

RONAN PEREIRA CAPOBIANGO

**MICROCRÉDITO NO NORTE DE MINAS GERAIS:
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DO CREDIAMIGO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2012

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

C245m
2012

Capobiango, Ronan Pereira, 1986-
Microcrédito no norte de Minas Gerais : formulação,
implementação e avaliação do CrediAmigo / Ronan Pereira
Capobiango. – Viçosa, MG, 2012.
xvi, 132f. : il. (algumas col.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 112-121

1. Banco do Nordeste - Programa de Microcrédito
Produtivo Orientado. 2. Política pública - Avaliação.
3. Microfinanças. I. Universidade Federal de Viçosa.
II. Título.

CDD 22. ed. 351

RONAN PEREIRA CAPOBIANGO

**MICROCRÉDITO NO NORTE DE MINAS GERAIS:
FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DO CREDIAMIGO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de maio de 2012.

Marília Fernandes Maciel Gomes

Alexandre Queiroz Guimarães

Marcelo José Braga
(Coorientador)

Afonso Augusto T. F. C. Lima
(Coorientador)

Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Darci e Maria José, e à minha irmã, Nayara, por tudo que eles são e representam na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

A Deus, quem deu o direcionamento e permitiu o alcance desta bênção em minha vida, dando forças e colocando as pessoas certas nos momento certos;

Aos meus pais, Darci e Maria José, por eles serem o meu “alicerce”, meus pilares de sustentação, sempre presente na minha caminhada, uma fonte de inspiração, força, coragem, amor, carinho e de tudo mais que se faz necessário. Este agradecimento se estende aos meus avós, Haroldo e Eva, meus segundos pais.

A minha irmã, Nayara, quem fortalece o “alicerce” e se faz presente em minha trajetória, apoiando e incentivando a sempre seguir em frente;

Aos familiares, pelos quais agradeço a Deus por eles existirem em minha vida, pois tenho a certeza de que não importa a situação, lá estão eles, sempre presentes. Sou privilegiado por ter uma família tão grande, logo vou optar em não mencionar nenhum nome em especial, uma vez que, todos são muito especiais para mim e cada um, em momentos diferentes, sabem que sou muito grato por tudo que eles são e que representam na minha vida. Estes agradecimentos se estendem àqueles amigos que, dada sua participação e representatividade, fazem parte também do grupo dos familiares. Não seria necessário nem mesmo esta observação, pois sei que estes amigos já se achariam inclusos neste grupo;

À professora Suely de Fátima Ramos Silveira, que além de professora é também amiga, conselheira, orientadora e para sintetizar, mãe. Segundo suas palavras, a relação entre orientador e orientado pode ser uma relação de amor e ódio. Neste sentido, declaro que em nossa relação não houve espaço para o segundo sentimento. Obrigado por confiar, acreditar, incentivar, orientar e por todos os ensinamentos e sábias palavras;

Aos coorientadores, professor Marcelo José Braga e professor Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, pelo acompanhamento ao longo de todo o trabalho, contribuindo com valiosas observações e ensinamentos;

À professora Marília Fernandes Maciel Gomes, por ter aceitado o convite de participar do debate de dissertação e da banca de defesa, enriquecendo o trabalho com suas importantes considerações;

Ao professor Alexandre Queiróz Guimarães, que ao participar da banca de defesa, apresentou uma leitura cuidadosa da dissertação, cujos comentários foram essenciais para o seu aperfeiçoamento;

Ao professor Luiz Antônio Abrantes, quem foi um grande incentivador na realização do mestrado e por toda força, apoio e disposição em contribuir;

À Universidade Federal de Viçosa, ao Departamento de Administração e Contabilidade (DAD), sob a chefia do professor Djair Cesário de Araújo e ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGADM), na coordenação da professora Suely de Fátima Ramos Silveira e, atualmente, na do professor Marco Aurélio Marques Ferreira. A estes agradeço por todo o suporte físico, pessoal e tecnológico disponibilizados na execução desta pesquisa;

Aos funcionários do DAD, Luiz “Pinguim”, Luiza, Marcelo, Soraya, Tiago, Weliton, sempre dispostos em nos atender em nossas necessidades;

Ao Banco do Nordeste (BNB), por acreditar na competência dos pesquisadores responsáveis por esta pesquisa, financiando-a e oferecendo todo o suporte e apoio necessário. Agradeço em especial: à Jânia Maria Pinho Sousa, por nos ter recebido inicialmente e pelo apoio ao longo da pesquisa; à Anadete Apoliano Albuquerque Torres, à Iracema Quintino Farias, à Jane Mary Gondim de Souza, ao Manoel Barbosa de Sousa Neto, ao Marcelo Azevedo Teixeira e ao Marcos Falcão Gonçalves, pela receptividade no BNB e por se colocarem à disposição em contribuir com a pesquisa;

Ao Jorge Paulo Medrado Fernandes, responsável pela gerência de microfinanças do BNB nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e toda sua equipe de trabalho, pelo acolhimento e disposição a nos auxiliar e no atendimento de nossas demandas;

Aos assessores de crédito/coordenadores, pelo atendimento, disponibilização e interesse em contribuir na fase de execução da pesquisa. Agradeço, ainda, aos beneficiários do programa CrediAmigo por participarem das entrevistas, viabilizando a realização do estudo;

À FUNARBE, pela parceria na formalização do convênio com o Banco do Nordeste. Em especial ao José Reis, que se colocou de prontidão a nos atender e sempre compreensível às nossas demandas;

À CAPES pelo apoio e incentivo à pesquisa e pela bolsa de estudos concedida;

A minha turma do mestrado, o que dizer? Momentos marcantes que foram compartilhados também por pessoas marcantes, os quais ficarão em nossas memórias. Logo nas primeiras semanas de aula, já fomos nos identificando uns com os outros e estabelecendo um laço que não se desfez e que superou todas as dificuldades vividas ao longo destes dois anos. Em ordem alfabética, um agradecimento especial a cada um: Alan, o advogado (“vejam só”; “salvo engano”); Alana, a mocinha (“ei mocinho”; “que bunitinho”, “...inhos/inhas”); Aparecida, a capixaba, a premissa negativa que foi refutada, em aceitação a uma positiva, a estudiosa (“a festa vai ser aonde?”, “borá lá pessoal”, “gostei, vou levar”); Áurea, a protetora (“tudo bem com você?”; “tá precisando de alguma coisa?”); Caio César, o delegado, o cara dos construtos, o caipira apaixonado, o cantor das modas sertanejas, o grande companheiro de estrada (“ah néeeemm”, “uma cukinha da maior que tiver”, “de boaza véi”, “falei na tora véi”); Clarice, a compacta (“ah gente”, “oi pessoal”, “Abrantes, recebeu minhas mensagens?”); Érica, a comunicadora (“pessoal vamo lá em casa comer um cachorro quente?”, “tenho que viajar”); Jaqueline, a japonesa (“ah gente...”, “este meu problema de pesquisa...”; “PII”); Gustavo, o mil e uma funcionalidades, contador, perito, professor, pai, marido... (“brinca não”, “deixa com nós”); Paulo, aquele que não diz não; valeu pela parceria, algo que tem apenas início (“ã...ã...ã...”, “fala aí sô”, “o quê?”, “não...pera lá”, “como que foi?”, “repete”, “ow dei pála véi”); Ronan, eu (“boa noite!”); Wânia, a protegida (“ah...vamo gente”, “eu tópo”, “to num sono hoje”);

Às demais turmas que tive o privilégio de ter contato e fazer amizades que permanecerão: à turma de 2009, 2011 e 2012. Foram amizades que fizeram a diferença nos momentos tensos ao longo da dissertação, principalmente, na reta final;

A todos que torceram e oraram para que tudo fosse uma soma de bênçãos. Agradeço ao Josiel, grande parceiro e amigo, e sua família, a Cristiane, a Gleiciane, a D.Lúcia, e todos aqueles que se fizeram presentes;

À Lícia, a quem agradeço por sua total disponibilidade ao se colocar de prontidão para me ajudar organizar a base de dados. Sua contribuição foi de grande valia, além das palavras de força e incentivo;

Àqueles que foram por alguns momentos meus alunos de Administração Financeira, obrigado pela confiança, respeito e pela força que me deram;

A todos os presentes no debate de dissertação e na defesa da mesma, marcada por um público inesquecível e com pessoas admiráveis, as quais eu tive a honra e o prazer de compartilhar deste momento tão especial de minha vida;

A todos, aos quais peço-lhes desculpas por não nomeá-los, por serem muitos, mas saibam que os reconheço e que guardarei o nome de cada um, que de perto ou de longe, seja de qual forma foi, contribuiu para a realização desta conquista, a quem tenho a dizer, o meu

MUITÍSSIMO OBRIGADO!!!!

BIOGRAFIA

RONAN PEREIRA CAPOBIANGO, filho de Darci Capobianco e Maria José Pereira Capobianco, nasceu em 03 de setembro de 1986, em Guiricema – Minas Gerais. Iniciou em 2005 o curso de Ciências Contábeis na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em julho de 2009. Ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade da mesma Universidade em março de 2010 e defendeu sua Dissertação em maio de 2012. Tem atuado em projetos de pesquisa na área da Administração Pública e na docência na área de Contabilidade e Administração Financeira.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	x
LISTA DE TABELAS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT.....	xv
1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 Teoria do Ciclo Político	6
2.1.1 A Percepção do Problema	8
2.1.2 Formulação	13
2.1.3 Implementação	16
2.1.4 Avaliação.....	21
2.2 Avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas de microfinanças.....	25
3 CRÉDITO	31
3.1 Crédito, microcrédito e microfinanças	31
3.2 Microcrédito e desenvolvimento econômico	36
3.3 Microcrédito no Brasil	38
3.4 Caracterização do CrediAmigo	41
4 METODOLOGIA	44
4.1 Procedimentos qualitativos	45
4.1.1 Coleta de dados	45
4.1.2 Técnica de análise	48
4.2 Procedimentos Quantitativos.....	50
4.2.1 A avaliação de impacto por meio do <i>propensity score matching</i> .	50
4.2.2 Modelo analítico.....	60

4.2.3 Caracterização e base de dados	62
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	67
5.1 O processo político do programa CrediAmigo na perspectiva de seus gestores	67
5.1.1 Percepção e definição do problema.....	67
5.1.2 Formulação	69
5.1.3 Implementação	72
5.1.4 O processo de Avaliação do programa CrediAmigo.....	76
5.2 Avaliação do programa CrediAmigo na percepção de diferentes atores	77
5.2.1 O CrediAmigo	77
5.2.2 O Aval Solidário.....	80
5.2.3 Os serviços de Assessoria	84
5.2.4 Os impactos do CrediAmigo	88
5.2.5 Melhorias para o Programa	93
5.3 O impacto do programa CrediAmigo nos empreendimentos de municípios do norte de Minas Gerais	98
6 CONCLUSÕES	107
REFERÊNCIAS	112
APÊNDICES.....	122
Apêndice A – Termo de Autorização.....	122
Apêndice B – Modelo logit (modelo geral)	123
Apêndice C – Modelo logit (modelo com outras receitas).....	124
Apêndice D – Modelo logit (sem outras receitas).....	125
Apêndice E – Método dos Limites de Rosenbaum	126
Apêndice F – Rotinas para estimação do <i>Propensity Score Matching</i>	127

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DAS ABORDAGENS <i>TOP DOWN</i> , <i>BOTTOM UP</i> E HÍBRIDA	17
QUADRO 2 - EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE IMPACTOS DAS MICROFINANÇAS.....	28
QUADRO 3 - PRINCIPAIS PROBLEMAS ANALÍTICOS E METODOLÓGICOS DAS ANÁLISES DE IMPACTO	29
QUADRO 4 - MÉTODOS DE AVALIAÇÃO E DADOS REQUISITADOS	30
QUADRO 5 - CARACTERIZAÇÃO DOS GESTORES CENTRAIS E DO GESTOR REGIONAL	45
QUADRO 6 - MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO BNB NO NORTE DE MINAS GERAIS.....	46
QUADRO 7 – CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE.....	50
QUADRO 8 - DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA AS ESTIMATIVAS DO <i>PROPENSITY SCORE</i>	62
QUADRO 9 - DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE INTERESSE ANALISADAS NESTE ESTUDO..	63
QUADRO 10 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS BENEFICIÁRIOS ATENDIDOS PELO BNB	66

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - OFERTA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL, EM DEZEMBRO DE 2006 E DEZEMBRO DE 2007.	40
TABELA 2 - INDICADORES DE ALCANCE DO PROGRAMA CREDIAMIGO*	43
TABELA 3 - NÚMERO DE ENTREVISTADOS POR MUNICÍPIOS VISITADOS	47
TABELA 4 - FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS <i>DUMMIES</i>	99
TABELA 5 - LIMITE INFERIOR, NÚMERO DE TRATAMENTO E NÚMERO DE CONTROLES PARA CADA BLOCO	101
TABELA 6 - CÁLCULO DO EFEITO DO TRATAMENTO PARA A RECEITA OPERACIONAL.	102
TABELA 7 - CÁLCULO DO EFEITO DO TRATAMENTO PARA O LUCRO OPERACIONAL ...	103
TABELA 8 - ESTIMATIVA DO IMPACTO DO PROGRAMA CREDIAMIGO SOBRE A RECEITA E O LUCRO OPERACIONAL DOS PARTICIPANTES.....	105
TABELA 9 – ESTIMATIVAS DO MODELO <i>LOGIT</i> (GERAL) VISANDO O PAREAMENTO ENTRE TRATADOS E CONTROLE	123
TABELA 10 – ESTIMATIVAS DO MODELO <i>LOGIT</i> (COM OUTRAS RECEITAS) VISANDO O PAREAMENTO ENTRE TRATADOS E CONTROLE	124
TABELA 11 – ESTIMATIVAS DO MODELO <i>LOGIT</i> (SEM OUTRAS RECEITAS) VISANDO O PAREAMENTO ENTRE TRATADOS E CONTROLE	125
TABELA 12 – MÉTODO DOS LIMITES DE ROSENBAUM.....	126

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - UNIDADES DE ATENDIMENTO DO PROGRAMA CREDIAMIGO	41
FIGURA 2 - MODELO CONVENCIONAL DE ANÁLISE DE IMPACTO.	60

RESUMO

CAPOBIANGO, Ronan Pereira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2012. **Microcrédito no norte de Minas Gerais: formulação, implementação e avaliação do CrediAmigo.** Orientador: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Marcelo José Braga e Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Esta pesquisa teve por objetivo avaliar o processo político do Programa CrediAmigo, considerado o maior programa de microcrédito produtivo orientado do país, na abordagem do ciclo político de acordo com as percepções de seus gestores, e avaliar os impactos do programa sobre seus beneficiários, em relação aos seus empreendimentos nos municípios atendidos pelo Banco do Nordeste no norte de Minas Gerais. Esta proposta se diferencia das demais, dentre outros aspectos, por abordar o programa sob a ótica do ciclo político, e por seus aspectos metodológicos, ao utilizar o método do *propensity score matching* na identificação do impacto do programa sobre as variáveis de resultado dos empreendimentos estudados. Quanto à avaliação do processo político e dos impactos do programa na percepção dos gestores, beneficiários e assessores, utilizou-se de análise qualitativa por meio da técnica de análise de conteúdo. Neste sentido, identificou-se que o CrediAmigo foi concebido com o objetivo de conceder crédito àqueles que atuam nos setores informal ou formal da economia, antes marginalizados pelo sistema tradicional. Todo o suporte e assistência obtida na formulação do programa por parte do próprio Banco do Nordeste, do Banco Mundial, das consultorias prestadas pela *Acción*, pelas experiências observadas em modelos que deram certo, além das pesquisas realizadas no contexto de atuação do programa, foram fatores que contribuíram para o sucesso da fase de formulação. Dentre os que contribuíram para o processo de implementação do programa, destacam-se: a escolha adequada da metodologia, instrumento de gestão que foi se segmentando das outras áreas do banco, o apoio constante das consultorias internacionais e do Banco Mundial e, ainda, investimentos no treinamento e na qualificação das pessoas. De modo geral, o programa CrediAmigo, na percepção dos gestores, assessores de crédito/coordenadores e beneficiários, é um programa que tem demonstrado o papel do microcrédito produtivo orientado, no fomento das atividades produtivas, sendo evidenciados impactos positivos sobre o faturamento dos empreendimentos de municípios do norte do Minas Gerais, e consequentes aumentos na renda dos beneficiários do programa,

que tem gerado, nas percepções dos mesmos, melhorias na qualidade de vida. Considerando a expansão do programa ao longo de seus 14 anos, foi possível identificar alguns pontos que, entretanto, exigem atenção dos gestores para que o mesmo atenda satisfatoriamente seus beneficiários e continue crescendo de maneira sólida. Dentre estes pontos destaca-se a questão da capilaridade, a estrutura física das agências de atendimento, o quadro de funcionários reduzido, limitações tecnológicas, inexistência de um banco postal, bem como algumas questões operacionais. No que se refere aos impactos do CrediAmigo sobre os resultados dos empreendimentos, evidenciou-se um impacto médio, positivo e significativo nas variáveis de resultado dos empreendimentos atendidos no norte de Minas Gerais pelo Banco do Nordeste, expressas pelo valor médio da receita operacional mensal e valor médio do lucro operacional mensal de, aproximadamente, R\$525,30 e R\$214,27, respectivamente, resultante da participação no programa CrediAmigo. Dada avaliação positiva dos impactos do microcrédito produtivo orientado, medidas governamentais incentivando esta política são recomendáveis.

ABSTRACT

CAPOBIANGO, Ronan Pereira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2012. **Microcredit in the north of Minas Gerais: formulation, implementation and evaluation of CrediAmigo.** Adviser: Suely de Fatima Ramos Silveira. Co-advisers: Marcelo José Braga and Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima

This research aimed to evaluate the political process of CrediAmigo Program, considered the biggest program of guided productive microcredit in the country, in the approach of political cycle according to the perceptions of their managers, and evaluate the impacts of the program on their beneficiaries and related to their ventures in municipalities served by *Banco do Nordeste* (Northeast's Bank) in northern of Minas Gerais. This proposal differs from the others, among other things, by approaching the program from a perspective of political cycle, and by its relation to methodological aspects, by using the method of *propensity score matching* to identify the program's impact on the outcome variables of the enterprises studied. Regarding to the evaluation of political process and the impacts of the program on managers, beneficiaries and assessors perceptions, the qualitative analysis was used through the technique of content analysis. In this sense, it was identified that CrediAmigo was designed in order to grant credit to those ones who work in informal or formal sectors of the economy, which were marginalize by the traditional system. All the support and assistance in the formulation of the program obtained by the Northeast's Bank itself and the World Bank, the consulting services provided by *Acción*, the experiences observed in models that has worked and the research conducted in the context of performance of the program were factors that contributed to the success on the formulation stage. Among the factors that lead the implementation process of the program, stands out: the proper choice of the program's methodology, the management tool that has been segmented from other bank areas, the constant support from international consultancies and from the World Bank, besides training and qualifying people investments. Overall, the CrediAmigo Program, on the perception of managers, credit/coordinators advisors and beneficiaries, has demonstrated the meaning of guided productive microcredit in the promotion of productive activities, highlighting positive results on billings of businesses in northern Minas Gerais' municipalities and consequent increases in the beneficiaries' income, which has resulted, on their own perceptions, improvements in

quality of life. Considering the expansion of the program throughout its 14 years, it was possible to identify some points that require management attention to attend its beneficiaries satisfactorily and continue growing solidly. Among these points there is the question of capillarity, the physical structure of the service agencies, the reduced number of employees, technological limitations, lack of a postal bank, as well as some operational questions of CrediAmigo. Over the program impacts on project's outcomes, there was an average, positive and significant impact in the outcomes of assisted companies in the north of Minas Gerais by *Banco do Nordeste*, expressed by the mean value of the monthly revenue and the mean value of the operating income, approximately R\$525.30 and R\$214.27, respectively, resulting from participation in the CrediAmigo Program. Given the positive evaluation of the guided productive microcredit impacts, government measures are recommended encouraging this policy.

1 INTRODUÇÃO

No contexto da Administração Pública Brasileira, vários são os discursos apresentados por agentes políticos no sentido de tomar medidas, propor ações que resultem em melhorias no bem-estar social, elevando o nível de qualidade de vida das pessoas, contribuindo para o crescimento delas e, conseqüentemente, para o do país. Essas ações podem ser traduzidas por políticas públicas ou programas governamentais elaborados para suprir ou atender uma determinada deficiência percebida em alguma grande área de interesse público como saúde, educação, alimentação e infraestrutura, dentre outras.

As políticas públicas visam, portanto, à promoção do bem-estar social (COHEN; FRANCO, 2007; BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003; ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004). O microcrédito, neste contexto, se apresenta como um importante instrumento de política social e abarca objetivos como a redução do desemprego e da pobreza, o desenvolvimento local e a criação de postos de trabalho, via o autoemprego, pelos empreendedores.

O microcrédito tem sido um tema de destaque nos meios acadêmicos e no debate sobre políticas públicas. O ano de 2005 foi eleito pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Ano Internacional do Microcrédito, marcado, ainda, pela concessão a Muhammad Yunus do Prêmio Nobel da Paz de 2006.

De modo geral, a atividade de microcrédito, como instrumento de política social, desempenha, em conjunto com as demais políticas públicas, o papel de redução da miséria. Além disso, ela tem sido reconhecida como uma alternativa bem sucedida de geração de emprego e renda e que tem garantido o acesso ao crédito a empreendimentos que historicamente se encontravam à margem do sistema financeiro formal.

A falta de alternativas satisfatórias de ocupação e renda são os principais desencadeadores do empreendedorismo de pequeno porte, gerando o autoemprego. O microcrédito surge, nesse contexto, justamente como uma alternativa de concessão de crédito à população de baixa renda que tem dificuldades ou que não tem acesso aos serviços financeiros tradicionais. O microcrédito produtivo, por sua vez, nasce como uma modalidade específica para empreendedores de pequeno porte.

Desta forma, as instituições de microcrédito buscam oferecer suporte principalmente aos pequenos empreendimentos que necessitam de crédito para tornar

seus negócios uma alternativa viável. Esses empreendimentos, de modo geral, se deparam com barreiras impostas pelo sistema financeiro convencional, que dificultam a obtenção de financiamento necessário para o desenvolvimento de suas atividades. Uma barreira que impede o acesso do pequeno produtor ao crédito tradicional é a exigência de garantias.

A dificuldade de acesso ao crédito no sistema financeiro tradicional para a constituição de capital de giro pelos empreendedores pode ser percebida por estes, principalmente os de pequeno porte, com nenhuma ou poucas condições de oferecer garantias e atender aos critérios dos bancos para concessão de crédito, relacionando-a como um dos principais motivos pelo encerramento prematuro das atividades dos empreendimentos de pequeno porte. A importância do financiamento aos micro e pequenos empreendimentos formais e informais no Brasil se justifica em função da grande quantidade de estabelecimentos de pequeno porte, do crescimento do setor informal da economia, do crescimento do desemprego e pela dificuldade de acesso ao crédito produtivo (CAVALCANTE, 2003).

A primeira experiência com o microcrédito, considerada pela literatura como um marco que estimulou e disseminou a ideia do microcrédito, se deu através do *Grameen Bank*, em Bangladesh, um dos países mais pobres do mundo (RIGHETTI, 2008; MONZONI NETO; FIGUEIREDO, 2008; SELA; SELA; COSTA, 2006; HOSSAIN, 1988). A ideia teve início em 1976, a partir da iniciativa de Muhammad Yunus, um professor da Universidade em Bangladesh, autor do livro *O Banqueiro dos Pobres*, que se destacou por emprestar dinheiro aos vizinhos pobres da instituição em que lecionava. A iniciativa se expandiu pela Ásia, África, América Latina e alguns países da Europa.

Dentre os exemplos de microcrédito no Brasil, destaca-se o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste, o Programa CrediAmigo, que tem por objetivo oferecer crédito às pessoas que trabalham por conta própria, empreendedores individuais ou reunidos em grupos solidários que atuam nos setores formal ou informal da economia. O CrediAmigo está presente em mais de 1.800 municípios da área de atuação do Banco do Nordeste (região Nordeste, Minas Gerais, Espírito Santo, além das cidades de Brasília e a do Rio de Janeiro), atendendo a mais de um milhão de beneficiários ativos, os quais contam com uma estrutura de aproximadamente 400 unidades de atendimento (BANCO DO NORDESTE, 2012). Destaca-se, ainda, outro programa de microcrédito também do Banco do Nordeste do

Brasil (BNB), o Programa Agroamigo, o qual tem como público-alvo os produtores rurais beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf B). Trata-se de um programa que tem como base os princípios do CrediAmigo, dentre eles, segundo apresentado por Oliveira e Souza (2012): proximidade dos assessores com os clientes; prazo, carência, número de prestações e valor do financiamento de acordo com o perfil do beneficiário; crédito orientado e com acompanhamento sistemático. Segundo as referidas autoras, ao identificar os resultados obtidos pela metodologia do microcrédito produtivo e orientado, promovido pelo Agroamigo, em função de tais princípios, o Programa pode contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da comunidade rural.

Em regiões marcadas pelos baixos níveis de desenvolvimento, o efeito restritivo do crédito pode implicar consequências agravantes para o desenvolvimento dessas localidades. São regiões que necessitam de mecanismos fornecedores de condições que possibilitem seu desenvolvimento ao longo do tempo. A região norte de Minas Gerais, dado seus principais indicadores econômicos e sociais, é um exemplo que reflete a necessidade destes mecanismos, como o microcrédito produtivo orientado.

Embora esteja localizada na região Sudeste, a região Norte de Minas Gerais apresenta características que se assemelham ao perfil econômico e social de pobreza da região nordestina. Apesar de não apresentar o menor PIB do Estado, a região é responsável pela segunda menor renda *per capita* do Estado, ficando acima apenas do Jequitinhonha/Mucuri (CORDEIRO *et. al.*, 2006). Essa região foi, portanto, a área de interesse selecionada na execução do estudo aqui proposto.

Apresentadas essas considerações a respeito do microcrédito e o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste como referência para as políticas de microcrédito no Brasil, retoma-se a discussão inicial no que se refere às políticas públicas enquanto ações dos órgãos governamentais na atuação dos problemas sociais. Neste sentido, ao se propor tais ações, tem-se a expectativa de que seja percebido algum problema no meio social, identificado por algum ator envolvido neste meio, e que o mesmo mereça a atenção pública. As percepções e definições desses problemas resultam em discussões que alimentam as chamadas (pela literatura das análises políticas) agendas de governo. Como são muitos os problemas percebidos, nas mais diversas áreas de interesse público, nem todos ganham a devida atenção nessas agendas. Pode ocorrer, também, de um problema ser percebido e ter um espaço de

discussão nas agendas governamentais, mas que depende de uma ação por parte dos atores que o percebeu para tomar as medidas cabíveis na elaboração de propostas de soluções para eliminá-lo ou, pelo menos, minimizá-lo.

A elaboração dessas propostas corresponde a uma fase posterior à percepção do problema, identificada na literatura como formulação das políticas públicas. Uma vez formulada, o passo seguinte é colocar o plano de ações em prática, ou seja, implementar aquilo que foi proposto e, posteriormente, avaliar estas ações no intuito de verificar seus efeitos, aperfeiçoar as medidas que devem ser tomadas, alimentando um ciclo de discussões. Esses processos de percepção e definição do problema, formulação, implementação e avaliação constituem, no campo de análise política, as etapas ou estágios do ciclo político, que modelam o processo político de um determinado programa governamental.

A partir dessa contextualização, nesta pesquisa propõe-se responder: qual a avaliação do processo político do Programa CrediAmigo apresentada pelos gestores centrais e quais seus impactos sobre seus beneficiários e em relação aos seus empreendimentos nos municípios do norte de Minas Gerais? Busca, portanto, avaliar o processo político do Programa CrediAmigo, na abordagem do ciclo político, de acordo com as percepções de seus gestores e avaliar os impactos do programa sobre seus beneficiários e em relação aos seus empreendimentos nos municípios atendidos pelo BNB no norte de Minas Gerais.

Especificamente, pretende-se:

- 1) Avaliar o processo político do Programa CrediAmigo, sob a ótica do ciclo político, segundo as percepções de seus gestores centrais;
- 2) Avaliar os impactos do Programa CrediAmigo na percepção dos gestores, beneficiários e assessores de crédito e/ou assessores coordenadores, na região dos municípios atendidos pelo BNB no norte de Minas Gerais;
- 3) Identificar o impacto sobre os resultados (referente à receita operacional e ao lucro operacional) dos empreendimentos de municípios atendidos pelo Banco do Nordeste, no norte de Minas Gerais, decorrentes da participação no Programa CrediAmigo.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2001) divulgou que as experiências com o financiamento baseado no microcrédito, nas últimas décadas, passaram a ser alvo de estudos e colaborações técnicas e financeiras internacionais,

em função de terem garantido o acesso de crédito a empreendimentos que, historicamente, encontravam-se à margem do sistema financeiro formal.

As políticas públicas buscam, enquanto intervenções do governo, o desenvolvimento das áreas para as quais foram elaboradas. No contexto das políticas de microcrédito, a necessidade em avaliar o processo político do Programa CrediAmigo e seus efeitos, para aqueles que participam do programa, surge no sentido de verificar o processo de mudanças ocasionadas pela participação, além de compreender o processo político do programa, identificando possíveis justificativas para os resultados obtidos pelo mesmo, servindo de exemplo para demais programas que estejam iniciando seu processo político.

Entre os estudos que tiveram o Programa CrediAmigo como objeto de análise, destaca-se o trabalho de Neri (2008), ao apresentar o perfil e a performance dos beneficiários do CrediAmigo, e o trabalho de Souza (2010), ao apresentar o desenho do programa, descrevendo-o em uma perspectiva histórica. O presente estudo se insere neste contexto, abordando o programa sob a ótica do ciclo político, avaliando-o em uma região específica e se diferenciando, ainda, nos aspectos metodológicos ao utilizar o método do *propensity score matching* na identificação do impacto do programa sobre as variáveis de resultado dos empreendimentos estudados, e na pesquisa de campo, ao avaliar o programa CrediAmigo junto a três diferentes atores (gestores, assessores e beneficiários), incluindo a avaliação do beneficiário, sendo esta, uma sugestão de pesquisa apontada por Souza (2010). Destaca-se, também, como um diferencial deste trabalho, a combinação das abordagens qualitativa e quantitativa, numa visão complementar, na evidenciação dos impactos do programa, possibilitando uma análise para além da mensuração do impacto, incluindo elementos que permitem uma maior aproximação das realidades do programa e que fornecem sustentação (ou que justificam) o impacto evidenciado.

Incluindo essa introdução, o trabalho se encontra dividido em seis seções. A segunda traz o referencial teórico, apresentando os apontamentos teóricos e estudos que abordaram, em um contexto mais amplo, a teoria do ciclo político e suas “etapas” (percepção do problema, formulação, implementação e avaliação), e depois, em um contexto mais específico, a partir da etapa de avaliação, o processo de avaliação de impacto das políticas de microfinanças, suas dificuldades metodológicas e algumas formas de tratamento para este tipo de avaliação. A terceira seção apresenta os conceitos relacionados à microfinanças e sua relação com o

desenvolvimento, seguido de uma breve contextualização do microcrédito no Brasil, inserindo o Programa CrediAmigo. A quarta seção apresenta os aspectos metodológicos, sendo ela subdividida quanto aos procedimentos qualitativos e quantitativos, em função dos objetivos a serem alcançados. A quinta seção apresenta os resultados e as discussões, dividida em três subseções, cada qual representativa de um dos objetivos específicos. A última seção apresenta as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria do Ciclo Político

O campo de análise política, desde as suas origens na década de 1950, tem mantido relações com uma perspectiva que considera o processo político como aquele que evolui através de uma sequência de etapas ou fases distintas. Esta perspectiva, combinada com o modelo de Easton de insumo-produto, foi transformada em um modelo cíclico, o chamado ciclo político, que enfatiza o *feedback* entre as entradas e as saídas do processo de formulação de políticas, levando a perpetuação contínua do processo político (JANN; WEGRICH, 2007).

Secchi (2010) trabalha com o conceito de ciclo de políticas públicas como sendo uma estrutura de visualização e interpretação a qual organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Estas fases, que para Pedone (1986) correspondem a uma sequência de elementos no processo político-administrativo, podem ser investigadas no que se refere às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas.

A ideia de modelagem do processo político em termos de estágios foi apresentada pela primeira vez por Lasswell, em 1956, como parte de sua tentativa em estabelecer uma política científica multidisciplinar e prescritiva. Atualmente, tem prevalecido a diferenciação entre a percepção do problema, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação como a forma convencional para descrever a cronologia de um processo político (JANN; WEGRICH, 2007). De modo semelhante, Theodoulou (1995), Viana (1996), Frey (2000), Hill e Hupe (2002), Saravia (2006), Souza (2006), Secchi (2010) compartilham destas fases ou estágios do ciclo político, apresentando poucas diferenças entre elas.

De acordo com Souza (2003) e Souza (2006), o ciclo das políticas públicas, caracterizado pela dinamicidade e complexidade temporal, visualiza a política como

um ciclo deliberativo, formado por essas várias fases, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.

Por outro lado, o quadro do ciclo político, segundo Jann e Wegrich (2007) tem sido regularmente criticado em termos de sua construção teórica e em termos da sua validade empírica. Os autores avaliaram as limitações e utilidades da perspectiva do ciclo de política através do levantamento de trabalhos que analisam as fases particulares do ciclo político.

Frey (2000) corrobora com este entendimento argumentando que apesar do processo de resolução de um problema político consistir de uma sequência de passos, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se prendem a esta sequência, uma vez que os processos de aprendizagem política e administrativa são localizados em todas as fases do ciclo político, permitindo ao controle acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, assim, propiciar uma reformulação contínua da política.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), embora o quadro do ciclo político considere o *feedback* entre os diferentes elementos do processo político, ele ainda apresenta uma simplificação do tipo do modelo ideal do processo político que, por sua vez, raramente apresenta de modo claro, seu início e fim, uma vez que as políticas estão perpetuamente sendo reformuladas, implementadas, avaliadas e adaptadas.

Neste sentido, o ciclo político, segundo Silva e Melo (2000), estaria mais bem representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que fornecem sustentação à política, e por “nós” críticos, entendidos como os momentos de crise, que conduzem a um aprendizado e a uma nova direção do programa.

Apesar de suas limitações, a perspectiva do quadro do ciclo político tem servido como um modelo básico que permite sistematizar e comparar os diversos debates, abordagens e modelos no campo da análise política, bem como avaliar as contribuições individuais de cada uma das abordagens consideradas no processo político (JANN; WEGRICH, 2007).

Para Jannuzzi (2011), apesar das tradicionais críticas quanto à forma simplificada com que o quadro do ciclo político apresenta o processo político e quanto a sua própria veracidade empírica, a distinção em etapas corrobora com os

objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas.

Frey (2000) também argumenta que o fato de os processos não ocorrerem exatamente como o modelo, não implica que o mesmo seja inadequado para a explicação desses processos, já que o ciclo político apresenta um quadro de referência para a análise processual.

Para fins deste trabalho, o quadro do ciclo político é adotado como uma forma de avaliar o programa CrediAmigo ao longo de seu processo de estruturação, evidenciando o planejamento das ações, o modo como as mesmas foram executadas e o impacto do programa sobre os beneficiários. No contexto, serão apresentadas as fases ou estágios do ciclo político, conforme já foram expostas: a percepção do problema; formulação, implementação e avaliação.

2.1.1 A Percepção do Problema

De acordo com Frey (2000), o interesse do analista de políticas públicas na fase de percepção e definição de problemas está em identificar, dentre os infinitos problemas, aqueles que merecem um tratamento político, podendo estes ser percebidos, inicialmente, por grupos sociais isolados, bem como por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública.

A formulação de políticas pressupõe o reconhecimento de um problema social, o qual tenha sido definido como tal e que a necessidade de intervenção do Estado tenha sido expressa. O conjunto de vários problemas postos em discussão em um determinado momento constitui-se a agenda. Trata-se de um processo de estruturação da questão política em relação às possíveis estratégias e instrumentos que moldam o desenvolvimento de uma política nas fases seguintes de um ciclo político (JANN; WEGRICH, 2007).

Kingdon (1984) define a agenda como a apresentação de uma lista de problemas ou assuntos que despertam o interesse do Governo e dos cidadãos que com ele atuam em conjunto. De acordo com Hofferbert (1974), Kingdon (1984) e Souza (2006), o problema a ser considerado se resume no questionamento do porquê certos problemas são lançados na agenda e outros não, e, ainda, conforme Kingdon (1984), o porquê das escolhas de determinadas alternativas e não de outras.

Neste sentido, a agenda governamental representa, segundo Theodoulou (1995), a lista de temas ou problemas que o governo ou atores não governamentais

tomam como uma questão prioritária, e discute a definição dos temas que os atores governamentais vão focar e para os quais vão direcionar suas ações.

Jannuzzi (2011) sintetiza o estágio de definição da agenda política como sendo aquele correspondente aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social enquanto um problema de interesse público e da necessidade da ação dos atores governamentais para sua solução, ou seja, representa, em determinado momento, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país.

As agendas estão presentes em todos os níveis de governo, existindo uma coleção de questões disponíveis para discussão e disposição, ou que estão sendo ativamente consideradas. Todas estas questões podem ser categorizadas com base na medida em que uma instituição está preparada para tomar uma decisão definitiva de decretar e implementar ou rejeitar determinadas políticas (BIRKLAND, 2007).

Kingdon (1984) expõe para essa discussão dois tipos de agenda: a agenda governamental, aquela que apresenta os temas que mereçam atenção, em função, por exemplo, de eventos dramáticos ou crises, da presença de indicadores e da acumulação de informações e experiências de especialistas; e a agenda de decisão ou política, aquela que apresenta os temas que serão decididos.

Já Cobb e Elder (1971) trabalham com as terminologias de agenda sistêmica e a agenda institucional, sendo a sistêmica mais abstrata e extensa que o escopo e o domínio da agenda institucional.

Birkland (2007), por sua vez, sistematiza quatro categorias de agenda: a agenda universal, a agenda sistêmica, a agenda institucional e a agenda de decisão.

- A agenda universal é o nível maior de agenda, que contém todas as ideias que poderiam ser trazidas e discutidas em uma sociedade ou em um sistema político.
- A agenda sistêmica, por sua vez, consiste em todas as questões que são comumente percebidas por membros da comunidade política como merecedoras de atenção do público e que envolvam matérias da jurisdição legítima da autoridade governamental existente. A fronteira entre a agenda sistêmica e a agenda universal pode se mover ao longo do tempo dada a aceitação ou não das ideias existentes.
- Se um problema ou ideia é elevado com sucesso a partir da agenda sistêmica, ele se move para a agenda institucional, um subconjunto da ampla agenda sistêmica. A agenda institucional lista os itens explicitamente ativos e importantes, considerados pelas autoridades tomadoras de decisão.

- São relativamente poucas as questões que irão chegar à agenda de decisão, aquela que contém os itens que estão prestes a serem postos em prática por uma entidade governamental.

Uma questão para se tornar política e, então, compor um item na agenda do governo necessita de: mobilização da ação política, por meio da ação coletiva de grandes grupos ou de pequenos grupos dotados de fontes de poder, ou, ainda, por meio da ação de atores individuais estrategicamente situados; um contexto de crise, calamidade ou catástrofe, onde o ônus de não resolver o problema seja superior ao ônus de resolvê-lo; uma questão de oportunidade, aquela cujo tratamento gere vantagens (RUA, 1997).

É importante, neste contexto, ter a consciência de que quando um grupo busca por mudanças na agenda, no modo de visualizar os problemas, torna-se necessária a ação do grupo para pressionar em prol de tais mudanças. E, ainda, que o simples desejo de mobilizar não é suficiente. Os grupos, por vezes, necessitam de um auxílio para impulsionar as questões na agenda. Essa ajuda pode vir de mudanças nos indicadores de um problema ou eventos que criam uma atenção rápida. Além disso, os grupos, muitas vezes, precisam unir forças para criar um movimento mais poderoso do que eles poderiam criar se todos eles atuassem individualmente (BIRKLAND, 2007).

Para Secchi (2010), um problema público pode: surgir subitamente, como nos casos das catástrofes; ganhar importância aos poucos, como o congestionamento das cidades; estar presente por muito tempo e não receber atenção suficiente, como o caso da favelização das grandes cidades.

Conforme Jann e Wegrich (2007), a confluência de uma série de fatores e variáveis interagindo, que incluem as condições materiais do ambiente político, como o nível de desenvolvimento econômico e, ainda, o ciclo de ideias e ideologias, importantes na avaliação de problemas e soluções propostas pela política, determina se uma questão política torna-se um tema importante na agenda política.

Algumas questões são mais propensas a atingir a agenda, porque o viés do sistema político permite que sejam criadas, enquanto outras são, de acordo com o viés do sistema, impróprias para a consideração política. Uma compreensão do poder auxilia no entendimento de como os grupos competem para ganhar acesso à agenda e para negar o acesso a grupos e interesses conflitantes (BIRKLAND, 2007).

Emerge na literatura sobre os processos de decisão e produção de políticas públicas a concepção da burocracia como importante arena política, marcada por lutas e articulações contingentes que impactam a agenda pública. Os encarregados da administração constroem uma representação acerca dos problemas elencados na agenda pública e tendem a favorecer os seus interesses em detrimento das finalidades externas da ação pública (MACEDO; ARAÚJO, 2009).

Baseando-se nas teorias de Schattschneider, Birkland (2007) apresenta duas maneiras de se elevarem questões ao status de agenda: os grupos se dirigem ao público com um problema usando símbolos e imagens para induzir maior mídia e simpatia do público para suas causas. Em segundo lugar, os grupos que perdem na primeira fase de um conflito político podem apelar a um nível maior de tomada de decisão, como ocorre quando estes recorrem ao estado e, em seguida, procuram as instituições federais em busca de uma oportunidade para serem ouvidos, objetivando atrair outros grupos que concordam com eles e com suas causas.

Se o pressuposto é aceito de que nem todos os problemas existentes podem receber o mesmo nível de atenção, algumas perguntas dos mecanismos de definição da agenda surgem, de acordo com Jann e Wegrich (2007): o que é percebido como um problema de política? Como e quando é que um problema de política entra na agenda de governo? E por que os outros problemas são excluídos da agenda?

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas, conforme o exposto por Souza (2006).

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se reconhece que algo deve ser feito sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda.

A segunda resposta se volta para a política propriamente dita, ou seja, para a construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se encarar certo problema. Tal construção pode se dar via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Nessa perspectiva, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. O consenso, quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida encontra-se no problema a ser enfrentado, a persuasão é a forma para a construção do consenso.

A terceira resposta focaliza os participantes, que podem ser classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc.) e invisíveis (acadêmicos e burocracia, por exemplo). Nesta abordagem, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

A burocracia, enquanto participante do processo decisório, é, segundo Macedo e Araújo (2009), capaz de formular objetivos políticos próprios, em consonância com determinadas ideologias, de impor também obstáculos a projetos e planos de ação, considerados contrários aos seus interesses ou, mesmo, de estabelecer alianças com grupos políticos ou com a sociedade civil.

A declaração, porém, apenas de um problema não é suficiente, é preciso convencer os outros de que o problema existe ou que o problema a ser considerado trata-se de fato de um problema real. A forma como um problema é definido é parte importante nesse processo de persuasão e, também, importante no processo de escolha das soluções. A construção social de um problema está ligada às estruturas sociais, políticas e ideológicas existentes da época (BIRKLAND, 2007).

Kingdon (1984) apresenta em sua concepção sobre a agenda os atores governamentais e os não governamentais. Dentre os atores governamentais se destacam: o alto “*Staff*” da administração, que inclui o presidente, o “*Staff*” do executivo e os políticos nomeados para cargos públicos, os quais são responsáveis, principalmente, pela construção da agenda; o funcionalismo de carreira, responsáveis, principalmente, na especificação de alternativas e na fase de implementação; o congresso, representado pelos parlamentares, responsáveis, principalmente, pela construção da agenda, e pelo “*Staff*” do congresso, responsáveis, principalmente, pela especificação de alternativas. Dentre os atores não governamentais, o autor apresenta os seguintes: os grupos de pressão ou interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, campanhas eleitorais, partidos políticos e opinião pública.

Miguel (2003) chama a atenção para a participação da mídia na definição da agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública, sendo ela um espaço para a produção e divulgação de informações políticas, possibilitando maior transparência da administração pública, além de propiciar espaço para o debate e crítica das políticas públicas e, ainda, possibilitar espaços para apresentar esferas públicas concorrentes além das tradicionais.

De um modo geral, as agendas governamentais, na concepção de Hofferbert (1974), são estipuladas em função do meio social e político na qual a política é formulada. Neste mesmo sentido, para Cobb e Elder (1971), o estudo da constituição da agenda revela a natureza da relação meio social e processo governamental.

O estudo da definição da agenda é uma forma fértil para começar a entender como os grupos, o poder e a agenda interagem para definir os limites do debate político. A definição da agenda, como todas as outras fases do processo político, não ocorre no vácuo. A probabilidade de uma questão alcançar a agenda depende da própria questão, dos atores envolvidos, dos relacionamentos institucionais, e, muitas vezes, dos fatores sociais e políticos que podem ser explicados, mas que não podem ser replicados ou previstos (BIRKLAND, 2007).

No caso desta pesquisa, a discussão do microcrédito enquanto um mecanismo de política pública, até a criação do Programa CrediAmigo, não era uma questão consolidada na agenda de governo. A partir das experiências positivas envolvendo o microcrédito no Brasil é que o mesmo foi sendo reconhecido e, desta forma, adquirindo espaço nos debates políticos.

2.1.2 Formulação

A formulação, enquanto uma das fases do processo político, assume que os participantes desse processo já tenham reconhecido e definido um problema de política, o qual já tenha alcançado a agenda política. A formulação de políticas envolve a identificação e/ou elaboração de um conjunto de alternativas políticas para resolver um problema, e o estreitamento desse conjunto de soluções em preparação para a decisão política final (SIDNEY, 2007).

No que se refere à tomada de decisão, é oportuno esclarecer que alguns autores estabelecem uma diferenciação entre formulação e a tomada de decisão, referindo-se à decisão formal para assumir a política. Entretanto, conforme a explicação de Jann e Wegrich (2007), como as políticas nem sempre são formalizadas em programas separados, uma separação clara entre a formulação e a tomada de decisão é muitas vezes impossível, fazendo com que estas etapas sejam tratadas como subestágios em um único estágio do ciclo político.

Retomando a discussão, a etapa de formulação de políticas e programas refere-se, segundo Jannuzzi (2011), aos processos e atividades relacionados à elaboração de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a

questão recém-legitimada na agenda, para que, na sequência, se possa escolher o rumo a seguir, optando por uma ou algumas das alternativas formuladas.

Theodoulou (1995) apresenta duas etapas que envolvem o processo de formulação de políticas: em primeiro lugar é preciso, antes de formular o problema, identificar o que está sendo feito a respeito do problema em questão; em segundo lugar, caso estiver sendo feita alguma coisa, a política, se adotada, deve ser esquematizada de forma que sejam implementados todos os seus objetivos.

Neste contexto, a fase de formulação de políticas envolve perguntas do tipo “o que”: qual o plano para lidar com o problema? Quais são as metas e as prioridades? Que opções estão disponíveis para atingir o almejado? Quais são os custos e os benefícios de cada uma das opções? Quais externalidades, positivas ou negativas, estão associadas com cada alternativa? (COCHRAN; MALONE, 1999: 46).

Anderson (1975), de um modo diferente, apresenta as seguintes questões, às quais o processo de formulação se deve ater: como aquilo que está sendo discutido desperta a atenção dos formuladores de políticas? Como tais assuntos são formulados? Como determinada política é selecionada entre outras alternativas?

Desta forma, a fase de formulação das alternativas é, segundo Secchi (2010), aquela em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações cujos objetivos estabelecidos poderão ser alcançados. Nessa fase, inclui-se a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da explicitação da decisão adotada, dos seus objetivos, e do seu marco jurídico, administrativo e financeiro (FREY, 2000; SARAIVA, 2006). Theodoulou (1995) acrescenta, ainda, que nessa fase são determinados os cursos de ação para lidar com os problemas de agenda, no entanto, isso não resulta, necessariamente, na adoção de políticas, uma vez que, embora um problema esteja na agenda, não significa que o governo vai tomar medidas para solucioná-lo.

Neste processo de formulação, elaboram-se uma linguagem legislativa ou regulamentar para cada alternativa, descrevendo as ferramentas, tais como, sanções, subsídios, proibições, direitos, dentre outras, e articulando a quem ou o que elas irão aplicar e quando elas não terão efeito. Dentre um conjunto de possíveis soluções, os tomadores de decisão irão fazer suas escolhas tomando por base um conjunto de critérios a serem avaliados, dentre eles, a viabilidade, a aceitabilidade política, os benefícios, os custos e outros critérios para cada alternativa (SIDNEY, 2007).

Para Theodoulou (1995), é importante que as políticas formuladas sejam passíveis de serem adotadas, portanto, aceitáveis tanto para os seus formuladores quanto para todos os demais atores envolvidos. No que se refere aos diversos atores envolvidos na formulação de políticas, Theodoulou (1995) aborda, tanto no nível estadual quanto no nível local de decisões políticas, os legisladores, o Presidente e seus assessores, as diversas agências e departamentos do Poder Executivo, bem como os grupos de interesse. De acordo com Jann e Wegrich (2007), a formulação de políticas, no contexto democrático, prossegue como um processo social complexo, no qual atores estatais desempenham um papel importante, mas não necessariamente papel decisivo.

Entretanto, conforme argumentações expostas por Souza (2006), a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada, apesar de se reconhecer a participação de outros segmentos que não os governos na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, os quais possuem maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo. E apesar, também, de existirem argumentos de que em decorrência de fenômenos como a globalização, o papel dos governos tem sido reduzido.

Por ser o momento de concepção da política, Mendonza (2007) classifica a fase de formulação como uma das mais importantes do ciclo político. Neste mesmo sentido, Rua (1997) aponta essa fase como um dos momentos mais importantes do processo decisório, onde as preferências e interesses dos atores são manifestados, colocando tais atores em conflito para decidir qual a melhor solução para o problema político. Dado o conflito de interesses nessa fase, Mendonza (2007) chama a atenção para o fato de existir um grande risco de se perder o caráter público da política.

A fase de formulação de políticas é um objeto explícito de investigação nos estudos de concepção e de instrumentos de políticas em que se procura compreender o contexto em que os tomadores de decisão tomam suas decisões, além de identificar como ocorre a seletividade das alternativas existentes. As questões de viabilidade, as interpretações judiciais dominantes, os grupos afetados pela política, são fatores que desempenham um papel na formação das alternativas políticas que emergem. Nesse contexto, o desafio dos projetos é o de encontrar soluções que sejam aceitáveis para

os participantes, mas que, também, consigam atingir os resultados desejados (SIDNEY, 2007).

O programa CrediAmigo, avaliado nesta pesquisa, foi formulado enquanto uma proposta de solução para uma determinada problemática no contexto brasileiro, tendo como base as experiências de outros programas que representam casos de sucessos na solução dessa mesma problemática em outros países.

2.1.3 Implementação

Em resposta às crescentes preocupações com a eficácia dos programas de reformas, Hill e Hupe (2002) apontam que os estudos de implementação surgiram na década de 1970 nos Estados Unidos, o que não significa dizer que até então não havia tais estudos, sendo as pesquisas de implementação realizadas sob diferentes denominações.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), a fase de aplicação ou a execução de uma política por parte das instituições e organizações responsáveis, que muitas vezes, parte do setor público, é referida como implementação.

Rua (1997) explica que a implementação corresponde às ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente, necessitando de um acompanhamento, entre outras coisas, de modo que seja possível compreender porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Jannuzzi (2011) complementa a discussão dizendo que esta etapa corresponde, também, aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente.

Conforme Jann e Wegrich (2007), um processo ideal de implementação de políticas inclui os seguintes elementos básicos:

- Especificação de detalhes do programa, abordando como e por que as agências ou organizações devem executar o programa e como o mesmo deve ser interpretado.
- Alocação de recursos, ou seja, como são distribuídos os orçamentos? Que pessoal irá executar o programa? Quais as unidades de uma organização serão responsáveis pela sua execução?

- Decisões, ou seja, como as decisões serão tomadas?

São identificadas, neste cenário, três gerações de pesquisas de implementação, sendo a primeira, que dominou a maior parte da década de 1970, caracterizada por um tom pessimista, sustentado por uma série de estudos de casos que representaram os exemplos de fracasso da implementação. A conquista mais notável desta geração de pesquisadores de implementação foi a sensibilização para o assunto em toda a comunidade acadêmica e no público em geral. A construção teórica, por sua vez, não recebeu a atenção devida, sendo, então, apresentada na segunda geração, quando foi apresentada uma série de quadros teóricos e hipóteses. Os teóricos desta geração sugeriram estudar o que realmente estava acontecendo no nível do destinatário e analisar as causas reais que influenciam a ação na base de atuação. Este período foi marcado pelos debates entre as abordagens *top down* e *bottom-up* para a pesquisa de implementação. A terceira geração, por sua vez, a partir da denominada teoria híbrida, buscou fazer uma ligação entre as abordagens *top down* e *bottom-up*, incorporando as ideias de ambas em seus modelos teóricos (PULZL; TREIB, 2007). No Quadro 1 são apresentados os autores clássicos de cada uma das abordagens.

Quadro 1 - Principais contribuições teóricas das abordagens *top down*, *bottom up* e híbrida

Abordagens Teóricas	Fundamentos Teóricos
Teoria <i>top down</i>	Pressman e Wildavsky (1973); Van Meter e Van Horn (1975); Bardach (1977); Sabatier e Mazmanian (1979, 1980); Mazmanian e Sabatier (1983).
Teoria <i>bottom up</i>	Lipsky (1971, 1980); Elmore (1980); Hjern e Porter (1981); Hjern (1982); Hjern e Hull (1982).
Teoria híbrida	Majone e Wildavsky (1978); Scharpf (1978); Mayntz (1977); Windhoff-Héritier (1980); Ripley e Franklin (1982); Elmore (1985); Sabatier (1986a); Goggin <i>et al.</i> (1990); Winter (1990).

Fonte: Adaptado de Pulzl e Treib (2007, p.91).

Na visão clássica do ciclo de política, os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política não são considerados, ou seja, não se considera o ciclo de política como um processo. Nessa visão, *top down*, a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada, em que as ações governamentais são implementadas de cima para baixo (SILVA; MELO, 2000).

Na abordagem *top down*, conforme Ckagnazaroff *et. al* (2005), há uma distinção entre a elaboração e a implementação de políticas públicas. Nessa abordagem, Dagnino (2002) argumenta que se busca o porquê de determinadas políticas serem bem implementadas e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são conduzidas ao cumprimento de objetivos estabelecidos em decisões políticas anteriores.

Segundo Rua (1997:20), estudos apontam dez pré-condições necessárias para que uma política, considerando a abordagem *top down*, seja bem implementada:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso: se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência aos seus comandos (RUA, 1997:20).

Sabatier e Mazmanian (1979) *apud* Pulzl e Treib (2007) reconhecem que o controle hierárquico perfeito sobre o processo de implementação é difícil de conseguir na prática e que as condições desfavoráveis podem causar falhas de implementação. Entretanto, os autores argumentaram que os formuladores de política poderiam garantir uma implementação efetiva através do desenho de um programa adequado e de uma estruturação inteligente do processo de implementação.

O paradigma *top down*, de acordo com Faria (2005), foi progressivamente revertido, possibilitando novas discussões acerca do desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom up*, o que está relacionado com a reforma do setor público.

Entretanto, conforme o exposto por Souza (2003), as pesquisas passaram a usar o modelo *bottom up*, não desprezando o modelo *top down*.

No modelo *bottom up*, Secchi (2010) diz que o formato que a política adquiriu após a tomada de decisão não é algo definitivo, sendo possível que a política pública seja modificada por aqueles que a implementam no dia a dia. De acordo com Souza (2003:17), as análises segundo este modelo partem de três premissas:

- a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação (SOUZA, 2003:17).

É importante que os pesquisadores reconheçam os múltiplos atores e o caráter interorganizacional de execução das políticas, desenvolvendo uma metodologia de redes para o estudo do processo de implementação. Neste sentido, sugere-se que a análise da implementação deveria iniciar com a identificação das redes de atores de todas as agências relevantes que colaboram na implementação, para então, examinar a forma como eles tentam resolver seus problemas (HJERN, 1982; HJERN; PORTER, 1981; HJERN; HULL, 1982, *apud* PULZL; TREIB, 2007).

Neste contexto, Rua (1997) discute o fato de existir casos em que as políticas chegam à fase de implementação, mas não são implementadas, tendo como uma possível razão o fato de se tratar de um processo interativo e continuado de tomada de decisões por diversos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão.

Neste contexto, a implementação no modelo *bottom up*, segundo Dagnino *et al* (2002), trata-se de uma continuação da formulação, existindo um “*continuum*” política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada por esta política, supondo, ainda, que a implementação carece de uma intencionalidade determinada pelos que detêm o poder.

Ambas as abordagens contêm opiniões muito diferentes sobre o caráter do processo de implementação. Para os adeptos da abordagem *top down*, o poder, em última instância, recai sobre os tomadores de decisão, quem definem os claros objetivos e quem são capazes de orientar hierarquicamente o processo de colocar estes objetivos em prática. Os adeptos da abordagem *bottom-up* rejeitam esta ideia de orientação hierárquica. Na visão destes, as políticas não são somente determinadas

pelo estatuto que emana de governos e parlamentos, mas em grande parte pelas decisões políticas autônomas dos atores diretamente envolvidos na execução de políticas. O foco, portanto, encontra-se na descentralização e resolução de problemas de atores locais, em vez de orientação hierárquica (PULZL; TREIB, 2007).

Enquanto o modelo *top down* é mais indicado na verificação das causas de falhas no processo de implementação, o modelo *bottom up*, por sua vez, é mais indicado na identificação das falhas no processo de elaboração de soluções e de tomada de decisão. A atenção inicial do pesquisador, a partir da perspectiva *top down*, são os documentos que formalizam os detalhes da política pública, enquanto que a partir da perspectiva *bottom-up* a atenção se concentra na observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática (SECCHI, 2010).

De acordo com Pulzl e Treib (2007), o que é ignorado pelos defensores de uma síntese das abordagens *top down* e *bottom-up* são, fundamentalmente, os diferentes pontos de vista destas abordagens com relação à conceituação do processo político e a alocação legítima de poder sobre a determinação dos resultados das políticas, à luz da teoria democrática.

A pesquisa de implementação desempenhou um papel importante no desencadeamento do movimento da política de investigação, antes centrada no Estado. Desde 1980, a pesquisa política é primariamente interessada em padrões de interação Estado-sociedade. Com base na multiplicidade de estudos empíricos nas diversas áreas políticas, a clássica governança hierárquica abriu novos caminhos para as redes políticas e interações entre atores públicos e privados, o que tem sido percebido como um modo eficaz de governança que reflete as condições das sociedades modernas (JANN; WEGRICH, 2007).

Estudos comparativos de casos abordando diferentes tipos de políticas, as configurações institucionais, os países, os casos de sucesso ou falha na implementação, poderiam complementar os esforços teóricos. Para dar continuidade aos estudos de implementação de uma maneira mais sofisticada, as abordagens interpretativas e construtivistas, ainda pouco exploradas pelos estudos anteriores, se apresentam como uma esfera a ser empreendida (PULZL; TREIB, 2007).

A implementação do programa CrediAmigo ocorreu, no primeiro momento, de modo centralizado pelo Banco do Nordeste, com o apoio de instituições como o Banco Mundial. No entanto, o programa foi sendo flexibilizado a partir das demandas e das necessidades apontadas pelo público ao qual o programa estava

sendo direcionado. Além disto, é possível perceber as influências do processo de formulação nesta fase de implementação, sendo esta uma continuidade do que havia sido proposto na etapa anterior.

2.1.4 Avaliação

A partir dos anos 1960 houve um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas, com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nos países industrializados e os esforços ao desenvolvimento na periferia. Esses processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação do Estado, a partir da segunda metade do século XX, fizeram com que um novo campo de investigação social surgisse, o de análise das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2007).

Neste mesmo contexto, o desenvolvimento da Administração Pública intensificou o interesse pela avaliação das políticas públicas e programas governamentais. Cunha (2006) relaciona esse interesse com questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, por considerarem estes estudos ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Ceneviva (2005) contribui afirmando que a literatura referente às tendências recentes na avaliação de programas e políticas públicas também elenca o problema do desempenho e da *accountability*, entre as razões para se realizarem estudos de avaliação.

Ala-Harja e Helgason (2000:8) definem avaliação assegurando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. No entanto, os autores advertem que não existe um consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, já que o conceito admite múltiplas definições. Uma definição comumente empregada seria a de Weiss (1998) que define avaliação como a estimativa sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou de uma política, comparada com um conjunto de parâmetros implícitos ou explícitos, como forma de contribuir para o aprimoramento do programa ou política.

Garcia (2001), na tentativa de combinar contribuições de diversos autores, define avaliação como sendo uma operação na qual se julga o valor de uma iniciativa organizacional, tendo em vista um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Ou ainda, a operação de constatar a presença ou a quantidade

de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, a qual se baseia em um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

De acordo com Cohen e Franco (2007), a avaliação não deve ser entendida como uma atividade isolada e autossuficiente, pois faz parte do processo de planejamento da política social, possibilitando uma retroalimentação que permite a seleção entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência. Permite, também, analisar os resultados obtidos por esses projetos, fornecendo condições de retificar as ações e reorientá-las em direção ao fim demandado.

A fase da avaliação é, na percepção de Frey (2000: 229), “imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”. Cunha (2006) contribui com esta visão afirmando que os formuladores e implementadores podem tomar suas decisões com maior conhecimento a partir das avaliações de políticas e programas, possibilitando maximizar o resultado do gasto público, identificar êxitos e superar pontos de estrangulamento.

Numa visão mais ampla, Derlien (2001) identifica três funções que podem ser atribuídas à avaliação de políticas, sendo elas: de informação, de alocação e de legitimação. Segundo Garcia (2001), o princípio elementar que sustenta a realização da avaliação se encontra no fato de que não se pode conduzir com efetividade programas e projetos sociais se os dirigentes não conhecem os sinais vitais do processo que conduz e da situação em que intervêm.

Neste estágio do ciclo político, os critérios básicos de avaliação usualmente propostos são, conforme Belloni *et. al* (2003): eficiência, eficácia e efetividade, funcionando estes como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política.

O manual da UNICEF (1990), por sua vez, destaca os seguintes critérios a serem utilizados na avaliação: eficiência (menor relação custo/benefício no alcance dos objetivos estabelecidos no programa); eficácia (medida do grau em que os objetivos e metas são atingidos pelo programa); impacto ou efetividade (efeitos, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais, no ambiente externo em que o programa interferiu); sustentabilidade (continuidade, após o término do programa, dos seus efeitos benéficos alcançados); análise custo-efetividade (próximo da ideia de custo de oportunidade e do conceito de pertinência); satisfação do beneficiário (comportamento do beneficiário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa); e equidade (a forma como os benefícios

de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e de acordo com as necessidades dos beneficiários).

De acordo com Cohen e Franco (2007), a avaliação pode ser classificada, quanto ao enfoque ou problema que se busca responder, em: avaliação de processos e avaliação de impacto. Para Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de processos visa a verificar a eficácia do programa, ou seja, se o mesmo foi ou está sendo implementado de acordo com o proposto e cumprindo as metas desejadas. Esse tipo de avaliação é, de acordo com Costa e Castanhar (2003), capaz de verificar possíveis problemas na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para a sua reprogramação através do registro de eventos e de atividade, o que permite a introdução de mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Quanto à avaliação de impacto, tais autores argumentam que esta busca: verificar a efetividade do programa, recorrendo, para tanto, a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido; identificar, ao final do programa, os efeitos produzidos sobre os seus beneficiários; além de identificar em que medida as mudanças percebidas ocorreram na direção desejada.

Durante a fase de avaliação do ciclo político, os resultados pretendidos nas políticas se movem para o centro das atenções. A lógica normativa é que no final as políticas sejam avaliadas contra os objetivos pretendidos. A avaliação, no entanto, não está associada apenas com a fase final do ciclo político. A pesquisa de avaliação se constitui em uma “subdisciplina” separada em ciências políticas, que focaliza os resultados pretendidos e as suas consequências não intencionais. Estudos de avaliação não se restringem a uma determinada fase do ciclo político, em vez disso, a perspectiva é aplicada em todo o processo de decisão política e em diferentes horizontes no tempo (JANN; WEGRICH, 2007).

De forma semelhante, Theodoulou (1995) argumenta que avaliação não necessita ser realizada apenas após a implementação da política, mas também durante todo o processo, podendo ser realizada por uma variedade de atores governamentais e não governamentais, incluindo a mídia, os acadêmicos e os grupos de interesse.

É nesse contexto que Mendonza (2007) apresenta a avaliação como sendo a fase mais dinâmica do ciclo político, a qual busca identificar se as políticas e programas foram ou não bem sucedidos, ou seja, se os impactos foram os esperados.

De acordo com Schofield e Sausman (2004), a avaliação de políticas públicas representa uma área em ascensão na literatura e busca, além de analisar as variáveis relacionadas a seu desempenho, compreender os processos políticos envolvidos. É nesse contexto que Heller e Castro (2007) afirmam estarem abertas importantes vias para o debate, seja no plano teórico ou no metodológico, destacando o fato de que os pesquisadores da área possuem consciência da fragilidade conceitual e metodológica para o estudo e desenvolvimento das políticas públicas.

Considerando a avaliação um conjunto de técnicas que adota conceitos diferenciados para referir muitas vezes aos mesmos procedimentos, Costa e Castanhar (2003) alertam para a necessidade de se avançar na teorização da prática e buscar os consensos necessários para a construção de paradigmas conceituais, pois caso contrário, cada esforço de avaliação vai exigir o estabelecimento prévio de uma estrutura de referência para a análise e o treinamento supervisionado do pessoal envolvido. Na visão desses autores tanto para avaliação de programas públicos quanto para outros campos na administração, “o aprendizado com as experiências práticas contribui para a superação das dificuldades conceituais e operacionais” (COSTA; CASTANHAR, 2003:970).

As avaliações podem conduzir a diversos modelos de aprendizagem política, com diferentes implicações em termos de mecanismos de resposta, os quais podem resultar no reinício de um potencial processo político. Neste contexto, para se prever se uma política será ou não bem-sucedida, sendo as bem-sucedidas reforçadas, um mecanismo que pode ser utilizado seria o chamado projeto-piloto, em que uma determinada medida seja, em princípio, introduzida dentro de um contexto limitado. Desta forma, as medidas que foram contestadas deverão ser revistas pelo projeto-piloto, com o intuito de evitar os conflitos, devendo assim, adiar a ação pretendida para um momento em que o clima político seja propício para um curso mais duradouro desta ação (JANN; WEGRICH, 2007).

Segundo Assumpção e Campos (2009), a preocupação com os procedimentos metodológicos e bases ideológicas do processo avaliativo buscam oferecer uma direção para as pesquisas futuras e, assim, facilitar a intervenção empírica por meio da ativação de um processo político de avaliação que enfatize a fidedignidade, transparência, credibilidade e o impacto das informações geradas.

A relevância dos estudos sobre a avaliação de políticas públicas é visível e exige dos estudiosos comprometimento e seriedade, para assim, superar os desafios existentes e alcançar resultados que se revertam em benefícios para toda a sociedade.

A subseção seguinte apresenta o processo de avaliação de impacto das políticas de microfinanças, suas dificuldades metodológicas e algumas formas de tratamento para este tipo de avaliação.

2.2 Avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas de microfinanças

A avaliação de impacto é aquela que tem por objetivo determinar se o programa atingiu os efeitos desejados sobre os indivíduos, famílias e instituições, e se esses efeitos são atribuíveis à intervenção do programa. As avaliações de impacto também podem explorar as consequências não intencionais, se positivas ou negativas, sobre os beneficiários (BAKER, 2000). Rossi, Lipsey e Freeman (2004) corroboram com este entendimento, ao passo que para os autores a avaliação de impacto visa a determinar quais as mudanças nos resultados que podem ser atribuídas à intervenção a ser avaliada.

Uma avaliação de impacto significa, segundo Mohr (1995), a determinação da extensão em que um conjunto de atividades humanas direcionadas pode afetar o estado de certos objetos ou fenômenos e, pelo menos algumas vezes, determinar porque os efeitos foram tão restritos ou tão amplos quanto se mostraram.

O que se pretende com esse tipo de avaliação é identificar os efeitos gerados no nível de bem-estar dos beneficiários das políticas de microfinanças em razão de sua implementação ou da participação do indivíduo no contexto destas políticas. Em outras palavras, verificar as mudanças ocorridas nas variáveis relacionadas ao desempenho deste indivíduo ou de sua empresa, os quais serão tratados à frente, antes e depois das políticas de microfinanças, bem como o efeito sobre tais variáveis caso o indivíduo não houvesse sofrido os efeitos destas políticas.

Os resultados de um programa governamental, entretanto, podem estar correlacionados com outros fatores e eventos e não necessariamente com o programa. Nesse sentido, para garantir um rigor metodológico, a avaliação de impacto deve, segundo Baker (2000), estimar o contrafactual, ou seja, o que teria acontecido se o projeto não existisse ou o que poderia ter sido verdade. Para determinar o contrafactual é necessário o efeito líquido das intervenções dos demais

fatores. Esta, no entanto, é uma tarefa complexa, principalmente no campo das ciências sociais. Segundo Angrist e Krueger (1999), o maior desafio da pesquisa empírica envolve afirmações sobre respostas contrafactuais.

Nesse contexto, de acordo com Baker (2000), deve-se utilizar de grupos de comparação ou controle (aqueles que não participam de um programa ou que não recebem seus benefícios) que são comparados, posteriormente, com os grupos de tratamento (indivíduos que recebem a intervenção do programa). Bamberger, Ruger e Mabuy (2006) complementam que na conclusão de uma avaliação *ex-post* de impactos sociais e econômicos de um programa, pode-se “construir” uma linha de base (*baseline data*) a partir dos dados dos administradores do projeto sobre todos os empreendedores elegíveis para obter acesso ao programa.

A determinação do contrafactual, ponto fundamental de um desenho de avaliação, pode, neste sentido, ser obtida a partir de metodologias classificadas pela literatura de avaliação de impacto em duas grandes categorias: desenhos experimentais (aleatórios) e desenhos quase-experimentais (não aleatórios).

Conforme Cohen e Franco (2007), os modelos experimentais ou quase-experimentais devem ser aplicados na avaliação de impacto considerando dois momentos (antes e depois), os quais requerem controlar os efeitos não atribuíveis ao projeto. O objetivo é estabelecer os efeitos líquidos ou impactos do projeto.

Os modelos experimentais são usualmente utilizados em laboratórios onde são definidos dois grupos com características semelhantes e que participam do experimento, sendo um grupo de controle e um grupo experimental. Os grupos de controle e experimental podem ser definidos, por exemplo, através da aleatorização no momento de definir quem receberá o tratamento (ALVES *et. al*, 2005).

O processo aleatório das unidades é, segundo Ramos (2009), o elemento-chave (onde os resultados se tornam independentes da seleção ao tratamento), pois a partir do mesmo, a seleção para receber ou não o tratamento independe de qualquer característica específica que os grupos possam ter, o que permite o bloqueio de possíveis vieses de seleção ao se comparar o resultado observado entre o grupo de tratamento e o grupo de controle.

Em determinadas áreas, no entanto, dentre elas, a social, essa lógica não é facilmente aplicável devido a diversos fatores que impedem a aplicação de técnicas experimentais puras. Neste sentido, é adotada a metodologia quase-experimental, na qual se define, também, dois grupos: um de controle e um de tratamento. A diferença

é que a divisão dos grupos não é artificial, sendo os mesmos escolhidos dentre a população alvo, pessoa/famílias que se encaixem em um dos dois grupos (ALVES *et al.*, 2005).

Rossi, Lipsey e Freeman (2004) alertam para a existência de uma grande preocupação dos avaliadores em usar qualquer modelo de avaliação de impacto no sentido de minimizar o viés na estimativa dos efeitos do programa. Entre as possíveis fontes de viés que podem ser problemáticas, especialmente em desenhos quase-experimentais, são os vieses de seleção, as tendências seculares, interferências nos eventos e maturação.

Há um consenso na literatura de que os modelos experimentais são os mais indicados para avaliação de impacto. No entanto, é também consenso de que há variáveis que limitam sua aplicação, dentre elas, o custo, o tempo e os fatores sociais, por exemplo.

É neste sentido que Ramos (2009) aponta que, apesar do consenso entre os pesquisadores de que o método experimental produz estimadores mais acurados para se avaliar o impacto de programas, se aplicados corretamente, o mesmo se torna inviável dadas suas limitações na área social. Nestas condições é usual o emprego dos modelos quase-experimentais.

De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), embora o desenho de investigação mais forte para os fins da avaliação de impacto seja o método experimental, existem várias estratégias quase-experimentais de avaliação de impacto que são potencialmente válidas, podendo ser utilizadas quando não for possível atribuir aleatoriamente metas às condições de intervenção e controle.

A lógica por trás do método quase-experimental é essencialmente a mesma dos experimentos aleatórios, exceto que os grupos de intervenção e controle não podem ser considerados equivalentes. Se nenhum dos dois grupos recebesse a intervenção, qualquer diferença entre seus resultados iria produzir viés nas estimativas dos efeitos do programa. Nesse sentido, para os modelos quase-experimentais, os procedimentos adequados devem, portanto, ajustar essas diferenças em uma estimativa do efeito do programa (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004).

Os modelos quase-experimentais podem ser usados para realizar uma avaliação quando não é possível construir os grupos de tratamento e controle através de delineamento experimental. Os controles estatísticos devem ser aplicados para resolver as diferenças entre os grupos de tratamento e o de controle, além das

técnicas de correspondência para construção de um grupo de comparação que seja o mais semelhante possível ao grupo de tratamento (BAKER, 2000).

No que se refere ao contexto das políticas de microfinanças, é possível perceber algumas dificuldades, bem como algumas formas de tratamento na avaliação dos impactos destas políticas. No Quadro 2 são apresentadas as evidências empíricas de impactos das microfinanças, a partir do qual Santos (2007) busca demonstrar as dificuldades enfrentadas neste tipo de avaliação em obter uma identificação precisa dos impactos socioeconômicos das microfinanças.

Quadro 2 - Evidências empíricas de impactos das microfinanças

Evidências empíricas de impactos das microfinanças				
Autores	Capital			Renda
	Humano A	Físico B	Social C	
Berger (1987)			+/-	+/-
Diagne (1998)	+/-			+/-
Khandker (1998)			+/-	
McNelly e Dunford (1998)	+/-			+
Lund (1995)			+	
Morduch (1998)			-	
Mosley e Hulme (1998)				+
Nguyen (1998)			+/-	
Osmani (1998)			+/-	
Pitt e Khandker (1997)			+	
Schrieder (1996)	+/-			+
Schrieder e Pfaff (1997)	+/-	+	+/-	
Schrieder e Heidhues (1993)		+/-		+
Schuler, Hashemi e Rilley (1997)			+	
Zaman (1998)			+/-	
Zeller (1993)	+	+		+
Zeller, Diagne e Mataya (1997)		+/-		+

Os impactos foram classificados como positivo (+), negativo (-) ou ambíguo (+/-):
A) no curto prazo como investimento em alimentação, no longo prazo como investimento em educação;
B) tanto como investimento, como consumo;
C) compreende o desenvolvimento da comunidade, das organizações comunitárias e promoção e participação feminina.

Fonte: Schrieder e Sharma (1999) *apud* Santos (2007).

No Quadro 03 estão apresentados os principais problemas analíticos e metodológicos que impedem os resultados das análises de impacto de ir além de apontar para uma tendência positiva, principalmente em relação à renda, dos efeitos do microcrédito. De acordo com Santos (2007), justifica-se o foco central no microcrédito dado o seu papel pioneiro e sua atualidade no debate brasileiro, sem que

isso signifique uma menor importância dos outros serviços financeiros para a clientela das microfinanças.

Quadro 3 - Principais problemas analíticos e metodológicos das análises de impacto

Problema	Dificuldade
Unidade a ser pesquisada	Identificação correta da unidade socioeconômica a ser pesquisada
Indicadores dos impactos	Escolha de indicadores adequados para constatar e medir os impactos
Atribuição de causalidade	Demonstração de forma crível que as alterações do <i>status quo</i> constatadas, isto é, seus impactos, resultaram do acesso ao microcrédito.

Fonte: Baseado em Santos (2007).

No que se refere ao terceiro problema, citado no Quadro 3, o desafio é o de constituir um grupo de controle, cujos membros possuem características correspondentes às do grupo pesquisado, mas que não tiveram acesso ao crédito no período pesquisado.

As técnicas estatísticas – ou econométricas – utilizadas em avaliação de programas permitem que relações causais hipotéticas entre as atividades do programa e os resultados almejados sejam testadas. Essas técnicas levam em conta tanto o cenário observado como os hipotéticos, ou seja, tanto o efeito da intervenção do programa sobre os participantes como o que ocorreria aos mesmos em situações hipotéticas ‘sem intervenção’ (SILLS *et. al*,2006).

Backer (2000) discute os principais métodos quantitativos de avaliação de impacto, com ressalva para o fato de que, como nenhum método é perfeito, é sempre desejável uma triangulação. No que se refere aos métodos não experimentais ou quase-experimentais, a autora faz referência aos seguintes métodos, dentre outros:

- *Emparelhamento (matching)*: em que se busca uma comparação ideal que corresponda ao grupo de tratamento dentro de algum conjunto bem definido de pessoas. O tipo mais usado de *matching* é o *propensity score matching*, na qual o grupo de controle é comparado com o grupo de tratamento com base em um conjunto de características observadas ou usando o *propensity score* (probabilidade de participação prevista dado as características observadas). Um bom grupo de controle vem do mesmo ambiente econômico, o qual deverá receber os mesmos tratamentos no que se refere aos questionários que serão aplicados e a forma como a entrevista será conduzida, se este for o caso;

- *Variável instrumental ou estatísticas de controle*: dada a participação no programa, utiliza-se uma ou mais variáveis que são importantes para a participação,

mas não para os resultados. Isso identifica a variação exógena nos resultados atribuíveis ao programa, reconhecendo que a participação não é aleatória, mas proposital. As variáveis instrumentais são utilizadas, primeiramente, para prever a participação no programa e, em seguida, se observa como o indicador de resultado varia de acordo com os valores previstos.

No Quadro 4 são apresentados os métodos de avaliação e os dados exigidos.

Quadro 4 - Métodos de avaliação e dados requisitados

Método Quase-experimental	Dados exigidos	
	Mínimo	Ideal
a) Emparelhamento (<i>matching</i>)	Informações cadastrais dos beneficiários das políticas de microfinanças.	Pesquisa ampla (experimento) com dois pontos no tempo para controlar os eventos contemporâneos.
b) Variável instrumental ou controle estatístico	Seção transversal dos dados representativos da população beneficiada com as variáveis instrumentais correspondentes	Seção transversal e séries temporais representativas da população beneficiada e não beneficiada com as variáveis instrumentais correspondentes

Fonte: Adaptado de Ezemenari, Rudqvist e Subbarao (1999) e Bamberger *apud* Baker (2000).

O objetivo dos métodos de emparelhamento (*matching*) é, segundo Heckman *et. al* (1997), identificar um grupo de comparação que possua alta similaridade com o grupo submetido à intervenção. De acordo com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), o método busca construir um grupo de controle por meio da seleção de objetivos, que individualmente ou em conjunto, são idênticos nas características específicas às do grupo de intervenção, exceto pela intervenção.

Uma característica importante da abordagem de emparelhamento, conforme Sills *et. al* (2006), é que ela é não paramétrica e, conseqüentemente, evita os pressupostos sobre distribuição e as restrições de modelos de regressão que estimam resultados como função de características observadas.

No que se refere ao método da variável instrumental ou controle estatístico, Rossi, Lipsey e Freeman (2004) explicam que o mesmo se refere ao uso de técnicas estatísticas para ajustar as estimativas dos efeitos do programa de vieses resultante da diferença entre os grupos de intervenção e controle que estão relacionados com o resultado. As diferenças a serem controladas por essas técnicas devem ser

representadas em variáveis de medida que podem ser incluídas na análise estatística. Segundo Sills *et. al* (2006), esse método depende de fatores exógenos que influenciam a intervenção, mas não o resultado da conservação.

No caso das avaliações que irão gerar seus próprios dados, Baker (2000) faz referências à existência das etapas críticas de concepção dos instrumentos de coleta de dados, amostragem, o trabalho de campo, gerenciamento de dados e acesso aos dados.

Na seção seguinte são apresentados os conceitos relacionados à microfinanças e sua relação com o desenvolvimento, e uma breve contextualização do microcrédito no Brasil, inserindo o Programa CrediAmigo.

3 CRÉDITO

3.1 Crédito, microcrédito e microfinanças

Crédito, sob o aspecto financeiro, conforme abordado por Ventura (2000), refere-se à disponibilização de determinada quantia para ressarcimento posterior. Além da abordagem monetária, o crédito também pode ser definido como um ato de confiança e como qualidade atribuída a quem toma algo emprestado.

Considerado instrumento importante e eficaz para redução da pobreza, o crédito é mais que um negócio. Segundo Yunus (2000), trata-se de um direito humano, razão pela qual as nações devem buscar uma política que permita aos pobres sair da pobreza, facilitando a eles o acesso ao crédito.

De acordo com Maes (2006), o acesso aos serviços de crédito e de depósito é uma forma de fornecer, aos pequenos empreendedores, meios para executar um papel ativo na economia. Na perspectiva de Cruz (2006), as iniciativas de crédito destinadas aos pequenos tomadores vêm-se incrementando nos países com o objetivo de ampliar a acessibilidade para pessoas que estão fora do sistema financeiro tradicional.

Neste contexto se insere, especificamente, o microcrédito. Trata-se da concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas, que normalmente não possuem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito específico voltado à produção (capital de giro e investimento), e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE *et al.*, 2002).

É visível a ineficiência do mercado de crédito brasileiro como indutor do desenvolvimento. Mais da metade dos trabalhadores brasileiros não tem acesso ao crédito porque são considerados de alto risco para o mercado financeiro em decorrência de seus baixos salários. Diante dessa situação, surgiram, em meados dos anos de 1990, várias experiências de microcrédito voltadas especificamente para esses setores considerados de alto risco para o mercado financeiro tradicional (CALDAS, 2002). De acordo com Santos (2009), evidências empíricas sugerem que no segmento dos micros empreendimentos informais com baixos níveis de faturamento e com precariedade dos negócios, a massificação do acesso ao crédito depende de instituições especializadas em microfinanças que: possuam estrutura de governança; realizem uma análise de risco eficiente frente à falta de registros contábeis formais e o “caixa único” do negócio e da família; possuam incentivos apropriados para inibir a seleção adversa e o risco moral; utilizem mecanismos de garantias adequados; e operem com custos compatíveis com os pequenos volumes das operações.

Dentre os diversos fatores que têm sido discutidos na literatura brasileira a fim de explicar o crédito escasso e raro, Coutinho *et al.* (2009) apresentam: a concorrência entre a expansão do crédito e as operações de Tesouraria dos bancos, dada a alta atratividade dos títulos públicos no Brasil; a taxação elevada dos serviços financeiros; a dificuldade de recuperação judicial do crédito, apesar dos avanços como a Nova Lei das Falências; e a concentração do mercado bancário brasileiro. Segundo Levorato (2009), uma série de fatores explica o fato da utilização de serviços financeiros estar aquém da capacidade do Brasil, dentre estes fatores, cita-se a inadequação, ao perfil da população, de algumas normas e leis que regem produtos e serviços e que têm impacto sobre a inclusão financeira.

Uma característica significativa do microcrédito, segundo Silveira (2005), é sua forma solidária de financiamento, no sentido de que grupos de interesse são formados para garantir que o usuário efetue o pagamento. Ribeiro e Botelho (2005:11) esclarecem afirmando que o “aval solidário vem a reduzir o risco moral, uma vez que cada integrante do grupo monitora as atividades produtivas dos demais”. De acordo com Thedim (2009), no mercado tradicional, as garantias reais servem para minimizar os efeitos deletérios da informação imperfeita, enquanto no mercado de microcrédito produtivo, os avais têm cunho mais moral do que colateral real.

Outra característica do microcrédito são os prazos curtos de pagamento, sempre ligados à finalidade do financiamento e ao fluxo de caixa da atividade empresarial. Desta forma, o pagamento de financiamento para capital de giro deverá ser compatível com o giro de mercadorias ou da produção e comercialização, enquanto os prazos dos investimentos em máquinas deverão atender a capacidade de retorno financeiro (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2006).

Além dessas características, o microcrédito, do ponto de vista institucional, deve ser lucrativo e sustentável, existindo, para tanto, três caminhos, conforme Berger (2006): *upgrading*, que se refere à criação de uma instituição financeira regulada a partir de uma ONG; *downscaling*, bancos comerciais e outras instituições financeiras já estabelecidas que passam expandir a forma de atuação em direção aos clientes menores, “microclientes”; *greenfields*, quando se tem a criação de instituições totalmente novas. A sustentabilidade do negócio em microfinanças é viável nas evidências de diversas instituições de alguns países da América Latina, onde o contexto de microfinanças se caracteriza pela predominância da abordagem com enfoque de mercado. Tanto o interesse social quanto o financeiro tornam-se viáveis com o incremento da escala (quantidade de clientes atendidos) e do escopo (variedade de serviços prestados), além de outros fatores interferentes (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

Conforme Pereira *et al.* (2009), o setor de microcrédito tem expandido em velocidade menor do que a requerida pelo universo empreendedor de baixa renda, entre outras razões, porque tem trabalhado em escala com apenas um produto, sendo que os empreendedores possuem necessidades diversas que abrangem desde capital de giro até financiamento de investimentos, antecipação de recebíveis, entre outros.

A grande expansão dos canais de distribuição, produtos e volumes de crédito, ocorrida nos últimos anos no Brasil, ainda não encontrou equivalência no segmento dos pequenos negócios. A eficiência e modernização do sistema financeiro brasileiro, a tradição do crédito dirigido, os inúmeros fundos públicos para *funding* de operações de crédito mostram-se insuficientes para alterar esse quadro. Para sua superação, a crítica quanto ao desinteresse dos bancos em financiar pequenas empresas deve dar lugar ao desenvolvimento de estratégias que levem em conta a racionalidade econômica tanto do lado da oferta como da demanda no mercado de crédito (SANTOS, 2009).

Segundo Coutinho *et al.* (2009), o atendimento às necessidades particulares das micro e pequenas empresas (MPEs) na prestação de serviços financeiros básicos ainda é incipiente, tendo como limitador à expansão desse segmento a falta de apoio do setor bancário privado, pouco propenso a compartilhar os riscos dos negócios, especialmente em razão da alta mortalidade das MPEs. Por este motivo, os referidos autores defendem que os benefícios sociais do microcrédito justificam o apoio público a essas operações.

Como exposto por Thedim (2009), se por um lado adota-se a premissa de que o Estado não deve operar empréstimos e outros serviços financeiros, por outro lado, reconhece-se sua prerrogativa e legitimidade para articular programas de desenvolvimento, de primeiro, segundo e terceiro pisos, para expandir a oferta de serviços microfinanceiros.

De acordo com Cavalcante (2003), o microcrédito pode ser entendido como uma alternativa viável de política pública de geração de emprego e renda, constituindo-se como proposta capaz de ampliar as oportunidades para realização de negócio dos microempreendimentos formais e informais no contexto local. O autor acrescenta, ainda, o fato dos programas de microcrédito utilizarem uma metodologia de análise e concessão de crédito adaptada às características de seu público-alvo, com a presença marcante dos agentes de crédito e com o uso da garantia baseada no aval solidário. Tal característica insere o microcrédito em um conjunto de ferramentas de política pública para geração de emprego e renda.

Neste momento torna-se interessante proceder a distinção entre o microcrédito e as microfinanças. O microcrédito está inserido em um contexto mais amplo denominado microfinanças, o qual engloba todos os serviços financeiros para populações de baixa renda, inclusive financiamento ao consumo. Segundo Soares e Melo Sobrinho (2008), as microfinanças abrangem a oferta de serviços como conta corrente, poupança, seguro, orientação empresarial, incluindo o crédito produtivo e o crédito para consumo, direcionado àqueles que não necessariamente desenvolvem atividade produtiva. Righetti (2008), ao apresentar definições de microfinanças aponta que tais definições possuem em comum o elemento de caracterizar as microfinanças como serviços financeiros, que incluem o microcrédito, as micropoupanças, o crédito imobiliário, entre outros, fornecidos com metodologias próprias para a população de baixa renda.

Enquanto o microcrédito tem por objetivo fomentar as atividades produtivas, as microfinanças visam a oferecer serviços financeiros à população de baixa renda. As microfinanças são consideradas, de acordo com Monzoni (2006), um instrumento importante de geração de renda e redução da pobreza, tornando-se uma estratégia de desenvolvimento econômico e social dentre as políticas públicas.

Conforme Souza (2010), a indústria de microfinanças, com suas especificidades próprias na oferta de crédito e serviços financeiros à população de baixa renda, é formada por instituições financeiras convencionais e instituições de microfinanças (IMFs) que compreendem: os bancos públicos e os bancos privados, os quais podem trabalhar 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, responsáveis pela operacionalização da carteira de microcrédito (segundo piso); as financeiras; os “bancos do povo”, aqueles que operam por meio de fundos públicos, estaduais e municipais; e as Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCMs).

Segundo Neri (2008), as microfinanças têm por objetivo aumentar o fluxo do sistema financeiro nos seus diversos segmentos, dando ênfase especial ao crédito, e também à poupança e ao seguro. Podem ser percebidas como uma provisão de serviços financeiros de pequena escala para negócios e famílias tradicionalmente mantidas à margem do sistema financeiro.

Silva (2007) também chama a atenção para a distinção entre o microcrédito, o microcrédito produtivo e o microcrédito produtivo orientado. Segundo o autor o microcrédito é o serviço de crédito para a população de baixa renda; o microcrédito produtivo, por sua vez, trata-se do serviço de crédito de pequeno valor para as atividades produtivas; por fim, o microcrédito produtivo orientado relaciona-se ao serviço de crédito para as atividades produtivas, baseado no relacionamento personalizado entre a instituição de microcrédito e o empreendedor, por meio de agentes de crédito.

Segundo Barone *et al.* (2002), é fundamental que o microcrédito seja concedido de forma assistida, tendo em vista que o tomador nem sempre vislumbra o crédito como investimento no seu ramo de negócio e, por isso, o papel dos agentes de crédito que, além de levar as informações e orientações essenciais para o êxito do negócio, realizam um diagnóstico da situação financeira e dos aspectos gerenciais do

negócio, dimensionando a viabilidade do crédito a ser concedido, participando, desta forma, de todo o processo de liberação e recebimento do crédito.

3.2 Microcrédito e desenvolvimento econômico

Conforme Prado (2002), o banco comercial é, enquanto principal agente de crédito, o responsável por captar recursos excedentes e transferi-los aos agentes deficitários. Esse mecanismo de transferência faz do crédito um importante canal para o desenvolvimento de uma economia.

O crédito, conforme já observado, permite incrementar e facilitar a realização de investimentos nas atividades das empresas, além de aumentar o grau de consumo das famílias. Neste sentido, o comportamento das empresas e famílias tende a promover o crescimento econômico e, por consequência, a melhora na qualidade de vida.

De acordo com Levine (1997), a acumulação de capital e a inovação tecnológica são fundamentais para o sistema financeiro desempenhar ações que gerem impactos positivos para o crescimento econômico e a inovação tecnológica. Guiso, Sapienza e Zingales (2002) argumentam, ainda, que um bom ambiente financeiro propicia o empreendedorismo dos agentes e a competição nos mercados, o que promove o crescimento econômico local.

Bittencourt *et al.* (1998), por outro lado, alertam que, até o fim dos anos 1980, a tentativa de modernizar a agricultura a partir do desenvolvimento de tecnologias agropecuárias e de políticas de crédito rural subsidiado produziu o aumento da pobreza rural, a concentração de renda e de terra, além de altos índices de inadimplência e serviços rurais ineficientes e com elevado custo operacional.

No entanto, conforme exposto por Lima (2010), uma análise mais completa da problemática regional deve considerar a influência do sistema monetário sobre a dinâmica do crescimento. Para a autora, o nível de desenvolvimento do sistema bancário e financeiro de uma localidade implicará maior ou menor dificuldade em seu desenvolvimento, dado que a disponibilidade de crédito e as expectativas dos agentes em relação à preferência pela liquidez local afetam a geração de renda e riqueza.

A disponibilidade de crédito para empreendedores de baixa renda, capazes de transformá-lo em riquezas para eles próprios e para o País, faz do microcrédito, conforme exposto por Barone *et al.* (2002), parte importante das políticas de

desenvolvimento. Na visão desses autores, o impacto social do microcrédito, embora de difícil mensuração, tem sido positivo, resultando em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias, contribuindo, também, para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da autoestima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores.

Conforme exposto por Coutinho *et al.* (2009), o desenvolvimento econômico de um país deve ter por objetivo principal ampliar o bem-estar de seus cidadãos e, portanto, é fundamental promover a inclusão social no Brasil, para que o país impulsione seu desenvolvimento, incorporando aos circuitos de renda, emprego, educação e cidadania parcela significativa da população. Na visão desses autores, o acesso a serviços financeiros constitui um passo crucial para a inclusão social.

Segundo Neri e Medrado (2005), o microcrédito, além do seu aspecto de política social, em que sua grande vantagem é gerar incentivos para que seu beneficiário se envolva em atividades produtivas para poder pagar sua dívida, de modo que ele tenha capacidade de aumentar a sua renda, é, também, e principalmente, uma política de desenvolvimento econômico, da qual se espera gerar aumentos na produtividade, lucro e estabilidade no setor das microempresas.

A união de esforços das entidades operadoras, do poder público e das instituições de fomento, visa à criação no país de um círculo virtuoso, tendo a política pública de acesso ao crédito como alavanca principal de um processo contínuo de geração de ocupação e renda (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005).

Segundo Sela, Sela e Costa (2006), o microcrédito se tornou uma alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e importante instrumento no auxílio às políticas de combate ao desemprego. Não sendo possível alocar toda a mão de obra disponível em ocupações ditas formais, busca-se por alternativas que venham, ao menos, minimizar o problema. Iniciativas governamentais e de outros órgãos surgem para contribuir com a diminuição do desemprego.

As políticas públicas voltadas à inclusão social e combate à pobreza necessitam compreender o público-alvo a ser atingido, ou seja, um público com as seguintes características: baixa renda, informal, com baixa escolaridade e que sobrevive, em grande parte, por meio de atividades de subsistência. Torna-se, desta forma, a necessidade de retomar o conceito de economia familiar (forma de produção

cuja base é depreendida da mão de obra no próprio contexto familiar) e, através de ações integradas de acesso ao crédito, promover sua inclusão e desenvolvimento (BARONE; SADER, 2008).

3.3 Microcrédito no Brasil

No Brasil, a ideia do microcrédito chegou com maior expressividade após o advento do plano de estabilização econômica em 1994, o Plano Real. De acordo com Sánchez, Sirtaine e Valente (2002), até 1997 o desenvolvimento dos serviços de microcrédito no Brasil ficou consideravelmente atrás de outros países latino-americanos em razão dos seguintes motivos: longo período de alta inflação, que prevaleceu antes que o Plano Real fixasse o real ao dólar; restrições sobre a capacidade das ONGs de atuar como intermediários financeiros e agilizar financiamento externo; e uma rígida lei de agiotagem que limitava as taxas de juros cobradas pelas ONGs a níveis insustentavelmente baixos.

No ano de 1999, a aprovação da Lei nº 9.790/1999, conhecida como Lei das Oscips (Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público), ampliou a forma de atuação do Terceiro Setor, composto por agentes privados com fins públicos, permitindo a formação de vínculos entre as entidades públicas e privadas com repasse de verbas destinadas a operação de microcrédito. Posteriormente, no ano de 2001, a Lei nº 10.194/2001 estabelece a criação de entidades especializadas em microcrédito, denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM). Todas essas medidas representam avanços no marco regulatório que impulsionam o desenvolvimento das ações voltadas para o campo das microfinanças.

No ano de 2003, a Medida Provisória 122 de 25 de junho atribuiu ao Conselho Monetário Nacional competência para regulamentar as aplicações dos bancos convencionais, dos bancos múltiplos com carteira comercial, da Caixa Econômica Federal, além das cooperativas de crédito e de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores. O Sistema de Microcrédito no Brasil se consolidou por meio da Resolução 3.106 de 25 de junho de 2003 do Banco Central do Brasil que, por intermédio do Conselho Monetário Nacional, aprovou o funcionamento do microcrédito no Brasil. Posteriormente, a Lei nº 10.735/2003 estabeleceu que os bancos múltiplos com carteira comercial, Caixa Econômica Federal, cooperativas de crédito, mantivessem aplicado em operações de crédito a parcela de recursos oriundos de 2% dos depósitos à vista por eles captados, sob pena

de recolhimento compulsório ao Banco Central, para a população de baixa renda com atividade produtiva informal. Essas medidas tratam de mecanismos para fomentar os investimentos destinados às microfinanças.

Em 2005, a Lei nº 11.110/2005 instituiu o microcrédito produtivo orientado com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares, formais e informais, cujas atividades produtivas apresentem um faturamento anual bruto de até R\$ 120 mil. Foi, então, viabilizada uma nova fonte de recursos proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Por meio do referido instrumento, Lei nº 11.110/2005, o Ministério do Trabalho e Emprego definiu o microcrédito produtivo orientado como o crédito concedido para atender às necessidades financeiras produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

Após experiência brasileira na área de microcrédito, na década de 1970, com o programa de crédito da UNO (União Nordestina de Apoio às Pequenas Organizações), no ano de 1986, foram desenvolvidas outras experiências de microcrédito, como: o Banco da Mulher (RJ) em 1984, o Banco de Microcrédito (PR), em 1986 e o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), em Porto Alegre, no ano de 1987, que deu origem ao Sistema CEAPE, uma rede de organizações de microcrédito (SELA, SELA, COSTA, 2006). Desde então, outros CEAPEs foram reproduzidos em demais estados brasileiros, novas instituições foram criadas e o poder público vem atuando com programas direcionados ao tomador de microcrédito.

Existem hoje no Brasil ONGs, OSCIPs (Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público), SCMs (Sociedades de Crédito ao Microempreendedor), cooperativas de crédito, financeiras e bancos comerciais que realizam operações semelhantes, ou seja, operações de crédito para pessoas de baixa renda, no entanto, apresentam marcos institucionais distintos (ALVES; SOARES, 2003).

Em termos de cobertura territorial, aproximadamente 70% das instituições habilitadas ao microcrédito se encontram nas regiões Sul e Sudeste, sendo que apenas 10% se localizam nas regiões Norte e Centro-Oeste. Por outro lado, destaca-se que 85% dos créditos são concedidos para a região Nordeste, que concentra quase 90% do total de beneficiários atendidos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

Na Tabela 1 é apresentado, sinteticamente, um levantamento da oferta de microcrédito no Brasil em dezembro de 2006 e dezembro de 2007.

Tabela 1 - Oferta de Microcrédito no Brasil, em dezembro de 2006 e dezembro de 2007.

Tipo	dez./06		dez./07			
	Entidades	Clientes	Entidades	Clientes	Valor médio empréstimos (R\$)	Valor emprestado (R\$ milhões)
SCMs	56	21.286	53	20.145	2.531,92	51,01
ONGs, Oscips e fundos públicos	136	89.997	143	94.856	724,47	68,72
CrediAmigo	1	235.729	1	299.975	782,07	234,60
Cooperativas de microempresários	23	33.672	27	64.637	3.921,06	253,45
Bancos privados	4	42.083	4	65.587	1.680,00	78,70
Recursos direcionados*	-	267.512	-	518.182	970,74	503,02
Total	220	690.278	228	1.063.383	1.768,38	1.189,49

Fonte: SOARES; MELO SOBRINHO, 2008.

* Aplicação de 2% dos depósitos à vista captados por várias instituições financeiras, exceto cooperativas de crédito, nos termos da Lei n. 10.735/2003.

Conforme exposto por Darcy e Soares (2004), apesar do crescimento expressivo do número de entidades ofertantes de microcrédito no pós-Real, as mesmas atendem, ainda, a uma pequena parcela da demanda estimada pela Organização Internacional do Trabalho. Barone e Sader (2008) afirmam que o Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste, considerado o maior programa de microcrédito produtivo orientado do país, é responsável por grande parte da oferta de microcrédito.

A oferta de microcrédito no Brasil constituiu-se em um programa social inovador, devido a pelo menos três características, segundo Pereira *et al.* (2009): os programas buscam e priorizam o atendimento ao crédito produtivo, que se caracteriza como importante ação para geração de ocupações e melhorias de renda; o crédito produtivo opera sob princípios estritamente de mercado, diferentemente da maioria dos programas de combate à pobreza; a articulação do microcrédito com outras políticas de desenvolvimento econômico local.

Segundo Thedim (2009), ainda há muito a fazer para fortalecer o setor de microfinanças no Brasil, sendo a assimetria de informação e o custo oportunidade do investimento, as principais barreiras para atrair o setor financeiro tradicional a

engajar-se nesse segmento de mercado. O referido autor afirma que as evidências demonstram que as políticas implantadas pelo governo federal desde 2003 têm contribuído de forma marginal na ampliação do microcrédito produtivo e que o único esforço efetivo com resultado expressivo, no entanto, insuficiente para atender às necessidades dos empreendedores sem acesso adequado, é a operação do Banco do Nordeste, resultado de persistência, competência e compromisso do próprio banco.

3.4 Caracterização do CrediAmigo

O CrediAmigo é o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste, que desde 2011 faz parte do Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal, o Crescer, inserido entre as estratégias do Plano Brasil Sem Miséria para estimular a inclusão produtiva da população extremamente pobre.

O público-alvo do programa são pessoas que trabalham por conta própria, empreendedores individuais ou reunidos em grupos solidários que atuam nos setores informal ou formal da economia. Conforme classificação do Banco do Nordeste, os clientes do CrediAmigo são agrupados em três níveis de estruturação: subsistência (vendas mensais iguais ou inferiores a R\$ 1.000,00), acumulação simples (vendas mensais entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00) e acumulação ampliada (vendas mensais superiores a R\$5.000). Este público, até dezembro de 2011, contava com uma estrutura de 380 unidades de atendimento, em 1878 municípios, conforme Figura 1.

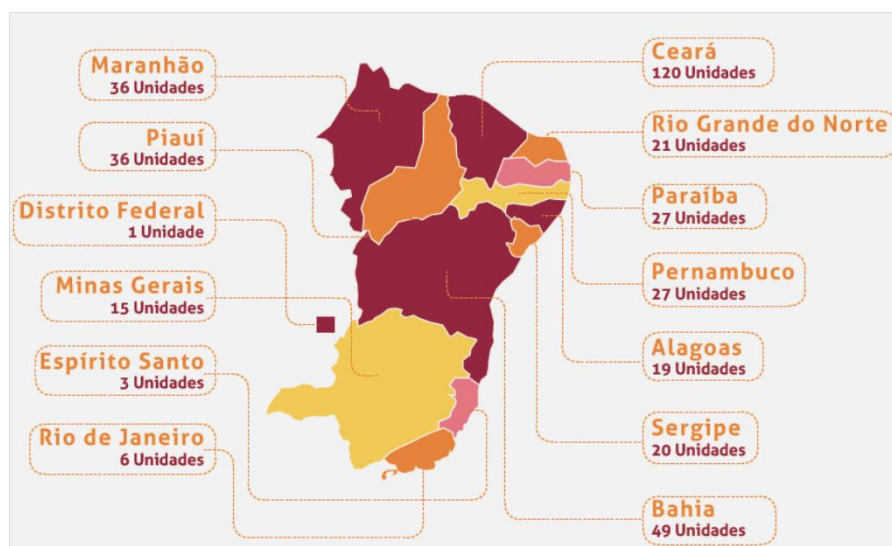


Figura 1 - Unidades de atendimento do programa CrediAmigo

Fonte: Relatório Anual CrediAmigo 2011/BNB

Após o projeto-piloto com cinco unidades do CrediAmigo, em 1997, o Banco do Nordeste implementou, no ano de 1998, o Programa CrediAmigo. A partir desse período, Souza (2010) descreve os ciclos operacionais do programa: o primeiro ciclo (1998 a 1999) corresponde ao período de fundação do programa, momento das definições das suas principais características como o uso da metodologia do aval solidário, a presença do assessor de crédito, a figuração no âmbito do microcrédito produtivo, incentivando atividades informais já estabelecidas dentre outras; o segundo ciclo (2000 a 2002) foi o momento de aprendizagem, com a elaboração do primeiro plano de negócios do CrediAmigo com ações estratégicas para fortalecer e expandir o programa, sendo esse momento marcado pelas tentativas de acerto; o terceiro ciclo (ano 2003) foi a fase de transição, tanto pelas novas medidas no âmbito interno, como a criação do Ambiente de Microfinanças e da Superintendência de Microfinanças e Programas Especiais, inserindo o Programa CrediAmigo no espaço organizacional da instituição, quanto pela mudança na forma de operacionalização do programa por meio da assinatura do Termo de Parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), o qual conta com colaboradores exercendo as funções de assessor coordenador, assessor administrativo, assessor de crédito, assessor de recursos humanos e demais técnicos vinculados junto à sede do Instituto. A parceria possibilitou melhoras na política de recursos humanos para os assessores, bem como a capacitação permanente e a remuneração por incentivo. O programa iniciou, a partir desse momento, o processo de ascensão e consolidação; no quarto ciclo (ano 2004 em diante), marcado pelo planejamento estratégico, destaca-se a importância de trabalhar com visão de longo prazo, momento a partir do qual o CrediAmigo adquire maturidade, permitindo projeções de expansão e a criação de novos produtos que lhe permita, cada vez mais, alcançar o mercado onde atua.

No que se refere aos produtos oferecidos pelo programa CrediAmigo, são apresentados: a) o CrediAmigo CRESCER – Solidário, que oferece recursos destinados à aquisição de matéria prima/mercadorias e pequenos equipamentos, com empréstimos de R\$ 100,00 a R\$ 1.100,00 para bancos comunitários de 15 a 30 pessoas e empréstimos de R\$ 100,00 a R\$ 2.000,00 para grupos solidários de 3 a 10 pessoas; b) CrediAmigo CRESCER – Individual, oferece recursos para aquisição de máquinas, equipamentos e reformas, com empréstimos de R\$ 300,00 até R\$ 8.000,00; c) CrediAmigo Giro Complementar, que oferece recursos para aquisição de matéria prima/mercadorias, com empréstimos de R\$ 2.100,00 até R\$ 15.000,00 para

grupos de 3 a 10 pessoas ou, no caso dos bancos comunidades, grupos de 15 a 30 pessoas. Além desses produtos, o CrediAmigo oferece o Seguro Vida CrediAmigo, o Seguro Prestamista, uma conta corrente com movimentação por meio do cartão magnético e o serviço de Orientação Empresarial e Ambiental (BANCO DO NORDESTE, 2012).

Quanto à forma de atuação do CrediAmigo, o Banco do Nordeste, além da parceria com o INEC, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), passou a operacionalizar o programa, também, no Rio de Janeiro, em parceria com o VivaCred. Ambas as Oscip's, INEC e VivaCred, são responsáveis pela execução do CrediAmigo, conforme plano de trabalho aprovado pelo Banco do Nordeste. Na operacionalização do programa, é adotada a metodologia do microcrédito produtivo orientado, que consiste no: atendimento aos empreendedores formais ou informais com finalidade de efetuar o levantamento socioeconômico para definição das necessidades de crédito; no relacionamento direto dos assessores com os empreendedores, no próprio local de trabalho; e na prestação de serviços de orientação sobre o planejamento do negócio.

No que se refere aos indicadores de alcance do programa CrediAmigo, conforme apresentado na Tabela 2, os mesmos têm apresentado um aumento constante ao longo dos anos, bem como o volume de crédito emprestado.

Tabela 2 - Indicadores de Alcance do Programa CrediAmigo*

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Carteira Ativa (R\$ Milhões)	106,7	136,3	170,6	234,7	362,2	501,7	742,6	1.144,88
Clientes Ativos	162.868	195.378	235.720	299.975	400.413	528.792	737.826	1.046.062
Clientes Novos Atendidos	81.564	90.197	107.216	142.593	194.700	294.626	335.330	483.131
Clientes Atendidos (Acumulado)	425.898	516.095	623.787	766.582	961.563	1.211.722	1.547.587	2.034.525
Empréstimos Desembolsados (Quantidade)	507.807	595.742	690.415	824.782	1.009.236	1.259.594	1.632.482	2.246.905
Empréstimos Desembolsados (R\$ Milhões)	440,9	548,2	639,6	794,3	1.087,5	1.499,2	2.066,3	2.975,86
Valor Médio dos Empréstimos (R\$)	868,28	920,26	926,41	962,99	1.077,59	1.190,23	1.265,75	1.324,43

Fonte: Relatório Anual CrediAmigo 2011/BNB.

* Valore correntes.

A partir destes resultados, o Programa CrediAmigo é considerado o maior programa de microcrédito produtivo orientado do país. O programa tem alcançado êxito em função de alguns pilares de sustentação, sendo eles, conforme verificado por Souza (2010): a) Instituição Banco do Nordeste do Brasil S.A. (equipe de técnicos, modelo de *dowscaling*, credibilidade, capilaridade, operacionalizar o microcrédito produtivo orientado em primeiro piso, decisão de vincular o sucesso às pessoas, fonte de recursos permanente); b) Parcerias (Banco Mundial – BIRD, principalmente); c) Modelo sustentável (metodologia específica de microcrédito urbano, baixo risco das operações, unidades de negócio independentes); d) Grupo solidário (grupo de 3 ou mais pessoas conhecidas entre si, que residem ou trabalham próximas umas das outras, dentre as quais escolhem um coordenador como líder do grupo); e) Atendimento personalizado (presença do assessor de crédito, atuação através de mandato por via Oscip, trâmite fácil, prazo curto, crédito adequado ao ciclo de negócios, criação de produtos conforme o perfil dos beneficiários).

De acordo com Neri (2008), todas as características dos programas bem-sucedidos de microcrédito, apontadas por Rhyne e Holt (1994), integram o desenho do CrediAmigo, a saber: criação de grupos de pessoas que juntas realizam os empréstimos e se responsabilizam pelo pagamento das dívidas; contato direto dos agentes do banco com a realidade e o ambiente dos beneficiários; empréstimos de baixos valores e progressivos; flexibilidade das formas e das datas dos pagamentos; sem juros e sem empréstimos subsidiados, e, ainda, sem propensão ao perdão de dívidas.

4 METODOLOGIA

Nesta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização do presente estudo, classificado como descritivo, na busca de avaliar o processo político e os efeitos do Programa CrediAmigo em municípios atendidos pelo Banco do Nordeste no norte de Minas Gerais. Quanto à avaliação do processo político e dos efeitos do programa na percepção dos gestores, beneficiários e assessores (objetivos 1 e 2 deste estudo), utilizou-se de análise qualitativa, conforme os procedimentos apresentados na subseção “Procedimentos Qualitativos”. Quanto à identificação do impacto do Programa CrediAmigo nos empreendimentos de municípios no norte de Minas Gerais (objetivo 3), utilizou-se de análise quantitativa,

conforme os procedimentos apresentados na subseção “Procedimentos Quantitativos”.

4.1 Procedimentos qualitativos

4.1.1 Coleta de dados

Realizou-se um levantamento de dados primários, coletados por meio de entrevistas semi estruturadas com atores estratégicos do Banco do Nordeste, envolvidos com o Programa CrediAmigo. A entrevista semi estruturada, como definida por May (2004:148), é:

[...] entre os métodos estruturados e os focalizados existe um que utiliza técnicas de ambos. As perguntas são normalmente especificadas, mas o entrevistador está mais livre para ir além das respostas de uma maneira que pareceria prejudicial para as metas de padronização e comparabilidade. As informações sobre idade, sexo, ocupação, tipo de domicílio e assim por diante podem ser perguntadas em um formato padronizado. O entrevistador, que pode buscar tanto o *esclarecimento* quanto a *elaboração* das respostas dadas, pode registrar informação qualitativa sobre o tópico em questão. Isso permite que ele tenha mais espaço para *sondar* além das respostas e, assim, estabelecer um diálogo com o entrevistado (MAY, 2004:148).

Foram entrevistados quatro gestores centrais do programa CrediAmigo, sendo um deles ocupante do cargo de gerência de Ambiente de Microfinança Urbana do Banco do Nordeste, selecionado em função de sua participação no processo de formulação e implementação do programa, o qual indicou os demais gestores. Além destes, foi entrevistado o gerente executivo da Célula de Avaliação de Políticas e Programas do BNB, no intuito de uma entrevista “piloto” e para melhor compreender o processo de avaliação interna praticado pela instituição. Além dos gestores centrais, foi também, entrevistado o gestor regional, responsável pela região norte de Minas Gerais. Portanto, foram entrevistados, no total, seis gestores, os quais, para fins de análise, foram identificados por códigos, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Caracterização dos gestores centrais e do gestor regional

GESTORES	CARGOS OCUPADOS
G1	Gerência de Ambiente de Microfinança Urbana; Gerência da Célula de Avaliação de Políticas e Programas; Superintendência de Microfinanças e MPE; Gerência Executiva do Ambiente de Microfinança Urbana; Gerência de Microfinanças de MG/ES
G2	
G3	
G4	
G5	
G6	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao cargo ocupado, optou-se em apresentá-los de modo aleatório, sem correspondência com os seus ocupantes, para preservar a identificação dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas no mês de março de 2012, na cidade de Fortaleza (CE), com os gestores centrais e na cidade de Montes Claros (MG), com o gestor regional.

Outra fonte de dados primários foram as entrevistas semi estruturadas com os assessores de crédito e/ou coordenadores e com os beneficiários¹ do CrediAmigo da região norte de Minas Gerais. Os municípios atendidos nessa região pelo Banco do Nordeste, em março de 2012 são os apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 - Municípios atendidos pelo BNB no norte de Minas Gerais

Agências	Municípios Atendidos
Monte Azul	Monte Azul, Vargem Grande do Rio Pardo, Espinosa, Santo Antônio do Retiro, Gameleiras, Catuti, Mato Verde, Mamonas, Montezuma;
Porteirinha	Porteirinha, Serranópolis de Minas, Grão Mogol, Riacho dos Machados, Pai Pedro;
Janaúba	Janaúba, Nova Porteirinha, Verdelândia, Varzelândia, São João da Ponte, Jaíba, Matias Cardoso;
Montalvânia	Montalvânia, Manga, Juvenília, Miravânia, Feira da Mata
Januária	Januária, Itacarambi, Lontra, Ibiracatu, Conego Marinho, Bonito de Minas, Pedras de Maria da Cruz, São João das Missões;
Brasília de Minas	Brasília de Minas, São Romão, Ubaí, Luislândia, São Francisco, Japonvar, Icaraí de Minas;
Montes Claros	Montes Claros, São João do Paraíso, Claro dos Poções, Engenheiro Navarro, Itacambira, Mirabela, Francisco Sá, Coração de Jesus, Juramento, Capitão Enéas, Bocaiúva, Glaucilândia, Guaraciama;
Pirapora	Pirapora, Ibiai, Buritizeiro, Lassance, Lagoa dos Patos, Várzea das Palmas, Jequitaiá, Ponto Chique;
Salinas	Salinas, Taiobeiras, Itinga, Araçuaí, Divisa Alegre, Rubelita, Virgem da Lapa, Coronel Murta, Rio Pardo de Minas, Cural de Dentro.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Entre as nove agências do CrediAmigo na região norte de Minas Gerais, foram visitadas sete, selecionadas em função da acessibilidade quanto à localização geográfica.

¹ Ressalta-se que para fins deste estudo, os clientes, na denominação do Banco do Nordeste, serão chamados de beneficiários, em função de sua participação no Programa CrediAmigo.

O número de entrevistados em cada uma das agências visitadas pode ser observado na Tabela 3. Salienta-se que, para as análises, os assessores de crédito entrevistados foram codificados com a letra A, seguido do número da entrevista (A1, A2,..., A5). Os coordenadores, por sua vez, foram codificados com a letra C, seguindo da mesma forma (C1, C2 e C3). Já os beneficiários foram codificados com a letra B (B1, B2,..., B26).

Tabela 3 - Número de entrevistados por municípios visitados

MUNICÍPIOS VISITADOS	Número de entrevistados	
	Assessores/coordenadores	Clientes
Brasília de Minas	1	2
Januária	1	3
Montes Claros	2	5
Monte Azul	1	4
Porteirinha	1	4
Janaúba	1	4
Pirapora	1	4
TOTAL	8	26

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas foram realizadas em março de 2012. A escolha dos entrevistados se deu de modo aleatório (não sistemático), porém, considerando a acessibilidade. Sempre que possível, as entrevistas eram realizadas no próprio local de trabalho do beneficiário e outras eram realizadas na agência do CrediAmigo. As entrevistas na agência permitiram o contato com beneficiários de outros municípios que se deslocam até a agência de atendimento responsável pelo município a que pertencem.

Quanto aos instrumentos de coleta dos dados, foram utilizados roteiros com uma lista de temas/assuntos para discussão durante as entrevistas (*checklist*), elaborados a partir das referências bibliográficas referente à teoria do ciclo político, dentre elas, destaca-se a de Jann e Wegrich (2007). O modelo de *checklist* utilizado para as entrevistas com os gestores centrais foi dividido em quatro blocos temáticos: o primeiro bloco (Percepção do Problema) busca captar informações em relação à percepção da problemática observada, a qual o Programa CrediAmigo se propôs enquanto uma solução; o segundo bloco (Formulação do Programa) visa a identificar que ações foram planejadas e o contexto em que as decisões foram tomadas de modo que o CrediAmigo fosse vislumbrado como a alternativa para o problema percebido; o terceiro bloco (Implementação do Programa) tem por objetivo discutir o processo

de execução do programa, como se deu as especificações do mesmo, seus objetivos, a identificação dos executores e o envolvimento destes com os objetivos propostos; o quarto bloco (Avaliação Atual do Programa) se propõe a identificar as percepções atuais em relação ao Programa CrediAmigo. A entrevista com o gestor regional abordou apenas as temáticas do quarto bloco.

As entrevistas com os assessores e/ou coordenadores e com os beneficiários do CrediAmigo tiveram por objetivo realizar uma avaliação do programa na percepção destes atores, algo semelhante ao discutido com os gestores, envolvendo os temas do quarto bloco. No entanto, identificando as mudanças ocorridas nas vidas dos beneficiários, em seus empreendimentos, a aceitação dos mesmos com o Programa, e as mudanças percebidas por aqueles que estão em contato direto com os beneficiários, ou seja, na visão dos assessores de crédito e/ou dos coordenadores, os quais, conhecendo a realidade do programa, contribuíram na identificação dos pontos fortes e fracos do programa. Desta forma, tem-se uma avaliação do programa CrediAmigo na percepção daqueles que o conceberam e que o observam a partir de uma mais visão estratégica, aquela advinda do escalão superior na hierarquia das tomadas de decisões (gestores), daqueles que possuem uma visão voltada mais para o operacional, próxima da realidade do programa, mas que está, de certa forma, vinculado às visões estratégicas que lhes são transmitidas pelos gestores (assessores de crédito e/ou coordenadores) e aqueles que de fato vivem e sentem a realidade do CrediAmigo em seus negócios e em sua própria vida (beneficiários do programa), buscando, assim, uma avaliação do programa mediante triangulação.

4.1.2 Técnica de análise

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio da técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (2004, p.42) como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2004, p. 42).

Segundo Vieira e Zouain (2005), a análise de conteúdo refere-se a um método de análise de dados em pesquisas que pode utilizar diferentes técnicas para

tratamento do material coletado, envolvendo, por exemplo, entrevistas, quer não estruturadas ou semiestruturadas, e a observação documental.

No desenvolvimento desta pesquisa foram realizadas três etapas básicas definidas por Bardin (2004) para a análise de conteúdo. São elas: pré-análise, em que são definidos os materiais e os procedimentos a serem seguidos, incluindo a transcrição das entrevistas; exploração do material, que corresponde à implementação destes procedimentos, envolvendo a leitura do material (transcrições) e a seleção das categorias das análises (entendidas como as rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos, em função de seus caracteres comuns, sob um título genérico); e tratamento e interpretação dos resultados obtidos, gerando inferências responsáveis pela construção dos resultados da investigação.

No que se refere à análise de conteúdo categorial, segundo Richardson (1999), devem ser observados alguns requisitos para as categorias, dentre eles: homogeneidade, não misturar critérios de classificação; exaustividade, classificar a totalidade do texto; exclusão, um mesmo elemento do conteúdo não pode ser classificado em mais de uma categoria; e objetividade, os resultados devem ser os mesmos independente dos codificadores serem diferentes.

Quanto ao momento da formulação das categorias, Laville e Dione (1999) explicam que o pesquisador pode recorrer à literatura antes de ir a campo para formular as categorias (são as categorias definidas *a priori*), ou durante a realização da pesquisa, apresentando uma flexibilidade para mudanças até que se determinem as categorias finais (são as categorias *a posteriori*).

Neste estudo, as categorias foram formuladas antes da pesquisa de campo, com base na literatura sobre o ciclo político, no entanto, as subcategorias foram formuladas sofrendo alterações no decorrer do estudo.

No Quadro 7 são apresentadas as categorias e subcategorias criadas para descrever e avaliar o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste.

Quadro 7 – Categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias
Percepção e definição do problema	-
Formulação	-
Implementação	-
Avaliação	CrediAmigo
	Aval Solidário
	Serviços de Assessoria
	Impactos do CrediAmigo
	Melhorias para o Programa

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ressalta-se que todas as entrevistas foram gravadas e que todos os entrevistados assinaram um termo de consentimento, conforme o modelo apresentado no Apêndice A.

4.2 Procedimentos Quantitativos

4.2.1 A avaliação de impacto por meio do *propensity score matching*

Segundo Dehejia e Wahba (2002), *matching* envolve o emparelhamento dos grupos de tratamento e controle que são semelhantes em termos de suas características observáveis. Resende e Oliveira (2008) explicam, ainda, que se trata de um método amplamente utilizado na literatura de avaliação, tornando-se popular na estimativa de efeitos causais de tratamento, cujo objetivo é encontrar um grupo de controle ideal em relação ao grupo de tratamento a partir de uma amostra de não participante. Posteriormente, os efeitos do tratamento são estimados por meio da diferença entre os resultados médios dos grupos. O grupo de comparação é emparelhado ao grupo de tratamento através de uma série de características observáveis ou por meio do *propensity score* (RESENDE; OLIVEIRA, 2008).

Para Magalhães *et al.* (2006), com a utilização de um estimador de *matching*, ao assumir que a seleção para o programa se dá apenas a partir de características observáveis, de modo que sujeitos com tais características idênticas tenham a mesma probabilidade de participação, obtém-se o efeito do programa considerando subgrupos de indivíduos.

Na literatura de avaliação, os dados, em geral, não provêm de ensaios randomizados, mas de estudos observacionais, sendo que a atribuição dos indivíduos dos grupos de tratamento e controle não é aleatória. Nesse caso, a estimação do efeito de tratamento pode ser influenciada pela existência de fatores diversos. O método *propensity score matching*, por sua vez, trata-se de um modo de “corrigir” a estimação dos efeitos de tratamento, considerando a existência destes fatores diversos, baseando-se na ideia de que o viés é reduzido quando a comparação dos resultados é realizada usando indivíduos de controle e de tratamento tão semelhantes quanto possível. À medida em que esse viés é reduzido, depende da riqueza e da qualidade das variáveis de controle no qual o *propensity score* é computado e o emparelhamento, realizado (BECKER; ICHINO, 2002).

O objetivo dessa técnica é identificar um grupo de unidades comparáveis entre não participantes e participantes de alguma intervenção. Trata-se, conforme Ramos (2009), de identificar unidades não tratadas que sejam similares às tratadas com o intuito de comparar as médias no resultado procurado entre elas, identificando o impacto do programa/política.

A motivação para o foco nos métodos *propensity score matching* é que, em muitas aplicações de interesse, a dimensionalidade das características observáveis é alta. Quando se trata de um número pequeno de características, duas variáveis binárias, por exemplo, o *matching* é simples, ou seja, haveria indivíduos do grupo em quatro células. No entanto, quando há muitas variáveis, é difícil determinar, junto a tais dimensões, o emparelhamento dos indivíduos ou que sistema de ponderação se deve adotar. Os métodos *propensity score matching* são especialmente úteis nessas circunstâncias, pois fornecem um sistema de ponderação natural que produz estimativas imparciais do impacto de tratamento (DEHEJIA; WAHBA, 2002).

Os métodos de *propensity score* procuram sintetizar as informações contidas nas variáveis observáveis que afetam a participação no programa por meio da estimação, condicionada nestas variáveis, da probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiados pelo programa. A pretensão é utilizar, no cálculo do impacto do

programa, não as variáveis observáveis diretamente, mas as probabilidades de participação de cada grupo delas derivadas. Esse procedimento resumiria as informações contidas nas variáveis, fornecendo um critério único de distribuição dos indivíduos entre os grupos (MAGALHÃES *et al.*, 2006).

Ao proceder às estimações, Ramos (2009) explica que para os casos em que os escores de propensão a participar não forem estatisticamente os mesmos no grupo de controle e no de tratamento, são retiradas unidades que estão mais distantes até que se alcance um equilíbrio nas observações, ou seja, até que as unidades estejam comparáveis.

Dado que algumas unidades podem ser retiradas da amostra para que elas tornem comparáveis (em equilíbrio), esse procedimento pode resultar em alguns problemas como: bons pares podem ser perdidos, redução do tamanho da amostra, o que pode afetar os parâmetros a serem estimados. Além disso, pelo fato de se basear em características observáveis, esta técnica se limita em relação às características não observadas que podem estar na base de processo de seleção. Entretanto, sugere-se na literatura que uma estratégia de avaliação que conseguir controlar rigorosamente, através das características observadas, e adquirir informações sobre o grupo de controle e o de tratamento de forma semelhante, pode viabilizar estimadores confiáveis do impacto de um programa (HECKMAN; ISHIMURA; TODD, 1998).

Na avaliação de impacto, a questão que se pretende responder é a seguinte: qual é o impacto do tratamento na variável de avaliação de impacto? Na terminologia de Heckman, Ichimura e Todd (1997), o *status* de tratamento de um indivíduo pode ser representado por meio de uma variável *Dummy* D, em que D=1 indica a condição do indivíduo participar do programa e D=0, a condição de o indivíduo não ter sido beneficiado pelo programa.

Considerando um modelo de regressão conforme (1):

$$Y = \beta_0 + \beta_1 D + \varepsilon \quad (1)$$

em que Y corresponde a variável de avaliação de impacto, β_1 forneceria a diferença média do valor da variável de impacto entre os indivíduos que já participam do programa há algum período de tempo e os novos entrantes do programa. Desta forma, tem-se:

$$\beta_1 = E(Y|D = 1) - E(Y|D = 0) = \textit{Average Treatment Effect (ATE)} \quad (2)$$

Entretanto, antes de adotar este resultado, cabe refletir qual teria sido o resultado dos indivíduos tratados caso eles não tivessem recebido tratamento. Ou seja, refletir se este é de fato o efeito causal do programa sobre Y. Conforme Attanasio *et al.* (2004), uma vez que a participação no programa tenha sido desenhada de forma não aleatória, a simples comparação entre os participantes e não participantes do programa poderia ser equivocada por dois motivos: Um deles é que diferenças *ex-post* nos resultados poderiam refletir simplesmente diferenças já existentes antes da participação no programa. Outro motivo é que o efeito do programa pode ser decorrente de variáveis de *background* (escolaridade do chefe, etc.) que podem ser diferentes entre os grupos de tratamento e controle. Tais problemas podem ser solucionados por meio do método do *propensity score*.

Para analisar o efeito causal do programa sobre Y, deveriam existir dois resultados para cada indivíduo i : Y_1^i (com participação) e Y_0^i (sem participação). Infelizmente, conforme exposto por Rubin (1973), só é possível observar $Y^i = DY_1^i + (1 - D)Y_0^i$ (3). Ou seja, pode-se observar $(Y_1^i|D = 1)$ e $(Y_0^i|D = 0)$, mas não se observa $(Y_1^i|D = 0)$ e $(Y_0^i|D = 1)$.

A partir da equação (3), o ganho com o programa para o indivíduo i e o ganho médio do programa poderiam ser representados, respectivamente, por $\Delta^i = Y_1^i - Y_0^i$ e $\Delta = E(\Delta^i|D = 1) - E(Y_0^i|D = 0)$, sendo que $E(\Delta^i|D = 1)$ refere-se ao valor esperado condicionado à participação no programa.

Dada a impossibilidade de se observar o comportamento dos indivíduos em ambas as situações, utilizam-se as avaliações de um grupo de controle, obtendo-se uma medida aproximada do impacto do programa sobre a variável de impacto analisada:

$$\begin{aligned}
 & E(Y_1^i|D = 1) - E(Y_0^i|D = 0) = \\
 & = E(Y_1^i|D = 1) - E(Y_0^i|D = 1) + E(Y_0^i|D = 1) - E(Y_0^i|D = 0) = \\
 & = \Delta + E(Y_0^i|D = 1) - E(Y_0^i|D = 0)
 \end{aligned} \tag{4}$$

A diferença entre os valores esperados da variável quando da não participação no programa condicionado aos dois estados representa a medida do erro ao se utilizar o grupo de controle. Isto acontece em razão da variável de impacto dos indivíduos do grupo de controle não corresponder àquela dos beneficiados no caso destes não terem participado do programa. Esta medida fornece um indicador do viés de seleção ou

participação do programa. O problema do viés de seleção se dá quando a amostra não é aleatória e um ou mais subgrupos são menos prováveis de serem incluídos na amostra do que outros. Esse problema é decorrente dos participantes no programa diferirem dos não participantes em características que afetam tanto a probabilidade de participar do programa como seus resultados.

A precisão do impacto do programa sobre os indivíduos beneficiados irá depender do tamanho do viés de seleção no processo de avaliação, o qual está relacionado ao mecanismo de seleção do grupo de controle e às técnicas de avaliação utilizadas neste processo.

Entre as técnicas de desenho quase-experimental, o *propensity score matching* tem se destacado na literatura sobre metodologias de avaliação, dada sua utilização e os desafios na obtenção de bons grupos de controle. Esta técnica tem sido comumente usada para avaliação de programas públicos como, por exemplo, no estudo de Magalhães *et al.* (2005), que avaliou a experiência do PRONAF entre os agricultores do Estado de Pernambuco, na avaliação dos impactos de um conjunto de programas de transferência de renda sobre indicadores de segurança alimentar, como verificado em Ribeiro e Neder (2007), ou ainda, na análise dos efeitos de programas de transferências monetárias sobre os gastos das famílias brasileiras como no estudo de Resende e Oliveira (2008).

Neste sentido, amplamente utilizadas na literatura de avaliação de impacto, as técnicas fundamentadas no *propensity score* têm sido aplicadas com o intuito de obter o efeito causal ao reduzir o viés originado pela seleção não aleatória do tratamento. No presente trabalho, o método foi utilizado para avaliar os efeitos do Programa CrediAmigo sobre as variáveis de impacto definidas no estudo.

Rosembaum e Rubin (1983) definem o *propensity score* como a probabilidade condicional de receber o tratamento dado diversas características pré-tratamento.

$$p(X) = P(D = 1|X) = E(D|X)^2 \quad (5)$$

onde $D = \{1, 0\}$ indica a exposição ou não ao tratamento e X é um vetor multidimensional de características pré-tratamento.

² Neste trabalho, os cálculos relacionados ao método *propensity score* e o impacto do tratamento foram estimados a partir dos pacotes *pscore* e *psmatch2*, disponíveis no STATA e desenvolvidos por Becker e Ichino (2002) e Leuven e Sianesi (2003).

Conforme a equação (3), uma expressão geral para a variável resultado pode ser expressa como:

$$Y_i = D_i Y_i(1) + (1 - D_i) Y_i(0) \quad (6)$$

onde $Y_i(1)$ corresponde ao valor da variável resultado para o indivíduo i sujeito ao tratamento e $Y_i(0)$ é o valor da variável resultado para o indivíduo i não sujeito ao tratamento. Assim, o efeito causal do tratamento para o indivíduo i pode ser escrito como $\Delta_i = Y_i(1) - Y_i(0)$. No entanto, conforme foi apresentado, ao se estimar o valor esperado da diferença da variável referente à situação de cada indivíduo receber o tratamento e não receber o tratamento para o grupo de indivíduos tratados, ou seja, $\tau = E(\Delta_i | D_i = 1) = E(Y_i(1) - Y_i(0) | D_i = 1)$, não se pode calcular o segundo valor do lado direito da expressão devido à não observação. Ichino (2006) explica que o não conhecimento do valor da variável de resultado para a situação de tratamento contrafactual pode ser interpretado como um problema de *missing data* e os métodos de pareamento são uma forma de atribuir valores aos resultados contrafactuais ($Y_i(0) | D_i = 1$).

No caso do *propensity score* $p(X)$ ser conhecido, então, pode-se estimar o efeito médio do tratamento sobre os tratados – ***Average Treatment Effect on the Treated (ATT)***, conforme expressão a seguir:

$$\begin{aligned} \tau &= E[Y_i(1) - Y_i(0) | D_i = 1] \\ &= E[E(Y_i(1) - Y_i(0) | D_i = 1, p(X_i))] \\ &= E[E(Y_i(1) | D_i = 1, p(X_i)) - E(Y_i(0) | D_i = 0, p(X_i)) | D_i = 1] \end{aligned} \quad (7)$$

Para derivar a expressão do ATT (equação 7) a partir dos valores de $p(X_i)$, duas hipóteses devem ser satisfeitas: A primeira hipótese é a de balanceamento das variáveis pré-tratamento dados os valores do *propensity score*. Se $p(X_i)$ é o *propensity score*, logo:

$$D \perp X | p(X) \quad (8)$$

De acordo com esta hipótese, os valores das características observáveis pré-tratamento (X) independem do tratamento (o símbolo \perp denota independência estatística), dados os valores dos *propensity scores*. Assim, observações com o

mesmo *propensity score* precisam ter a mesma distribuição das características observáveis e não observáveis independentemente de serem tratadas ou não. As unidades tratadas e de controle devem ter médias iguais para todas as características, para um dado *propensity score*.

A segunda hipótese supõe que se:

$$Y(1), Y(0) \perp D | X \Rightarrow Y(1), Y(0) \perp D | p(X) \quad (9)$$

Denominada hipótese da independência condicional ou *Conditional Independence Assumption* (CIA), essa hipótese determina que se os resultados potenciais independem da participação do programa dadas as características observáveis X , então estes valores também serão independentes dados os valores dos *propensity scores*. A implicação desta hipótese está no fato de que a seleção deva ser baseada apenas nas características observáveis, e que todas as variáveis que influenciam a participação no programa e os resultados potenciais sejam simultaneamente observadas pelo pesquisador. Neste sentido, deve-se observar a existência de um suporte comum (*common support*). Essa condição requer que existam unidades dos grupos de tratamento e controle para cada característica X para qual deseja comparar.

$$0 < p(X) < 1 \quad (10)$$

Assim, para cada indivíduo tratado deve existir outro indivíduo não tratado pareado, com valores similares de X (HECKMAN; LALONDE; SMITH, 1999).

Para tanto, através de um modelo de regressão logística ou modelo *probit* (tendo como variáveis independentes um conjunto de características observáveis dos indivíduos que supostamente explicariam a participação no programa), estima-se a probabilidade de cada indivíduo pertencer ao grupo de tratados do programa, isto é, o *propensity score* para os indivíduos.

Na sequência, estes indivíduos são agrupados de acordo com estas probabilidades. Idealmente, objetiva-se emparelhar os indivíduos tratados e os de controle com exatamente o mesmo valor estimado para o *propensity score*, para, então, calcular o efeito do tratamento para cada valor do *propensity score* estimado e, finalmente, obter a média destes efeitos condicionais. No entanto, é muito difícil localizar dois indivíduos com exatamente o mesmo valor do *propensity score*. Neste

sentido, o emparelhamento dos indivíduos pode ser realizado por meio de diversas alternativas de pareamento.

Uma das alternativas mais conhecidas é o método do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*), em que, para cada indivíduo tratado seleciona-se um par do grupo de controle, de modo que seja o mais próximo possível com relação ao valor do *propensity score*.

Considere T o conjunto de indivíduos que receberam o tratamento e C o conjunto de indivíduos do grupo de controle, sendo Y_i^T (as respostas observadas dos indivíduos que receberam o tratamento) e Y_i^C (as respostas observadas dos indivíduos do grupo de controle). Seja $C(i)$ o conjunto de indivíduos do grupo de controle “pareados” com os indivíduos do grupo de tratamento, tendo um escore estimado dado por p_i . O pareamento com o vizinho mais próximo seleciona $C(p_i) = \min |p_i - p_k|$, que constitui um pareamento único para cada indivíduo do tratamento, a menos que exista mais de um vizinho com o mesmo escore. Na prática, a ocorrência de múltiplas vizinhanças constitui um caso raro, particularmente se o vetor de características X contiver variáveis contínuas (BECKER; ICHINO, 2002).

Outros métodos de pareamento também utilizados na literatura de avaliação são: estratificação no escore, pareamento radial no escore, pareamento de Kernel no escore e o pareamento pela distância de Mahalanobis. Resende (2006), além da explanação detalhada do método *propensity score matching*, faz uma apresentação desses estimadores baseados no *propensity score*, trazendo uma comparação metodológica entre eles.

Após os procedimentos de pareamento, o resultado final representa uma soma ponderada das diferenças das médias das variáveis de impacto (Y) para cada grupo, com os pesos dados pela participação dos beneficiados em cada um deles. Através da diferença média da variável de impacto dos pares (tratados e controle), obtém-se o ATT, uma estimativa do efeito do programa com a redução do viés de seleção por controle das variáveis observáveis³.

³ Para a execução do método, utilizou-se, neste estudo, o programa STATA, que por meio das rotinas *pscore* e *psmatch2*, foi possível obter os pares e calcular o valor do efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT). A rotina *psmatch2*, além de estimar os efeitos médios do tratamento, permite analisar a sensibilidade destes efeitos na presença de variáveis não observadas pelo método de limite de Rosenbaum.

É possível, ainda, complementar as estimativas a partir dos cálculos dos erros padrões do ATT por meio do *bootstrapping*.

Fatores não observados, por sua vez, podem estar correlacionados com D e Y, ou seja, variáveis não observadas que podem afetar tanto o processo de seleção como também os resultados (se a participação no programa é endógena). Na omissão desta característica individual, os resultados do ATT estimado sob a hipótese de exogeneidade podem estar enviesados.

A hipótese de independência condicional estabelece, segundo Becker e Caliendo (2007), que o pesquisador observaria, simultaneamente, todas as variáveis influenciando a decisão de participação e as variáveis de resultado. Neste sentido, a sensibilidade dos impactos estimados pode ser avaliada a partir dos desvios desta hipótese de identificação. No caso de existirem variáveis não observáveis que afetam simultaneamente tanto a participação no programa quanto os resultados, um viés oculto pode surgir para o qual os estimadores de pareamento não são robustos.

Para dados não experimentais, em que não há possibilidade de se estimar a magnitude do viés de seleção, a denominada “análise de limites” (*bounds analysis*) busca avaliar o impacto potencial do viés de seleção que surge em razão das variáveis não observadas.

Portanto, o método conhecido como *Rosenbaum bounds* (Método de Limites de Rosenbaum) permite avaliar como uma variável não observada capaz de afetar tanto a participação no programa como nos resultados podem alterar as conclusões a respeito do efeito do tratamento.

Considerando-se que a probabilidade de participação de um indivíduo i seja dada por:

$$P_i = P(x_i, u_i) = P(D_i = 1 | x_i, u_i) = F(\beta x_i + \gamma u_i) \quad (11)$$

sendo x_i as características observáveis para o indivíduo i , u_i a variável não observável e γ o efeito de u_i sobre a decisão de participação no programa. A não existência de viés de seleção implica γ igual a zero e a probabilidade de participação será exclusivamente determinada pelas características observáveis. Caso contrário, ou seja, a existência de um viés oculto devido à influência de variáveis não observadas, implica o fato de dois indivíduos com as mesmas variáveis observadas terem chances diferentes de receber o tratamento.

Ao assumir que dois indivíduos sejam pareados, i e j , e que F tenha uma distribuição logística, as probabilidades relativas para os indivíduos desta dupla receberem versus não receberem o tratamento são dadas por $P_i / (1 - P_i)$ e $P_j / (1 - P_j)$, enquanto a razão destas probabilidades relativas (“*odds ratios*”) é dada por:

$$\frac{\frac{P_i}{(1 - P_i)}}{\frac{P_j}{(1 - P_j)}} = \frac{P_i(1 - P_j)}{P_j(1 - P_i)} = \frac{\exp(\beta x_i + \gamma u_i)}{\exp(\beta x_j + \gamma u_j)} \quad (12)$$

Se os indivíduos possuírem as mesmas características observáveis (x), conforme suposição do procedimento de pareamento, o vetor x se cancela, implicando que:

$$\frac{\exp(\beta x_i + \gamma u_i)}{\exp(\beta x_j + \gamma u_j)} = \exp(\gamma(u_i - u_j)) \quad (13)$$

Portanto, se não houver diferenças nas variáveis não observadas, então, $u_i = u_j$ e se essas variáveis não influenciarem a probabilidade de participação ($\gamma = 0$), a *odds ratio* será igual a 1, implicando a não existência de viés de seleção. No caso da *odds ratio* ser diferente de 1, significa que existem variáveis não observáveis. A análise de sensibilidade avalia o quanto a mudança nos valores de γ e em $u_i - u_j$ altera a inferência acerca do efeito do programa.

De acordo com Becker e Caliendo (2007), a expressão (12) implica os seguintes limites para a *odds ratio* (razão de chances a favor da participação):

$$\frac{1}{e^\gamma} \leq \frac{P_i(1 - P_j)}{P_j(1 - P_i)} \leq e^\gamma \quad (14)$$

A expressão (14) indica e^γ como sendo uma medida do grau de afastamento que uma estimativa por pareamento esteja livre de viés oculto. Sendo esta medida igual a 1, os indivíduos pareados possuem a mesma probabilidade de participação e, neste caso, o viés oculto não existe.

4.2.2 Modelo analítico

Conforme exposto pelo modelo convencional de análise de impacto, demonstrado na Figura 2, a quantificação dos “impactos” analisados ocorre a partir das diferenças entre os resultados do grupo de agentes que não receberam a intervenção e os grupos de agentes que receberam a intervenção do Programa.

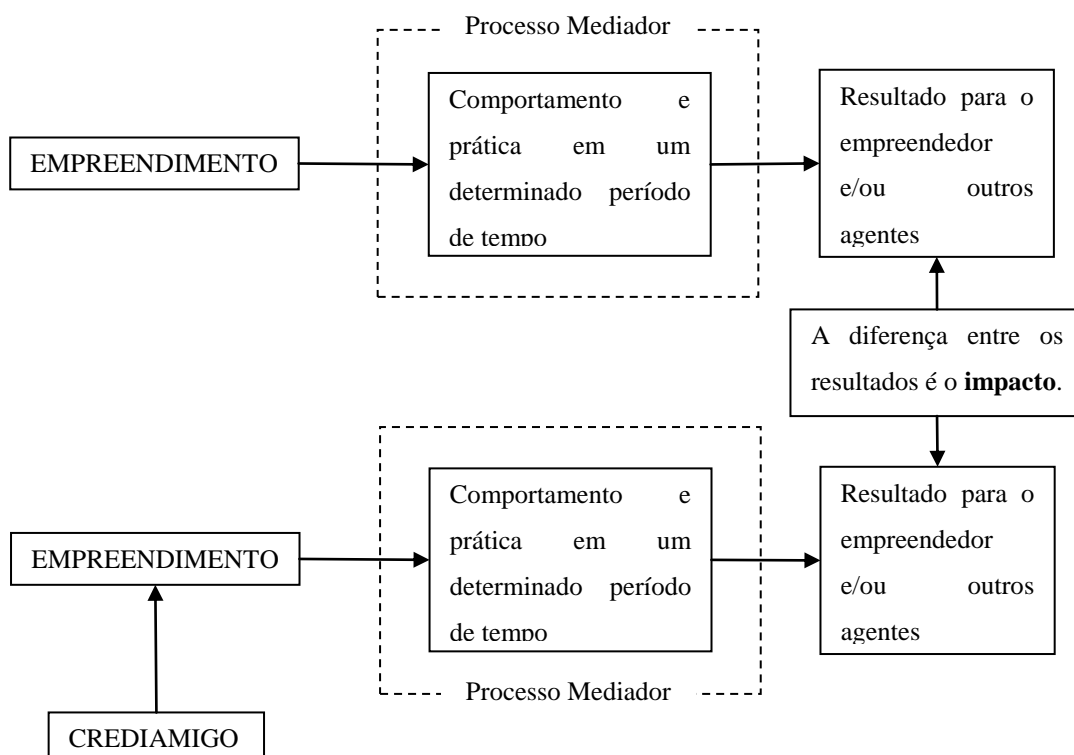


Figura 2 - Modelo convencional de análise de impacto.

Fonte: Adaptado de Hulme, 2000:81.

Considerando o fato de que fatores diversos podem estar correlacionados com os resultados de um programa governamental, a avaliação de impacto tem como desafio estimar o que teria ocorrido com o indivíduo na inexistência do programa (contrafactual). Para tanto, deve-se construir um grupo de controle, composto por indivíduos com características observáveis, as mais semelhantes possíveis às dos indivíduos que compõem o grupo de tratamento, permitindo, desta forma, a comparação entre os dois grupos.

A título deste trabalho, o grupo de tratamento é composto pelos beneficiários do programa CrediAmigo que já participam há, pelo menos, seis meses do programa, assumindo a hipótese de que a partir deste período já seja possível verificar os efeitos do programa sobre as variáveis de interesse no estudo. O grupo de controle, por sua

vez, é composto pelos novos entrantes no programa, aqueles que dele participam há menos de seis meses, assumindo a hipótese de que para estes indivíduos, o CrediAmigo ainda não tenha gerado efeito sobre as variáveis analisadas, portanto, considerados como não tratados. O período de seis meses é o recomendável, segundo critérios técnicos do Banco do Nordeste.

O *propensity score*, estimado por meio do modelo *logit*, fornece a probabilidade predita de participação do indivíduo no programa, cujos valores possibilitam o pareamento, em termos das características observáveis, entre os grupos de tratamento e controle.

4.2.3 Caracterização e base de dados

No Quadro 8 são apresentadas as descrições das variáveis utilizadas no modelo *logit*.

Quadro 8 - Descrição das variáveis utilizadas para as estimativas do *propensity score*

Variáveis	Descrição
Sexo	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se feminino e 0 se masculino
Outro negócio	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se o beneficiário não possui outro negócio e 0 caso possua
Registro	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se o empreendimento não possui registro e 0 caso contrário
Anos atividade	Anos de existência da atividade no momento da contratação do microcrédito
Idade	Idade dos beneficiários no momento da contratação do microcrédito
Profissão	<i>Dummy</i> que assume valor 1 para outras profissões e 0 para microempreendedor(a)
Bolsa Família	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se não beneficiário do Bolsa Família e 0 se beneficiário do Bolsa Família
Empreendedor Individual	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se o beneficiário não é registrado como empreendedor individual e 0 se o beneficiário possuir registro como empreendedor individual
Nível de Estruturação	Indica o nível de estruturação do empreendimento do beneficiário conforme definição do BNB, gerando, portanto, três <i>dummies</i> : subsistência, acumulação simples e acumulação ampliada
Estado Civil	Indica o estado civil do beneficiário, resultando quatro <i>dummies</i> : solteiro(a), casado(a), separado(a), viúvo(a)
Estrutura Física	Indica a estrutura física do negócio do beneficiário conforme classificação do BNB, sendo para cada uma dela gerada uma <i>Dummy</i> : barraca ou banca, unidade móvel, ponto comercial, serviço a domicílio, atividade na própria casa
Grau de Instrução	Indica o nível de escolaridade do beneficiário, resultando nove níveis, representados por nove <i>dummies</i> : analfabeto, primeiro grau incompleto, primeiro grau completo, segundo grau incompleto, segundo grau completo, superior incompleto, superior completo, pós-graduação incompleta, alfabetizado sem frequentar
Local de Compra	Indica o local de compra de mercadorias/produtos para o negócio dos beneficiários, havendo quatro opções, gerando, assim, quatro <i>dummies</i> : atacado, fábrica, produtor, varejo.
Negócio Fixo	Indica se o negócio do beneficiário é ambulante ou fixo e, se fixo, se é próprio ou alugado. Portanto, geraram-se três <i>dummies</i> : ambulante, próprio e alugado
Controle Administrativo	Indica o tipo de controle administrativo exercido pelo beneficiário em seu empreendimento. Há quatro tipos de controle conforme avaliação do BNB e para cada tipo gerou-se uma <i>Dummy</i> , sendo elas: bom, não tem, satisfatório, precário
Prazo de Venda	Indica as modalidades de prazos praticadas pelos beneficiários em suas atividades. Para cada modalidade gerou-se uma <i>Dummy</i> , a saber: à vista, 15-30 dias, 31-60 dias, superior a 60 dias
Setor de Atividade	Indica o setor de atividade a que pertence o empreendimento do beneficiário. Gerou-se uma <i>Dummy</i> para cada setor, a saber: comércio, indústria, serviço.
Microrregião	Indica a qual microrregião o beneficiário pertence, dentre as oito de interesse neste estudo. Portanto, foram geradas as seguintes <i>dummies</i> : Araçuaí, Bocaiuva, Grão Mogol, Janaúba, Janaúria, Montes Claros, Pirapora e Salinas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para fins da realização deste trabalho, as variáveis “profissão”, “estado civil”, “grau de instrução” foram redefinidas, conforme descrição no Quadro 8, a partir das definições estabelecidas pelo Banco do Nordeste. Essas redefinições ocorreram em função do nível de detalhamento das mesmas, dispensável para os fins propostos nesta pesquisa. Por exemplo, o beneficiário casado com comunhão parcial ou total de bens, ou ainda, casado com separação de bens foi classificado, simplesmente, como sendo casado.

Uma vez realizados os procedimentos de pareamento, o resultado final representa uma soma ponderada das diferenças das médias das variáveis (de interesse) de impacto (Y) para cada grupo. Através da diferença média da variável de impacto dos pares (tratados e controle) obtém-se o ATT. As variáveis de impacto, por sua vez, selecionadas dentre as disponíveis no banco de dados e que correspondiam ao objetivo proposto neste estudo, estão definidas no Quadro 9.

Quadro 9 - Definição das variáveis de interesse analisadas neste estudo

Variáveis de Interesse	Descrição	Expectativa do Impacto
Receita Operacional	Corresponde ao valor mensal médio, em reais, do recebimento de vendas dos beneficiários.	POSITIVO
Lucro Operacional	Corresponde ao valor mensal médio, em reais, da parcela resultante da receita operacional após deduzir os custos operacionais (diretos e indiretos) na compra dos materiais e/ou produtos e, também, as despesas operacionais, dentre elas o pagamento de pessoal, transporte/frete, água, luz, telefone, tributos, impostos, dentre outros custos.	POSITIVO

Fonte: Elaborado pelo autor.

Espera-se um impacto positivo sobre a receita operacional e o lucro operacional dada a participação no programa de microcrédito CrediAmigo. Essa expectativa decorre das evidências empíricas de impactos das microfinanças sobre a renda, conforme levantamento realizado por Schrieder e Sharma *apud* Santos (2007) e de outros estudos como o de Neri (2008).

Quanto à fonte de dados, utilizou-se a base de dados do próprio Programa, disponibilizada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para fins da realização deste estudo.

Em um processo anterior à solicitação das variáveis utilizadas no estudo, destaca-se o planejamento das variáveis solicitadas. O planejamento é um procedimento importante, haja vista a metodologia aplicada e pelo fato de se tratar de dados sigilosos, não divulgados pela instituição (BNB), dificultando o acesso.

No contexto das dificuldades e formas de tratamento na avaliação dos impactos das microfinanças, Magalhães *et al.* (2006) afirmam que, ao assumir que a seleção para o programa se dá apenas a partir de características observáveis, de modo que sujeitos com características idênticas tenham a mesma probabilidade de participação, é possível obter o efeito do programa por meio de um estimador de *matching*. Considerando a existência de fatores diversos às características observáveis, o método *propensity score matching* busca, conforme Becker e Ichino (2002), “corrigir” a estimação dos efeitos de tratamento baseando-se na ideia de que o viés é reduzido quando a comparação dos resultados é realizada usando indivíduos de controle e de tratamento tão semelhantes quanto possível. Para estes autores, à medida que este viés é reduzido, depende da riqueza e da qualidade das variáveis de controle no qual o *propensity score* é computado e o emparelhamento, realizado.

É neste sentido que se tomou o cuidado ao solicitar as variáveis, de modo que as mesmas permitam, a partir do *propensity score*, a construção de um grupo de controle comparável ao grupo de tratamento, permitindo, desta forma, captar o efeito do Programa CrediAmigo sobre as variáveis de interesse. Assim, as variáveis foram solicitadas tendo em vista o conhecimento a respeito do Programa CrediAmigo, por meio de documentos divulgados pelo Banco do Nordeste como, por exemplo, os relatórios anuais do Programa, também por meio de trabalhos acadêmicos, dentre eles o do Neri (2008), ao apresentar o perfil e a performance dos beneficiários do CrediAmigo.

As observações abrangeram 17.628 beneficiários de um total de 25.253 beneficiários atendidos pelo BNB no norte do estado de Minas, conforme base de dados. Este total refere-se ao número de beneficiários na posição de 31/12/2010, ou seja, todos os beneficiários ativos nesta data. A data de entrada dos indivíduos pertencentes ao grupo de tratamento varia, mas a data final é fixa em 2010, ano em que as informações cadastrais se encontravam atualizadas pelo sistema do Banco do Nordeste na data de elaboração deste estudo.

Desta forma, foi possível identificar, por meio da base do programa CrediAmigo, as informações cadastrais do beneficiário quando de sua primeira contratação e as informações cadastrais de sua última operação no ano de 2010. Para o beneficiário cujo período entre a primeira e a última operação foi de pelo menos 180 dias, conforme já definido, o mesmo foi considerado como pertencente ao grupo de tratamento. Já o beneficiário que fez sua primeira operação entre junho e

dezembro de 2010, o novo entrante, foi considerado como pertencente ao grupo de controle, por apresentar o mesmo perfil do participante do grupo beneficiário.

Foram, portanto, desconsiderados da base de dados, os beneficiários que apresentaram uma única operação no período de janeiro a junho de 2010 e que não tiveram outras operações no semestre seguinte, e, também, aqueles beneficiários cujo período entre a primeira e a última operação foi inferior a 180 dias. Foram desconsiderados, ainda, os casos de beneficiários cuja receita bruta mensal ultrapassava o valor de R\$10 mil, uma vez que, conforme a Lei nº 11.110/2005, o microcrédito produtivo orientado tem por objetivo incentivar a geração de trabalho e renda entre microempreendedores populares, formais e informais, cujas atividades produtivas apresentem um faturamento anual bruto de até R\$ 120 mil. Além destes, foram excluídos os casos de dados faltantes e aqueles que configuravam casos isolados (seja por possíveis erros de digitação, cadastrais ou casos específicos), resultando no total de 17.628 beneficiários.

Esses beneficiários se encontram distribuídos nos municípios do norte de Minas Gerais atendidos pelo Banco do Nordeste, e agrupados pelas microrregiões a que cada município pertence, conforme o apresentado no Quadro 10.

Quadro 10 - Distribuição geográfica dos beneficiários atendidos pelo BNB

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	BENEFICIÁRIOS ATENDIDOS	PARTICIPAÇÃO (%)
ARAÇUAÍ	Araçuaí, Coronel Murta, Itinga	288	1,63
BOCAIUVA	Bocaiúva, Engenheiro Navarro, Guaraciama	601	3,41
GRÃO MOGOL	Grão Mogol, Itacambira	152	0,86
JANAÚBA	Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas	5.449	30,91
JANUÁRIA	Bonito de Minas, Conego Marinho, Icaraí de Minas, Itacarambi, Januária, Juvenília, Manga, Matias Cardoso, Miravânia, Montalvânia, Pedras de Maria da Cruz, São Francisco, São João das Missões	1.941	11,01
MONTES CLAROS	Brasília de Minas, Capitão Enéas, Claro dos Poções, Coração de Jesus, Francisco Sá, Glaucilândia, Ibiracatu, Japonvar, Juramento, Lontra, Luislândia, Mirabela, Montes Claros, Ponto Chique, São João da Ponte, Ubaí, Varzelândia, Verdelândia	6.118	34,71
PIRAPORA	Buritizeiro, Ibiai, Jequitaiá, Lagoa dos Patos, Lassance, Pirapora, São Romão, Várzea da Palma	2.002	11,36
SALINAS	Curral de Dentro, Divisa Alegre, Montezuma, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santo Antônio do Retiro, Taiobeiras, Vargem Grande do Rio Pardo	1.077	6,11
Total		17.628	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além das sete microrregiões do norte de Minas Gerais, observa-se a microrregião de Araçuaí. Apesar de pertencer à mesorregião do Jequitinhonha, os três municípios da microrregião de Araçuaí são considerados pelo Banco do Nordeste uma extensão dos municípios atendidos pelo norte do estado, devido à proximidade. Neste sentido, para fins deste trabalho, a região norte de Minas Gerais foi definida de acordo com os municípios listados no Quadro 10.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 O processo político do programa CrediAmigo na perspectiva de seus gestores

5.1.1 Percepção e definição do problema

De acordo com a literatura, o interesse da avaliação nesta fase é o de identificar a percepção de um problema existente no meio social que mereça atenção especial dos órgãos públicos e como o mesmo foi conduzido até a formulação das ações necessárias para combatê-lo ou minimizá-lo.

O problema identificado, na ótica dos gestores, foi o da dificuldade dos empreendedores, em especial os que atuam na informalidade, em obter acesso ao crédito para investimento em suas atividades produtivas. A partir deste momento, ou seja, identificado o problema, inicia-se, conforme Jann e Wegrich (2007), um processo de estruturação da questão política, neste caso, a questão do acesso ao crédito, em relação às possíveis estratégias e instrumentos que irão moldar o desenvolvimento das ações a serem tomadas nas fases seguintes do processo político. Neste sentido, os referidos autores apresentam alguns questionamentos, neste momento da percepção do problema, que poderão ser observados tendo em vista um melhor entendimento das etapas seguintes e, conseqüentemente, uma melhor compreensão dos impactos resultantes das ações implementadas. Dentre esses questionamentos se destaca a forma que se deu o reconhecimento da problemática e a identificação dos atores envolvidos em sua definição, avaliando o cenário político-econômico em que o problema se insere.

Verificou-se nesta pesquisa que, para os gestores, a questão da dificuldade ao acesso ao crédito era uma problemática percebida pelos próprios empreendedores, que se deparavam com as barreiras impostas pelo sistema financeiro tradicional por não possuírem o que oferecer como garantia para as instituições financeiras e por trabalharem na informalidade. Essa dificuldade ao acesso ao crédito podia também ser percebida pelos agentes públicos por meio de pesquisas realizadas junto a esses empreendedores. Cita-se a Pesquisa de Economia Informal Urbana (Ecinf), por exemplo, criada pelo IBGE para captar informações sobre o setor informal da economia brasileira, implementada em 1997, que já apontava para um número reduzido de empreendedores que tinham acesso ao crédito.

O reconhecimento do problema por parte do público e dos agentes governamentais pode ser avaliado como um aspecto positivo para que as soluções propostas, em uma fase seguinte, por meio de uma política ou programa governamental, sejam recebidas em um contexto favorável à implementação desta política ou programa. Outro aspecto positivo no desenvolvimento das propostas de soluções ao problema, observado por meio das falas dos gestores, foi o interesse de órgãos externos, como o Banco Mundial, pela expansão do microcrédito, havendo o interesse de implementar no Brasil um programa de microcrédito nos moldes dos programas inspiradores, implementados em outros países, como o caso do *Grameen Bank*, em Bangladesh, e de outros países como os casos da Indonésia, da Bolívia e do Chile, por exemplo. A fala de G3 evidencia a necessidade de um programa de microcrédito voltado para a questão do acesso ao crédito àqueles que são impedidos pelo sistema tradicional:

(...) já tinham muitas instituições na América Latina com microcrédito. Na Bolívia, o microcrédito tava muito forte... Mas aqui no Brasil não existia nenhum programa que tivesse voltado pro microcrédito... Ao contrário do resto da América do Sul, América Latina e Ásia, que já tava trabalhando muito forte com ONGs, que mais tarde cresceram muito e se transformaram em banco... (G3).

Percebe-se, portanto, que a questão do acesso ao crédito era uma problemática também vivenciada por outros países, que buscaram a solução por meio da implementação de programas de microcrédito. Esses casos de sucesso apresentam o microcrédito como um mecanismo de acesso ao crédito para o pequeno empreendedor, capaz de gerar efeitos positivos, como a expansão dos empreendimentos, sendo estes visualizados como fontes de ocupação e renda. Neste cenário, o Banco do Nordeste, sendo um banco de desenvolvimento e vislumbrando um mercado potencial de atuação, tomou a iniciativa em prol da problemática, propondo a solução, a partir da elaboração de um programa de microcrédito produtivo orientado, conforme se observa na fala de G1:

(...) existiu um espaço de discussão tanto no governo como nas principais instituições do governo e com o apoio de organismos internacionais para a necessidade pré-eminente de ter uma solução para esse problema no país,... O banco saiu na frente e lançou, como primeiro banco público, essa solução em primeiro piso (G1).

Além do cenário externo favorável, os gestores chamam a atenção para um ambiente interno institucional, também propício à inclusão de novos projetos. Essas parcerias são tratadas por Birkland (2007) como uma necessidade dos grupos de interesses em unir forças no sentido de criar um movimento mais poderoso do que eles poderiam criar se todos eles atuassem individualmente.

Portanto, considerando o contexto apresentado e a autonomia do Banco do Nordeste em propor e executar novos projetos, não se verificam os possíveis conflitos, apresentados pela literatura, entre atores, instituições ou grupos de interesses na disputa por acesso à agenda governamental. Inclusive, neste momento em que se discutia a questão envolvendo o microcrédito, não se percebia uma agenda governamental consolidada que discutisse a respeito das políticas de microfinanças, a qual foi se consolidando a partir das experiências positivas do microcrédito no contexto nacional, fortalecendo, assim, o reconhecimento da questão e a necessidade das ações governamentais em prol das políticas de microfinanças, em específico as de microcrédito. Dentre às respostas de como os governos definem suas agendas, uma delas, apresentadas por Souza (2006), afirma que os problemas entram na agenda quando se reconhece que algo deve ser feito sobre eles.

Dado esse entendimento, cabe discutir o processo de elaboração da solução proposta pelo Banco do Nordeste ao problema do acesso ao crédito, por meio da criação de um programa de microcrédito produtivo orientado, o que corresponde à fase de formulação do programa, discutida a seguir.

5.1.2 Formulação

O processo de formulação do programa de microcrédito produtivo orientado pelo Banco do Nordeste consiste na elaboração da proposta de solução para a questão da dificuldade no acesso ao crédito pelos pequenos empreendedores que são, na grande maioria, informais no contexto brasileiro. Essa etapa da formulação baseou-se nas experiências de microcrédito vivenciadas por outros bancos no âmbito internacional, conforme descrito por G1:

Nós visitamos Bangladesh, mas não foi um modelo específico, a gente viu também um modelo da Indonésia no *Bank Rakyat Indonésia* (BRI)... Nós nos baseamos num modelo do Banco do Sol da Bolívia, era o modelo da época que trabalhava com grupo solidário, e visitamos, também, o Banco do Estado do Chile entre outros... (G1).

A identificação do que está sendo feito a respeito do problema em questão é uma etapa importante do processo de formulação, conforme Theodoulou (1995), a qual foi considerada pelos formuladores do programa aqui analisado. As experiências que foram observadas de microcrédito representam casos de modelos exitosos, e por essa razão é importante conhecê-los e saber a realidade dos países onde cada um foi implantado. Tendo em vista a elaboração de uma proposta de programa de microcrédito fundamentada em modelos que deram certo, é importante, também, conhecer a realidade na qual o programa proposto está inserido, ou seja, na área de atuação do Banco do Nordeste. E, de fato, houve toda esta preocupação, conforme explica G2:

(...) nosso presidente na época... Tava em Washington na reunião do Banco Mundial... O presidente trouxe para Fortaleza, o trabalho de pesquisa, encomendado aqui na Universidade Federal do Ceará, pra ver a demanda por microcrédito na região... O banco mandou as suas três ou quatro equipes para fazer visitas em alguns países, onde já tinham alguma experiência com microcrédito e a partir disso tudo, ele desenhou, juntamente, com a *Acción* e o Banco Mundial, o *CrediAmigo*, na época (G2).

É interessante observar que, além de conhecer os modelos de microcrédito de outros países, o Banco do Nordeste contou com o apoio do Banco Mundial e, ainda, com a assistência da *Acción Internacional* – consultora internacional com expertise em metodologia de microcrédito envolvendo empresas com grupos solidários. Segundo os gestores, também se fez necessária a realização de uma pesquisa de mercado com o intuito de verificar a demanda para o microcrédito na região e conhecer o perfil da clientela, a fim de obter o desenho do programa, ou seja, todas as etapas que ele tem que cumprir, adaptado ao público que irá atender.⁴

Todos esses fatores contribuem para o sucesso da formulação de um programa, que antes de ser implementado, já possui toda uma estrutura bem definida dos objetivos, metas, prioridades, das medidas a serem tomadas, enfim, possui o que Cochran e Malone (1999) denominam de plano para lidar com o problema, ou seja, um plano de ação já todo articulado e montado, o que elevam as chances do sucesso tanto na fase seguinte de implementação, quanto nos resultados obtidos pelo programa. No entanto, não basta apenas ter um bom plano de ação se não houver

⁴ A descrição do desenho do programa *CrediAmigo*, apresentando a metodologia do programa, os processos de adaptações desta metodologia, enfim, um histórico mais detalhado do programa *CrediAmigo*, pode ser obtida por meio do estudo de Souza (2010).

profissionais qualificados capazes de operacionalizá-lo. Nesse sentido, G3 explica que “o pessoal da *Acción* veio... e capacitou o pessoal do banco, criou uma turma aqui de instrutor com funcionários do banco. Então a capacitação desde o início foi... forte aqui no CrediAmigo ”.

Segundo os relatos dos gestores, o plano de negócios da época, elaborado pela equipe do Banco do Nordeste com a consultoria da *Acción* e o apoio do Banco Mundial, já continha uma perspectiva de crescimento do programa. Ressaltaram, também, a realização, em 1997, do projeto piloto em cinco unidades, antes da implementação efetiva, compreendendo melhor o novo mercado de atuação. A realização de projetos pilotos é uma estratégia para adaptação do programa que possibilita, ainda, conhecer o contexto local de sua atuação, e, portanto, exerce um papel importante nas propostas de melhorias de soluções políticas.

Neste processo de formulação, a literatura discute alguns cuidados que os formuladores devem tomar para não sugerir ações que não tenham efeitos esperados no *status quo* dos beneficiários do programa. Nesse sentido, os gestores chamaram a atenção para o fato de que, apesar do problema identificado, ser inicialmente a dificuldade de acesso ao crédito, as pretensões estabelecidas no programa vão além de oferecer o crédito ao empreendedor, mas:

Qualificar esse acesso, aí por isso entra o assessor... Então já no bojo do contexto dos objetivos do programa, não era só o acesso, mas sim, como instrumento de redução dessas desigualdades de renda, de melhorias da qualidade de vida, era todo um contexto...(G1). Enquanto instituição financeira, enquanto banco de desenvolvimento, esta é a forma de nós podermos contribuir para a inserção destas pessoas na economia, de melhoria na qualidade de vida destas pessoas, via crédito, são as ferramentas que nós temos. Com base nisto aí, é que o Banco do Nordeste pôde formatar um programa específico para atender a estas pessoas que não tinham acesso ao crédito (G6).

Outro aspecto avaliado é quanto aos desafios dos programas, que, segundo Sidney (2007), consistem em identificar uma solução que seja aceitável pelos participantes, mas que consiga, também, atingir os resultados desejados. Dessa forma, a proposta do CrediAmigo, para os gestores, pode ser considerada satisfatória, ao passo que o programa ele é autossustentável, pois gera suas próprias receitas, sem depender dos cofres públicos, e, ainda, possibilita acesso ao crédito àqueles que antes eram marginalizados pelo sistema tradicional.

Uma fragilidade detectada nesse processo de formulação foi quanto ao desenho do programa, tendo em vista o processo de avaliação em uma etapa posterior. Os autores da literatura de avaliação das políticas defendem a importância dos formuladores já se preocuparem com o processo de avaliação no momento dos desenhos das políticas, no sentido de melhorar as práticas avaliativas. Essa fragilidade pode ser observada na fala de G6:

O CrediAmigo, especificamente, ele já te traz alguns elementos que lhe dá uma indicativa para elaboração desta linha de base, apesar de não tê-la propriamente. Acredito que quem pensou no CrediAmigo lá atrás, já tinha alguma ideia ou objetivo com relação à avaliações periódicas, a forma de concepção dele facilita o processo de avaliação (G6).

A ausência de uma linha de base (*baseline*) configura-se como um desafio para a área de avaliação de políticas públicas, sendo que, na maioria dos programas governamentais ela não se faz presente, devendo, portanto, ser reconstruídas pelos avaliadores.

No entanto, em uma análise geral, todos os aspectos discutidos nesse processo de formulação sinalizam para uma implementação efetiva do programa CrediAmigo, a qual será analisada no tópico seguinte.

5.1.3 Implementação

Essa fase corresponde a execução do programa CrediAmigo conforme desenhado por seus formuladores. Trata-se de um momento que envolveu, segundo os gestores, a formação das pessoas de acordo com o modelo de gestão proposto e o acultramento de um novo processo, por diferir dos padrões tradicionais, exigindo da instituição mudanças em seu modo de trabalhar, de forma que a mesma alcance o público pretendido, ou seja, aqueles que não conseguem ou têm dificuldades de obter acesso ao crédito.

Esse processo de acultramento configura-se como um desafio para as instituições conseguirem atingir seus objetivos. No caso do Banco do Nordeste, com o programa CrediAmigo, essa foi uma etapa favorecida, conforme exposto pelos gestores, por existir um plano de ação bem definido, desenvolvido a partir das experiências de outros programas de microcrédito de outros países, com a consultoria de uma instituição especializada na temática proposta, e das adaptações realizadas para o contexto de atuação do banco.

Além disso, os gestores destacaram a competência do Banco do Nordeste, que busca o desenvolvimento profissional de suas equipes de trabalho. Segundo eles, nos primeiros anos, foi implantado junto com o programa, um modelo de capacitação. Aliado a isso, o comprometimento das equipes de trabalho com os objetivos do programa foi outro fator importante no momento da execução, conforme o exposto por G1:

(...) são pessoas que têm muito forte a questão da missão do banco... E aí vestiram mesmo a camisa... Pra você ter uma ideia nas primeiras cinquenta agências o banco selecionou cinquenta profissionais que eram todos gerentes de negócio para serem os coordenadores desse projeto, em cada agência do banco (G1).

Quanto ao processo de seleção do pessoal para trabalhar nas unidades, os gestores expõem que o mesmo era, inicialmente, realizado por fundações, como universidades, contratadas para esta finalidade. Posteriormente, em 2003, com as mudanças legislativas, foi possível ao Banco do Nordeste a realização do repasse de verbas para a operacionalização do programa, este processo passou, então, a ser realizado pelo Instituto Nordeste Cidadania (INEC), após assinatura do Termo de Parceria entre o banco e a entidade, ficando esta responsável pela parte operacional do programa e o banco pela parte estratégica. Em dezembro de 2008, é formalizada, também, a parceria entre o Banco do Nordeste e o VivaCred, uma Oscip, no entanto, para operacionalizar o programa CrediAmigo no Rio de Janeiro. Para G1:

Esse modelo gerou vários ganhos de eficiência, ganhos de centralização e padronização de toda uma contratação... Foi muito importante para o programa essa decisão...(G1).

Quanto às tomadas de decisão, os gestores explicaram que na época “o projeto era ligado diretamente à presidência do banco” (G1), e, posteriormente, houve a criação de uma estrutura hierárquica decisória de gestão separada dos outros produtos do banco, sendo as decisões estratégicas, de responsabilidade de toda uma equipe especializada que interage com outras áreas do banco e com a diretoria geral, propondo, assim, as eventuais mudanças.

Neste sentido, é possível observar elementos presentes na implementação do programa CrediAmigo, como a especificação de detalhes do programa, a forma de seleção do pessoal responsável pela execução do programa, bem como, o modo em que as decisões são tomadas, que vão ao encontro daqueles apresentados por Jann e

Wegrich (2007), que fornecem subsídios para uma avaliação favorável do processo de implementação do programa.

Um cuidado, também, observado na execução do programa, foi o de colocá-lo em prática onde havia uma expectativa de demanda para o microcrédito, e a partir daí expandir a área de atuação, como explica G6:

O início deste programa se deu em capitais e regiões metropolitanas... Porque havia um indicativo que orientava que a maior demanda naquele momento era justamente em capitais e regiões metropolitanas. A partir de então é que ele começa a se expandir para outras regiões também (G6).

Os gestores relatam, ainda, que a abertura das agências se deu de forma sequencial, orientada pela definição estratégica de onde o programa deveria ser priorizado. Até mesmo, no caso dos grandes centros, como o de Fortaleza, por exemplo, a estratégia era “trabalhar uma espécie de caracol” (G1), ou seja, como não era possível atender toda a cidade, o programa era implementado em uma agência de um bairro e, posteriormente, expandia a área de atuação, até abrir novos postos de agências para, assim, atender toda a cidade.

De um modo geral, os gestores apontam alguns fatores que contribuíram para a implementação do programa CrediAmigo, dentre eles: fortes decisões estratégicas, a escolha adequada da metodologia do programa, instrumento de gestão que foi se segmentando das outras áreas do banco, o apoio constante das consultorias internacionais e do Banco Mundial na aplicação do modelo, disciplinando a execução do mesmo e na capacitação técnica do pessoal do banco e, ainda, um investimento nas pessoas, no treinamento e na qualificação das pessoas.

Estes fatores estão em consonância com as condições expostas pela teoria para que um programa seja bem implementado, dentre elas: um ambiente externo favorável, com o apoio de órgãos internacionais, recursos disponíveis para investimento, oriundos do próprio programa, além, do apoio das instituições parceiras, a comunicação interna, o apoio dos órgãos governamentais, dentre outros. Com relação ao apoio das entidades governamentais, é algo que, recentemente, tem contribuído com o programa, na captação de novos clientes, a partir do apoio do governo federal com o Programa Nacional de Microcrédito (Crescer).

É possível, a partir das falas dos gestores, segmentar o processo de evolução do programa CrediAmigo, desde a sua implementação até os dias atuais, permitindo

uma melhor compreensão deste processo. Neste sentido, em 1997 foi realizado o piloto do programa com cinco unidades, ampliando para mais 45, em 1998. De 1998 a 2001, considera-se o período de implementação do programa, consistindo no processo de aculturação interno, de definição e adaptações da metodologia adotada pelo programa, de definição dos modelos de remuneração dos assessores e de discussões e providências operacionais e estratégicas voltadas para a efetividade do programa.

No período seguinte, de 2001 a 2004, a atenção se voltou para a questão das melhorias dos indicadores de eficiência, envolvendo o volume das inadimplências, os custos operacionais, a rentabilidade do programa, a carteira ativa, dentre outros indicadores. O objetivo era o de corrigir distorções entre os Estados de atuação do programa CrediAmigo, uma vez que, percebeu-se diferenças nos resultados apresentados por estes Estados, sendo que uns demonstravam excelentes resultados enquanto em outros os mesmos não eram percebidos. Buscou-se, assim, compreender o contexto e as realidades de cada região de atuação, de modo que o programa se adaptasse ao ambiente para o qual fora desenvolvido.

Superado os desafios dos primeiros anos do programa, o período compreendido entre 2004 e 2011 representa um processo de rápido crescimento, no qual o programa havia atingido um estágio de maturidade, o que permitiu o crescimento em níveis mais elevados. Além disso, mudanças na legislação, no marco regulatório, neste período, contribuíram para o desenvolvimento das políticas de microcrédito, ampliando as fontes de recursos a serem destinadas a tais operações, fortalecendo o setor de microfinanças, como, por exemplo, foi o caso da Lei nº11.110/2005 que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

A partir de 2011, o programa entra em uma fase de manutenção do crescimento, algo em torno de 30% ao ano, inferior ao observado nos últimos três anos, justificado pelo estágio de maturidade e pelas pretensões atuais do programa, conforme expostas por G1:

(...) o programa já está num nível de maturidade muito grande e aí... A gente faz aquela sintonia fina, quero dizer... Tornar ele mais qualitativo, chegar na baixíssima renda... Nós estamos acertando o alvo melhor, trabalhando é... Várias ferramentas de eficiência para que o programa possa ter um nível de efetividade maior. Nós estamos nesta fase agora... (G1).

Uma vez em funcionamento, o programa necessita de avaliações, no intuito de verificar seus pontos fortes, fragilidades e se seus objetivos estão sendo atendidos. Nesse sentido, serão discutidos nas seções seguintes o processo de avaliação do CrediAmigo, a avaliação do programa na percepção dos atores envolvidos e de seus efeitos nos resultados dos empreendimentos dos municípios norte mineiros.

5.1.4 O processo de Avaliação do programa CrediAmigo

De acordo com os gestores, o processo de avaliação realizado internamente pelo Banco do Nordeste com uma célula específica de avaliação, iniciou-se em 2004, tendo como foco primordial de trabalho o FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste), o qual representa cerca de 40% do *funding* do banco. No entanto, entre os programas avaliados está o CrediAmigo, sendo que não há uma periodicidade determinada para a avaliação dos programas, como explica G6:

Como estamos apenas há 8 anos fazendo este trabalho, não elencamos ainda uma periodicidade para avaliação específica dos programas do banco. Mas esta avaliação específica entra justamente no nosso planejamento de acordo com os levantamentos das necessidades da área de avaliação, identificação e prioridades por parte da diretoria, identificação e prioridades por parte dos gestores de cada um destes programas. Então nós, ainda, vivemos com base na demanda e na identificação de prioridades (G6).

Dentre os diversos desafios existentes no processo de avaliação, G6 apontou três, sendo eles: “ausência da linha de base, confiabilidade dos dados secundários com séries históricas interrompidas, e o elevado custo de você ir a campo fazer pesquisa primária”. De fato, infelizmente, as políticas públicas no Brasil, de modo geral, são criadas sem uma linha de base, sendo necessário elaborá-las por meio de ferramentas metodológicas específicas. Quanto aos dados secundários, muitas vezes inviabilizam a realização das avaliações por falta de informações. Outro aspecto abordado foi com relação aos custos da pesquisa primária, que envolve os gastos com deslocamentos, equipes especializadas e capacitadas, dentre outros que se fazem necessários.

Entre as avaliações externas realizadas do programa CrediAmigo, os gestores fazem referência à avaliação realizada no ano de 2008, coordenada pelo professor Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas.

Os gestores têm consciência da importância do processo de avaliação dos programas de um modo geral, aqui em específico, o programa CrediAmigo em dois sentidos: um, verificar os pontos fortes do programa e aqueles passíveis de melhorias, tendo em vista, a tomada de decisão; e o outro, uma forma de estar prestando conta à sociedade, como relatado pelo gestor G6: “precisamos mostrar para a sociedade o que estamos fazendo, o nosso compromisso”.

5.2 Avaliação do programa CrediAmigo na percepção de diferentes atores

5.2.1 O CrediAmigo

- **Na percepção dos gestores**

O CrediAmigo, dada a problemática a qual veio solucionar, significa para os gestores, de um modo geral, uma opção de acesso ao crédito, conforme exposto pelo gestor (G6):

(...) pensamos em pessoas que estão à margem do sistema financeiro, sistema bancário, principalmente, e que precisam de recursos financeiros para desenvolver seu negócio, sua atividade, e que tem estes recursos, muitas vezes, negado por dificuldades de acesso. O microcrédito vem, justamente, para suprir esta lacuna... É uma forma de impulsionar os negócios destes clientes (G6).

Segundo os gestores, percebeu-se antes da atuação do programa CrediAmigo, que havia uma dependência dos empreendedores de seus fornecedores e, também, daquelas pessoas que emprestavam dinheiro para eles. O CrediAmigo se inseriu neste contexto como um mecanismo que possibilitasse a esses empreendedores saírem dessa condição de dependência.

O CrediAmigo foi tido como referência para a elaboração do Programa Nacional de Microcrédito (Crescer), lançado em 2011, pelo governo federal. De acordo com os gestores, o CrediAmigo é, também, referência para os empreendedores, sendo esses o grande meio de divulgação do programa, ou seja, os próprios beneficiários. Quanto ao programa ter se tornado referência para outros, como o Crescer, os gestores atribuem ao fato do mesmo trabalhar com uma metodologia, um desenho de programa, que tem demonstrado sucesso tanto para a instituição quanto para o público atendido, com uma inadimplência baixa e por apresentar um crescimento a cada ano de forma sustentável, sem depender dos cofres

públicos. Para os clientes, o programa torna-se uma referência, principalmente, em função dos serviços prestados pelos assessores de crédito aos beneficiários do programa e pelas condições de financiamento adequadas ao público, com taxas de juros diferenciadas.

- **Na percepção dos assessores de crédito/coordenadores**

Na visão dos assessores/coordenadores, o CrediAmigo não é visto apenas como um simples empréstimo, conforme exposto por A1 “(...) a gente costuma falar aqui que a gente vende sonhos, na verdade”. O CrediAmigo, de um modo geral, é visualizado por estes profissionais como sinônimo de mudança, o que representa para os beneficiários uma perspectiva de uma vida melhor. Ao atender um grupo novo, A3 diz para os participantes: “olha pessoal, quem fala bem do CrediAmigo não sou eu, o assessor, quem fala bem do CrediAmigo são os próprios clientes”.

Considerando as dificuldades que os participantes do CrediAmigo teriam para obter acesso ao crédito pelo sistema tradicional, os assessores apontaram alguns significados para o programa:

Oportunidade de desenvolvimento... A gente não pede firma registrada, a gente não pede comprovante de renda. Aí, é só comprovação do grupo, CPF, identidade, comprovante de endereço... Essa é uma forma de facilidade de desenvolvimento para essas pessoas, pequenas produtoras (A2). Crescimento... Significa melhoria de vida, qualidade de vida melhor para suas famílias (A3). (...) é crescimento comercial... Independência financeira (A5).

Dadas essas facilidades, os assessores/coordenadores dizem que os novos participantes chegam a duvidar das taxas de juros baixas e da facilidade na concessão do crédito, cabendo a eles explicar o propósito do programa e dar as orientações iniciais necessárias. Todos esses atributos podem ser observados na percepção dos próprios beneficiários do programa CrediAmigo, como o apresentado a seguir.

- **Na percepção dos beneficiários**

A partir da definição de microcrédito apresentada por Barone *et. al* (2002), enquanto um recurso específico voltado para o capital de giro e investimento, é possível perceber as necessidades dos empreendedores por recursos que lhes

permitam adquirir suas matérias-primas e/ou mercadorias para compor o estoque, enfim, recursos para financiar seu capital de giro, permitindo que eles continuem atuando ativamente em seu negócio, sendo essa necessidade, a principal delas, apontada pelos beneficiários entrevistados. O CrediAmigo, nas falas da grande maioria dos entrevistados, ao fornecer esse recurso, é visto como o responsável pelo início de muitas atividades e, principalmente, pela manutenção das mesmas, o que pode ser verificado pelos depoimentos dos beneficiários B1, B3 e B10:

Acho que se não tivesse o CrediAmigo para ajudar, muita gente hoje, não consegue se manter (B1). (...) no início é muito difícil! Minha filha ela começou agora, por exemplo, ela montou o comércio dela agora, ela já entrou pegando um CrediAmigo para fazer um estoque (B3). Saí de uma praça, fui para um centro de artesanato, do centro de artesanato, aluguei o próprio ponto. Primeiro com as amigas, depois fiquei sozinha... O CrediAmigo ajudou nesta evolução de lá pra aqui...Um parceiro muito importante, crescimento (B10).

O CrediAmigo, para os beneficiários, é compreendido como sinônimo de crescimento, uma vez que, aqueles que antes trabalhavam nas ruas, hoje já têm um ponto comercial, alguns deles, inclusive, com uma estrutura própria, pensando até mesmo na expansão do negócio. Outros, que ainda não possuem uma estrutura, trabalham buscando ter sua própria loja, essa é a percepção dos beneficiários, possibilidade de crescimento do negócio.

Outro entendimento dado ao CrediAmigo foi facilidade de acesso ao crédito, dificultado pelo sistema tradicional, o que pode ser percebido, por exemplo, por meio das falas dos beneficiários B3 e B4:

A gente vê que antigamente tudo era muito difícil e, principalmente, crédito! Porque você depender de empréstimo em banco era muito complicado e através do CrediAmigo que a agente teve acesso. Foi muito bom! (B3). (...) a gente trabalha informal, ainda é. Então tem essa facilidade de conseguir essa renda, sem burocracia e sem dar muita satisfação, essas coisas que o banco pede muito (B4).

Essa facilidade de acesso ao crédito e as baixas taxas de juros – grandes diferenciais do programa do ponto de vista dos beneficiários - comparadas às praticadas pelo sistema tradicional, fazem do CrediAmigo um parceiro do empreendimento, o qual os participantes idealizam como uma pessoa próxima, um ente familiar e não como um produto do sistema bancário, como pode ser observado por meio das diversas definições apresentadas pelos beneficiários.

A gente comenta no grupo que o CrediAmigo é o nosso grande amigo, nós vamos lá no nosso grande amigo, porque só ele mesmo. Pois se você for tomar empréstimos no banco precisa de um monte de coisa, monte de papelada, juros... Lá, além dos juros ser baixo, um é fiador do outro... Muito bom, não fico sem, acaba um começa o outro (B6)... Significa meu porto seguro (B8). É um grande parceiro...(B10). Pra mim foi... Ocupação, agora eu tenho o que fazer (B11). ... Foi uma força muito grande que eu tive... B14. Significa uma oportunidade (B18). (...) falo lá em casa é que é a minha galinha dos ovos de ouro... É meu braço direito (B19). (...) Foi a melhor coisa que teve, tanto para mim quanto para as meninas do nosso grupo (B20).

O programa CrediAmigo, a partir de 2011, em parceria com o governo federal, está contido no Programa Nacional de Microcrédito (Crescer) o que tem permitido ao programa, por meio de subsídios concedidos pelo governo, operar com uma baixa taxa de juros.

A própria estrutura do CrediAmigo contribui para essa visão diferenciada do programa, uma vez que, muitas das agências de atendimento se localizam em um espaço anexo ao Banco do Nordeste e não têm aquela aparência de um banco tradicional – não possuem portas giratórias e têm um atendimento voltado apenas para os participantes do CrediAmigo. Apenas a movimentação financeira deve ser feita em alguma agência bancária.

Para os beneficiários, de um modo geral, o CrediAmigo representa a independência financeira, pois sem o recurso do programa, era comum eles terem que recorrer aos familiares. No caso das mulheres, que são a maior parte dos participantes do programa, dependiam muito de seus maridos, ou até agiotas, já que não tinham acesso ao crédito pelo sistema tradicional. No entanto, essa dependência financeira, e os juros elevados pagos aos agiotas, eram vistos como fatores restritivos ao crescimento e à continuidade do negócio. A partir do programa CrediAmigo, a grande parte desses beneficiários se sentem mais independentes para administrar seus negócios, o que tem dado coragem para eles continuarem e gerado perspectivas de crescimento.

5.2.2 O Aval Solidário

- **Na percepção dos gestores**

A metodologia do aval solidário, na fase inicial do programa CrediAmigo, era algo novo no contexto brasileiro de microcrédito. Estabelecia que para pertencer ao

programa, o indivíduo deveria formar um grupo de pessoas, que exerciam alguma atividade produtiva, sendo que cada integrante seria o “avalista” um do outro. A dificuldade inicial, apontada pelos gestores, em se trabalhar com a formação desses grupos envolveram questões culturais uma vez que o público estava diante de algo desconhecido.

Para superar essa dificuldade inicial, foram estabelecidas parcerias com presidentes de associações, de bairros, ou seja, pessoas formadoras de opiniões para facilitar a divulgação do programa junto ao público de interesse. Essa divulgação consistia na realização de palestras informativas, nas quais eram apresentados alguns casos de sucesso, demonstrando os benefícios de se trabalhar com a formação dos grupos, em que todos eram beneficiados. Paralelamente, os assessores de crédito realizavam visitas *in locum*, uma promoção (divulgação) pessoal no local de funcionamento do empreendimento.

Superada essas dificuldades, o programa, ao longo de sua trajetória, foi se adaptando às realidades do contexto em que estava inserido, como se observa na fala de G5: “(...) nós começamos com grupos de cinco pessoas, hoje nós trabalhamos com grupo de três pessoas”.

A metodologia do aval solidário foi sendo adaptada, para a realidade do público alvo do programa, pelos formuladores e implementadores do programa CrediAmigo, os quais tiveram uma orientação especializada na aplicação da mesma, com a capacitação e treinamento de toda a equipe. Essa metodologia é avaliada hoje como uma forma de contribuir para que o programa venha oferecer crédito àquelas pessoas de baixa renda.

- **Na percepção dos assessores de crédito/coordenadores**

Os assessores/coordenadores argumentam que, na fase de maturidade do programa, todos aqueles que procuram o CrediAmigo já tem a consciência da formação do grupo, e o fato de ter que formar um grupo é algo aceitável, apesar de, ainda, para alguns ser um primeiro impasse para o empréstimo.

Esse impasse vai, aos poucos, sendo superado, conforme percepção desses profissionais, à medida que os participantes do programa vão compreendendo e vão observando as experiências de outros grupos, percebem que o objetivo do crédito é para todos do grupo estarem crescendo, e por isso, devem investir na atividade.

Nesse contexto, a orientação dada por esses profissionais aos beneficiários é que eles iniciem com uma quantia menor para adquirirem conhecimento e experiência na adoção da metodologia do aval solidário.

Na percepção desses atores, a metodologia do aval solidário é uma forma de facilitar o acesso ao crédito para aqueles que não têm o que oferecer como garantias, assim, ao invés de penhorar um bem da pessoa, o banco possibilita a formação dos grupos, sendo cada integrante avalista um do outro. Esses atores observam, ainda, o aperfeiçoamento ocorrido nessa metodologia, se adequando melhor ao contexto em que a mesma é aplicada, tornando-a mais flexível. Por exemplo, “... Antes não podia ter parentes no grupo... Hoje já pode... Antes se tivesse um real de restrição ela não podia fazer... Hoje, dependendo das restrições... Ela pode fazer o CrediAmigo” (C3). São exemplos que demonstram que o programa CrediAmigo para chegar a sua consolidação, foi se adaptando à própria realidade, em um contexto de aprendizagem contínua.

Os assessores/coordenadores têm a preocupação de consolidar um grupo formado por pessoas comprometidas com a atividade que cada uma exerce, conforme avaliação feita por A1:

É um trabalho muito bem feito, porque uma pessoa está avaliando a outra, então, você tem essa responsabilidade de fazer um bom trabalho, de fazer ele bem feitinho, que vamos supor, se eu deixar a pessoa que não tem atividade nenhuma entrar, ela vai colocar todos os outros em risco e ela vai estar usando de um benefício que é pra quem trabalha por conta própria, quem precisa de dinheiro para comprar mercadoria (A1).

De acordo com esses profissionais, a metodologia do aval solidário é algo que tem dado certo e que tem contribuído, ainda, para controlar as inadimplências, pois os próprios beneficiários fiscalizam os integrantes do grupo e repassam as informações para os assessores de crédito, alertando-os sobre aqueles indivíduos que podem trazer algum tipo de problema para o grupo.

Os assessores/coordenadores têm observado nos grupos consolidados já há algum tempo, uma melhora no relacionamento entre os integrantes, aumentando a proximidade entre eles, os quais passam, inclusive, a trocar experiências comerciais uns com os outros, favorecendo o crescimento das atividades.

- **Na percepção dos beneficiários**

Os entrevistados que estão há mais de dez anos no programa, comentam que houve certo receio no primeiro momento em ter que formar um grupo, ser responsável por outras pessoas, mas que hoje isso é algo bem aceitável.

Cada grupo elege um dos integrantes como o seu representante, o líder, aquele que tem um contato mais direto com os assessores de crédito, que transmite as informações necessárias para os demais membros do grupo e organiza as reuniões entre eles e com os assessores. Geralmente, o líder assume a responsabilidade de efetuar o pagamento das parcelas do financiamento. Os demais membros do grupo transferem o valor de suas parcelas para o líder, e ele, então, efetua o pagamento, sendo que, em alguns casos, o líder faz o pagamento no valor total do grupo, e os demais membros passam a ter uma obrigação com o líder. Porém, todos têm a consciência de que a responsabilidade quanto às obrigações na contratação do recurso é a mesma para qualquer membro.

É, por essa razão, que alguns atributos são observados pelo líder e pelos demais integrantes do grupo ao permitir a entrada de um novo participante ou quando da formação de um novo grupo. Dentre esses atributos, os beneficiários entrevistados destacaram a confiança que se pode ter na pessoa que irá pertencer ao grupo, envolvendo o caráter, a honestidade, o compromisso e a responsabilidade profissional, e para isto, deve ser uma pessoa conhecida, de modo que possa ser analisado o seu histórico. Essa preocupação pode ser evidenciada pelas falas dos beneficiários B1 e B5, líderes de grupo:

(...) eu, ela e você, se você não tem condições de pagar... Eu não quero ir para o SPC, quero meu nome limpo, pago para você e vou negociar com ela para o grupo não sujar... Se um membro estiver viajando... eu pego o carnê, quito com o meu dinheiro e quando chegar, eles me pagam, eu confio neles (B1). (...) CrediAmigo já chama CrediAmigo, você não pode pensar só em você, você tem que pensar no grupo, porque são várias pessoas juntas. O CrediAmigo é isso...(B5).

Outro aspecto observado por meio dos participantes do CrediAmigo em relação ao grupo é o bom relacionamento entre os integrantes, como o destacado por B8: “Todo mundo conhece todo mundo, todos se dá bem um com o outro... No final do ano a gente faz amigo oculto, a gente faz uma “farrinha”... Uma confraternização muito legal”.

Os beneficiários entrevistados, de um modo geral, tiveram conhecimento do CrediAmigo por meio daqueles que já eram beneficiários, muitos deles pessoas

ligadas à própria família, amigos, ou que moravam no mesmo bairro. Essa é, de fato, a estratégia do programa, ter os beneficiários como meio de divulgação pelo “boca a boca” e formar grupos entre pessoas conhecidas e próximas, de modo que um seja o “fiscalizador” do outro para que ninguém e nem o programa saia prejudicado. É nesse sentido que se pode justificar as baixas taxas de inadimplência.

5.2.3 Os serviços de Assessoria

- **Na percepção dos gestores**

Na avaliação dos gestores, as pessoas, muitas vezes, por falta de opção decidem exercer uma atividade produtiva, no entanto, sem nenhuma instrução de como conduzir um negócio. Nesse contexto, “(...) entra muito a figura do assessor que é orientador, ensina a fazer controle, ensina a fazer compras...” (G5). Os assessores de crédito, além das experiências que adquirem ao longo de sua trajetória, são capacitados para darem as orientações necessárias aos empreendedores, sendo essa assistência, o grande diferencial do programa CrediAmigo, na visão dos gestores, e conforme observado por G5:

(...) o grande diferencial desse programa hoje é justamente essa orientação, porque... Você vai ali e faz uma análise financeira daquele empreendimento, faz uma avaliação patrimonial daquele cliente né, e em cima daquelas informações você dá um crédito adequado daquela atividade (G5).

Os gestores argumentaram que apesar de, no primeiro momento, alguns clientes discordarem ou se decepcionarem do valor a ser liberado, em um segundo momento, eles compreendem que o objetivo é evitar o endividamento, dada suas reais condições de pagamento naquele primeiro instante.

De acordo com os gestores, o crédito por si só não resolve o problema dos empreendedores, eles devem ser acompanhados de orientação e capacitação, que são realizadas pelos assessores de crédito, e devem, também, ser encaminhados “pro SEBRAE, pro SENAC da vida, nessas empresas mais voltadas para o empreendedorismo pra capacitação, a gente trabalha muito em consonância com essas empresas parceiras, também” (G5). Nesse contexto, as orientações devem ser transmitidas utilizando uma linguagem adequada ao público do programa, a qual deve ser, segundo os gestores, uma linguagem informal, que tende a aumentar a receptividade dos empreendedores quanto às orientações que lhes são transferidas.

Dada a relevância dos serviços prestados pelos assessores, os gestores consideram importante capacitar esses profissionais, sendo essa capacitação realizada pelo próprio contratante, o INEC (Instituto Nordeste Cidadania) - parceiro do Banco do Nordeste desde o ano de 2003 -, e pelos próprios assessores que buscam por conta própria uma formação acadêmica ou um curso de capacitação.

Os assessores “passam a ser o homem ou a mulher de confiança daquele empreendedor, qualquer tipo de deficiência, de dificuldade que ele encontra, a primeira pessoa que ele vai buscar é essa figura do assessor de crédito” (G5).

É nesse aspecto que os gestores do programa argumentaram que estão sendo planejadas ações para melhorias na prestação destes serviços como, por exemplo, a implantação de equipamentos informatizados que auxiliem esses profissionais nas atividades, permitindo a eles atender melhor aos clientes, satisfazendo-os.

- **Na percepção dos assessores de crédito/coordenadores**

O serviço de assessoria pode ser descrito conforme a apresentação feita pelo assessor de crédito A1:

Eu trabalho como assessora de crédito. A gente faz a divulgação, efetiva o crédito e dá assessoramento. A gente faz antes de tudo um mapeamento, onde vou trabalhar? Eu vou trabalhar num bairro... Eu faço um mapeamento dele todinho para entender qual o tipo de crédito que eu vou oferecer, que aquela região precisa. (...) Eu vou até as pessoas para falar para elas sobre o CrediAmigo... Eu vou num bairro, eu pego uma rua todinha, e olho se tem uma plaquinha de “vende-se alguma coisa”... Ali eu explico pra ela o que é o programa, calculo valores de parcelas, para ela ver se aquele valor vai ajudá-la ou não... Se a pessoa se interessou, aí eu explico para ela que tem que formar um grupinho, a partir do momento que ela formou um grupo, eu já vou visitar um por um, para averiguar se de fato a pessoa tem atividade, ela tem atividade, todo mundo ok? Eu já marco uma reunião com o grupo para falar a questão da solidariedade... Todo mundo concordou, todo mundo quer fazer? Aí o grupo vai ser consolidado e a gente marca uma reunião na agência com a coordenadora, onde ela vai estar consolidando esse grupinho... A gente não só empresta... Eu converso, eu vejo o que a pessoa está precisando, eu dou aquela assistência... Quantas vezes, o beneficiário me liga para falar de um negócio que ele tem que fazer e me pede opinião. Eu atribuo o sucesso do programa a isso, pois, a pessoa cria aquele laço com a gente (A1).

Baseado nisso, após a formação do grupo, os assessores fazem visitas aos beneficiários para realizar a avaliação financeira e o levantamento dos dados das atividades, para, assim, conceder o crédito. De um modo geral, essa é uma percepção compartilhada pelos demais assessores/coordenadores, demonstrando a importância e

o papel dos serviços de assessoria, como sendo um diferencial do programa CrediAmigo, conforme o relato de C3: “(...) de início a pessoa entra pelo juros que é muito chamativo, mas o que faz ela permanecer é o atendimento”. Observa-se que não basta, simplesmente, oferecer o recurso, mas, também, um acompanhamento junto ao tomador, para que ele possa crescer de maneira sólida. Além disso, o acompanhamento é visto por estes profissionais como primordial no controle das inadimplências, principalmente, em regiões onde o risco é mais elevado.

A orientação dada pelos assessores/coordenadores aos beneficiários é que eles contratem um valor coerente com sua condição de pagamento, sem que o mesmo comprometa sua lucratividade e, se, por exemplo, por razões sazonais, espera-se uma redução das vendas, a orientação é que contrate um valor menor, pois há uma preocupação de não deixar as pessoas se endividarem. Alguns participantes do programa, ao contratar o empréstimo, gostariam de um valor mais elevado, no entanto, esses profissionais orientam que o objetivo do CrediAmigo é contribuir para o desenvolvimento dos empreendimentos que eles possuem e não endividá-los e que, para isso, eles devem começar com um valor menor e, à medida que o negócio for crescendo, ao renovar o empréstimo, contratar um valor mais elevado.

Outra preocupação dos assessores/coordenadores é com relação ao comprometimento dos beneficiários em aplicar o recurso para o qual o mesmo foi liberado e não para outras finalidades. Esses profissionais fazem o acompanhamento, e se, por alguma razão, o recurso não foi aplicado conforme o comprometido, eles demonstram ao beneficiário o quanto ele deixou de ganhar por não ter investido aquele dinheiro, e dessa forma, ele reflete e, na maioria dos casos, o fato não se repete. Nos casos de reincidências, o beneficiário poderá ter o próximo acesso ao crédito negado.

Esse acompanhamento é feito de uma forma interessante, pois é realizado sem que os beneficiários percebam que estão sendo avaliados, conforme exposto por C2:

A visita de acompanhamento é muito simples. É estar passando lá na frente (DO EMPREENDIMENTO) e “Ei, e aí, gostou do crédito? Deu para investir certinho?... E aí o grupo, todo mundo tá passando dinheiro certinho?” (C2).

Além das visitas, os assessores/coordenadores distribuem aos participantes do programa diversas cartilhas, cada uma abordando uma temática diferente, mas todas relacionadas à gestão do empreendimento. Essas temáticas incluem: o planejamento

financeiro, a abertura de um negócio, o controle de estoque, questões com o meio ambiente, dentre outras temáticas relacionadas à gestão. São assuntos de interesses dos empreendedores, tratados de uma forma ilustrativa, por meio de histórias em quadrinhos, envolvendo personagens, dos quais participantes do CrediAmigo se identificam, com o objetivo de incentivar a prática dos ensinamentos apresentados em cada cartilha.

Na percepção desses atores, a cartilha veio agregar valor, uma vez que, retrata assuntos importantes que, muitas vezes, passam despercebidos no dia a dia dos empreendedores, mas que no fim, com a visão de mercado e as orientações transmitidas por meio dessas, o resultado satisfatório pode ser percebido.

Ao falarem de suas atividades enquanto assessores/coordenadores, esses profissionais deixam claro a satisfação que eles têm em contribuir, de certa forma, com o desenvolvimento profissional e pessoal dos participantes do programa CrediAmigo, como pode ser observado pela fala de C1:

(...) quem trabalha no CrediAmigo sabe que... Não tem como não se apaixonar porque você trabalha com inclusão social, você trabalha com geração de emprego e renda, você trabalha com o sucesso... Com os sonhos das pessoas e você começa a sonhar junto com eles (C1).

A agenda de um assessor de crédito pode ser dividida nos serviços de promoção, que corresponde à divulgação do programa, o acompanhamento, após a liberação do recurso e renovação do contrato, de beneficiários que estão finalizando o contrato ou daqueles que estão inativos e que tem possibilidade de retornar. De um modo geral, esses profissionais avaliam o programa como sendo bem estruturado, onde seguindo as etapas de seu processo metodológico, dificilmente, haverá falhas.

- **Na percepção dos beneficiários**

A relação entre os assessores de crédito e beneficiários é muito próxima. Todos os beneficiários demonstraram uma satisfação com a atenção que lhe são dadas por meio dos atores, os quais transferem a eles as orientações necessárias na aplicação correta dos recursos e o que isso pode resultar nos seus negócios. Dessa forma, todos têm a consciência de que o recurso deve ser aplicado ao negócio, caso contrário, o mesmo não irá crescer e eles poderão se endividar, além do fato de, no

próximo empréstimo, serem impedidos de captar um valor maior ou, até mesmo, terem o recurso negado.

A visão que os participantes do programa têm dos assessores de crédito vai além deles serem apenas os profissionais que trabalham para o CrediAmigo, “eles não é só os meninos do CrediAmigo, é amigo, vira amigo, é tão assim que vira amigo da gente” (B18).

As cartilhas, também distribuídas pelos assessores aos beneficiários, contendo informações sobre a administração do negócio, são vistas por esses como algo interessante e que, para quem está disposto, é um aprendizado que, se colocado em prática, pode gerar bons resultados, como o percebido nos depoimentos dos beneficiários B6, B18 e B22:

A cartilha vem muito mastigada... Na cartilha, por exemplo, falava de planejamento, eu não tinha planejamento e não tinha ideia... Sabe quando você tem vontade de vender... Mas você não tem este planejamento, esta organização. Aí a partir disto... Eu comecei fazendo, seguindo a cartilha que falava que devia fazer isto, fazer aquilo... Planejava tudo e diante daquela dúvida a gente ligava, perguntava ou eles (ASSESSORES) viam aqui. Hoje é tudo organizadinho, tudo anotado... É um aprendizado (B6)... É um curso pra você aprender a administrar (B18). (...) o sistema da cartilha é bem bacana... Você consegue ver resultado (B22).

No entanto, aqueles entrevistados, principalmente, os que possuem receita bruta mensal inferior a mil reais, classificados pelo Banco do Nordeste como os de subsistência, ainda tem dificuldades em colocar em prática os ensinamentos das cartilhas, percebe-se certa resistência em modificar o modo pelo qual muitos estão acostumados a trabalhar, além do fato, de muitos possuírem um baixo nível de escolaridade, alguns com dificuldades, inclusive, de leitura.

5.2.4 Os impactos do CrediAmigo

- **Na percepção dos gestores**

Dentre os impactos do programa CrediAmigo, apontados pelos seus gestores, sobre seus participantes, destaca-se a independência financeira dos mesmos, conforme visualizado por G5: “(...) as pessoas conseguiram sair dessa dependência financeira, desses fornecedores... Desses agiotas”. A partir desta independência são perceptíveis, para os gestores, as mudanças visualizadas nos empreendimentos dos beneficiários do programa, as quais podem ser evidenciadas por meio dos diversos

casos de sucessos registrados pelas agências do CrediAmigo. Há relatos de casos em que o participante do CrediAmigo, dado o crescimento de seu empreendimento, o formalizou e a partir daí passa a demandar outras linhas de crédito, buscando outras opções tanto no Banco do Nordeste como em outras instituições.

Concomitantemente a essas mudanças, vão sendo evidenciadas, também, melhoras na qualidade de vida dos participantes, que passam a investir na educação dos filhos, na própria formação profissional, em melhorias na residência, na alimentação, na saúde, e no ambiente familiar de um modo geral.

Em uma visão global, os gestores avaliam que o CrediAmigo tem obtido sucesso ao conseguir agregar valor ao empreendimento e ao núcleo familiar por meio do desenho do programa. Reconhecem, também, algumas fragilidades do programa no sentido de que há poucas unidades de atendimento devido ao número de clientes que são atendidos, sendo essa uma questão debatida nas discussões estratégicas do banco.

Os gestores atribuem os impactos positivos do programa aos serviços prestados pelos assessores de crédito, de acompanhamento e de orientação, e ao fato de o programa estar sempre se adequando às necessidades evidenciadas pelos beneficiários, conforme explicação de G5:

(...) todas as adequações ao longo desses anos foram feitas a partir das necessidades do cliente, ou seja, coisas que os assessores perceberam lá na ponta e trouxeram para a instituição, trouxeram para a gerência e a gerência leva para um ambiente (AMBIENTE DE MICROFINANÇAS DO BNB) e o ambiente discute com a diretoria do banco (G5).

Esse processo de comunicação se dá por meio de reuniões entre os assessores de crédito e os coordenadores, por meio dos fóruns de gestão, em que o gestor regional se reúne com os coordenadores e alguns convidados, gerando um debate sobre as demandas do programa, e, ainda, por meio dos fóruns de gestão realizados entre os gestores regionais e os gerentes do ambiente de microfinanças do Banco do Nordeste, que, por sua vez, discutem essas demandas e, se for o caso, implantam um projeto piloto incorporando as alterações e sugestões, para, então, tais mudanças serem aprovadas pela diretoria. Essa comunicação é, também, avaliada pelos gestores como um ponto positivo do programa, como o observado por G5: “a comunicação é bem tranquila e bem aberta... Via *e-mail*, via telefone, via um *link* aberto de comunicação... Os *blogs*, *chats*...”.

Os efeitos do programa CrediAmigo para o nível institucional vai ao encontro do papel do Banco do Nordeste enquanto indutor do desenvolvimento. Para G5 “grande parte dessa figuração está atrelada ao CrediAmigo”. Além dos resultados financeiros, os gestores destacaram, também, como efeitos do programa para o Banco do Nordeste, o fortalecimento da imagem institucional, tanto no cenário nacional quanto no internacional, enquanto promotora do desenvolvimento.

- **Na percepção dos assessores de crédito/coordenadores**

Quando questionados sobre os impactos do CrediAmigo na vida dos beneficiários, são vários os casos de sucesso relatados pelos assessores/coordenadores, demonstrando a diferença percebida por eles nas vidas desses beneficiários, após a participação no programa. São histórias de beneficiários que conseguiram, a partir dos resultados de seus empreendimentos, adquirir bens como geladeira, sofá, até mesmo, carro e casa própria, os quais atribuem ao CrediAmigo, o crescimento do negócio e, conseqüentemente, tudo aquilo que conseguiram adquirir, visto como um grande parceiro.

Entre uma visita e outra é possível perceber, segundo os assessores de crédito, o crescimento do empreendimento e com ele os efeitos decorrentes, conforme apresentado por A3:

(...) quando a gente chega na casa deles (BENEFICIÁRIOS) e observa o computador que o pai comprou pros filhos estudar, uma internet pra tá acessando... Eu vejo o pessoal dando uma qualidade de vida melhor... Leva o filho no dentista, tá colocando aparelho, tá colocando o filho na escola particular... A partir do momento que o negócio cresceu, fluiu, aí sobrou, deu mais renda, e isso ele aplicou em melhorias na casa da família (A3).

Nos relatos desses profissionais, a primeira vez que o participante do programa faz seu primeiro empréstimo, observa-se certa insegurança, dúvidas quanto ao negócio, no entanto, quando renova o empréstimo, a perspectiva já é de empreendedor, de querer investir para o negócio crescer mais, e a partir da terceira contratação, a mudança, o crescimento do negócio se torna algo perceptível na maioria dos casos. Essas mudanças, o crescimento do negócio e as conseqüências do mesmo para a vida dos beneficiários, são descritas pelos próprios como apresentadas a seguir.

- **Na percepção dos beneficiários**

Nas percepções da grande maioria dos entrevistados, os recursos disponibilizados pelo programa CrediAmigo são os responsáveis por viabilizar o investimento em estoques, permitindo o atendimento às suas clientelas, e, ao mesmo tempo, um poder maior de negociação com os fornecedores, por disponibilizarem de recursos financeiros para aquisição à vista dos produtos, possibilitando uma redução nos custos, o que tende a elevar o faturamento do negócio. Além disto, a disponibilidade de recursos permite aproveitar as boas oportunidades que o mercado oferece, conforme evidenciado nas falas dos beneficiários B8 e B20:

Eu sou vendedora da Avon e Natura... Eu tinha vontade de vender, mas nunca tinha condições de comprar o kit. Toda revendedora, para iniciar, ela tem que pagar um kit... Eu já trabalhava, eu vendia para os outros... Você ganha menos, porque a pessoa que a gente vende e usa o nome, você tira uma porcentagem... Aí, com o CrediAmigo... Comprei meu kit e estou aí no ramo (B8). Independente do pessoal me pagarem ou não, eu pego no CrediAmigo e faço o investimento. Porque tem muita promoção na Natura... Eu pego na promoção e revendo pelo preço da revista (B20).

Todos os entrevistados relacionam o aumento do faturamento do negócio e, conseqüentemente, sua permanência no mercado, ao CrediAmigo. Segundo eles, são os recursos desse programa que possibilitam a formação dos estoques e viabilizam, também, dependendo do negócio, a aquisição de máquinas e equipamentos, alavancando a atividade e aumentando a produção. E com este crescimento, o empreendimento além de fonte de renda, passa a ser também gerador de emprego, conforme depoimentos de B6 e B21:

(...) quando eu conheci o CrediAmigo, eu não tinha ninguém para me ajudar, era só eu, depois que eu conheci e comecei a comprar o maquinário, eu já coloquei pessoas para trabalhar comigo. Então tive capacidade de crescer e de comprar material, não só máquina, mas me ajudava também na compra de mercadoria... A fonte de recursos era o CrediAmigo e os recursos do próprio negócio, não havia outros empréstimos. E aí foi e até hoje... Eu não deixo o CrediAmigo (B6). Eu era garçom... Fiz o CrediAmigo... Comecei comprando umas panelas... Hoje tenho meu restaurante... Tem hoje, quatro funcionários que trabalham na cozinha, dois no salão... E um menino que faz entregas... E continuo renovando (B21).

Alguns autores, dentre eles Barone *et. al* (2002), chamam a atenção para o impacto social do microcrédito, podendo o mesmo contribuir para melhores

condições habitacionais, de saúde e alimentação, para o resgate da cidadania ao fortalecer a dignidade, a elevação da auto-estima e a inclusão de seus tomadores a patamares de educação e consumo superiores. Nesses aspectos, as falas dos tomadores dos recursos evidenciam os impactos do CrediAmigo para além daqueles percebidos no faturamento do empreendimento.

(...) se você montou um comércio, se o comércio não vai bem, seu interior também não está, porque você depende daquilo lá, aquilo que te traz alegria, que te traz coisas boas para dentro de casa. Você pode comer, beber, dormir, alimentar... Tudo direitinho com o recurso do trabalho e se o trabalho não vai bem, nada anda bem. A casa não está bem! B1. A qualidade de vida melhorou... A gente fica até mais feliz, de ter, olhar o material, ver que as coisas estão saindo (B6).

Além dessas melhorias, o fato de participar do programa CrediAmigo, tem um significado ainda maior para aqueles que nunca tiveram acesso a nenhum tipo de atividade bancária, como o observado pelos relatos de B7 e B14:

Nunca tinha mexido pra nada no banco. Hoje eu tenho o cartão. Ter uma conta no banco achei muito importante... Através do CrediAmigo, eu tenho conta, tenho cartão... A gente sentia assim... Diferente, excluída, hoje a gente sente assim... Uma pessoa igual a muitos... Não sei explicar... Faço parte de um grupo, tenho um cartão e posso estar usando ele como muitos usam (B7). Só a confiança que o Banco deposita na gente, né? ... Sinto muito orgulhosa... Nós que “era” pessoas de baixa renda, a gente não tinha nem o crediário que dava oportunidade, né? E o Banco do Nordeste deu essa oportunidade... Pra gente desenvolver... (B14).

Em localidades marcadas pelos baixos índices de desenvolvimento socioeconômicos, como a região norte de Minas Gerais, pessoas ainda se sentem excluídas de um sistema que as veem como marginalizadas, incapazes de exercer uma atividade e de pertencer a um grupo de pessoas ativas em suas atividades. O programa CrediAmigo ao chegar até essas pessoas, está contribuindo para a inclusão das mesmas em novos grupos sociais, seja no setor produtivo, bancário, bem como, na própria comunidade e no convívio com as pessoas que pertencem ao grupo.

A renda familiar da grande parte dos entrevistados advém dos resultados obtidos de seus empreendimentos, e, portanto, uma elevação dos mesmos implica no aumento da renda familiar, contribuindo para os investimentos, por exemplo, na saúde e educação dos filhos, como se observa nas falas de B2, B6 e B14.

O CrediAmigo contribuiu para a renda, que ajudou para formar meus filhos, formou todo mundo... Eles trabalhavam também, mas contou com a ajuda minha (B2). Melhorou e muito a qualidade de vida, meus filhos hoje estudam em colégio particular. Tudo com o faturamento do meu negócio... Eu já tenho meu carro próprio... Já consegui comprar uma chácara, tudo isso daqui (A LOJA) com o meu negócio (B6). O CrediAmigo deu uma força a mais... E com o aumento na renda já ajuda na água, luz, no alimento... Eu fiz uma cirurgia, me ajudou muito também... Tanto na parte financeira quanto na parte da família (B14).

As percepções evidenciadas nesse trabalho em relação ao programa CrediAmigo, de um modo geral, estão de acordo com as referências literárias que apontam: o acesso aos serviços de crédito como meios para que os pequenos empreendedores executem um papel ativo na economia, como verificado por Maes (2006); o aval solidário como redutor do risco moral, discutido por Ribeiro e Botelho (2005); o microcrédito como alternativa de política pública de geração de emprego e renda, visto por Cavalcante (2003) e Monzoni (2006), e como alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, segundo Sela, Sela e Costa (2006); o papel dos atores de crédito como fundamental na concessão do microcrédito, conforme Barone *et. al* (2002); dentre outros apontamentos.

Além desses apontamentos, cabe ressaltar algumas fragilidades do programa CrediAmigo, apresentadas na sequência, evidenciadas por atores envolvidos no programa, tendo em vista o aperfeiçoamento do mesmo.

5.2.5 Melhorias para o Programa

- **Na percepção dos gestores**

Como pontos negativos do programa CrediAmigo, os quais têm demandado uma atenção maior por parte da direção geral do Banco do Nordeste, e levando em conta as melhorias do programa, foram levantadas algumas questões pelos gestores, dentre elas:

A) A capilaridade das agências do banco, no sentido de que há poucas agências para o número de municípios atendidos (“nós não podemos estar hoje em todos os municípios atendidos na área de atuação do Banco do Nordeste” G5). Essa questão, de fato, tem resultado na insatisfação por parte de alguns beneficiários do programa, conforme será apresentado no tópico específico “na percepção dos beneficiários”, envolvendo o problema da movimentação financeira, quando o

beneficiário se localiza em municípios que não possuem agências do Banco do Nordeste. Além disso, há uma dificuldade maior para os assessores prestarem seus serviços, em função dos deslocamentos realizados entre a agência ou o posto de atendimento que atuam e os municípios atendidos pelo Banco do Nordeste que não possuem nem agências e nem postos de atendimentos.

B) As limitações tecnológicas, envolvendo o sistema operacional do Banco e o número de formulários preenchidos manualmente pelos assessores de crédito. Relata-se que, “por mais que o banco tenha desenvolvido um sistema aí sendo trabalhado via internet, ainda não está cem por cento” (G5). Essas são questões apontadas, também, pelos assessores, que têm gerado consequências negativas no atendimento, conforme será apresentada no tópico seguinte;

C) A inexistência de um banco postal. Apesar das parcerias com outras instituições como a do Banco do Brasil.

Essas são, portanto, questões que estão sendo debatidas no intuito de desenvolver medidas que possam contribuir para o crescimento sustentável do programa.

- **Na percepção dos assessores de crédito/coordenadores**

Dada as tendências atuais, já se percebe a necessidade do cartão de crédito, uma vez que, os beneficiários do Programa CrediAmigo possuem um cartão apenas para a retirada do recurso liberado, como pode ser observado por A1:

(...) eu estava conversando com um beneficiário, ele perguntou para mim: “..., quando é que vocês vão ter um cartão de crédito para nós? Porque a gente viaja e não quer levar dinheiro”... Porque o cartão de crédito para o beneficiário que vai comprar fora, para o simples já é muito importante, então, eles começam a querer (A1).

Ressalta-se que a liberação de um cartão de crédito deve ser de modo cauteloso, para que prevaleçam os objetivos dos créditos, quanto aos investimentos nas atividades produtivas e para que os empreendedores não acumulem dívidas, podendo comprometer seus rendimentos financeiros.

O programa CrediAmigo ultrapassou a marca de mais de um milhão de beneficiários ativos, exigindo do programa uma estrutura que permita o atendimento de modo rápido, fácil e sem burocracia, com os acompanhamentos e demais atributos do programa. Entretanto, em algumas localidades, certas questões exigem uma

atenção especial dos gestores do programa, para que o mesmo forneça uma estrutura aderente ao crescimento do programa. Algumas dessas questões podem ser percebidas nas falas seguintes:

Hoje estou com 980 beneficiários... Então está muito puxado... O quadro de funcionários ainda é reduzido... O sistema do banco é muito falho... No posto... é impossível cadastrar as propostas. Aí eu tenho que vir para unidade, cadastrar minhas propostas aqui para poder liberar lá... O sistema lá, então ele é via internet, o dia que a internet não está boa aí ele não funciona. E infelizmente a gente não tem uma internet de boa qualidade na nossa região... Se aqui (NA UNIDADE) dá problema no sistema, que o servidor está aqui tudo certinho imagine lá que a gente não tem?! C2. Já aconteceu de o programa inteiro da pane e ficar um tanto de clientes sem receber e gera a insatisfação... (C3).

Segundo os assessores/coordenadores das localidades onde se configuram essas questões, a falha no sistema tem resultado na demora da concessão do crédito, seguindo na direção contrária ao lema do programa que é o de oferecer um crédito rápido, fácil e sem burocracia. Assim, mesmo sendo fácil e sem burocracia, as falhas no sistema não tem permitido agilidade na liberação do recurso, gerando a insatisfação dos beneficiários. Dessa forma, para preservar a agilidade na liberação, medidas devem ser tomadas quanto às melhorias no sistema operacional do banco para evitar tais transtornos, principalmente, para os beneficiários.

Além do problema com o sistema operacional, foi levantada a questão da estrutura física da agência de atendimento do CrediAmigo. Apesar de boa parte das agências, as quais foram visitadas, apresentarem uma boa estrutura física, é possível identificar relatos apontando problemas, como o apresentado por C3: “(...) uma agência que tem X mil clientes e ter três mesas num espaço tão pequeno... A gente não comporta”. Para esses casos específicos, é importante uma atenção especial dos gestores do programa para adequar a estrutura física e o quadro de funcionários ao número de clientes que são atendidos.

Outro questionamento feito pelos assessores de crédito é com relação à quantidade de formulários que devem ser preenchidos, manualmente, por eles no momento das visitas, como exposto por A2:

Às vezes o sistema “pirraça”... Só que a gente pede a compreensão do beneficiário... E também tem muito papel para a gente preencher no campo... Tem muitos formulários... (A2).

No que se refere à quantidade de formulários que devem ser preenchidos manualmente pelos assessores de crédito, é algo já reconhecido pelos gestores do programa CrediAmigo, os quais informaram a existência de um projeto prevendo a substituição dos formulários por *tablets*, *smartphones*, sendo esses, aplicativos que poderiam ser utilizados tendo em vista agilizar os serviços prestados por estes assessores, e, assim, resultar em um melhor atendimento ao cliente e uma liberação do recurso em tempo hábil.

Os assessores de crédito ao ir a campo realizar as visitas aos beneficiários enfrentam condições diversas de tempo, prevalecendo as altas temperaturas, características da região norte de Minas Gerais. Nesse aspecto, A3 aponta que:

O que a gente vem questionando bastante em relação à melhora do nosso serviço é em relação ao fardamento, o uniforme, as bolsas. A bolsa é umas bolsas que não resiste, rasga fácil, as camisas, a malha, elas encolhem... Eu acho que devia ser igual a... Esse pessoal que trabalha em campo, que viajam de moto, você pode observar que eles viajam de manga comprida, e eles tem também o protetor solar, tem que ter cuidado com a saúde da gente, pra gente tá trabalhando a campo, sob o sol forte (A3).

Quanto às taxas de juros e prazos, os assessores/coordenadores relataram que a redução das taxas de juros foi algo comemorado pelos beneficiários do CrediAmigo, no entanto, foram, também, reduzidos os prazos e, para aqueles já acostumados com os prazos maiores, gerou uma certa insatisfação, pois ao fazer um empréstimo no mesmo valor daquele de costume, por exemplo, o valor das parcelas é maior. A3 explica que:

Em cada região tem um estilo de vida, por exemplo, em capital, o pessoal se adéqua a menos prazo, só que a região nossa aqui é uma região muito carente... Eles querem ter o prazo e pagar com suavidade pra não apertar e que eles já adequaram... Tem que ir com muita cautela, porque o pessoal pra adequar a essa redução de prazo... Causou um impacto muito grande. Aí eles reclamaram do prazo (A3).

Logo, a questão dos ajustes dos prazos é algo que deve ser trabalhado junto aos beneficiários, de modo que eles não se sintam prejudicados e compreendam o mecanismo de renovação do empréstimo por um período mais curto.

- **Na percepção dos beneficiários**

Para as localidades onde não há agência do Banco do Nordeste, os beneficiários do CrediAmigo, nestas localidades, tinham que se deslocar até uma agência para o recebimento do valor contrato. Hoje o banco instalou uma modalidade em que o desembolso pode ser realizado em qualquer agência por meio do sistema bancário. Entretanto, para aqueles beneficiários que não possuem conta em outras agências bancárias e que, por essa razão, têm que abrir conta em outro banco ou, então, deslocarem até uma agência do Banco do Nordeste, gastando com passagem e alimentação, é visto como um problema, sinalizando a necessidade de abertura de novas agências do Banco do Nordeste nas regiões de atuação do Programa CrediAmigo, conforme observado por B8:

(...) Tinha que ter um posto ou uma agência do banco, porque lá tem não só o CrediAmigo, mas lá tem o trabalhador rural, a maioria é beneficiário do Banco do Nordeste. Então lá... Já tem agência do Banco do Brasil, Bradesco, e deveria ter Banco do Nordeste também, porque é muito usado pelo pessoal de lá (B8).

Outra questão levantada pelos tomadores dos recursos do CrediAmigo é que, dependendo da atividade exercida, eles necessitam de um prazo maior entre a liberação do recurso e o pagamento da primeira parcela, argumentando que essa carência poderia ser um pouco maior, para que eles possam comprar suas mercadorias, vender e com o recebimento das próprias vendas, efetuar os pagamentos das parcelas. Seria uma adequação da carência com o perfil da atividade empreendedora, o número de renovações dos beneficiários com o CrediAmigo apresentando o comprometimento dos mesmos, e por questões sazonais, poderá exigir um ciclo operacional mais extenso.

A questão da redução do prazo foi percebida por alguns beneficiários também, conforme o apontado pelos assessores/coordenadores, foi algo que gerou certo incômodo, como o alegado por B13: “Pra mim eu ia achar mais fácil se deixasse os nove mês, porque facilita mais pra gente pagar néh”.

A partir dessa avaliação, no contexto geral, o programa CrediAmigo tem sinalizado e gerado indícios que amparam os impactos positivos resultantes do mesmo, de acordo com as pretensões do programa, e apresentado alguns pontos que devem ser observados para que o mesmo se fortaleça e continue desempenhando seu papel no contexto do microcrédito. Na sequência será evidenciado o impacto

quantitativo, do programa sobre os resultados de empreendimentos de municípios do norte de Minas Gerais.

5.3 O impacto do programa CrediAmigo nos empreendimentos de municípios do norte de Minas Gerais

Para verificar as mudanças ocorridas nas variáveis relacionadas ao desempenho dos empreendimentos, antes e depois do programa CrediAmigo, é proposta a avaliação de impacto a partir da utilização do grupo de controle, construído por meio do método do *propensity score matching*.

Dessa forma, a fim de prever a probabilidade de participação no programa de microcrédito do Banco do Nordeste - Programa CrediAmigo - estimou-se o modelo *logit*⁵ que permite obter as estimativas do *propensity score*. Por meio de tentativas foi possível especificar o modelo final, incluindo o maior número de variáveis, dentre as disponíveis, de modo a obter um melhor pareamento entre os indivíduos dos grupos de tratamento e controle, mas que, também, satisfaça a hipótese de balanceamento (*Balancing Hypothesis*).

No que se refere às variáveis não significativas, é recomendável que elas sejam mantidas para fins da estimação do *propensity score*. De acordo com Caliendo e Kopeinig (2005), a inclusão de variáveis não significativas não irá viesar e nem tornar as estimativas inconsistentes.

⁵ O resultado para o modelo *logit* estimado se encontra no Apêndice B.

A partir da Tabela 4, é possível descrever algumas características dos beneficiários do Programa CrediAmigo e as de seus negócios, no contexto da região estudada. Dentre as microrregiões abordadas no estudo, nota-se uma concentração de 65,62% dos beneficiários da região norte de Minas Gerais que são atendidos na microrregião de Montes Claros e de Janaúba.

Tabela 4 - Frequência das variáveis *dummies*

Variáveis	Alternativas	Frequência	Variáveis	Alternativas	Frequência
Sexo	Masculino	36,45%	Local de	Atacado	57,35%
	Feminino	63,55%		Fábrica	5,09%
Outro negócio	Sim	22,28%	Compra	Produtor	9,80%
	Não	77,72%		Varejo	27,75%
Registro	Sim	0,02%	Identificação	Próprio	69,76%
	Não	99,98%		Alugado	9,86%
Profissão	Microempreendedor(a)	81,78%	Negócio Fixo	Ambulante	20,37%
	Demais Profissões	18,22%		Bom	24,16%
Bolsa Família	Sim	27,55%	Controle	Não tem	12,97%
	Não	72,45%		Administrativo	Satisfatório
Empreendedor Individual	Sim	2,23%		Precário	22,96%
	Não	97,77%		À vista	22,75%
Nível de Estruturação	Subsistência	32,73%	Prazo de Venda	15-30 dias	57,78%
	Acumulação simples	62,82%		31-60 dias	15,47%
	Acumulação ampliada	4,45%		+60 dias	3,99%
Estado Civil	Solteiro (a)	39,65%	Microrregião	Araçuaí	1,63%
	Casado (a)	52,71%		Bocaiúva	3,41%
	Separado (a)	4,46%		Grão Mogol	0,86%
	Viúvo(a)	3,18%		Janaúba	30,91%
Grau de Instrução	Analfabeto	1,97%	Estrutura Física	Januária	11,01%
	1 Grau Incompleto	40,63%		Montes Claros	34,71%
	1 Grau Completo	9,13%		Pirapora	11,36%
	2 Grau Incompleto	3,60%		Salinas	6,11%
	2 Grau Completo	37,93%		Barraca/Banca	2,37%
	Superior Incompleto	1,68%		Unidade Móvel	3,13%
	Superior Completo	4,05%		Ponto Comercial	19,08%
	Pós Graduação incompleta	0,14%		Serviço a domicílio	18,12%
Setor de Atividade	Alfabetizado sem frequentar	0,86%		Atividade na própria casa	57,30%
	Comércio	83,51%			
	Indústria	2,03%			
	Serviço	14,47%			

Fonte: Base de dados do Programa CrediAmigo/Banco do Nordeste. Elaboração Própria.

Uma característica marcante do CrediAmigo, bem como, de outros programas de microcrédito, é a participação do público feminino, o qual representa, nesse estudo, 63,55% dos participantes. Quanto à escolaridade, a maior parte dos beneficiários (93,26%) tem até o ensino médio (o antigo segundo grau), sendo que mais de 50% possuem escolaridade até o ensino fundamental (1^a a 8^a série).

Em relação ao estado civil, 92,36% dos beneficiários são casados (52,71%) ou solteiros (39,65%). São indivíduos na faixa de 18 a 80 anos de idade, com média de 37 anos, sendo 18 anos a idade mínima para se obter um empréstimo.

Em relação às características do negócio, a maior parte dos beneficiários do CrediAmigo (76,38%) possuem sua atividade na própria casa ou possuem um ponto comercial. Observa-se que 79,62% dos negócios possuem uma estrutura fixa, seja ela própria (69,76%) ou alugada (9,86%).

São empreendimentos com faturamento médio mensal de R\$ 2.200,00 que, praticamente, na totalidade não possuem registro, 83,51% atuam no comércio e mais de 90% apresentam faturamento mensal inferior a R\$ 5.000,00.

A partir dessas características, objetiva-se comparar indivíduos do grupo de controle similares aos do grupo de tratamento e verificar o impacto do programa sobre as variáveis de interesse. O grupo de controle é, conforme definição metodológica, constituído por indivíduos que já fazem parte do programa, os novos entrantes. Logo, para fins deste trabalho, a estimação do modelo *logit* tem a finalidade de obter as estimativas do *propensity score* de cada indivíduo pertencer ao programa, dadas as suas características observáveis, e tendo em vista o pareamento entre indivíduos similares nestas características. Dessa forma, será mostrado na sequência, a apresentação de subgrupos (blocos ou estratos) dentro do grupo de controle com valores estimados do *propensity score* similares aos dos indivíduos do grupo de tratamento e as estimativas dos efeitos do programa sobre as variáveis de interesse.

Na Tabela 5 são apresentados os estratos ou blocos, que representam os intervalos das estimativas do *propensity score*, de modo que indivíduos tratados sejam pareados com indivíduos não tratados, similares nas características observáveis, a partir destas estimativas, observando, assim, a existência de um suporte comum (*Common Support*), cuja região variou de 0,2190 a 0,9701.

Tabela 5 - Limite Inferior, Número de Tratamento e Número de Controles para Cada Bloco

Limite inferior do propensity score (com suporte comum)	Controle	Tratamento	Total
0,2	99	50	149
0,4	285	226	511
0,5	956	1.125	2.081
0,6	820	1.354	2.174
0,65	883	1.984	2.867
0,7	1.545	4.783	6.328
0,8	566	2.718	3.284
0,9	21	204	225
Total	5.175	12.444	17.619

Fonte: Resultados da Pesquisa.

Uma vez identificados estes blocos, é realizado um teste de média para cada variável entre os grupos de tratamento e de controle em cada um dos blocos (Hipótese de Balanceamento). O balanceamento ocorre quando não há diferenças estatísticas nas variáveis entre os grupos em nenhum dos blocos, verificando a similaridade entre tratados e controle. Esses procedimentos são executados por meio do pacote *pscore* do STATA.

Após estimação do modelo *logit*, balanceado, o procedimento seguinte é o cálculo do efeito médio do tratamento sobre os tratados, o *Average Treatment Effect on the Treated (ATT)*⁶.

⁶ O ATT pode ser obtido a partir do pacote *pscore* e, também, por meio do pacote *psmatch2*, o qual possibilita a realização da análise de sensibilidade de Rosembaum.

Na Tabela 6 são apresentados os efeitos médios do tratamento sobre os valores médios da receita operacional mensal dos empreendimentos (negócios), em três diferentes métodos de pareamento.

Tabela 6 - Cálculo do efeito do tratamento para a receita operacional

Variável	Método de Pareamento	N. Tratados	N. Controle	ATT	Desvio Padrão	<i>t</i>
Receita Operacional	Vizinho Próximo	12.444	3.793	R\$ 525,30***	35,981	14,599
	Estratificação	12.444	5.175	R\$ 505,54***	27,747	18,220
	Radial	12.341	5.115	R\$ 614,22***	25,085	24,486

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: A estatística *t* baseia-se no erro padrão calculado através do método de *bootstrap* (50 repetições).

Observa-se um impacto positivo e significativo, conforme o esperado, sobre o valor médio da receita operacional mensal decorrente da participação no Programa CrediAmigo, nos três diferentes métodos apresentados.

Dentre as diversas alternativas de pareamento, sendo três delas apresentadas nas estimativas do ATT, admite-se, para fins deste trabalho, o método do vizinho mais próximo (*nearest neighbour*) como o método de pareamento a ser considerado. Conforme exposto por Neder, Ribeiro e Juliano (2007), o método do vizinho mais próximo é um dos mais conhecidos entre os diversos métodos de pareamento ou *matching* existentes na literatura. Além disto, o método foi utilizado em decorrência de sua simplicidade conceitual e, ainda, pelo fato de que, para cada unidade tratada sempre é localizado um par, não tratado, evitando a exclusão de observações tratadas.

Portanto, o valor médio das receitas operacionais mensais daqueles que pertencem ao grupo de tratamento é de R\$ 525,30 superior ao valor médio das receitas operacionais mensais daqueles que pertencem ao grupo de controle, demonstrando ser este, o valor, significativo a 1% do efeito médio do tratamento para a receita operacional.

Os recursos captados por meio do programa CrediAmigo possibilitam aos empreendedores investir em capital de giro e alavancar suas vendas. Para atender à demanda de seus negócios, esses empreendedores necessitam de recursos para investir em estoques, adquirir máquinas e equipamentos, financiar as vendas à prazo;

conforme a necessidade do negócio, enfim, necessitam de recursos para financiar suas atividades produtivas.

Considerando a realidade desses empreendedores, como foi apresentada na análise descritiva, o sistema financeiro tradicional, muitas vezes, dificulta ou impede que os mesmos sejam inclusos no mercado. À margem do sistema financeiro tradicional, tais empreendedores se encontram impossibilitados de dar continuidade aos seus negócios ou caso os mantenham, ficam estagnados ou crescem a uma taxa inferior àquela que de fato poderiam crescer caso tivessem acesso aos recursos financeiros imprescindíveis para atender às necessidades dos empreendimentos.

É importante salientar que para haver crescimento do negócio, os recursos captados devem ser condizentes com a capacidade de pagamento, com a geração de resultado do negócio, para que os mesmos não resultem no endividamento. Nesse sentido, o papel dos agentes de crédito é transmitir aos empreendedores as informações e orientações essenciais para o êxito do negócio. É nesse contexto que se verifica o impacto positivo do microcrédito, coerente com a teoria que o aborda enquanto um instrumento capaz de fortalecer o empreendimento e elevar a renda das famílias.

No que se refere à renda, o lucro operacional de cada empreendimento dos beneficiários do programa corresponde ao resultado desses mesmos que, para aqueles que não possuem outras fontes de renda, representa a própria renda, ou que, somadas às outras fontes de receita, corresponde à renda total.

Na Tabela 7 são apresentados os impactos médios do programa CrediAmigo sobre o valor médio do lucro operacional mensal de seus beneficiários.

Tabela 7 - Cálculo do efeito do tratamento para o lucro operacional

Variável	Método de Pareamento	N. Tratados	N. Controle	ATT	Desvio Padrão	t
Lucro Operacional	Vizinho Próximo	12.444	3.793	R\$ 214,27***	15,966	13,421
	Estratificação	12.444	5.175	R\$ 208,71***	11,948	17,468
	Radial	12.341	5.115	R\$ 239,67***	10,206	23,484

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: A estatística *t* baseia-se no erro padrão calculado através do método de *bootstrap* (50 repetições).

Para estimativas do impacto do programa sobre o valor médio do lucro operacional, as evidências apontam para um efeito positivo e significativo do

programa, conforme o esperado, presente nas evidências geradas pelos três métodos de pareamento. Adotando o método do vizinho mais próximo, o valor médio do lucro operacional dos empreendedores tratados, isto é, os beneficiários, é, em média, R\$214,27 superior ao valor médio do lucro operacional dos empreendedores pertencentes ao grupo de controle.

Os efeitos positivos sobre o lucro operacional são decorrentes dos efeitos, também positivos, sobre a receita operacional, fazendo valer os comentários anteriores. Além disso, com a disponibilização dos recursos, torna-se possível uma negociação junto aos fornecedores, pela aquisição à vista ou com menores prazos de pagamento, adquirindo os produtos e/ou matérias-primas com descontos que reduzem os custos e elevam o lucro operacional. De forma complementar, as condições do empréstimo tendem a não comprometer ou, pelo menos, interferir de modo menos agressivo no lucro, comparadas às condições adotadas pelo sistema tradicional ou mesmo, por agiotas.

Após a estimação do modelo *logit* e demais estimativas por meio do pacote *pscore*, testando a hipótese de balanceamento, estimou-se novamente o modelo *logit* utilizando o pacote *psmatch2*, o qual possibilita analisar a sensibilidade dos resultados do modelo estimado por *propensity score matching*, frente às variáveis não observáveis.

Na Tabela 8 são apresentadas as estimativas do impacto do programa CrediAmigo sobre o valor médio da receita operacional e sobre o valor médio do lucro operacional a partir de estimadores obtidos pela diferença das médias sem controle (sem pareamento), e por meio do *propensity score matching*, utilizando o método do vizinho mais próximo. Optou-se, ainda, a título de uma análise complementar, separar a base entre aqueles que possuem outras receitas e aqueles que não possuem⁷. Estas outras receitas representam rendas de outras fontes (aposentadoria, transferências do governo, renda do trabalho de outros membros da família, dentre outras) que somadas ao lucro operacional correspondem ao total da renda de todas as fontes da família do beneficiário.

⁷ Para a estimação do modelo com e sem outras receitas, de forma semelhante à estimação do modelo geral, utilizou-se o pacote *pscore* para a estimação do modelo *logit* (apêndice C e D), atendendo a propriedade de balanceamento. Após a verificação dessa propriedade, estimou-se novamente o modelo *logit* por meio do pacote *psmatch2*, estimando os efeitos médios do tratamento e procedendo a análise de sensibilidade pelo método de limite de Rosembaum (apêndice E).

Tabela 8 - Estimativa do impacto do Programa CrediAmigo sobre a receita e o lucro operacional dos participantes

Variável de Impacto	MODELOS	Amostra	Tratamento	Controle	Diferença	Desvio Padrão	Teste t
REC_OPE	Geral	Sem Pareamento	2.396,10	1.729,76	666,34	27,319	24,39
		ATT	2.396,03	1.871,59	524,44***	34,654	15,13
	Com outras receitas	Sem Pareamento	2.029,73	1.509,24	520,49	26,753	19,46
		ATT	2.029,11	1.629,74	399,37***	33,755	11,83
	Sem outras receitas	Sem Pareamento	3.153,91	2.583,57	570,34	66,25	8,61
		ATT	3.156,69	2.671,49	485,20***	96,60	5,02
L_OPE	Geral	Sem Pareamento	1.023,70	764,61	259,09	10,751	24,10
		ATT	1.023,69	809,94	213,75***	14,102	15,16
	Com outras receitas	Sem Pareamento	872,98	670,60	202,38	10,630	19,04
		ATT	872,65	709,76	162,89***	13,896	11,72
	Sem outras receitas	Sem Pareamento	1.336,32	1.128,57	207,75	25,45	8,16
		ATT	1.337,34	1.156,36	180,98***	37,09	4,88

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os valores obtidos para as diferenças das médias sem pareamento não levam em consideração as diferenças nas características entre os participantes do grupo de tratamento e aqueles do grupo de controle, bem como, a existência de viés de participação no programa. O estimador de *propensity score*, por sua vez, ao considerar as probabilidades de participação semelhantes, representa uma estimativa de maior robustez.

De modo semelhante aos resultados anteriores, percebe-se um efeito positivo e significativo do tratamento na variável receita operacional e na variável lucro operacional, inclusive, com as magnitudes dos efeitos próximas às estimativas, utilizando o método do vizinho mais próximo, verificadas nas Tabelas 6 e 7, cabendo às mesmas interpretações e considerações.

Observa-se, ainda, que os efeitos obtidos sobre as variáveis de interesse, resultantes da comparação entre o grupo de tratamento e controle sem pareamento, indicam um resultado, positivo e significativo, superior às estimativas utilizando o *propensity score* e demonstrando diferenças nos efeitos estimados, o que justifica e reforça a utilização da metodologia do *propensity score matching*.

No que se refere à análise complementar em relação ao grupo de beneficiários que possuem outras receitas, nota-se um efeito médio do tratamento, positivo e significativo, de R\$399,37 em relação ao valor médio da receita operacional do

grupo de controle, o qual representa um aumento de, aproximadamente, 24,51%, decorrente do tratamento. De modo semelhante, o efeito médio do tratamento, positivo e significativo, de R\$162,89 em relação ao valor médio do lucro operacional do grupo de controle (R\$709,76), representa um aumento no valor médio do lucro operacional, aproximadamente, de 22,95% em função da participação no grupo de tratamento.

Em relação ao grupo de tratamento e ao grupo de controle sem outras receitas, verifica-se, um efeito médio do tratamento positivo e significativo de, aproximadamente, 18,16% no valor médio das receitas operacionais e de, aproximadamente, 15,65% no valor médio dos lucros operacionais.

Logo, há indícios de que o efeito médio do programa CrediAmigo sobre as variáveis de interesse seja maior para os beneficiários que possuem outras fontes de receitas. Para esses beneficiários o recurso do CrediAmigo pode contribuir como um adicional nos investimentos em capital de giro, na aquisição de máquinas e equipamentos, na expansão do negócio e para suprir as necessidades decorrentes do empreendimento. Se o beneficiário já possui um recurso para capital de giro, por exemplo, o recurso do CrediAmigo pode ser destinado para aquisição de máquinas e equipamentos, ou até mesmo, para a expansão do negócio, contribuindo para alavancar, ainda mais, seus resultados, desde que haja uma demanda para os seus produtos, suas mercadorias e/ou serviços prestados.

Por outro lado, em termos monetários, o efeito médio do programa CrediAmigo sobre as variáveis de interesse é superior para os beneficiários que não possuem outras receitas, comparado aos beneficiários que possuem outras fontes. Essa diferença pode ser justificada ao realizar um teste de média com as variáveis de interesse entre os grupos que não possuem outras receitas e aqueles que possuem, na qual se verifica que o primeiro grupo apresenta o valor médio da receita operacional (R\$2.753,84) e o valor médio do lucro operacional (R\$1.172,91) superiores aos dos beneficiários que possuem outras receitas, os quais apresentam, em média, uma receita operacional de R\$1.831,30 e um lucro operacional de R\$797,36. O teste indica uma diferença significativa, ao nível de 1%, sugerindo que o valor médio da receita operacional e o valor médio do lucro operacional sejam superiores para aqueles que não possuem outras receitas em relação aos que possuem. Essa diferença sinaliza que os beneficiários que não possuem outras receitas tendem a dedicar maiores esforços ao seu negócio, sendo ele sua única fonte de renda, apresentando,

valores médios das receitas operacionais e lucros operacionais superiores àqueles beneficiários que possuem outras fontes.

Em uma análise geral, independente de possuírem ou não outras fontes de recursos, pode-se evidenciar um efeito positivo e significativo dos recursos liberados pelo programa CrediAmigo sobre o valor médio da receita operacional e sobre o valor médio do lucro operacional. Ressalta-se que os resultados obtidos pelo teste de sensibilidade de Rosenbaum, para o efeito de tratamento, indicam que as variáveis de impacto parecem ser robustas na presença de viés de seleção.

Essa evidência está de acordo com os apontamentos de Neri (2008) que, ao abordar o papel do microcrédito na vida dos pequenos produtores do Nordeste urbano e ao avaliar o perfil socioeconômico dos beneficiários do CrediAmigo, sinalizou para uma expectativa positiva quanto aos impactos esperados do programa. Além disso, os resultados evidenciados nesta pesquisa vão ao encontro dos apresentados por Oliveira e Sousa (2012), que apresentam a necessidade do surgimento de programas inovadores na gestão social de políticas públicas que vão além da disponibilização de recursos, envolvendo iniciativas que possibilitam o aumento de renda e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários desses programas e que permitam a manutenção da adimplência do crédito. Monzoni Neto (2006), ao pesquisar o impacto do microcrédito em renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), apresentou o impacto significativo do microcrédito na geração de renda, sugerindo aos gestores públicos uma reflexão positiva quanto a possibilidade de utilização do microcrédito como política de geração de renda, em escala, dentre as alternativas de política social no Brasil.

6 CONCLUSÕES

O microcrédito enquanto instrumento de política pública na concessão de crédito à população de baixa renda foi se destacando à medida que as ações tomadas nesse sentido apresentavam resultados satisfatórios que o inseria como uma alternativa viável de políticas públicas de geração de emprego e renda.

O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste - o programa CrediAmigo - é referência para o desenvolvimento das políticas de microcrédito no Brasil. Assim, buscou-se avaliar o processo de desenvolvimento do programa, na percepção dos gestores centrais, desde a percepção do problema para o

qual o programa foi formulado, até o estágio em que ele se encontra atualmente, fundamentando-se na teoria do ciclo político.

Foi possível, então, identificar que o CrediAmigo foi concebido tendo em vista conceder crédito àqueles que atuam nos setores informal ou formal da economia. A dificuldade no acesso ao crédito era uma problemática percebida tanto pelos órgãos governamentais, quanto pela sociedade, gerando um espaço para discussão na agenda política. No entanto, não havia uma iniciativa concreta por parte dos agentes públicos que apresentasse uma alternativa de solução ao problema.

O Banco do Nordeste (BNB) enquanto instituição financeira e com o papel de desenvolvimento, vislumbrou nessa problemática uma forma de inserir as pessoas na economia por meio do produto que ele oferece, ou seja, o crédito e, ainda, com uma visão de mercado, na qual é uma oportunidade para atuar. Dessa forma, o BNB, em parcerias com instituições como o Banco Mundial, tomou a iniciativa e formulou o programa CrediAmigo, um programa de microcrédito de atendimento direto implementado, tendo em vista oferecer a oportunidade de acesso ao crédito àqueles que o tiveram negado pelo sistema tradicional e, com isso, servir de instrumento para contribuir na geração de renda e empregos no país, e para as melhorias da qualidade de vida em um contexto mais amplo.

Dentre os fatores que contribuíram na fase de formulação do programa CrediAmigo, e que, colaboraram para uma implementação mais consistente em relação ao que estava sendo proposto, destacam-se: o suporte e a assistência do próprio Banco do Nordeste, do Banco Mundial, das consultorias prestadas pela *Acción*, as experiências observadas em modelos que deram certo, além das pesquisas realizadas no contexto de atuação do programa.

Dentre os fatores que contribuíram para o processo de implementação do programa, destacam-se: a escolha adequada da metodologia do programa, o instrumento de gestão que foi se segmentando das outras áreas do banco, o apoio constante das consultorias internacionais e do Banco Mundial na aplicação do modelo - disciplinando a execução do mesmo e na capacitação técnica do pessoal do banco -, e, ainda, investimentos no treinamento e na qualificação das pessoas.

Aliado a esses fatores, ressalta-se que as condições econômicas, sociais e políticas também convergiram para o sucesso do programa. O contexto econômico, basicamente, refletido na estabilização monetária, possibilitou melhores condições para o planejamento das ações e o surgimento das atividades produtivas, convergindo

aos objetivos do CrediAmigo no sentido de oferecer crédito aos empreendedores no fomento de seus negócios.

De modo geral, o programa CrediAmigo, na percepção dos gestores, assessores de crédito/coordenadores e beneficiários, é um programa que tem demonstrado o papel do microcrédito produtivo orientado no fomento das atividades produtivas, sendo evidenciados impactos positivos sobre o faturamento dos empreendimentos de municípios do norte de Minas Gerais, e, consequentes, aumentos na renda dos beneficiários do programa, que tem gerado, nas percepções dos mesmos, uma melhora na qualidade de vida. Observou-se que o maior percentual destes beneficiários é do sexo feminino, 63%, com idade média de 37 anos, demonstrando a participação e a inserção deste público nas atividades produtivas, principalmente, no comércio (83%), sendo essas realizadas, na maior parte (57%) na própria casa. Tratam-se de empreendimentos que, na maioria (96%), apresentam um faturamento bruto mensal inferior a R\$ 5.000, tendo o programa CrediAmigo a pretensão de alcançar, ainda mais, aqueles empreendimentos com faturamento inferior a R\$ 1.000,00, os quais os beneficiários são classificados como de subsistência pelo Banco do Nordeste.

Considerando a expansão do programa ao longo de seus 14 anos, foi possível identificar alguns pontos que exigem atenção dos gestores para que o mesmo atenda, satisfatoriamente, seus beneficiários e continue crescendo de maneira sólida. Dentre esses pontos destaca-se a questão da capilaridade, onde se percebe a necessidade de aumentar os postos e as agências de atendimento na área de atuação do programa, contribuindo para que os beneficiários não tenham a necessidade de se deslocarem de suas localidades para fazer as movimentações financeiras, e, além disto, foram identificados problemas no sistema operacional do banco em algumas agências visitadas, o que têm gerado demora nos atendimentos e na liberação dos recursos aos beneficiários. Em algumas agências, ainda, a estrutura física em relação ao número de equipamentos, mesas e o próprio espaço físico não estão sendo suficientes para atender o aumento da demanda pelo crédito, inclusive, o quadro de funcionários reduzido tem sobrecarregado alguns assessores de crédito na prestação de seus serviços.

Os serviços prestados pelos assessores de crédito têm sido apontados, tanto por esses profissionais quanto pelos gestores do programa CrediAmigo, como o diferencial do programa. Nesse aspecto, é importante salientar que o crescimento do

negócio não está associado apenas à disponibilidade do recurso, mas de como o mesmo será aplicado. Além disso, os recursos captados devem ser condizentes com a capacidade de pagamento e com a geração de resultado do empreendimento, pois, caso contrário, o que era para ser um “remédio”, pode-se tornar um “veneno” para o negócio, ou seja, se não houver uma “dosagem” do recurso a ser captado, o mesmo pode ocasionar o endividamento, comprometendo os resultados.

O programa CrediAmigo, enquanto um programa de microcrédito produtivo orientado, concede o microcrédito de forma assistida, por meio dos agentes de crédito. Esses agentes são responsáveis em transmitir aos empreendedores as informações e orientações essenciais para o êxito do negócio. A “dosagem” do recurso liberado é realizada por esses agentes, os quais avaliam a capacidade de pagamento de cada tomador de crédito.

É nesse contexto que se verifica o impacto positivo do microcrédito, coerente com a teoria que o aborda enquanto um instrumento capaz de fortalecer o empreendimento e elevar a renda das famílias. Entretanto, o microcrédito, enquanto instrumento de desenvolvimento econômico e social, deve ser compreendido em conjunto com as demais políticas públicas.

Evidenciou-se, por meio da metodologia do *propensity score matching*, um impacto médio, positivo e significativo, nas variáveis de resultado dos empreendimentos atendidos no norte de Minas Gerais pelo Banco do Nordeste, expressas pelo valor médio da receita operacional mensal e valor médio do lucro operacional mensal, de, aproximadamente, R\$ 525,30 e R\$ 214,27, respectivamente, resultante da participação no programa CrediAmigo.

Esse efeito positivo resulta em um incremento na renda total familiar dos participantes do programa, que aliado às demais políticas públicas, seja na área da educação, saúde, infraestrutura, habitação, saneamento, dentre outras, tenderá a se estender para o nível social, podendo, assim, atingir melhores níveis de bem-estar social e de qualidade de vida destes indivíduos.

A consolidação de uma agenda política envolvendo as questões relacionadas ao microcrédito foi ocorrendo na medida em que esse passou a ter um maior reconhecimento a partir de evidências positivas quanto aos seus impactos. E esse reconhecimento pode ser visualizado na apresentação de novas propostas de programas de microcrédito como, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Microcrédito (Crescer), lançado em 2011 pelo governo federal.

Dada a avaliação positiva dos impactos do microcrédito produtivo orientado, medidas governamentais incentivando esta política são recomendáveis. A partir de casos que tenham apresentado sucesso, como o do programa CrediAmigo, avaliado nessa pesquisa, iniciativas podem ser tomadas no sentido de possibilitar um ambiente favorável à implementação dessas medidas como, por exemplo, a criação ou o fortalecimento, inicialmente, de ONG's que trabalham com o microcrédito. Essa seria uma forma de compreender melhor o mercado e se adequar a ele para, posteriormente, essas ONG's se tornarem parceiras das instituições financeiras já consolidadas, ou mesmo, se tornar uma delas.

É importante destacar ao final dessa avaliação que apesar dos avanços, tanto conceituais quanto metodológicos, no campo das análises políticas, a proposta de realização de uma avaliação de impacto representa um desafio para o pesquisador. O desafio está na obtenção das informações necessárias do programa a ser avaliado, que possibilitem a aplicação das ferramentas metodológicas existentes na evidenciação dos impactos resultantes da intervenção do programa.

Esse desafio se configura pelo fato do avaliador se posicionar em uma condição de dependência no processo da avaliação, decorrente da disponibilização dos recursos financeiros que viabilizam as pesquisas de campo, do acesso a base de dados própria do programa a ser avaliado, quando de sua existência, e, ainda, das informações/variáveis contidas nessa base, condicionando a avaliação a tais variáveis.

Essa dependência pode, inclusive, inviabilizar o processo de avaliação. É importante que ao elaborar as propostas de soluções para os problemas sociais, ou seja, ao formular um programa, seja dada a devida importância ao processo de avaliação, se preocupando com a construção de uma linha de base, que permita uma avaliação comparativa entre o momento anterior e posterior ao programa, bem como, na elaboração de uma base de dados própria do programa, que contenha informações que permitam uma avaliação tanto em termos econômicos quanto nos aspectos sociais.

A transparência das ações governamentais é uma temática presente nos discursos políticos. Portanto, cabe aos órgãos governamentais incentivarem a prática da avaliação de seus programas, por meio da disponibilização dos dados necessários e, também, no financiamento desta prática. Esse incentivo, no entanto, deve ser algo menos burocrático, de modo a não dificultar, ainda mais, o papel do avaliador.

Para as pesquisas futuras, sugere-se a avaliação do programa em outras regiões de atuação do CrediAmigo, tendo em vista uma avaliação comparativa dos impactos do programa. Sugere-se, ainda, a inclusão da percepção dos representantes da esfera governamental quanto às políticas de microcrédito no contexto brasileiro, permitindo uma melhor compreensão da formação das agendas envolvendo a temática do microcrédito.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, 2000.
- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G., FRANCO, C.. **Qualidade e Equidade na Educação Fundamental Brasileira**. Departamento de Economia. PUC-Rio. Texto para discussão N^o455. Disponível em: < <http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td455.pdf>>. Acesso em 01/11/2010.
- ALVES, C. M. de L. *et al.* **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família: uma proposta preliminar**. Curso de Aperfeiçoamento em Avaliação de Programas Sociais. 2^o semestre 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacaoImpacto.pdf>>. Acesso em: 30/10/2010.
- ALVES, S. D. S.; SOARES, M. M. **Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. Brasília: BCB, 2003.
- ANDERSON, J. E. **Public Policy Making**. Thomas Nelson and Sons Ltd, 1975.
- ANGRIST, J.; KRUEGER, A. Empirical Strategies in labor economics. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). **The handbook of labor economics**. V. 3A, Chapter 23. Amsterdam: North-Holland, 1999 (Handbooks in Economics, n. 5).
- ASSUMPÇÃO, J. J.; CAMPOS, L. M. de S. Avaliação de Projetos Sociais: A Rede, os Nós e a Teia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33, 2009, São Paulo SP. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009.
- ATTANAZIO, O.; MEGHIR, C.; VERA-HERNANDEZ, M. *et. al* **Baseline report on the evaluation of famílias em acción**. London: The Institute for Fiscal Studies, 2004. Disponível em: <http://www.ifs.org.uk/edepo/wps/familias_accion.pdf>. Acesso em: 08/02/2012.
- BAKER, J. **Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners**. Washington: World Bank, 2000.
- BAMBERGER, M; RUGER, J.; MABUY, L. **Real World Evaluation**. Sage Publications, 2006.

BANCO CENTRAL. Brasília: BCB, 2004. BANCO DO NORDESTE. **O CrediAmigo**. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/CrediAmigo/gerados/O_que_e_objetivos.asp>. Acesso em 17 fev 2011.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório Anual Crediamigo 2011**. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_2011_portugues.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

_____. **Crediamigo**. Disponível em:
<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/O_que_e_objetivos.asp>. Acesso em: 05 fev. 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edição 70, 2004.

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

BARONE, F.M.B.; SADER, E. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 1249-67, 2008.

BECKER, S.O.; CALIENDO, M. Sensitivity Analysis for Average Treatment Effects. **The Stata Journal**, v.7, n. 1, p. 71–83, 2007.

BECKER, S.O.; ICHINO, A. Estimation of average treatment effects based on propensity scores. **The Stata Journal**, 2, 358–377, 2002.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. C. de. **Metodologias de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BERGER, M. *et al.* (Eds.). **An inside view of Latin American microfinance**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F. *et al.* **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 63-78.

BITTENCOURT, G.A. *et al.* (coord). **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. [S.1.]: FAO, 1998.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

CALDAS, E. de L. Microcrédito e Dilemas de Ação Coletiva. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26, 2002, Salvador BA. **Anais...** Salvador BA: ANPAD, 2002.

CAVALCANTE, A. B. Microcrédito: Uma Alternativa de Política Pública Local de Crédito Produtivo para o Micro e Pequeno Empreendedor In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27, 2003, Atibaia SP. **Anais...** Atibaia SP: ANPAD, 2003.

CENEVIVA, R. Avaliação e Accountability: a Avaliação de Políticas Públicas e a Introdução de Mecanismos de Controle Social na Gestão da Política Educacional e do Programa de DST / AIDS no Estado de São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília DF. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

COBB, W. R.; ELDER, V. C. The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of politics**, 1971.

COCHRAN, C. L.; MALONE, E. F. **Public Policy: Perspectives and Choices**. Boston: McGraw-Hill, 1999.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

CORDEIRO, L. M. C. *et al.* **Os impactos do microcrédito sobre a geração de emprego e renda na região norte de Minas Gerais**. In: XII Seminário sobre economia Mineira. Diamantina, 2006. Disponível em:
<http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A040.pdf>
>

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37 (5), p.969-992, 2003.

COUTINHO, L. G. *et al.* Inclusão Financeira no Brasil: o papel do BNDES. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

CRUZ, A. M. da. **A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul**. Campinas, SP: [s.n.], 2006.

CUNHA, C. G. S. da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento RS. 2006. Disponível em:
<<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2010.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em:
<<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em 21 de out. 2011.

- DARCY, S.; SOARES, M. **Democratização do crédito no Brasil**: atuação do Banco Central. Brasília: Bacen, 2004.
- DEHEJIA, R., WAHBA, S. Propensity score matching methods for nonexperimental causal studies. **Review of Economics and Statistics**, 84 (1), 151–161, 2002.
- DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 52, n.1, 2001.
- FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20 n° 59, 2005.
- FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. B. Inclusão financeira no Brasil – Projeto estratégico do Banco Central. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n.3, p.107-127, set./dez. 1986.
- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12. 2007, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo, SP: SEP, 2007.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n. 21, jun. 2000. Pp. 211-259.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Novos serviços financeiros voltados para as bases das pirâmides social e empresarial: as microfinanças no Brasil. In: **Assembléia Anual do Conselho Latino Americano das Escolas de Administração**. Santiago: 2005.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, 2001.
- GUISSO, L.; SAPIENZA, P.; ZINGALES, L. **Does local financial development matter?** [S.I.:s.n.], 2002.
- HECKMAN, J.; ICHIMURA, H.; TODD, P. Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a job training program. **Review of Economic Studies**, v. 64(4), n. 221, p. 605-654, 1997.
- HECKMAN, J.; ISHIMURA, H.; TODD, P. Matching as an econometric evaluation estimator. **Review of Economic Studies**, v. 65, p. 261-294, 1998.
- HECKMAN, J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A. The economics and econometrics of active labor market programs. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). **The Handbook of Labor Economics**. Amsterdam: North Holland, v.3, p.1865-2097, 1999.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522007000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 abr. 2010.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. London: SAGE Publications, 2002.

HOFFERBERT, R. **The study of public policy**. N. York: Merril Co. Ive, 1974. Cap. VIII, p. 258-269.

HOSSAIN, M. Credit for the alleviation of rural poverty: the Grameen Bank in Bangladesh. **Research Report of IFPRI**, n. 65, 1988.

HULME, D. Impact assessment methodologies for microfinance: theory, experience and better practice. **World Development**, v. 28, n.1, p. 79-98, 2000.

ICHINO, A. **Methods for the evaluation of labor market policies**. University of Bologna and Cepr. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: marco Legal, Capitalização e Tecnologia**. Rio de Janeiro; Instituto brasileiro de Administração Municipal/Fundação Ford, 2001 (Relatório Final).

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. *et al.* **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 43-62.

JANNUZZI, P. de M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n.1, p. 38-67, 2011.

KINGDON, W. J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

KOLSLINK, M. C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF**. 2000. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/anped/1312T.PDF>>. Acesso em 21 de out. de 2011.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEUVEN, E; SIANESI, B. **PSMATCH2**: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html#download>>. Acesso em 18 de jun. 2011.

LEVINE, R. Financial development and economic grow: views and agenda. **Journal of Economic Literature**, v.35, p. 688-726, 1997.

LEVORATO, W. R. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

LIMA, A. C. da C. Disponibilidade de crédito e desenvolvimento na região nordeste do Brasil: uma perspectiva Pós-Keynesiana. **Revista Econômica do Nordeste**, v.41, n.2, Abril-Junho, 2010.

MACEDO, E; ARAÚJO, F. M. Notas para uma agenda de pesquisa sobre as arenas burocráticas nas políticas curriculares. In: **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, pp.51-67, 2009.

MAES, J. **Microfinance service for very poor people**: promising approaches from the Field. 2006.

MAGALHÃES, A.M. *et al.* A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia Aplicada**, v. 10, n. 1, p. 57-74, 2006.

MAY, T. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDONZA, E. C. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas em México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. In: Jefatura de Gabinete de Ministros. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, v. 1, p. 259-294, 2007.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. In, **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 123-140.

MOHR, L. B. **Impact Analysis for Program Evaluation**. London:Sage Publications,1995.

MONZONI NETO, M. P. **Impacto em renda do microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do crédito popular solidário (São Paulo Confia), no município de São Paulo. Tese (Doutorado) — Fundação Getulio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006.

MONZONI NETO, M. P.; FIGUEIREDO, J. de C. Avaliação do Microcrédito Produtivo Orientado na Renda dos Microempreendedores. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008, Rio de Janeiro RJ. **Anais...** Rio de Janeiro RJ: ANPAD, 2008.

NEDER, H. D.; RIBEIRO, R.; JULIANO, A. A. **Impacto dos Programas Sociais sobre a Segurança Alimentar**. In: Antonio Cesar Ortega. (Org.). Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento. 1 ed. Campinas: Editora Alínea, 2007, v. 1, p. 231-256.

NERI, M.; MEDRADO, A. L. **Experimentando Microcrédito**: uma análise do impacto do CrediAmigo sobre acesso a crédito. Rio de Janeiro: Escola de Pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

NERI, Marcelo (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance dos beneficiários do CrediAmigo. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

OLIVEIRA, G. G.; SOUSA, A. C. S. Programas de Microcrédito Rural no Território Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte (Bahia), 2005-2008. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, CE, v.43, n.1, p. 33-50, 2012.

PEDONE, L. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PEREIRA, A. da C. *et al.* Massificação das microfinanças no Brasil – Análise e proposições. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

PRADO, M. **El reto de las micro finanzas em América Latina**: La visión actual. Caracas: Corporación Andina de Fomento, 2002.

PULZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy In: FISCHER, F. *et al.* **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 89-107.

RAMOS, M. Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, Jan-Jun, 2009.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: O impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. São Paulo: **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 2, p. 235-265, abril/junho de 2008.

RESENDE, A.C.R. **Avaliando Resultados de um Programa de Transferencia de Renda**: o Impacto do Bolsa-Escola sobre os Gastos das Familias Brasileiras. Dissertação (Mestrado). UFMG, CEDEPLAR, 2006.

RIBEIRO, R. A.; NEDER, H. D. ; JULIANO, Adir A . OS IMPACTOS DOS PROGRAMAS SOCIAIS SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR. In: XLV Congresso da SOBER, 2007, Londrina - PR. **Anais do XLV Congresso da SOBER**, 2007.

RIBEIRO, R. G. C.; BOTELHO, M. dos R. A. **A oferta de microcrédito**: distanciamento do objetivo de contribuição no combate à pobreza a partir da atuação segundo a lógica do sistema bancário. Uberlândia, 2005. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/_44_62b17a503267869e64bb53d5562ff579.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social. Métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RIGHETTI, C. C. B. **Efeitos do microcrédito na geração de renda em microempreendimentos**: avaliação de impacto do programa Real Microcrédito. Tese (Doutorado) — Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROSENBAUM, P., RUBIN, D. Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. **American Statistician**, 39, p. 33–38, 1985.

ROSENBAUM, P., RUBIN, D. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, p. 41-55, 1983.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: a systematic approach**. California: Sage Publications, 2004.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID, 1997.

SÁNCHEZ, S. M.; SIRTAINÉ, S.; VALENTE, R. **Levando os serviços de microcrédito às pessoas de baixa renda: O CrediAmigo no Brasil**. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/22465960/EnBreve007PR.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2010.

SANTOS, C. A. Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 41, 1, Jan/Fev. 2007. P. 147-60.

SANTOS, C. A. dos. Crédito para os pequenos negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v.2, 2006. P. 21-42.

SCHOFIELD, Jill; SAUSMAN, Charlotte. **Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice introduction**. 2004. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118761618/PDFSTART>>. Acesso em: 12 mar. 2010.

SEBRAE. **Microcrédito**, 2006. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br>> Acesso em: 28 abr. 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SELA, V. M.; SELA, F. E.; COSTA, S. C. da. A Importância do Microcrédito para o Desenvolvimento Econômico e Social: um estudo sobre as contribuições proporcionadas pelo Banco do Povo de Maringá aos tomadores de microcrédito. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador BA. **Anais...** Salvador BA: ANPAD, 2006.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and tools. In: FISCHER, F. *et al.* **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods.** Boca Raton: CRC Press, 2007, p. 79-87.

SILLS, E. O. *et al.* **Abordagens analíticas na avaliação de impactos reais de programas de conservação.** Megadiversidade. Vol. 2 , 2006. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files_mega2/abordagens.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2010.

SILVA, A. C. R. da. **Metodologia da pesquisa aplicada á contabilidade:** orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003. 181 p.

SILVA, P. L. B. (coord.). **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários:** relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. **A Avaliação de Programas Públicos:** reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de Programas e Projetos. **Caderno Nº 48.** Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas, SP: Unicamp, 2000.

SILVA, R. V. de M. **Disseminação de programas públicos de microcrédito: o caso da região metropolitana de São Paulo.** FGV, 2007. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2408/164883.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

SILVEIRA, A. F. **Microcrédito na região metropolitana do Recife:** experiência empreendedora do CEAPE. Pernambuco: UFP, 2005.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. de. **Microfinanças:** o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: BACEN, 2008.

SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.51, pp. 15-20, fev., 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Revista Sociologias**, ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. C. G. F. de. **O desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste: inclusão social e mercado.** Fortaleza: BNB, 2010.

THEDIM, G. Um ambiente favorável ao desenvolvimento das microfinanças – uma abordagem inicial. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A.B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

THEODOULOU, S. Z. How public policy is made. In: **Public Policy: the essential readings.** ed. Stella Z. Theodoulou e Matthew A. Cahn. P. 86-96, 1995.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation.** New York, 1990.

VENTURA, E. C. **A evolução do crédito da Antiguidade aos dias atuais.** Curitiba: Juruá, 2000.

VIEIRA, M. M. F; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 30 (2), p. 5-43, 1996.

WEISS, C. **Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies.** Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres.** São Paulo: Ática, 2000.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Autorização

Termo de Autorização

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado (a) na pesquisa de campo referente ao projeto intitulado “Análise das Políticas de Microfinanças em Municípios do Norte de Minas Gerais”, desenvolvido por Ronan Pereira Capobiango, estudante de mestrado do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Fui informado(a) de que o projeto é coordenado pela professora Suely de Fátima Ramos Silveira, a quem poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário através do telefone (31) 3899-1609 ou e-mail sramos@ufv.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é avaliar as políticas de microfinanças, a partir do Programa CrediAmigo, em municípios do norte de Minas Gerais.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semi-estruturada, gravada conforme acordo estabelecido no início da conversa.

_____, ____ de _____ de ____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

Apêndice B – Modelo logit (modelo geral)

Tabela 9 – Estimativas do modelo *logit* (geral) visando o pareamento entre tratados e controle

Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão	Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão
Sexo	0,301***	0,039	Fábrica	-0,015	0,079
Outro negócio	-0,226***	0,045	Produtor	-0,355***	0,063
Registro	0,263	1,250	Varejo	-0,078*	0,043
Anos atividade	0,002	0,003	Alugado	0,410***	0,066
Idade	0,046***	0,008	Ambulante	0,647***	0,057
Idade2	-0,001***	0,000	Bom	-0,072	0,057
Profissão	0,274***	0,050	Não tem	0,093	0,062
Bolsa Família	0,062	0,040	Satisfatório	-0,054	0,049
Empreendedor Individual	0,116	0,117	15-30 dias	0,225***	0,044
Acumulação Simples	0,148***	0,041	31-60 dias	0,284***	0,062
Acumulação Ampliada	0,320***	0,098	+60 dias	0,129	0,105
Casado	0,245***	0,039	Comércio	0,055	0,052
Separado	0,264***	0,092	Indústria	0,892***	0,156
Viúvo	0,107	0,106	Araçuaí	-0,408***	0,130
Barraca ou Banca	1,117***	0,147	Bocaiúva	0,041	0,095
Unidade Móvel	0,204*	0,108	Grão Mogol	-1,349***	0,181
Ponto Comercial	0,692***	0,070	Janaúba	0,059	0,049
Atividade na Própria Casa	0,134**	0,055	Januária	0,349***	0,065
Analfabeto	0,174	0,128	Pirapora	-0,082	0,062
1 Grau Completo	0,060	0,065	Salinas	-0,299***	0,075
2 Grau Incompleto	-0,004	0,096	Constante	-1,232	1,270
2 Grau Completo	-0,101**	0,045			
Superior Incompleto	-0,554***	0,128			
Superior Completo	-0,428***	0,089			
Pós Graduação Incompleta	0,901	0,626			
Alfabetizado sem Frequentar	-0,181	0,185			
Número de observações	17628				
LR chi2	990,19***				
Acerto do Modelo (%)	71,26%				

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Apêndice C – Modelo logit (modelo com outras receitas)

Tabela 10 – Estimativas do modelo *logit* (com outras receitas) visando o pareamento entre tratados e controle

Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão	Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão
Sexo	0,294***	0,045	Fábrica	0,259**	0,111
Outro negócio	-0,192***	0,049	Atacado	0,295***	0,073
Registro	0,163	1,251	Varejo	0,286***	0,076
Anos atividade	0,000	0,003	Alugado	0,464***	0,077
Idade	0,037***	0,009	Ambulante	0,643***	0,064
Idade2	-0,001***	0,000	Bom	-0,155**	0,066
Profissão	0,250***	0,056	Não tem	0,209***	0,067
Bolsa Família	0,050	0,045	Satisfatório	-0,088	0,055
Empreendedor Individual	0,126	0,157	15-30 dias	0,234***	0,051
Acumulação Simples	0,110**	0,045	31-60 dias	0,318***	0,071
Acumulação Ampliada	0,409***	0,134	+60 dias	0,070	0,125
Casado	0,275***	0,045	Comércio	0,075	0,061
Separado	0,231**	0,105	Indústria	1,013***	0,168
Viúvo	0,130	0,117	Araçuaí	-0,174	0,134
Barraca ou Banca	1,102***	0,180	Bocaiúva	-0,008	0,107
Unidade Móvel	0,144	0,133	Grão Mogol	-1,156***	0,191
Ponto Comercial	0,591***	0,082	Janaúba	0,215***	0,054
Atividade na Própria Casa	0,016	0,062	Januária	0,369***	0,077
Analfabeto	0,382**	0,167	Pirapora	0,096	0,082
1 Grau Completo	0,249**	0,114	Salinas	-0,090	0,083
2 Grau Incompleto	0,285**	0,139	Constante	-1,765	1,281
2 Grau Completo	0,212**	0,096			
Superior Incompleto	-0,218	0,166			
1 Grau Incompleto	0,256***	0,099			
Pós Graduação Incompleta	1,051	0,652			
Alfabetizado sem Frequentar	-0,130	0,236			
Número de observações	12509				
LR chi2	774,37***				
Acerto do Modelo (%)	68,04%				

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Apêndice D – Modelo logit (sem outras receitas)

Tabela 11 – Estimativas do modelo *logit* (sem outras receitas) visando o pareamento entre tratados e controle

Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão	Variáveis	Coefficiente	Desvio Padrão
Sexo	0,363***	0,080	Fábrica	0,907***	0,223
Outro negócio	-0,677***	0,126	Atacado	0,725***	0,139
Anos atividade	0,002	0,006	Varejo	0,422***	0,150
Idade	0,080***	0,018	Alugado	0,286**	0,131
Idade2	-0,001***	0,000	Ambulante	0,618***	0,134
Profissão	0,372***	0,120	Bom	-0,338**	0,137
Bolsa Família	-0,015	0,088	Não tem	-0,625***	0,174
Empreendedor Individual	0,310*	0,183	Satisfatório	-0,378***	0,127
Acumulação Simples	-0,298***	0,116	15-30 dias	0,165*	0,091
Acumulação Ampliada	-0,353**	0,174	31-60 dias	0,265**	0,134
Casado	0,218***	0,083	+60 dias	0,248	0,217
Separado	0,347*	0,206	Comércio	0,087	0,106
Viúvo	0,308	0,284	Indústria	0,360	0,438
Barraca ou Banca	0,952***	0,265	Araçuaí	-0,898	0,643
Unidade Móvel	0,253	0,198	Bocaiúva	0,373	0,247
Ponto Comercial	0,753***	0,142	Grão Mogol	-1,478**	0,680
Atividade na Própria Casa	0,506***	0,126	Janaúba	-0,377***	0,124
Analfabeto	1,117***	0,435	Januária	-0,064	0,129
1 Grau Completo	0,791***	0,234	Pirapora	-0,710***	0,106
2 Grau Incompleto	0,588**	0,274	Salinas	-0,648***	0,210
2 Grau Completo	0,445**	0,207	Constante	-1,424***	0,515
Superior Incompleto	0,119	0,333			
1 Grau Incompleto	0,621***	0,213			
Alfabetizado sem Frequentar	0,724	0,457			
Número de observações	5105				
LR chi2	395,02***				
Acerto do Modelo (%)	79,43%				

* indica significância estatística a 10%; ** indica significância estatística a 5% e *** indica significância estatística a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Apêndice E – Método dos Limites de Rosenbaum

Tabela 12 – Método dos Limites de Rosenbaum

GERAL				COM OUTRAS RECEITAS				SEM OUTRAS RECEITAS			
REC_OPE		L_OPE		REC_OPE		L_OPE		REC_OPE		L_OPE	
t	p-crítico	t	p-crítico	t	p-crítico	t	p-crítico	t	p-crítico	t	p-crítico
1,00	0,0000	1,00	0,0000	1,00	0,0000	1,00	0,0000	1,00	0,0000	1,00	0,0000
1,10	0,0000	1,10	0,0000	1,10	0,0000	1,10	0,0000	1,10	0,0000	1,10	0,0000
1,20	0,0000	1,20	0,0000	1,20	0,0000	1,20	0,0000	1,20	0,0000	1,20	0,0000
1,30	0,0000	1,30	0,0000	1,30	0,0000	1,30	0,0000	1,30	0,0000	1,30	0,0000
1,40	0,0000	1,40	0,0000	1,40	0,0000	1,40	0,0000	1,40	0,0000	1,40	0,0000
1,50	0,0000	1,50	0,0000	1,50	0,0000	1,50	0,0000	1,50	0,0052	1,50	0,0003
1,60	0,0000	1,60	0,0000	1,60	0,0004	1,60	0,0011	1,60	0,2001	1,60	0,039
1,70	0,0000	1,70	0,0000	1,70	0,1530	1,70	0,2262			1,65	0,1726
1,80	0,0019	1,80	0,0003								
1,90	0,3352	1,90	0,1792								

Fonte: Resultados da pesquisa.

Apêndice F – Rotinas para estimação do *Propensity Score Matching*

```
*****
ESTIMANDO O PSCORE - MODELO GERAL BALANCEADO (COM E SEM
OUTRAS RECEITAS). O objetivo aqui é estimar a probabilidade de cada indivíduo
pertencer ao grupo de tratados do programa, por meio de um modelo de regressão
logística (o qual foi utilizado neste trabalho) ou modelo probit.
*****
pscore trat cd_sex cd_out_neg cd_reg_emp anos_atividade idade idade2 cd_prf bf
empr_indv cd_niv_str2 cd_niv_str3 cd_est_cv14 cd_est_cv12 cd_est_cv13 cd_str_fsc1
cd_str_fsc3 cd_str_fsc5 cd_str_fsc2 cd_gr_ist1 cd_gr_ist7 cd_gr_ist3 cd_gr_ist4
cd_gr_ist5 cd_gr_ist6 cd_gr_ist9 cd_gr_ist8 tp_loc_cpr2 tp_loc_cpr3 tp_loc_cpr4
id_neg_fix2 id_neg_fix3 cd_ctl_adm1 cd_ctl_adm2 cd_ctl_adm3 tp_pz_vda4
tp_pz_vda2 tp_pz_vda3 cd_set_atv1 cd_set_atv2 microrregies2 microrregies3
microrregies4 microrregies5 microrregies1 microrregies7 microrregies8,
pscore(ps98) blockid(blockf1) comsup level (0.001) logit
```

```
*****
O passo seguinte tem por objetivo emparelhar os indivíduos tratados e os de controle
tomando por base os valores estimados para o propensity score, para, então, calcular
o efeito do tratamento para cada valor do propensity score estimado e, finalmente,
obter a média destes efeitos condicionais. O emparelhamento dos indivíduos pode ser
realizado por meio de diversas alternativas de pareamento. Para fins deste estudo,
foram consideradas as seguintes alternativas: nearest neighbour, stratification
matching, radius matching. Através da diferença média da variável de impacto dos
pares (tratados e controle) obtém-se o ATT, uma estimativa do efeito do programa
com a redução do viés de seleção por controle das variáveis observáveis. É possível
complementar as estimativas a partir dos cálculos dos erros padrões do ATT por
meio do bootstrapping.
*****
```

```
*****
ESTIMANDO O ATT USANDO O NEAREST-NEIGHBOR MATCHING
*****
```

```
attnd rec_ope trat, pscore(ps98) comsup bootstrap reps(50)
attnd l_ope trat, pscore(ps98) comsup bootstrap reps(50)
```

```
*****
ESTIMANDO O ATT USANDO O STRATIFICATION MATCHING
*****
```

```
atts rec_ope trat, pscore(ps98) blockid(blockf1) comsup bootstrap reps(50)
atts l_ope trat, pscore(ps98) blockid(blockf1) comsup bootstrap reps(50)
```

```
*****
ESTIMANDO O ATT USANDO O RADIUS MATCHING
*****
```

```
attr rec_ope trat, pscore(ps98) radius(0.001) comsup bootstrap reps(50)
attr l_ope trat, pscore(ps98) radius(0.001) comsup bootstrap reps(50)
```

```
*****
ESTIMANDO O ATT POR MEIO DO COMANDO PSMATCH2. Após a estimação
do modelo logit e demais estimativas por meio do pacote pscore, testando a hipótese
de balanceamento, estimou-se novamente o modelo logit utilizando o pacote
psmatch2, o qual possibilita analisar a sensibilidade dos resultados do modelo
estimado por propensity score matching, frente às variáveis não observáveis. Os
procedimentos são apresentados a seguir.
*****
```

```

*****
ESTIMANDO O MODELO LOGIT
*****

logit trat cd_sex cd_out_neg cd_reg_emp anos_atividade idade idade2 cd_prf bf
empr_indv cd_niv_str2 cd_niv_str3 cd_est_cvl4 cd_est_cvl2 cd_est_cvl3 cd_str_fsc1
cd_str_fsc3 cd_str_fsc5 cd_str_fsc2 cd_gr_ist1 cd_gr_ist7 cd_gr_ist3 cd_gr_ist4
cd_gr_ist5 cd_gr_ist6 cd_gr_ist9 cd_gr_ist8 tp_loc_cpr2 tp_loc_cpr3 tp_loc_cpr4
id_neg_fix2 id_neg_fix3 cd_ctl_adm1 cd_ctl_adm2 cd_ctl_adm3 tp_pz_vda4
tp_pz_vda2 tp_pz_vda3 cd_set_atv1 cd_set_atv2 microrregies2 microrregies3
microrregies4 microrregies5 microrregies1 microrregies7 microrregies8

estat classification

predict psc, pr

```

```

*****
ESTIMANDO O ATT
*****

psmatch2 trat, outcome ( rec_ope l_ope) neighbor (1) pscore (psc) common

```

```

*****
ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DE ROSEMBAUM. O método conhecido como
Rosenbaum bounds (Método de Limites de Rosenbaum) permite avaliar como uma
variável não observada capaz de afetar tanto a participação no programa como nos
resultados podem alterar as conclusões a respeito do efeito do tratamento.
*****

gen dif_rec_ope = rec_ope - _rec_ope if _treat==1 & _support==1
rbounds dif_rec_ope, gamma(1 (.05) 3)

gen dif_l_ope = l_ope - _l_ope if _treat==1 & _support==1
rbounds dif_l_ope, gamma(1 (.05) 3)

```

A título de uma análise complementar, optou-se em separar a base entre aqueles que possuem outras receitas e aqueles que não possuem. Para a estimação do modelo com e sem outras receitas, de forma semelhante aos procedimentos apresentados para a estimação do modelo geral, utilizou-se o pacote *pscore* para a estimação do modelo *logit*, atendendo a propriedade de balanceamento. Após a verificação desta propriedade, estimou-se novamente o modelo *logit* por meio do pacote *psmatch2*, estimando os efeitos médios do tratamento e procedendo a análise de sensibilidade pelo método de limite de Rosebaum.

MODELO COM OUTRAS RECEITAS

TESTANDO A HIPÓTESE DE BALANCEAMENTO: Estima-se o *pscore*.

`drop if vr_out_rec==0`

```
pscore trat cd_sex cd_out_neg cd_reg_emp anos_atividade idade idade2 cd_prf bf
empr_indv cd_niv_str2 cd_niv_str3 cd_est_cvl4 cd_est_cvl2 cd_est_cvl3 cd_str_fsc1
cd_str_fsc3 cd_str_fsc5 cd_str_fsc2 cd_gr_ist1 cd_gr_ist2 cd_gr_ist3 cd_gr_ist4
cd_gr_ist5 cd_gr_ist6 cd_gr_ist9 cd_gr_ist8 tp_loc_cpr2 tp_loc_cpr1 tp_loc_cpr4
id_neg_fix2 id_neg_fix3 cd_ctl_adm1 cd_ctl_adm2 cd_ctl_adm3 tp_pz_vda4
tp_pz_vda2 tp_pz_vda3 cd_set_atv1 cd_set_atv2 microrregies2 microrregies3
microrregies4 microrregies5 microrregies1 microrregies7 microrregies8,
pscore(ps98) blockid(blockf1) comsup level (0.001) logit
```

MODELO SEM OUTRAS RECEITAS

```

*****
TESTANDO A HIPÓTESE DE BALANCEAMENTO: Estima-se o pscore.
*****
drop if vr_out_rec!=0

pscore trat cd_sex cd_out_neg cd_reg_emp anos_atividade idade idade2 cd_prf bf
empr_indv cd_niv_str2 cd_niv_str3 cd_est_cvl4 cd_est_cvl2 cd_est_cvl3 cd_str_fsc1
cd_str_fsc3 cd_str_fsc5 cd_str_fsc2 cd_gr_ist1 cd_gr_ist2 cd_gr_ist3 cd_gr_ist4
cd_gr_ist5 cd_gr_ist6 cd_gr_ist9 cd_gr_ist8 tp_loc_cpr2 tp_loc_cpr1 tp_loc_cpr4
id_neg_fix2 id_neg_fix3 cd_ctl_adm1 cd_ctl_adm2 cd_ctl_adm3 tp_pz_vda4
tp_pz_vda2 tp_pz_vda3 cd_set_atv1 cd_set_atv2 microrregies2 microrregies3
microrregies4 microrregies5 microrregies1 microrregies7 microrregies8,
pscore(ps98) blockid(blockf1) comsup level (0.001) logit

```

```

*****
ESTIMANDO O MODELO LOGIT. Procedimentos aplicáveis a ambos os modelos
(com e sem outras receitas).
*****

```

```

logit trat cd_sex cd_out_neg cd_reg_emp anos_atividade idade idade2 cd_prf bf
empr_indv cd_niv_str2 cd_niv_str3 cd_est_cvl4 cd_est_cvl2 cd_est_cvl3 cd_str_fsc1
cd_str_fsc3 cd_str_fsc5 cd_str_fsc2 cd_gr_ist1 cd_gr_ist2 cd_gr_ist3 cd_gr_ist4
cd_gr_ist5 cd_gr_ist6 cd_gr_ist9 cd_gr_ist8 tp_loc_cpr2 tp_loc_cpr1 tp_loc_cpr4
id_neg_fix2 id_neg_fix3 cd_ctl_adm1 cd_ctl_adm2 cd_ctl_adm3 tp_pz_vda4
tp_pz_vda2 tp_pz_vda3 cd_set_atv1 cd_set_atv2 microrregies2 microrregies3
microrregies4 microrregies5 microrregies1 microrregies7 microrregies8
estat classification
predict psc, pr

```

```

*****
ESTIMANDO O ATT. Procedimentos aplicáveis a ambos os modelos (com e sem
outras receitas).
*****

```

```

psmatch2 trat, outcome ( rec_ope l_ope) neighbor (1) pscore (psc) common

```

```

*****
ANÁLISE DE SENSIBILIDADE DE ROSEMBAUM. Procedimentos aplicáveis a
ambos os modelos (com e sem outras receitas).
*****

```

```

gen dif_rec_ope = rec_ope - _rec_ope if _treat==1 & _support==1

```

```
rbounds dif_rec_ope, gamma(1 (.05) 3)
gen dif_l_ope = l_ope - _l_ope if _treat==1 & _support==1
rbounds dif_l_ope, gamma(1 (.05) 3)
```