

O Processo Político do Programa CrediAmigo segundo seus Gestores¹

Ronan Pereira Capobiango, Suely de Fátima Ramos Silveira e
Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima

Resumo

Este artigo busca descrever e documentar o processo político do Programa CrediAmigo, segundo os gestores do programa, sob a ótica da teoria do ciclo político. Para tanto, realizou-se um levantamento de dados primários, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, e tratados pela técnica de análise de conteúdo. A formulação do CrediAmigo pelo Banco do Nordeste consistiu na elaboração de uma proposta de solução para o problema da dificuldade no acesso ao crédito. A partir de sua formulação e implementação, avaliadas como satisfatórias pelos gestores, percebe-se uma intensificação das discussões na agenda política envolvendo o microcrédito, tendo o CrediAmigo como referência. O trabalho, portanto, fomenta as discussões acerca do ciclo político enquanto estrutura de visualização e interpretação de ações de interesse público. No caso em questão, o quadro do ciclo político constitui-se em referência para descrever o Programa CrediAmigo ao longo de seu processo de estruturação, evidenciando o planejamento das ações e o modo como as mesmas foram executadas.

Palavras-chave

Ciclo Político. Percepção do Problema. Formulação. Implementação. CrediAmigo.

Abstract

This article seeks to describe and document the political process regarding the CrediAmigo Program, according to the managers of the program, from the perspective of the theory of the political cycle. To this end, we performed a survey of primary data collected through semi-structured interviews, and treated with the technique of content analysis. The formulation of the CrediAmigo by the Banco do Nordeste consisted of developing a proposed solution to the problem of difficult access to credit. From its formulation and implementation, evaluated as satisfactory by managers, there is a perceived intensification of discussion on the political agenda involving microcredit,

having the CrediAmigo Program as a reference. The work, therefore, fosters discussion about the policy cycle as a structure for viewing and interpreting the actions of public interest. In this case, the framework of the policy cycle is the reference used to describe the CrediAmigo Program throughout its design process, showing the planning of actions and how these actions have been implemented.

Keywords Political Cycle. Perception Problem. Formulation. Implementation. CrediAmigo.

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, entre 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, apresenta-se como um importante instrumento de política pública e abarca objetivos como a redução do desemprego e da pobreza, o desenvolvimento local e a criação de postos de trabalho, via autoemprego, pelos empreendedores. De modo geral, a atividade de microcrédito, em conjunto com as demais políticas públicas, 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.

Dentre as iniciativas de políticas 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 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).

Apresentadas essas considerações a respeito do microcrédito e considerando o Programa CrediAmigo 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 foi percebido algum problema no meio social e que o mesmo mereça a atenção pública. As percepções e definições destes problemas resultam em discussões que alimentam as chamadas, pela literatura das ciências 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 depender de uma ação por parte dos atores que o perceberam para tomarem as medidas cabíveis na elaboração de propostas de soluções para eliminá-lo ou, pelo menos, minimizá-lo.

A elaboração destas 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 essas 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 as etapas ou estágios do ciclo político, que modelam o processo político de um determinado programa governamental.

A partir dessa contextualização, este artigo busca descrever e documentar o processo político (percepção do problema, formulação e implementação) do Programa CrediAmigo, uma iniciativa pioneira na incipiente concessão de microcrédito no Brasil, sob a ótica do ciclo político, de acordo com as percepções dos gestores centrais do Programa. O trabalho visa, ainda, fomentar as discussões acerca do ciclo político enquanto estrutura de visualização e interpretação de ações de interesse público.

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 de descrever e documentar o processo político do Programa CrediAmigo surge no sentido de melhor compreendê-lo, identificando pontos que o favoreceram e outros que dificultaram o seu desenvolvimento, servindo de referência para os 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, o trabalho de Souza (2010), ao apresentar o desenho do programa, retratando-o em uma perspectiva histórica, e o estudo de Araújo (2012), ao investigar os entraves e desafios para o fortalecimento do setor de microfinanças no Brasil.

REFERENCIAL TEÓRICO

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 à perpetuação 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, conforme Pedone (1986), correspondem a uma sequência de elementos no processo político-administrativo, os quais podem ser investigados 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 de 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 dessas fases ou estágios do ciclo político, apresentando poucas diferenças entre si.

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 os objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas. Frey (2000) também argumenta que o fato dos 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.

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 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 resume-se ao 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.

De um modo geral, as agendas governamentais, na concepção de Hofferbert (1974), são estipuladas em função do meio social e político no 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).

Saravia (2006), ao discorrer sobre a inclusão de determinada necessidade social na agenda, chama a atenção para o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir um status de problema público, transformando-o em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.

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, através da ação de atores individuais estrategicamente situados; um contexto de crise, calamidade ou catástrofe, no qual 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).

No caso deste artigo, 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.

Formulação

A formulação assume, enquanto uma das fases do processo político, que os participantes deste 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 elaboração, enquanto etapa, Saravia (2006) a diferencia como um segundo momento, entre a agenda e a formulação, a qual consiste na identificação e delimitação de um problema da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. Conforme o referido autor, enquanto prevalece a visão técnica na etapa de elaboração, na etapa de formulação, têm prioridade os critérios políticos e jurídicos.

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 elas serão aplicadas 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 tendo 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).

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 esteja sendo feita alguma coisa, a política, se adotada, deve ser esquematizada de forma que sejam implementados todos os seus objetivos.

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 esta fase como um dos momentos mais importantes do processo decisório, no qual 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.

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 decisivo. 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 do argumento de que, em decorrência de fenômenos como a globalização, o papel dos governos tem sido reduzido.

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.

Neste mesmo entendimento, 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) corrobora a discussão, afirmando que a implementação corresponde, também, aos esforços para efetivar a ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente.

Alguns autores, por sua vez, ao descreverem as diversas etapas num processo de política pública, diferenciam as fases de implementação e execução. Conforme Saravia (2006), a implementação refere-se à preparação para colocar em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão sua execução, sendo esta fase (a execução) compreendida como o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política.

São identificadas, neste cenário, três gerações de pesquisas de implementação, sendo a primeira, a que dominou a maior parte da década de 1970, caracterizada por um tom pessimista, sustentado por uma série de estudos de caso 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, a qual desenvolveu 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).

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 concentra-se na observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática (SECCHI, 2010).

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 interpretativa e construtivista, 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 para o qual o programa estava sendo direcionado. Além disso, 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.

CARACTERIZAÇÃO DO CREDIAMIGO

O CrediAmigo é o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste (BNB), 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. Entretanto, desde 1998, o programa vem se consolidando ao longo de toda sua trajetória.

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, sendo eles:

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 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, nesse 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, possibilitando projeções de expansão e a criação de novos produtos que lhe permitam, cada vez mais, alcançar o mercado onde atua.

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. 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 destes produtos, o CrediAmigo oferece o Seguro Vida CrediAmigo, o Seguro Prestamista, uma conta corrente com movimentação por meio de 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 Instituto Nordeste Cidadania (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 OSCIPs, 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.

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) a instituição Banco do Nordeste do Brasil S.A. (em função da equipe de técnicos, pela adoção do modelo em *downscaling*, por sua credibilidade e capilaridade, e por operacionalizar o microcrédito produtivo orientado

em primeiro piso, e ainda, pela fonte de recursos permanente); b) as parcerias (como a do Banco Mundial - BIRD, principalmente); c) adoção de um modelo sustentável (adoção de metodologia específica de microcrédito urbano, de baixo risco das operações e com unidades de negócio independentes); d) o 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 para liderar o grupo); e) o atendimento personalizado (marcado pela figura do assessor de crédito presente no relacionamento direto com o cliente).

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.

METODOLOGIA

Coleta de Dados

Realizou-se um levantamento de dados primários, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, com atores estratégicos do Banco do Nordeste, envolvidos com o Programa CrediAmigo.

No intuito de realizar uma entrevista “piloto”, entrevistou-se o gerente executivo da Célula de Avaliação de Políticas e Programas do BNB. Posteriormente, 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 desde o momento da definição do problema, bem como, das fases seguintes. Este gestor, por sua vez, indicou os demais gestores (*snow-ball*), que, também, participaram de, pelo menos, uma das etapas do ciclo político, conforme definidas neste trabalho. Portanto, foram entrevistados, no total, cinco gestores, os quais possuem a memória organizacional do Programa. Para fins de análise, os entrevistados foram identificados por códigos, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Caracterização dos gestores centrais

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

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).

Quanto aos instrumentos de coleta dos dados, foram utilizados roteiros com uma lista de temas/assuntos para discussão durante as entrevistas, a qual estava à vista somente para o pesquisador (*checklist*). Tais temas/assuntos foram elaborados a partir das referências bibliográficas atinentes 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 três blocos temáticos: o primeiro bloco (Percepção do Problema) busca captar informações em relação à percepção da problemática observada, à qual o Programa CrediAmigo se propôs como uma solução; o segundo bloco (Formulação do Programa) visa 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; e o terceiro bloco (Implementação do Programa) tem por objetivo discutir o processo de execução do programa, como se deram as especificações do mesmo, seus objetivos, a identificação dos executores e o envolvimento destes com os objetivos propostos.

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 semiestruturadas ou não estruturadas, e a observação documental.

No desenvolvimento deste artigo, 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.

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, sendo elas: **percepção e definição do problema, formulação e implementação.**

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Percepção e Definição do Problema

De acordo com a literatura, o interesse 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, nos anos que antecederam a criação do Programa, por volta de meados dos anos 90, cuja percepção ficou cada vez mais evidente nos anos seguintes, 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 que devem ser observados tendo em vista um melhor entendimento das etapas seguintes à percepção do problema e, conseqüentemente, uma melhor compreensão dos impactos resultantes das ações implementadas.

A partir destes questionamentos, portanto, investigou-se, neste estudo, a forma que se deu o reconhecimento da problemática e a identificação dos atores envolvidos em sua definição, avaliando o cenário político-econômico no qual o problema se insere. Desta forma, verificou-se que, para os gestores, a questão da dificuldade ao acesso ao crédito consistia em problema percebido 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 de 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 observado 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. O entrevistado G3 evidencia a necessidade de um programa de microcrédito voltado para a questão do acesso ao crédito para aqueles que não o obtêm pelo sistema tradicional:

[...] já tinham muitas instituições na América Latina com microcrédito. Na Bolívia, o microcrédito estava muito forte... Mas aqui no Brasil não existia nenhum programa que tivesse voltado para o microcrédito... Ao contrário do resto da América do Sul, América Latina e Ásia, que já estava 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 nas afirmações 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 institucional interno também propício à inclusão de novos projetos. Estas parcerias são tratadas por Birkland (2007) como uma necessidade dos grupos de interesse 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 verifica os possíveis conflitos, apresentados pela literatura, entre atores, instituições ou grupos de interesse na disputa por acesso à agenda governamental. Inclusive, nesse 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, agenda essa que 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 as respostas de como os governos definem suas agendas, uma delas, apresentada por Souza (2006), afirma que os problemas entram na agenda quando se reconhece que algo deve ser feito sobre eles. Dado este 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.

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, a grande maioria, informais, no contexto brasileiro. Esta etapa da formulação baseou-se nas experiências de microcrédito vivenciadas por outros bancos no contexto internacional, conforme descrito pelo entrevistado 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), que foi considerada pelos formuladores do programa aqui analisado. São casos de modelos exitosos de microcrédito e, por esta razão, a importância de se conhecer estes modelos e a realidade dos países na qual cada um foi implementado, tendo em vista a elaboração de uma proposta de programa de microcrédito fundamentada em modelos que deram certo, sendo, também, importante conhecer a realidade onde o programa proposto será inserido, ou seja, na área de atuação do Banco do Nordeste. Esta preocupação é evidenciada pelo entrevistado G2:

[...] nosso presidente na época... Estava 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 empréstimos a 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, tendo em vista obter o desenho do programa, ou seja, todas as etapas que ele tem que cumprir, adaptado ao público que irá atender.

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, elevando as chances do sucesso, também, na fase seguinte de implementação e, conseqüentemente, nos resultados obtidos pelo programa. No entanto, não basta apenas ter um bom plano de ação se não houver profissionais qualificados capazes de operacionalizá-lo. Quanto à qualificação do pessoal para a implementação do Programa CrediAmigo, G3 afirma 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.

Outro aspecto observado 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. Desta forma, a proposta do CrediAmigo, para os gestores, pode ser considerada satisfatória, uma vez que o programa 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 neste processo de formulação diz respeito 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 do desenho das políticas, no sentido de melhorar as práticas avaliativas. Esta fragilidade pode ser observada pelo entrevistado G5:

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 a avaliações periódicas; a forma de concepção dele facilita o processo de avaliação (G5).

A ausência de uma linha de base (*baseline*), portanto, 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 reconstruída pelos avaliadores. No entanto,

em uma análise geral, todos os aspectos descritos neste processo de formulação sinalizam para uma implementação efetiva do Programa Crediamigo, a qual será apresentada no tópico seguinte.

Implementação

Esta fase corresponde às ações voltadas para a execução do Programa Crediamigo conforme desenhado por seus formuladores. Trata-se de um momento que envolveu, de acordo com 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, para que a mesma alcance o público pretendido, ou seja, aqueles que não conseguem ou têm dificuldades de obter acesso ao crédito.

Este 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, esta foi uma etapa favorecida, conforme exposto pelos gestores, pela existência de 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.

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 este 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 decisões, 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, passando as decisões estratégicas a serem 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 como as decisões são tomadas, que vão ao encontro daqueles apresentados por Jann e Wegrich (2007), os quais 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 G5: “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” (G5).

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 modo geral, os gestores apresentaram alguns fatores que contribuíram para a implementação do Programa CrediAmigo, entre eles: fortes decisões estratégicas, a escolha 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, os investimentos com treinamento e qualificação das pessoas ligadas ao programa. 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; entre outros. O apoio das entidades governamentais é algo que, recentemente, tem contribuído para o programa, na captação de novos clientes, a partir do apoio do governo federal através do Programa Nacional de Microcrédito (Crescer).

De acordo com os gestores entrevistados, superados 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 nº 11.110/2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

As pretensões atuais do programa podem ser verificadas no depoimento de 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).

Observa-se, portanto, que a partir de 2011, o programa entra em uma fase de manutenção do crescimento, justificado pelo estágio de maturidade do programa e por suas pretensões.

Uma vez em funcionamento, o programa necessita de avaliações, no intuito de verificar seus pontos fortes, fragilidades e se seus objetivos estão sendo atendidos. 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”.

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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste - Programa CrediAmigo - é referência para o desenvolvimento das políticas de microcrédito no Brasil. Neste sentido, buscou-se descrever e documentar o processo de desenvolvimento do programa, na percepção de seus gestores centrais, desde a percepção do problema para o qual o programa foi formulado até sua implementação, fundamentando-se na teoria do ciclo político.

O quadro do ciclo político constitui-se, portanto, em referência para descrever o Programa CrediAmigo ao longo de seu processo de estruturação, evidenciando o planejamento das ações e o modo como as mesmas foram executadas. 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 para solução do problema.

O Banco do Nordeste (BNB), enquanto instituição financeira com o papel de desenvolvimento, vislumbrou, nesse problema, 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, qual seja, uma oportunidade para atuar. Desta forma, o BNB, em parceria 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 emprego 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, também, 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 Internacional*, as experiências observadas em modelos que deram certo, além das pesquisas realizadas no contexto de atuação do programa.

Dos fatores que contribuíram para o processo de implementação do programa, destacam-se: 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, os investimentos com treinamento e qualificação das pessoas ligadas ao programa.

Aliado a estes fatores, ressalta-se que as condições econômicas, sociais e políticas também contribuíram para o sucesso do programa, o qual teve início em 1998. O contexto econômico, basicamente refletido na estabilização monetária, a partir de 1994, possibilitou melhores condições para o planejamento das ações e o surgimento das atividades produtivas, convergindo com os objetivos do CrediAmigo, no sentido de oferecer crédito aos empreendedores para o fomento de seus negócios.

A consolidação de uma agenda política envolvendo as questões relacionadas ao microcrédito foi ocorrendo na medida em que este passou a ter um maior reconhecimento a partir de evidências positivas quanto aos seus impactos. Este 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.

Um fato que chama a atenção e serve de alerta para os programas que estão sendo desenhados e formulados, é com relação à avaliação, cuja importância já deve ser reconhecida desde a concepção do programa. 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. Outro desafio para a avaliação das políticas está relacionado aos dados secundários, o que, muitas vezes, inviabiliza sua realização, por falta de informações. Além deste desafio, os avaliadores deparam-se com os elevados custos da pesquisa primária, que envolve os gastos com deslocamentos, equipes especializadas e capacitadas, dentre outros que se fazem necessários.

Sugere-se, para pesquisas futuras, uma investigação com maior ênfase nas dificuldades e restrições identificadas nas iniciativas pioneiras, como a do CrediAmigo pelo BNB, de forma a trazer subsídios não apenas em relação às oportunidades, mas também em relação aos riscos e dificuldades encontradas na implantação de tais iniciativas. Sugere-se, ainda, estudos que avaliem os impactos socioeconômicos dessas iniciativas.

NOTAS

- 1 Submetido em: 27 abr. 2014. Aceito para publicação em: 24 jul. 2014.
- 2 Os autores agradecem à CAPES, à FAPEMIG e ao Banco do Nordeste pelo apoio e incentivo à pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. R. de. **O microcrédito e o combate à pobreza: entraves e desafios para o fortalecimento do setor de microfinanças no Brasil.** Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **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.

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.

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.

COBB, W. R.; ELDER, V. C. The politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, [S.l.], v. 33, p. 892-915, 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.

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, p. 211-259, jun. 2000.

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

HOFFERBERT, Richard. **The Study of Public Policy.** Indianapolis, Indiana: Bobbs-Merrill, 1974. p. 258-269.

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.

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

MENDOZA, E. C. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en 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.

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

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

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.

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.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

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

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.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, 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.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: Stella Z. Theodoulou, e Matthew A. Cahn (Eds.), **Public Policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995, p. 86-96.

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

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

**Ronan Pereira
Capobiangio**

Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa. Chefe do Departamento de Ciências Contábeis da UFVJM. Bolsista da DEAD/UFVJM nos cursos de Administração Pública (Graduação) e de Gestão Pública Municipal (Pós-Graduação) da UFVJM. Membro da Rede de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas. Atua, principalmente, nas seguintes áreas: Contabilidade, Administração Pública, Avaliação de Políticas Públicas, Administração Financeira e Orçamentária.

**Suely de
Fátima Ramos
Silveira**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo, Mestre em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa e Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa. Bolsista de Produtividade do CNPq. Diretora do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPADS). Membro da Comunidade GIGAPP - Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Madri, Espanha). Membro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e Líder de Tema da Divisão Acadêmica de APB da ANPAD no biênio 2015-2016.

**Afonso
Augusto
Teixeira de
Freitas de
Carvalho Lima**

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina; Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina; Especialista em Gerência de Empresas pela FACCQ; Bacharel em Administração pela UFV. Professor Associado III da Universidade Federal de Viçosa, atuando principalmente nas áreas de Marketing, Marketing do Setor Público, Marketing Social, Estratégia, Administração Pública e Administração Geral. Ex-Presidente do Conselho Editorial da Editora UFV. Revisor técnico dos livros Marketing do Setor Público, de Philip Kotler e Nancy Lee, lançado em 2008, e Marketing Social, lançado em 2011 pela Editora Bookman/Artmed. Membro do Conselho Deliberativo do Agros - Instituto UFV de Seguridade Social e membro do Conselho Fiscal da Funarbe - Fundação Artur Bernardes.