

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO  
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA ECONOMIA E NEGÓCIOS**

**MOZART LUIZ MATTOSO PINHEIRO BARBOSA**

**A ATUAÇÃO DO BNDES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO  
BRASIL DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA 1 (1995-2006)**

**Osasco**

**2019**



**MOZART LUIZ MATTOSO PINHEIRO BARBOSA**

**A ATUAÇÃO DO BNDES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO  
BRASIL DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA 1 (1995-2006)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal São Paulo como requisito parcial  
para a obtenção do grau em Bacharel em Ciências  
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Alexandre dos Santos

**Osasco  
2019**

Barbosa, Mozart Luiz Mattoso Pinheiro

A atuação do BNDES na institucionalização do microcrédito no Brasil durante os governos FHC e Lula 1 (1995-2006) / Mozart Luiz Mattoso Pinheiro Barbosa. – Osasco, 2019.

46 f.

Trabalho de conclusão de curso (graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, 2019.

Orientador(a): Fabio Alexandre dos Santos.

Título em inglês: The operation of BNDES on the institutionalization of microcredit in Brazil during the governments FHC and Lula 1 (1995-2006)

1. Economia. 2. Mercado financeiro nacional. 3. Microcrédito. I. Título.

**MOZART LUIZ MATTOSO PINHEIRO BARBOSA**

**A ATUAÇÃO DO BNDES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO NO  
BRASIL DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA 1 (1995-2006)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de São Paulo como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Alexandre dos Santos

**Aprovado em: 27 de novembro de 2019.**

---

Prof. Dr. Fábio Alexandre dos Santos

Escola Paulista de Política Economia e Negócios - UNIFESP

---

Prof. Dr. Julio Cesar Zorzenon Costa

Escola Paulista de Política Economia e Negócios - UNIFESP



## RESUMO

A década de 80, no Brasil, foi marcada, entre outros fatores, por uma crescente hiperinflação ocasionada por sucessivos e fracassados planos econômicos. Por conta disso, foi considerada como a “década perdida”. Foi um período extremamente difícil para as famílias brasileiras de menor renda, que foram as maiores vítimas das altas nos preços. A partir da criação do Plano Real, em 1994, houve, enfim, certo controle desta inflação, a partir da implantação do Real, que baixou a inflação e trouxe estabilidade a este índice. Com a economia em melhores termos e um sistema bancário estruturado, o governo brasileiro passou a explorar com mais ênfase o instrumento de crédito às famílias de menor renda, a partir do final do mandato de Itamar Franco. Os dois presidentes seguintes, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio ‘Lula’ da Silva buscaram fomentar esta estratégia de concessão de crédito como forma de estimularem o mercado interno e até mesmo o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Estas práticas estão associadas com um movimento de expansão desta ferramenta como medida socioeconômica ao redor do mundo a partir da segunda metade do século XX e do início das atividades do banco Grameen, na Índia. Portanto, o estudo em questão pretende estabelecer uma análise comparativa destas políticas de concessão de crédito no Brasil, analisando sua trajetória de institucionalização através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Para isso, este trabalho recorre à revisão bibliográfica e ao uso de dados para compreender o desenvolvimento das linhas de crédito destinadas a famílias de baixa renda e micro e pequenas empresas, denominado microcrédito. Desta forma, buscamos compreender a condução desta política no Brasil durante a virada do milênio, analisando suas diferenças e similaridades em dois momentos distintos: o Brasil das privatizações e abertura econômica no governo FHC (1995-2002) e o Brasil das políticas sociais do primeiro governo Lula (2003-2006). Buscamos fundamentalmente através deste trabalho demonstrar a evolução da concessão desta modalidade de crédito pelo governo de um país latino-americano, de forma a avaliar as correspondências na qualidade de vida de seus tomadores.

Palavras-Chave: Microcrédito. Política social. Microfinanças no Brasil. BNDES

## ABSTRACT

The decade of the 1980's in Brazil was a period marked by hyperinflation, among other factors, caused by successive economic plans, which proved to be failures. Because of that, it is considered the "lost decade". It was a period of extremely hard period for poor Brazilian families, who were victims of high prices. The control of high inflation came after the creation of the Plano Real, in 1994, with the arrival of the new Real currency, that decreased inflation and brought stability to this index. With the economy in better terms and a structured bank system, the Brazilian government started to explore with greater emphasis the tool of providing credit to poor families, from the end of the Itamar Franco administration. The two following presidents, Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luis Inácio 'Lula' da Silva promoted this strategy as a way of stimulating the internal Market and even economic and social development in Brazil. These practices are associated with a movement of expansion of this tool as socioeconomic measurement all over the world after the second half of the 20th century and the opening of the Grameen bank in India. Therefore, this study intends to stablish a comparative analysis of these policies of granting credit in Brazil, analyzing its trajectory of institutionalization through the National Bank of Development (BNDES). For this, this work includes a literature review and data to understand the development of these credit lines destined to low-income families and to small and micro enterprises, termed as microcredit. By doing so, we aim to comprehend the conduction of this policy in Brazil during the New Millennium, analyzing its differences and similarities in two distinct moments: the Brazil of the privatizations and economic openness during the FHC governments (1995-2002) and the Brazil of the social policies during the first Lula government (2003-2006). This work, consequently, aims to demonstrate the Evolution of the granting of this specific type of credit by the government of a Latin American country, evaluating the correspondences in the quality of life of its borrowers.

Key words: Microcredit. Social Policy. Microfinance in Brazil. BNDES



## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. CARACTERÍSTICAS E ORIGENS DO MICROCRÉDITO .....</b>	<b>12</b>
2.1. Características .....	12
2.2 Origens do Microcrédito no Brasil e no Mundo .....	14
<b>3. A ATUAÇÃO DO BNDES NO SETOR DE MICROCRÉDITO DURANTE OS GOVERNOS DE FHC E LULA .....</b>	<b>23</b>
3.1 A gênese do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) .....	23
3.2 O governo FHC (1995-2002).....	25
3.3 O governo Lula 1 (2003-2006) .....	33
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>39</b>
<b>5. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>41</b>

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com Rocha (2003), a pobreza é um fenômeno complexo, que deve ser entendido como correspondente à situação onde não se dispõe dos meios para se adequar de forma digna ao grupo social em que se vive. Segundo a autora, este fenômeno é potencializado em países com grandes níveis de desigualdade de renda, como é o caso do Brasil.

Uma das políticas de combate à estas situações se deram através da institucionalização do microcrédito, que é a concessão de crédito às micro e pequenas empresas e empreendimentos informais, iniciada com maior vigor no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na segunda metade dos anos 1990. A partir de então, um conjunto de medidas de fomento do microcrédito passaram a ser inerentes às Instituições Financeiras Bancárias dentro do Sistema Financeiro Nacional. Segundo o Banco Central do Brasil, este Sistema é incumbido de todas as formulações acerca da política de crédito e da moeda, a fim de atender os interesses tanto econômicos como sociais do país. Para tanto, este trabalho tem como intuito avaliar as diferentes características e resultados da introdução da oferta microcrédito no setor público país durante os governos de FHC e Lula, de modo a elencar seus elementos de continuidade entre duas administrações que se deram em momentos diferentes do cenário econômico mundial.

Este estudo foi elaborado com o intuito de contribuir ao debate existente acerca da relevância do microcrédito como política pública de redução da desigualdade. Para isso, o trabalho em questão se utiliza de uma pesquisa bibliográfica exploratória, que nos permitiu revisar a literatura a respeito dos instrumentos econômicos voltados à concessão de microcrédito à população de menor renda.

Desta forma, observarmos as características deste fenômeno de cada governo através do método indutivo, onde objetivamos descrever a relação da concessão deste tipo de crédito aos seus tomadores. Utilizamos também como método de procedimentos a análise crítica dos instrumentos macroeconômicos vislumbrados em cada governo, definido como uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo, dentro de seu contexto da vida real. Quanto à técnica empregada na coleta de dados, a pesquisa buscou fontes de documentação indireta, abrangendo a pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado deste estudo, observamos uma relação positiva de acréscimo na renda e melhora da condição socioeconômica dos tomadores de microcrédito no país no período em questão.

A primeira parte deste trabalho aborda as características e história do microcrédito no mundo e no Brasil, cuja finalidade é fornecer uma base historiográfica que nos permita entender como surgem

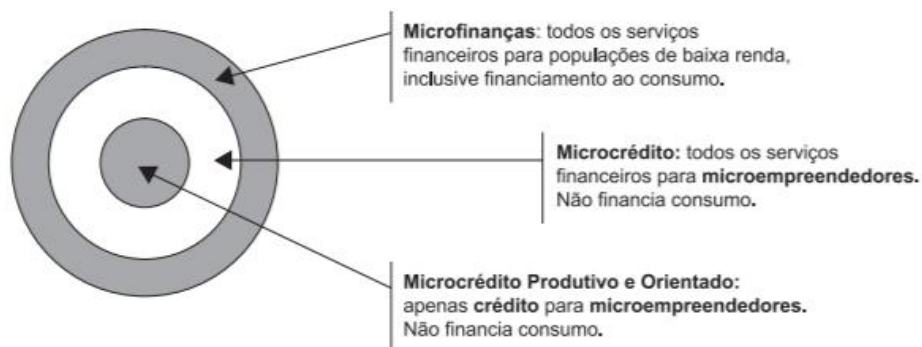
as políticas de institucionalização do microcrédito através de um banco público no Brasil, questão abordada em sequência no segundo capítulo. E, finalmente, nas considerações finais deste trabalho condensam as informações e conclusões obtidas através da realização deste estudo.

## 2. CARACTERÍSTICAS E ORIGENS DO MICROCRÉDITO

### 2.1. Características

O microcrédito é um ramo financeiro específico de operação de concessão de empréstimo destinado a um público de menor renda, como empreendedores informais e microempresas. Suas operações estão inseridas dentro do setor das micro finanças, cujo princípio de existência é o fornecimento de serviços financeiros a este público específico. Para tal, se utilizam processos, produtos e gestões próprias quando em comparação ao setor financeiro tradicional, eliminando os entraves de acesso que impedem a inclusão desta parcela da população. No que se diz respeito ao acesso às linhas de crédito, este público é geralmente inelegível ao crédito no sistema tradicional em razão dos baixos valores envolvidos na contratação e de sua incapacidade de fornecer garantias reais (Barone et al., 2002). Como alternativa, as instituições de microcrédito ofertam linhas de empréstimo destinadas ao fomento produtivo, chamadas de microcrédito produtivo e orientado, para que estes montantes possam ser utilizados como capital de giro ou investimento, conforme explicita a Figura 2.1.

**Figura 2.1 – Classificação de microfinanças e microcrédito**



Fonte: Alves & Soares (2006)

Dentre as especificidades, no caso do microcrédito, a garantia da operação pode acontecer através de um aval solidário. Este aval é concedido por um pequeno grupo de pessoas, que promovem ajuda mútua quanto aos pagamentos de parcelas do crédito concedido, constituindo uma garantia coletiva (Barone et al. 2002). Além disso, como o crédito muitas vezes não é considerado como uma alternativa ao tomador de baixa renda, a concessão do microcrédito é feita de forma assistida com um agente de crédito, que vai do processo de liberação ao recebimento. Este agente é responsável por visitar as comunidades em busca de possíveis tomadores. Após encontrá-los, são realizadas

entrevistas a fim de identificar detalhes financeiros e gerenciais do negócio. A manutenção de visitas regulares aos clientes realizadas pelos agentes é um aspecto essencial do negócio e constitui uma concessão assistida do crédito. No Brasil, ela se mostrou uma forma eficaz de aproximar a instituição financeira de seus possíveis clientes, facilitando a interação entre eles e a celebração de contratos (Barone et al., 2002).

As operações comumente envolvem valores baixos e prazos de pagamentos mais curtos (semanais, quinzenais ou mensais), com possibilidade de renovação ou aumento do valor contratado de acordo com a capacidade de pagamento do tomador. De acordo com Barone et al. (2002), estas operações criam um ciclo virtuoso, onde o tomador, assistido pela garantia coletiva, é incentivado a manter os pagamentos em dia, o que corrobora por sua vez para a obtenção de empréstimos de maiores valores no futuro. Os autores observam que ao serem concretizadas, as operações elevam a motivação e a confiança dos contratantes a respeito de seus respectivos negócios. A assistência prestada pelos agentes de crédito facilita com que um eventual crescimento possa acontecer, de forma mais organizada e informatizada. De forma complementar, uma vez concretizadas, as concessões colaboram para que a instituição de microcrédito prestadora possa se tornar mais sustentável e possuir maior escala em suas operações. As instituições que operam microcrédito, segundo os autores, possuem baixo custo de transação com este produto. Isto é resultado de uma combinação de fatores, como a proximidade física do cliente, a quantidade reduzida de burocracia (assinaturas e documentos necessários) e a agilidade na concretização da operação e entrega do montante contratado.

Barone et al. (2002) também elucidam que há um impacto positivo significativo do microcrédito, partindo de um acréscimo na renda das famílias que o contraem. A oportunidade oferecida aos tomadores de menor renda para obter acesso prolongado às linhas de crédito fortalece os empreendimentos que contam com um nível mínimo de capital próprio, como em geral são as microempresas<sup>1</sup>, fortalecendo o desempenho dos negócios e crescendo a renda. Segundo eles, este efeito comprova que o microcrédito configura um elemento essencial para aliviar os problemas associados à exclusão social e à pobreza, se estabelecendo como uma ferramenta de reversão dos ritmos de concentração de renda e alargamento das diferenças sociais, traços característicos da contemporaneidade. Kai & Hamori (2009) ressaltam que, pelo fato de que as análises existentes

---

<sup>1</sup> Schonberger (2001) observa que, conforme definição do SEBRAE, microempresas são aquelas com até 19 empregados, no caso das industriais, e até 9 empregados no setor de serviço e comércio. Em 1997, 9,5 milhões de empresas deste porte atuavam no Brasil, equivalendo a 90,7% do total nacional. Suas atuações se concentravam no setor de comércio e serviços (representando 94% e 91% do total das firmas em atuação no país).

acerca do impacto da existência do setor micro financeiro na redução da pobreza e na renda das famílias divergirem em suas conclusões, é impossível tomar os resultados de estudos anteriores como preceitos universais.

Ao analisar a experiência de crescimento de programas de microcrédito à pequenas empresas na África, Buckley (1997, p. 1091) conclui que poucas evidências acerca da criação de efeitos sustentados e significantes do microcrédito ao existem seus beneficiários, no sentido de criação de um nível superior de operação em seus negócios ou de crescimento de renda. Neste sentido, o autor defende que o crédito não assume o papel de uma ferramenta de melhora de performance à microempresa. Segundo ele, a existência do setor informal deve ser entendida como um sintoma de uma trajetória de desenvolvimento injusto no que se diz respeito a renegação do acesso da população à direitos básicos como educação e saúde nas economias africanas. Desta forma, é possível argumentar que o crescimento do microcrédito nestes países tenha sido uma ferramenta que diminuiu a importância de outras políticas necessárias no campo social.

Portanto, os resultados e o início da trajetória da experiência brasileira de fomento ao microcrédito através do setor público, que são os objetos de estudo do próximo momento deste trabalho, devem ser entendidos de uma maneira particular ao país. Desta forma, para que possamos compreender estas questões, se faz necessário entender a origem histórica tanto do microcrédito como das bases de política econômica em voga na época no Brasil.

## **2.2 Origens do Microcrédito no Brasil e no Mundo**

As benesses socioeconômicas do fortalecimento da atuação de instituições em torno do microcrédito têm sido amplamente debatidas desde a experiência pioneira do banco Grameen, o primeiro no mundo especializado no produto, iniciada na Índia durante a década de 1970. Neste momento, o país se encontrava em dilema socio econômico comum aos países em desenvolvimento, conforme aponta Sarker (2001) ao reconhecer as consequências de estarem inseridos em um panorama mundial cuja estratégia de crescimento se baseava cada vez mais na tecnocracia e no fenômeno da industrialização. Segundo ele, isto implicou na expansão de burocracias e em uma atenção cada vez mais reduzida à marginalização dos pobres. Na época, grandes disparidades inter-regionais e inter-classes foram observadas em muitos países subdesenvolvidos. Sarker (2001) observa que à medida em que o produto nacional expandia, a pobreza também aumentava. Este fenômeno impulsionou governos a escolher políticas e estratégias para o desenvolvimento rural que pudessem melhorar a qualidade de vida dos pobres. Como parte deste contexto, em 1974 a miséria na Índia

atingiu níveis preocupantes após a “Terrível Fome”, que impulsionou o êxodo rural em direção à Bangladesh (Monzoni Neto, 2006).

Neste contexto, o banco Grameen surgiu como uma alternativa de acesso ao crédito como forma de superar a pobreza a partir da criação de empregos em pequenas empresas, partindo do pressuposto de que a pobreza era um fenômeno resultante do panorama econômico em vigor e de que, portanto, a possibilidade de ascensão social das camadas mais baixas dependeria de uma mudança nos valores das instituições que o integravam. Com isso, o banco se estruturou em torno de novas práticas visando atender às demandas deste público específico, como o envio de agentes bancários às comunidades para facilitar a proximidade com os tomadores e a diminuição de custos associados às (ou) a (sem crase) elevadas taxas de juros, burocracia ou contrapartidas legais em operações de microcrédito (Yunus, 2007, p. 21). O êxito da experiência em fornecer crédito a população pobre de Bangladesh conferiu ao economista fundador da instituição Muhammad Yunus o prêmio Nobel da Paz em 2006.

A filosofia de que o sistema bancário deve se estruturar em torno das necessidades de seus empreendedores em oposição à obtenção de lucros, de forma a assisti-los na superação da pobreza e na sustentabilidade de seus pequenos negócios, foi o que, segundo Yunus (2007, p. 23), embasou a criação do banco Grameen. De forma a se aproximar de seu público, a instituição inaugurou filiais em áreas rurais de Bangladesh, o que possibilitou a proximidade dos 12 mil funcionários da instituição com cerca de 3,2 milhões de clientes em 45 mil vilas diferentes na região. Este trabalho, segundo o autor, viabilizou acesso ao crédito a mais de 80% dos pobres nestes locais, o que os assistiu na formação de comunidades sustentáveis com uma qualidade superior de vida.

Os impactos socio econômicos do banco Grameen foram investigados pelo Banco Mundial através de um estudo promovido por Shandker (2003), onde se evidencia que os programas de microcrédito da instituição geraram efeitos positivos na extrema pobreza, influenciando na elevação do padrão de bem-estar destas vilas. Segundo este estudo, estes efeitos são potencializados conforme se verificam também avanços no nível da educação e saúde locais.

Yunus (2007, p. 22) aponta que, de acordo com uma pesquisa interna realizada pelo banco Grameen, 42% das famílias que contraíram microcrédito superaram a linha de pobreza até o ano de 2001. Segundo ele, isto enquadra a instituição no rol de “negócios sociais”, cujo objetivo principal é fazer a diferença no mundo e não obter lucros. Neste sentido, os credores recuperam os valores que investiram nos negócios, mas não obtém lucros da companhia. Caso exista, o lucro dos negócios sociais deve ser reinvestido na companhia. A disseminação do reconhecimento jurídico da existência

deste tipo de negócio, segundo Yunus (2007, p. 22), é um passo importante na resolução dos problemas sociais e econômicos do mundo.

Entendemos que este modelo inovador de instituição foge dos preceitos estabelecidos no sistema capitalista, ao priorizar a questão social em substituição ao modelo de negócio bancário voltado somente ao lucro. Neste sentido, o Grameen se estabeleceu como um contraponto às demais instituições bancárias privadas em atividade ao redor do globo, e instigou a condução de diversos estudos a respeito das peculiaridades e resultados desta experiência.

Como ferramenta essencial de sustentabilidade do negócio, Costa (2010) sinaliza a importância da internalização total do ciclo envolvido no multiplicador monetário, com empréstimos criando novos depósitos no próprio banco que por sua vez viriam a constituir novos fundos de empréstimo a serem utilizados. Estes empréstimos são direcionados a tomadores unificados em grupos solidários a fim de atenderem necessidades de capital de pequenas empresas e podem também estar vinculados às necessidades domésticas de consumo das famílias (Toneto & Gremaud, 2000).

Diversos estudos ao redor do mundo apontaram a clara correspondência entre a democratização do crédito através do microcrédito e a melhora na qualidade de vida dos menos favorecidos em diversos aspectos socioeconômicos de suas vidas, como melhor alimentação, aumento no padrão de consumo, menor mortalidade infantil, melhora no acesso à educação e no engajamento em atividades sócio-políticas e maior empoderamento feminino (Yunus, 2007a).

Ahlin & Jiang (2005, p. 3) observam que o microcrédito influencia de duas maneiras. A primeira delas é a diminuição da pobreza, pois sua concessão possibilitando a criação de emprego autônoma através da abertura de pequenos negócios e um aumento na renda de famílias vivendo em situações de subsistência. A segunda é a redução da desigualdade de renda, que se dá através do aumento no montante de recursos em mãos de famílias de menor renda e numa consequente redução nos quintis superiores devido ao aumento nos salários.

Uma análise mais detalhada a respeito dessa correspondência entre microfinanças e redução da desigualdade no nível macroeconômico pode ser encontrada nos estudos de Kai & Hamori (2009). Os autores afirmam que os grandes níveis de desigualdade, característicos de países em desenvolvimento, podem ser explicados pelas restrições no acesso ao crédito<sup>2</sup> aos pobres e por falhas

---

<sup>2</sup> Como exposto anteriormente, podemos relacionar estas restrições com as normas convencionadas das instituições financeiras tradicionais, como por exemplo a exigência de garantias.



internas em seus mercados financeiros, voltados majoritariamente às classes mais altas da sociedade. Esta conclusão foi possível através de análise econométrica realizada com dados reunidos de 61 países e que indicou que a existência de níveis mais intensos da participação do setor de micro finanças na economia afeta a distribuição de renda nacional. Portanto, recomendam que o investimento no setor possa ser uma política de redistribuição comprovadamente efetiva e em adição ressaltam que, uma vez que o setor de micro finanças não é capaz de se autofinanciar, o fomento dos governos é essencial para este tipo de política.

A recomendação de que deva haver intervenção pública no mercado financeiro de modo a reformular sua característica majoritariamente tradicional para que este possa atender as demandas por crédito dos menos favorecidos constitui um preceito chave neste trabalho. Ele deriva fundamentalmente da ideia de que este mercado micro financeiro não consegue, por si só, atender este público. Neste sentido, o desenvolvimento do setor de micro finanças também coopera para eliminar falhas no mercado financeiro, auxiliando o processo de desenvolvimento econômico dos países (Kai & Hamori, 2009).

Os programas de micro finanças compõem, segundo Littlefield et al. (2003, p. 7), políticas importantes no combate à pobreza, melhores níveis de saúde e educação infantil. Esta conclusão foi possível através da análise de diversos programas ao redor do mundo onde se constataram crescimento de renda e melhora do bem-estar econômico das famílias envolvidas em operações no setor.

O início do estabelecimento de sólidas instituições micro financeiras na América Latina foi impulsionado anos depois em comparação com a Índia. No Brasil, linhas de microcrédito passaram a ser ofertadas apenas no em 1972, pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Fiori et al. (2004) avaliam que até 1979 este projeto-piloto, criado a partir de parcerias entre bancos privados e o Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe), atendeu cerca de 200 microempreendedores por ano concedendo crédito através de um “aval moral”. Os autores atribuem o pioneirismo desta experiência ao estabelecimento de bases fundamentais para o negócio, como a exímia importância da agilidade nas operações, o caráter proativo do agente de crédito e que o montante destinado ao pagamento dos juros cobrados esteja estipulado em alíquotas baixas. Partindo do pressuposto de que os clientes de microcrédito são pouco familiarizados com a administração bancária de seus negócios, o projeto também integrou um programa de capacitação dos tomadores em aspectos gerais de educação financeira.

Barone et al. (2002) denotam que através de parcerias a UNO pôde contar com recursos de doações internacionais para ofertar microcrédito, e que o projeto corroborou para o crescimento de práticas ligadas ao associativismo, como a criação de cooperativas. Contudo, após 18 anos de atuação, a insustentabilidade do negócio inviabilizou a continuidade do projeto. Os autores apontam que o principal motivo para tal foi a incapacidade da UNO de adotar práticas autossustentáveis ao longo dos anos, como a preocupação em zelar para que doações se tornassem patrimônios financeiros capazes de gerarem receitas e capitalizar seu próprio negócio.

O ano de 1983 marca o início do Promicro (Programa de Apoio à Microempresa) no Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)<sup>3</sup>. Sua operacionalização se deu através do trabalho de agentes financeiros através de bancos de desenvolvimento e estaduais com carteiras de desenvolvimento credenciadas pelo BNDES em busca de possibilidades de concessão de colaboração financeira de forma desburocratizada aos empreendimentos de porte reduzido dentro do conjunto das pequenas e médias empresas nacionais. Para isto, contou com colaboração do CEAG (Centros de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa) e de agentes do CEBRAE<sup>4</sup> (Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média empresa) na prestação de assistência técnica e gerencial as empresas beneficiadas, bem como no auxílio de agentes financeiros no e acompanhamento de operações e demais análises. Seu objetivo foi fornecer recursos que pudessem ser destinados a colaborar financeiramente na implantação, expansão, localização, modernização e fortalecimento de microempresas em ramos diversos, as provendo com recursos destinados aos seus investimentos fixos e na composição de capital de giro. Segundo o BNDES, o programa teve boa aceitação, principalmente nas regiões menos desenvolvidas onde recebeu maiores recursos, e chegou a atender 2076 empresas no ano durante a década.

O ano seguinte marca o início da trajetória de sucesso do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE) no Rio Grande do Sul, o primeiro no país a instituir a prática do aval solidário, concedendo empréstimos a grupos de três a cinco pessoas. A instituição, classificada como Organização não-governamental, contou com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Inter-American Foundation (IAF) para angariar fundos emprestáveis

---

<sup>3</sup> O BNDES é uma empresa pública federal, criada em 1952 com o objetivo de coordenar a atividade econômica através do acesso ao financiamento de longo prazo e da realização de investimentos em diversos setores da economia do país.(será debatido adiante)

<sup>4</sup> Anos depois, esta instituição foi nomeada SEBRAE, e suas atribuições continuaram relacionadas ao âmbito do fomento e suporte às empresas no país.

destinados às suas linhas de microcrédito. Os bons resultados obtidos no negócio levaram à expansão para demais estados no Brasil, como o Rio Grande do Norte e Maranhão. A expansão continuou até que em 1990 foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), com a abertura de correspondentes em São Paulo, Sergipe, Paraíba, Espírito Santo, Piauí, Distrito Federal, Pernambuco, Goiás, Pará e Bahia durante o decorrer da década. O sistema ainda existe sob a nova nomenclatura de CEAPE Nacional, e chegou a ter uma carteira de mais de 23 mil clientes no final da década de 2000 (Barone et al., 2002; Monzoni Neto, 2006).

As instituições micro financeiras atuantes no ramo do microcrédito no Brasil podem ser classificadas em duas categorias distintas, sendo de primeira ou segunda linha, a depender de suas atribuições finais (Neto apud Miguel, 2012). As integrantes do primeiro grupo são aquelas encarregadas pelo fornecimento do microcrédito junto ao cliente, podendo ser pertencentes ao poder público, iniciativa privada ou à sociedade civil e ter ou não fins lucrativos. De forma complementar, as instituições de segunda linha são aquelas cuja atuação oferece suporte às de primeira, oferecendo serviços de capacitação e fundos emprestáveis.

Essas instituições podem existir sem fins lucrativos ou objetivando lucro. Atualmente, no Brasil, classificam-se como integrantes do primeiro grupo as pessoas jurídicas de direito privado (ONGs) podendo estas pertencerem ou não ao ramo das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cujas atribuições sociais também incluem a constituição de um sistema alternativo de crédito (Da Costa, 2010). O segundo grupo reúne Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) e que operam sob a supervisão do Banco Central do Brasil (BCB) (Barone et al., 2002).

Estas segmentações são resultados de um desenvolvimento de legislações específicas às microfinanças no Brasil, que começaram a surgir como resposta à proliferação de instituições do setor e a entrada do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) no ramo de operações durante a década de 1990.

Entendemos que a grande instabilidade da economia brasileira havia, até então, sido um percalço na tentativa de desenvolvimento de um setor microfinanceiro mais robusto e com quantidades mais expressivas de clientes e operações. A partir da segunda metade década de 1970, período em que atuou a UNO, o país sofreu conjunturas externas adversas que resultaram em um enorme disparo da inflação em razão dos choques no preço do petróleo e do aumento do juro nos países industrializados, se traduzindo em descenso no ritmo de crescimento econômico aliado a uma majoração significativa da dívida pública brasileira (Giambiagi, 2011; Vaz, 2008).

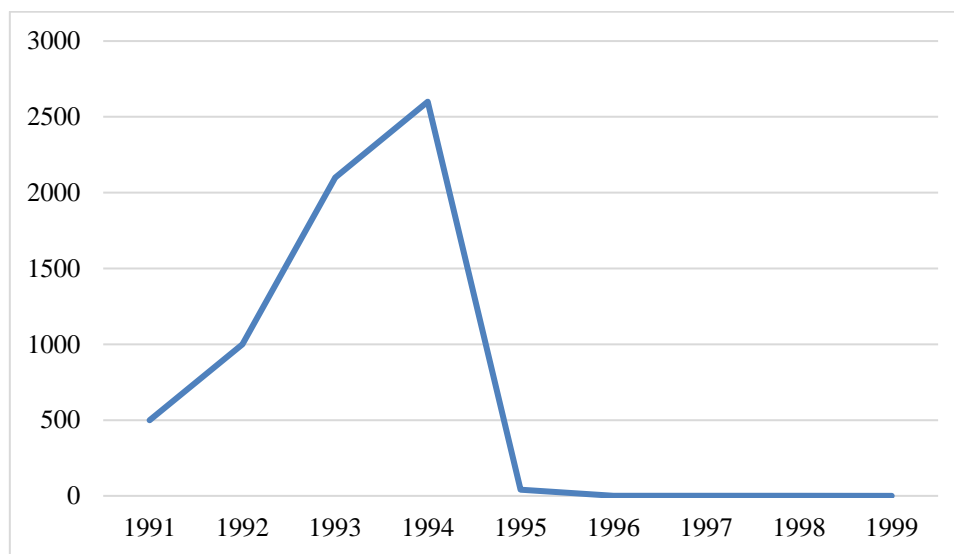
O traslado dos efeitos da mudança no cenário internacional para a eventual piora no desempenho econômico brasileiro ocorreu de forma rápida em razão da enorme dependência de entrada de capitais externos consolidada nas administrações anteriores, do governo militar, a fim de financiar a expansão industrial no país. Por encontrar-se fortemente endividado em moeda financeira, o aumento dos juros internacionais ao final da década de 1970 significou um aumento do peso dos gastos com juros no orçamento do governo (Vaz, 2008) e um bloqueio à continuidade do financiamento externo. Como resultado, entre 1981-83, a dívida externa do setor público duplicou, alcançando o patamar de 33% do PIB em 1984 (Giambiagi, 2011). A queda no desempenho econômico e o agravamento da crise social persistiram ao decorrer da década e foram agravados por políticas recessivas do governo militar, originalmente formuladas para conter a inflação, como o corte nos salários e investimentos (Giambiagi, 2011). O governo autoritário cessou em 1985 e foi sucedido pela eleição indireta de Tancredo Neves. Pouco depois, no ano de 1988, ocorreu a promulgação de um novo texto Constituinte no Brasil e se iniciou um período de transição política de retorno à democracia.

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada, em linhas gerais, como uma manifestação do reconhecimento do papel fundamental que passa a ser cabido ao Estado brasileiro quanto às suas funções sociais, responsabilizando-o de prover direitos básicos do cidadão nas áreas de proteção social. Para isso, uma reforma tributária foi promulgada afim de criar dispositivos legais que passaram a constituir as fontes de financiamento de políticas sociais, associando a renda de impostos específicos à despesas do governo nestas áreas (Vaz, 2008). Além disso, como parte deste conjunto de iniciativas sociais, o governo disponibilizou em 1995 cerca de R\$ 92 mil reais voltados para ofertas de linha de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) como parte de suas iniciativas na área de emprego e defesa do trabalhador, objetivando a criação de pequenos empreendimentos em áreas urbanas e rurais (Castro et al., 2009). Apesar de não se constituírem como operações de microcrédito, consideramos que o aparecimento de linhas de empréstimos a título de capital produtivo em pequenos negócios como uma ferramenta de proteção social ao trabalhador abriu precedentes para o envolvimento do setor público também nas microfinanças.

Levorato (2009) entende que o maior controle da inflação propiciado pelas medidas do Plano Real, iniciado em 1993, corroborou para que o ritmo de desenvolvimento do setor se acelerasse levando a uma maior democratização do acesso ao crédito a partir do ano seguinte. Este Plano, segundo Zouain e Barone (2007, p. 371) foi implementado em três etapas distintas. A primeira delas diz respeito ao manejo fiscal, e foi caracterizada pela aprovação do orçamento federal com equilíbrio *ex ante* à sua execução e a criação do Fundo Social de Emergência como instrumento de

desvinculação 20% das receitas da União<sup>5</sup>, caracterizando um conjunto de medidas de ajuste fiscal de caráter emergencial. A segunda fase constituiu na conversão de preços e salários em uma nova unidade de conta com valores reajustados diariamente, um passo importante na eliminação da inércia inflacionária<sup>6</sup>, intitulada unidade real de valor (URV). A última fase foi levada a cabo um ano mais tarde, em julho de 1994, com o abandono da URV e a adoção de uma nova moeda, o Real. A redução da inflação constituiu um pilar importante na reversão da vulnerabilidade na renda dos setores de menor renda da população causada pelos altos índices de preços no país, conforme observa Levorato (2009). Segundo ele, a abrupta queda na inflação anual no Brasil (ver Gráfico 2.2) diminuiu a pressão das altas nos índices de preços exercida na renda dos mais pobres, acrescendo seu poder de compra.

**Gráfico 2.2 – Inflação anual no Brasil (em %)**



Fonte: Schonberger (2001)

Além disso, o autor também aponta que o robustecimento das microfinanças no Brasil durante a segunda metade da década de 1990 teve como preceito a criação de legislações que balizam a forma de funcionamento do segmento nos anos que sucederam o Plano Real, auxiliando no estabelecimento legal de regulamentação padronizada para as instituições deste setor no Brasil, que, como vimos

<sup>5</sup> Conforme definido constitucionalmente, a União é a pessoa jurídica de direito público interno (Artigo 41 da Constituição Civil, I) que exerce a soberania do Estado brasileiro. A desvinculação de 20% suas receitas repassadas de impostos específicos foi uma das medidas de política fiscal do governo de Fernando Henrique Cardoso consolidada ao longo de seus dois mandatos (ver Skaff, 2004)

<sup>6</sup> O aspecto inercial na inflação brasileira relacionado a práticas de indexação retroativa foi apontado como principal fundamento do descontrole da inflação no país e principal ponto de partida do Plano Real. A criação da URV e posteriormente da nova moeda foram, portanto, tentativas bem-sucedidas de alinhamento dos preços relativos com o intuito de eliminar o comportamento inercial (ver Pinheiro et. Al, 1999, p. 23)

anteriormente, atuavam desde a década de 1970. Auxiliadas pela queda na inflação e manutenção no viés de baixa no índice, as instituições microfinanceiras no Brasil puderam assentar suas expectativas quanto à taxa de juros e passaram a adotar taxas pré-fixadas em suas operações, que ocasionou expansão de suas carteiras de microcrédito.

Se por um lado a estabilização macroeconômica promoveu ajustes necessários ao desenvolvimento de instituições financeiras, a problemática da pobreza e das desigualdades sociais se mantiveram. Dentro deste contexto, o próximo momento deste trabalho é caracterizado pelo estudo da inserção do microcrédito neste panorama e de seus desdobramentos dentro da profunda disparidade em que se caracterizava a realidade socioeconômica brasileira.

### **3. A ATUAÇÃO DO BNDES NO SETOR DE MICROCRÉDITO DURANTE OS GOVERNOS DE FHC E LULA**

#### **3.1 A gênese do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**

Barboza et. al (2018) observam que durante os primeiros anos de existência do BNDE, o objetivo da instituição de fornecer suporte à modernização da infraestrutura brasileira através da oferta de financiamentos de longo prazo, modalidade creditícia escassa na economia global do período, foi se reforçando. A criação da instituição esteve alinhada com uma estratégia de fomento à indústria no Brasil, e surgiu como uma alternativa encontrada pelo governo para contornar o problema do baixo nível de poupança interna, que inviabilizava investimentos mais robustos e de longo-prazo, característicos deste setor. Segundo Kraychete e Cristaldo (2013, p. 69), esta escolha teve como base a diretriz de abrandar a presença do Estado na gestão econômica nacional, o tornando responsável tanto por atrair recursos externos de forma a complementar os fundos disponíveis internamente para investimento como por identificar oportunidades de melhor inserção do país na economia mundial através do desenvolvimento de um parque industrial no Brasil. Os autores salientam que neste período o impacto econômico da instituição foi moderado e que a maioria dos recursos iniciais disponibilizados ao BNDE provieram de um aumento no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas com rendimentos acima de Cr\$10.000 e de diversos dispositivos legais de centralização de recursos criados pelo governo federal. Apesar do tímido impacto inicial, a criação desta instituição representa uma nova mirada a despeito do problema do subdesenvolvimento no Brasil e de suas raízes numa estrutura produtiva repleta de deficiências, que se traduziam em custo elevado para produção manufatureira e na dominância de produtos de baixo valor agregado na pauta de exportações. Afim de superar estas dificuldades, o governo traçou um plano racional de fomento à setores específicos para a modernização econômica através do BNDE, que destinou em seus três primeiros anos de existência cerca de 77% do montante em empréstimos para o setor energético e 22% para projetos ligados à renovação da malha ferroviária (Araújo et al., 2011 apud Kraychete e Cristaldo, 2013, p. 70).

De forma a dar continuidade a esta estratégia industrialista, a administração posterior de Juscelino Kubitschek, guiada pela promessa de avançar “cinquenta anos em cinco”, ressignificou o papel até então atribuído ao BNDE como mero financiador de projetos de longo-prazo, o dotando de novas atribuições características de uma agência de planejamento governamental (Kraychete e Cristaldo, 2013, p. 70). Esta mudança ocorreu em meio a postulação de uma série de metas quantitativas consolidada em torno do “Plano de Metas” lançado pelo governo de Juscelino, que

pretendia impor um ritmo mais intenso aos investimentos de forma a manter o nível de crescimento econômico e superar diversos gargalos estruturais (como a persistente dificuldade no abastecimento energético e o aumento dos custos) e conjunturais (deterioramento das contas externas) da época, conforme denota Dias (1996). Desta forma, o autor observa que o BNDE pôde se consolidar como uma das principais instituições financeiras de apoio aos projetos contidos no “Plano de Metas”, complementando os recursos necessários ao financiamento de empreendimentos em áreas consideradas estratégicas para o avanço da modernização da economia brasileira, como o setor petrolífero e de energias, de transportes e principalmente das indústrias de base (produtoras de bens de capital). Para isso, a instituição contou com suas próprias fontes de financiamento complementar vindas do exterior em forma de aportes de capital do Banco Mundial e do Eximbank e passou a destinar boa parte da totalidade de seus fundos emprestáveis à indústria “pesada” (Kraychete e Cristaldo, 2013, p. 71).

Segundo os autores, na década seguinte, o banco passou a centrar suas atividades em ramos industriais como forma de fornecer suporte à política de industrialização por substituição de importações levada a cabo pelo governo militar. Durante a década de 1980, os autores destacam que houve um aumento significativo da participação do banco no financiamento dos setores de comércio/serviços e agropecuário. Durante a década de 1990, o banco ampliou sua participação neste último setor de forma destacada.

Ao investigar o perfil das empresas atendidas pelo banco desde 1990, Barboza et. al (2018) observam que o perfil das linhas de financiamento do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados inicialmente de forma majoritária às grandes empresas foi se alterando de forma significativa. Neste sentido, os autores destacam o crescimento da participação das micro, pequenas e médias empresas<sup>7</sup> nos financiamentos oferecidos pela instituição até a atualidade. Os autores consideram que esta mudança na forma de atuação do banco está de acordo com a postura esperada de um banco de desenvolvimento, uma vez que estas empresas de menor porte são as que enfrentam maiores restrições no acesso ao crédito. Como forma de ressignificar o perfil das empresas atendidas pela instituição, o BNDES procurou operar através do intermédio de agentes financeiros parceiros em suas operações indiretas.

---

<sup>7</sup> Foi instituído como classificação de porte, a partir de 1999, que as micro empresas deveriam possuir uma receita operacional bruta (ROB) inferior ou igual a R\$ 700 mil; as pequenas empresas eram aquelas com ROB entre R\$ 700 mil até R\$ 6.125.000 e a média empresa era aquela com ROB maior do que R\$ 6.125.000 e igual ou inferior a R\$ 35.000.000 (Barboza et. al, 2018).

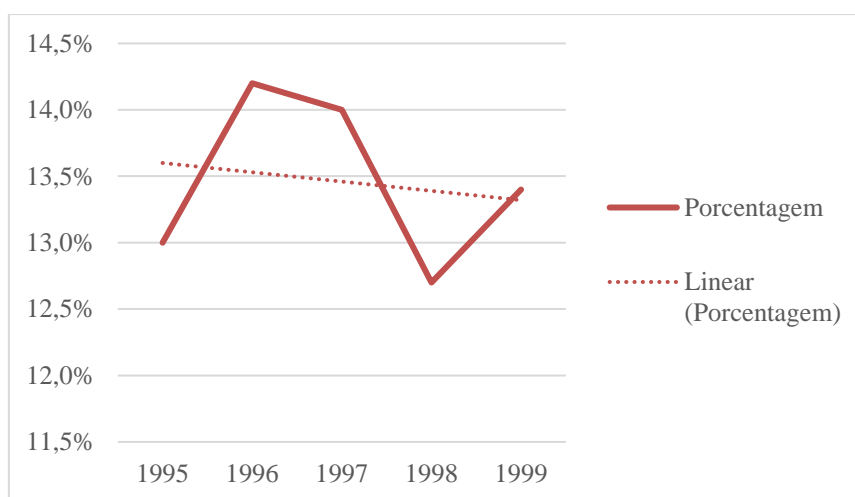


Esta mudança também deve ser entendida como parte da ampliação do escopo de atuação do banco na área social, aspecto no qual iremos discutir na próxima seção deste trabalho.

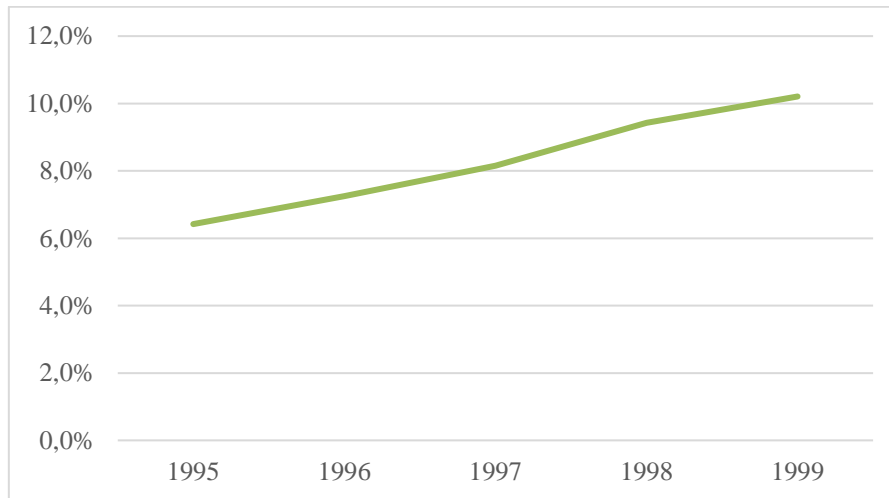
### 3.2 O governo FHC (1995-2002)

Zouain e Barone (2007) apontam que, apesar da redução e estabilização inflacionária em níveis baixos e do virtuoso crescimento em que ingressou a economia brasileira nos anos seguintes ao Plano Real, o empobrecimento populacional e o desemprego não cederam de forma significativa durante os primeiros anos do mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência da República (1995-2002), conforme observamos nos Gráfico 3.1 e 3.2. Segundo os autores, isto se deu como consequência da abertura comercial e da manutenção de uma taxa de câmbio valorizada em comparação ao dólar prevista no Plano. Estas políticas ocasionaram uma reestruturação distributiva e produtiva no Brasil, devido à maior exposição do país à competitividade do mercado internacional, levando a um aumento do desemprego (ver Gráfico 2.2). Os autores apontam que estas medidas foram tomadas durante os primeiros anos da administração de FHC como parte de uma ideologia de maior inserção do Brasil no fenômeno da globalização.

**Gráfico 3.1 – Porcentagem e tendência linear da população brasileira vivendo com menos que US\$ 1,9/dia entre 1995-1999**



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

**Gráfico 3.2 – Taxa de desemprego no Brasil 1995-1999 (% da força total de trabalho)**

Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

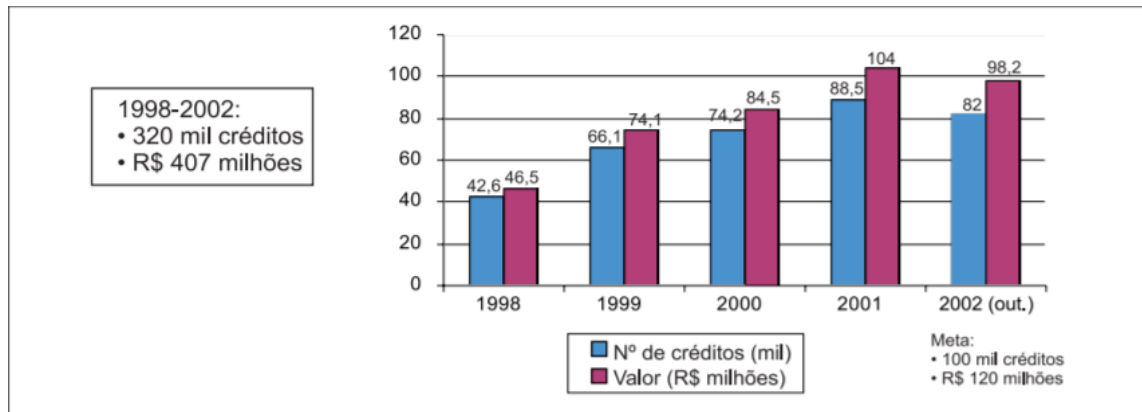
Prates et al. (2000, p. 87) reconhecem que essa “nova estratégia de desenvolvimento” foi estabelecida por FHC em 1994, antes de sua chegada à presidência e enquanto de sua gestão como Ministro da Fazenda. A ideia era de que os novos pilares sob os quais deveriam se estruturar as políticas econômicas nacionais deveriam ser a estabilização e a abertura econômica. Com isso, era esperado que a dinâmica imposta pelo mercado internacional trouxesse a globalização aos setores produtivos no Brasil, cabendo ao Estado abster-se quanto à formulação de uma estratégia de desenvolvimento calcada em Planos de Desenvolvimento que se articulam à política industrial, como havia sido feito no governo militar. Inserido neste contexto, os autores apontam uma mudança importante na forma de instrumentalização do BNDES, cuja atuação entre as décadas de 1950 e 1970 esteve calcada em fomentar financeiramente as diretrizes e metas estipuladas em planos de desenvolvimento do governo.

Azevedo e Gorayeb (2002) pontuam que durante a década de 1990, o BNDES ainda foi utilizado como agente de financiamento da infraestrutura, da exportação e do desenvolvimento social e urbano. Os autores destacam a designação da instituição como gestora do Fundo Nacional de Desestatização (FND), designando ao BNDES o comando da privatização de siderúrgicas, empresas do setor petroquímico, telecomunicações e de outras empresas de serviços públicos de 1993 a 1998. Não obstante, o banco criou uma linha de microcrédito denominada “Programa de Crédito Produtivo Popular” (PCPP) em 1996, impulsionando o crescimento do setor de micro finanças no país.

De acordo com Zouain e Barone (2007), a criação deste programa pela Área de Desenvolvimento Social do BNDES foi o resultado concreto de medidas elencadas como necessárias a partir das Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, que consistiu entre um diálogo entre o governo e a sociedade, valendo-se do princípio de que o desenvolvimento social é uma tarefa incumbida ao Estado. Os autores mensuram que durante seis anos foram realizadas 15 rodadas de discussão a respeito de temas essenciais ao desenvolvimento de uma agenda social no Brasil.

Com a criação do PCPP impulsionada por este diálogo, o governo objetivou disseminar as práticas ligadas ao setor de micro finanças, mais especificamente no que tange ao microcrédito, afim de consolidar uma ampla rede institucional no país voltada às demandas dos microempreendedores por linhas de crédito (Kwitko et al., 2011 apud Zouain e Barone, 2007, p. 375). O PCPP representou a primeira experiência de criação de uma linha de crédito barata e de longo prazo pela via institucional, destinada a alavancar carteiras de instituições operadoras ativas no país (Monzoni Neto, 2006). A evolução da carteira do PCPP, administrada pelo BNDES, registrou crescimento ao longo dos anos, como demonstra a Figura 3.1. Para a composição do PCPP, o governo contou com o auxílio de um empréstimo de US\$ 300 milhões fornecido pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) (Schonberger, 2001). Este rearranjo na forma de atuação social do BNDES foi viabilizado em conjunto com outro programa iniciado pela instituição, o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), resultado de um convênio para cooperação técnica realizado com o BID. O BNDES dividiu o programa em duas linhas de assistência, sendo o primeiro deles voltado ao empréstimo de fundos aos governos do estado em parceria com a iniciativa privada (BNDES Trabalhador), e o segundo destinado a oferecer suporte financeiro através de empréstimos a Organizações Não-Governamentais (ONGs) do setor micro financeiro (BNDES Solidário). A qualidade dos portfólios é monitorada pelo banco nas duas segmentações, de forma a centralizar o controle sobre os fundos repassados (Schonberger, 2001).

**Figura 3.1 – Evolução da Carteira do PCPP (1998-out/2002)**



Fonte: BNDES (2002)

Barone et al. (2002) e Monzoni Neto (2006) elencam que além do respaldo financeiro, a instituição investiu, através do PDI, no desenvolvimento de um arcabouço técnico de suporte específico às instituições que operam microcrédito, desenvolvendo sistemas integrados de auditoria e de informações gerenciais, além de novas tecnologias nos sistemas ligados à pontuação de crédito e de serviços de classificação institucional (*credit-scoring* e *rating*). Estas ações consolidaram o BNDES como principal promotor do desenvolvimento do microcrédito no país, disponibilizando recursos a instituições no setor micro financeiro, como Agências de Fomento, Instituições Financeiras, Cooperativas Centrais e Bancos Cooperativos (Sampaio, 2016, p. 57). Sua composição consta na Figura 3.2. Estima-se que o montante liberado para uso de 32 instituições microfinanceiras durante o governo de Fernando Henrique tenha totalizado R\$ 42 milhões de reais (Monzoni Neto, 2006).

**Figura 3.2 – Composição da Carteira do PDI**

<i>Instituição</i>	<i>Valor do projeto (R\$)</i>
Banco da Mulher (BA)	143.016
Banco da Mulher de Curitiba	500.000
Banco da Mulher de Lages (SC)	72.540
Banco do Povo (BH)	465.540
Banco do Povo de Ipatinga (MG)	30.000
Blusol*	600.000
Blusol 2	500.000
Cresol	1.137.750
Orgape	801.025
Portosol*	1.171.000
Rótula	405.000
Socialcred	998.040
Visão Mundial*	1.105.000
Vivacred*	694.906
<b>Total</b>	<b>8.623.817</b>

(\*) Instituições já contratadas no âmbito do PDI.

Fonte: BNDES (2002)

Em outubro de 1999, o presidente sancionou o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, visando promover melhoras na possibilidade de acesso ao crédito destas instituições, que em sua grande maioria não possuíam acesso ao produto<sup>8</sup> (Prates et al., 2000, p. 107). Para isso, o Estatuto estabeleceu que instituições financeiras oficiais, que ofertam crédito ao setor privado, devesses possuir também linhas com condições específicas à estes tipos de empresa, divulgando o montante disponibilizado e as condições de contratação ao conjunto da sociedade. Adicionalmente, a criação de Sociedades de Garantia Solidária, constituídas pela união de sócios investidores com pessoas físicas e jurídicas, foi permitida como forma de simplificar o acesso ao crédito. Em 1995, foi criado pelo governo o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), que se utilizou de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para ofertar linhas de crédito às micro e pequenas empresas, bem como aos microempreendedores informais através da mediação de instituições financeiras federais (Morais, 2008).

---

<sup>8</sup> Dados do SEBRAE utilizados no estudo de Schonberger (2001) mensuram que 84% das micro e pequenas empresas atuantes no comércio e 88% das que atuam no setor de serviços não contam com o crédito na composição de suas fontes de financiamento.

Em sintonia com estas medidas, outras três ações do governo FHC, observadas por Prates et al. (2000, p. 107), procuraram ampliar o suporte institucional oferecido à estas empresas através do lançamento do projeto Brasil Empreendedor pelo governo federal em 1999. Com ele, se determinou que as instituições financeiras oficiais devessem manter linhas de crédito específicas à pequenas e microempresas, divulgando publicamente o montante de recurso aportado e as condições de acesso a este produto. Além disso, o projeto também permitiu a criação de Sociedades de Garantia Solidária entre estas empresas e sócios investidores, que podem aplicar recursos nos negócios em troca de rendimentos. O BNDES foi utilizado como uma das instituições coordenadoras deste programa, oferecendo assistência gerencial e técnica aos empreendedores e também concedendo garantias através de fundos de avais do Sebrae e do governo federal (Morais, 2008). A terceira mudança consiste, de acordo com Prates et al. (2000, p. 107) na criação de um fundo de aval, o Funproger, que objetivou lidar com a necessidade de garantias reais em operações de financiamentos a estas empresas<sup>9</sup>. Os autores avaliam que este conjunto de iniciativas propiciaram a expansão dos negócios através da facilitação do acesso ao crédito. Os benefícios desta relação foram mensurados em estudo elaborado pelo Sebrae (2008), onde o empréstimo bancário foi apontado, dentre os pequenos e microempresários, como sendo o principal fator de auxílio na sobrevivência de suas empresas. A importância do auxílio institucional a estes tipos de empresas se confirma ao observarmos os dados expressos na Tabela 3.1, que constatam que ao final da década de 1990, grande parte dos negócios no Brasil eram constituídos por empresas de micro e pequeno porte.

**Tabela 3.1 – Distribuição de Empresas por Porte e Setor no Brasil**

	Porcentagem de firmas por setor (%)	Composição do setor por tamanho das firmas (%)				
		Micro	Pequena	Média	Grande	Total
<b>Indústria</b>	15	81,3	13,7	4,4	0,6	100
<b>Comércio</b>	52,5	91,3	7,9	0,6	0,3	100
<b>Serviços</b>	32,5	93,6	5,4	0,5	0,4	100
<b>Total</b>	100	90,7	7,9	1,1	0,4	100

Fonte: Schonberger (2001)

<sup>9</sup> De acordo com Nunes (1999, apud Prates et al., 2000), o lastro deste fundo consiste na diferença entre a Taxa de Juros de Longo Prazo e a aplicação com taxa Selic na remuneração dos saldos disponíveis de depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Desta forma, a diferença existente entre as remunerações passou a ser destinada à composição do Funproger.

Segundo Schonberger (2001), estas empresas se concentram em sua maioria na região Nordeste, uma das mais pobres do país, e cumprem um papel fundamental na geração de empregos. O autor observa que, apesar dos fluxos de caixa destas empresas serem consistentes com os requisitos necessários para arcar com custos frequentes relacionados a empréstimos de curto prazo, as instituições financeiras do país optaram historicamente por não explorarem o potencial do mercado de microcrédito<sup>10</sup>. Com isso, o governo passou a reconhecer seu papel fundamental na criação de melhores condições de acesso aos serviços financeiros voltados à população de menor renda. O autor salienta que estas ações se concentraram no âmbito do fomento dos programas de suporte nas instituições como o BNDES, oferecendo também financiamento à novas iniciativas no setor microfinanceiro. Ao avaliar o conjunto de medidas do governo FHC, Schonberger (2001) denota que estas agiram no sentido de remoção das restrições de entrada de Organizações Não-Governamentais (ONGs) no setor, como forma de resposta às novas necessidades regulatórias que emergiram após o Plano Real. Isto se deu através da promulgação da Lei n. 9.790/99, que estabeleceu que a possibilidade de conversão das ONGs em OSCIPs, permitindo assim que estas acessassem recursos públicos através de parceria (Sampaio, 2016, p. 51). Dentro destes novos marcos regulatórios, Schonberger (2001) reconhece a exímia importância da atuação do setor público na promoção das microfinanças no país:

*“Given their focus on low-income clients and their need to develop profitable lines of business that do not compete with private banks, public institutions are likely to play an important role in carrying out the pioneering work in commercial microfinance, at least until private intermediaries enter this market segment and assume these and other functions of the public banks”*

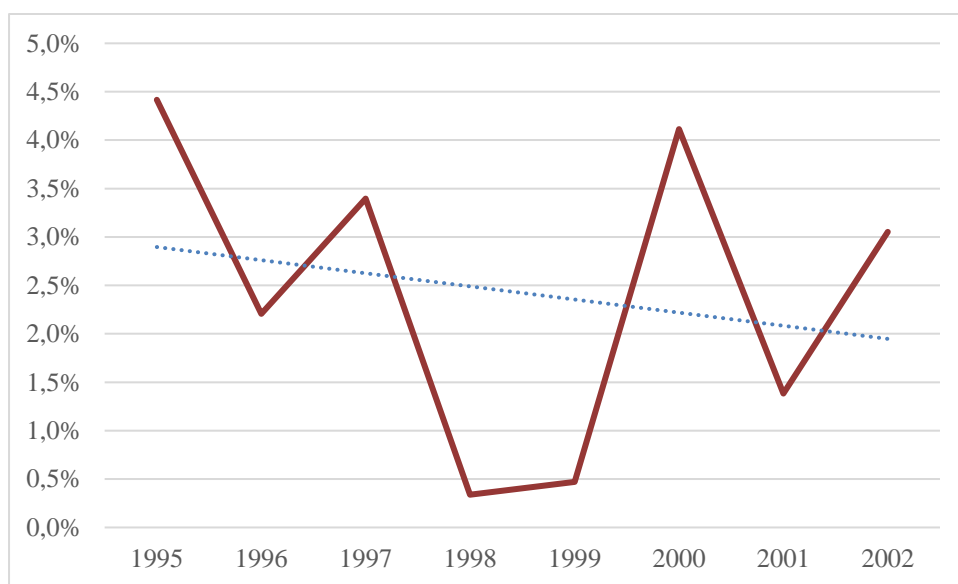
Os anos do segundo mandato de FHC (1999-2002) foram marcados pela exacerbação das contradições do Plano Real, configurando um momento econômico distinto de sua primeira administração. A manutenção do regime cambial semifixo e a administração de bandas estreitas de flutuação, contemplada no Plano Real, restringiu a autonomia da política monetária, que se viu refém da abrupta saída de capitais estrangeiros com o início das crises em países em desenvolvimento ao final da década (Oliveira e Turolla, 2003). Internamente, a situação fiscal e das contas externas foram impactadas negativamente devido às altas taxas de juros praticadas no país e ao câmbio apreciado, resultando em déficits em Conta Corrente e na Balança Comercial (Oliveira, 2010).

---

<sup>10</sup> Da Costa (2010) avalia que a aversão do sistema bancário privado ao risco de inadimplência e a baixa carga de juros associada às operações de microcrédito foram fatores que impediram a expansão de sua atuação neste produto do setor microfinanceiro.

Neste contexto, Oliveira e Turolla (2003) avaliam que tanto a dívida pública como o passivo externo cresceram enormemente, transformando a aparente estabilização macroeconômica proporcionada pelas medidas do Plano Real em um aumento da volatilidade da economia brasileira e em um abrupto descenso no ritmo de crescimento econômico do país, conforme observamos no Gráfico 3.3., caracterizando o primeiro mandato de FHC como sendo um período de estabilização com desequilíbrio.

**Gráfico 3.3 – Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (em %)**



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

Os autores observam que com o intuito de reverter estes efeitos, foi elaborado no ano de 1999 um conjunto de medidas em três diferentes frentes – fiscal, monetária e cambial – que passariam a balizar a forma de condução de política econômica nos anos seguintes, rompendo com os pilares estabelecidos no Plano Real. O regime de câmbio fixo com flutuação cambial em bandas foi substituído por um método de “flutuação suja”, com intervenções pontuais do Banco Central e uma abrupta desvalorização do Real. A definição de metas inflacionárias passou a substituir o regime monetário convencional pelas necessidades das bandas cambiais, e no campo fiscal o governo determinou a necessidade de aferimento de superávits primários afim de manter estável a relação existente entre dívida pública e o PIB. Estas mudanças significaram a implementação do “tripé macroeconômico” no Brasil e foram acordadas como pré-requisitos de um acordo de respaldo

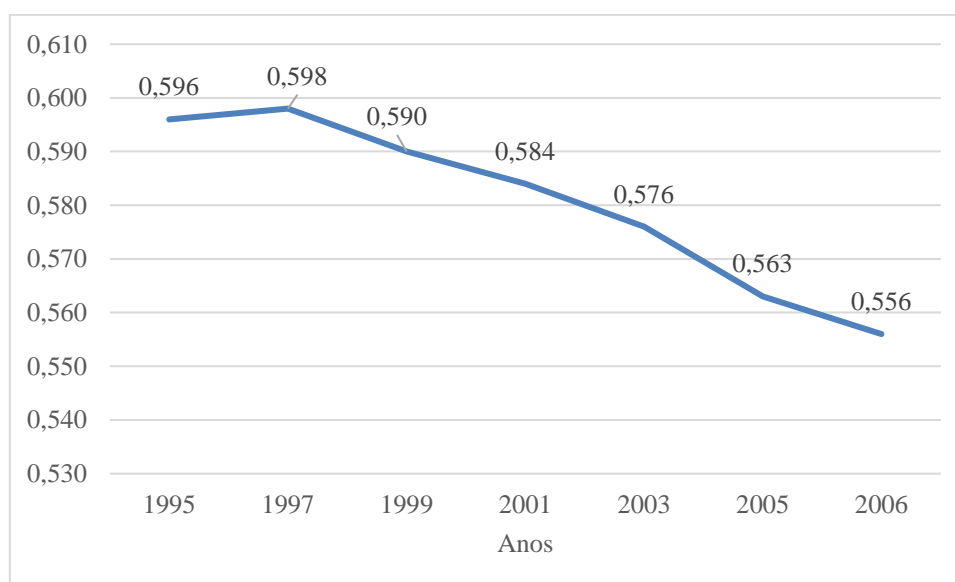


financeiro realizado junto ao Fundo Monetário Internacional, auxiliando na retomada do ritmo de crescimento econômico em 1999-2000 (ver Gráfico 2.3).

### 3.3 O governo Lula 1 (2003-2006)

Apesar da implantação de novos mecanismos e da recuperação do crescimento, o panorama social da administração de Fernando Henrique era delicado, devido a persistência do aumento contínuo do desemprego (ver Gráfico 2.2), ao ritmo lento de diminuição dos altos níveis de desigualdade de renda (Coeficiente de Gini) e ao pequeno recuo na porcentagem da população vivendo em miséria durante seus dois mandatos (ver Gráficos 3.1 e 3.4). Como resultado, em 2002, o companheiro de partido de FHC candidato ao cargo de presidência, José Serra, foi derrotado ao concorrer pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra Luis Inácio ‘Lula’ da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT). Baquero (2007, p. 233) aponta que “o desgaste dos partidos de oposição, em virtude das gestões de FHC, e o esgotamento das teses neoliberais” são alguns dos fatores que explicam a primeira vitória do PT e da esquerda em eleições presidenciais no Brasil.

**Gráfico 3.4 – Coeficiente de Gini brasileiro (Estimativa do Banco Mundial)**



Fonte: elaboração própria com dados do Banco Mundial

Conforme ilustra o Gráfico 2.4, os anos do primeiro governo Lula (2003-2006) foram marcados por um descenso mais pronunciado no Coeficiente de Gini, índice que mensura a desigualdade de renda no país. Este resultado foi possibilitado pelo enfoque em políticas sociais da

administração do PT, principalmente através da implementação do Bolsa Família, que se constituiu como principal pilar da Política Pública de Transferência de Renda do governo federal a partir do final 2003. O programa estipulou a transferência de um valor de Renda Básica aos beneficiários, afim de assegurar o direito dos cidadãos de menor renda à uma condição de Cidadania (Silva, 2007, p. 1432-1433). De forma complementar, o programa também fomenta ações no campo da educação, saúde e trabalho, possibilitando o acesso de jovens à escola e de adultos à capacitação profissional, postos de saúde e à linhas de pequeno crédito (Silva, 2007, p. 1434).

Miguel (2012) avalia que as ações do governo voltadas ao crédito para pequeno e microempreendedores de baixa renda foram condensadas na promulgação da Lei n. 11.110 em 2005, com o lançamento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), sendo este um desdobramento do PDI e de outros Planos ligados de desenvolvimento ligados às OSCIPS e ao setor de microcrédito. Os objetivos do governo, eram, segundo o BNDES:

- i) criar incentivos à criação de trabalho e geração de renda entre os microempreendedores;
- ii) aportar recursos ao microcrédito;
- iii) fortalecer institucionalmente as instituições de microcrédito produtivo orientado;

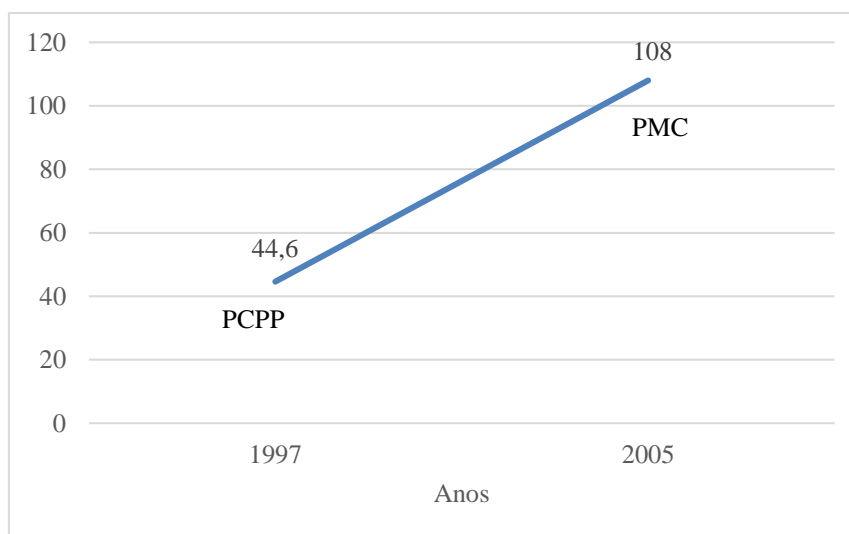
A partir da criação do PNMPO, se estruturaram diversos eventos, estudos, reuniões gerenciais e ações voltadas ao fomento do micro empreendimento (Miguel, 2012). O PNMPO determinou a disponibilização de subsídio financeiro governamental aos investimentos fixos e capital de giro destas empresas, afim de manter as taxas de juros em níveis baixos nas operações de microcrédito, em 2% a.m. (Morais, 2008). Para isso, o governo estipulou que dos recursos do FAT e de um novo fundo compulsório composto por 2% dos depósitos à vista no sistema financeiro controlado pelo Banco Central passassem a ser utilizados nas operações de crédito destinadas às micro e pequenas empresas. Em caso de não-cumprimento desta determinação, os bancos passaram a ser obrigados a realizarem depósitos não remunerados no Banco Central do Brasil (BCB) como atitude punitiva. A obrigatoriedade da destinação desta porcentagem dos saldos captados em conta corrente pelos bancos à linhas de microcrédito, estabelecida em 2003, constituiu um importante avanço em direção a uma redução da exclusão de trabalhadores informais e de empreendedores de negócios de menor porte. A ideologia por trás desta política foi a de expandir a participação das instituições financeiras no microcrédito afim de reverter o ritmo de diminuição das operações constatado em meados de 2001, quando somente R\$ 48,8 milhões dos R\$ 120 milhões do BNDES foram repassados às instituições de segunda linha do setor micro financeiro que comercializavam este produto (Da Costa, 2010).

Em busca da adaptação ao novo marco legal representado pelo PNMPO em micro finanças, o BNDES instituiu em 2005 o Programa de Microcrédito do BNDES (PMC). Segundo a instituição, até o final do ano de 2009, 4000 operações foram concretizadas, correspondendo ao montante de R\$ 130 milhões. No ano seguinte, o Conselho Monetário Nacional alterou os valores máximos estipulados para o microcrédito de maneira a expandir o público-alvo das operações. Demais flexibilizações foram implementadas como o aumento do limite máximo de saldo médio aos contratantes e de seus saldos devedores, além da unificação da taxa de abertura de crédito (TAC), compondo um leque de medidas intencionadas a cobrir custos fixos e aumentar a quantidade de operações (Da Costa, 2010).

Ao instrumentalizar o crédito destinado aos trabalhadores informais e aos pequeno e microempreendedores dentre do conjunto amplo das políticas sociais ancoradas ao Bolsa Família, o governo Lula objetivou enquadrar a inclusão social via mercado, fomentando um “capitalismo popular” (Jardim, 2009 apud Miguel, 2012). Esta opção tomada pelo PT se enquadra no que Castel (2003 apud Miguel, 2012) caracteriza como “reformismo ativo”, que se dá pela formulação de políticas sociais através das bases de programas pertencentes à direita, que elencam o mercado como ator fundamental. Esta semelhança também foi reconhecida por Bourdieu (1998 apud Miguel, 2012) ao afirmar que políticas defendidas pela esquerda são, na verdade, ressignificações de políticas originárias do espectro político oposto. Ademais, Miguel (2012) reconhece que a atenção dada ao microcrédito durante o governo Lula integra um conjunto mais amplo de políticas de aproximação com o mercado financeiro. Houve, portanto, uma reafirmação da lógica capitalista ao desenvolver mecanismos de facilitação do acesso da população de menor renda ao crédito (junto ao setor micro financeiro) e aos serviços financeiros básicos ofertados pelo sistema bancário, como a criação de conta corrente, aliando estas práticas com baixas taxas de juros em operações de financiamento (Da Costa, 2010 apud Miguel 2012).

A participação institucional do BNDES nesta estratégia de aproximação com a esfera financeira da economia avançou na trajetória entre os governos FHC e Lula, conforme representa o Gráfico 3.5. Isso nos permite afirmar que houve um fortalecimento do apoio governamental ao microcrédito através deste banco público entre as duas administrações, possibilitado por uma internalização gradual da utilização deste mecanismo como política social. Este fortalecimento do BNDES como ator no setor micro financeiro foi desencadeada a partir das discussões entre o poder público e a sociedade civil nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária e da ressignificação das políticas praticadas pela instituição durante o governo FHC.

**Gráfico 3.5 - Recursos do BNDES destinados aos programas de microcrédito em 1997 e 2005  
(em R\$ mi)**



Fonte: elaboração própria com dados do BNDES

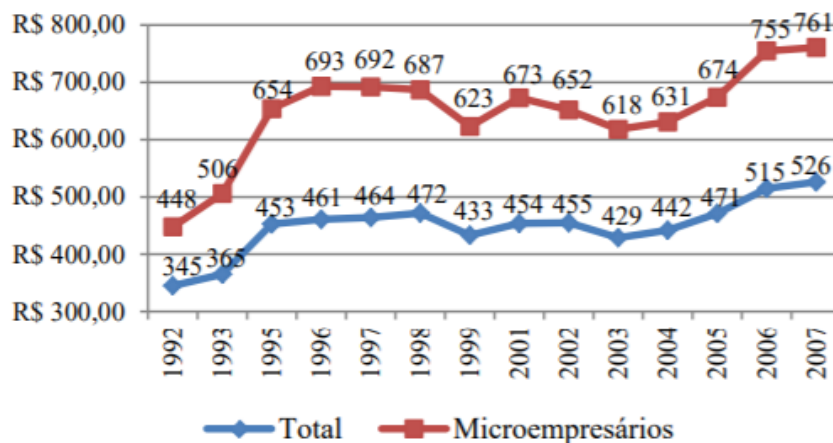
A eleição conquistada por Lula em 2002, após oito anos de governo de seu partido opositor, o PSDB de Fernando Henrique Cardoso, representou um marco de continuidade do modelo baseado na ideologia de direita da primeira administração. Esta continuidade, segundo Novelli (2010, p. 237) se deu em razão da profundidade das mudanças estruturais vivenciadas pelo Brasil na década de 1990, no âmbito do capitalismo mundial e internacional. Neste sentido, a abertura econômica (comercial e financeira) sacramentada durante o Governo de FHC constituiu as bases socioeconômicas sob as quais se assentaram as políticas reformistas do PT, justamente em razão da continuidade das políticas do “tripé macroeconômico”. De acordo com Sallum Jr. e Kugelmas (2004, apud Novelli, 2010), esta foi uma escolha deliberada do partido de esquerda, devido ao momento delicado em que o Brasil se encontrava em 2002, com o fantasma da crise Argentina do ano anterior se traduzindo em ameaça de uma desestabilização econômica e política similares em terras tupiniquins.

Esta constatação de que houve uma espécie de continuidade entre as práticas do governo se confirma ao observarmos o desenvolvimento histórico de marcos regulatórios do microcrédito e de sua integração no escopo de ação do BNDES entre os anos de 1995 e 2006 discutidos ao longo desta monografia. A instrumentalização de Programas de microcrédito na instituição inaugurada no governo FHC foi fomentada através de aportes maiores de recursos no governo de Lula, conforme ilustra o Gráfico 3.1. Entendemos que isto foi o resultado do desenvolvimento contínuo de Leis e da construção de um arcabouço de suporte gerencial e técnico às instituições micro financeiras ao longo

dos anos em análise. Esta constatação reforça nosso argumento de que instituições do setor público brasileiro foram fundamentais, conforme defendido por Schonberger (2001), para a consolidação de um mercado de microcrédito no país voltado a minimizar e/ou reverter situações de vulnerabilidade econômica vivenciadas pela população de menor renda proprietária de pequenos e micro empreendimentos ou em situação de trabalho informal.

O impacto positivo do microcrédito na qualidade de vida de seus usuários se dá em diferentes esferas, através da promoção de um salto de qualidade em suas condições de habitação, saúde e alimentação, desta forma corroborando a um resgate de seus direitos de cidadania e a um aumento de suas auto estimas ao os incluir em ciclos de consumo superiores (Barone et al., 2002 apud Sampaio, 2016). A mobilidade social dos microempresários foi apontada por Neri (2008 apud Sampaio, 2016) como maior do que a média nacional (ver Gráfico 3.6), resultado da elevação em suas rendas propiciadas pela atuação do setor micro financeiro. Desta forma, nos cabe concluir que o amplo apoio institucional ao setor produziu efeitos positivos no conjunto da população de menor renda ao longo dos anos 1995 a 2006, construindo um “capitalismo financeiro” com atenção crescente às necessidades deste público.

**Gráfico 3.6 – Evolução da renda per capita no Brasil**



Fonte: Neri (2008 apud Sampaio, 2016)

Com isso, averiguamos que o fomento governamental ao setor micro financeiro, em especial ao microcrédito, produziu importantes resultados no âmbito da inclusão social no Brasil. A constituição de uma ampla rede de apoio aos tomadores deste tipo de empréstimo e a consolidação de práticas de aplicação de recursos públicos através do BNDES no segmento foram fundamentais para que isto ocorresse. Estas políticas se mostraram de acordo com as recomendações de

Schonberger (2001) a despeito da importância da atuação do setor público como ator primordial na promoção de práticas de desenvolvimento das microfinanças.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pioneira experiência de introdução do microcrédito no sistema financeiro como estratégia de combate à pobreza, conduzida pelo banco Grameen durante a década de 1970, instigou a criação de diversas políticas atuantes no ramo das microfinanças pelo mundo e de vários estudos, também em escala global, acerca deste tema. Como observamos neste trabalho, estas políticas de incentivo chegaram ao nordeste do Brasil já na mesma década, a partir da UNO e do Bandepe. Contudo, a institucionalização de programas de oferta de microcrédito através do BNDES se iniciou apenas em 1983 e se deu por tempo limitado. Mesmo tardia, a iniciativa do governo brasileiro teve boa aceitação, principalmente em áreas menos desenvolvidas do país.

Os resultados benéficos do programa no âmbito socioeconômico de regiões mais pobres possibilitaram que, durante as rodadas de interlocução política conduzidas durante os encontros da Comunidade Solidária, o microcrédito fosse apontado como uma das políticas necessárias no escopo de iniciativas sociais do governo. Com isso, após a queda inflacionária propiciada pelo Plano Real, o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu a criação do Programa de Crédito Produtivo Popular e do Programa de BNDES, criando uma ampla rede de apoio institucional às microempresas. A dupla atuação dos programas, tanto no campo do financiamento como do suporte gerencial aos negócios, marcou o início de uma trajetória contínua e de aperfeiçoamento da atuação do BNDES no setor micro financeiro, que se estendeu até 2006.

Conforme exposto anteriormente, a mudança de governo que ocorreu em 2003 teve como característica a continuidade das políticas macroeconômicas estabelecidas durante o último mandato de FHC. A condição de constante ameaça de fuga de capitais em que o Brasil se encontrava neste período devido à crise dos países em desenvolvimento, levou com que o governo estabelecesse políticas discricionárias no âmbito fiscal, cambial e monetário na tentativa de manter recursos externos no Brasil. Uma nova ameaça de fuga de investimentos e capital externo se repetiu quando da eleição de Lula, a Argentina, país vizinho ao Brasil com uma configuração produtiva similar, enfrentava a maior crise de sua história. Este contexto implicou na opção do governo Lula de manter as regras de política do “tripé macroeconômico”, mantendo a estrutura de política econômica ortodoxa inaugurada no governo FHC como forma de fornecer ‘garantias de estabilidade’ ao capital internacional.

No entanto, a nova coloração partidária representada pela chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder Executivo, se fez valer a partir da articulação de diversas medidas no campo

da política social. Dentre estas políticas de combate aos efeitos do desemprego e da má distribuição de renda no país, o Bolsa Família se instituiu como eixo principal. Paralelamente, o novo governo permaneceu fomentando às micro empresas e o setor informal através da promulgação da Lei 11.110/2005, da consequente criação do PNMPO, e da ampliação dos fundos públicos alocados nos programas de microcrédito do BNDES.

Estas estratégias corroboraram para que houvesse um crescimento na renda da população mais pobre do país, principalmente dos microempresários, que tiveram seus rendimentos *per capita* aumentados em patamares superiores em comparação à média nacional. Entendemos, portanto, que o conjunto de medidas sociais do governo Lula se mostrou mais efetiva do que o governo anterior de FHC, justamente por ter colocado em prática um conjunto de medidas sociais em múltiplas frentes de atuação. O estabelecimento de uma grande cobertura do programa de transferência de renda em que consiste o Bolsa Família junto às medidas de fomento do setor micro financeiro propiciaram uma melhora nos índices socioeconômicos do país. Desta forma, podemos avaliar que a trajetória de institucionalização das micro finanças pelo BNDES auxiliou, no período de análise deste trabalho, em uma melhora na composição arcabouço de políticas sociais de combate às situações de informalidade e pobreza no país.

Ao analisarmos as cifras mais recentes disponibilizadas pela instituição, levando em consideração o que foi exposto neste trabalho, isto é, que os empréstimos em micro finanças são ferramentas importantes na articulação institucional de políticas sociais que procuram oferecer novas oportunidades à população de menor renda e aliviar situações de pobreza, os desembolsos do BNDES para fins de microcrédito permanecem muito aquém de sua total capacidade transformadora da realidade social no Brasil. Apesar do aperfeiçoamento na gestão e no aumento dos fundos disponíveis para esta modalidade ocorrido nos anos de análise deste trabalho, atualmente as cifras desembolsadas pelo BNDES registraram apenas R\$ 8 milhões entre janeiro e julho de 2019, o que corresponde a menos de 1% do total em comparação às demais linhas de crédito ofertadas.



## 5. REFERÊNCIAS

AHLIN, C.; JIANG, N. Can micro-credit bring development?. **Department of Economics Vanderbilt University**, Nashville, n. 5-W19, 33 p., julho, 2005 (Working paper). Disponível em: <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-can-micro-credit-bring-development-jul-2005.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018

ALVES, S. D. S., SOARES, M. M. Microfinanças: Democratização do Crédito no Brasil: Atuação do Banco Central. São Paulo: BCB, 2006.

ARAUJO, V.. A Criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet. In: VII Congresso Brasileiro de História Econômica e 8º Conferência Internacional de História de Empresas, 2007, Aracaju. Anais do VII Congresso Brasileiro de História Econômica, 2007. Disponível in <http://www.abphe.org.br/arquivos/victor-leonardo-de-araujo.pdf> Acesso em: 16 out. 2019

AZEVEDO, Elisabeth e GORAYEB, José. BNDES: 50 anos de desenvolvimento. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

BAER, Werner. A Economia Brasileira, São Paulo: Nobel, 1996.

Banco Mundial. Base de dados. Disponível em: <https://data.worldbank.org/> Acesso em: 10 out. 2018

BAQUERO, M. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). **Opin. Publica**, Campinas , v. 13, n. 2, p. 231-259, Nov. 2007 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 de out. 2018

BARBOZA, R. M.; FURTADO, M.; GABRIELLI, H. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? (Texto para discussão 123), abril de 2018. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/td-atuacaohistorica-post>. Acesso em: 30 de nov. 2018

BARONE, F. M.; LIMA, P. F.; DANTAS, V. e REZENDE, V. Introdução ao Microcrédito. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65 p.

Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento - Área de Desenvolvimento Social. In: AZEREDO, B. DUNCAN P. G. A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 244 p.

BARONE, F. M; ZOUAIN, D. M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=pt&tlng=pt) Acesso em: 15 set. 2018

Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Base de dados. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/bndes-microcredito/historico-atuacao-bndes-microcredito> Acesso em: 10 out. 2018

BUCKLEY, G. Microfinance in Africa: Is it Either the Problem or the Solution?. **World Development**, v. 25, n. 7, pp. 1081-1093, 1997. Disponível em: <https://indigenousfisheriestrainingframework.files.wordpress.com/2015/06/bucley-microfinance-africa.pdf> Acesso em: 30 set. 2018

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CAMPOS, A. G.; MATIJASCIC, M. A Cf/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009. 291 p. Disponível em: [http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_ConstituicaoBrasileira1988\\_Vol1.pdf#page=255](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol1.pdf#page=255). Acesso em: 22 set. 2018

COSTA, F. N. Microcrédito no Brasil. Campinas: Unicamp, Texto para discussão n. 175, 2010. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1805&tp=a> Acesso em: 14 set. 2018

DIAS, José Luciano de Mattos. O BNDE e o Plano de Metas – 1956/61. BNDES: Biblioteca Digital, 1996. Disponível em:

[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final_P.pdf) . Acesso em: 30 set. 2019

FIORI, A.; GOLDMARK, L.; ASSUMPÇÃO, C.; DARZÉ, A.; CARDOSO, M. A. Evolução das Microfinanças nos anos 70. In: ROCHA, A.; DE MELLO, R. C. (Orgs.). O desafio das microfinanças. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio. Economia brasileira contemporânea: 1945-2010. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; DE CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (Orgs.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 272 p.

KAI, H.; HAMORI, S. Microfinance and Inequality. **Research in Applied Economics**, v. 1, n. 3, 2009. Disponível em:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.843.7812&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 20 set. 2018

KHANDKER, S. R. Micro-finance and Poverty: evidence using panel data from Bangladesh. **Banco Mundial**, Washington, n. 2945, 31 p., janeiro, 2003.

KRAYCHETE, E.; CRISTALDO, R. C. The National Bank of Economic and Social Development on the Brazilian Development Strategies: from International articulation to expansion to Latin America. *Geopolítica(s)*, v. 4, n. 1, 2013, p. 63-86. Disponível em: [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2013.v4.n1.41123](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n1.41123). Acesso em: 30 set. 2019.

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

LITTLEFIELD, E.; MORDUCH, J.; HASHEMI, S. Is microfinance an effective strategy to reach the Millennium Development Goals?. **Focus note**, v. 24, n. 2003, p. 1-11, 2003

MIGUEL, A. C. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 2, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/5182/4247>. Acesso em: 17 set. 2018.

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”. 2006. Tese de doutorado. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2499/61768.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acesso em: 10 de set. 2018

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 18, n. 36, p. 227-240, Junho 2010 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200014&lng=en&nrm=iso). Acesso em 25 out. 2018.

TAVARES, M. C. (1975). Acumulação de capital e industrialização no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 195-217, Nov. 2003 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 out. 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90 . In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org); ALÉM, Ana Cláudia et al. A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 11-42.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 2, pp. 85-116, 2000.

SAMPAIO, P. S. O Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil: um Panorama da Evolução do Quadro Regulatório, dos Atores Institucionais e de seu Efeito na Superação da Pobreza. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 47-104, outubro, 2016.

SARKER, A. E. The secrets of success: the Grameen Bank experience in Bangladesh. **Labour and Management in Development**, v. 2, n. 1, 2001. Disponível em: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41829/4/2-1-abusarker.pdf> Acesso em: 25 set. 2018

SCHONBERGER, S. N. Microfinance Prospects in Brazil. **Banco Mundial**, n. 23236, 35 p., setembro, 2001. (Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper n. 12). Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/26pub\\_br101.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/26pub_br101.pdf) Acesso em: 5 out. 2018

SILVA, M. O. S.. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 33-50, abr. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44670/44974>>. Acesso em: 30 Out. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v236.2004.44670>.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 244 p.

TONETO JÚNIOR, R.; GREMAUD, A. P. **Microcrédito e o financiamento rural: mecanismos e gestão**. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração (FEA), 2001. 11p. (Texto para discussão. Série Economia, TD-E 25)

VAZ, F. T. O ajuste como prioridade, a Seguridade Social como instrumento. In: VAZ, F.T.; MUSSE, J. S.; DOS SANTOS, R. F. (Orgs.) 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008. 270 p.

YUNUS, M. Credit for the poor: poverty as a distant history. **Harvard International Review**, v. 29, ed. 3, pp. 20-24, 2007

YUNUS, M. Social Justice vs 'Financial Apartheid'. In: DASGUPTA, S.; DRISKELL, R. B. (Eds.) Discourse On Applied Sociology – Volume 2 Practising Perspectives. Anthem Press. Índia: Nova Deli, 2007a.