



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO  
PÚBLICA - FACE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

LUCIANA OLIVEIRA DE FREITAS NERES

**A POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITO COMO FORMA DE INCLUSÃO  
ECONÔMICA E SOCIAL: O CASO DO PROGRAMA PROSPERA**

BRASÍLIA – DF

2021

LUCIANA OLIVEIRA DE FREITAS NERES

**A POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITO COMO FORMA DE INCLUSÃO  
ECONÔMICA E SOCIAL: O CASO DO PROGRAMA PROSPERA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia - Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Departamento de Economia, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA – DF

2021

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

LUCIANA OLIVEIRA DE FREITAS NERES

### **A POLÍTICA PÚBLICA DO MICROCRÉDITO COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL E ECONÔMICA: O CASO DO PROGRAMA PROSPERA**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília. A candidata foi considerada APROVADA pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
Orientador

---

Prof. Dr. Antonio Nascimento Junior  
Examinador Interno

---

Dra. Elke Urbanavicius Constanti  
Examinador Externo

Brasília – DF

2021

## DEDICATÓRIA

À minha saudosa mãe, a quem devo e dedico todas as minhas conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por me conceder saúde, perseverança e sabedoria de buscar na educação uma forma de construir uma vida digna.

À minha saudosa mãe, pelo amor incondicional, que transcende esta vida.

Às minhas filhas, Bruna e Bianca, por estarem sempre ao meu lado, pelo amor e carinho de todos os dias.

Ao meu querido Marcelo, pelo amor, pela cumplicidade e pelo incentivo permanente.

Aos familiares, pelo carinho e pela força.

Aos Secretários de Estado de Trabalho, Thales e Ivan, pelo incentivo, pela confiança e pelo respeito ao meu trabalho.

À Patrícia Andrade pelos constantes puxões de orelha e à Denise Machado, pelo companheirismo constante na jornada do Mestrado.

Aos meus colegas de trabalho, Lucimar e Evaldo, pelo carinho e compreensão.

Ao meu orientador, Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira, pela orientação, pela dedicação e pelo incentivo durante este trabalho.

Aos demais professores, pelo conhecimento transmitido.

Ao Governo do Distrito Federal, pelo apoio e por possibilitar a concretização deste sonho.

A todos que, direta ou indiretamente, auxiliaram-me na conclusão da formação acadêmica.

*Eu sei o preço do sucesso: dedicação,  
trabalho duro, e uma incessante devoção às  
coisas que você quer ver acontecer.*

*Frank Lloyd Wright*

## RESUMO

O combate à pobreza e à exclusão social oriunda da desigualdade é um assunto que tem ganhado espaço em diversos contextos políticos e sociais, seja em âmbito regional, nacional ou mundial. Medidas que promovem aumento da geração de renda, por meio do trabalho ou do empreendedorismo, têm sido colocadas em prática. Políticas públicas que promovam o acesso ao crédito à empreendedores, alinhadas às políticas de desenvolvimento econômico e social, possibilitam ao tomador de crédito a independência financeira e o desenvolvimento econômico das comunidades e regiões onde são implementados, criando oportunidades relacionadas ao empreendedorismo e ao desenvolvimento da economia local, traduzidos no combate à pobreza e à bancarização da população assistida pelo programa, oferecendo-lhes condições diferenciadas de prazo e taxas de juros. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo investigar o Programa Prospera para os microempreendedores beneficiados, como forma de verificar o cumprimento de sua finalidade e a consecução de seus objetivos, principalmente, a partir da elaboração de tabelas com estatísticas descritivas e do estudo da inclusão socioproductiva de seus beneficiários. Além disso, pretende fornecer elementos de análise que subsidiem a criação e o desenvolvimento de mecanismos que permitam a gestão eficiente das finanças públicas alocadas ao programa, destacando-o como importante política pública do Distrito Federal, otimizando seus elementos de avaliação e de gestão, de modo a produzir resultados mensuráveis, relacionados, também, com a economia local. Utilizando-se de pesquisa quali-quantitativa, ancorada na pesquisa bibliográfica, documental e análise de caso, especificamente do Programa Prospera, pode-se afirmar que o microcrédito produtivo orientado, enquanto política pública, é de grande relevância para a economia, tendo em vista que impulsiona a capacidade produtiva das empresas, contribuindo para a geração de emprego e renda embora a oferta atual de microcrédito no Distrito Federal seja insuficiente diante da demanda potencial.

**Palavras-chave:** Microcrédito. PNMPO. Empreendedorismo. Prospera. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The fight against poverty and social exclusion arising from inequality is a subject that has gained ground in several political and social contexts, whether at the regional, national or global level. Measures that promote increased income generation, through work or entrepreneurship, have been put in place. Public policies that promote access to credit for entrepreneurs, in line with economic and social development policies, enable the borrower to have the financial independence of the borrowers and the economic development of the communities and regions where they are implemented, creating opportunities related to entrepreneurship and the development of the local economy, translated into the fight against poverty and the banking of the population assisted by the program, offering them different terms and terms of interest. In this context, this research aims to investigate the Programa Prospera for the benefited micro-entrepreneurs, as a way of verifying the fulfillment of its purpose and the achievement of its objectives, mainly, from the elaboration of a table with descriptive statistics and the study socio-productive inclusion of its beneficiaries. In addition, it intends to provide elements of analysis that support the creation and development of mechanisms that allow the efficient management of public finances allocated to the program, highlighting it as an important public policy in the Distrito Federal, optimizing its elements of evaluation and management, of in order to produce measurable results, also related to the local economy. Using qualitative and quantitative research, anchored in bibliographic, documentary research and case analysis, specifically from the Programa Prospera, it can be said that oriented productive microcredit, as a public policy, is of great relevance to the economy, in view of which boosts the productive capacity of companies, contributing to the generation of jobs and income, although the current supply of microcredit in the Distrito Federal is insufficient in the face of potential demand.

**Keywords:** Microcredit. PNMPO. Entrepreneurship. Prospera. Public Policies.

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1.** Triângulo do Microcrédito

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1.** Evolução do número de operações de microcrédito produtivo orientado
- Gráfico 2.** Gini da Renda do Trabalho Domiciliar per capita
- Gráfico 3.** Variação do Gini da Renda do Trabalho Domiciliar per capita
- Gráfico 4.** Índice de Execução Orçamentária
- Gráfico 5.** Índice de Contratos Efetivados por atividade econômica
- Gráfico 6.** Média de Crédito por Contrato
- Gráfico 7.** Carteira Urbana por Atividade 2014-2019
- Gráfico 8.** Carteira Rural por atividade 2014-2019
- Gráfico 9.** Carteira Urbana por Modalidade 2014-2019
- Gráfico 10.** Carteira Urbana por Modalidade 2014-2019
- Gráfico 11.** Contratos Efetivados por Sexo 2014-2019
- Gráfico 12.** Contratação Nova ou Renovação - 2014-2019
- Gráfico 13.** Índice de Contratação Nova ou Renovação - 2014-2019
- Gráfico 14.** Contratos Efetuados por Situação Jurídica 2014-2019
- Gráfico 15.** Contratos Efetuados por Situação Jurídica Brasil 2015
- Gráfico 16.** Contratos Efetivados por Grupo – 2014-2019
- Gráfico 17.** Empregos mantidos e gerados – Programa Prospera (2014-2019)

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1.** Valores liberados de crédito nas áreas urbanas

**Tabela 2.** Valores liberados de crédito nas áreas rurais

**Tabela 3.** Execução Orçamentária 2014-2019

**Tabela 4.** Resultado Consolidado das Operações Contratadas por Atividade

**Tabela 5.** Quantidade de Contratos efetivados – 2014-2019

**Tabela 6.** Contratos Efetivados – Formal ou Informal – 2014-2019

**Tabela 7.** Contratos Efetivados Grupo 1 (alta renda) – 2014-2019

**Tabela 8.** Contratos Efetivados Grupo 2 (média alta renda) – 2014-2019

**Tabela 9.** Contratos Efetivados Grupo 3 (média baixa renda) – 2014-2019

**Tabela 10** Contratos Efetivados Grupo 4 (baixa renda) – 2014-2019

**Tabela 12.** Índice de Adimplência/Inadimplência por valores R\$ 2015-2019

## LISTA DE SIGLAS

MEI – Microempreendedor individual

ONG – Organização não Governamental

EMATER/DF - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FUNGER – Fundo para Geração de Emprego e Renda

UNO – Programa União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular

BNB – Banco do Nordeste

OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Social

SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

IMF – Instituição de Microfinanças

MTE Ministério do Trabalho e Emprego

IF – Instituição Financeira

CONAF – Conselho de Administração

FUNGER – Fundo de Geração, emprego e renda

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

GDF – Governo do Distrito Federal

CONAF – Conselho de Administração

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa

PPA – Plano Plurianual

LOA – Lei Orçamentária Anual

PLOA – Proposta de Lei Orçamentária Anual

FUNSOL/DF - Fundo para Geração de Emprego e Renda

SIGGO – Sistema Governamental de Gestão Orçamentária

## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1.** PNMPO

**Quadro 2.** Conjunto de tarefas desempenhadas pelo agente de crédito do PNMPO

**Quadro 3.** Comparação entre empreendedorismo tradicional e social

**Quadro 4.** Próspera: Áreas por atividade econômica

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1. MICROCRÉDITO</b>	Erro! Indicador não definido.
1.1. Conceitos e principais características	18
1.2. O panorama do microcrédito no Brasil	222
1.3. As especificidades do microcrédito produtivo orientado	255
1.4. A relevância econômica e a eficiência da política	31
1.5. Participação por gênero	33
1.6. Empreendedorismo e Microcrédito	36
<b>2. O SISTEMA FINANCEIRO INCLUSIVO, O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A DESIGUALDADE SOCIAL</b>	<b>389</b>
2.1. A inclusão financeira	389
2.2. Microcrédito: Assimetria da informação, seleção adversa e risco moral	40
2.3. O microcrédito como política pública para geração de trabalho e renda	45
2.4. Desigualdade: O microcrédito é um redutor eficaz?	47
<b>3. O PROSPERA</b>	<b>51</b>
3.1. Caracterização do Programa	51
3.2. Avaliação da política pública de microcrédito: Prospera	55
3.3. Critérios para avaliação e características desejáveis	61
<b>4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b>	<b>61</b>
4.1. Tipo e descrição geral da pesquisa	6164
4.2. Instrumento de pesquisa	662
4.3. Análise de dados	6265
<b>5. RESULTADO E DISCUSSÃO</b>	<b>67</b>
5.1. Resultados	67
5.2. Discussão	7882
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

No atual contexto econômico mundial, com especial atenção aos países em desenvolvimento, e que os postos de emprego vêm se reduzindo gradativamente, uma das formas mais eficazes de combate à pobreza e à exclusão social são as medidas alternativas que promovam o aumento da geração de renda, oferecendo aos socialmente excluídos, oportunidades reais de inserção na economia por própria iniciativa. Nesse sentido, as políticas públicas de microcrédito têm se apresentado como alternativas de geração de renda e emprego para famílias e comunidades em situação de exclusão social e pobreza.

Políticas de microcrédito, alinhando-se às políticas de desenvolvimento econômico e social de vários países, dentre eles o Brasil, quando implementadas potencializam a redução da disparidade econômica entre seus cidadãos e o aumento da inclusão aos sistemas financeiros de crédito tradicional. Essas políticas fazem com que as pessoas mais empobrecidas, antes imperceptíveis para o sistema financeiro tradicional, passam a ser peças fundamentais para o desenvolvimento econômico e social.

Para Pereira e Souza (2017, p. 1128), as conquistas alcançadas com a prática de concessão do microcrédito nos últimos anos são evidentes. Sua inserção e o impacto que provocam nas micro e pequenas empresas e nos pequenos negócios informais tornaram-se referência como instrumento de financiamento desses pequenos empresários. Dessa maneira, os recursos concedidos na forma de microcrédito permitem às famílias mais necessitadas aumentarem sua renda, reduzirem sua vulnerabilidade em situações de risco ou crise e até mesmo um melhor planejamento do futuro. Isso significa dizer que o programa de microcrédito produtivo orientado vai além da criação e manutenção de negócios e de geração de renda.

No Brasil, as experiências do uso do microcrédito demonstram que os programas visam a independência financeira dos tomadores de crédito e o desenvolvimento econômico das comunidades e regiões onde são implementados,

criando oportunidades relacionadas ao empreendedorismo e ao desenvolvimento da economia local.

De fato, a utilização do microcrédito tem demonstrado viabilidade e eficácia no que tange ao combate à pobreza, à retirada de cidadãos de condições adversas de vulnerabilidade e à promoção de sua inserção social e econômica (BARONE et all, 2002). Esses aspectos têm sido verificados nas experiências desenvolvidas por outros estados, a exemplo do Crediamigo, considerado a maior experiência de microcrédito da América do Sul, operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB, primeiro banco público de primeiro piso a atuar no mercado do microcrédito.

No Distrito Federal – DF, o Microcrédito Produtivo e Orientado Prospera é um programa cujo foco é o fortalecimento dos pequenos e micro empreendimentos produtivos formais e informais das áreas urbanas e rurais do Distrito Federal, que tem por objetivo a geração de renda e ampliação das ocupações de trabalho. Partindo desses pressupostos, a problemática desta pesquisa origina-se no fato de que, em que pese os programas governamentais, como é o caso do Programa Prospera, serem constantemente avaliados e monitorados do ponto de vista de execução orçamentária, de acordo com o PPA, LDO e LOA<sup>1</sup>, torna-se necessária, também, devido à importância para a economia local, a avaliação dos efeitos econômicos e sociais oriundos do Programa.

Assim, a realização desta pesquisa busca responder à seguinte questão: Qual a efetividade do Programa Prospera, levando-se em consideração seus impactos no desenvolvimento da economia local e os efeitos econômicos e sociais oriundos dessa política pública?

Buscando-se alcançar resposta a esse questionamento, este trabalho teve como objetivo investigar os impactos econômicos do Programa Prospera para os microempreendedores beneficiados, como forma de verificar o cumprimento de sua finalidade e a consecução de seus objetivos. Além disso, pretendeu-se oferecer elementos de análise que subsidiem a criação e o desenvolvimento de mecanismos

---

<sup>1</sup> PPA - Plano Plurianual; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA - Lei Orçamentária Anual.

que permitam a gestão eficiente das finanças públicas alocadas ao programa, destacando-o como importante política pública do Distrito Federal, otimizando seus elementos de avaliação e de gestão, de modo a produzir resultados mensuráveis, relacionados, também, com a economia local.

Este texto encontra-se estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo são apresentados aspectos conceituais e históricos acerca do microcrédito, especialmente do microcrédito produtivo orientado, sua relevância econômica e eficiência da política. Abordaremos, ainda neste capítulo, o microcrédito como uma política pública inclusiva, seus efeitos quanto ao crescimento econômico e à desigualdade social. No segundo capítulo apresentaremos o Programa Prospera, bem como a importância de sua avaliação enquanto política pública. No terceiro capítulo, explanaremos sobre os métodos e procedimentos utilizados na pesquisa. No quarto capítulo, com base nas evidências empíricas levantadas sobre o Programa Prospera no período de 2014-2019, apresentamos a análise dos dados e os resultados da pesquisa.

## 1. O MICROCRÉDITO

### 1.1. Conceitos e principais características

O termo microcrédito remete ao resultado da experiência ousada de um professor de economia de Bangladesh, Muhammad Yunus. Ele, na década de 1970, colocou em funcionamento naquele país um banco privado que realizava operações de empréstimos de baixo valor a pessoas pobres, o Grammen Bank (YUNUS; JOLIS, 2011). Prevalece, então, a concepção de que microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor, destinados a microempreendedores populares, formais e informais, com atividades produtivas de pequeno porte, sem acesso ao sistema financeiro tradicional. O objetivo deste tipo de crédito é gerar trabalho e renda, sendo concedido por meio de procedimentos específicos (BARONE et al, 2002; NERI, 2008).

De acordo com Freitas (2016), o microcrédito se refere a uma modalidade voltada à constituição econômica de um empreendimento de pequeno porte, seja informal ou micro negócio, haja vista que é ofertado como forma de investimento e não consumo. Pode-se dizer ainda que:

O acesso ao crédito como um direito fundamental da pessoa humana, na medida em que lhe garante igualdade de oportunidades, melhora suas condições de vida e de trabalho e garante o desenvolvimento econômico e social do País. Nesse sentido, garantir o direito de acesso ao crédito surge como um dos principais elementos para a consecução dos objetivos constitucionais brasileiros (LIMA, 2016, p. 10).

Segundo Cavalcanti (1978), o microcrédito torna-se crucial em função das características gerais da própria economia:

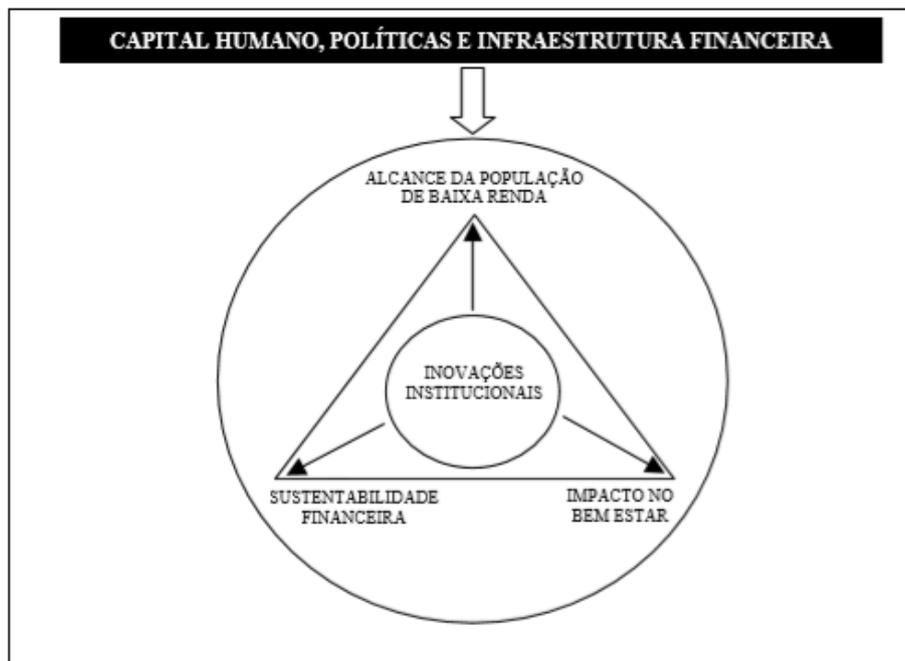
Na formação do fenômeno junta-se à baixa capacidade absorvedora de força de trabalho dos investimentos industriais, um crescimento demográfico acelerado, mediante o qual se expande a ritmo veloz a oferta de mão-de-obra, que vai esbarrar em oportunidades de emprego de crescimento pavoroso no setor organizado. Surge, portanto, a necessidade de serem autocriadas formas de ocupação que garantam a subsistência da camada desprivilegiada da população – o que sucede a baixo nível de produtividade. Uma estrutura econômica incapaz de dar ocupação, via relações de trabalho mais adequadas, a parte significativa da mão-de-obra urbana, configura uma situação típica de desenvolvimento perverso, na qual pessoas que não encontram emprego criam seu próprio setor. (CAVALCANTI, 1978, p. 23)

Não obstante, muitos são os conceitos de microcrédito, não havendo um consenso quanto à sua definição. Na verdade, as divergências são mais de escopo que de definição. Neste trabalho, adota-se o conceito de Alves e Soares, que o definem como:

a atividade de Microcrédito é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, se dedica a conceder crédito de pequena monta e diferencia-se dos demais tipos de empréstimos essencialmente pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais. É comumente entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância que tem junto às políticas públicas de superação da miséria, geração de trabalho e renda. (ALVES e SOARES, 2004, p. 9)

Diante desse conceito e buscando uma abordagem ilustrativa utilizada por Meyer (2002), pode-se dividir os objetivos do microcrédito em três pontas de um triângulo, visto que são considerados mais objetivos, conforme representado na figura 1:

Figura 1 – Triângulo do Microcrédito



Fonte: Meyer, 2002

O primeiro objetivo é atingir o maior número de indivíduos com níveis de renda baixa. O segundo corresponde à sustentabilidade financeira. Já o terceiro é gerar um impacto positivo sobre o bem-estar dos clientes, aumentando a qualidade de vida por meio de um aumento de renda e da alfabetização, entre outros (MEYER, 2002). O círculo, que está no interior do triângulo, representa as inovações das Instituições de microfinanças em tecnologia, políticas e administração que podem afetar o quanto esses três objetivos do microcrédito serão atingidos. A integração financeira e tecnológica pode melhorar significativamente as condições de atendimento ao público.

O círculo da parte externa da figura 1 representa o ambiente no qual os programas de microcrédito estão inseridos que, com certeza, influenciam seu desempenho. Esse ambiente também inclui o capital humano e social, as políticas econômicas do país e a qualidade da infraestrutura financeira, que dão suporte às transações financeiras (MEYER, 2002).

Quanto à terceira ponta do triângulo, relativa ao impacto das microfinanças, Amartya Sen (2000), professor indiano e prêmio Nobel de Economia (1998), afirma que a pobreza é uma privação de capacidade básica. Para Sen (2000), a renda é suficiente se, com ela, a pessoa puder criar as condições (capacidades) para ocupar uma posição dentro do modo de produção em que vive.

Em um discurso do professor Yunus, em junho de 2001, em Bangladesh, proferido a um grupo de dezoito brasileiros representantes de várias entidades, o catedrático (depois laureado com o prêmio Nobel da Paz de 2006) definiu a pobreza como sendo “um resultado de rejeição”: rejeição das instituições, rejeição das políticas, rejeição dos conceitos. Para o mestre, a pobreza é algo que se constrói com o tempo, por ideias, conceitos e atitudes, repassados através de gerações.

Nesse sentido, o microcrédito é abordado não como tema exclusivamente econômico, mas como um programa governamental que representa um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro (MIGUEL, 2012). Em sua gênese, conforme destacam Bernardino et al (2017), o microcrédito engloba a auto sustentabilidade do programa financeiro, garantida pelo reembolso dos valores

cedidos a que acresce uma determinada remuneração ou taxa de juros, que permite que a instituição suporte seus custos operacionais.

Conforme Miguel (2012), existem vários tipos de microcrédito, que podem ser representados como:

- i) Microcrédito: basicamente a provisão de população de baixa renda;
- ii) Microcrédito Produtivo: a provisão de microcréditos para atividades funcionais; e
- iii) Microcrédito Produtivo Orientado: diretamente relacionado aos mutuários através de instituições de microfinanças e agências de crédito.

As instituições de microcrédito ou microfinanças atuam entre os limites de programas sociais de combate à pobreza, parcialmente ou largamente, mas nunca completamente subsidiados, e programas totalmente autossustentáveis financeiramente, que fomentam a criação e expansão de pequenos negócios economicamente viáveis (CACCIAMALLI et al, 2014).

De acordo com Bassan e Beck (2016), o crédito atua como um viabilizador de oportunidade, na medida em que, por si só, não gera oportunidades, mas provê meios para que isso aconteça. Já para Rodrigues et al (2015), o microcrédito pode ser um pontapé inicial para muitos se tornarem donos do seu próprio negócio. Para Neri (2008), o microcrédito promove uma espécie de choque de capitalismo nos pobres, permitindo aos desprovidos de dinheiro, o acesso ao capital produtivo, sendo possível realizar investimentos, o que pode servir de porta de saída estrutural da pobreza. Dessa forma, torna-se uma alternativa para aqueles que desejam abrir um pequeno empreendimento.

Nesse contexto, Barone et al (2002) concluem que o impacto social do microcrédito, embora de difícil mensuração, é reconhecidamente positivo, uma vez que resulta melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias. Contribui, ainda, para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da autoestima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores.

## 1.2. O panorama do microcrédito no Brasil

A concepção de uma política federal destinada especificamente para promover a atividade de microcrédito no Brasil só foi instituída em 2005, com o PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado). Antes dela, segundo o BNDES, no Brasil, a primeira experiência em microcrédito foi desenvolvida pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, nas cidades de Recife (PE) e Salvador (BA) e funcionou de 1973 a 1991. Na década de 1980, surgiram as primeiras unidades da Rede Ceape e do Banco da Mulher, com o objetivo de oferecer crédito a microempreendedores. Essas instituições eram filiadas a redes internacionais, como Acción Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Inter-American Foundation e Women's World Banking.

Na década de 1990, apareceram os primeiros programas públicos voltados para microcrédito. Neste segmento enquadra-se o Programa de Microcrédito Próspera, do Governo do Distrito Federal. Em 1996, o BNDES criou o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que visava fornecer *funding* para organizações da sociedade civil especializadas em microcrédito. No ano seguinte, o Banco do Nordeste (BNB) lançou o Programa Crediamigo, sendo considerado, atualmente, o maior programa de microcrédito da América do Sul.

Posteriormente, em 1999, foi criada a Lei do Terceiro Setor (Lei 9.790/90), que estabeleceu a qualificação de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) para as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e incluiu o microcrédito como uma das finalidades das Oscips, o que possibilitou que essas instituições acessassem recursos públicos por meio de parcerias. Em seguida, em 2001, foi instituída a Lei 10.194/2001, que dispôs sobre a constituição e funcionamento da sociedade de crédito ao microempreendedor (SCM), entidade jurídica de direito privado, com finalidade lucrativa, criada para impulsionar a participação de atores da iniciativa privada nesse mercado.

Em 2003, o Governo Federal, por meio da Lei 10.735, estipulou que os bancos poderiam usar até 2% (dois por cento) do depósito compulsório como capital para

funding de operações de microcrédito produtivo orientado. Os bancos que não tivessem operações estruturadas podiam negociar esse capital com outras organizações que estivessem interessadas em usar os recursos para microcrédito.

Em 25 de abril de 2005, foi estabelecido o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), por meio da Lei 11.110. Em 24 de agosto de 2011, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do PNMPO, o Governo Federal lançou o Programa Crescer. Ao longo dos últimos vinte anos, diversos governos estaduais e municipais instituíram programas próprios voltados ao microcrédito.

Importante ressaltar que, somente com a revisão do marco legal (Lei 9.790/90) e a estruturação de um sistema institucional próprio para o mercado de microcrédito no Brasil, foi possível as ONGs de microcrédito atuarem, de forma qualificada, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e sem a obrigatoriedade de se submeterem à Lei da usura, que limitava a operar com juros de no máximo 12% ao ano.

O Governo Federal empreendeu diversas medidas para impulsionar o segmento do microcrédito, enquadrando-o como política pública de trabalho e renda. No entanto não houve, como era esperado, a garantia do acesso ao crédito pelas populações de baixa renda.

Mesmo com a Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003, que estabeleceu normas de aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista captados pelos bancos comerciais exclusivamente em operações de microcrédito, sob pena de ficarem retidos no Banco Central do Brasil, não ocorreu o efeito esperado, pois quantidades significativas dos depósitos compulsórios foram recolhidas ao Banco Central, demonstrando um claro desinteresse na viabilidade operacional e financeira em operar com os empreendedores que não apresentavam garantias reais em suas operações de crédito.

Além do custo operacional e do risco financeiro das operações serem considerados elevados, pelas instituições bancárias, segundo Zubelli (2016), a

sustentabilidade das instituições de microcrédito é um ponto de grande discussão, visto que existe um forte questionamento sobre a real possibilidade de as organizações de microcrédito sobreviverem a partir de seus próprios rendimentos.

A viabilidade do microcrédito é alvo de questionamentos pela dificuldade de as Instituições de Microfinanças (IMFs) de pequeno porte conseguirem alcançar seu ponto de sustentabilidade a longo prazo. Por outro lado, critica-se também a lucratividade dos bancos que oferecem microcrédito, já que poderiam obter maiores lucros ao oferecer empréstimos de valores mais altos para aqueles que possuem um nível de renda superior. Assim, as razões que levariam um banco a conceder empréstimos pequenos, como o microcrédito, são contestadas, sendo que esse banco certamente estaria deixando de obter um rendimento mais elevado.

### 1.3. As especificidades do microcrédito produtivo orientado

O Microcrédito Produtivo Orientado é o crédito concedido para assistência das necessidades e obrigações financeiras de pessoas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando-se metodologia baseada no relacionamento do agente de crédito direto com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica (FERREIRA NETO, 2018). Desta forma, aspectos importantes que caracterizam o microcrédito como uma modalidade de crédito específica, ou seja, crédito produtivo e orientado, são listados por Barone et al (2002), Bernardino et al (2017) e Mezzera et al (2003), a saber:

a) Crédito produtivo: o microcrédito está voltado para apoiar atividades produtivas dos negócios de pequeno porte, mantidos por pessoas de baixa renda, na forma de capital de giro associado ou não ao investimento produtivo, não se destinando, portanto, ao financiamento do consumo;

b) Crédito orientado: o acompanhamento dos créditos é realizado pelo contato do agente de crédito (elo entre a instituição financeira e o tomador do crédito), tendo esse profissional o papel de acompanhar o tomador antes, durante e depois de contraído o empréstimo;

c) Garantias: uso do aval ou fiança solidária, que consiste na formação de grupos de tomadores que se responsabilizam solidariamente pelo compromisso com a instituição e assumem coletivamente a responsabilidade pelos créditos concedidos a cada um dos componentes do grupo;

d) Crédito adequado ao ciclo do negócio: o valor do empréstimo funciona em conjunto com as necessidades inerentes ao negócio e à capacidade de pagamento do tomador, como possibilidades de renovação do crédito com valores crescentes.

e) Baixo custo: pode significar proximidade com o cliente, mínimo de burocracia e agilidade na entrega do crédito.

f) Impacto Social: instrumento de geração de renda com impacto positivo na melhoria da renda, contribuindo no combate à pobreza e à exclusão social.

Com esse objetivo, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO – foi criado mediante o advento da Lei nº 11.110, no ano de 2005, revogada pela Lei 13.636/2018, passando a ser reformulado logo após no ano de 2018 com a Lei nº 13.636, promulgada em 20 de março, tendo como intuito efetivar o apoio e financiamento aos exercícios produtivos no mundo do empreendedorismo, dispondo de recursos para o microcrédito produtivo orientado (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, conforme destacado por Marques (2016), o PNMPO tem como objetivo subsidiar ações, almejando realizar propostas políticas e intervenções que fortaleçam e expandam a participação dos empreendedores na economia, criando programas e fóruns nacionais, maximizando, assim, a participação de diversos órgãos da esfera federal com intuito de propiciar o constante debate econômico de todas as entidades que estão atreladas a cada atividade econômica.

Vale inferir que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado compreende alguns aspectos, conforme demonstrado no Quadro 1. É importante ressaltar que as operações que passam a ser efetivadas mediante o PNMPO devem ser devidamente conduzidas por especialistas para que o programa possa contemplar as possibilidades de riscos em relação à operação, vislumbrando, assim, a premência de crédito para que o empreendedor não passe a se endividar, haja vista que o crédito deve ser uma tomada de decisão necessária e significativa para o empreendedor, evitando-se o comprometimento de sua capacidade de pagamento (LIMA, 2016).

No que se refere à concessão de crédito, vale frisar que os custos que envolvem esse tipo de transação econômica remetem à necessidade de uma postura demasiadamente conservadora, mas que acaba excluindo, por vezes, empreendedores de baixa renda ou informais. Quando não os excluem definitivamente, acabam limitando os financiamentos, concedendo apenas os de curto prazo (FREITAS, 2016).

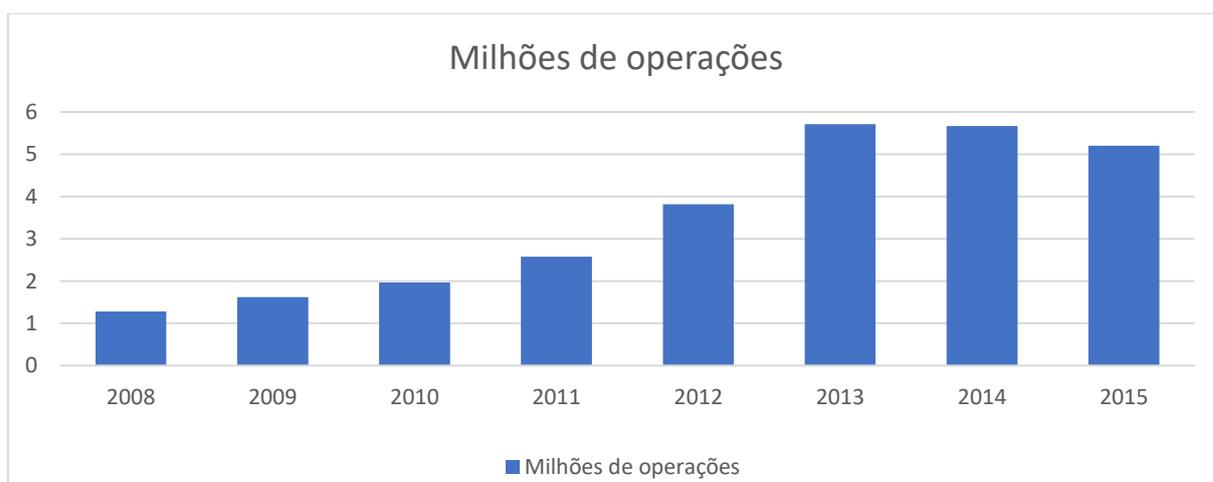
**Quadro 1:** Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

	<b>PNMPO</b>
Data e Lei de criação	Lei nº 11.110 de 25/04/2005
Coordenação	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), atualmente Ministério da Economia
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"><li>- Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares;</li><li>- Disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado;</li><li>- Oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado com vistas ao fortalecimento institucional para a prestação de serviços aos empreendedores populares.</li></ul>
Fonte de recursos	I - do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; II - da parcela dos recursos de depósitos à vista destinados ao microcrédito.
Instituições operadoras	<ul style="list-style-type: none"><li>- Instituições financeiras oficiais;</li><li>- Bancos comerciais;</li><li>- Bancos múltiplos com carteira comercial;</li><li>- Caixa Econômica Federal;</li><li>- Cooperativas singulares de crédito;</li><li>- Agências de fomento;</li><li>- Banco de desenvolvimento;</li><li>- Organização da Sociedade Civil de interesse Público;</li><li>- OSCIPS.</li></ul>
Público de Interesse	Pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte.
Limite de crédito	R\$ 15.000,00
Taxa de juros	até 60 % ao ano
TAC	3% sobre o valor financiado.

Fonte: Brasil (2014) Modificado pela autora

Conforme pode-se observar no gráfico 1, o microcrédito no Brasil tem evoluído em relação as suas operações. Conforme observado, as operações de microcrédito produtivo orientado vêm crescendo significativamente, passando de 2 milhões em 2010 para 5,7 milhões em 2013, mantendo-se no ano de 2014 e tendo um pequeno decréscimo em 2015, chegando a 5,2 milhões em operações de crédito.

**Gráfico 1:** Evolução do número de operações de microcrédito produtivo orientado



Fonte: Brasil (2015) Modificado pelo autor

De acordo com Bittencourt (2005), algumas medidas foram tomadas com a finalidade de garantir os objetivos que norteiam o PNMPO, haja vista que os produtos, bem como serviços a cunho financeiro, passaram a ter adaptações em conformidade com a realidade da população de alta premência quanto aos aspectos econômicos, ou seja, a população de baixa renda que se enquadra como microempreendedores, sejam eles formais ou informais.

Contudo, destaca Siqueira (2015) que a concessão de crédito por meio do PNMPO deve ser bem acompanhada, não devendo ser algo impensado e impulsivo, podendo contar com ajuda de um profissional especializado, ou seja, com o auxílio de um agente de crédito. Logo, pode-se dizer que é imprescindível que a concessão do crédito seja bem orientada, fazendo-se uso de um planejamento assertivo para o empreendimento.

No Quadro 2, relacionamos o conjunto de tarefas desempenhadas pelo agente de microcrédito do PNMPO, assim como suas características e implicações.

**Quadro 2:** Conjunto de tarefas desempenhadas pelo agente de crédito do PNMPO

<b>Conjuntos de tarefas</b>	<b>Características e implicações</b>
<b>Divulgação e prospecção</b>	Trabalho de campo. Difundida informação a respeito do possível microcrédito ao empreendedor
<b>Visitas prévias à concessão do crédito</b>	Surge a especificidade do papel do agente de crédito. Estudo objetivo do empreendimento e do empreendedor. Aplicação de levantamento socioeconômico.
<b>Análise do empreendimento e empreendedor</b>	Período de análise das informações coletadas através de cálculos e busca da veracidade das informações repassadas. Sua argumentação será essencial para que o comitê de crédito da instituição libere ou não o crédito.
<b>Formalização do crédito</b>	Novo contato com o cliente em que é repassada a decisão do comitê de crédito. Com resultado positivo, inicia-se a coleta de documentos, emissão de contrato, cheques e boletos.
<b>Visitas de acompanhamento e monitoramento</b>	Acompanhamento direto no local do empreendimento. Observância de aplicação do crédito e benefícios gerados. Atuação do profissional também como consultor.
<b>Cobranças</b>	Atenção para capacidade de pagamento de parcelas. Em caso de atraso ou inadimplência, como o cliente faz parte da carteira desse agente, ele é responsável pelos primeiros contatos e negociação.

Fonte: Sampaio (2019, p. 15). Modificado pela autora

Na visão de Siqueira (2015), tendo em vista as diversas medidas implementadas pelo governo, é possível identificar avanços no que se refere à

expansão de microcrédito para empreendedores informais, graças à maximização do PNMPO.

Diante disso, sabe-se que o PNMPO tem buscado ampliar suas ações, em especial nas regiões que necessitam de maiores investimentos para erradicação da pobreza e maximização de oportunidade de renda através da inserção do microcrédito nas atividades econômicas mais vulneráveis, fato que remete a uma das principais características do microcrédito.

#### 1.4. A relevância econômica e a eficiência da política

Na percepção de Siqueira (2015), no que se refere à relevância econômica e à eficiência da política do microcrédito, tem-se adotado estratégias para promoção de linhas de crédito que corroboram com a inclusão financeira dos microempreendedores, contribuem com o aquecimento econômico e, conseqüentemente, ampliam o mercado de crédito para cidadãos que possuem restrições e dificuldades de acesso ao crédito.

Dentro dessa perspectiva, o microcrédito torna-se um elemento primordial e de grande eficiência política, possibilitando aos microempreendedores a utilização de recursos e ativos para maximizar o retorno de suas atividades empreendedoras (SIQUEIRA, 2015).

Na perspectiva de Souza (2018), no que se refere à eficiência das políticas públicas, sabe-se que são necessárias medidas fiscais efetivas que possibilitem a confiabilidade, utilizando-se, ainda, de ações complementares. Sterner e Coria (2012) reflete sobre a premência de medidas fiscais, haja vista a teoria econômica, e evidencia que são necessários instrumentos assertivos para que se possa alcançar os objetivos econômicos frente a uma política eficiente.

Quanto ao critério de eficiência, só pode de fato ser atingido mediante o alcance dos objetivos. Pode-se dizer que, por vezes, há políticas eficazes que, no entanto, não demonstram eficiência, tendo em vista que seus objetivos não são atingidos.

Pode-se dizer, ainda, que o microcrédito tem uma grande significância econômica, em especial para os que conseguem atuar com poucos recursos e ainda

assim atingir um retorno econômico de suas atividades. Dentro desse contexto, para que se possa compreender a eficiência da política no setor econômico, é essencial que se avalie as políticas aplicadas. Logo, pode-se dizer que:

A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise ex ante, para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 11).

Nesse sentido, para Siqueira (2015), com objetivo de compreender, bem como avaliar os programas e as políticas, faz-se necessário entender a relação do governo com a sociedade. Dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que as políticas possuem tanto imperfeições em suas ações, como também virtudes em suas medidas.

Diante disso, entende-se que as melhores intervenções políticas referentes ao setor econômico são as intervenções que atuam com foco no impacto econômico, objetivando uma melhor distribuição de riquezas, de estímulos e de equilíbrio econômico (SIQUEIRA, 2015).

#### 1.5. A participação por gênero

Uma vasta literatura também foi produzida acerca dos vários aspectos de gênero dos programas de microcrédito. Entre os aspectos investigados têm-se a relação entre a participação no programa de microcrédito e a concepção de empoderamento das mulheres, além dos efeitos diferenciados de retorno e renda das mesmas por conta de suas atitudes, como por exemplo, a maior preocupação com a saúde, a alimentação, as crianças e a família.

Em Portugal, a importância do microcrédito por gênero foi pesquisada por Fernandes (2010). Nesse estudo, o autor encontrou que o microcrédito é concedido

majoritariamente a mulheres, que o grau de exclusão é maior para os homens, e que estes se tornam mais dependentes em relação ao crédito na condução de seus negócios.

O microcrédito pode aumentar o poder de barganha das mulheres na família, que passam a ter um novo papel no controle das finanças e, conseqüentemente, maior autonomia no lar. Pitt e Khandker (1998) estimaram o impacto da participação, por gênero, no Banco *Grameen* e em outros dois programas de microcrédito em Bangladesh, baseados na oferta de trabalho, escolaridade, despesas da família e ativos. Os autores encontraram que o programa de crédito tem um efeito maior sobre o comportamento das famílias pobres quando as mulheres participam do programa. Ao obter microcrédito, elas têm a oportunidade de se tornarem independentes e ativas na economia, pois podem, com isso, aumentar, controlar e adquirir bens. Righetti (2012), ao investigar o impacto do microcrédito produtivo de um banco comercial, também observou um maior aumento na renda para as mulheres participantes do programa.

Para Duflo (2011), as mulheres têm maior propensão a gastar a renda em bens socialmente benéficos como serviços de saúde e alimentação. Dessa forma, os retornos do capital para as mulheres são maiores que os dos homens em termos de desenvolvimento econômico. Sen (2000) demonstra que o ganho de poder das mulheres na família pode reduzir a mortalidade infantil e, associado à educação e ao emprego, elas podem influenciar a natureza das discussões públicas a respeito de diversos temas sociais. Ter emprego remunerado produz efeitos positivos principalmente nos cuidados com os filhos, pois usualmente é das mulheres a maior responsabilidade por estes. Este efeito foi proporcionado com êxito pelo Banco *Grameen*, com seu esforço para fornecer microcrédito a mulheres.

Conforme Yunus (1999), antes da criação do Banco *Grameen*, os empréstimos concedidos às mulheres eram de menos de 1%. Ao converter seu projeto em um banco formal, Yunus pretendia oferecer crédito aos mais pobres, pois, para ele, a pobreza é originada pelas instituições e políticas de exclusão criadas em uma sociedade em que não se dão oportunidades, principalmente às mulheres.

Atualmente, o banco concentra a sua ação, que se revelou uma arma eficaz contra a pobreza, nas mulheres miseráveis.

As mulheres também devem ser contempladas no campo do microcrédito por constituírem influência indispensável no desenvolvimento de suas comunidades (Cheston, 2006). Sua participação em programas de microcrédito ajuda a aumentar o empoderamento na tomada de decisão familiar, facilita o acesso a financiamentos e recursos econômicos, favorece o relacionamento em redes sociais, amplia o poder de barganha e dá maior mobilidade. Também influencia favoravelmente na comunicação conjugal, notadamente acerca do planejamento familiar (Pitt et al.,2003).

Com relação ao crescimento e retorno dos microempreendimentos, o diferencial de gênero é explicado em grande parte pela teoria do risco. Croson e Gneezy (2009) enfatizam que existem diferenças nas preferências pelo risco que estão relacionadas a fatores emocionais: excesso de confiança, e risco como desafio ou ameaça. Enquanto para os homens o risco é visto como um desafio que exige maior participação, para as mulheres seria uma ameaça. Para os autores, uma experiência emocional mais forte pode afetar a utilidade de escolha do risco, e as mulheres, em situações deste tipo, são mais nervosas e temerosas que os homens. Quanto ao excesso de confiança, ambos possuem esta característica, porém os homens são mais confiantes do que as mulheres em situações de incerteza. Ainda segundo tais autores, as mulheres são mais confiáveis do que os homens e essa diferença deve-se à maior sensibilidade das mulheres às sugestões da sociedade na determinação do comportamento apropriado.

Para Neri (2008), as mulheres são as verdadeiras protagonistas econômicas dos negócios familiares. Ainda segundo o autor, apesar destas obterem lucro operacional inferior ao dos homens, o retorno obtido por elas é superior, pois o microcrédito, em geral, funciona como fonte de financiamento da revolução feminina. Isso pode ser consequência da participação das mulheres nas diversas atividades sociais, econômicas e culturais relacionadas ao desenvolvimento.

Badunenko et al. (2009) realizaram pesquisa em domicílios de cinco países europeus. Os autores encontraram diferenças de gênero, demonstrando que as mulheres são menos propensas a investir em ativos de risco. Segundo Mel et al. (2007), como os homens têm maior influência sobre a destinação da renda no agregado familiar, podem, em parte, determinar as decisões de investimento das mulheres, mas a razão pela qual as mulheres deixam de investir permanece desconhecida. Recentes estudos feitos por Bonte e Jarosch (2011) relatam que as diferenças entre homens e mulheres na aversão ao risco devem-se à forma de socialização das mulheres e à falta de encorajamento para competir em um ambiente de negócios. Ainda no que se refere à influência do fator gênero no sucesso do negócio, Schor (2006) constatou que a maioria dos empreendedores são homens, que estes dominam fortemente o processo de inovação e a parte técnica, são ligeiramente mais objetivos que as mulheres e consideram a taxa de rentabilidade boa, o que os torna mais otimistas.

Consoante Aghion e Morduch (2005), a mulher é mais conservadora em suas estratégias de investimento, fato este que também será investigado no presente trabalho. Apesar dos ganhos de poder das mulheres advindos do microcrédito, não há consenso sobre o papel do gênero no comportamento diante do investimento. Seguindo a hipótese de diferenciação nas preferências pelo risco, espera-se que as mulheres tenham trajetórias de crescimento com menores retornos, acompanhados de menores riscos. Esta hipótese será testada por meio da estimação de equações de crescimento em modelos de efeito misto.

#### 1.6. Empreendedorismo e Microcrédito

O empreendedorismo é um fenômeno que vem crescendo e se popularizando, mostrando-se de extrema importância no impacto do desenvolvimento econômico e social de uma região. "Empreendedorismo é o envolvimento de pessoas e processos que, em conjunto, levam à transformação de ideias em oportunidades" Dornelas (2005, p.39).

Um exemplo da importância desse processo é o crescimento das oportunidades encontradas no mercado e sociedade para o desenvolvimento de pessoas e comportamentos que represente essas ações no dia a dia. A junção do engajamento de pessoas junto às características empreendedoras contribui para o crescimento da livre iniciativa favorecendo e promovendo-a como práticas de resultados, a fim de beneficiar o ambiente aonde se aplica.

Para Fróes e Melo Neto (2002, p.9), o empreendedorismo é um processo dinâmico pelo qual indivíduos identificam ideias e oportunidades econômicas e atuam desenvolvendo-as, transformando-as em empreendimentos e, portanto, reunindo capital, trabalho e outros recursos para a produção de bens e serviços.

O empreendedor detém um papel fundamental como intermediário na base de troca, efetuando a transição de serviços e produtos entre a relação de oferta e demanda visando à realização das expectativas dos interessados (HISRIC, 1986). A interação de comportamentos empreendedores que envolvam o estudo das carências do mercado é fundamental para o empreendedor alcançar o objetivo, pois entender as necessidades da sociedade amplia as opções de soluções e desenvolvimento de novos produtos e serviços e sua aplicabilidade.

Para a realização dessas expectativas é importante o autoconhecimento em relação ao projeto do negócio e o perfil do empreendedor que resulta em algumas características para a concretização das atividades. No entendimento de Dornelas (2010), o empreendedor tem como características: identificação e entusiasmo pelo desenvolvimento do seu negócio, capacidade de transformar o ambiente em que se encontra através da sua criatividade, e possui também visão futura para minimização dos riscos e sensibilidade para localizar oportunidades.

Como uma vertente do empreendedorismo, apesar de ser um tema novo e em desenvolvimento, temos o empreendedorismo social, alicerçado no propósito de atuação de missão social (DEES, 2002, p. 3), ou seja, o que os difere é a forma como são empregados. A demanda do social visa corresponder às emergências sociais, que tem como objetivo criar estratégias para solucionar e responder esses problemas a

fim de beneficiar a sociedade através de ferramentas e conceitos teóricos e práticos utilizados no empreendedorismo comum.

Segundo RAO (1998) o empreendedorismo social é um processo que envolve pessoas que aplicam os seus conhecimentos e experiências profissionais a favor do outro, a fim de colaborar, visando além do lucro. A importância da integração das pessoas e suas habilidades no empreendedorismo social fortalecem a essência e ampliação dessas práticas na sociedade, possibilitando o desenvolvimento de questões voltadas à minimização de problemas sociais.

O empreendedorismo social, bem aplicado se transforma em agente de mudança e transformação positiva, concedendo acesso e impacto na vida das pessoas e gerando reconhecimento e o fortalecimento de ações propostas pelo negócio. O privilégio da aplicação do modelo de gestão consciente a fim de corresponder às perspectivas sociais, é um mercado de necessidades e oportunidades e que influencia no desenvolvimento econômico e social agenciando as necessidades e carências de todos.

Ainda sobre o ponto de vista das diferentes formas de exercer o empreendedorismo tradicional e social, Melo Neto & Fróes, (2002) diz que o empreendedorismo social consiste em uma nova busca na qual o negócio deixa de almejar o objetivo clássico dos negócios tradicionais passando a direcionar o foco de atuação à sociedade, envolvendo em seu plano de ação o governo, setor privado e a comunidade que são setores que detém um papel fundamental de transformação e poder de impacto.

De acordo com os autores a razão de existência do empreendedorismo social está inerente ao propósito e objetivo de desenvolver práticas que beneficie melhorias para sociedade, diferentemente do empreendedorismo tradicional, que tem como força maior a captação de lucro.

Quadro 3: Comparação entre empreendedorismo tradicional e social

EMPREENDEDORISMO TRADICIONAL	EMPREENDEDORISMO SOCIAL
É individual	É coletivo
Produz bens e serviços para o mercado	Produz bens e serviços para a Comunidade
Foco no mercado	Foco na busca de soluções para os problemas sociais
Sua medida de desempenho é o lucro	Sua medida de desempenho é o impacto social
Visa satisfazer as necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	Visa resgatar pessoas da situação de risco social e promove-las

Fonte: Melo Neto e Froes (2002, p.11).

O empreendedorismo mitiga o desemprego, o subemprego ou a ocupação precária, além de fortalecer a inserção econômica dos cidadãos que têm alguma potencialidade empreendedora. É também um importante mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social, buscando a sustentabilidade de grupos e setores fragilizados.

É oportuno analisar o microcrédito como ferramenta de fomento ao empreendedorismo. Ampliar os serviços de crédito à base da pirâmide social visa mitigar as desigualdades e exclusão social, fatores contributivos que emperram o crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o microcrédito pode ser um instrumento de amplo alcance às comunidades mais pobres, na promoção de mudanças sociais.

## 2. O SISTEMA FINANCEIRO INCLUSIVO, O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A DESIGUALDADE SOCIAL

### 2.1. A inclusão financeira

A inclusão financeira é definida como a disponibilidade e a igualdade de oportunidades para acessar serviços financeiros. Aqueles que promovem a inclusão financeira argumentam que os serviços financeiros podem ser vistos como tendo externalidades positivas significativas quando mais pessoas e empresas participam. O objetivo fundamental da inclusão financeira é disponibilizar serviços financeiros que atendam às necessidades específicas dos usuários sem discriminação, propiciando à população mais acesso ao sistema financeiro.

Em 2015, em pelo menos 60 países ao redor do globo, a inclusão financeira figurava nas agendas governamentais como um objetivo prioritário (SAHAY et al., 2015). Nesse sentido, a promoção da inclusão financeira tornou-se assunto recorrente na agenda internacional e passou a ser amplamente reconhecida como uma das mais importantes ferramentas para se promover o desenvolvimento econômico, o que levou vários países a se comprometerem publicamente em criar estratégias para sua promoção.

Em que pese a inclusão financeira ser apontada como um caminho para a superação da pobreza e da exclusão social, estar excluído do sistema financeiro tradicional não decorre de uma escolha deliberada e consciente do indivíduo. A exclusão financeira é um problema que está associado à exclusão social e incide majoritariamente sobre os que se encontram em situação de vulnerabilidade, tendendo a agravar sua situação.

Entre as causas da exclusão financeira, a literatura aponta para diversos fatores que impedem o acesso e o uso dos produtos e serviços financeiros (DIAS; SELTZER, 2009). O mais relevante, no entanto, consiste no fato de as instituições financeiras estabelecerem critérios rígidos de seleção de clientes, focando em um público alvo específico, com taxas e tarifas elevadas. Além disso, contratos elaborados em

linguagem não acessível, bem como exigências de garantias etc., o que dificulta, e em alguns casos impede, o acesso ao sistema financeiro formal. Assim, são poucos os clientes que conseguem atender às exigências, permanecendo um grande contingente à margem do sistema.

A promoção da inclusão social e financeira tem sido preocupação frequente do Brasil, que tem buscado ações governamentais que contribuam com a ampliação da economia e o seu desenvolvimento por meio de estratégias e ações de políticas públicas efetivas (FERREIRA, 2018). Tendo em vista a relevância da inclusão financeira, Siqueira (2015) evidencia que as políticas públicas e sociais têm implementado ações assertivas, como a disponibilização de crédito para indivíduos que desejam investir, bem como a inserção de suas ideias de negócio no mercado e a percepção do sujeito sobre o microcrédito como uma alternativa de inclusão social.

De acordo com Siqueira (2015), as buscas pela inclusão financeira e redução da disparidade de renda não se deve apenas às políticas públicas. Cabe frisar que, além do setor público, as instituições privadas desempenham um papel imprescindível quando se busca incluir os cidadãos sem que haja sua exclusão financeira por meio de programas e estímulos econômicos.

É importante destacar o papel fundamental das microfinanças para a inclusão financeira e social, dada a sua relevância e capacidade de impactar vidas de pessoas de baixa renda. A disponibilização do microcrédito produtivo por meio das políticas públicas corrobora não apenas para o indivíduo, mas também para o desenvolvimento econômico da região em que se deseja investir, agregando valor econômico à região e ao próprio país. De acordo com Domingues (2015), o acesso ao microcrédito é uma forma efetiva de mitigar a disparidade social, fazendo uso de políticas econômicas assertivas, viabilizando o acesso de todos ao crédito.

Cabe ressaltar que os programas voltados ao microcrédito, de um modo geral, têm como finalidade a inclusão social, para que os microempreendedores possam se desenvolver economicamente e propiciar melhorias para sua região, visto que a disponibilização do microcrédito efetiva oportunidades, possibilita a perenidade do

negócio e, ainda, contribui com os diversos aspectos sociais e econômicos (SIQUEIRA, 2015).

Na visão de Sarma (2012), um sistema financeiro inclusivo é desejável, uma vez que facilita a alocação eficiente dos recursos produtivos, permitindo a expansão de investimentos, o crescimento econômico e a formação de capital, configurando um ciclo virtuoso. Além disso, o sistema financeiro inclusivo é responsável por melhorar a gestão das finanças pessoais e por contribuir com a redução dos canais de crédito informais. Sendo assim, ampliar o acesso ao sistema financeiro formal para aqueles até então excluídos representa um aumento do bem-estar para essas pessoas, além de serviços financeiros mais eficientes. A falta de acesso ao sistema financeiro em uma sociedade em que as transações sociais se realizam predominantemente por meio do sistema financeiro impede a participação social ativa e o pleno exercício da cidadania.

## 2.2. Microcrédito: Assimetria da informação, seleção adversa e risco moral

De acordo com a teoria econômica neoclássica, em competição perfeita, oferta e demanda determinam o preço de equilíbrio. Isso significa que é o mercado, e não os indivíduos, que determina as condições em que se estabelecem as trocas. Dessa maneira, ofertantes e demandantes operando em um mercado perfeito atuam em conformidade com o preço que se estabelece pela interação entre demanda e oferta, sem que nenhum indivíduo isoladamente possa influenciar o preço ou quantidade transacionada no mercado (ALBUQUERQUE, 1987).

Contudo, o pleno funcionamento de um mercado perfeito pressupõe a existência de simetria de informação. Aghion e Morduch (2005) argumentam que, no mercado de crédito em geral, e de igual modo no microcrédito, ocorre o chamado problema de agência em que a concedente do crédito (o principal) não é capaz de avaliar, com razoável precisão, o nível de risco do projeto do tomador do crédito (o agente). A incapacidade do “principal” em averiguar a lucratividade e/ou o esforço empreendido pelo “agente” na condução do projeto resulta da existência da assimetria de informação e traz como consequência a operação ineficiente do mercado.

Por assimetria de informação entende-se a situação em que uma das partes envolvidas na transação possui mais informação sobre o objeto da contratação do que a outra. Tal situação confere a uma das partes uma vantagem desproporcional em relação à outra, o que pode levar a um comportamento oportunista. Logo, a que detém mais informação passa a agir para alcançar seu próprio interesse em detrimento da outra parte. Esse comportamento tende a se agravar quando a contraparte não consegue avaliar o risco envolvido na operação e, mesmo quando tem ciência desse risco, não dispõe de meios para se proteger (NITSCH; SANTOS, 2001).

De acordo com Sampaio (2016), o microcrédito reflete a assimetria da informação, haja vista que há infindas divergências no que se refere à informação entre os credores e tomadores de crédito, ou seja, os tomadores de baixa renda não possuem histórico de crédito, documentação que comprove renda ou garantias reais. Diante da dificuldade, ou mesmo da impossibilidade, de classificar adequadamente os indivíduos de acordo com o nível de risco, o sistema financeiro formal tende a evitar esse público, implicando na baixa oferta de crédito para esse segmento, resultando no funcionamento irregular do mercado. O resultado é a ineficiência do mercado, já que tomadores de baixo risco e com bons projetos não conseguirão ter acesso a crédito para levar adiante seus planos. Isto porque esses indivíduos não conseguirão o crédito de que necessitam para realizar o investimento, ou somente obterão crédito em condições desfavoráveis, isto é, com taxas de juros elevadas, prazos reduzidos, ou exigências de documentação e garantias que eles não dispõem.

A ineficiência decorrente da assimetria da informação reflete-se em dois problemas distintos, largamente abordados pela literatura econômica. O primeiro é a seleção adversa que se manifesta antes da assinatura do contrato de concessão do crédito. O segundo é o chamado risco moral que pode ocorrer após a assinatura do contrato. Nesse sentido, trataremos cada um desses problemas separadamente para entender seus impactos sobre o mercado de crédito e o que pode ser feito para corrigir essa falha de mercado.

Dada a assimetria de informação, os ofertantes de crédito, não podendo segregar os indivíduos de acordo com o nível de risco, somente irão ofertar crédito mediante a cobrança de taxas mais elevadas de juros. Nessas condições, os demandantes com bons projetos deixarão o mercado, enquanto os tomadores com

projetos mais arriscados permanecerão. É exatamente isso o que se define como seleção adversa, ou seja, a assimetria de informação faz com que os tomadores de crédito sejam os indivíduos com maior nível de risco. Em contrapartida, os indivíduos com projetos menos arriscados se auto excluem do mercado de crédito, aumentando as chances de os ofertantes de crédito, mesmo cobrando taxas de juros maiores, perderem dinheiro nessas operações. A conclusão é que, em decorrência da seleção adversa, nenhum crédito será ofertado para esse segmento, levando ao colapso do mercado de crédito para a população de baixa renda, justificando, assim, a intervenção para se corrigir a falha de mercado.

Portanto, quando indivíduos com níveis de risco diferentes são tratados em conjunto no mercado de crédito, sem que se possa classificá-los adequadamente, a mesma taxa de juros será aplicada a todas as operações. Para compensar esse risco mais elevado, as taxas de juros serão elevadas a fim de cobrir os custos e compensar as eventuais perdas. A dificuldade de manter o mercado operando em um nível ótimo de eficiência decorre da impossibilidade, dada a falta de informação, de se definir uma taxa que simultaneamente a) seja atrativa para todos os tomadores de baixo risco e b) seja suficiente para cobrir todos os custos esperados pelo emprestador (AGHION; MURDOCH, 2005).

Aghion e Murdoch (2005) contrapõem que a assimetria de informação por si só não causa a ineficiência do mercado. Até um determinado nível de risco, é possível se estabelecer uma taxa de juros que atenda simultaneamente as duas condições acima mencionadas. Nesse caso, a taxa de juros mais elevada para compensar o risco tem apenas impactos distribucionais, piorando a situação dos tomadores mais seguros, mas ainda assim sem expulsá-los do mercado. Quando o nível de risco se eleva, isto é, quando se considera que os indivíduos de maior risco são ainda mais arriscados, será necessária uma taxa ainda mais elevada e, nesse caso, os tomadores de baixo risco saem do mercado, permanecendo apenas os de risco mais elevados (seleção adversa).

Esse tipo de situação, contudo, poderia ser evitada se as instituições que fornecem crédito dispusessem de informações suficientes e precisas para avaliar os clientes de acordo com seu nível de risco, porém vimos que falhas de mercado impedem que tais informações estejam disponíveis. Alternativamente, a solução do

problema poderia ser alcançada se o tomador tivesse ativos reais para oferecer como garantia da operação ou o prestador pudesse, de forma rápida e a baixo custo, coletar e avaliar informações dos potenciais clientes.

De acordo com o Global Financial Development Report (BANCO MUNDIAL, 2014), as falhas de mercado tornam os custos dos serviços financeiros excessivamente altos, constituindo-se em barreiras para o uso regular desses serviços. Dessa forma, o Relatório destaca que a política pública para o setor deve focar prioritariamente na resolução dessas falhas.

Nesse contexto, o microcrédito é percebido como uma ferramenta que permite suprir a falta de informações sobre o risco dos tomadores, bem como possibilitar que operações de crédito com o público de baixa renda possam ser realizadas com baixo custo. Isso decorre do fato de que, embora de maneira informal, essa clientela tem um “registro” de histórico de crédito, ou seja, o fato de não ser atendida pelo sistema financeiro tradicional não significa que ela não toma crédito. Isso ocorre de maneira precária, por meio de empréstimos contraídos junto a parentes ou os chamados agiotas, que via de regra cobram juros exorbitantes. Esses fornecedores de crédito informais dispõem de valiosas informações sobre o histórico de crédito de cada cliente.

É sobretudo essa simetria de informação que se estabelece entre tomador e prestador dentro da comunidade que permite o regular fornecimento do crédito para esse público. A criação de instituições de microfinanças com capacidade para mobilizar recursos suficientes e acesso a informações sobre os tomadores é vista como uma solução viável para o atendimento da população de baixa renda. A política de microcrédito foi desenhada a partir dessas premissas. Criaram-se instituições especializadas para trabalhar com esse público alvo, fazendo uso de uma metodologia específica que prima, sobretudo, por reduzir o problema da assimetria de informação.

As instituições de microfinanças, a exemplo dos prestadores informais, estabelecem um relacionamento de proximidade com os clientes, e entre os clientes, de forma que possam obter as informações necessárias para avaliar e monitorar o nível de risco de cada tomador. A técnica de conceder empréstimo em grupo, em que cada participante é responsável pelos demais, é fundamental para garantir o baixo nível de inadimplência. Operando com base no modelo de responsabilidade solidária

ou aval solidário, as IMFs asseguram-se de que os grupos serão formados por indivíduos que se conhecem entre si e que somente admitem no grupo pessoas em que eles confiam e reputam ser bons pagadores.

O aval solidário é uma forma de mitigar os riscos, já que, dentro da vizinhança, o fluxo de informações entre as pessoas é maior. Os vizinhos, por conhecerem uns aos outros, podem selecionar para fazer parte de seus grupos os tomadores que considerarem menos arriscados, excluindo os mais arriscados. Dessa forma, a queda da taxa de inadimplência permitiria a redução do nível de risco enfrentado pelas instituições financeiras e, conseqüentemente, a queda das taxas de juros cobradas.

Ademais, como todos são responsáveis pelo valor total emprestado, o grupo irá empenhar-se para que cada indivíduo pague regularmente o empréstimo. Em caso de inadimplência, todo o grupo é penalizado, ficando todos impedidos de contrair novos empréstimos, mesmo aqueles que pagaram o valor total recebido.

Já o risco moral acontece após o fechamento do contrato de empréstimo, em decorrência das dificuldades e custos que as IFs enfrentam para realizar o monitoramento de seus clientes. A falta de um sistema de monitoramento eficiente pode ser um incentivo para que o cliente, na tentativa de obter maiores ganhos, invista em atividades mais arriscadas do que o combinado no contrato. No caso de fracasso do investimento realizado, as eventuais perdas serão divididas com a IF, já que o cliente não será capaz de honrar suas dívidas. Em caso de sucesso, ao contrário, os ganhos serão exclusivos do cliente. Tal situação constitui um incentivo para o investimento em atividades de maior risco. Quando se utiliza o sistema de aval solidário, as perdas passam a ser divididas entre os membros do grupo, fazendo com que eles fiscalizem as atividades uns dos outros, de modo a reduzir os riscos da IF e do próprio grupo.

De acordo com Morduch (1999), o aval solidário reduz os efeitos negativos da assimetria de informação existente entre a IMF e os seus clientes, tais como a seleção adversa e o risco moral.

Apesar dos seus benefícios, o aval solidário não é adotado em todas as IMFs, em função, principalmente, de fatores culturais, como a dificuldade dos tomadores de estabelecer laços de confiança entre si para a formação do grupo. Outras formas

utilizadas pelas IMFs para reduzir os riscos de inadimplência são os esquemas de empréstimos progressivos, nos quais os valores do crédito aumentam à medida que o cliente se mostra adimplente perante a instituição.

A amortização dos empréstimos costuma ser realizada em pequenas parcelas semanais ou quinzenais, de forma a evitar que os tomadores acumulem grandes dívidas. Além dos chamados colaterais sociais, as IMFs contam com um importante ator na sua aproximação com os clientes: o agente de crédito, que costuma fazer visitas pessoais aos empreendedores e aos seus negócios e é responsável por analisar e monitorar os empreendimentos atendidos e o seu fluxo de receitas e despesas, para verificar se há capacidade de pagamento. O monitoramento contribui para minimizar os problemas de risco moral a que estão suscetíveis às IFs. Além disso, o agente de crédito pode fornecer apoio técnico e de gestão ao empreendedor na condução do seu negócio.

### 2.3. O microcrédito como política pública para geração de trabalho e renda

As políticas públicas, por definição, são um conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelos governos nacional, estadual ou municipal que afetam todos os cidadãos, de forma direta e/ou indireta, objetivando garantir os direitos aos cidadãos. Para Lima (2012), políticas públicas são um conjunto de decisões e não uma decisão isolada, enfatizando-se sua gestão econômica, com atenção ao impacto social e econômico que os investimentos nessas políticas devem gerar. Nesse mesmo sentido, Freitas (2016) corrobora que se trata de uma tomada de decisões que ocorrem de maneira coletiva e que buscam soluções quanto ao impacto econômico e social.

Conforme descrito por Peters (1986), a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Para Bucci (2001), as políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses.

Nesse sentido, Nunes (2017) considera o microcrédito imprescindível para geração de trabalho e renda, visto que se trata de uma política primordial para a economia, bem como expansão assertiva da produção para o desenvolvimento de maneira sustentável da economia. Ademais, é possível compreender que os Programas de Microcrédito possibilitam não apenas a geração de trabalho e renda, mas que corroboram também para a maximização do crescimento econômico da comunidade, viabilizando ainda o desenvolvimento efetivo regional (MARQUES, 2016).

Em se tratando da política de geração de trabalho e renda, sabe-se que o microcrédito passa a atender a premência frente à crise empregatícia, dispondo de medidas assistenciais, criando oportunidades e fornecendo subsídios para o processo de produção de trabalho e renda por meio do empreendedorismo e alternativas de geração de renda (FERREIRA, 2018). Dados do Banco Mundial evidenciam que as políticas de microcrédito são de grande valia quando se busca minimizar a pobreza, bem como a geração de renda, visto que em Bangladesh, por exemplo, país considerado pobre, tem-se inserido medidas de crédito, melhorando as tendências tanto econômicas quanto sociais do país (LIMA, 2016).

Cabe salientar que, por meio das medidas de microcrédito, é possível subsidiar a população desfavorecida, dando condições para que possa desenvolver seu próprio trabalho, gerar renda a enfrentar os desafios da pobreza e da escassez (NUNES, 2017). Siqueira (2015) argumenta que o microcrédito se trata de um modelo efetivo para geração de trabalho e renda, haja vista que corrobora com os aspectos econômicos e sociais, combatendo o desfavorecimento no que se refere à pirâmide social.

Vale frisar que os programas de disponibilização do microcrédito têm buscado dinamizar a sustentabilidade em relação à renda, mediante políticas redistributivas que possam assegurar a autonomia e, ainda, possibilitar a independência econômica e as melhorias no que se refere ao bem-estar social por meio do microcrédito (FERREIRA, 2018).

Nesse sentido, as políticas de geração de trabalho e renda por meio da concessão de crédito aos micros e pequenos empreendedores, assim como aquelas voltadas para fomentar as instituições de microcrédito, cumprem a função de gerar trabalho e renda aos menos incluídos, porém não são um instrumento compensatório, ou seja, não têm o poder de alavancar o crescimento econômico. São instrumentos pró-cíclicos, que tendem a se expandir com o aquecimento da economia e a queda do desemprego (KHANDKER, 2005).

#### 2.4. Desigualdade: O microcrédito é um redutor eficaz?

Na visão de Lopes (2017), a desigualdade social vai contra o desenvolvimento social, e acaba sendo um grande desafio para os governantes. Pode-se dizer que todo o processo provindo da globalização da economia, além de ter trazido benefícios, efetivou ainda consequências negativas, contribuindo com disparidade social e maximizando a desigualdade. Para Freitas (2010), a disparidade social remete à falta de possibilidades de escolha, além de premências quanto aos recursos de melhorias para uma vida digna, que possibilite a retirada do cidadão da condição de pobreza, de vulnerabilidade e de isolamento.

Atualmente, o Brasil atravessa seu mais longo processo de alta da desigualdade de renda. Desde 2015, o Índice de Gini da Renda do Trabalho Domiciliar per capita tem demonstrado contínua trajetória de aumento, muito explicada pela recessão e ascendente desemprego que atingiram o país desde então. O Gráfico 2 demonstra a evolução do mesmo indicador, desde o primeiro trimestre de 2012 até o segundo de 2019.

**Gráfico 2.** Gini da Renda do Trabalho Domiciliar per capita



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Modificado pela autora

Como se vê, o Índice de Gini partiu, no quarto trimestre de 2014, de 0.602 para o patamar de 0.629 no último trimestre. Com exceção do primeiro trimestre de 2019, este representa o maior valor do índice desde o início da série histórica da PNAD Contínua. O indicador mede a desigualdade numa perspectiva distributiva dos rendimentos, de modo que, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade, ao passo que, de forma inversa, o valor 0 indica a igualdade perfeita na distribuição da renda.

Entretanto, embora ainda muito alta, a desigualdade de renda no Brasil parece rumar a uma estabilização, inclusive com a possibilidade de uma eventual reversão em sua trajetória de alta nos próximos trimestres. Tal análise é possibilitada por meio de uma base interanual de comparação do Índice de Gini, através da qual se compara o indicador no trimestre de um ano com relação ao mesmo trimestre do ano anterior. Dessa forma, torna-se possível retirar o peso dos componentes de sazonalidade sobre determinantes da desigualdade, como os padrões anuais de contratação e demissão do mercado de trabalho, por exemplo. O Gráfico 3 retrata o exposto:

**Gráfico 3** – Variação do Gini da Renda do Trabalho Domiciliar per capita



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Modificado pela autora

Como se pode ver, por mais que ainda cresça em relação ao mesmo período do ano anterior, o Índice de Gini tem crescido a taxas cada vez menores nos últimos trimestres. Quando – e se – vier a cruzar o eixo horizontal, poderá ser observada uma reversão da tendência recente da desigualdade no país.

A distribuição de renda é, sem dúvida, outro fator de relevância a ser considerado no combate à pobreza, pois, sendo mais equitativa, tende a potencializar o efeito do crescimento econômico.

A geração de emprego e renda é outra maneira de buscar a redução da proporção de pobres. Nesse sentido vários programas de geração de emprego são testados ao longo de décadas, motivados principalmente pela onda de desemprego que o país vem enfrentando. É diante desse quadro que a busca de alternativas para o problema do desemprego levou os governantes e estudiosos do tema a apresentar, como solução, “a abertura do próprio negócio” que, na literatura econômica, vem ganhando cada vez mais espaço e geralmente aparece sobre a denominação de “empreendedorismo”. Todavia surge outro questionamento, relacionado à dúvida que surge para o empreendedor sobre como abrir seu próprio negócio ou incrementar o pequeno negócio já existente, não se dispondo de capital para isso. É em resposta a esse questionamento que o microcrédito ganha corpo nas políticas públicas. Boa parte

dos programas de microcrédito tem como objetivo principal o combate à pobreza, como é o caso do Prospera, que será tratado posteriormente.

É importante salientar que os Programas de Microcrédito são direcionados ao atendimento das premências de empreendedores que se enquadram na baixa renda, como forma de mitigar os problemas econômicos, viabilizando, assim, a capacidade produtiva das micro e pequenas empresas, propiciando a abertura de novos negócios, bem como a sua ampliação, aquecendo o mercado (LIMA, 2016).

Para Ferreira (2018), o microcrédito é um empréstimo que auxilia os empreendedores informais, de maneira que acaba possibilitando a inclusão social e financeira de informais no mercado econômico, contribuindo para o enfrentamento da desigualdade social.

De acordo com Klink (2011), é imprescindível que haja uma maior participação dos municípios para que se possa buscar subsídios e redistribuição econômica, minimizando a desigualdade social. No entanto, sabe-se que as políticas relacionadas ao microcrédito, apesar de suas limitações, as quais remetem ao entendimento de que por si só não é possível resolver os problemas associados à pobreza, é possível compreender que, se bem orientadas e administradas, viabilizam grandes melhorias frente à desigualdade social (LIMA, 2016).

### **3. O PROSPERA**

#### **3.1. Caracterização do Programa**

O Prospera foi concebido como um instrumento de política pública governamental destinada a garantir o direito ao crédito aos segmentos sociais historicamente marginalizados pelo sistema financeiro tradicional. Seu objetivo primordial é permitir, nesses segmentos, que as pessoas possam, por meio do trabalho empreendedor, desenvolver seus negócios, gerar renda, manter e gerar ainda novas ocupações de trabalho. Portanto, a avaliação desse tipo de política pública deve trazer subsídios necessários para que este instrumento de microcrédito seja efetivo, ampliado e consolidado na economia local.

O Programa Prospera faz parte do Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado, formulado pela Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, que visa efetivar contribuições para o desenvolvimento do empreendedorismo através do acesso ao crédito de modo orientado com juros reduzidos (FREITAS, 2016).

O programa utiliza recursos do FUNGER (Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal), concedido para o atendimento das necessidades financeiras de empreendedores caracterizados como pessoas físicas ou jurídicas, das áreas urbanas e rurais, que possuem atividades produtivas de pequeno porte e tem como principal objetivo fortalecer os empreendimentos de baixa renda dos setores populares, informais e formais, das áreas urbanas e rurais, gerando emprego e renda e mantendo as ocupações já existentes.

O FUNGER/DF foi instituído pela Lei Complementar nº 704/2005 e é gerido pelo Conselho de Administração/CONAF, criado para atender aos requisitos da Lei Complementar nº 292, de 02/06/2000, que dispõe acerca das condições de instituição e funcionamento de fundos públicos. Cabe ao Conselho de Administração a gestão do patrimônio do Fundo, o estabelecimento das taxas de juros por meio de resoluções, dos prazos, a emissão de normas sobre as condições de renegociação de dívidas e demais procedimentos relacionados à execução dos recursos, observados os dispositivos das Leis Complementares nº 704 e nº 868.

Nesse sentido, o FUNGER apresenta sua função social, haja vista que faz parte de Políticas Públicas que almejam a inclusão social e econômica, além de contribuir com a geração de renda. Ainda em conformidade com a LC nº 704/2005, o art. 2º considera que:

Art. 2º O FUNGER/DF será constituído:

I - por dotações orçamentárias que lhe forem destinadas;

II – pela transferência integral do patrimônio financeiro do Fundo para Geração de Emprego e Renda – FUNSOL/DF, criado pela Lei Complementar nº 005, de 14 de agosto de 1995, alterada pela Lei Complementar nº 113, de 02 de julho de 1998;

III - por receitas auferidas com as aplicações dos recursos que o constituem;

IV - por recursos oriundos de instituições nacionais e internacionais;

V - por retorno dos financiamentos concedidos, incluindo todos os encargos deles decorrentes;

VI - por receitas decorrentes de aplicações no mercado financeiro dos recursos que o constituem;

VII – por contribuições financeiras mensais devidas por optantes, por regimes tributários especiais ou por sujeitos de benefícios por incentivos fiscais, na forma da legislação específica, inclusive as relativas ao art. 37, inciso II, da Lei nº 1.254, de 8 de novembro de 1996, com alteração da Lei nº 2.381, de 20 de maio de 1999, ao art. 7º, § 8º, da Lei nº 3.152, de 6 de maio de 2003, e ao art. 25, § 2º, da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003 (BRASIL, 2005).

O microcrédito voltado ao público urbano do programa Prospera é destinado ao capital de giro do negócio, com intuito de viabilizar ao microempreendedor a possibilidade de compra de matéria-prima, ou até mesmo de mercadorias para maximização do negócio. Pode-se dizer, ainda, que o investimento corrobora com a aquisição de máquinas, bem como de equipamentos e subsídios para o devido funcionamento do negócio (BRASIL, 2020).

Para concessão do microcrédito, de acordo com o Programa Prospera, os cidadãos da zona urbana devem se encaixar em requisitos específicos, como possuir empreendimento (atividade produtiva própria) que esteja comprovadamente em funcionamento há pelo menos seis meses, não apresentar restrição na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, ou seja, não possuir dívidas junto ao GDF (IPTU, IPVA, Dívida Ativa etc) e Proponentes, sócios, empresas e avalistas não podem ter restrição de CPF/CNPJ junto à SERASA.

Em relação aos cidadãos da zona rural, o microcrédito é concebido aos pequenos produtores rurais, desde que o indivíduo passe a buscar pela solicitação do

crédito diretamente na regional da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF que passa a atender esse tipo de modalidade de concessão.

No que se refere ao microcrédito voltado ao público rural, o principal intuito é propiciar o fortalecimento dos produtores e cooperativas da zona rural, contribuindo para a geração de renda e o desenvolvimento por meio do financiamento da produção agrícola (custeio), visto que o microcrédito visa custear os gastos associados a insumos ou preparação do terreno para o plantio, dentre outras atividades de produção rural (BRASIL, 2020).

O investimento do microcrédito para o público rural, assim como para o setor urbano, busca viabilizar a aquisição de máquinas, bem como de equipamentos e instalações necessárias (BRASIL, 2020).

Cabe ressaltar que o valor de créditos liberados pelo programa pode variar entre R\$ 4,2 mil e R\$ 83,3 mil. Diante disso, o crédito, ao ser concedido como forma de investimento e injeção econômica no negócio, pode ser parcelado em até 36 vezes. No caso das áreas urbanas, há carência de até 3 meses para capital de giro e 12 meses para investimento, enquanto que para áreas rurais pode chegar a 12 meses de carência para custeio e 24 meses para investimento. (BRASIL, 2018). Ocorre, ainda, uma determinação em relação aos valores que são liberados pelo programa, de acordo com o limite, com as condições do empreendedor, seja ele formal ou informal, bem como, em conformidade, com área de investimento, tanto no setor urbano ou rural, conforme indicado nas tabelas 1 e 2:

**Tabela 1:** Valores liberados de crédito nas áreas urbanas

<b>Progressividade</b>	<b>Informais</b>	<b>Formais</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>1º) Até 15% do limite</b>	R\$ 4.281,15	R\$ 8.562,45	R\$ 12.500,00
<b>2º) Até 30% do limite</b>	R\$ 8.562,30	R\$ 17.124,90	R\$ 25.000,00
<b>3º) Até 50% do limite</b>	R\$14.270,50	R\$ 28.541,50	R\$ 41.600,00
<b>4º) Até 75% do limite</b>	R\$ 21.405,75	R\$ 42.812,25	R\$ 62.500,00
<b>5º) Até 100% do limite</b>	R\$ 28.541,00	R\$ 57.083,00	R\$ 83.300,00

Fonte: <http://www.trabalho.df.gov.br/prospera/>

**Tabela 2:** Valores liberados de crédito nas áreas rurais

<b>Progressividade</b>	<b>Produtor Familiar</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>1º Empréstimo</b>	Até R\$ 19.160,50	Até R\$ 19.160,51
<b>2º Empréstimo</b>	Até R\$ 28.740, 75	Até R\$ 62.513,25
<b>3º Empréstimo</b>	Até R\$ 38.321,00	Até R\$ 83.351,00

Fonte: <http://www.trabalho.df.gov.br/prospera/>

Os valores de concessão e prazos apresentados são referenciais e estão sujeitos à análise de crédito, levando em conta as necessidades e a capacidade de pagamento do empreendimento, sendo as parcelas para pagamento pré-fixadas.

O Programa Prospera utiliza uma metodologia baseada no relacionamento com os empreendedores, no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, para isso:

- O atendimento ao empreendedor, feito por agentes de crédito aptos a identificar as suas reais necessidades financeiras, além de prestar orientação na aplicação do recurso recebido, objetivando o desenvolvimento do empreendimento;
- O relacionamento da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal com o empreendedor é mantido durante todo o período de contrato e visa um melhor acompanhamento e identificação de necessidades, além do crédito, para garantir o crescimento sustentável da atividade econômica;
- Os créditos são liberados em condições definidas de acordo com capacidade de pagamento do tomador, garantias apresentadas e em valores progressivos para evitar o endividamento.

De acordo com Rosa, Bertholini, Vilela e Campos (2018), o programa Prospera, voltado à manutenção do empreendimento, tem um resultado significativo, se

comparado a outros empreendimentos que contam com outro tipo de recurso de microcrédito. Ainda segundo os autores, o Prospera é um dos programas de microcrédito mais efetivos no Distrito Federal, visto que é relevante quando se busca manter a sobrevivência das micro e pequenas empresas. Cabe ressaltar que os participantes do programa possuem uma baixa competitividade em relação aos recursos, se comparado aos empreendedores não participantes, ou participantes de outros programas de Microcrédito. Dentro dessa assertiva, ainda de acordo com os autores, os empreendimentos que fazem parte do programa Prospera apresentam um menor risco de fechamento, se comparado a empreendimentos que aderem a outro tipo de microcrédito.

### 3.2. Avaliação da política pública de microcrédito: Prospera

Segundo Mehedeff (2002), a política pública pode ser entendida como um processo decisório, em que são estabelecidos os princípios, as prioridades e as diretrizes que organizam os serviços e programas de diferentes áreas que influenciam na qualidade de vida do cidadão e que, quando postas em ação, são implementadas, estando sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Para Bernardoni, Souza e Peixe (2008), a implementação das políticas públicas envolve a participação de diversos atores, sendo entendida como uma engenharia social e um aprendizado coletivo.

Para Garcia (2001), pode-se definir avaliação como uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Contudo, Ala-Harja e Helgason (2000) advertem, de início, que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Esse fato se explica justamente

porque a área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas. Para Ferreira (1999), Mokate (2002) e Garcia (2001), em termos simples, associa-se a avaliação como atribuição de valor. Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”.

Embora a avaliação seja parte de um ciclo de vida de um programa ou política pública, tal preocupação é relativamente recente no Brasil, começando a ganhar notoriedade na década de 1980, durante a transformação do processo político (CASTRO, 1989). De acordo com Trevisan e Bellen (2008), três foram os motivos que impulsionaram a avaliação. Em primeiro lugar, destaca-se a mudança na agenda política. Durante o período ditatorial, a discussão estava limitada aos impactos redistributivos da ação governamental e ao projeto de modernização conservadora do regime. A mudança na agenda trouxe à tona discussões acerca das políticas municipais e da descentralização do poder.

Em segundo lugar, mesmo após o fim da ditadura, não se observa efetividade das políticas públicas em obter os resultados almejados pela população. Desta forma, houve um fortalecimento dos estudos das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a perplexidade e o desencanto em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública.

Em terceiro lugar, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do Aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública nos anos 1980-1990, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na Agenda, tomando o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, com relação à eficiência de políticas e programas (MELO, 1999).

Se, como reverberado na literatura em políticas públicas, a avaliação tem o condão de aumentar a eficiência e a eficácia do setor público, é relevante mencionar que “ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de

desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos”, conforme destacado por Mokate (2002, p. 90). Em outras palavras, apesar do reconhecimento da avaliação como importante ferramenta, ela não se converteu em um processo indispensável que tome parte do processo de gestão (COTTA, 2001; GARCIA, 2001; MOKATE, 2002; FARIA, 2005).

O cerne desses autores que contribuíram para a evolução do campo de estudos das políticas públicas passa pela ideia de que governos agem de forma coordenada para atingir resultados. Sendo assim, tornam-se objeto de estudo e avaliação. Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas pode ser considerada o fim do ciclo que se iniciou na formulação e implantação. Essa opinião é corroborada por Faria (2005), que define essa última etapa como:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability (FARIA, 2005, pp. 97-98).

Para Costa e Castanhar (2003), o grande desafio do aparato estatal é funcionar melhor com menos, isto é, ser eficiente. Nesse sentido, para os autores, prevalece, nos dias atuais, a percepção da importância de avaliação das políticas em curso como instrumento de melhoria e redefinição de planos de governo, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados.

Dessa forma, pode-se avaliar uma política com o critério que melhor se ajusta a sua multiplicidade de características. Por exemplo, uma política efetiva, na visão de Baumol e Oates (1975), requer uma matriz ampla de ferramentas e a disposição de usá-las conforme a necessidade. Nesse sentido, seguem eles, o sistema de preços não é a única forma efetiva de se alcançar certos objetivos desejados pela sociedade. Portanto, formuladores de políticas que não entendem tal peculiaridade

enfrentam grandes dificuldades na formulação e implantação desses instrumentos.

Essa matriz ampla de ferramentas (BAUMOL; OATES, 1975) e a multiplicidade de objetivos (PERMAN et al, 2003) demonstram o quão vasto podem ser as opções para formulação e o quão complexa pode ser a implementação de políticas que visam uma gama de resultados a partir de diferentes pontos de origem. Toda essa situação exigirá diferentes critérios de avaliação das políticas públicas, visando priorizar e mensurar (quantitativa ou qualitativamente) os principais resultados à luz de determinado método.

### 3.3. Critérios para avaliação e características desejáveis

Economistas e estudiosos elegem vários critérios para avaliar determinados instrumentos sob diferentes óticas, conforme citado anteriormente. Após a implantação da política pública e do florescimento de resultados, é importante que se siga a avaliação *ex post*, ou seja, lançar mão de critérios com vistas a medir o grau de funcionalidade do instrumento. Esse é o momento de avaliar os impactos indesejados e efeitos colaterais, bem como as consequências futuras que estão sendo geradas. Nesta etapa é possível fazer a correção do curso e adaptação da forma do instrumento (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Baumol e Oates (1975) elegem oito diferentes critérios para avaliação e características essenciais em programas governamentais, caracterizados em dependência, permanência, adaptação ao crescimento econômico, equidade, incentivos ao esforço máximo, economia, atratividade política, mínima interferência nas decisões provadas.

- *Dependência*: qual o nível assertivo de alcance dos objetivos é esse instrumento? Seria este dependente de outros elementos para alcançá-los?
- *Permanência*: seria um programa midiático ou que resiste surtindo efeitos mesmo quando outras situações dominam o cenário e a atenção dos agentes?
- *Adaptação ao crescimento econômico*: como esse programa lida com a expansão da econômica e os danos e as pressões ao meio ambiente que esse

crescimento pode gerar?

- *Incentivos ao esforço máximo:* como são alocados os incentivos que esse programa oferece e como eles afetam o comportamento dos agentes? É encorajador a ponto de estabelecer firmemente o fim de determinado comportamento perverso?

- *Eficiência:* esse programa atinge seus objetivos com um mínimo de custo ou gera desperdícios para a sociedade?

- *Atratividade política:* como os legisladores encaram esse programa?

- *Mínima interferência nas decisões provadas:* o programa diz exatamente o que o agente deve fazer ou lhe oferece uma gama de opções que induzem aos mesmos objetivos traçados?

Costa e Castanhar (2003) enriquecem o rol de critérios para avaliação, acrescentando alguns mais usuais na atualidade, de acordo com a orientação do manual da UNICEF. A avaliação, segue o autor, deve contemplar o desempenho, implementação e resultados com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de objetivos. Assim os formuladores e tomadores de decisão terão condições de definir os próximos passos em relação à melhoria ou não continuidade de determinado instrumento. Conforme Costa e Castanhar, esses critérios de avaliação podem ser descritos da seguinte maneira:

**a) Eficiência:** Economistas definem como a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa. Dentre as opções disponíveis para a solução de determinada questão, a análise deve ser feita com vistas ao abarcamento da instituição da opção de menor custo e de maior benefício possível.

**b) Eficácia:** Os meios não têm grande peso nesse critério que mede o grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas. Diferente do critério eficiência, para este o importante é o alcance daquilo que foi estabelecido (COSTA E CASTANHAR, 2003). Sendo assim é muito comum observar políticas eficazes, porém não eficientes. Esse critério tem a sua importância em determinados cenários,

principalmente naqueles onde não há parâmetros de comparação de custos por não haverem opções disponíveis de instrumentos.

**c) Impacto (ou efetividade):** Revela se o projeto tem efeitos (positivos) onde foi inserido, de forma ampla, ou seja, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais. Perman et al (2003) estabelecem um critério, de forma teórica próxima desse item, que os autores chamam de “eficiência dinâmica”, que mede a criação de incentivos contínuos para a melhoria de produtos e processos inseridos no mesmo contexto da política central.

**d) Sustentabilidade:** A capacidade de perpetuação dos efeitos benéficos alcançados com os resultados apresentados pelo programa social, através do tempo, o que é classificado por Perman et al (2003) como “efeitos de longo prazo”.

**e) Satisfação do beneficiário:** Avalia a qualidade do atendimento ao beneficiário do programa (COSTA & CASTANHAR, 2003). Apesar da subjetividade do critério, há ferramentas confiáveis na literatura que permitem a medição da qualidade que os beneficiários atribuem à política em questão.

**f) Equidade:** Avalia como os beneficiários de um programa estão sendo atendidos de maneira justa e compatível com as suas necessidades (COSTA & CASTANHAR, 2003). O sentido de equidade é necessário para que seja feita a distinção entre o igualitário e o justo.

É possível escolher um ou mais dentre eles, a depender dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação (UNICEF, 1990, apud COSTA & CASTANHAR, 2003). Contemporaneamente, políticas públicas de microcrédito têm se apresentado como alternativas de geração de renda e emprego para famílias e comunidades em situação de exclusão social e pobreza, alinhando-se às políticas de desenvolvimento de vários países, dentre eles, o Brasil.

## 4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Conforme definido por Diehl e Tatim (2004), a pesquisa constitui-se em um procedimento racional e sistemático, cujo objetivo é a obtenção de respostas aos problemas propostos. Já a metodologia, para os autores, é o estudo e a avaliação dos diversos métodos de pesquisa. Logo, o método deriva da metodologia e trata do conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer a realidade específica, produzir um dado objetivo ou desenvolver certos procedimentos ou comportamentos.

### 4.1. Tipo e descrição geral da pesquisa

O presente estudo foi realizado inicialmente com um levantamento bibliográfico sobre o assunto, abordando os conceitos de Microcrédito, especificamente do Microcrédito Produtivo Orientado, sua relevância e avaliação, por meio da análise documental do Programa Prospera, enquanto política pública voltada à inclusão social e econômica.

Logo, no que se refere ao método do presente estudo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho descritivo e exploratório. De acordo com Vergara (2004, p. 48), a pesquisa bibliográfica é definida como “um estudo sistematizado desenvolvido como base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

Para Oliveira (2001, p. 57) “o método é uma forma de pensar para chegar à natureza de um determinado problema, quer seja para estudá-lo, quer seja para explicá-lo”. A pesquisa se classificou como descritiva, exploratória e como um estudo de caso.

Estudo de caso é descrito como uma pesquisa sobre um determinado indivíduo, família ou grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida.

Em se tratando da pesquisa descritiva, realizou-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador. São exemplos de pesquisa descritiva as pesquisas mercadológicas e de opinião (BARROS; LEHFELD, 2007).

A pesquisa exploratória estabelece critérios, métodos e técnicas para a elaboração de uma pesquisa, visando à descoberta, o achado, a elucidação de fenômenos ou a explicação daqueles que não eram aceitos apesar de evidentes (GONÇALVES, 2014).

#### 4.2. Instrumento de pesquisa

Além da pesquisa bibliográfica e documental, utilizou-se, neste trabalho, relatórios do programa próspera, que possibilitaram uma análise descritiva do programa, corroborando para o desfecho da presente temática.

Para a elaboração do presente estudo, com a finalidade de atingir os objetivos propostos, foi utilizada a representação gráfica que, segundo Lakatos e Marconi (1996), permite uma descrição imediata do fenômeno estudado, de forma atrativa.

#### 4.3. Análise de dados

Em relação à análise de dados, a presente pesquisa pode ser classificada com uma abordagem mista, isto é, tanto quantitativa como qualitativa, posto que envolve tanto a análise estatística de dados, quanto a compreensão e interpretação dos dados à luz de referências afins na literatura. Segundo Diehl e Tatim (2004), a pesquisa quantitativa caracteriza-se pelo uso da quantificação da coleta e no tratamento das informações por meio de técnicas estatísticas. Já a pesquisa qualitativa visa descrever a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis, compreender e classificar os procedimentos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de dado grupo e possibilitar o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

No que se refere à natureza dos dados, utilizou-se sobretudo dados de fontes secundárias. Diferentes dos dados primários, que são colhidos pelo próprio pesquisador, os dados secundários já estão disponíveis, seja em arquivos, banco de dados, índices, relatórios ou fontes bibliográficas (DIEHL; TATIM, 2004).

A realização do presente estudo foi possibilitada pela coleta dos dados disponíveis relativos ao programa Prospera do Distrito Federal, partindo para uma análise efetiva das operações e contratações de crédito no Distrito Federal em todos os setores econômicos, suas características e a relevância da política quando se busca a redução da disparidade social e do desenvolvimento econômico.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1. Resultados

Segundo um levantamento que faz parte das séries especiais da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), Empreendedorismo 1º Semestre/2019, 297 mil pessoas são empreendedoras na capital federal. Esse montante corresponde a 21,7 do total de ocupados no Distrito Federal. Ainda de acordo com a pesquisa, a constituição de negócios e/ou empresas como estratégia de inserção produtiva, geralmente, ganha espaço em conjuntas adversas, caracterizadas pela elevação do desemprego e declínio do assalariamento. Nesse sentido, o Programa Prospera constitui um instrumento de política pública importante, capaz de alavancar resultados sociais e econômicos.

Com o objetivo de avaliar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado Prospera, a Subsecretaria de Microcrédito e Economia Solidária, da Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, disponibilizou os dados estatísticos referentes ao período de 2014 a 2019. Analisando a despesa autorizada, conforme Tabela 3, que consta no Quadro de Detalhamento de Despesas – Q.D.D. do Sistema Integrado de Gestão Governamental SIGGO, 2014 foi o ano que mais recebeu recursos para o Programa Prospera. Foram R\$ 15.278.424,00 (quinze milhões, duzentos e setenta e oito mil, quatrocentos e vinte e quatro reais) no referido ano, efetivando 87% (oitenta e sete por cento) do montante disponibilizado, seguidos dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, que disponibilizaram, respectivamente, R\$ 11.074.646,00 (onze milhões, setenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e seis reais), R\$ 10.714.424,00 (dez milhões, setecentos e quatorze mil, quatrocentos e vinte e quatro reais), R\$ 8.390.325,00 (oito milhões, trezentos e noventa mil, trezentos e vinte e cinco reais) e R\$ 10.572.946,00 (dez milhões, quinhentos e setenta e dois mil, novecentos e quarenta e seis reais).

Ainda no contingente de recursos disponibilizados, cabe informar que, no ano de 2015, quando se obteve o menor valor do período analisado, dá-se a mudança de governo, fato que obrigou o Programa a ficar até outubro do referido ano sem conceder empréstimos.

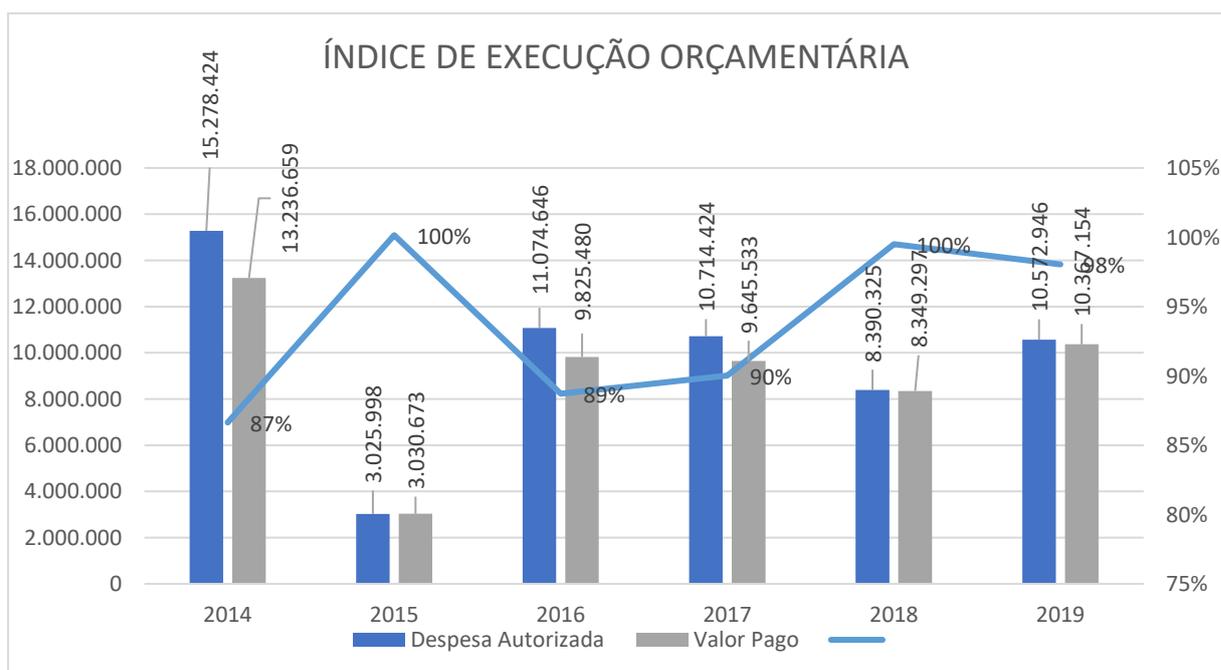
**Tabela 3 – Execução Orçamentária 2014-2019**

Execução Orçamentária 2014-2019						
Descrição	Em R\$					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Autorizada	15.278.424	3.025.998	11.074.646	10.714.424	8.390.325	10.572.946
Valor Pago	13.236.659	3.030.673	9.825.480	9.645.533	8.349.297	10.367.154
	<b>87%</b>	<b>100%</b>	<b>89%</b>	<b>90%</b>	<b>100%</b>	<b>98%</b>

Fonte: Estatísticas do Programa, Quadro de Detalhamento de Despesa/SIGGO – SETRAB

Conforme podemos observar no Gráfico 4, a execução da política pública de microcrédito orientado, referente à execução orçamentária, faz-se de forma eficaz, uma vez que consegue emprestar, no mínimo, 87% dos recursos disponibilizados, chegando a 100% nos anos de 2015, 2018 e 2019.

**Gráfico 4 – Índice de Execução Orçamentária**



Fonte: Estatísticas do Programa, Quadro de Detalhamento da Despesa extraído do SIGGO.

No que se refere às operações de créditos, são distribuídas por área de atividade, sendo urbanas ou rurais, conforme demonstrado no Quadro 4:

#### Quadro 4. Prospera: Áreas por atividade econômica

Urbana	Rural
Comércio	Agricultura
Indústria	Pecuária
Serviço	
Artesanato	

Fonte: Programa Prospera.

#### Tabela 4. Resultado Consolidado das Operações Contratadas por Atividade

Resultado consolidado das operações contratadas por atividade							
ANO	Agricultura	Artesanato	Comércio	Indústria	Pecuária	Serviço	TOTAL GERAL
2014	R\$4.262.027,15	R\$115.275,00	R\$5.435.194,01	R\$497.625,65	R\$1.406.193,39	R\$1.520.343,52	R\$13.236.658,72
2015	R\$737.945,08	R\$42.700,00	R\$1.626.372,97	R\$202.854,00	R\$183.985,24	R\$236.816,00	R\$3.030.673,29
2016	R\$4.132.842,62	R\$73.268,00	R\$3.637.553,00	R\$578.195,00	R\$272.241,77	R\$1.122.379,41	R\$9.816.479,80
2017	R\$3.791.532,88	R\$67.122,50	R\$3.637.278,77	R\$478.161,91	R\$439.749,54	R\$1.231.687,47	R\$9.645.533,07
2018	R\$3.102.057,79	R\$51.872,50	R\$3.322.634,13	R\$629.223,92	R\$224.102,19	R\$1.019.406,20	R\$8.349.296,73
2019	R\$4.231.017,58	R\$0,00	R\$4.087.182,40	R\$538.858,87	R\$283.721,72	R\$1.226.373,26	R\$10.367.153,83
<b>TOTAL</b>	<b>R\$20.257.423,10</b>	<b>R\$350.238,00</b>	<b>R\$21.746.215,28</b>	<b>R\$2.924.919,35</b>	<b>R\$2.809.993,85</b>	<b>R\$6.357.005,86</b>	<b>R\$54.445.795,44</b>

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

No período analisado, 2014-2019, podemos constatar conforme tabela 4, que o comércio se destacou na área urbana, ao que se refere ao montante de operações contratadas, foram 41,45% de empréstimos concedidos para 37% da agricultura, a segunda atividade em destaque.

Em relação à quantidade de contratos efetivados, conforme podemos verificar na Tabela 5, a carteira urbana ganha destaque. São 3.224 contratações para o público urbano e 1.390 para o público rural. No Gráfico 5, índice de contratos efetivados por atividade econômica, 70% são para área urbana e 30% para área rural.

**Tabela 5.** Quantidade de Contratos efetivados – 2014-2019

CONTRATOS EFETIVADOS			
ANO	URBANO	RURAL	TOTAL
2014	922	414	1.336
2015	195	53	248
2016	542	272	814
2017	593	255	848
2018	493	187	680
2019	479	209	688
<b>Total</b>	<b>3.224</b>	<b>1.390</b>	<b>4.614</b>

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

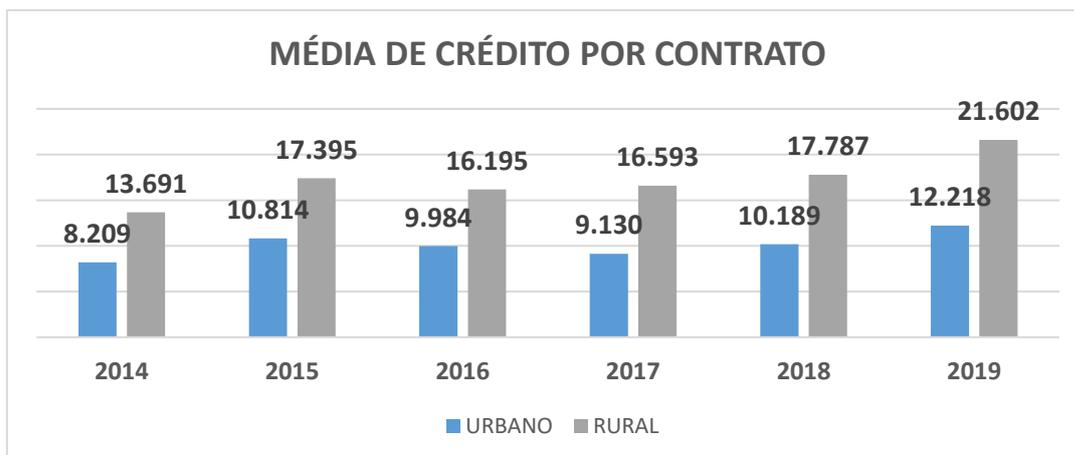
**Gráfico 5 –** Índice de Contratos Efetivados por atividade econômica



Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

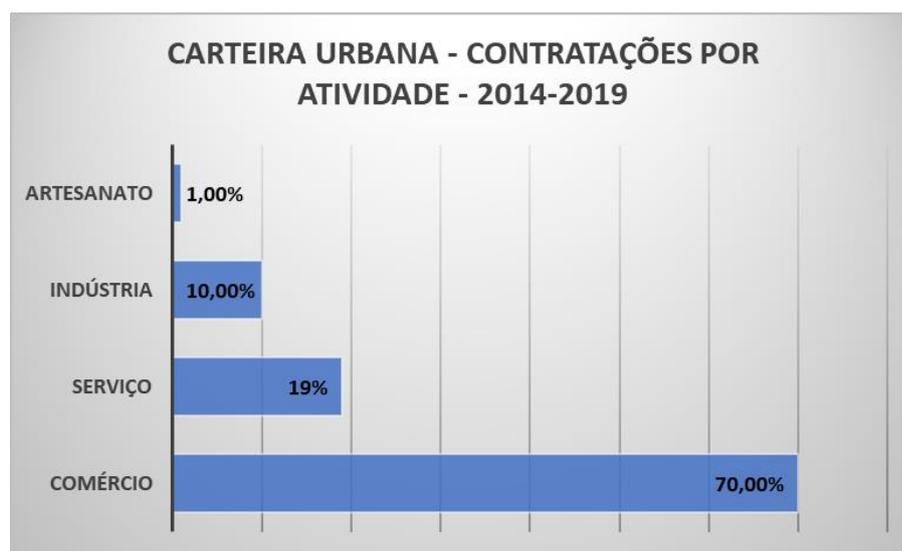
Nesse contexto, apesar da carteira urbana deter a maior quantidade de contratos efetivados, 70% de acordo com o Gráfico 5, o microcrédito voltado ao público rural tem os maiores valores contratados no período (Gráfico 6). Convém destacar, conforme citado anteriormente, que o principal intuito da concessão para esse público é propiciar o fortalecimento dos produtores e das cooperativas da zona rural, contribuindo para a geração de renda e o desenvolvimento por meio do financiamento da produção agrícola (custeio), visando custear os gastos associados a insumos ou preparação do terreno para o plantio, dentre outras atividades de produção rural.

**Gráfico 6 – Média de Crédito por Contrato**



Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

**Gráfico 7 – Carteira Urbana por Atividade 2014-2019**

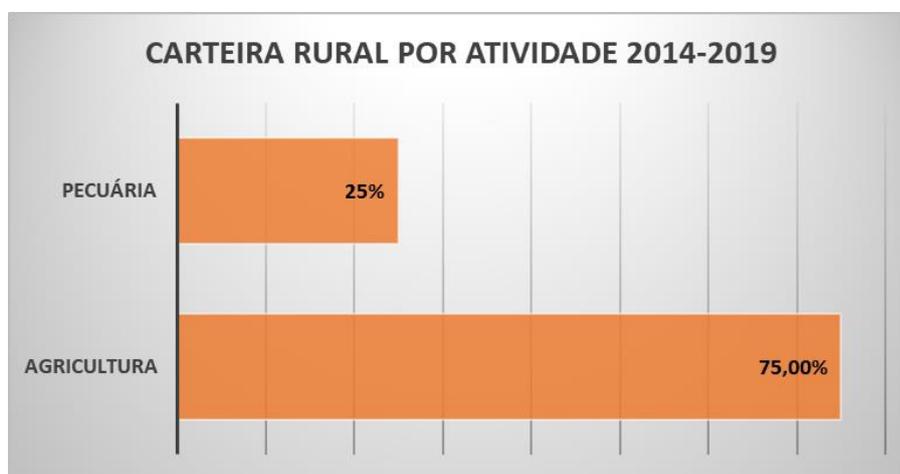


Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

Conforme demonstrado no gráfico 7, a maior atividade econômica que lidera o setor econômico da zona urbana é o comércio, correspondendo a 70% das atividades. O segundo maior é o ramo de serviços, com 19% dos negócios e geração de renda, ficando a indústria em terceiro lugar, com 10%, e, por último, o artesanato, que corresponde apenas a 1% das atividades econômicas na zona urbana.

Em relação à zona rural, conforme se observa no gráfico 8, a agricultura lidera com 75% das atividades, enquanto a pecuária detém 25%.

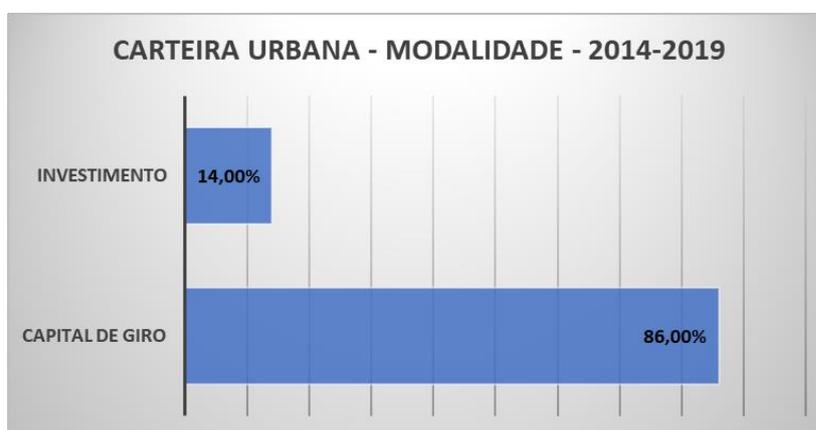
**Gráfico 8 – Carteira Rural por atividade 2014-2019**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

No que se refere à Carteira Urbana, o crédito pode ser concedido tanto para investimento quanto para capital de giro. Nesse sentido, verifica-se que a política é eficaz no tratamento à organização e saúde financeira da empresa, garantindo um ambiente sustentável e que possibilite não só o desenvolvimento interno, mas também o crescimento do volume de negócios. Observando-se as modalidades no volume dos créditos contratados, identifica-se 14% para investimento e 86% para capital de giro, conforme indicado no Gráfico 9, o que demonstra uma preocupação com a manutenção do negócio.

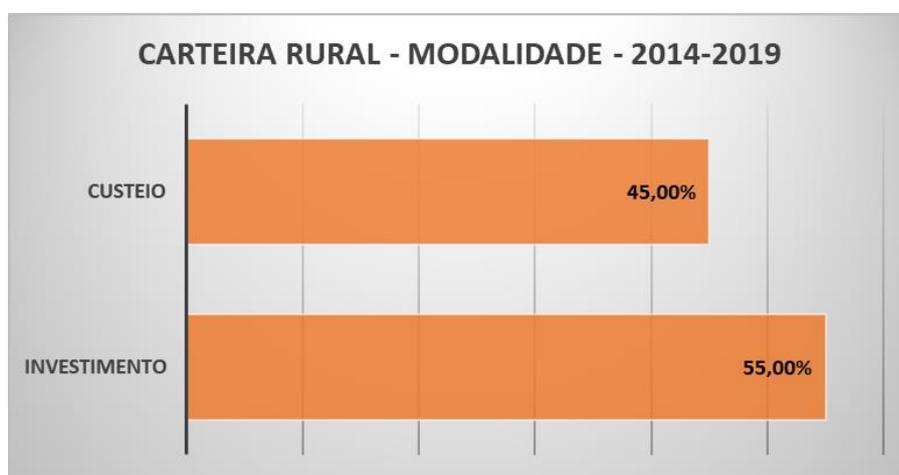
**Gráfico 9 – Carteira Urbana por Modalidade 2014-2019**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

Na carteira rural, de acordo com o gráfico 10, 45% dos contratos efetivados são para custeio, ou seja, financiamento da produção agrícola, relacionado aos gastos associados a insumos ou preparação do terreno para o plantio, dentre outras atividades de produção, enquanto os outros 55% referem-se a investimento, viabilizando a aquisição de máquinas, equipamentos e instalações necessárias.

**Gráfico 10 – Carteira Urbana por Modalidade 2014-2019**



*Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB*

A partir deste ponto, levaremos em consideração as contratações do período em estudo, 2014-2019, sem subdividi-las em urbanas ou rurais, a fim de analisarmos o perfil do tomador, assim como das contratações e uma análise econômica da política.

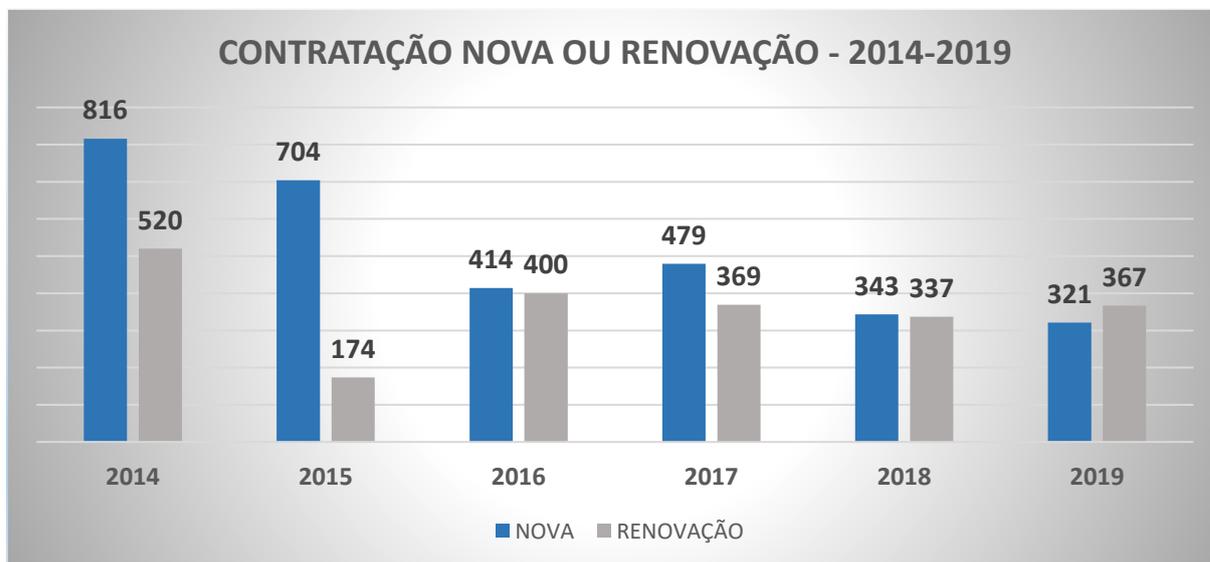
No que se refere ao perfil dos tomadores de crédito quanto ao sexo, 52% das contratações são efetivadas pelo público feminino e 48% pelo masculino (gráfico 11). Mesmo diante de uma diferença muito pequena, é importante destacar que 64,3% dos inativos são mulheres, conforme divulgou a PED/DF de novembro de 2020. Ainda de acordo com a Pesquisa, as mulheres enfrentam maiores dificuldades para conseguir uma ocupação, apresentando taxa de desemprego superior à dos homens, sendo 20,5% para elas e 15,3% para eles.

**Gráfico 11 – Contratos Efetivados por Sexo 2014-2019**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

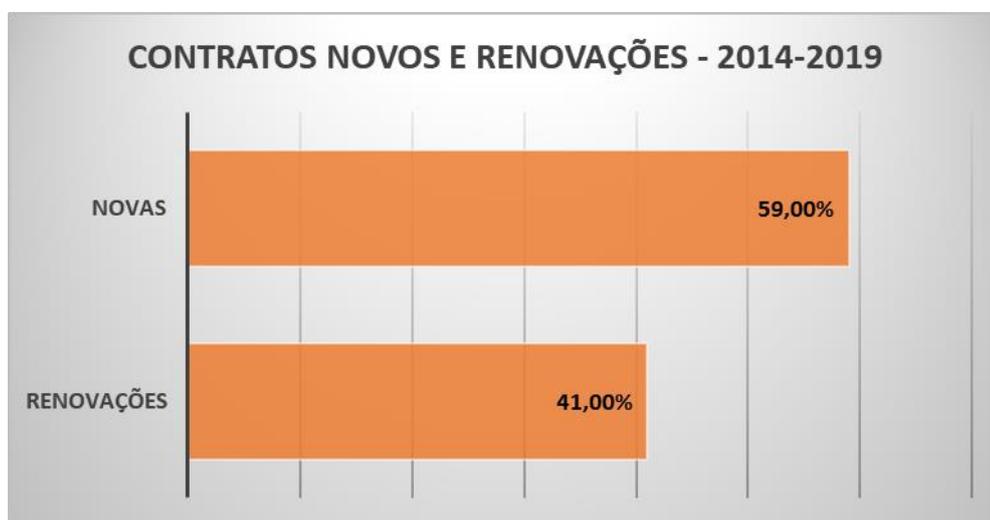
**Gráfico 12 – Contratação Nova ou Renovação - 2014-2019**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

Ao analisar o gráfico 12, podemos observar que, diferentemente dos anos 2014 e 2015, em que as novas contratações superaram muito as renovações, chegando em 2015 a 80% do total, nos anos seguintes tenderam a se igualar. As renovações remetem à sustentabilidade e à expansão do negócio e à adimplência do contratante.

**Gráfico 13 – Índice de Contratação Nova ou Renovação - 2014-2019**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

Em termos percentuais, no período analisado de 2014 a 2019, 59% referem-se às novas contratações em comparação aos 41% de renovações, de acordo com o gráfico 13.

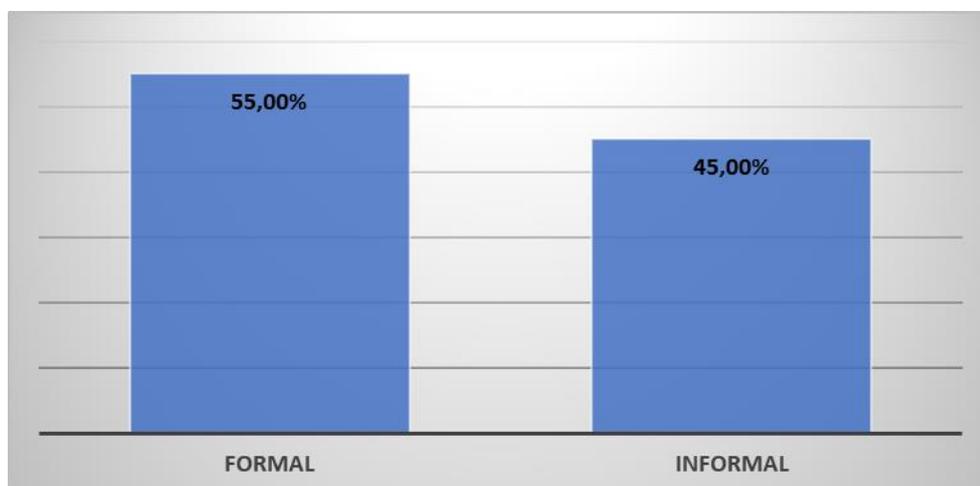
Conforme podemos observar na Tabela 6, no ano de 2014 eram 784 empresas informais para 552 formais, porém, a partir de 2017, os formais foram ganhando espaço. Um avanço significativo importante na valorização do empreendedorismo nacional ocorreu com a aprovação da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que incluiu, no Estatuto da Micro e Pequena Empresa de 2006, a figura do Microempendedor Individual-MEI, lançado para incentivar a formalização de pequenos negócios e de trabalhadores autônomos a um baixo custo.

**Tabela 6.** Contratos Efetivados – Formal ou Informal – 2014-2019

CONTRATOS EFETIVADOS			
ANO	FORMAL	INFORMAL	TOTAL
2014	552	784	1.336
2015	145	103	248
2016	400	414	814
2017	464	384	848
2018	368	312	680
2019	376	312	688

Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

**Gráfico 14 – Contratos Efetuados por Situação Jurídica 2019**



*Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB*

No ano de 2019, de acordo com o apresentado no gráfico 14, mais da metade dos empreendimentos tomadores do crédito do Programa Próspera são formais, o que garante maior segurança para o empregado, uma vez que, contribuindo para a Previdência Social, tem seus direitos garantidos em Lei.

**Gráfico 15 – Contratos Efetuados por Situação Jurídica Brasil 2015**



*Fonte: MTb/SPPE/DES/CGER/PNMPO*

*Elaborado pelo DIEESE – Modificado pela autora*

Ainda quanto à situação jurídica dos contratantes, de acordo com o Anuário do Sistema Público de Emprego 2016: Microcrédito e Proger, elaborado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e explicitado no gráfico 15, em 2015 eram 3,2% de formais para 96,80%, no Brasil, o que demonstra um avanço significativo quanto à formalidade no que se refere ao Prospera.

As tabelas 7, 8, 9 e 10, referem-se aos contratos efetivados por localidade, utilizando a metodologia utilizada na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), por área de abrangência, agrupadas da seguinte forma:

- Grupo 1 (alta renda) - Brasília, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul e Park Way. Sudoeste/Octogonal.

- Grupo 2 (média-alta renda) - Águas Claras, Candangolândia. Cruzeiro, Gama, Guarará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga e Vicente Pires.

- Grupo 3 (média-baixa renda) - Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião.

- Grupo 4 (baixa renda) - Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA – Estrutural e Varjão.

**Tabela 7.** Contratos Efetivados Grupo 1 (alta renda) – 2014-2019

ANO	Brasília	Jardim Botânico	Lago	Park Way	Sudoeste
2014	57	3	2	2	4
2015	11	0	1	0	2
2016	49	2	3	1	4
2017	14	4	5	7	1
2018	12	3	2	3	0
2019	46	1	2	2	0

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

**Tabela 8.** Contratos Efetivados Grupo 2 (média alta renda) – 2014-2019

ANO	Águas Claras	Candangolândia	Cruzeiro	Gama	Guará	Núcleo Bandeirante	Sobradinho	Taguatinga	Vicente Pires
2014	14	2	14	44	31	9	90	133	4
2015	5	2	1	12	9	2	4	33	1
2016	13	1	8	25	15	1	69	67	4
2017	16	3	7	32	11	0	52	69	7
2018	22	4	6	15	10	0	48	60	7
2019	17	3	1	17	15	6	23	44	11

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

**Tabela 9.** Contratos Efetivados Grupo 3 (média baixa renda) – 2014-2019

ANO	Brazlândia	Ceilândia	Planaltina	Riacho Fundo	S I A	Samambaia	Santa Maria	São Sebastião
2014	86	174	270	20	0	104	35	33
2015	31	44	39	1	1	10	2	3
2016	71	82	195	9	0	66	6	13
2017	46	94	184	23	0	54	9	23
2018	64	74	127	20	0	70	4	22
2019	60	77	159	30	2	45	13	34

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

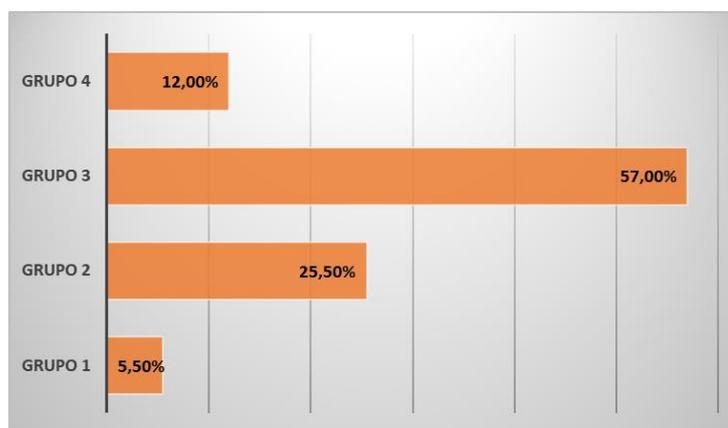
**Tabela 10** Contratos Efetivados Grupo 4 (baixa renda) – 2014-2019

ANO	Itapoã	Paranoá	Recanto das Emas	Estrutural	Varjão
2014	17	60	45	60	2
2015	1	11	5	5	0
2016	24	50	18	13	0
2017	10	46	0	14	0
2018	19	29	3	16	0
2019	9	45	15	11	0

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

De acordo com o demonstrado no Gráfico 16, as regiões administrativas do Grupo 3 e 4, de média baixa renda e de baixa renda, correspondem a 68% (sessenta e oito por cento) dos empréstimos concedidos, o que comprova que se atende ao objetivo principal do microcrédito, voltado a apoiar atividades produtivas dos negócios de pequeno porte, mantidos por pessoas de baixa renda.

**Gráfico 16 – Contratos Efetivados por Grupo – 2014-2019**



*Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB*

Em relação ao desemprego no Distrito Federal, de acordo com as informações da PED-DF, realizada pela Secretaria de Estado de Trabalho, CODEPLAN e DIEESE, em parceria com a Fundação SEADE, em agosto de 2019 eram 313 mil pessoas desempregadas, totalizando 18,3% da taxa de desemprego total no Distrito Federal, o que tem contribuído para o aumento do número recorde de trabalhadores por conta própria, categoria que inclui os MEIs.

Ao analisar os índices de geração de emprego e renda no Distrito Federal, percebe-se que a quantidade de empregos gerados através do Programa ainda é pequena, conforme demonstrado no gráfico 17, caindo de 604 em 2014 para 61 novos postos de trabalho em 2015. Ainda diante desse contexto, a quantidade de empregos mantidos com o financiamento foi de 2.199 em 2014 e 1.092 em 2019.

**Gráfico 17 – Empregos mantidos e gerados – Programa Prospera (2014-2019)**



Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

Conforme destacamos anteriormente, o microcrédito engloba a auto sustentabilidade do programa financeiro, garantida pelo reembolso dos valores cedidos, ao que se acresce uma determinada remuneração ou taxa de juros, permitindo que a instituição suporte seus custos operacionais (BERNARDINO et al, 2017). Isto posto, é necessário avaliar as taxas de inadimplência do Programa Próspera. De acordo com a tabela 11, a média do índice de inadimplência em relação aos contratos ativos no período de 2015-2019 é de 18%, tendo seu menor índice em 2017, quando atingiu apenas 7%. Quanto à inadimplência em relação aos valores disponibilizados, a média cai para 16% para o período analisado, conforme observado na tabela 12. Cabe informar que o débito é inscrito em dívida ativa<sup>2</sup> do Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Economia do DF.

**Tabela 11.** Índice de Adimplência/Inadimplência por Contratos Ativos 2015-2019

Ano	Total Acumulado	Adimplentes		Inadimplentes	
		Qtde. Contratos	%	Qtde. Contratos	%
2015	1233	943	76	290	24
2016	1440	1280	89	160	11
2017	1838	1712	93	126	7
2018	1822	1398	77	424	23
2019	1766	1356	77	410	23
<b>Média</b>			<b>82%</b>		<b>18%</b>

Fonte: Estatística do Programa Próspera/SETRAB

**Tabela 12.** Índice de Adimplência/Inadimplência por valores - 2015-2019

<sup>2</sup> **Dívida ativa** é o nome que se dá ao conjunto de débitos de pessoas físicas ou jurídicas junto à Fazenda Pública, nas esferas Municipais, Estaduais ou Federais. A pendência pode ser decorrente do não pagamento, em prazo legalmente fixado, de deveres juntos aos órgãos como Receita Federal, INSS, Prefeituras, entre outros

Ano	Total Acumulado	Adimplentes		Inadimplentes	
		Saldo Devedor	%	Saldo Devedor	%
2015	R\$10.348.307,55	R\$8.289.391,11	80	R\$2.058.916,44	20
2016	R\$13.486.399,98	R\$12.107.827,60	90	R\$1.378.572,38	10
2017	R\$17.583.969,08	R\$15.470.620,29	88	R\$2.113.348,79	12
2018	R\$16.669.896,50	R\$13.195.616,78	79	R\$3.504.279,72	21
2019	R\$17.981.862,33	R\$15.215.124,51	85	R\$2.766.738,82	15
<b>Média</b>			<b>84%</b>		<b>16%</b>

Fonte: Estatística do Programa Prospera/SETRAB

Para recuperar parte dos débitos inscritos, o Governo do Distrito Federal instituiu o REFIS<sup>3</sup>, que incentiva a regularização de débitos tributários e não tributários de competência do DF, mediante a redução do valor principal do imposto atualizado, permitindo que pessoas físicas e empresas em dívida com o governo do Distrito Federal quitem os débitos com descontos de até 50% no valor original e de até 95% nos juros e multas.

De acordo com o Refisômetro 2020, o GDF, por meio da Secretaria de Estado de Economia, conseguiu refinanciar R\$ 2.672.585.330,08 (dois bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, trezentos e trinta reais e oito centavos), valor bem superior à meta inicial, de meio milhão de reais. Isto posto, parte da inadimplência decorrente da concessão de créditos pelo Programa Prospera retorna aos cofres do Tesouro.

## 5.2. Discussão

De acordo com Rosa, Bertholini, Vilela e Campos (2018), os resultados evidenciam que o Programa Prospera tem sido imprescindível para a manutenção do empreendimento. Cabe ressaltar que, por meio dessa política pública, o risco de fechamento do negócio acaba sendo 60% menor, visto que a credibilidade e a confiança do negócio fica entre 51,9% e 66,9%.

<sup>3</sup> REFIS consiste no Programa de Refinanciamento de Dívidas. Mecanismo criado para regularizar débitos relativos a tributos e contribuições administrados pelos órgãos do GDF.

De acordo com os resultados consolidados das operações contratadas no período analisado, de 2014 a 2019, podemos observar a efetividade do Programa, conforme ressaltado por Rodrigues, Júnior e Souza (2018), no que se refere à relevância do Microcrédito Produtivo orientado, haja vista sua efetiva assistência, dando suporte financeiro aos microempreendedores, beneficiando, dessa maneira, os MEIs de baixa renda e colaborando para a redução da pobreza monetária. Convém destacar que 69% dos contratos efetivados no período foram destinados à média baixa e à baixa renda.

Dessa forma, o microcrédito é acessível ao público, pois viabiliza oportunidades para os microempreendedores de baixa renda, diferentemente do sistema de crédito tradicional, de difícil acesso e repleto de burocracia, o que acaba excluindo o cidadão. Importa ressaltar que o microcrédito é considerado uma política estrutural, que impacta na disponibilização de oportunidades para cidadãos que desejam utilizar o crédito como capital de giro ou, ainda, efetivar a manutenção do empreendimento (NUNES, 2017).

De acordo com os apontamentos de Lopes (2017) e de Rodrigues, Júnior e Souza (2018), o Prospera desempenha uma função social, podendo contribuir de maneira positiva para a superação da pobreza através da inclusão financeira, melhorando a qualidade de vida dos cidadãos mais vulneráveis. Na concepção de Freitas (2016), o programa Prospera efetiva principalmente a geração de empregos, bem como a sua manutenção, o que contribui para o desenvolvimento e o crescimento econômico.

Dentro dessa perspectiva, Rosa, Bertholini, Vilela e Campos (2018) apontam a relevância do Programa no sentido de auxiliar na manutenção das atividades econômicas do empreendimento com menor risco de fechamento, corroborando de maneira significativa com o setor econômico do Distrito Federal.

Na perspectiva de Lopes (2017), o Prospera é um programa de inclusão social e os benefícios disponibilizados através do PNMPO vão desde a geração de oportunidades de emprego e renda, contribuindo, dessa maneira, para a inclusão

financeira e o desenvolvimento econômico e social, bem como com a qualidade de vida.

Lopes (2017) ainda destaca que o programa Prospera contribui de maneira positiva para a vida dos que desejam empreender ou aumentar a lucratividade do negócio. Em outros países, como o México, inclusive, o programa é visto como um caminho eficaz para a inclusão social, que passa a oportunizar a criação de novos empreendimentos para indivíduos que vivem em condições de pobreza e vulnerabilidade, onde há baixa expectativa no quesito de empregabilidade, o que implica no entendimento de que, além de contribuir com a qualidade de vida do indivíduo, o programa traz um novo olhar para o mundo de oportunidades do empreendedorismo, em que ideias podem se tornar grandes negócios.

Sampaio (2016) destaca que o microcrédito é uma iniciativa de grande valia para o setor econômico, tendo em vista que se trata de uma política pública efetiva para geração de renda. Contudo, os microempreendedores necessitam compreender que o acesso ao microcrédito não garante o sucesso do negócio por si só, mas contribui de maneira relevante para a inclusão produtiva. Logo, conforme ressaltado por Domingues (2005), é de fundamental importância que, além do suporte ao microcrédito, as políticas públicas implementem orientações quanto ao uso dos recursos por meio da assistência social, bem como qualificação profissional.

Por fim, as políticas públicas de microcrédito se destacam no que se refere à contribuição para a inclusão econômica e social, uma vez que dispõe de crédito e de investimentos no setor econômico, seja para manter um empreendimento na zona urbana e rural, ou para investir na expansão dos negócios, consolidando o crescimento e o desenvolvimento econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou identificar, na política pública de microcrédito, uma forma de inclusão econômica e social, mais especificamente no Programa Prospera, sendo uma estratégia implementada com a finalidade de efetivar o financiamento de atividades produtivas de empreendedorismo, na busca para manter a sobrevivência das micro e pequenas empresas, frente às incertezas do mercado econômico.

É importante ressaltar que o microcrédito produtivo orientado efetiva benefícios através do crédito e é considerado uma política estrutural, uma vez que cria oportunidades para o cidadão que deseja utilizar o crédito como capital de giro ou efetivar a manutenção do empreendimento.

Nesse sentido, no Programa, 86% dos empréstimos concedidos para carteira urbana são utilizados para capital de giro, o que significa dizer que o recurso garante a saúde financeira do negócio, uma vez que pode proporcionar manutenção dos estoques, garantir o pagamento dos fornecedores (compra de matéria-prima ou mercadorias de revenda), bem como o pagamento de impostos, salários e demais custos e despesas operacionais fixas. Já na carteira rural, 55% vai para investimento, viabilizando a aquisição de máquinas, equipamentos e instalações necessárias.

Procuramos destacar que o microcrédito tem uma grande significância econômica, em especial para os que conseguem atuar com poucos recursos e ainda assim atingir um retorno econômico de suas atividades. Em contrapartida, é de suma importância que os recursos sejam utilizados de maneira devida, pois muitos empreendimentos, mesmo mediante a tomada de crédito, acabam não direcionando de maneira correta os recursos adquiridos, o que pode acarretar em um endividamento demasiado do tomador dos recursos, pondo em risco a sobrevivência do negócio. Diante disso, é imprescindível que haja a implementação de orientações quanto ao uso dos recursos por meio dos agentes de microcrédito, aliados à qualificação profissional.

Ainda de acordo com a pesquisa, podemos inferir que a oferta atual de microcrédito no Distrito Federal é insuficiente diante da demanda potencial, visto que, no período analisado (2014-2019), a média de execução orçamentária do Programa foi de 94%, necessitando de mais recursos do Governo para alavancar a oferta, uma vez que há desinteresse dos bancos comerciais em oferecer crédito à população de baixa renda.

No que se refere ao perfil dos tomadores de crédito, destacamos a participação do público feminino, computado em 52%. Segundo a PED, as mulheres enfrentam maiores dificuldades para conseguir uma ocupação, no entanto, muitas delas são chefes de família, tendo que garantir o sustento do lar. Dessa forma, a Política cumpre um dos objetivos fundamentais, que é a inclusão financeira, isto é, disponibilizar serviços financeiros que atendam às necessidades específicas dos usuários sem discriminação, propiciando à população maior acesso ao sistema financeiro.

Nesse sentido, aliado à concessão do microcrédito, podemos enxergar o empreendedorismo como um fortalecedor da inserção econômica dos cidadãos que têm alguma potencialidade empreendedora, dado que mitiga o desemprego, o subemprego e a ocupação precária, considerado um importante mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social.

Ainda no que tange ao alcance dos objetivos propostos, no que se refere a alcançar o maior número de indivíduos de classe social baixa e mais pobre, de acordo com os dados da pesquisa disponibilizados pela Setrab, 86% dos tomadores de crédito do Programa Próspera pertencem aos Grupos 3 e 4, ou seja, média baixa renda ou baixa renda, de acordo com a localidade de moradia.

Quanto à sustentabilidade financeira do Programa, os resultados da pesquisa evidenciam que a inadimplência foi de 84% no período analisado (2014-2019). Para minimizar os impactos da inadimplência (16%), o Governo do Distrito Federal propõe, periodicamente, programas de incentivo à regularização de débitos, com grande aceitação no Distrito Federal.

Por fim, podemos afirmar que o microcrédito produtivo orientado, enquanto política pública, é de grande relevância para a economia, tendo em vista que impulsiona a capacidade produtiva das empresas, contribuindo para a geração de emprego e renda. Além disso, ressaltamos que o Prospera faz parte de uma política pública significativa, que efetiva contribuições para a economia de empreendedores fragilizados frente aos diversos desafios da competitividade e da crise econômica.

## REFERÊNCIAS

- AGHION, Beatriz Armendáriz; MORDUCH, Jonathan. **The Economics of Microfinance**. London, England: The MIT Press Cambridge, 2005.
- ALBUQUERQUE, Marcos Cintra Cavalcante de. **Micro-Economia**. McGraw-Hill, São Paulo, 1987.
- ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. 2 ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- ASBA – Associação dos Supervisores Bancários das Américas. **Guia de princípios para uma efetiva regulação e supervisão das operações de microfinanças**. 2010.
- BADUNENKO, OLEG; BARASINSKA, NATALIYA; SCHÄFER, DOROTHEA. **Risk attitudes and investment decisions across European countries: are women more conservative investors than men?** Working Paper / FINES 6.1, DIW Berlin, German Institute for Economic Research. 2009.
- BANCO MUNDIAL. **Global Financial Development Report: Financial Inclusion**. Washington, 2014.
- BARROS; Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentici Hal, 2007.
- BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BASSAN, Dilani Silveira; BECK, Marília. **O papel do microcrédito para os empreendedores no município de Taquara**. Revista Grifos, tp://dx.doi.org/10.22295/grifos.v24i38/39.3273
- BERNARDINO, Suzana; SANTOS, J. Freitas; VICENTE, Zidyane. **Papel do microcrédito na iniciativa empresarial em Cabo Verde**. In: 7ª Conferência Ibérica de Empreendedorismo, 2017, Esposende. Livro de atas. Porto: Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.22/10340>>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BITTENCOURT, Gilson. **Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula. Apresentação. Ministério da Fazenda [2005]**. Mobilizadores, 2005. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/texto-5363c7422c7e3.pdf>>. Acesso em: 9 Jul. 2020.
- BÖNTE, W.; JAROSCH, M. **Gender differences in competitiveness, risk tolerance, and other personal ality traits: do they contribute to the gender gap in entrepreneurship?** Schumpeter discussion papers 2011-012. Schumpeter School of Business and Economics, University of Wuppertal, 2011.

BRASIL, **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO**. Lei 13.636, de 20 de março de 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Ações de Inclusão Produtiva segundo Censo SUAS 2013: uma análise sob diversos recortes territoriais. Estudo Técnico no 3/2015**. Brasília: MDS, 2015.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. **Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO**. Diário Oficial, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 704 DE 18 de Janeiro de 2005**. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=704&txtAno=2005&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório Analítico sobre as contas do governo do Distrito Federal. Exercício de 2017**. Disponível em: [https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/RAPP\\_2017.pdf](https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/RAPP_2017.pdf) Acesso em: 26 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Ministério Trabalho e emprego**, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/05/programa-incentiva-os-pequenos-negocios-a-crescer>. Acesso em: 27 Jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020**. Ano XLIX Ed. extra Nº 80 BRASÍLIA - DF, 22 DE MAIO DE 2020. Disponível em: [http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2020/05\\_Maio/DODF%20080%2022-05-2020%20EDICAO%20EXTRA/DODF%20080%2022-05-2020%20EDICAO%20EXTRA.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2020/05_Maio/DODF%20080%2022-05-2020%20EDICAO%20EXTRA/DODF%20080%2022-05-2020%20EDICAO%20EXTRA.pdf) Acesso em: 19 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Concessão de microcrédito (PROSPERA)**. Secretaria do Trabalho – SETRAB, 2020. Disponível em: <http://www.trabalho.df.gov.br/concessao-de-microcredito-prospera/> Acesso em: 24 jul. 2020.

BRITTO, Carlos. **Fundo para geração de emprego e renda do DF executa 100% dos recursos orçamentários**. Secretaria do Trabalho, 2018. Disponível em: <http://www.trabalho.df.gov.br/fund-para-geracao-de-emprego-e-renda-do-df-executa-100-dos-recursos-orcamentarios> Acesso em: 24 jul. 2020.

BUCCI, Maria Laura Dallari. **Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al (Org.). Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Pólis, 2001.

CACCIAMALLI, Maria Cristina; MATOS, Franco de; MACAMBIRA, Júnior. O Setor de Microfinanças e as Políticas de Microcrédito no Brasil. In: MATOS, Franco de; MACAMBIRA, Júnior; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: Visões sobre sua evolução e futuros desafios**. Fortaleza: IDT/USP, 2014.

CAVALCANTI. Clóvis. **Viabilidade do Setor Informal – A demanda de pequenos serviços no grande Recife**. Recife: IJNPS, 1978.

CHESTON, S. **Just the facts, ma'am: gender stories from unexpected sources with morals from microfinance.** Ada Dialogue, 2006.

CODEPLAN – Texto para Discussão **“Vida Longa e Próspera: Análise de Sobrevivência dos Beneficiários pelo Próspera”** – TD – nº. TBA. 2017.

COSTA, Fernando Nogueira. **Crescer: Programa Nacional de microcrédito.** Ministério da Fazenda, 18 mar. 2015. Disponível em: [https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2011/08/crescer-programa-nacional-de-microcrédito-apresentac3a7c3a3o\\_ministro\\_fazenda\\_24082011.pdf](https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2011/08/crescer-programa-nacional-de-microcrédito-apresentac3a7c3a3o_ministro_fazenda_24082011.pdf)  
Acesso em: 27 Jul. 2020.

CROSON, R.; GNEEZY, U. **Gender Differences in Preferences.** *Journal of Economic Literature.* 47:2, 1-27, 2009.

DEES, J. Gregor. **O significado de empreendedorismo social.** 2001

DIAS, Denise e SELTZER, Yanina. “Finanças Solidárias e Moeda Social”. in: **Perspectivas e Desafios para a Inclusão Financeira no Brasil:** visão de diferentes atores. Brasília: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009, pp. 241-254.

DOMINGUES, Márcia de Albuquerque Rosalvos. **Microcrédito Produtivo como instrumento de redução da pobreza:** Uma avaliação da experiência do nordeste brasileiro. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

DORNELAS, José Carlos de Assis. **Transformando Ideias em Negócios:** - 2ª edição – Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. -5ª reimpressão

DORNELAS, José Carlos Assis. **Os dez mandamentos do empreendedorismo.** Entrevista à Revista Carreira & Sucesso, 2010.

DUFLO, E. **Women Empowerment and Economic Development.** National Bureau of Economic Research Working Paper 17702, 2011.

FERNANDES, J. A. A. **A importância do gênero no desenvolvimento das atividades do microcrédito:** caso português. Universidade Técnica de Lisboa, 2010.

FERNANDES, Paulo Roberto Pampolha Mendes. **Expansão do Programa de Microcrédito do Governo do Distrito Federal.** Gestão Pública, 2018.

FERREIRA, Francisco Fernando Viana. **O papel do microcrédito como gerador de emprego e renda uma análise com base nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2018, 119 f.

FERREIRA NETO, Macário. **O perfil dos beneficiários do microcrédito produtivo orientado de uma instituição financeira de Mossoró/RN.** Revista Estudos e Pesquisas em Administração. Vol. 2, nº 1. Abril/2018.

FREITAS, Wildston Silva. **Políticas públicas do Distrito Federal:** Uma interface necessária com o empreendedorismo. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

FREITAS, Maria do Carmo. **Pobreza e Exclusão Social**. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2010.

FROES, César; MELO NETO, Francisco Paulo de. **Empreendedorismo Social: A Transição Para A Sociedade Sustentável**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa**: Tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, C. R. **Metodologia de pesquisa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HISRICH, Robert. D. **NOME LIVRO et al. Entrepreneurship**, 1986, p.96.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea. v. 1 (192 p.). 2018.

\_\_\_\_\_. **A Década Inclusiva**: Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do IPEA - Nº 155 (2001-2011). 25 de setembro de 2012, Brasília: IPEA, 2012.

KHANDKER, Shahidur R. **Microfinance and poverty**: Evidence using panel data from Bangladesh. The World Bank Economic Review, v. 19, n. 2, set. 2005.

KLINK, Raquel Rolnik Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**: Por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos estud. - CEBRAP n. 89 São Paulo Mar. 2011 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006> Acesso em: 22 jul. 2020.

LIMA, Elizaneide Almeida. **A política econômica do Microcrédito no Brasil**: Um estudo do sobre o crediamigo no Banco do Nordeste como forma de inclusão social econômica. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília - UnB. 94 f. 2016.

LIMA, Luciana Leite. "A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre". In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

LOPES, Indaia Dias, et. Al. **Programas de inclusão social e redução da pobreza**: O caso "Prospera" (México) e o "Grameen Bank" (Bangladesh). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), 2017.

MARQUES, Maykon Frozen. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**: Uma análise dos resultados e alcance da política. Trabalho de Conclusão de Curso. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2016,107 f.

MEL, S.; MCKENZIE, D.; WOODRUFF, C. **Who does microfinance fail to reach? Experimental evidence on gender and microenterprise returns**. BREAD Working Paper No. 157, 2007.

MENDONÇA, Kamila V.; SOARES, Ricardo B. **Trajetória de crescimento para microempreendedores: diferencial de gênero dos clientes do programa crediamigo**. Estudos Econômicos Vol. 46, nº 3, São Paulo, 2016,

MEYER, Richard L. **Track Record of Financial Institutions in Assisting the Poor in Asia**. Manila: Publication Unit, Decembers, 2002. p. 34. (ADB Institute Research Paper, 49). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/254412651\\_Track\\_Record\\_of\\_Financial\\_Institutions\\_in\\_Assisting\\_the\\_Poor\\_in\\_Asia](https://www.researchgate.net/publication/254412651_Track_Record_of_Financial_Institutions_in_Assisting_the_Poor_in_Asia). Acesso em: 02 dez. 2020.

MEZZERA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para os Pequenos Empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MIGUEL, Antônia Celene. **Microcrédito no Brasil: Uma agenda de Política Pública para o mercado de micro finanças**. Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara. Vol. 2, n. 2. 2012.

MORDUCH, Jonathan. **The microfinance promise**. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, p.1.569-1.614, dez. 1999.

NERI, Marcelo (Org). **Microcrédito: O mistério nordestino e o grameen brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NITSCH, Manfred e SANTOS, Carlos A. **Da repressão Financeira ao Microcrédito**. *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 4(84), outubro-dezembro/2001.

NUNES, Karinne Siqueira. **Microcrédito como instrumento de combate à pobreza: abordagens teóricas sobre microcrédito e sua relação com a pobreza**. 2017. 75 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2017.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas**. São Paulo: Atlas, 2001.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PITT, M.; KHANDKER, S. R. **The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of the Participant Matter?** *Journal of Political Economy* 106: 958-996, 1998.

PITT, M. M.; KHANDKER, S. R.; CARTWRIGHT, J. **Does micro-credit empower women: evidence from Bangladesh**. Policy Research Working Paper Series 2998, The World Bank, 2003.

RAO, Srikumar. **Renasce o imperador da paz**. Forbes. v. 162, nº 5, de 7/9/1998.

RIGHETTI, C. C. B. **Efeitos do microcrédito na geração de renda em microempreendimentos: avaliação de impactos do programa real microcrédito**. FGV, 2008.

RODRIGUES, Fernanda Mirelle Gomes et al. **O Microcrédito como Ferramenta de Desenvolvimento Socioeconômico para os Empreendedores e Seus Pequenos**

**Empreendimentos:** Um Estudo de Caso Sobre o Crediamigo em Petrolina-Pe. Revista Eletrônica Gestão & Saúde, Brasília, V. 6. Abr. 2015. Quadrimestral

RODRIGUES, Guilherme Lages V; FERREIRA JÚNIOR, Reynaldo Rubem; SOUZA, Natália de Olivindo. **O programa crescer de microcrédito produtivo e seus reflexos na inclusão financeira produtiva de Alagoas e no contexto regional.** Repositório Ipea, planejamento e políticas públicas | ppp | n. 52 | jan./jun. Brasília: IPEA, 2019.

ROSA, Thiago Mendes et al. **Vida longa e próspera:** Análise de sobrevivência dos MEIs beneficiados pelo Prospera. Campanha de Planejamento do Distrito Federal. N. 45 - julho de 2018, ISSN 2446-7502.

SAHAY, Ratna et al. **Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goal?** IMF Staff Discussion Note. September, 2015.

SAMPAIO, Paulo Soares. **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, pp. 47-104, out. 2016.

SARMA, Mandira. **Index of Financial Inclusion – A measure of financial sector inclusiveness.** New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 2012.

SCHÖR, H. **The profile of the successful entrepreneur, results of the survey.** Factors of business success, 2006.

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

SIQUEIRA, Guilherme de Moura. **Um estudo sobre o programa de concessão de microcrédito da caixa econômica federal.** Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

SOUZA, Ênio Carlos Moura. **Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade:** Avaliação econômica de uma política pública. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

STERNER, Thomas; CORIA, Jessica. **Policy Instrumentas for Environmental and Natural Resource Management.** Second Edition. RFF Press. New York, NY 10017. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres.** Londres: Public Affairs, 1999, 343p.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O Banqueiro dos Pobres. A revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países.** Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Ática, 2011.

## APÊNDICES

### Marco Legal do Microcrédito

MARCO LEGAL - MICROCRÉDITO			
RESOLUÇÕES			
Nº	Data	Texto	trecho relevante
93	26/06/1968	Regula a constituição e o funcionamento dos Bancos estaduais e interestaduais de desenvolvimento	Regulamento que define e especifica as competências e as características dos <b>Bancos estaduais e interestaduais de Desenvolvimento</b>
394	03/11/1976	Baixa regulamento que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento e revoga as resoluções 93 de 26/6/68 e 119 de 16/07/69.	Baixa novo regulamento que define a competência e disciplina o funcionamento dos <b>Bancos de Desenvolvimento</b> apresentando alterações ao texto anterior.
59	25/03/1994	Autoriza a alocação de recursos do FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez em depósitos especiais	a necessidade da adoção de urgentes providências no sentido do desenvolvimento de ações com vistas à geração de emprego, de forma articulada com as ações do Programa de Combate à Fome e à Miséria, mediante execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda; que a <b>execução de forma descentralizada, como pretendida, poderá ser viabilizada pelas instituições financeiras oficiais federais</b> , de que trata o artigo 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, face à capilaridade e estrutura de que dispõem
2828	30/03/2001	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento	As <b>agências de fomento</b> podem realizar as seguintes operações: - financiamento de capitais fixos e de giro associado a projetos; - prestação de garantias em operações compatíveis com o objeto social; - prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro; - prestação de serviços de administrador de fundos de desenvolvimento; - aplicação de disponibilidades de caixa em títulos públicos federais; <b>cessão de créditos ... (art. 3º)</b>

Fonte: DOMINGUES (2015).

511	18/10/2006	Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador – FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO	<b>Autoriza a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT</b> , em depósitos especiais remunerados, em Instituição Financeira Operadora - IFO, conforme Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT – PDE para cada exercício, excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT, destinados nas condições estabelecidas nesta resolução a operações de microcrédito produtivo orientado, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.
3567	29/05/2008	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de <b>sociedades de crédito ao microempreendedor</b> e à empresa de pequeno porte	As <b>Sociedades de Crédito</b> são permitidas, exclusivamente as operações: - concessão de financiamento e prestação de garantias às microempresas ou empresas de pequeno porte; - aplicação de disponibilidades de caixa no mercado financeiro; - aquisição de créditos concedidos em conformidade com seu objeto social; - <b>cessão de créditos na forma da regulamentação em vigor</b> ; - obtenção de repasses e empréstimos (art. 5º)
4000	25/08/2011	Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados, em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondendo a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos <b>depósitos à vista</b> captados pela instituição.
4153	30/10/2012	Altera a resolução nº 4.000 de 25/08/2011 que dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores	Altera a ementa e os arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º e 8º da Resolução 4000 de 25/08/2011
<b>MEDIDAS PROVISÓRIAS</b>			
2.192-70	24/08/2001	Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras	A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, e por normas baixadas pelo Conselho

*Fonte: DOMINGUES (2015).*

		providências.	Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas <b>agências de fomento</b> .
226	29/11/2004	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO (convertida na Lei nº 11.110 de 2005)	Institui no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado – <b>PNMPO</b> com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.
554	23/12/2011	Altera a Lei 11.110 (convertida na Lei nº 12.666 de 2012).	Altera a lei 11.110 para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.
<b>DECRETOS</b>			
5.288	29/11/2004	Regulamenta a Medida Provisória nº 226 de 29/11/2004 que institui o Programa Nacional de microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e dá outras providências	Regula a operacionalização, a fiscalização e o monitoramento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.
6.607	21/10/2008	Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 5.288 de 29/11/2004 que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO	Altera o art. 3º do Dec. 5.288 de 29/11/04 que passa a vigorar com a seguinte redação: Para efeito do disposto neste decreto, consideram-se pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte aquelas com renda bruta anual de até R\$ 120.000,00.
<b>LEIS</b>			
9.790	23/03/1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.	Qualificação das <b>Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público</b>
10.194	14/02/2001	Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 6.404,	Autoriza a constituição de <b>Sociedades de Crédito ao Microempreendedor</b> e à Empresa de Pequeno Porte.

Fonte: DOMINGUES (2015).

		de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990, e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências.	
10.735	11/09/2003	Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo a Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências.	Os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal manterão aplicada em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores parcela dos <b>recursos oriundos dos depósitos a vista</b> por eles captados, observadas as seguintes condições: - os tomadores dos recursos deverão ser:- pessoas físicas detentoras de depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor; - microempreendedores que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedidas por entidades especializadas em operações de microcrédito; ou pessoas físicas de baixa renda selecionadas por outros critérios
11.110	25/04/2005	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e altera dispositivos de outras leis.	<b>Institui no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado – PNMPO</b> com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.
12.666	14/06/2012	Altera a Lei 11.110 para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de <b>equalização</b> de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para a contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado (Programa Crescer).	A subvenção de que trata o caput fica limitada a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) por ano e será concedida: - às instituições financeiras (art. 1º Lei 10.735 de 2003) – aos bancos de desenvolvimento, - às agências de fomento; - as instituições elencadas nos incisos I e III do Parag. 6º do art. 1º.
<b>PORTARIAS</b>			
450	13/09/2011	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir da publicação desta portaria.	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir da publicação desta portaria, desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 8% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1%

Fonte: DOMINGUES (2015).

			sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional: 03 (três); Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta Portaria ficará limitado, em 2011 a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).
19	27/01/2012	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir de 2012.	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir da publicação desta portaria, desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 8% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1% sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional: 03 (três); - limite de operações com direito a subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira: 01 na modalidade investimento e 01 na modalidade capital de giro.  Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta Portaria ficará limitado, em 2012 a R\$ 295.100.000,00 (duzentos e noventa e cinco milhões e cem mil reais).
242	02/07/2012	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir da publicação desta portaria até 31/12/2012.	Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir da publicação desta portaria até 31.12.2012, desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 8% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1% sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema

Fonte: DOMINGUES (2015).

			<p>Financeiro Nacional: 03 (três); - limite de operações com direito a subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira: 01 na modalidade investimento e 01 na modalidade capital de giro.</p> <p>Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta Portaria ficará limitado a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).</p>
285	23/04/2013	<p>Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas em 2013</p>	<p>Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas em 2013 desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 8% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1% sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional: 03 (três); - limite de operações com direito a subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira: 01 na modalidade investimento e 01 na modalidade capital de giro.</p> <p>Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta Portaria ficará limitado em 2013 a R\$ 439.000.000,00 (quatrocentos e trinta e nove milhões).</p>
411	10/07/2013	<p>Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas de 01.06.2013 a 31.12.2013</p>	<p>Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas de 01.06.2013 a 31.12.2013 desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 5% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1% sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional: 03 (três); - limite de operações com direito a</p>

Fonte: DOMINGUES (2015).

			<p>subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira: 01 na modalidade investimento e 01 na modalidade capital de giro.</p> <p>Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta portaria ficará limitado as disponibilidades orçamentárias do exercício.</p>
83	25/03/2014	<p>Estabelece as condições para pagamento de <b>equalização do Programa Crescer</b> no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO para o exercício de 2014.</p>	<p>Autoriza o pagamento de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, contratadas a partir de 1º de janeiro de 2014, desde que observadas as seguintes condições: - tx de juros para o mutuário: 5% a.a.; - tx de abertura de crédito: até 1% sobre o valor financiado; - limite de operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional: 03 (três); - limite de operações com direito a subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira: 01 na modalidade investimento e 01 na modalidade capital de giro.</p> <p>Art. 2º - O valor total das equalizações de que trata esta portaria ficará limitado as disponibilidades orçamentárias do exercício.</p>

Fonte: DOMINGUES (2015).