

Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Andréa Freire de Lucena
Sandro Eduardo Monsueto
(Organizadores)

Cegraf UFG

MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E EMPREGO





Universidade Federal de Goiás

Reitora
Angelita Pereira de Lima

Vice-Reitor
Jesiel Freitas Carvalho

Diretora da Faculdade de Administração, Ciências
Contábeis e Ciências Econômicas (FACE)
Daiana Pimenta

Vice-diretor da Faculdade de Administração,
Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE)
Edinei Moraes Pereira

Diretora do Cegraf UFG
Maria Lucia Kons

MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E EMPREGO



Ministério do Trabalho e Emprego

Ministro do Trabalho e Emprego
Luiz Marinho

Secretário-Executivo
Francisco Macena da Silva

Secretário de Qualificação, Emprego e Renda
Magno Lavigne

Diretor do Departamento de Trabalho, Emprego e Renda
Tiago Oliveira Motta

FUNAPE
Fundação de
Apoio à Pesquisa

Fundação de Apoio à Pesquisa

Diretora Executiva
Sandramara Matias Chaves

Superintendente
Kamila Santos de Paula Rabelo

Realização

Projeto de Avaliação do
PNMPO
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

FUNAPE
Fundação de
Apoio à Pesquisa

FACE
FACULDADE DE
ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E
CIÊNCIAS ECONÔMICAS



MINISTÉRIO DO
TRABALHO
E EMPREGO



Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

**Andréa Freire de Lucena
Sandro Eduardo Monsueto**
(Organizadores)

Cegraf UFG

2025

© 2025 Andréa Freire de Lucena; Sandro Eduardo Monsueto
© 2025 Cegraf UFG

Revisão ortográfica e normalização técnica
Andressa Moreira Salarini

Capa
Karine do Prado Ferreira Gomes Viann

Projeto gráfico e diagramação
Allyson Moreira Goes

DOI: <https://doi.org/10.63756/CegrafUFG.AVA.ebook.978-85-495-1228-4/2025>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Avaliação do programa nacional de microcrédito
produtivo orientado [livro eletrônico] /
organização Andréa Freire de Lucena, Sandro
Eduardo Monsueto. -- Goiânia, GO :
Cegraf UFG, 2025.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-495-1228-4

1. Avaliação 2. Microcrédito - Brasil 3. Políticas
públicas - Brasil I. Lucena, Andréa Freire de.
II. Monsueto, Sandro Eduardo.

25-309893.0

CDD-332.3

Índices para catálogo sistemático:

1. Microcrédito e microfinanças : Regulação e
autorregulação : Economia 332.3

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Sumário

Programa Nacional de Microcrédito do Ministério do Trabalho e Emprego	9
--	---

Magno Rogério Carvalho Lavigne

Tiago Oliveira Motta

Prefácio.....	15
---------------	----

Magno Rogério Carvalho Lavigne

Tiago Oliveira Motta

Microcrédito produtivo orientado: para além da inclusão financeira.....	20
--	----

Danilo Nolasco C. Marinho

Moisés Villamil Balestro

Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): o desenho da política	55
---	----

Andréa Freire de Lucena

Claudia Regina Rosal Carvalho

Krislane Maria Pereira Mesquita

Samuel Rufino de Carvalho

Tatiane Bento da Costa

Programa Nacional de Microcrédito Produtivo
Orientado: uma revisão sistemática da literatura98

Sandro Eduardo Monsueto

Larissa Barbosa Cardoso

Ingrid Machado Mendonça

Matheus Ferreira dos Reis

Vitória Lissa Mendes Rocha

Instituições participantes do Programa Nacional de
Microcrédito Produtivo Orientado: características,
práticas e perspectivas futuras 132

Sandro Eduardo Monsueto

Larissa Barbosa Cardoso

Adriana Moura Guimarães

Maria Carolina Gomes Peixoto

Ana Cassia Luiza Guimarães

A questão da inadimplência dos beneficiários do
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado ...170

Larissa Barbosa Cardoso

Sandro Eduardo Monsueto

Ana Cassia Luzia Guimarães

Público-alvo potencial e focalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: uma análise comparativa entre elegíveis e atendidos.....197

Sandro Eduardo Monsueto

Larissa Barbosa Cardoso

Ana Cassia Luiza Guimarães

Boas práticas das instituições que operam o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado221

Tatiane Bento da Costa

Grupos focais: as contribuições dos beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.....266

Andréa Freire de Lucena

Claudia Regina Rosal Carvalho

Franco de Matos

Samuel Rufino de Carvalho

Seminário regional de avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado306

Thiago Cavalcante de Souza

Karine do Prado Ferreira Gomes

Henrique Cauê Souza Marques Bittencourt

Programa Nacional de Microcrédito	
Produtivo Orientado: perspectivas futuras	335

Andréa Freire de Lucena

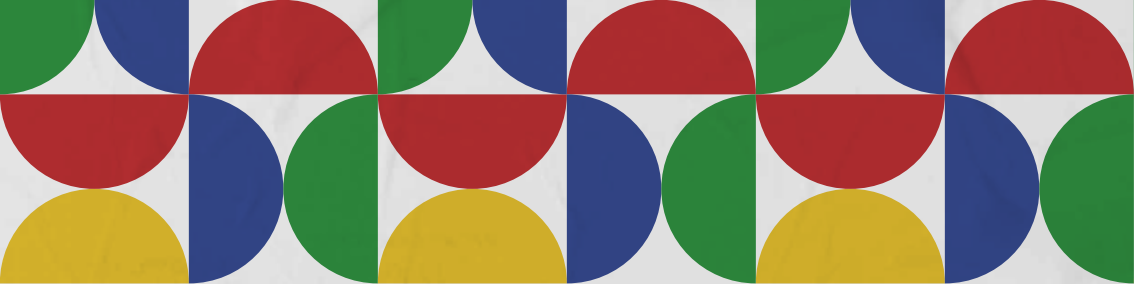
Samuel Rufino de Carvalho

Sandro Eduardo Monsueto

Tatiane Bento da Costa

Thiago Cavalcante de Souza

Sobre os Autores	368
------------------------	-----



Programa Nacional de Microcrédito do Ministério do Trabalho e Emprego

Magno Rogério Carvalho Lavigne¹

Tiago Oliveira Motta²

O presente volume, *Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*, surge em um momento crucial para o Brasil, no qual a promoção da inclusão produtiva e a geração de trabalho e renda são pautas inadiáveis e estratégicas para o desenvolvimento nacional. Com duas décadas de existência, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) consolidou-se como um instrumento vital na política social e econômica do país, buscando oferecer acesso a recursos financeiros para aqueles que, de outra forma, estariam à margem do sistema financeiro tradicional. No entanto, a complexidade inerente a uma política pública de tamanha envergadura

-
1. Secretário de Qualificação, Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego. Preside o Fórum Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado.
 2. Diretor do Departamento de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Qualificação, Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenador nacional das ações e iniciativas do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado.

dura exige uma análise aprofundada e multifacetada, capaz de transcender as percepções superficiais e de fornecer subsídios sólidos para o seu aprimoramento contínuo.

Esta obra representa um esforço colaborativo e abrangente para desvendar as camadas do PNMPO, desde suas bases conceituais e evolução histórica no Brasil até os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras. O livro se debruça sobre uma riqueza de dados e perspectivas, combinando rigorosas análises quantitativas com valiosas percepções qualitativas. A abordagem é intencionalmente multidisciplinar, reconhecendo que o sucesso de iniciativas como o microcrédito depende de uma compreensão holística dos fatores econômicos, sociais, institucionais e comportamentais. Para tanto, os capítulos que se seguem exploram a política sob diferentes lentes, oferecendo um panorama completo e matizado de sua funcionalidade e impacto.

Iniciamos com uma imersão nas distinções fundamentais entre microcrédito e microfinanças, delineando o arcabouço teórico e prático que fundamenta o PNMPO. O leitor é então conduzido por meio do intrincado desenho da política, compreendendo seus níveis de articulação, a identificação dos problemas que se propõe a resolver e a estrutura lógica que guia suas ações. Essa seção é particularmente relevante para gestores públicos e formuladores de políticas, ao desmistificar a construção e a operacionalização de programas complexos.

Uma revisão sistemática da literatura nacional oferece uma síntese crítica dos resultados socioeconômicos verifi-

cados, das metodologias empregadas e das lacunas ainda existentes na produção acadêmica sobre o tema. Essa seção estabelece um alicerce sólido de conhecimento, ao mesmo tempo que aponta para a necessidade de novas investigações, especialmente no que tange aos riscos de efeitos não intencionais da política – um tema abordado em profundidade em capítulos subsequentes.

A obra mergulha nas características e percepções das instituições ofertantes de crédito no âmbito do PNMPO. Por meio de análises de dados e pesquisas diretas, são revelados os perfis dos operadores, as fontes de financiamento, as parcerias estabelecidas e as estratégias adotadas. Um foco especial é dado à questão da inadimplência, analisando suas taxas e determinantes em diferentes categorias de instituições, oferecendo *insights* valiosos para a gestão de riscos e a sustentabilidade das operações.

A perspectiva do público-alvo é cuidadosamente investigada em um capítulo dedicado à focalização do programa, comparando os perfis dos elegíveis com os efetivamente atendidos. Essa análise, crucial para avaliar a eficácia social do PNMPO, oferece uma compreensão aprofundada de quem realmente está sendo beneficiado e quais ajustes podem ser necessários para ampliar o alcance a populações ainda mais vulneráveis. Complementarmente, um capítulo sobre as boas práticas das instituições operadoras examina os níveis de maturidade da gestão, identificando modelos e processos que podem ser replicados para otimizar a performance do programa em todo o país.

A voz dos beneficiários, frequentemente sub-representada, é resgatada e amplificada por meio de uma análise detalhada de grupos focais. Este componente qualitativo revela as contribuições percebidas, as dificuldades enfrentadas, a avaliação da orientação recebida dos agentes de crédito e as sugestões de aprimoramento da política, conferindo ao livro uma dimensão humana e prática indispensável. As reflexões sobre as contribuições dos seminários regionais, por sua vez, sintetizam as dores e as soluções propostas pelos diversos atores envolvidos no ecossistema do microcrédito, desde gestores públicos até especialistas e representantes da sociedade civil.

Em 2023, o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Qualificação, Emprego e Renda, celebrou, com a Universidade Federal de Goiás, um Termo de Execução Descentralizada (TED) visando o mapeamento, estudos e pesquisas sobre o PNMPO. Nesse termo, previu-se: (i) a construção de cenário da política e da atividade de microcrédito produtivo orientado no país, evidenciando os principais entraves operacionais; (ii) o estabelecimento de parâmetros para eventuais parcerias de desenvolvimento institucional das instituições operadoras de Microcrédito Produtivo Orientado; (iii) o diagnóstico da articulação do PNMPO com as demais políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado e pela Sociedade Civil; (iv) o mapeamento de boas práticas para atendimento de públicos prioritários (mulheres, jovens, povos originários, negros, quilombolas, egressos do sistema prisional, CadÚnico e economia popular e solidária) e de estímulo a formalização; (v) o mapeamento de boas práticas de microcrédito produtivo

orientado e de economia solidária nos entes da rede de atendimento do Sine e; (vi) a realização de um seminário nacional e oficinas regionais.

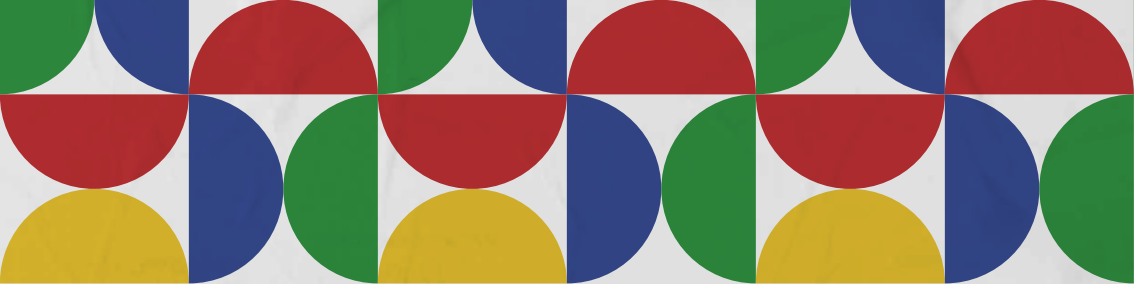
Tais ações têm permitido o crescimento do número de instituições credenciadas em todas as atividades previstas no programa, desde agentes de crédito até cooperativas de crédito (singulares e centrais); desde Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público até Pessoas Jurídicas especializadas no apoio, no fomento ou na orientação às atividades produtivas; desde agências de fomento até bancos de desenvolvimento.

Um dos resultados obtidos com esse TED é este livro. Nele, os estudos realizados ao longo deste projeto são apresentados em dez artigos que apresentam uma fotografia atualizada do PNMPO. Discute-se, ao longo deste livro, o Programa como agente social; o desenho da Política como ela hoje se apresenta; o que se publicou sobre o Programa ao longo dos últimos anos; a caracterização das instituições participantes do Programa; as questões de inadimplência do Programa; um comparativo entre elegíveis e atendidos pelo Programa; as boas práticas identificadas na sua execução; o que dizem os beneficiários do Programa; os resultados dos seminários regionais temáticos realizados ao longo de 2024 e as perspectivas futuras do Programa.

Por fim, o volume culmina em um capítulo de perspectivas futuras, que não apenas integra os achados de todas as análises anteriores mas também propõe um conjunto de recomendações estratégicas para um PNMPO mais eficaz, eficiente e democrático. As sugestões abrangem desde a revisão de mar-

cos regulatórios e o investimento em tecnologia até o fortalecimento de parcerias e a priorização de públicos específicos.

Este livro destina-se a um público amplo: de formuladores de políticas e gestores públicos a pesquisadores, estudantes, profissionais do setor financeiro e, sobretudo, a todos os microempreendedores e cidadãos interessados no futuro do trabalho e da inclusão social no Brasil. É um convite à reflexão e à ação, com o objetivo de que os *insights* aqui apresentados não se restrinjam ao papel, mas inspirem mudanças concretas que transformem realidades e impulsionem o desenvolvimento de forma mais justa e sustentável. Que a leitura seja tão produtiva quanto o microcrédito que se propõe a avaliar.



Prefácio

Magno Rogério Carvalho Lavigne¹

Tiago Oliveira Motta²

Com muita satisfação, apresentamos aos leitores interessados no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) a nossa obra contendo dez artigos que posicionam o programa numa rica fotografia, que o desnuda percorrendo diversos recortes capturados ao longo da pesquisa efetuada durante a efetivação do Termo de Execução Descentralizada, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e a Universidade Federal de Goiás.

Com décadas de existência, este programa faz parte da cena nacional no tocante à política econômica e social no Brasil, tendo contribuído diretamente para o acesso ao sistema bancário por parte da população mais vulnerável e que

-
1. Secretário de Qualificação, Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego. Preside o Fórum Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado.
 2. Diretor do Departamento de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Qualificação, Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego. Coordenador nacional das ações e iniciativas do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado.

até então não conseguiam as garantias necessárias para esse fim. Como política complexa tal qual exigem os seus propósitos, uma análise aprofundada e com diversos recortes faz-se necessária de tempos em tempos. Esse é um momento em que apresentamos uma dessas análises.

Para iniciar esta obra, os professores Danilo Nolasco Cortes Marinho e Moisés Balestro posicionam o Microcrédito Produtivo Orientado (MPO) para além da inclusão financeira. Neste estudo, eles posicionam conceitualmente o MPO e contam a trajetória desse conceito no Brasil desde a sua introdução até os dias de hoje, com a materialização no PNMPO. Em seguida, os pesquisadores Andréa Freire de Lucena, Claudia Regina Rosal Carvalho, Krislane Maria Pereira Mesquita, Samuel Rufino de Carvalho e Tatiane Bento da Costa falam sobre o desenho da política do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Neste trabalho são apresentados os níveis de articulação da política pública voltada ao microcrédito, seguindo pela demonstração da matriz e da estrutura lógica do PNMPO, explicando-os, para em seguida discorrer sobre a estruturação das ações, produtos e resultados do programa, culminando na apresentação do resultado final: o PNMPO.

O terceiro capítulo, de autoria dos pesquisadores Sandro Eduardo Monsueto, Larissa Barbosa Cardoso, Ingrid Machado Mendonça, Matheus Ferreira dos Reis e Vitória Lissa Mendes Rocha, apresenta a extração de uma revisão sistemática da literatura sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Esse estudo de fontes secundárias apresentou uma síntese sobre o que se publicou no Brasil sobre o PNMPO, res-

pondendo a perguntas como: Quais resultados socioeconômicos são verificados nas localidades ou grupos atendidos pelo programa? Quais as bases de dados e métodos mais usados? Quais são os programas de microcrédito mais analisados? Quais são os principais desafios identificados? Quais as lacunas/limitações da literatura? O trabalho finaliza com a demonstração dos riscos de efeitos não intencionais da política do PNMPPO.

Em seguida, os pesquisadores Sandro Eduardo Monsueto, Larissa Barbosa Cardoso, Adriana Moura Guimarães, Maria Carolina Gomes Peixoto e Ana Cassia Luzia Guimarães dissertam sobre as características e percepções das instituições ofertantes de crédito no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Nesse texto, os autores caracterizam as instituições ofertantes de crédito sob aspectos geográficos e quantitativos – volume de contratos, valores, tipos de instituição de crédito e parcerias. Além disso, foram apresentadas as percepções das instituições de microcrédito sobre o programa e sobre as perspectivas futuras em relação ao processo de contratação e de volume de recursos.

O quinto capítulo foi escrito pelos pesquisadores Larissa Barbosa Cardoso, Sandro Eduardo Monsueto e Ana Cássia Luzia Guimarães e versa a respeito da avaliação da inadimplência em empréstimos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Os autores avaliam a inadimplência do programa apontando os fatores associados e desenhando o panorama atual verificado. Eles indicam que é preciso reavaliar as taxas de juros praticadas no programa considerando as realidades locais. Em seguida, no capítulo seguinte, os mesmos

autores caracterizaram o público-alvo potencial e focalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, comparando elegíveis e atendidos, uma vez que a caracterização do público-alvo do programa é fundamental para a continuidade e melhoria do PNMPO.

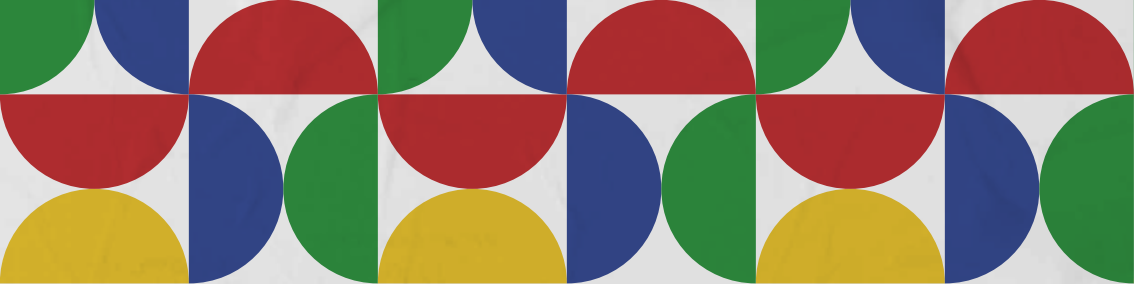
Já o sétimo trabalho, produzido pela professora Tatiane Bento da Costa, aborda as boas práticas das instituições que operam o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. A fonte dos dados para esse capítulo foi a pesquisa de campo realizada nos estados do Pará, Ceará, São Paulo e Santa Catarina. Por meio de entrevistas realizadas com os Bancos de fomento e desenvolvimento local, Agência de Desenvolvimento Econômico, Agência de Fomento, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e associações das organizações operadoras do PNMPO, analisou-se a maturidade dos processos empregados por essas instituições, destacando parcerias, financiamento das operações e *funding*, tomadores de empréstimos e agentes de microcrédito.

O antepenúltimo capítulo deste livro foi produzido pelos professores Andréa Freire de Lucena, Claudia Regina Rosal Carvalho, Franco de Matos e Samuel Rufino de Carvalho e tem como fonte de dados os grupos focais que foram realizados para discutir as contribuições dos beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Os autores trouxeram no texto as discussões sobre elogios à agência/programa/ações/dificuldades; demandas dos clientes; crítica à agência/programa/ações; características dos empréstimos; orientação por parte

da instituição; requisitos da instituição; ações/estratégias dos clientes; atuação dos agentes e sugestões dos clientes.

O nono trabalho deste livro, de autoria dos professores Thiago Cavalcante de Souza, Karine do Prado Ferreira Gomes Gomes e Henrique Cauê Souza Marques Bittencourt, versa sobre os seminários regionais de avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado realizados ao longo de 2024 em Vitória, Salvador e Brasília. Neste texto, os autores apresentaram a sistematização dos eventos realizados e destacaram as soluções para os desafios do microcrédito no Brasil coletados nesses eventos. O livro termina com a análise das perspectivas futuras do PNMPO realizada pelas lentes dos professores Andréa Freire de Lucena, Samuel Rufino de Carvalho, Sandro Eduardo Monsueto, Tatiane Bento da Costa e Thiago Cavalcante de Souza. Neste capítulo, são apresentadas recomendações com base nas análises quantitativas realizadas ao longo do projeto. Também foram trazidas análises fundamentadas nas escutas realizadas nos eventos do projeto – nos grupos focais e nos seminários regionais – e nas boas práticas coletadas com as instituições operadoras do programa e indicados pontos de melhoria no atendimento dos públicos prioritários.

Por fim, convidamos os leitores desta obra a divulgá-la e absorver o conhecimento expresso ao longo dessas páginas. Boa leitura!



Microcrédito produtivo orientado: para além da inclusão financeira

Danilo Nolasco C. Marinho
Moisés Villamil Balestro

Embora os termos microfinanças e microcrédito sejam, muitas vezes, utilizados de maneira intercambiável, há diferenças entre eles. O microcrédito se refere a pequenos empréstimos para indivíduos pobres e não atendidos pelo sistema financeiro. O foco do microcrédito está essencialmente no empréstimo. Seu propósito fundamental é atender ao trabalho informal que se constitui com base no trabalho por conta própria. Já as microfinanças são mais amplas contando com outros serviços além do empréstimo em si. Elas incluem educação financeira, remessa de dinheiro, conta poupança e até mesmo seguro. Enquanto o objetivo do microcrédito é apoiar diretamente o trabalho por conta própria ou negócios muito pequenos, também chamados de nano empreendimentos, as microfinanças incluem o desafio da inclusão financeira e melhora da saúde financeira em geral.

O sistema de microfinanças oferece serviços financeiros em todo o mundo, especialmente nos países emergentes, a uma população com acesso limitado ao mercado financeiro convencional ou em risco de exclusão financeira. O sistema caracteriza-se por apostar em produtos e serviços de baixo custo, com instrumentos financeiros de fácil acesso, processos de abertura simples e com garantias de retorno regulamentadas com menos exigências do crédito convencional. Clientes de baixa renda buscam o microfinanciamento para atender às necessidades básicas, emergências pessoais ou expansão de um pequeno negócio, mas em larga medida de sua atividade laboral por conta própria. Nesse sentido, pode-se afirmar que o microcrédito é uma componente das microfinanças. Ele possui relação direta com a inclusão econômica de homens e, particularmente, mulheres que estão fora do mercado de trabalho. A existência de uma grande quantidade de trabalho informal é uma característica estrutural dos países em desenvolvimento.

O acesso ao mercado de crédito e serviços financeiros por meio da oferta de produtos formatados para os mais pobres e empreendedores de baixa renda constituiu-se uma modalidade nova e prioritária da política social e de fomento econômico depois de 1980. As agências multilaterais alocaram os recursos preferencialmente para o fomento dessas atividades, que ainda carregaram recursos de entidades empresariais e religiosas. A democratização do acesso ao crédito torna-se uma meta localizada na confluência das políticas sociais e das políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico.

No entanto, a implementação do microcrédito requer mais do que a expansão institucional e o crescimento da carteira, objetivos que impulsionaram o desenvolvimento inicial da indústria de microfinanças. Há desafios relacionados com problemas de sobre-endividamento, taxas de juros elevadas, valores dos empréstimos muito baixos para algumas atividades, questões relacionadas à educação financeira e problemas relacionados com o aval solidário (Mubeen, 2023).

1. A base conceitual do microcrédito e das microfinanças

A premissa para viabilizar crédito para segmentos mais pobres da população decorre da restrição de crédito que distorce o funcionamento do setor de serviços financeiros, o que leva a estruturas oligopolizadas de mercado que permanecem em equilíbrio com menor volume de operações e taxas de juros mais elevadas, caso os mercados fossem mais competitivos. Mercados menos competitivos tendem a aumentar a assimetria de informações que provocam o aumento do custo do crédito. O custo mais alto cria escassez de oferta de crédito que leva a economia a operar abaixo de sua potencialidade de oferta e demanda agregadas (Matos; Macambira; Cacciamali, 2014).

Organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento; agências de cooperação internacional, como as da Alemanha e do Canadá, e organizações não governamentais internacionais, como Oxfam Internacional, ampliaram os financiamentos para consolidar programas de microcrédito. A agenda política de praticamente todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – propõe a intro-

dução de programas dessa natureza, inserindo-os na fronteira da política social com a política econômica, entre os quais os países emergentes priorizam programas orientados para o crédito a microempreendedores.

As operações de crédito com esses empreendimentos implicam custos operacionais ou de monitoramento maiores, impondo condições restritivas de acesso ao financiamento, como taxa de juros mais elevadas ou exigência de garantias de maior valor, o que restringe seu acesso ao crédito ofertado pelos agentes financeiros. As instituições de microfinanças continuam a fornecer serviços financeiros essenciais em grande escala que os pobres não podem ter acesso de outra forma.

Há um consenso sobre os princípios para a prestação bem-sucedida de serviços microfinanceiros que abordam os dois problemas centrais de todos os mercados financeiros: informações imperfeitas e dificuldades na execução de contratos. As tecnologias de microfinanças buscam superar esses problemas desenvolvendo mecanismos não tradicionais para selecionar solicitantes, monitorar as ações dos tomadores de empréstimo e criar incentivos para o pagamento (GDRC, [1999]). O conceito atual de microfinança para a inclusão financeira é multidimensional (World Bank, 2025). Segundo a Bajaj Finserv ([2007-2025]), as principais dimensões das microfinanças são:

- **Acesso a serviços financeiros:** pessoas de todas as classes sociais e diferentes tipos de trabalho, como informal e por conta própria, devem ter a oportunidade de usar serviços financeiros, como contas de poupança, crédito, seguros e sistemas de pagamento.

- **Uso de serviços financeiros:** somente o acesso é insuficiente, é necessário que os produtos financeiros sejam utilizados. Isso implica o uso regular de produtos financeiros, indicando que eles estão atendendo às necessidades dos usuários e estão integrados às suas atividades financeiras diárias.
- **Qualidade dos produtos e serviços financeiros:** a qualidade indica que os produtos são confiáveis, seguros e adaptados às necessidades dos usuários. Isso inclui preços transparentes, ofertas de produtos adequadas e suporte ao cliente.
- **Acessibilidade:** refere-se a taxas e custos baixos que não excluam as pessoas de baixa renda. Serviços financeiros acessíveis garantem que a inclusão financeira não resulte em dificuldades financeiras.
- **Alfabetização e educação financeira:** proporcionar conhecimento e habilidades para tomar decisões informadas sobre produtos e serviços financeiros. A educação financeira busca capacitar os usuários a gerenciar suas finanças de forma eficaz e evitar a exploração.

Tendo controlado com sucesso o risco de crédito, as metodologias de microfinanças entram em uma nova fase evolutiva, à medida que se tornam mais responsivas às demandas dos clientes. Essa mudança de abordagem reflete a evolução das necessidades dos microempreendedores, a maturidade das instituições e as mudanças nos mercados em que as instituições de microfinanças (IMF) operam. Nessa nova fase, as IMF estão lutando para equilibrar três objetivos potencialmente

concorrentes: 1) reduzir os custos das microfinanças tanto para o mutuário quanto para o credor; 2) ampliar a gama de produtos de microfinanças disponíveis aos clientes; 3) atingir os objetivos 1 e 2 sem aumentar o risco de crédito. Esses três objetivos desejados não são independentes entre si e podem exigir compensações (GDRC, [1999]).

Um vetor importante da microfinança é o acesso de parte da população mais pobre aos serviços financeiros. A inclusão financeira é mais ampla do que a oferta de crédito, em algumas pode incluir algum tipo de proteção social. A natureza diferente do microcrédito e da microfinança possui implicação direta no uso do dinheiro. Em geral, o microcrédito está relacionado com o investimento. Ou seja, é a aquisição de bens e serviços para permitir ou melhorar a realização das atividades laborais dos microempreendimentos destes trabalhadores e trabalhadoras do mercado informal. As microfinanças incluem emergências pessoais e solução de necessidades básicas entre outros (García-Pérez; Fernández-Izquierdo; Muñoz-Torres, 2020).

A especificidade do microcrédito em relação às microfinanças em geral consiste na ênfase de empréstimos para microempreendimentos e microempresas com o propósito de iniciar ou ampliar o empreendimento. Nesse sentido, o microcrédito possui relação direta com a inclusão econômica de homens e, particularmente, mulheres que estão fora do mercado de trabalho. A existência de uma grande quantidade de trabalho informal é uma característica estrutural dos países em desenvolvimento. Os percentuais são altos para a América Latina e Caribe, mas ainda significativamente mais alto para países do sul da Ásia e do continente africano.

2. Evolução conceitual das microfinanças/microcrédito

Quando o microfinanciamento surgiu, na década de 1980, os defensores, principalmente Muhammad Yunus, em Bangladesh, fizeram mais do que apresentar uma nova ferramenta na luta contra a pobreza. Ao defenderem o microfinanciamento, os defensores também apresentaram uma teoria sobre a razão pela qual as pessoas pobres continuavam pobres. A ideia por trás do microfinanciamento baseava-se na afirmação de que a pobreza poderia ser atribuída à falta de acesso a empréstimos para financiar investimentos empresariais (Morduch, 2023).

Como chamam a atenção Bateman e Chang (2012), os economistas neoclássicos e os formuladores de política neoliberais celebraram o modelo de microfinanças como um ícone da solução individual da pobreza sem qualquer forma de intervenção estatal. O pressuposto disseminado era que bastava chegar aos pobres com uma pequena quantidade de recursos financeiros para que se estabelecesse uma trajetória de desenvolvimento social e econômica sustentada ao longo do tempo.

O arranjo institucional original do microcrédito foram os ROSCA (*rotating savings and credit associations*), as associações rotativas de crédito e poupança. Esses arranjos eram essencialmente locais e predominaram no contexto do sudeste asiático em países como Índia e Bangladesh, mas também tiveram presença em países do leste asiático como Taiwan, parte da República Popular da China. Da mesma forma, o arranjo se disseminou para o continente africano com destaques para Quênia e Uganda. Um outro arranjo institucional ainda mais antigo que

serviu como exemplo para o microcrédito foi a experiência alemã das cooperativas de crédito (Armendáriz; Morduch, 2010).

No Brasil, a colonização alemã na cidade de Nova Petrópolis no Rio Grande do Sul trouxe essa experiência no final do século XIX e começo do século XX com as *Krankenkasse* (uma espécie de seguro saúde) e as *Sterbekasse* (um seguro para funeral). Tal como no aval solidário do microcrédito, essas cooperativas também incentivavam o monitoramento dos outros tomadores em relação aos empréstimos feitos pelos vizinhos.

A abordagem do crédito como direito à justiça baseia-se nas ideias *Welfarist* de Yunus, que argumentou que o crédito é um direito humano e deve ser acessível. As instituições de microfinanças provaram ser capazes de alcançar clientes que anteriormente não tinham acesso a serviços financeiros, como as mulheres nas zonas rurais. No entanto, existem vários obstáculos ao estabelecimento do crédito como um direito. Estudos e pesquisas sobre microfinanças apresentam dados que capturam as perspectivas de atores alternativos – clientes, fornecedores e doadores – que elaboram uma imagem mais completa de como as microfinanças são praticadas e oferecem um entendimento sobre os resultados das microfinanças no que diz respeito ao gênero, equidade (especialmente na fixação de preços), satisfação de necessidades urgentes e resiliência aos choques (Hudon; Sandberg, 2023).

A regulamentação do mercado financeiro a cargo do Estado visa padronizar as ações das instituições do setor, assim como atribuir-lhes credibilidade e credenciamento, além de buscar oferecer maior proteção a credores e devedores de

ações oportunistas (*moral hazard*). Mas as normas fixadas nesse nível são insuficientes para ampliar o mercado até abarcar unidades produtivas, famílias e pessoas de baixa renda. O crédito e outros serviços financeiros só irão alcançar essa demanda com a intervenção do Estado por meio de políticas públicas orientadas para tal fim.

Surgiram questionamentos quanto à operacionalização dos programas de microfinanças, no sentido que a inclusão financeira cria dívida ou ajuda as mulheres a gerir a escassez. Em linha com as ideias de Morduch, Guérin (2023) oferece indicações de que os serviços financeiros são utilizados principalmente para a gestão quotidiana e menos para investimento. Ela revela que a gestão dos orçamentos familiares e da dívida, em particular, tem sido uma função tradicional das mulheres, uma função que se tornou mais difícil à medida que a dívida familiar aumentou a ponto de exacerbar as desigualdades.

Banerjee et al. (2015) desenvolveram uma avaliação randomizada com grupos de tomadores de empréstimos de microcrédito em um programa em Hyderabad, na Índia. Uma das conclusões do estudo apontou que o microcrédito está longe de ser universal, com 38% dos domicílios realizando empréstimos de instituições de microfinanças. A presença de empréstimos de familiares e amigos, bem como de agiotas, ainda desempenha um papel relevante. Um outro elemento é a baixa mobilidade social dos tomadores de microcrédito ou mesmo a falta de melhora no padrão de consumo. Ao contrário, houve situações em que ocorreu uma redução em função do financiamento de bens duráveis utilizados no empreendimento.

Assim, o dinheiro móvel pode não promover a autonomia, mas pode ajudar a remodelar as interdependências. Globalmente, a conclusão é que a inclusão financeira pode ser útil para diminuir a discriminação e a desigualdade de gênero, mas provavelmente apenas marginalmente e somente se os serviços forem acessíveis, não discriminatórios e genuinamente adaptados às necessidades e limitações das mulheres, que são muito diversas em diferentes contextos e grupos sociais (Guérin, 2023).

O empoderamento das mulheres com o microcrédito precisa ser visto com cautela. O trabalho de Fayyaz e Kahn (2021) sobre o Paquistão estabelece uma relação positiva entre microcrédito e qualidade de vida das mulheres mediada pelo empoderamento. Há três itens do microcrédito que contribuem para isso: a capacitação para a atividade produtiva, a duração do empréstimo e o tamanho do empréstimo. Maior capacitação e mais tempo de uso do empréstimo contribuem para a experiência e melhor aplicação dos recursos na atividade econômica.

Há estudos evidenciando que esse processo difere em função das relações de gênero na unidade familiar e varia muito com o contexto cultural, mesmo que seja a mulher a tomadora do empréstimo (Radhakrishnan, 2015). Said (2012), em um estudo sobre programas de microfinanças no Brasil, argumenta que embora tenha um percentual bem maior de mulheres como beneficiárias do microcrédito, isso não indica um empoderamento, mas uma continuidade delas na economia informal.

Morduch (2023) destaca a necessidade de examinar novamente o papel das microfinanças e da inclusão financeira de forma mais ampla, como ferramentas para promover o desenvolvimento econômico. Esse autor propõe uma nova forma de

pensar a pobreza, como uma insuficiência geral na vida dos pobres, em vez de uma insuficiência específica captada por medidas anuais de rendimento ou consumo. Estas medidas tradicionais da pobreza diferem da forma como a pobreza é vivida, com consequências importantes para a investigação académica e para as políticas concebidas para aliviar a pobreza.

Na visão do autor, a vida na pobreza é mais bem descrita por meio da interação entre insuficiência, instabilidade e falta de liquidez, e não apenas por meio da insuficiência. Os produtos de crédito tradicionais não destacam a volatilidade e não possuem tais características. As famílias, no entanto, são vulneráveis a ciclos de dívida persistente e a sua necessidade de flexibilidade é muitas vezes satisfeita por credores informais e não por credores formais. É por isso que o microfinanciamento parece bem posicionado para resolver alguns desses problemas.

Embora o letramento financeiro seja considerado um ponto importante para a sustentabilidade das microfinanças ao longo tempo, não é simples a definição de quais habilidades ou dimensões deste letramento são mais relevantes. Agbeko *et al.* (2017) ressaltam em seus achados que o devedor de microfinança possui necessidades específicas de aquisição de habilidades e que as atividades de treinamento sejam adaptadas às necessidades do trabalhador por conta própria. Os devedores com bons registros de pagamento do empréstimo reconheceram a relevância das habilidades treinadas para o sucesso do negócio. Contrariamente, aqueles com problemas no pagamento do empréstimo não reconheceram a necessidade de gestão financeira e habilidades interpessoais. Houve

consenso entre os tomadores de empréstimo sobre a irrelevância das habilidades de registro contábil. Os tomadores não reconhecem as vantagens de registros contábeis mais precisos.

A sustentabilidade das instituições de microfinanças é um ponto fundamental, uma vez que os critérios e medidas requerem um equilíbrio para evitar uma exclusão de tomadores e um peso maior nos custos do crédito desses tomadores. Há uma relação de *trade off* entre o alcance (volumes mais altos e número de pessoas beneficiadas) e a sustentabilidade financeira (Gupta; Sharma, 2023). Um aspecto que afeta negativamente a sustentabilidade econômica e a extensão do alcance das operações de microfinanças é o aumento da competição. Novamente, há um ponto de equilíbrio a ser atingido entre um maior número de instituições a fim de propiciar uma concorrência que beneficie os tomadores e um excesso que conduz a uma competição predatória, comprometendo o *funding* das instituições (Melo et al., 2023).

Gupta e Sharma (2023) realizaram estudo em 101 países que evidenciou uma relação positiva entre um maior alcance e uma maior sustentabilidade da instituição quando ela possui um portfólio de crédito de maior qualidade e um sistema de avaliação de crédito apropriado. As instituições maiores tendem a ser mais eficientes porque possuem custos operacionais mais baixos em função da escala das operações. A qualidade do portfólio de crédito foi o elemento mais importante para sustentabilidade com uma eficiente gestão do risco de crédito. Um outro ponto é garantir um *spread* adequado, mesmo em organizações sem fins lucrativos, para investir na melhoria das

informações e na capacitação dos operadores de crédito. Os empréstimos de valores muito baixos tornam o custo operacional maior e com taxas de juros mais altas. Por sua vez, as taxas de juros mais altas aumentam a inadimplência, o que leva as instituições a selecionar demasiadamente os beneficiários que acessam ao crédito, afastando-se das premissas estabelecidas como política social.

Na origem das estratégias para o fomento das microfinanças está a possibilidade de viabilizar o empreendedorismo para segmentos mais carentes da população. Muitos estudos foram realizados para embasar esse argumento. Apetrei, Sánchez-Garcia e Sapena (2019) argumentam como o empreendedorismo pode contribuir para aumentar o crescimento econômico e a prosperidade, reduzindo a desigualdade e a exclusão. Avaliar as relações entre novos empreendimentos e a redução das desigualdades permite desvendar os mecanismos por meio dos quais os processos empresariais podem contribuir para as transformações sociais.

As conclusões sugerem que uma raiz crucial do desenvolvimento sustentável por meio da atitude empreendedora está fortemente ligada à existência de instituições inclusivas e à prevenção das instituições extrativas (Acemoglu; Robinson, 2012). Os resultados contribuem para mostrar a importância das instituições para favorecer a prosperidade por meio do empreendedorismo. São implicações cruciais tanto para acadêmicos como para profissionais, como decisores políticos. Em suma, são contribuições que fornecem elementos para o entendimento da ligação entre empreendedorismo e desenvolvimento social.

A relação entre empreendedorismo e desenvolvimento é problemática quando se considera o mercado informal. Com efeito, essa faceta representa um dilema teórico para o empreendedorismo como categoria analítica, pois revela sua relação com mercados de trabalho marcados pela díade precariedade-vulnerabilidade, no qual o Brasil é um caso exemplar. Nos anos 2000, o país ocupou o posto de economia com a maior proporção de empreendedores no mundo. É nesse sentido que Baumol (1990) sugere o termo “empreendedorismo improdutivo”. É o chamado “paradoxo latino-americano” (elevada proporção de empreendedores, baixo percentual de inovação, produtividade e crescimento econômico), o qual contradiz em muito a noção de que o empreendedorismo promove desenvolvimento econômico.

Há uma diversidade muito grande entre os diferentes grupos sociais que utilizam o microcrédito, o que possui implicações para os diferentes resultados com ele obtidos. Diante disso, é necessário que as instituições de microcrédito tenham critérios e ferramentas adequadas para assessoramento, bem como métricas para avaliar os perfis dos tomadores e a probabilidade de efeitos potenciais positivos (Roodman, 2012).

3. Microfinanças e microcrédito no Brasil

No Brasil, a experiência com microcrédito existe há algumas décadas. Pode ser encontrada na literatura tentativas de fomento ao crédito para pequenos e informais por parte do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) nos anos de 1970 no Nordeste. A experiência foi desenvolvida pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações nas cidades

de Recife (PE) e Salvador (BA). Conhecido como Programa Uno, funcionou de 1973 a 1991. Na década de 1980, foi fundada a primeira organização formal de microcrédito, sob a forma jurídica de organização não governamental, denominada de Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape-RS), em Porto Alegre (Cacciamali; Matos; Macambira, 2014).

Na década de 1990, aconteceram decisões importantes em direção à disponibilização de crédito para camadas populares. A Lei nº 8.352/1991 determinou que a disponibilidade financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) poderia ser aplicada em depósitos especiais remunerados, sob a responsabilidade dos bancos oficiais: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco de Desenvolvimento da Amazônia (Basa) e BNDES. Em 1996, foi criado, por resolução do FAT, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), operado pelo BNDES com objetivo de apoiar instituições de microcrédito por meio do financiamento de suas carteiras de crédito, atuando o banco como uma instituição de segundo piso (Cacciamali; Matos; Macambira, 2014).

Ainda na década de 1990, apareceram os primeiros programas públicos voltados para microcrédito. Em 1996, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criou o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que visava fornecer *funding* para organizações da sociedade civil especializadas em microcrédito (Cacciamali; Matos; Macambira, 2014). Um acontecimento marcante foi a criação do Programa Crediamigo pelo BNB. Lançado em 1998, o Crediamigo está presente na Região Nordeste e no norte dos estados de Minas

Gerais e Espírito Santo, área abrangida pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). O Crediamigo se tornou o maior programa de microcrédito produtivo e orientado do Brasil (Sousa, 2023).

O Programa se distinguiu por realizar empréstimos de pequenos valores, contratados com taxas de juros, prazos e limites diferenciados. A metodologia de operacionalização dispensa a exigência de garantias reais, fazendo uso de garantias sociais, especificamente o aval de grupos solidários. Outra característica do Crediamigo é a atuação dos agentes de crédito, desde a seleção dos possíveis tomadores do empréstimo, orientação técnica e monitoramento da destinação correta dos recursos, até o reembolso, que tem contribuído para o êxito do Programa (Sousa, 2023).

Em 1999, foi implementada a lei do terceiro setor, Lei 9.790/99, que criou a qualificação de Organização 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 OSCIP, o que possibilitou que essas instituições acessassem recursos públicos.

As OSCIP representam um modelo jurídico para organizações da sociedade civil que queiram firmar *parcerias com o poder público por meio de termos de parceria*, diferente dos convênios ou contratos administrativos tradicionais (Brasil, 1999). No caso do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o estado de Santa Catarina tem nas OSCIP a principal instituição de microcrédito de primeiro piso (Silva, 2016).

Em 2001, foi instituída a Lei 10.194/2001, dispondo sobre a constituição e funcionamento da sociedade de crédito ao mi-

croempreendedor (SCM), entidade jurídica de direito privado, com finalidade lucrativa, criada para impulsionar a participação de atores da iniciativa privada nesse mercado. As SCM podiam se capitalizar por meio da obtenção de recursos com as instituições financeiras nacionais e internacionais, foram regulamentadas pelo Banco Central e sujeitas a normas prudenciais como capital mínimo, limites operacionais e alavancagem de risco (Sampaio, 2016). Em 2003, o Governo Federal estipulou que os bancos poderiam usar até 2% do depósito compulsório como capital para fundear suas operações de microcrédito produtivo e orientado. Aqueles que não tivessem operação estruturada podiam negociar esse capital com outras organizações que estivessem interessadas em usar os recursos para microcrédito (Banco Central, 2024).

O dinamismo das microfinanças no Brasil foi estimulado pelo crescimento da bancarização no país provocada em larga medida pelas políticas sociais distributivas e pela informatização do sistema bancário. Os correspondentes bancários, lojas de loteria, bancos digitais e, posteriormente, o sistema PIX são representativos de pontos de acesso a serviços bancários por amplos estratos da população antes excluídos de tais serviços ou que enfrentavam dificuldades de atendimento em agências bancárias (Araújo; Lima, 2014). O Brasil é destaque em “desenvolvimento financeiro” entre as economias emergentes. Essa estrutura operacional do sistema de finanças possibilita o desenvolvimento de programas para os mais variados estratos da população (Svirydzenka, 2016). O Quadro 1 apresenta as principais evoluções institucionais da regulação e política de microcrédito no Brasil.

Quadro 1 – Evolução institucional do microcrédito

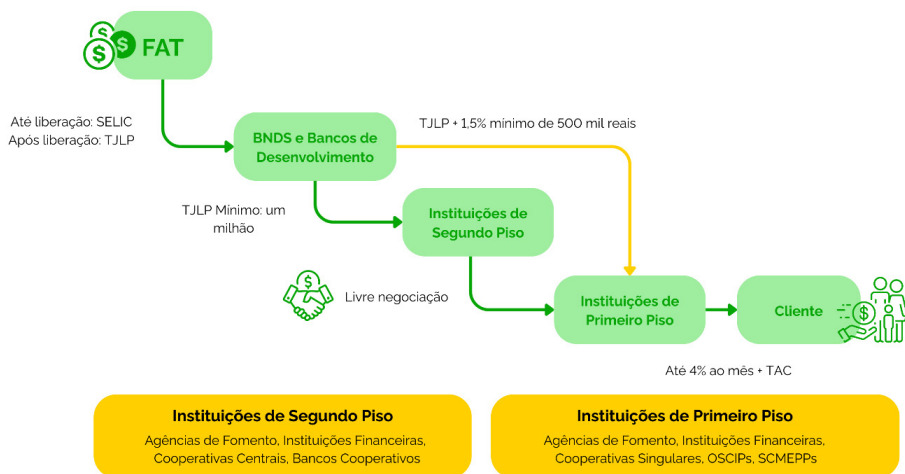
1972-1988	Concessão de microcrédito exclusivamente por meio de organizações não governamentais, que priorizavam o fomento do segmento em relação ao retorno financeiro do crédito concedido.
1989-1997	Início da concessão do microcrédito por governos municipais por meio de programas de suas secretarias de trabalho.
1998-2002	Início da regulação do microcrédito. Criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, instituições financeiras no âmbito do Sistema Financeiro Nacional. Criação da qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público para as entidades sociais – sem finalidade lucrativa e de natureza privada – originadoras de crédito fora do sistema financeiro formal.
2003-2018	Direcionamento do crédito. Criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Ajustes normativos, definindo o foco exclusivamente nas atividades produtivas e ajustando a metodologia das operações. Priorização dos segmentos de baixa renda.
2019-	Redefinição do microcrédito como conjunto de 71 modalidades de operações de crédito para um público-alvo estabelecido. Inclusão do estímulo ao microcrédito como um dos objetivos da Agenda BC. Aperfeiçoamentos normativos para a redução dos custos de originação. Incorporação de novas tecnologias e entidades especializadas. Desenvolvimento do Sistema Nacional de Garantias. Desenvolvimento do Programa de Simplificação do Acesso a Produtos e Serviços Financeiros para microempreendedores individuais e microempresas.

Fonte: Banco Central do Brasil (2020).

Como apresentado no quadro, entre 2003 e 2018, há uma junção crítica importante com a criação do PNMPO em 2005 e sua posterior consolidação. Não se trata apenas da orientação produtiva do crédito e da sua estrutura sólida em termos de financiamento considerando o papel do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos bancos de desenvolvimento, mas também os avanços que ocorreram na regulação das atividades de microcrédito e no entendimento deste como uma política pública estruturada.

Sampaio (2016) apresenta uma figura esquemática da estrutura do *funding* do microcrédito no Brasil, na qual fica claro a nítida prevalência não apenas dos bancos públicos mas de bancos de desenvolvimento. Uma fonte importante são os recursos do FAT, cujo ingresso depende dos trabalhadores formais com carteira assinada.

Figura 1 – Estrutura do *funding* do microcrédito no Brasil



Fonte: Sampaio (2016).

A estrutura ancorada no *funding* público (Figura 1) com diferenças entre as taxas de juros entre TJLP e as taxas de até 4% ao mês cumpre um duplo papel. De um lado, torna o custo do crédito mais alto para o tomador de microcrédito, o que pode restringir a acessibilidade dessa modalidade de crédito; entre 2020 e 2024, a taxa média de juros foi 3,18% ao mês (Banco Central do Brasil, [2025]). De outro, ela permite uma sustentabilidade das instituições de microfinanças considerando os custos operacionais dos empréstimos.

4. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

Em 2005, foi instituído, pela Lei 11.110, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com os objetivos gerais de incentivar a geração de trabalho e renda entre os trabalhadores por conta própria; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, visando seu fortalecimento institucional para a prestação de serviços aos microempreendedores. A coordenação do programa coube ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além do MTE, foi instituído o Comitê Interministerial do PNMPO, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho, da Fazenda e de outros ministérios de acordo com desmembramentos e fusões de órgãos que ocorreram ao longo do tempo (Brasil, 2005).

O Programa vem sendo atualizado ao longo do tempo. A Lei 14.438, de 2022, estabelece como objetivo fomentar, apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado. São beneficiárias as pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva. Os recursos destinados ao PNMPO são provenientes do FAT, da parcela dos recursos de depósitos à vista destinados ao microcrédito, do orçamento geral da União, dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e de outras fontes alocadas para o PNMPO (Brasil, 2022).

Ele é operado por uma variedade de entidades, de bancos públicos e comerciais a entidades privadas, OSCIP, cooperativas e pessoas jurídicas especializadas no apoio, no fomento ou na orientação às atividades produtivas. Essas entidades funcionam como segundo e primeiro pisos no fomento e operação do microcrédito orientado (Brasil, 2022).

Mais recentemente, em 2024, o governo lançou o Programa Acredita, que possui alguma superposição ao PNMPO. O Programa possui quatro eixos. O eixo um, “Acredita no Primeiro Passo”, constitui um programa de microcrédito para inscritos no Cadastro Único dos programas sociais do governo federal. O segundo eixo, denominado “Acredita no seu negócio”, tem como beneficiários microempresários e terá uma versão do Desenrola para renegociação de dívidas. É um programa de crédito para um público mais capitalizado do que aquele do microcrédito. O segundo eixo, em tese, seria complementar ao PNMPO considerando operações financeiras de maior volume. O terceiro eixo pretende criar um mercado secundário para crédito imobiliário. O quarto eixo é voltado para a atração de investimentos internacionais verdes e tem como função a proteção cambial para dar maior estabilidade a esses investimentos. A maior parte dos recursos virá do Fundo Garantidos de Operações (FGO) e da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) (Máximo, 2024).

Um dos grandes avanços do PNMPO foi a criação de um arranjo institucional que permitiu abarcar, de forma coordenada, diferentes tipos de organização atuando na microfinança como bancos públicos, cooperativas de crédito, sociedades de crédito, OSCIP e bancos privados. O ponto de inflexão na traje-

tória do microcrédito no Brasil ocorre com a criação do PNMPO com o estabelecimento de um *funding* estável, diretrizes e objetivos a serem contemplados pelo microcrédito e ampliação dos atores no atendimento do público beneficiário.

Diferentemente de vários outros países, o Brasil conta com uma política de microcrédito bem estruturada que completa vinte anos de existência. O microcrédito conta com forte atuação do Banco Central para resoluções sobre o seu funcionamento. O Programa também possui atuação robusta de bancos públicos, agências de fomento, OSCIP e cooperativas de crédito, o que sinaliza uma riqueza institucional das organizações de financiamento. O PNMPO possui uma regra clara de *funding* para as operações de microcrédito com 2% da média dos saldos dos depósitos à vista captados pelas instituições bancárias.

Um estudo com instituições de microfinanças em 68 países constatou que, embora essas instituições tenham risco de crédito mais baixo em função das práticas inovadoras de empréstimos, elas enfrentem um risco maior para o negócio da instituição (Uddin *et al.*, 2023). A razão é que na maioria dos países elas não se encontram sob o arcabouço regulatório dos bancos, como no caso brasileiro. As vulnerabilidades no *funding* das instituições de microcrédito são maiores em outros países do que no Brasil.

Um dos problemas complexos de serem resolvidos no microcrédito é a superação do *trade-off* entre alcance e sustentabilidade financeira da instituição. Um estudo conduzido por Babajide, Taiwo e Adetiloye (2017) com instituições de microfinanças na Nigéria evidenciou que as ONG tinham maior alcan-

ce, mas menor sustentabilidade e os bancos de microfinanças o contrário, maior sustentabilidade e menor alcance.

Avaliações anteriores do PNMPPO constataram os principais perfis dos beneficiários do microcrédito. São eles, conforme o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas ([2020]),

- clientes que sempre trabalharam como autônomos;
- pessoas que encontraram no empreendimento uma oportunidade de geração de renda após situação de desemprego ou aposentadoria;
- atividade autônoma como complemento de renda ao trabalho principal;
- atividade autônoma tornou-se a principal atividade produtiva após crescimento do empreendimento;
- estratégia para geração de renda após aumento de responsabilidades com cuidados familiares ou doença do empreendedor.

Os cinco perfis mais comumente identificados corroboram a constatação de que o microcrédito serve mais para reproduzir a situação atual do que para ampliar o negócio. Isso é congruente com o uso do microcrédito produtivo orientado para capital de giro com finalidades, como pagamento de fornecedores, regularização de dívidas e compra de mercadorias. Foram constatadas situações nas quais o uso foi para consumo, e não para atividades produtivas.

A curta maturidade do crédito – cerca de cinco meses – dificulta valores maiores destinados a investimento de médio e longo prazos. Por sua vez, o custo elevado do crédito com taxas de juros muito acima da SELIC constitui uma séria barreira para o alongamento do *payback* do crédito. Além disso, os valores são muito baixos para servir como crédito para investimento. Isso contribui para um tipo de crédito que consiste na reprodução da situação atual e não investimento para ampliar as atividades. Isso também foi constatado na avaliação do PNMPO feita por pesquisadores da UnB. O limite de empréstimo e a renda bruta anual, de acordo com os pesquisadores, eram considerados muito baixos por muitos gestores das instituições de microfinanças (Ruas et al., 2015).

O desenvolvimento de habilidades por meio da capacitação é fundamental para conectar o microcrédito com o desenvolvimento de capacidades no sentido de Amartya Sen. As capacidades, para Sen (2000), expandem a agência e a escolha das pessoas, o que elas podem fazer e ser. Há três tipos de habilidades fundamentais para os microempreendedores. Estas incluem as habilidades técnicas que permitem a produção de um produto ou serviço com valor de mercado, as habilidades empresariais com contabilidade e comercialização para a sustentabilidade e crescimento do negócio e as habilidades comportamentais como negociação, comunicação, gestão do tempo e resiliência.

Na perspectiva das contribuições de Schumpeter (2021), o microempreendedor raramente empreende porque isso implica inovação com novos produtos e serviços, novos mercados,

novas formas de organizar o negócio e novas fontes de fornecimento. A grande massa dos microempreendedores são trabalhadores por conta própria que organizam uma atividade de venda, serviços ou mesmo produção de alguns bens.

Nesse sentido, o desenvolvimento de habilidades por meio de capacitação e aprender fazendo (*learn-by-doing*) são parte da integração do microcrédito com outras políticas públicas como intermediação de mão de obra e qualificação profissional. A avaliação conduzida por Ruas *et al.* (2015) é enfática em sua recomendação de que uma política de microcrédito deveria se articular fundamentalmente com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Uma outra recomendação a ser levada em conta tem a ver com políticas de fomento ao cooperativismo e associativismo para garantir escala de forma coletiva, como o caso da comercialização, mais difícil de obter sucesso quando desenvolvida de forma individual.

Uma conclusão mais ampla é que a microfinança como única ferramenta de desenvolvimento não produz resultados consistentes. No entanto, quando se trata de um programa que procura orientar a aplicação dos recursos em investimento e quando ele se combina com outras atividades de capacitação e mesmo de aumento da escolaridade dos beneficiários, os resultados podem melhorar em função das complementaridades entre o microcrédito e outras políticas públicas.

Considerações finais

Microcrédito produtivo não é transferência de renda; exige contrapartidas como o pagamento de juros e do principal da dívida, além de exigências de algum tipo de garantias. Surgiu no final do século XX como uma política de estímulo ao desenvolvimento econômico com foco em populações carentes, largamente difundido principalmente em países em desenvolvimento, mas tem suas raízes nas ROSCAS e nas cooperativas de crédito.

A literatura internacional mostra resultados variados dos programas de microcrédito com alguns estudos associando o uso sistemático do crédito à continuidade das atividades econômicas e à melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, vincula-se à redução das condições de pobreza, além de direcionar benefícios para grupos que mais necessitam, como as mulheres e o setor informal. Além disso, outras avaliações (BNDES, 2023, 2024; Brasil, 2019) mostram também ineficiência na geração de empregos, dificuldade em atingir os mais pobres e provocar persistência ou aumento de dívidas por parte dos beneficiários. Entre os principais motivos para a ineficiência estão o custo do crédito com juros elevados e o uso do recurso para atividades de consumo.

No Brasil, o microcrédito produtivo seguiu as premissas de sua origem no sentido de viabilizar iniciativas de estímulo econômico a segmentos de populações mais pobres. Os programas tiveram iniciativas adaptadas ao país. A criação do PNMPO, em 2005, serviu para organizar e coordenar a política de microcrédito produtivo apoiado nas regulamentações do Conselho Mo-

netário Nacional e outras ações de parte do governo, institucionalizando a política. A utilização de parcela dos depósitos à vista dos bancos, com recursos do FAT e dos fundos constitucionais de financiamento, possibilitou o *funding* necessário para a implementação do programa.

O capítulo procurou oferecer uma abordagem realista do PNMPO. Possui um compromisso com o entendimento do que funciona, para quem funciona e sob quais condições. É uma abordagem que busca tratar o PNMPO em sinergia com outras políticas públicas de emprego e renda.

A efetividade do microcrédito produtivo depende do contexto econômico e social em que opera. Resultados permanentes necessitam estar associados a outras políticas públicas principalmente na infraestrutura, na saúde e na educação. Nesse sentido, pode contribuir para inserir segmentos excluídos da população na economia. Assim, pode viabilizar, em conjunto com outros programas, o desenvolvimento de capacidades e funcionamentos de segmentos de populações marginalizadas do processo econômico.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business, 2012.

AGBEKO, D.; BLOK, V.; OMTA, S. W. F.; VELDE, G. van der. Perception of microfinance debtors and loan officers on the importance of entrepreneurial and business skills for loan repayment rates. In: CUMMING, D.; DONG, Y.; HOU, W.; SEN, B. (ed.). *Microfinance for entrepreneurial development: sustainability and inclusion in emerging markets*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 73-85.

APETREI, A.; SÁNCHEZ-GARCÍA, J. L.; SAPENA, J. The controversial link between entrepreneurial activity and inequality. *International Entrepreneurship and Management Journal*, New York, v. 15, n. 2, p. 485-502, 2019.

ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. Microcrédito ontem e hoje. In: MATOS, F. de; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. (org.). *A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios*. Fortaleza: IDT; São Paulo: USP, 2014. p. 35-54.

ARMENDÁRIZ, B.; MORDUCH, J. *The economics of microfinance*. Cambridge: MIT Press, 2010.

BABAJIDE, A. A.; TAIWO, J. N.; ADETILOYE, K. A. A comparative analysis of the practice and performance of microfinance institutions in Nigeria. *International Journal of Social Economics*, Bingley, v. 44, n. 11, p. 1522-1538, 2017.

BAJAL FINSERV. *Financial inclusion: meaning, definition, examples, and importance*-Bajal Finance. Pune: Bajal Finserv, [2007-2025]. Disponível em: <https://www.bajajfinserv.in/what-is-financial-inclusion>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Microcrédito. *Estudo Especial*, Brasília, n. 79, p. 01-06, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE079_Microcredito.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução CMN nº 4.854, de 24 de setembro de 2020, atualizada em 30 de janeiro de 2024. Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. *Diário Oficial da União*:

seção 1, Brasília, DF, p. 496-497, 28 set. 2020. Versão vigente atualizada em 30 jan. 2024. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4854>. Acesso em: 04 out. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Taxa de juros do MEI pessoa física por modalidade de crédito: Microcrédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, [2025]. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/27185-taxa-de-juros-do-mei-pessoa-fisica-por-modalidade-de-credito---microcredito>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BANERJEE, A.; DUFLO, E.; GLENNERSTER, R.; KINNAN, C. The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation. *American Economic Journal: Applied Economics*, Nashville, v. 7, n. 1, p. 22-53, 2015.

BAUMOL, W. J. Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. 5, p. 893-921, out. 1990.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Autoavaliação do Produto BNDES Microcrédito*. Rio de Janeiro: ADIG/DEOPE, 2023. (Documento, n. 2). Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/11b166fc-8a31-474d-b3d9-8694a135fc42/15_Relat%C3%B3rio+de+Autoavalia%C3%A7%C3%A3o+Microcr%C3%A9dito+2023+SITE.pdf?MOD=AJPERES. Acesso em: 20 jun. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Monitoramento e avaliação de efetividade no BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2024. (Estudos Especiais do BNDES, n. 15) Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/24228>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BATEMAN, B. W.; CHANG, H.-J. (ed.) *The Handbook of Pluralist Economics Education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 31058, 31 dez. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 24 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990, e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 16 fev. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Avaliação de Implementação da Política de Microcrédito Produtivo Orientado*: Relatório Final. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_212.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.438, de 24 de agosto de 2022. Institui o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital); promove alterações na gestão e nos procedimentos de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); [...] julho de 1991. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 25 ago. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14438.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F. de; MACAMBIRA, J. O setor de microfinanças e as políticas de microcrédito no Brasil. In: MATOS, F. de; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. *A atividade e a política de microcrédito no Brasil*: visões sobre sua evolução e futuros desafios. Fortaleza: IDT; São Paulo: USP, 2014. p. 17-34.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Relatório de Avaliação*: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO: Ciclo 2019. Brasília: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, [2020]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2019-pnpmpto.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

MATOS, F. de; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. *A atividade e a política de microcrédito no Brasil*: visões sobre sua evolução e futuros desafios. Fortaleza: IDT; São Paulo: USP, 2014.

FAYYAZ, S.; KHAN, A. Impact of microfinance on quality of life, personal empowerment and familial harmony of female borrowers in Pakistan. *Journal of Public Affairs*, Hoboken, v. 21, n. 3, p. 1-9, 2021.

GARCÍA-PÉREZ, I.; FERNÁNDEZ-IZQUIERDO, M. Á.; MUÑOZ-TORRES, M. J. Microfinance institutions fostering sustainable development by region. *Sustainability*, Basel, Switzerland, v. 12, n. 7, p. 1-23, 2020.

GUÉRIN, I. Financial inclusion and gender. In: HARTARSKA, V.; CULL, R. *Handbook of Microfinance, Financial Inclusion and Development* (org.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 66-82.

GUPTA, P. K.; SHARMA, S. Literature review on effect of microfinance institutions on poverty in South Asian countries and their sustainability. *International Journal of Emerging Markets*, Bingley, v. 18, n. 8, p. 1827-1845, 2023.

HUDON, M.; SANDBERG, J. Toward a theory of fair interest rates on microcredit: balancing the needs of clients and institutions. In: HARTARSKA, V.; CULL, R. *Handbook of Microfinance, Financial Inclusion and Development* (org.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 83-98.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Indicators and data tools*. Geneva: ILO, [1996-2024]. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/data/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MÁXIMO, W. *Entenda o programa Acredita, que pretende ampliar acesso ao crédito*. Brasília: EBC, 2024. Disponível em: <https://agencia-brasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/entenda-o-programa-acredita-que-pretende-ampliar-acesso-ao-credito>. Acesso em: 19 jun. 2025.

MELO, M. R. B.; CUNHA JÚNIOR, J. M.; VIANA, L. F. G.; VALENTE JÚNIOR, A. S. V.; OLIVEIRA, A. I. Crediamigo como Instrumento de Estímulo ao Emprego e à Renda. In: VALENTE JUNIOR, A. S.; MELO, M. R. B.; CUNHA JÚNIOR, J. M. da; VIANA, L. F. G.; OLIVEIRA, A. I. de; RIBEIRO, C. L. de C.; SANTOS, S. M. dos; GORDIANO, C. A. S. G.; BRITO, D. T. A.; LIMA FILHO, J. V. de; SILVA, E. R. da (org.). *Crediamigo 25 anos: a trajetória do Programa de Microcrédito Urbano do Banco do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2023, p. 29-51.

MORDUCH, J. Rethinking poverty, household finance, and microfinance. In: HARTARSKA, V.; CULL, R. *Handbook of Microfinance: Financial Inclusion and Development* (org.) Northampton: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 21-40

MUBEEN, S. Micro Finance in India: issues and challenges. *IIBS Bangalore*, Bangalore, 16 nov. 2023. Disponível em: <https://www.iibs.edu.in/news/micro-finance-in-india-issues-and-challenges-1137>. Acesso em: 19 jun. 2025.

RADHAKRISHNAN, S. “Low Profile” or Entrepreneurial? Gender, Class, and Cultural Adaptation in the Global Microfinance Industry. *World Development*, Amsterdam, v. 74, p. 264-274, 2015.

ROODMAN, D. *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*. Washington: Center for Global Development, 2012.

RUAS, C.; MARINHO, D. N. C.; MATOS, F. de; BELLONI, J. A.; CACCIAMALI, M. C.; PEREIRA, M. do P. *A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva*. Brasília: DATAUnb: Ministério do Trabalho e Emprego, 2015.

SAID, N. Microfinance and Gendered Outcomes in Brazil. *Prospect Journal*, San Diego, [2012]. Disponível em: <https://www.prospect-journal.org/articles/2012/01/27/microfinance-and-gendered-outcomes-in-brazil-2>. Acesso em: 19 jun. 2025.

SAMPAIO, P. S. O. Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil: um panorama da evolução do quadro regulatório, dos atores institucionais e de seu efeito na superação da pobreza. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 47-104, 2016.

SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development*. London: Routledge Classics, 2021.

SEN, A. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 2000.

SILVA, T. A. *Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)*. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

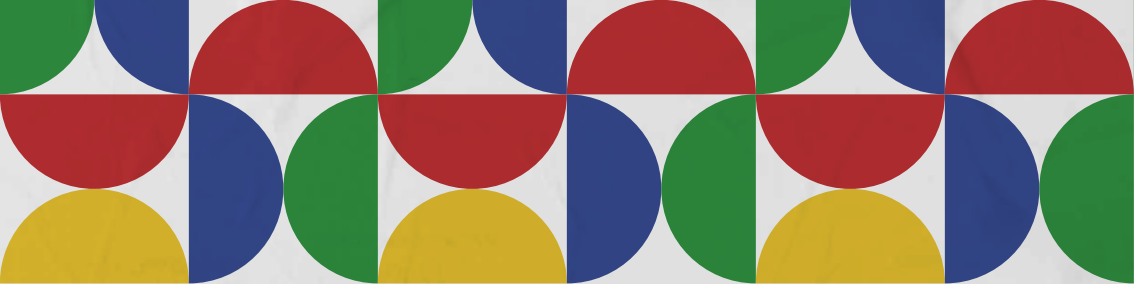
SOUSA, M. C. G. F. Crediamigo: trajetória de 25 anos. In: VALENTE JÚNIOR, A. S.; MELO, M. R. B.; CUNHA JÚNIOR, J. M. da; VIANA, L. F. G.; OLIVEIRA, A. I. de; RIBEIRO, C. L. de C.; SANTOS, S. M. dos; GORDIANO, C. A. S. G.; BRITO, D. T. A.; LIMA FILHO, J. V. de; SILVA, E. R. da (org.). *Crediamigo 25 anos: a trajetória do Programa de Microcrédito Urbano do Banco do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2023, p. 10-28.

SVIRYDZENKA, K. *Introducing a New Broad-based Index of Financial Development*. Washington: International Monetary Fund, 2016. (IMF Working Papers, n. 005). Disponível em <https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2016-005.html> Acesso em: 18 maio 2025.

THE GLOBAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. *Evolution of credit methodologies*: concept paper. Kobe: GDRC, [1999?]. Disponível em: <https://www.gdrc.org/icm/credit-methodology.html>. Acesso em: 19 jun. 2025.

UDDIN, N.; SAAD, N. Bt.; ISMAIL, Y. B.; NAHAR, L. Comparative Analysis of Microfinance Governance: Implications for Impact of Social Inequality and Poverty Reduction. In: KLIMCZUK, A.; DOVIE, D. A. *Bridging social inequality gaps: concepts, theories, methods, and tools*. London: Intechopen, 2024. Disponível em <https://www.intechopen.com/chapters/1176878>. Acesso em: 18 maio 2025.

WORLD BANK. *Financial inclusion*. Washington: World Bank, 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview>. Acesso em: 19 jun. 2025.



Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): o desenho da política

Andréa Freire de Lucena
Claudia Regina Rosal Carvalho
Krislane Maria Pereira Mesquita
Samuel Rufino de Carvalho
Tatiane Bento da Costa

Uma política pública consiste em um conglomerado de ações engendradas por diversos atores políticos e sociais com o intuito de alcançar um resultado esperado. Para tanto, consoante Howlett (2014), tais ações envolvem um conjunto de objetivos e meios políticos. O autor assevera que os “esforços podem ser mais ou menos sistemáticos, e os objetivos e finalidades que se pretende alcançar são múltiplos e abrangentes” (Howlett, 2014, p. 281, tradução nossa). Nesse aspecto, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), como política pública, possui alguns objetivos e ações estratégicas que o norteia. No entanto, como apontado por Howlett (2014), nem sempre há um consenso sobre quais as ações e ati-

vidades e em qual momento agir com vistas a se alcançar os objetivos de uma forma eficaz e eficiente. Isso se dá, principalmente, pelo fato de a formulação de uma política pública envolver fatores por vezes irracionais ou marcados por ideologias ou contextos sócio-históricos específicos.

No entanto, para que se consiga um mínimo de sucesso de uma política pública, necessita-se “algum esforço de desenho” (Howlett, 2014, p. 282, tradução nossa). Esse esforço se manifesta consciente ou inconscientemente, com uma perspectiva científica ou não. Considerando tais pressupostos, este capítulo tem como objetivo descrever a política pública do PNMPO com base na elaboração do seu desenho de política. Por definição, um desenho de política pública é

uma forma específica de formulação, que se baseia na coleta e no uso de informações sobre os efeitos dos instrumentos políticos em relação aos objetivos definidos. Esse processo orienta o desenvolvimento e a implementação de políticas voltadas para alcançar as metas desejadas (Howlett; Mukherjee; Woo, 2015, p. 291, tradução nossa).

Inserido no escopo de avaliação do PNMPO, este capítulo pretende contribuir com o processo decisório ao oferecer uma síntese analítica da matriz e estrutura lógica do programa, o que pode ser utilizado para ilustrar de forma clara o caminho percorrido pela política e os possíveis passos futuros. Para tanto, à parte desta introdução, este capítulo divide-se em oito partes: os níveis de articulação e identificação do problema da política pública voltada ao microcrédito; a matriz lógica do

PNMPO; a estrutura lógica do PNMPO; explicação dos elementos da estrutura lógica; esquema de estruturação das ações, produtos e resultados; estruturação do PNMPO para alcance de resultados; resultado final e as considerações finais.

1. Níveis de articulação e identificação do problema da política pública voltada ao microcrédito

Para a criação de uma política pública, uma gama de atores se articula com vistas a atenuar o problema social que se propõem a enfrentar. Para o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), os envolvidos compreendem, maiormente, as instituições financeiras, as autarquias públicas e as instituições de ensino/apoio. A Figura 1 resume os diversos atores que lidam com a política de microcrédito produtivo orientado. Eles podem ser divididos em quatro categorias: i) apoio e fomento, sendo aqueles que fornecem diretamente o microcrédito ou a capacitação aos beneficiários; ii) mediação e articulação, compreendendo aqueles envolvidos na formulação, execução e administração da política; iii) gestão local, sendo o público-alvo direto da política ; iv) recursos para o PNMPO, as instituições de onde provém os montantes para a execução da política.

Figura 1 – Níveis de articulação do PNMPO



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018, 2022).

O PNMPO eclode como uma política pública que visa reduzir a pobreza e promover a inclusão social por meio da disponibilização do microcrédito produtivo e orientado aos pequenos e microempreendedores. Em sua criação, no ano de 2005, por intermédio da Lei nº 11.110, o PNMPO tinha como objetivo “incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares” (Brasil, 2005). Em sua atualização, em 2018, o programa passou a focar no apoio e no financiamento aos empreendedores. Em 2022, por seu turno, o objetivo consistiu em apoiar, financiar e fomentar as atividades produtivas dos empreendedores (Brasil, 2018).

Essas mudanças ilustram a tentativa de se adequar a política ao público e aos contextos específicos daqueles que utilizam o microcrédito, principalmente no que diz respeito à necessidade de *fundings* (fomento).

A Figura 2 propõe um esquema para a compreensão da necessidade de criação da política pública de microcrédito. Carvalho (2021) destaca que 84% dos microempreendedores não acessaram nenhum tipo de crédito no ano de 2019. Esse dado merece atenção, pois identifica que o problema de dificuldade de acesso ao crédito, identificado pela Lei nº 11.110 de 2005, continua afetando pequenos e microempreendedores nos dias atuais.

Figura 2 – Fluxograma do problema enfrentado pelo PNMPO

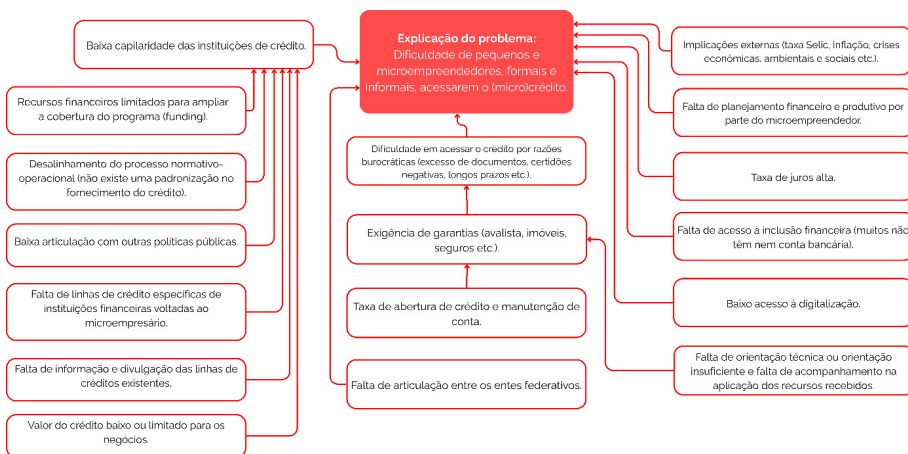


Fonte: Elaboração própria.

Segundo Carvalho (2021, p. 66), essa dificuldade atrela-se ao fato de tais empreendedores não se considerarem “capazes de obter crédito, visto as diversas barreiras de acesso comumente implementadas nas instituições bancárias”. O PNMPO pretende, então, atenuar essa dificuldade, tendo como estratégias a facilitação do acesso ao crédito, o fornecimento de orientação atrelada à aquisição do microcrédito, a promoção de parcerias interinstitucionais voltadas o microcrédito e a disponibilização de recursos necessários para a manutenção do programa.

A Figura 3 identifica algumas das razões para a existência do problema que o PNMPO busca atenuar. Essas causas podem ser resumidas em quatro categorias: dificuldades institucionais, dificuldades burocráticas, dificuldades externas e dificuldades dos pequenos e microempreendedores.

Figura 3 – Fluxograma das razões para o problema enfrentado pelo PNMPO

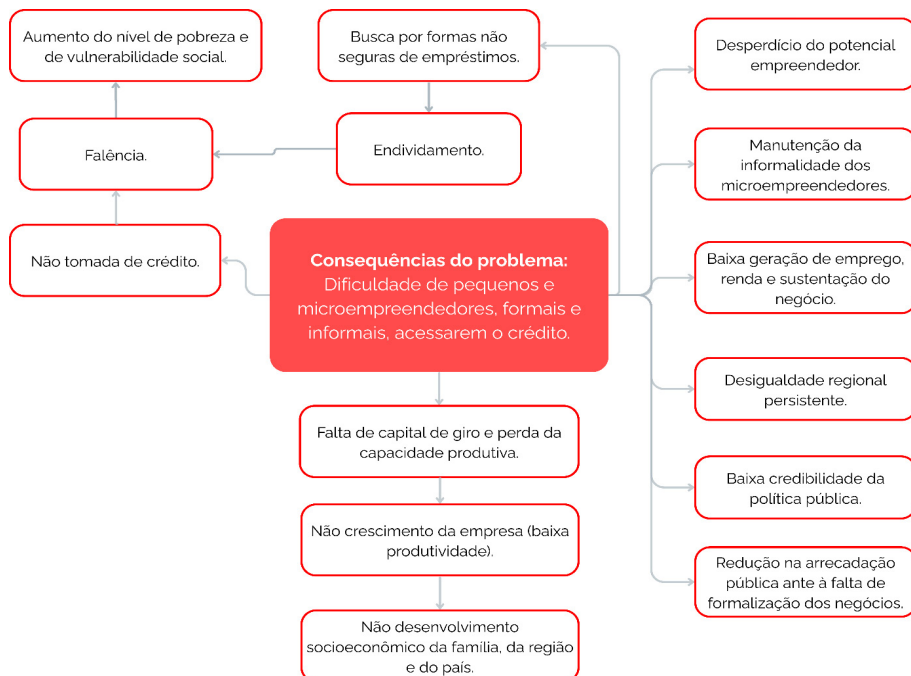


Fonte: Elaboração própria.

Na seara institucional estão a baixa capilaridade, catalisadas pela falta de estratégias específicas à oferta de crédito aos pequenos e médios empreendedores (falta de linhas de crédito, recursos financeiros limitados, falta de divulgação etc.). Do ponto de vista burocrático, encontram-se as implicações legais e de garantias que dificultam o acesso ao crédito (necessidade de avalista e documentações, nome limpo etc.). No tocante às dificuldades externas, há uma série de fatores que podem afetar a tomada de crédito, como a taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), as variações na inflação, a ocorrência de crises econômicas, ambientais e sanitárias, entre outros. No que diz respeito aos pequenos e microempreendedores, as dificuldades são a falta de acesso à inclusão financeira, a falta de orientação e de acompanhamento técnico e a falta de planejamento financeiro, entre outros.

No tocante às possíveis consequências acarretadas pela dificuldade de acesso ao crédito, percebe-se dois cenários principais: a falência do empreendimento e o não desenvolvimento socioeconômico familiar, regional e, por vezes, do próprio país. O baixo capital de giro pode implicar estagnação de um empreendimento, uma vez que pode ocasionar falta de liquidez para pagamento dos funcionários, dos fornecedores, dos aluguéis e das contas de uma forma geral. A falta de acesso ao crédito pode levar, então, à redução da produção e à desaceleração da empresa. A Figura 4 resume algumas das possíveis consequências socioeconômicas ocasionadas pela dificuldade de acesso ao crédito.

Figura 4 – Fluxograma das possíveis consequências do problema enfrentado pelo PNMPO



Fonte: Elaboração própria.

Em suma, a dificuldade de acesso ao crédito pode incidir em problemas futuros maiores como o endividamento, a falência, a não geração de emprego, o não recolhimento de impostos por parte do governo, a manutenção da informalidade e dos níveis de pobreza e as desigualdades regionais. Após essa sistematização do problema-alvo do PNMPO, o tópico a seguir apresenta a matriz lógica da política.

2. A matriz lógica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

A matriz lógica é uma ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação utilizada em projetos e políticas públicas. Ela organiza de forma estruturada os principais elementos de um programa. Neste capítulo, a matriz lógica construída para o PNMPO contém: objetivos, metas, indicadores, meios de verificação e premissas (ou riscos). A ideia central consiste em demonstrar a lógica de intervenção: como atividades realizadas no presente geram resultados imediatos, que, por sua vez, contribuem para alcançar os objetivos específicos e, por fim, o objetivo geral. Assim, a matriz lógica funciona como um “mapa” que conecta os diferentes níveis de ação e resultado, permitindo visualizar de forma clara a relação de causa e efeito entre eles.

A matriz lógica ajuda a garantir coerência e clareza no planejamento de uma política pública. Muitas vezes, políticas podem ter objetivos amplos e genéricos; a matriz força a tradução desses objetivos em *resultados mensuráveis*, com indicadores e fontes de verificação, tornando mais transparente o que se espera alcançar e como executar sua avaliação. Além disso, ao explicitar as *premissas* e *riscos*, o instrumento permite prever obstáculos que podem comprometer a efetividade da política, auxiliando gestores a pensar em estratégias de mitigação.

A matriz lógica facilita, igualmente, a *prestação de contas* à sociedade, pois torna explícitos os critérios pelos quais o sucesso ou fracasso da política será medido. Da mesma forma, possibilita comparações ao longo do tempo e entre diferentes

iniciativas, já que os indicadores são definidos previamente. Por fim, ao servir como base para o monitoramento e avaliação, a matriz lógica contribui para o aprendizado institucional, permitindo ajustes contínuos que aumentam a eficiência e a efetividade da política pública.

A matriz lógica do PNMPO está estruturada no Quadro 1, o qual é composto por linhas (níveis hierárquicos: objetivo geral, objetivos específicos, resultados imediatos e atividades) e colunas (componentes analíticos: metas, indicadores, meios de verificação, premissas ou fatores de risco), com o preenchimento feito dos critérios mais abrangentes aos mais específicos, respeitando a lógica causal (IPEA, 2010).

Quadro 1 – Matriz lógica do PNMPO

Descrição	Metas	Indicadores	Meios de verificação	Premissas (fatores de risco)
Objetivo Geral:	Reduzir a pobreza e promover inclusão social.	- Taxa de redução da pobreza; - Índice de inclusão financeira.	- Relatórios do IBGE; - PNAD Continua; - Relatórios de avaliações externas.	- Instabilidade econômica dos microempreendedores; - Possibilidade de descontinuidade da política pública PNMPO.
Objetivo Específico:	Ampliar o acesso ao microcrédito produtivo.	- Nº de microempreendedores atendidos; - Valor médio emprestado.	- Sistema de Gestão e Execução do PNMPO; - Dados dos fundos constitucionais.	- Acesso a serviços financeiros; - Interesse dos beneficiários.
Resultados Imediatos:	Expandir a atuação e eficiência operacional.	- Nº de agentes de crédito cadastrados (somente CNPJ).	- Sistema de Gestão e Execução do PNMPO.	- Capacitação contínua; - Engajamento da equipe técnica.
Atividades:	Executar oficinas e visitas técnicas mensais.	- Nº de oficinas realizadas; - Nº de visitas técnicas (orientação) realizadas aos tomadores de empréstimos pelos agentes de microcréditos.	- MTE coleta informações por meio de pesquisas enviadas às instituições que operam o PNMPO.	- Participação ativa da comunidade; - Recursos suficientes.

Fonte: Elaboração própria.

O modelo lógico apresenta o objetivo geral do programa: reduzir a pobreza e promover a inclusão social, refletindo a essência dessa política pública voltada ao fortalecimento da economia popular. A definição de indicadores como a taxa de redução da pobreza e o índice de inclusão financeira permite avaliar se as ações propostas realmente impactam na melhoria de vida dos beneficiários. Para isso, o programa se utiliza de relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), além de relatórios de avaliações externas recebidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que garantem maior confiabilidade nos dados, possibilitando comparações ao longo do tempo. Contudo, a instabilidade econômica dos microempreendedores e a possibilidade de uma descontinuidade da política pública constituem fatores de risco que podem comprometer os resultados de longo prazo do programa.

No nível do objetivo específico, a proposta de ampliar o acesso ao microcrédito produtivo destaca-se como estratégia central para fomentar a autonomia financeira de populações vulneráveis. O número de microempreendedores atendidos e o valor médio emprestado pelas instituições tornam-se indicadores-chave para mensurar a expansão desse acesso. O MTE usa o sistema de gestão do PNMPO e os dados dos fundos constitucionais como uma base consistente para monitoramento. Entretanto, o sucesso depende de premissas fundamentais, como a manutenção do interesse dos beneficiários e a ampliação da oferta de serviços financeiros adequados.

Os resultados imediatos enfatizam a expansão da atuação e da eficiência operacional do programa. Como indicador, o MTE utiliza o número de agentes de crédito cadastrados, vinculados formalmente via Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que evidencia o esforço em estruturar uma rede de atendimento mais robusta e confiável. O MTE recebe a informação dos novos agentes de créditos e os cadastra no sistema de gestão e execução do PNMPO, servindo, igualmente, como instrumento de acompanhamento e transparência. No entanto, a informação diz respeito apenas ao cadastro de um novo agente de crédito, sem o detalhamento se o agente de crédito recebeu algum tipo de capacitação, qual a sua duração e quais os assuntos envolvidos. Para que essa expansão seja sustentável, é imprescindível investir em capacitação dos novos agentes e em capacitação contínua, além de ser necessário garantir o engajamento da equipe técnica, evitando a rotatividade e assegurando a qualidade dos serviços prestados.

As atividades propostas pelos operadores do PNMPO, como a execução de oficinas e visitas técnicas mensais, desempenham um papel essencial na aproximação entre agentes de crédito e beneficiários. A realização de oficinas promove a troca de conhecimentos, ao passo que as visitas técnicas oferecem suporte personalizado aos microempreendedores, aumentando a chance de êxito na aplicação dos recursos. Os indicadores, representados pelo número de oficinas e visitas realizadas, permitem mensurar de forma clara o alcance dessas ações. O MTE tem acesso a essas informações por meio de pesquisas envia-

das às instituições que operam o PNMPO, porém, as instituições não são obrigadas a respondê-la; portanto, isso limita a verificação real deste tipo de atividade executada pelos operadores do programa. Essa dimensão prática complementa os objetivos estratégicos, traduzindo-os em ações concretas.

Os meios de verificação, especialmente por intermédio da atuação do MTE com pesquisas aplicadas às instituições operadoras do PNMPO, reforçam a necessidade de monitoramento sistemático e transparente. Esse processo não apenas confere legitimidade às informações mas também possibilita ajustes nas estratégias, caso se identifiquem fragilidades ou lacunas no alcance das metas. Assim, a coleta contínua de dados é peça-chave para a retroalimentação do ciclo de políticas públicas, permitindo maior aderência às necessidades reais do público-alvo.

Ainda sobre as atividades, entre as premissas, destaca-se a importância da participação ativa da comunidade. Sem o engajamento dos beneficiários, mesmo as melhores políticas públicas tendem a perder efetividade. Além disso, a disponibilidade de recursos suficientes é condição indispensável para a manutenção das oficinas, das visitas técnicas e da expansão operacional. A insuficiência de financiamento pode comprometer todo o planejamento, afetando tanto a qualidade quanto o alcance das ações previstas.

Outro ponto relevante diz respeito à interdependência entre os diferentes níveis da matriz. O objetivo geral só pode ser alcançado se os objetivos específicos forem cumpridos, e

esses, por sua vez, dependem dos resultados imediatos e das atividades práticas realizadas. Essa lógica hierárquica exige coerência entre metas, indicadores e premissas, de modo que um elo frágil pode comprometer toda a cadeia de resultados. Assim, a gestão integrada e o acompanhamento constante tornam-se fatores decisivos para o sucesso do programa.

Por fim, a análise do quadro evidencia que o PNMPO, como política pública, demanda um equilíbrio entre visão estratégica e execução prática. Ao mesmo tempo que se busca reduzir a pobreza estrutural, é necessário assegurar mecanismos de gestão, capacitação e monitoramento contínuo. O enfrentamento dos riscos, como a instabilidade econômica ou a baixa participação comunitária, exige soluções criativas e articulação institucional. Dessa forma, a construção de um ambiente favorável ao microcrédito pode contribuir de maneira significativa para a inclusão social e a redução das desigualdades.

3. A estrutura lógica do PNMPO

A estrutura lógica tem como pressupostos o uso de recursos e ações com foco no alcance dos resultados esperados. Essa estrutura consiste em um instrumento para explicitar a teoria do programa, o seu planejamento, a comunicação, as pretensões e o seu funcionamento esperado (UFC, 2021).

Dessa forma, segundo a Universidade Federal do Ceará (UFC) (2021), esses pressupostos direcionam a hipótese de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, o que, em um deter-

minado contexto, leva aos resultados que o programa pretende alcançar. Em outras palavras, a estrutura torna explícito o direcionamento de como o programa supostamente deve funcionar. Portanto, a estrutura lógica é representada pelo quadro sequencial a seguir, sendo vertical porque organiza os componentes do programa conforme a cadeia de valor do ciclo de políticas públicas.

O Quadro 2 contém a estrutura lógica, os indicadores sociais e as fontes de dados do PNMPO. O quadro organiza os principais elementos do programa de forma sequencial, partindo dos recursos mobilizados, passando pelas ações realizadas e pelos produtos obtidos, aos resultados e impactos esperados na sociedade. Trata-se de uma forma de visualizar como os investimentos e os processos internos se conectam com os efeitos concretos sobre os microempreendedores e, em última instância, sobre a redução da pobreza e a inclusão social. Além disso, o quadro apresenta os indicadores correspondentes e as fontes de dados, apontando também as lacunas de informação que dificultam a avaliação integral do programa.

Quadro 2 – Estrutura lógica, indicadores e fonte de dados do PNMPO

	Recursos	Ações	Produtos	Resultados	Impactos
	Utilização e/ou disponibilidade de recursos	Processos	Alcance de metas e/ou prazos	Benefícios decorrente das Ações	Efeitos na sociedade
Indicadores	<ul style="list-style-type: none">- Valor total de dinheiro emprestado pela instituição;- Recursos humanos envolvidos;- Parcerias estabelecidas.	<ul style="list-style-type: none">- Nº de capacitações realizadas;- Nº de visitas técnicas realizadas;- Nº de operações de microcrédito efetuadas.	<ul style="list-style-type: none">- Nº de microempreendedores atendidos;- Valor total emprestado pelas instituições;- Tempo médio de liberação do crédito.	<ul style="list-style-type: none">- Aumento de renda dos beneficiários;- Formalização de negócios;- Aumento da produtividade.	<ul style="list-style-type: none">- Redução da pobreza;- Geração de empregos;- Inclusão financeira e social.
Fonte de Dados	<ul style="list-style-type: none">- Relatórios com os valores totais emprestados pelas instituições (Sistema de Gestão e Execução do PNMPO);- MTE recebe as informações das instituições e cadastra os novos agentes de microcrédito;- Não há conhecimento sobre as parcerias estabelecidas entre as instituições.	<ul style="list-style-type: none">- Não há fonte de dados sobre as capacitações realizadas, tampouco sobre as visitas técnicas;- O Sistema de Gestão e Execução do PNMPO do MTE é a fonte de dados das operações de microcréditos efetuadas no PNMPO.	<ul style="list-style-type: none">- Sistema de Gestão e Execução do PNMPO;- Relatórios com os valores totais emprestados pela instituição;- Sistema de controle, gestão e execução do PNMPO;- Não há fonte de dados nacional com o tempo médio de liberação do crédito.	<ul style="list-style-type: none">- Não há fonte de dados disponíveis que permita criar esses indicadores.	<ul style="list-style-type: none">- IBGE;- Pnad Continua;- Pesquisas de campo para descobrir se houve melhora.

Fonte: Elaboração própria.

No nível dos recursos, a matriz destaca o valor total de dinheiro emprestado pelas instituições, os recursos humanos envolvidos e as parcerias estabelecidas. Esses elementos representam a base necessária para viabilizar as ações, visto que o financiamento e a equipe técnica são insumos essenciais para garantir o funcionamento da política. No entanto, observa-se um ponto crítico: não há conhecimento consolidado sobre as parcerias entre as instituições, o que fragiliza a compreensão do alcance real da rede de apoio do PNMPO.

Outrossim, ainda na esfera dos recursos, não há indicadores que evidenciem todas as fontes de *funding* utilizadas pelas instituições que operam e tampouco sobre o valor da taxa de

captação. Tais informações são de extrema relevância, pois a operacionalização do programa é dispendiosa, visto que o sistema é invertido e os agentes de crédito se deslocam até os microempreendedores.

As ações dizem respeito aos processos que dão movimento à política pública, como a realização de capacitações e visitas técnicas com orientação aos tomadores de empréstimos e a efetivação do número de operações de empréstimo efetuadas. Não há, no programa, uma fonte de dados para registrar se existe capacitações realizadas para os tomadores de empréstimos, seja pelos operadores do PNMPO, seja por meio de parcerias. Essa informação é fundamental para compreender se os microempreendedores têm procurado se desenvolver no seu ramo e na gestão do seu negócio. Essas iniciativas são consideráveis para transformar os recursos disponíveis em efeitos concretos para os beneficiários. Porém, a ausência de fontes de dados que registrem sistematicamente o número de capacitações e visitas técnicas representa uma limitação significativa, já que esses processos são centrais para a qualidade da orientação e do acompanhamento dos microempreendedores.

O programa não tem fonte de dados para mensurar a quantidade de visitas técnicas pelos agentes de crédito realizando as orientações aos tomadores de empréstimos, que são obrigatórias, por força de Lei nº 11.110/2005 (Brasil, 2005), para operar no PNMPO. Essa informação é igualmente relevante para a eficácia da política pública, além de ser essencial para prestação de contas. Tais dados auxiliam na observação do cumprimento legal, da avaliação da qualidade do serviço, da

redução dos riscos de inadimplência, da transparência e da prestação de contas. Outrossim, essa mensuração pode ser essencial para fortalecer a gestão do empreendimento, acompanhar a aplicação de recursos, promover a inclusão social e financeira e estimular a formalização e geração de emprego.

Os *produtos* estão relacionados ao cumprimento de metas e prazos, como o número de microempreendedores atendidos, o valor total emprestado pelas instituições e o tempo médio de liberação do crédito. A este último, o programa não tem acesso. O tempo médio de liberação do crédito pela instituição que opera o PNMPO é uma informação que auxiliaria na eficiência, transparência e impacto do programa. Essa mensuração permitiria compreender a agilidade dos processos, medir a qualidade do atendimento ao beneficiário, comparar e padronizar e propor melhorias ao identificar as instituições mais eficientes e suas boas práticas, além de garantir aderência à lógica do crédito produtivo orientado. Por exemplo, se o crédito demora a ser liberado, ele perde parte de sua função de apoiar as necessidades produtivas imediatas do microempreendedor. De uma maneira geral, se houvesse todos os indicadores, conforme o Quadro 2, seria possível verificar o alcance direto da política em termos de cobertura, eficiência e agilidade do programa.

Na etapa dos *resultados*, a matriz aponta os benefícios concretos para os microempreendedores, como aumento de renda, a formalização de negócios e a maior produtividade. Esses efeitos representam a transformação que o programa busca gerar no público atendido, fortalecendo a capacidade dos pequenos empreendimentos e contribuindo para sua sustentabilidade. To-

davia, o quadro revela que não há fontes de dados disponíveis que permitam medir diretamente tais indicadores.

Os *impactos* abrangem efeitos mais amplos na sociedade, como a redução da pobreza, a geração de empregos e a inclusão financeira e social. Esses impactos representam o objetivo final do PNMPO, demonstrando sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse caso, as fontes de dados provêm de instituições externas, como o IBGE, a PNAD Contínua e pesquisas de campo, o que garante alguma base de monitoramento, mas, ao mesmo tempo, revela a dependência do programa em relação a sistemas de informação que não são exclusivos do microcrédito.

A análise das *fontes de dados* sobre os impactos do programa evidencia um dos grandes desafios da política: embora o Sistema de Gestão e Execução do PNMPO registre valores emprestados e operações de crédito, faltam informações completas sobre outros elementos importantes, como capacitações, visitas técnicas dos operadores de créditos para orientação e tempo médio de liberação do crédito. Essa limitação compromete a possibilidade de avaliar integralmente o programa, dificultando ajustes de gestão, a comprovação de resultados para a sociedade e a viabilidade e o fortalecimento do programa.

Por fim, o quadro ilustra a relevância de alinhar a estrutura lógica do PNMPO com um sistema de monitoramento mais robusto, capaz de registrar não apenas os aspectos financeiros mas também os sociais e operacionais da política. A ausência de informações consolidadas impede a avaliação plena de resultados e seus impactos, limitando à transparência e à

prestação de contas. Portanto, fortalecer os mecanismos de coleta e análise de dados é tão essencial quanto garantir os recursos financeiros, pois só assim é possível verificar de forma consistente se o programa cumpre sua missão de promover a inclusão produtiva e reduzir desigualdades.

Posto isso, a estrutura lógica serve como um organizador para desenhar a avaliação e as medidas de desempenho, com foco nos elementos constitutivos do programa e identificação das questões a serem avaliadas e das medidas de desempenho relevantes. É uma maneira sistemática e visual de apresentar e compartilhar a compreensão das relações entre os recursos disponíveis para as ações programadas e as mudanças ou resultados que se espera alcançar (UFC, 2021).

4. Explicação dos elementos da estrutura lógica

A estrutura lógica proposta para o PNMPO parte da metodologia de modelagem e estrutura lógica de políticas públicas apresentada pela UFC (2021). As premissas dessa modelagem permitem organizar os elementos do programa segundo uma matriz com sete linhas (exemplos concretos de insumos e efeitos do programa) e cinco colunas (dimensões lógicas do ciclo da política pública). O Quadro 3 explica os componentes do Quadro 2, ou seja, consiste em um detalhamento de como operacionalizar o programa.

Quadro 3 – Explicação dos elementos da estrutura lógica do PNMPO

Insumos	Ações	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos financeiros da União.	Capacitação de agentes de crédito.	Agentes de crédito qualificados.	Atendimento mais eficaz ao microempreendedor.	Redução da exclusão financeira.
Estrutura institucional (BNDES, bancos públicos, OSCIPs).	Celebração de parcerias com instituições financeiras.	Acordos de cooperação firmados.	Ampliação da rede de atendimento.	Fortalecimento da economia local.
Base legal e regulatória (Lei 13.636/2018).	Elaboração de normas e diretrizes operacionais.	Regulamentos e manuais publicados.	Segurança jurídica na concessão de crédito.	Ambiente favorável ao empreendedorismo.
Equipes técnicas e administrativas.	Monitoramento e avaliação das operações de crédito.	Relatórios de desempenho e indicadores.	Melhoria na gestão do programa.	Maior eficiência nas políticas públicas.
Sistema de informação e tecnologia.	Implantação de sistemas de controle e acompanhamento.	Plataforma de gestão implementada.	Mais transparência e controle.	Redução da inadimplência.
Recursos humanos capacitados.	Orientação técnica aos beneficiários.	Sessões de orientação realizadas.	Aumento da capacidade de gestão dos microempreendedores.	Sustentabilidade dos pequenos negócios.
Apoio técnico do governo federal.	Campanhas de divulgação e sensibilização.	Materiais de divulgação e eventos realizados.	Maior adesão de beneficiários potenciais.	Geração de emprego e renda.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 aporta os elementos da estrutura lógica do PNMPO, apresentando a relação entre recursos (insumos), atividades, produtos, resultados e impactos, o que permite compreender como os recursos e os processos do programa se transformam em efeitos concretos para os microempreendedores e para a sociedade. Cada coluna representa um nível da lógica de intervenção: os *recursos* indicam os insumos disponíveis; as *ações* são as atividades e/ou os processos realizados; os *produtos* são os resultados imediatos dessas ações no curto prazo; os *resultados* mostram efeitos intermediários no médio

prazo e os *impactos* correspondem aos efeitos de longo prazo. Nesse sentido, se tudo for cumprido, tem-se os resultados e impactos esperados no Quadro 3.

Os *recursos* (insumos) utilizados para operacionalizar o PNMPO incluem os recursos financeiros da União e de outras fontes de *funding*, a estrutura institucional de bancos como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os bancos públicos e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), entre outros. Conforme explicitado na Figura 1, são os entes de apoio e fomento, a base legal e regulatória, as equipes técnicas e administrativas, os sistemas de informação, os recursos humanos capacitados e o apoio técnico do governo federal. Há outros insumos, como os apoios técnicos dos governos estaduais e municipais, que são essenciais para operacionalização do PNMPO, além de outras parcerias. Esses insumos são essenciais para viabilizar as atividades do programa, garantindo que ele conte com financiamento, suporte institucional, normas claras, pessoal qualificado e tecnologia adequada para execução eficiente.

Vale ressaltar que a base legal e regulatória, estabelecida pela Lei nº 13.636/2018, também aparece como insumo fundamental. A elaboração de normas e diretrizes operacionais, materializada em regulamentos e manuais publicados, proporciona segurança jurídica na concessão do crédito. Esse resultado imediato contribui para consolidar um ambiente favorável ao empreendedorismo, o que gera impacto positivo ao reduzir a insegurança tanto para agentes financeiros quanto para beneficiários.

Ainda sobre os *recursos*, o apoio técnico do governo federal viabiliza uma ação de campanhas de divulgação e sensibilização que resultam em materiais e eventos voltados para a promoção do PNMPO. Esses produtos estimulam a adesão de potenciais beneficiários, ampliando o alcance do programa. Como resultado, haveria uma maior inclusão de microempreendedores, e o impacto seria mais amplo e poderia se traduzir na geração de emprego e renda, consolidando o objetivo de reduzir desigualdades e promover inclusão produtiva.

As ações consistem em atividades como capacitação de agentes de crédito, celebração de parcerias com instituições financeiras para captação de *funding*, elaboração de normas e diretrizes operacionais, monitoramento e avaliação das operações de crédito, implantação de sistemas de controle e acompanhamento, orientação técnica aos beneficiários e campanhas de divulgação e sensibilização. Campanhas essas que poderiam ser feitas pelo MTE a nível nacional para popularizar o programa entre a população que necessite de tal auxílio. Essas ações transformam os recursos (insumos) em produtos concretos, permitindo que o programa ofereça suporte adequado aos microempreendedores e organize seus processos internos de forma estruturada.

Como exemplo de produto concreto, pode-se mencionar dois. Primeiro, as atividades de gestão administrativa, já que as equipes técnicas e administrativas têm papel estratégico no monitoramento e na avaliação das operações de crédito, o que gera relatórios e indicadores que permitem analisar o desempenho do programa. Como impacto, há uma maior efetividade nas políticas

públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Segundo, os recursos humanos capacitados, que atuam diretamente na orientação técnica aos beneficiários. Esse resultado fortalece a sustentabilidade dos pequenos negócios, reduzindo riscos de falência e promovendo maior autonomia econômica. Nesse elo da lógica, o impacto é duradouro, pois contribui para a consolidação de empreendimentos de base popular.

Os *produtos* são os resultados imediatos dessas atividades, como agentes de crédito qualificados, acordos de cooperação firmados, regulamentos e manuais publicados, relatórios de desempenho, plataformas de gestão implementadas, sessões de orientação realizadas e materiais de divulgação produzidos. Esses produtos garantem que as ações do programa tenham efeito tangível e mensurável, fornecendo condições para que os microempreendedores recebam crédito de forma orientada e com acompanhamento técnico.

A tecnologia também ocupa um espaço relevante como produto, com o sistema de informação e tecnologia servindo de insumo para a ação de implantação de plataformas de controle e acompanhamento. Os operadores do PNMPO não são cobrados para ter plataforma de gestão implementada e nem sistemas de controle e acompanhamento. No entanto, plataformas como essas são desejáveis para que resultados imediatos sejam mais transparentes e para que haja um maior controle sobre as operações, além de facilitar na coleta de dados sociais para a criação de indicadores para a mensuração dessa política pública. Esse avanço poderia impactar na redução da inadimplência, ao permitir monitoramento mais rigoroso e decisões mais precisas por parte dos gestores do programa.

Os *resultados e impactos* refletem os efeitos intermediários e de longo prazo do programa. Entre os resultados estão o atendimento mais eficaz ao microempreendedor, a ampliação da rede de atendimento, a segurança jurídica na concessão de crédito, a melhoria na gestão do programa, uma maior transparência e controle, o aumento da capacidade de gestão e uma maior adesão de potenciais beneficiários. Esses resultados levam aos impactos esperados, como a redução da exclusão financeira, o fortalecimento da economia local, um ambiente favorável ao empreendedorismo, uma maior eficiência da política pública do PNMPO, a redução da inadimplência, a sustentabilidade dos pequenos negócios e a geração de emprego e renda. Assim, a estrutura lógica evidencia a capacidade do PNMPO de transformar recursos em desenvolvimento econômico e inclusão social.

5. Esquema de estruturação das ações, produtos e resultados

O Quadro 4 apresenta o esquema de estruturação do PNMPO. O quadro desvela a relação entre ações, produtos, resultados intermediários e resultado final. Em outras palavras, busca-se identificar como o programa transforma iniciativas práticas em impactos sociais. A lógica dessa estrutura consiste em demonstrar o encadeamento: as ações executadas geram produtos mensuráveis, que, por sua vez, levam a resultados de médio prazo e, finalmente, ao alcance do objetivo maior do programa.

Quadro 4 – Esquema de estruturação do PNMPO

Ações	Produtos	Resultados (intermediários)	Resultado Final
1. Conceder microcrédito com orientação técnica (crédito orientado).	- Nº de contratos de microcrédito formalizados (Sistema de Gestão e Execução do PNMPO); - Volume de crédito concedido.	- Aumento do acesso ao crédito formal; - Uso mais eficiente do crédito; - Redução da inadimplência.	Inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda.
2. Capacitar agentes de crédito e instituições operadoras.	- Nº de agentes cadastrados (apenas CNPJ); - Nº de instituições habilitadas.	- Melhoria no atendimento e no alcance do programa; - Expansão da rede de atendimento.	
3. Oferecer capacitação gerencial e técnica aos microempreendedores.	- Nº de capacitações realizadas; - Materiais e oficinas produzidos.	- Aprimoramento da gestão dos pequenos negócios; - Formalização de empreendimentos.	
4. Implementar canais digitais de solicitação e acompanhamento do crédito.	- Sistema digital funcional; - Nº de acessos/usuários.	- Redução da burocracia; - Aumento da eficiência do processo de crédito.	
5. Realizar campanhas de divulgação e educação financeira.	- Nº de campanhas realizadas; - População atingida.	- Maior conhecimento da população sobre o programa; - Maior adesão de microempreendedores.	

Fonte: Elaboração própria.

A primeira ação, *conceder microcrédito com orientação técnica*, tem como produtos o número de contratos formalizados e o volume de crédito concedido, ambos registrados no sistema de gestão e execução do PNMPO. Esses produtos se traduzem em resultados intermediários, como o maior acesso ao crédito formal, o uso mais eficiente dos recursos e a redução da inadimplência. No longo prazo, o resultado final é a *inclusão financeira e produtiva* de microempreendedores de baixa renda, núcleo central da política pública.

A segunda ação trata da *capacitação de agentes de crédito e instituições operadoras*, que resulta no número de agentes cadastrados e instituições habilitadas. Esses produtos são, na verdade, a qualificação para que a orientação te-

nha a melhor qualidade possível e para que os operadores do programa aumentem a qualidade do atendimento e alcance mais beneficiários. O resultado intermediário é uma operação mais estruturada e próxima dos beneficiários, fortalecendo a capilaridade do PNMPO em diferentes territórios.

A terceira ação é o *oferecimento de capacitação gerencial e técnica aos microempreendedores*. Os produtos imediatos são as oficinas, os materiais e os cursos produzidos, que favorecem o aprimoramento da gestão dos pequenos negócios e incentivam a formalização de empreendimentos, o que pode ser realizado por parcerias, como com instituições do Sistema S. Isso resulta em empreendedores mais preparados para administrar o crédito recebido, gerando impacto na sustentabilidade dos negócios e na redução da vulnerabilidade econômica. Obviamente, isso depende diretamente da vontade dos microempreendedores, os quais nem sempre têm interesse em aprender e se desenvolver, além de suas restrições de tempo e de recursos, afinal são microempreendedores de baixa renda, que precisam trabalhar para sua subsistência.

A quarta ação aborda a *implementação de canais digitais de solicitação e acompanhamento do crédito*, com produtos como sistemas digitais funcionais e número de acessos/usuários. O programa não tem controle dessas ações. Essa informação está na mão dos operadores do PNMPO. Muitos usam esses canais, e muitos outros possuem interesse. No entanto, o desenvolvimento de tais tecnologias é extremamente dispendioso. Essa digitalização contribui para a redução da burocracia e para uma maior eficiência no processo de concessão de

crédito, aproximando a política pública da realidade tecnológica atual. Como resultado intermediário, o programa torna-se mais ágil, acessível e transparente, aumentando a confiança e a orientação dos beneficiários, que estão em locais distantes.

A quinta ação refere-se às *campanhas de divulgação e educação financeira*, que tem a intenção de gerar produtos como materiais de divulgação e eventos realizados para alcançar distintas populações, em especial os potenciais usuários do PNMPO. Esses esforços resultam em um maior conhecimento do programa pela sociedade e em uma maior adesão de microempreendedores, ampliando a base de beneficiários. Isso fortalece o impacto da política pública ao expandir o alcance do microcrédito produtivo.

As ações geram produtos decorrentes das atividades operacionais e, quando o programa é gerido de forma eficiente e com integração de diversos entes, esses produtos conduzem aos resultados intermediários esperados e apresentados no Quadro 4. Em síntese, o quadro evidencia que todas essas ações, articuladas entre si, podem convergir para um mesmo *resultado final*, que é a inclusão financeira e produtiva dos microempreendedores de baixa renda. Esse desfecho não se dá de forma imediata, mas depende da consolidação de produtos e resultados intermediários ao longo do processo. Assim, a estrutura lógica do PNMPO mostra-se fundamental para compreender como investimentos e estratégias se transformam em impactos sociais duradouros. O próximo tópico explora os resultados concretos de fato encontrados na política pública, sendo analisados com base nos Planos Plurianuais (PPA).

6. Estruturação do PNMPO para alcance de resultados

Segundo Cassiolato e Guerresi (2010), as ações de um programa têm que estar voltadas a modificar as causas críticas de um problema, gerando produtos. Em função dos produtos dessas ações, os resultados intermediários apresentam transformações nas causas do problema culminando no resultado final almejado, o qual está ligado ao objetivo do programa. O Quadro 5 apresenta a estruturação do programa e o alcance do resultado final. São descritos objetivos, ações, produtos e resultados intermediários importantes para o alcance da inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda.

Quadro 5 – Estruturação do PNMPO e seu resultado final

Recursos	PPA (ANO) Objetivo	Ações do Modelo Lógico do PNMPO	Produtos	Resultados Intermediários	Resultado final
Orçamento público federal:	PPA (2004-2007) Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial (Brasil, 2007).	Ofertar microcrédito com orientação técnica e capacitação gerencial.	- Volume de crédito concedido; - Nº de capacitações realizadas.	Melhoria na gestão dos empreendimentos.	Inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda.
Agentes de crédito, instrutores, técnicos:	PPA (2008-2011) Ampliar o acesso ao crédito e estimular as instituições operadoras (Brasil, 2011).	Expandir parcerias com bancos, cooperativas e OSCIPs.	- Nº de novas instituições operadoras habilitadas.	Maior capilaridade e alcance territorial do programa.	
Campanhas e material educativo:	PPA (2012-2015) Estimular a inclusão produtiva e geração de trabalho e renda (Brasil, 2012).	Desenvolver ações de divulgação e educação financeira.	- Nº de campanhas e oficinas realizadas.	Maior adesão de empreendedores populares.	
Sistemas digitais e infraestrutura:	PPA (2016-2019) Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda via crédito produtivo (Brasil, 2016).	Modernizar processos e tecnologias para facilitar acesso ao crédito.	- Plataformas digitais ativas; processos simplificados.	Redução da burocracia e tempo de espera.	

continua...

Apoio interinstitucional e articulação federativa:	PPA (2020-2023) Aumentar a efetividade das políticas de inserção produtiva (Brasil, 2023).	Integrar o PNMPO a outras políticas públicas (ex. assistência técnica, qualificação).	- Nº de políticas integradas ao programa.	Inserção produtiva articulada com outras ações sociais.	
Marcos legais, normas de proteção social:	PPA (2024-2027) Assegurar trabalho decente, inclusão e equidade (Brasil, 2024).	Monitorar impactos sociais e promover boas práticas laborais.	- Relatórios de impacto indicadores de trabalho decente.	Promoção de empreendedorismo responsável e sustentável.	
Apoio técnico do governo federal:	Campanhas de divulgação e sensibilização.	Materiais de divulgação e eventos realizados.	- Maior adesão de beneficiários potenciais.	Geração de emprego e renda.	

Fonte: Elaboração própria.

Os objetivos elencados no Quadro 5 estão relacionados ao microcrédito produtivo orientado e se encontram nos PPA do período de 2004-2007 ao PPA de 2024-2027. Um dos objetivos é *promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial*, sendo esse o propósito geral que orienta todas as ações (Brasil, 2007). Nesse aspecto, *ofertar microcrédito com orientação técnica e capacitação gerencial* é a estratégia concreta, a parte operacional do programa a ser implementada para o alcance do referido objetivo e depende do recurso disponibilizado pelo governo, que, nesse caso, é o orçamento público.

O *volume de crédito concedido* e o *número de capacitações realizadas*, por seu turno, são os resultados mensuráveis da ação e exprimem a execução do programa, contudo, ainda não revelam se ocorreram mudanças reais nas condições dos beneficiários. Como argumentando anteriormente, o volume de crédito pode ser encontrado no Sistema de Gestão e Execução do PNMPO, do MTE. No concernente ao número de capacitações,

as instituições informam que oferecem cursos aos agentes, mas o MTE não possui uma relação sobre quantidade, tipo e qualidade das capacitações. A *melhoria na gestão dos empreendimentos* é o efeito direto da ação e dos produtos. Espera-se que, ao receberem crédito e capacitação, os empreendedores comecem a gerir melhor os seus negócios, o que corresponderia a uma mudança nas causas do problema (falta de gestão e falta de acesso ao crédito), corroborando para o alcance do resultado final esperado pelo programa: *inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda*.

Na sequência, apresenta-se o objetivo de *ampliar o acesso ao crédito e estimular instituições operadoras*, uma estratégia do programa focada em aumentar a rede de instituições que atuam no PNMPO, assegurando maior acesso para os beneficiários (Brasil, 2011; 2012). A ação concreta a ser executada consiste em *expandir parcerias com bancos, cooperativas e OSCIP*, uma vez que, ao firmar parcerias com uma maior diversidade de instituições, o programa tem a possibilidade de ampliar sua presença e, conseqüentemente, a oferta do microcrédito. Aqui, o produto é o *número de novas instituições operadoras habilitadas*, que possibilita verificar a expansão da rede institucional que está executando o programa.

Foi observado que o MTE possui acesso a essa informação por meio do Sistema de Informações do Microcrédito Produtivo Orientado (SIMPO), possibilitando esse acompanhamento. Em 2024, o programa contava com 1.441 instituições cadastradas, integradas em grande parte por agentes de crédito (Brasil, 2024). A *maior capilaridade e alcance territorial do programa* é o

resultado intermediário, o efeito imediato da expansão das parcerias. Com mais instituições atuantes, espera-se que o programa chegue a regiões antes desassistidas e alcance um maior número de microempreendedores de baixa renda, contribuindo para o resultado final esperado.

Quanto ao objetivo de *fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda via crédito produtivo*, faz-se necessário modernizar processos e tecnologias para facilitar acesso ao crédito por meio do uso de sistemas digitais e infraestrutura (Brasil, 2016). Isso cria plataformas digitais e processos simplificados, que proporcionam a redução da burocracia e do tempo de espera, auxiliando no alcance do resultado final esperado para o programa. Em 2022, foi instituído o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (Brasil, 2022), de modo a tornar o acesso ao crédito mais ágil, mas a burocracia e a exigência de garantias ainda se destacam como barreiras que dificultam o acesso ao crédito pelos pequenos empreendedores (4 Maiores [...], 2025).

Por meio das ações de divulgação e educação financeira, como a oferta de palestras, oficinas e a divulgação de conteúdos digitais sobre gestão de pequenos negócios, espera-se uma maior aderência de empreendedores populares às iniciativas de inclusão produtiva, seja pela busca por capacitação, seja pelo interesse pelo crédito ou pela formalização de seus negócios. Apesar de ter ocorrido uma evolução na bancarização no Brasil, existe a necessidade de aprimorar a educação financeira para a utilização consciente de produtos financeiros (Shinohara, 2025). As ações citadas permitem chegar ao resultado final pre-

tendido: a inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda. Foi observado que atualmente não existe um relatório para acompanhamento do número de campanhas e oficinas executadas, o que seria interessante para o rastreamento da adesão dos empreendedores.

Outro objetivo presente nos PPA é *aumentar a efetividade das políticas de inserção produtiva* (Brasil, 2023). O recurso primordial para isso é o apoio interinstitucional e a articulação federativa, uma vez que ele permitiria associar políticas públicas complementares ao PNMPO, como aquelas de inclusão social, de assistência técnica e de qualificação profissional, por exemplo. Um produto da ação elencada seria o número de políticas integradas ao programa. Apesar de não haver um relatório com esse número, existe um esforço do MTE para a integração de políticas, que, após seis anos, retomou o Fórum Nacional do Microcrédito, visando discussões com instituições financeiras, órgãos de governo e entidades do terceiro setor para fortalecer o PNMPO (MTE, 2024).

Por fim, há o objetivo de *assegurar trabalho decente, inclusão e equidade*, utilizando como recurso os marcos legais e as normas de proteção social já existentes (Brasil, 2024). Com base nisso, a ação estratégica apontada é *monitorar os impactos sociais do trabalho dos microempreendedores e difundir boas práticas laborais*, por exemplo, o respeito a condições de trabalho e a direitos trabalhistas. O acompanhamento poderia ser realizado por relatórios de impacto e indicadores de trabalho decente, todavia, nota-se que não existem dados nesse sentido. Destaca-se que esse acompanhamento poderia auxi-

liar na promoção de um empreendedorismo responsável e sustentável, o que auxiliaria em atingir o objetivo destacado no PPA de assegurar o trabalho decente, a inclusão e a equidade também aos microempreendedores.

7. O resultado final

Considerando a legislação voltada ao PNMPO bem como os PPA, a lógica do resultado final é a inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda, com geração de trabalho e renda por meio do acesso ao crédito orientado, do fortalecimento de negócios informais e do estímulo ao desenvolvimento local sustentável. Esse resultado representa o impacto de longo prazo que o programa busca alcançar.

Isso vai além da simples concessão de crédito, pois envolve autonomia econômica, redução da pobreza, sustentabilidade dos pequenos negócios e participação mais ativa no sistema financeiro formal. De 2008 a 2024, foram atendidos mais de 56 mil clientes/beneficiários, celebrados mais de 68 mil contratos e concedidos mais de R\$180 bilhões em microcrédito, conforme Relatório de Efetividade com informações gerenciais do PNMPO 2024. Verifica-se que o microcrédito produtivo orientado afeta positivamente a melhoria da produtividade de seus beneficiários, possibilitando melhores condições de saúde, de habitação, de segurança alimentar, além de contribuir para a inclusão em patamares mais elevados de educação e de consumo (Brasil, 2025). O Quadro 6 sintetiza os resultados almejados pelo PNMPO.

Quadro 6 – Resultados almejados pelo PNMPO

<div>RESULTADO FINAL:</div> <div>-----</div> <div>Inclusão financeira e produtiva de microempreendedores de baixa renda.</div> <div></div>	IMPACTOS (efeitos diretos) (efeitos de curto/médio prazo observáveis nos beneficiários)	EFEITOS INDIRETOS (impactos mais amplos e de longo prazo na sociedade e economia)
	Aumento do acesso ao crédito formal.	Desenvolvimento económico local.
	Formalização de pequenos negócios.	Redução das desigualdades sociais.
	Geração imediata de trabalho e renda.	Fortalecimento do empreendedorismo de base comunitária.
	Aprimoramento da gestão e capacitação dos empreendedores.	Aumento da arrecadação tributária a longo prazo.
	Redução da inadimplência por meio do crédito orientado.	Melhoria da autoestima e cidadania dos beneficiários.

Fonte: Elaboração própria.

O programa almeja alguns efeitos diretos, que podem ser observados a curto e/ou médio prazo. São eles:

- **O aumento do acesso ao crédito formal:** microempreendedores que antes dependiam de crédito informal passam a acessar recursos com orientação.
- **A formalização de pequenos negócios:** estímulo à regularização de atividades empreendedoras por meio da capacitação e do acesso ao crédito.

- **A geração imediata de trabalho e renda:** o crédito é investido em capital de giro, insumos ou equipamentos que geram ocupação e receita.
- **O aprimoramento da gestão e a capacitação dos empreendedores:** a orientação técnica contribui para melhorar o controle financeiro, o planejamento e a produtividade dos negócios.
- **A redução da inadimplência por meio do crédito orientado:** o acompanhamento do uso do crédito melhora a capacidade de pagamento dos tomadores.

Como efeitos indiretos, que possuem impactos mais amplos e de longo prazo na sociedade e na economia, espera-se que os resultados citados no quadro contribuam para:

- O desenvolvimento econômico local: os empreendimentos dinamizam as economias de bairros e de regiões periféricas.
- A redução das desigualdades sociais: o programa contribui para diminuir as barreiras de acesso ao crédito enfrentadas por populações vulneráveis.
- O fortalecimento do empreendedorismo de base comunitária: estimula-se a criação de redes de produção e consumo locais, especialmente em economias populares.
- O aumento da arrecadação tributária a longo prazo: com mais negócios formalizados, há potencial para ampliação da base de contribuintes.
- A melhoria da autoestima e da cidadania dos beneficiários: o acesso ao crédito e à capacitação fortalece o sentimento de pertencimento ao sistema econômico formal.

Considerações finais

O PNMPO como política pública visa a atenuar os problemas sociais, promover e garantir direitos e bem-estar do seu público-alvo: as tomadoras e tomadores de microcrédito produtivo orientado. Para tanto, este capítulo ilustrou como o programa possui o potencial de reduzir a pobreza e promover a inclusão social por meio da disponibilização do microcrédito aos pequenos e microempreendedores.

Tendo como parâmetro esses objetivos centrais do Programa, no capítulo foi realizada a sistematização do desenho de política do PNMPO por intermédio da delimitação da matriz e da estrutura lógica dessa política. A matriz e a estrutura lógica têm como pressuposto principal a organização das ações, atividades e estratégias de modo a dialogarem com os resultados esperados.

Mediante a delimitação da matriz e da estrutura lógica do PNMPO, foi possível identificar os objetivos, as metas, os indicadores, os meios de verificação, as premissas, os fatores de risco, as ações, os produtos, os resultados e os impactos que norteiam e/ou devem nortear essa política pública como um todo. O objetivo deste capítulo, portanto, consistiu em estruturar e sistematizar a lógica de operação do PNMPO tomando por base o acesso aos materiais normativos, regulamentares, administrativos e avaliativos, em conjunto com o contexto histórico de criação e manutenção da política. A título de exemplo, foram analisados os PPA, as leis e normativas relacionadas ao PNMPO, bem como aos relatórios e avaliações do programa.

Algumas das sugestões apontadas neste capítulo giram em torno da promoção de uma política pública de microcrédito conectada a outras políticas e programas sociais, pois, como visto, o PNMPO não deve buscar a simples oferta de crédito, mas sim ser um meio de inclusão social de seu público-alvo. Para tanto, alguns objetivos devem fazer parte da política do PNMPO de forma mais abrangente, por exemplo: i) sistematizar o processo de orientação, tanto dos beneficiários quanto dos próprios agentes de crédito; ii) buscar formas de incentivar a formalização dos empreendimentos dos tomadores de empréstimos; iii) promover a manutenção da taxa de juros em patamares baixos assim como manter o montante de crédito emprestado; iv) incentivar o uso de tecnologias digitais nos processos que envolvam a tomada do microcrédito; v) integralizar o PNMPO a outras políticas sociais; vi) realizar campanhas de divulgação e de educação financeira; vii) coletar, organizar e sistematizar os dados e informações das atividades atreladas ao microcrédito.

Em síntese, percebe-se que o PNMPO é uma política pública complexa, abrangente e associada a diversas esferas sociais. Para que os resultados finais sejam atingidos, como a inclusão financeira e produtiva e a redução da pobreza e inclusão social dos beneficiários de microcrédito, roga-se por uma gama de ações que visem não somente a disponibilização e manutenção do microcrédito, mas que sejam atreladas à orientação, à avaliação constante e à coleta, sistematização e análise das informações sobre as diversas atividades presente nessa política.

Dessa forma, para além dos objetivos diretos, como a oferta de crédito, a orientação e a formalização dos empreendimentos, a política pode atingir objetivos indiretos como o desenvolvimento econômico local/regional, o fortalecimento do empreendedorismo, o aumento da arrecadação tributária, a redução de desigualdades sociais, a autonomia e melhoria da autoestima do seu público-alvo, entre outros.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA EMPREENDEDORA. Microcrédito desponta como potencializador do empreendedorismo no Brasil. *Aliança Empreendedora*, Curitiba, 10 de maio de 2019. Disponível em: <https://aliancaempreendedora.org.br/microcredito-desponta-como-potencializador-do-empreendedorismo-no-brasil/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e altera dispositivos [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.438, de 24 de agosto de 2022. Institui o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital); [...] julho de 1991. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 25 ago. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14438.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. *Relatório Anual de Avaliação: Plano Plurianual Ano-base 2019*. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/arquivos/monitormaento-e-avaliacao-do-ppa/relatorio-de-avalicao-do-ppa-2019-avaliacao_dos_programas_tematicos.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: Anexo II: Programas do Governo*. Brasília: MP, [2007]. https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2004-2007/anexo_ii-progr_de_gov.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011: Anexo I – Programas de Governo – Finalísticos*. Brasília: MP, [2011]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_leianex1.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Programa: 2012 – Agricultura Familiar*. Brasília: MP, [2012]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2012-2015/lei-ppa-2012-2015/151117_anexo_i_2012-2015.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *PPA 2016-2019: Programa: 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar*. Brasília: MP, [2016]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-antecedentes/ppa-2016-2019/ppa-vigente/anexo-i-ppa-2016-2019-atualizado.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Plurianual 2020-2023*. Ano Base: 2023: Anexo I: Programas Finalísticos. Brasília: Ministério da Economia, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/arquivos-do-ppa-2020-2023/anexo-1-completo.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Plano Plurianual 2024-2027: Programa: 1144 – Agropecuária Sustentável*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/revisao-ppa-2025/anexo_iii_ppa_revisado.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Informações Gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: Relatório de Efetividade do PNMPO 2024*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, [2025]. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/emprego-e-renda/arquivos-inclusao-produtiva/relatorio_de_efetividade_pnmopo_2024.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

CARVALHO, R. C. *Microcrédito no Brasil: análise das principais iniciativas e resultados*. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2021.

HOWLETT, M. Policy design: What, who, how and why? In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (ed.). *L'instrumentation et Ses Effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 281-315.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; WOO, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, Bristol, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Brasília: IPEA, 2010. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/e316d5ac-4b9d-42f5-87ae-5a0408abf2c2/download>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Fórum Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado é retomado após seis anos. Gov., Brasília, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/forum-nacional-de-microcredito-produtivo-orientado-e-retomado-apos-seis-anos>. Acesso em: 16 jun. 2025.

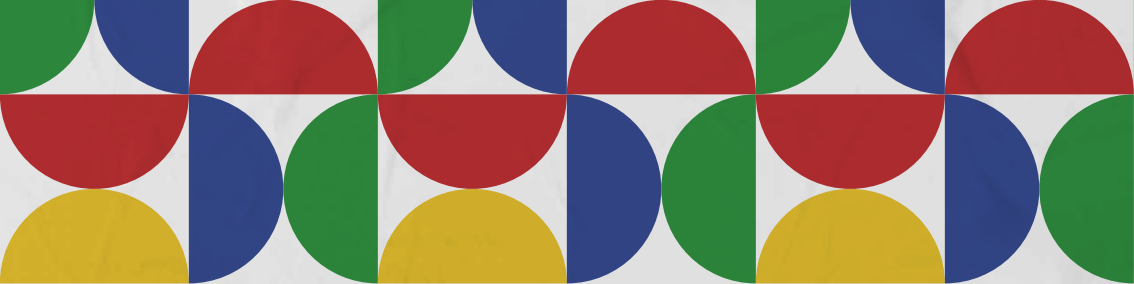
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Evaluating Development Co-Operation: Summary of Key Norms and Standards*. Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

4 MAIORES dificuldades no acesso ao crédito por pequenos negócios. *Terra*, São Paulo, 03 jun. 2025. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/meu-negocio/4-maiores-dificuldades-no-acesso-ao-credito-por-pequenos-negocios,e90265d3c49b97c6dad03897562f7ff2yfyfzpr1d.html>. Acesso em 19 jun. 2025

SHINOHARA, G. Brasil chega a 200 milhões de pessoas bancarizadas. *Valor Econômico*, Brasília, 22 fev. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2025/02/22/brasil-chega-a-200-milhoes-de-pessoas-bancarizadas.ghtml>. Acesso em 19 jun. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. *Modelagem Lógica de Programas Públicos*. Fortaleza: Laboratório de Avaliação de Políticas Públicas, 2021. Documento interno, citado no arquivo-base.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. *Handbook of Practical Program Evaluation*. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.



Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: uma revisão sistemática da literatura

Sandro Eduardo Monsueto

Larissa Barbosa Cardoso

Ingrid Machado Mendonça

Matheus Ferreira dos Reis

Vitória Lissa Mendes Rocha

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) tem como objetivo fomentar, apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da oferta de microcrédito produtivo orientado. O programa constitui um importante instrumento de inclusão financeira e social, ao oferecer acesso a recursos financeiros acompanhados de orientação técnica para empreendedores de baixa renda. Essa política concentra-se na geração de trabalho e renda, no fortalecimento de pequenos negócios e na redução das desigualdades sociais, especialmente em contextos de informalidade (Brasil, 2018). Desde a sua criação, em 2005, a

produção acadêmica sobre o PNMPO tem crescido, refletindo o crescente interesse pelo papel do microcrédito no Brasil e abordando diferentes aspectos do programa, incluindo sua implementação, os impactos socioeconômicos, as questões operacionais e as políticas complementares necessárias para seu sucesso (Ruas *et al.*, 2015; Sampaio, 2014; Silva Júnior; Belloni; Ruas, 2020). Apesar desse avanço, tal literatura apresenta heterogeneidade metodológica e ausência de análises integradas que possibilitem uma avaliação sistemática dos resultados e limitações da política pública.

Diante desse contexto, o presente capítulo possui um duplo objetivo. Em primeiro lugar, busca-se realizar uma revisão da literatura sobre o PNMPO para identificar os principais resultados alcançados e desafios enfrentados pelo programa. Em segundo lugar, tomado os resultados da revisão como ponto de partida, é realizada uma revisão crítica nos moldes do que propõe o manual de avaliação de políticas públicas desenvolvido pela Presidência da República (Brasil, 2018b), identificando potenciais riscos de efeitos não intencionais da política. A análise proposta deve contribuir para a identificação de lacunas a serem exploradas e na construção de instrumentos adequados para investigar os impactos da política no Brasil. Também deve facilitar a identificação de pontos de gargalos e a formulação de medidas para minimizar eventuais externalidades negativas e riscos potenciais.

Para tanto, foi conduzida uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), conforme proposto em Kitchenham e Charters (2007). Esse tipo de revisão segue protocolos rigorosos, que

envolvem estratégias de busca, critérios objetivos de seleção de artigos e análise crítica do conteúdo, assegurando maior reprodutibilidade e um alto nível de evidência. Ao adotar critérios claros e replicáveis, evita-se a escolha subjetiva ou por conveniência das publicações analisadas, reduzindo o risco de vies teórico ou metodológico (Galvão; Ricarte, 2019). Essa abordagem estruturada também possibilita identificar padrões, pontos de consenso e divergências, bem como lacunas ainda presentes na literatura, contribuindo para a reformulação da política e formulação de novas agendas de pesquisa. A revisão foi realizada com o auxílio da ferramenta online e gratuita *Parsifal*,¹ que auxilia na documentação de todas as etapas do processo. Além desta introdução, as próximas seções detalham o planejamento e a execução da revisão, bem como os principais resultados obtidos da análise dos estudos selecionados.

1. Planejamento e condução da Revisão Sistemática da Literatura (RSL)

A realização desta revisão baseia-se nos critérios metodológicos propostos por Kitchenham e Charters (2007), que estabelecem um conjunto de etapas para a execução de uma RSL, permitindo sua reprodutibilidade e auditoria. Essas etapas incluem a definição do público-alvo, o contexto, os critérios de busca do material bibliográfico e as formas de análise. Esta seção detalha o planejamento e a execução do método para avaliar a literatura do PNMPO.

1. Disponível em www.parsifal.org.

Para orientar o planejamento da revisão e estruturar o processo de busca, foi utilizado o protocolo PICOC,² que representa os elementos população, intervenção, comparação, resultado e contexto. A *população* foi definida como os agentes envolvidos no processo de microcrédito, como agências e tomadores de crédito, beneficiários, empresas, entre outros. Como *intervenção*, a revisão considera o uso de políticas de microcrédito produtivo orientado, e não foram definidos critérios de *comparação*, em razão da diversidade das abordagens metodológicas, que incluem métodos qualitativos e quantitativos, dificultando a existência de métricas correlatas. Em relação aos *resultados*, o objetivo foi identificar na literatura os principais impactos socioeconômicos, métodos empregados, indicadores utilizados, problemas, lacunas e fatores que influenciam o desempenho do PNMPO. Além disso, buscou-se identificar dificuldades e pontos de estrangulamento, com o intuito de avaliar as limitações e lacunas da política. O *contexto* do estudo foi estabelecido com foco na implementação do PNMPO e suas variações nacionais.

A etapa seguinte consiste na definição de um conjunto de perguntas de pesquisa, elaborado com base no protocolo PICOC, que orientam as informações que devem ser extraídas dos trabalhos bibliográficos e a análise dos resultados, além de permitir a caracterização da política de microcrédito produtivo orientado do ponto de vista da literatura consultada. Nesse sentido, foram definidas as seguintes questões:

2. Da abreviação, em inglês, dos termos *Population*, *Intervention*, *Comparison*, *Outcome* e *Context*.

Q1. Quais resultados socioeconômicos são verificados nas localidades ou grupos atendidos pelo programa?

Q2. Quais as bases de dados mais utilizadas?

Q3. Quais são os programas de microcrédito mais analisados?

Q4. Quais os métodos mais usados?

Q5. Quais são os principais desafios identificados?

Q6. Quais as lacunas e/ou limitações da literatura?

A última etapa do planejamento envolveu a definição dos critérios de busca e avaliação inicial dos trabalhos, contemplando a escolha das palavras-chave, a seleção das bases de dados bibliométricas e o estabelecimento dos critérios de inclusão e de exclusão. A etapa de busca dos estudos foi realizada utilizando uma ou mais *strings* estruturadas contendo palavras-chave que englobam o tema analisado e as combinando com os operadores booleanos *OR* e *AND* segundo cada base de dados. Para este estudo, as *strings* incluíram as expressões: “PNMPO”, “Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado”, “PCPP”, “CrediAmigo”, “Programa Crescer”, “Programa de Geração de Emprego e Renda” e “Programa de Crédito Produtivo Popular”. Essas *strings* foram aplicadas nas ferramentas de busca do Portal Brasileiro de Publicações em Acesso Aberto (Oasis IBICT), do Sistema de Información Científica Redalyc (Redalyc) e da Revista Econômica do Nordeste (REN). A escolha dessas fontes de dados se deve ao grande volume de produção científica indexada, especialmente no caso do Oasis IBICT, que, além de artigos, indexa dissertações e teses.

Os materiais bibliográficos identificados na busca foram selecionados com base nos critérios de inclusão (IC) e de exclusão (EC) apresentados no Quadro 1, definidos segundo os objetivos da pesquisa, de modo a manter apenas os estudos relacionados ao tema analisado. As publicações que se enquadram em algum dos critérios de exclusão não foram consideradas nas etapas seguintes da análise.

Quadro 1 – Critérios de inclusão e de exclusão das publicações

Critérios de Inclusão (IC)	Critérios de Exclusão (EC)
IC1. Analisa a experiência/impacto e/ou limitação da política de microcrédito do PNMPO e suas variantes.	EC1. Examina o microcrédito de forma abrangente; EC2. Não relacionado com o tema; EC3. Não é um periódico/dissertação/tese ou similar; EC4. O estudo é apenas bibliográfico; EC5. Trabalho inacessível.

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, a fim de assegurar a qualidade dos trabalhos selecionados, foi realizada uma segunda etapa de seleção com base em critérios definidos para avaliação de qualidade dos estudos. Esses critérios foram estabelecidos segundo as seguintes questões de qualidade (QA):

QA.1 – Os objetivos da pesquisa estão claramente propostos?

QA.2 – O trabalho analisa resultados econômicos da política de microcrédito?

QA.3 – O trabalho traz algum tipo de diagnóstico sobre o desempenho do programa?

QA.4 – O trabalho investiga o ponto de vista do público-alvo ou beneficiários do programa?

QA.5 – O estudo apresenta alguma proposta de intervenção ou recomendações para as limitações do programa?

Para cada estudo incluído na etapa anterior, as questões de qualidade foram avaliadas atribuindo pontuação conforme os seguintes critérios:³ cada resposta “Sim” recebeu 1,0 ponto; “Parcialmente”, 0,5 ponto; e “Não”, 0 ponto. O somatório das pontuações obtidas por cada estudo pode alcançar uma nota máxima de 5,0 pontos (que indica a qualidade máxima). Artigos com pontuação inferior a 3,0 foram excluídos da análise.

A seguir são apresentados os resultados da coleta de informações bibliográficas implementada pela RSL. Foi adotada uma abordagem narrativa para apresentar os resultados dos estudos selecionados após a aplicação dos critérios de inclusão, exclusão e avaliação da qualidade. Com base nisso, buscou-se responder às questões de pesquisa e oferecer um panorama do estado da arte sobre o PNMPO e suas variantes.

2. Síntese da literatura nacional sobre o PNMPO

Esta seção apresenta os resultados da análise do material bibliográfico selecionado pela RSL, de acordo com o protocolo anteriormente definido. Foi identificado um total de 407 estu-

3. Nesse tipo de revisão, é comum que os pesos sejam definidos de acordo com critérios estabelecidos pelos próprios pesquisadores de modo a classificar de maneira clara os artigos com base numa pontuação homogênea, conforme estabelecido em Kitchenham *et al.* (2009).

dos, sendo a maior parte (218) proveniente da Redalyc, seguida da Oasis IBICT (181) e REN (8). Deste total, foram excluídos 101 estudos em duplicidade nas bases de dados. Em seguida foi realizada a análise dos estudos que atendiam ao critério de inclusão estabelecido (IC1), resultando em 41 estudos incluídos. A última etapa de seleção consiste na aplicação da avaliação da qualidade, resultando em 21 estudos selecionados com nota igual ou superior ao ponto de corte estabelecido.

Com base nos estudos selecionados, uma primeira análise é realizada por meio da elaboração de uma nuvem de palavras, construída tomando por base resumos e palavras-chaves. A nuvem de palavras é uma representação visual dos termos mais frequentes em um conjunto de dados textuais. Quanto mais uma palavra aparece, maior sua representação na nuvem, indicando maior importância (Vasconcellos-Silva; Araújo-Jorge, 2019). Para sua criação, os resumos e palavras-chave são padronizadas para manter os termos em português, minúsculas e acentuação; os termos de ligação (“a”, “e”, “de”, “do” etc.) e aqueles diretamente relacionados ao PNMPO são excluídos, e, para evitar redundâncias, são também retirados termos como “trabalho”, “pesquisa”, “estudo” e “resultados”, quando se referem ao documento e não à análise da política.

Figura 1 – Nuvem de palavras dos resumos selecionados na Revisão Sistemática de Literatura (RSL)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1 apresenta o resultado da nuvem de palavras e permite identificar que os termos mais relevantes são “pobreza” e “social”, indicando a preocupação da literatura nacional em analisar os impactos esperados do PNMPPO para o combate à pobreza e desigualdade de renda. Essa preocupação é reforçada pelo destaque dos termos renda, trabalho e desenvolvimento. Além disso, destaca-se a referência ao programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), objeto de análise de grande parte dos estudos selecionados. Em contrapartida, a nuvem de palavras não destaca elementos que remetem à preocupação com outros atores específicos do programa, tais como os agentes de crédito.

Apesar de fornecer uma visão intuitiva do conjunto de resumos analisados, a nuvem de palavras, por si só, não é capaz de capturar o contexto dos artigos nem de relacionar sinônimos. Dessa forma, faz-se necessária uma análise mais aprofundada dos artigos selecionados, o que é realizado com a análise das questões de pesquisas definidas com o protocolo PICOC. Essas questões são discutidas nas subseções a seguir, respondidas com base nas publicações analisadas, que sintetizam o estado da arte da literatura nacional sobre o PNMP.

2.1. Quais resultados socioeconômicos são verificados nas localidades ou grupos atendidos pelo programa?

Embora o PNMP envolva a atuação conjunta de diversas instituições públicas e privadas, a pesquisa sugere que a maioria dos estudos se concentra, direta ou indiretamente, na perspectiva dos beneficiários do programa e nos impactos da política sobre esse grupo. Além disso, são comuns análises sobre a caracterização, evolução e efeitos sociais do programa em regiões ou grupos específicos (Soares; Barreto; Teixeira, 2008; Neri; Medrado, 2010; Lima, 2010; Almeida; Santana, 2011; Sampaio, 2014; Gussi; Thé, 2017; Gurgel, 2018; Silva, 2022). Ademais, são poucas as investigações que consideram tanto os agentes de crédito quanto as instituições responsáveis pela implementação (Araújo, 2012; Capobianco, 2012; Santos, 2016; Ferreira Júnior *et al.*, 2018; Sousa Neto, 2018).

Quando analisados os estudos sob a ótica dos efeitos sobre os beneficiários do programa, os principais impactos observados incluem melhorias nos empreendimentos e continuidade

das atividades produtivas. Sousa Neto (2018) constata que 83% da amostra de beneficiários relata melhorias significativas na produção e venda após a contratação do microcrédito, enquanto no estudo de Silva Júnior, Belloni e Ruas (2020), 70% dos respondentes alcançaram êxito na aplicação do crédito. Na pesquisa de Oliveira (2018), os trabalhadores destacam o acesso ao crédito como um fator crucial para apoiar a continuidade de suas atividades, aprimorar os negócios e melhorar as condições de vida.

A associação da melhoria dos negócios e da qualidade de vida dos empreendedores também é mencionada em Capobiango (2012), no âmbito da implementação do programa Crediamigo, e em Silva, Fonseca e Santos (2016) para o PNMPPO como um todo. Neste último, os participantes relatam avanços advindos de uma ampliação na base de clientes, gestão financeira mais eficiente, melhores negociações com fornecedores, aquisição de novos produtos e aumento dos lucros, que levaram ao aumento nos gastos com bens de consumo, educação, saúde e lazer. Vieira e Barbosa (2017) observam que os beneficiários se tornaram mais competitivos e autossustentáveis com a chegada do Crediamigo na região do Vale do Jequitinhonha, dispensando a necessidade de se dedicarem a outras atividades. Segundo os autores, o benefício permitiu aos empreendedores aplicarem o recurso na compra de produtos à vista, obtendo descontos maiores que os juros pagos no microcrédito. Já a investigação proposta por Araújo (2012) foca no crescimento do tamanho médio dos empreendimentos participantes do programa.

Outro resultado encontrado diz respeito à ampliação do acesso ao microcrédito. Santos (2016) destaca que o Programa Crescer ampliou significativamente a oferta de crédito, especialmente por meio de bancos públicos, ainda que essa modalidade represente uma parcela pequena do total de crédito nas instituições financeiras. Ferreira Júnior et al. (2018) e Gurgel (2018) observam esse crescimento, sobretudo, no Nordeste, onde o Crediamigo teve sua atuação intensificada. Neri e Medrado (2010) evidenciam uma melhora no acesso ao crédito para microempreendedores da região entre 1997 e 2003, atribuída ao sucesso do Crediamigo. Para Lima (2010), o programa se mostra eficaz no combate à pobreza, e argumenta que a permanência prolongada dos clientes tende a aumentar as chances de superação da linha da pobreza.

O alívio das condições de pobreza é um dos resultados verificados em Soares, Barreto e Teixeira (2008). Os autores constataam que cerca de metade dos clientes que ingressam no programa em situação de pobreza supera essa condição em até cinco anos, sendo os empréstimos iniciais especialmente eficazes no aumento da renda dos mais pobres. Silva (2022) aponta que o microcrédito produtivo orientado impacta positivamente os indicadores de pobreza, contribuindo tanto para a redução do número de pessoas abaixo da linha de pobreza quanto para a melhora da situação dos que já se encontram abaixo desse patamar. Outros resultados apontam o direcionamento do microcrédito às mulheres e ao setor informal.

Silva, Fonseca e Santos (2016) destacam a preferência do programa em beneficiar as mulheres e o estímulo às suas atividades econômicas, embora encontrem que 46,8% dos entrevistados permanecem na informalidade. Gurgel (2018) confirma a discriminação positiva em favor das mulheres e o foco no setor informal, observando que o programa atende especialmente aqueles com dificuldade de acesso ao crédito por outras vias. Silva (2022) também aponta uma alta demanda por microcrédito para capital de giro entre trabalhadores informais, revelando que o programa alcança um público excluído dos canais tradicionais de crédito.

Todavia, alguns estudos apresentam resultados negativos ou nulos em relação ao programa. Zancanella et al. (2009) verificam que, embora haja diversificação no uso dos recursos, a maior parte é destinada ao capital de giro, o que pode limitar o impacto do microcrédito no desenvolvimento produtivo local. Segundo os autores, para impulsionar as atividades das pequenas empresas, o crédito deveria ser aplicado em fatores que elevem sua produtividade. De forma semelhante, Gräbner (2003), ao analisar empresas financiadas pelo PROGER em Santa Maria/RS, conclui que a grande maioria não atingiu as metas previstas de geração de emprego e renda.

Freire (2003) destaca uma percepção limitada dos efeitos do microcrédito sobre o desenvolvimento local e sustentável. Segundo o autor, embora os beneficiários apresentem condições de vida dignas, ainda carecem de renda suficiente para assegurar direitos como previdência e lazer. Destaca-se, porém, o reconhecimento da importância da associação entre

os beneficiários e do apoio institucional da prefeitura e do BNB. Almeida e Santana (2011) verificam que o efeito do microcrédito sobre a diminuição da pobreza é obtido somente em municípios onde há agências do BNB. Sampaio (2014) argumenta que os efeitos do microcrédito na superação da pobreza são limitados, beneficiando apenas uma pequena parcela da população de baixa renda, embora contribua para o aumento da renda familiar desse grupo. No entanto, segundo o autor, não se mostrou um instrumento eficaz para melhorar o acesso à saúde, educação e serviços públicos essenciais.

Mesmo diante das limitações relevantes apresentadas, de modo geral, os estudos analisados nesta revisão indicam impactos positivos na implementação do programa, demonstrando seu potencial como uma estratégia eficaz para impulsionar os negócios e o desenvolvimento social.

2.2. Quais as bases de dados e métodos mais usados?

Os estudos analisados utilizam dados provenientes de fontes institucionais, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), além de informações obtidas com as instituições de microcrédito e/ou coletadas por meio de *surveys*, entre outras fontes. A maioria das pesquisas examinadas emprega questionários e entrevistas com perguntas semiestruturadas para coletar dados primários, visando obter informações mais precisas sobre os atores da política.

Entre os 21 estudos examinados, 12 empregam instrumentos de coleta, entretanto, apenas 6 desses disponibilizaram os ques-

tionários utilizados (Freire, 2003; Gräbner, 2003; Souza, 2013; Sampaio, 2014; Santos, 2016; Sousa Neto, 2018). Por exemplo, Gräbner (2003) aplicou um questionário às empresas financiadas pelo Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com o intuito de verificar se estas alcançaram as metas projetadas de geração de emprego e renda. Silva Júnior, Belloni e Ruas (2020) também utilizam essa ferramenta para obter informações sobre os beneficiários e mensurar a percepção de sucesso nos programas de microcrédito.

Adicionalmente, nos estudos dedicados ao Crediamigo, muitos deles se baseiam nos dados de monitoramento do programa fornecidos pelo BNB (Lima, 2010; Almeida; Santana, 2011; Araújo, 2012; Capobianco, 2012). No contexto da avaliação dos resultados, os estudos analisados utilizam diversas fontes de dados, incluindo a pesquisa de Economia Informal Urbana do IBGE, dados primários, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), PNAD Contínua, Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Central do Brasil e MTE. Silva, Fonseca e Santos (2016) e Sousa Neto (2018) obtiveram acesso a dados disponibilizados por agências de microcrédito estaduais e privadas, respectivamente.

No que se refere às abordagens metodológicas, os estudos apresentam significativa heterogeneidade. Ao passo que alguns estudos adotam métodos qualitativos, como a análise de conteúdo e a pesquisa bibliográfica, outros empregam procedimentos quantitativos, tais como análise de *cluster* e modelos econométricos voltados à identificação de relações causais.

Neri e Medrado (2010), Capobianco (2012) e Santos (2016) utilizam métodos de Diferenças em diferenças e *Propensity score matching* para avaliar o impacto do microcrédito e das mudanças regulatórias sobre micronegócios, beneficiários e cooperativas de crédito.

Zancanella *et al.* (2009), Vieira e Barbosa (2017) e Souza (2019) fazem uso de métodos de agrupamento para caracterizar e diferenciar os usuários de microcrédito, bem como esclarecer como o recurso influencia os empreendimentos. Souza (2013) conduz um estudo de caso, com aplicação da análise de conteúdo a dados coletados por meio de questionários, para compreender como o programa de microcrédito influencia os beneficiários, explorando a dimensão da qualidade de vida no trabalho desses empreendedores. Em contrapartida, Ferreira Júnior *et al.* (2018) empregam o método de análise financeira microeconômica para apresentar estimativas da taxa de penetração do microcrédito nos estados nordestinos.

O tipo de método empregado para analisar os efeitos da política depende, em grande medida, da fonte de dados empregada. O uso de questionários parece ser o mais frequente, o que permite a coleta de informações tanto quantitativas como qualitativas. Contudo, também está sujeito às limitações próprias desse tipo de instrumento, como ausência de registros administrativos e financeiros por parte dos empreendimentos ou necessidade de aplicação rápida por meio telefônico, que tendem a produzir amostras relativamente menores. O uso de dados administrativos e registros das instituições de crédito tende a produzir amostras mais volumosas, mas dificultam a

interpretação qualitativa dos resultados. Além disso, a dificuldade de acesso das informações pode limitar a avaliação dos efeitos e resultados alcançados pelo programa.

2.3. Quais são os programas de microcrédito mais analisados?

Diversas iniciativas e modelos de promoção do microcrédito têm sido implementados no Brasil, tanto por instituições públicas quanto privadas, com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito para microempreendedores (Barone *et al.*, 2002). Essas iniciativas incluem programas governamentais, ações promovidas por bancos públicos, além de iniciativas comunitárias e modelos privados ou híbridos desenvolvidos por cooperativas de crédito e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), especializadas em microfinanças.

Nos estudos examinados, o programa de microcrédito mais analisado é o Crediamigo do BNB, presente em 14 pesquisas. Isso se deve, presumivelmente, ao fato de que este começou a operar em abril de 1998 e, atualmente, é o maior programa de microcrédito de um banco público no Brasil, segundo mostram os dados de execução das operações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Brasil, 2024).

Além deste, o PNMPPO é objeto de análise de 8 estudos. Outros programas são também discutidos de forma pontual nos estudos analisados, entre eles o Programa Crescer, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Gaúcho de Microcrédito do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul). Uma síntese dos principais programas de microcrédito analisados é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Programas de microcrédito analisados nos estudos selecionados

Programas analisados	Autor(es)
Crediamigo	Freire (2003); Soares; Barreto; Teixeira (2008); Neri; Medrado (2010); Lima (2010); Almeida; Santana (2011); Capobianco (2012); Souza (2013); Vieira; Barbosa (2017); Oliveira (2018); Ferreira Júnior et al. (2018); Souza (2019); Araújo (2012); Silva Júnior; Belloni; Ruas (2020).
Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)	Gräbner (2003).
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	Zancanella et al. (2009); Sampaio (2014); Silva; Fonseca; Santos (2016); Gurgel (2018); Sousa Neto (2018); Silva (2022); Araújo (2012); Santos (2016).
Programa Crescer	Santos (2016).
Associação das Instituições de Microcrédito e Microfinanças da Região Sul do Brasil (AMCRED) Programa Gaúcho de Microcrédito do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia).	Silva Júnior; Belloni; Ruas (2020).

Fonte: Elaboração própria.

2.4. Quais são os principais desafios identificados?

Os estudos selecionados apontam desafios operacionais, estruturais e institucionais que podem comprometer o acesso e a efetividade do microcrédito. De acordo com Sampaio (2014), os principais obstáculos apontados pelos tomadores de crédito do PNMPO são a burocracia excessiva e o baixo valor dos empréstimos. Esses fatores, somados a juros elevados, falta de orientação técnica e prazos curtos para pagamento, contribuem para uma

imagem sobretudo negativa das instituições financeiras, especialmente entre a população de baixa renda. Esses achados são corroborados por Sousa Neto (2018) e, conforme apontam Zancanella *et al.* (2009), refletem o receio dos empreendedores de se endividar diante dessas condições. No entanto, Freire (2003) observa que, no caso do Crediamigo, apesar de a taxa de juros de 3,5% ao mês ser considerada alta, se comparado ao cobrado dos grandes empresários, é uma das escassas alternativas de sobrevivência para a população mais pobre.

Quanto à falta de orientação técnica, Sampaio (2014) destaca a ausência do atendimento individualizado aos microempreendedores para o sucesso de seus negócios, o que contraria a proposta central do PNMPPO, baseada na atuação próxima dos agentes de crédito. Segundo Silva (2022), essa proximidade deve envolver visitas ao local do negócio antes e depois da concessão do crédito, com avaliação de riscos e apoio ao planejamento financeiro do tomador. Essa atuação direta, aliada ao aval solidário⁴ para concessões em grupo, contribui para mitigar problemas de risco moral e seleção adversa associados à assimetria de informação, conforme discutido por Neri (2008).

Sousa Neto (2018) destaca que a ausência de um acompanhamento formal compromete a efetividade do PNMPPO, tornando o monitoramento um dos pontos mais críticos para a conformidade com seus objetivos. Essa carência revela a

4. No aval solidário, um grupo de tomadores de crédito dão-se o aval mutuamente. Neste caso, cada membro é, ao mesmo tempo, tomador de crédito e avalista dos demais. Para mais detalhes, consultar: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/s/microcredito>. Acesso em: jan. 2025.

necessidade de capacitação dos agentes de crédito quanto à legislação do programa, já que a ausência de orientação contradiz a própria definição legal de microcrédito produtivo orientado. Nesse sentido, Soares, Barreto e Teixeira (2008) ressaltam que, embora os empréstimos iniciais sejam eficazes na elevação da renda dos mais pobres, sua efetividade depende de acompanhamento contínuo.

Capobiango (2012) aponta desafios operacionais, como a necessidade de ampliar a rede de atendimento, reduzir falhas nos sistemas e melhorar a infraestrutura física das agências. Esses problemas resultam em sobrecarga para os agentes de crédito e dificultam o acesso dos beneficiários aos serviços do programa. Além disso, o autor também identifica aspectos positivos com potencial de aprimoramento, tal como o serviço prestado pelos agentes de crédito, que são reconhecidos, tanto por eles quanto pelos gestores do programa, como um diferencial que gera impactos positivos nos empreendimentos atendidos no Norte de Minas Gerais. Quando articulado a outras políticas públicas de emprego e renda, esse suporte pode contribuir para o aumento do bem-estar social e da qualidade de vida dos microempreendedores.

Apesar do alcance que o programa fornece aos trabalhadores informais, como apontado por Silva (2022), Gurgel (2018) destaca que a informalidade, de modo geral, tende a oferecer salários mais baixos que a média, ainda que possa gerar emprego e renda. Portanto, percebe-se que o PNMPO ainda não atingiu plenamente seus objetivos como fonte de fomento, fonte geradora de trabalho e renda e de promovedor das atividades produtivas locais (Zancanella et al., 2009).

Para Oliveira (2018), os beneficiários do Crediamigo podem estabelecer uma relação de dependência desse crédito, encadeada pela necessidade constante dele, diante das dificuldades de manutenção das atividades do comércio. Um programa que visa proporcionar a superação da pobreza também deve estimular a qualidade de vida no trabalho para os empreendedores beneficiários do microcrédito, além de reforçar as questões que refletem um equilíbrio entre trabalho, família e lazer (Souza, 2013). Apesar dos resultados otimistas, os desafios persistem nas áreas periféricas do país.

Almeida e Santana (2011) ressaltam a importância de uma melhor focalização das operações, a fim de alcançar efetivamente os mais pobres, frequentemente excluídos do sistema financeiro. No entanto, alertam que o aumento do volume médio de crédito pode acabar favorecendo públicos fora da linha de pobreza, desviando-se do objetivo original. Ferreira Júnior *et al.* (2018) ainda observam que a baixa participação do setor privado e a predominância de recursos públicos na oferta de microcrédito produtivo representam riscos à sustentabilidade do Crediamigo, uma vez que a alta assimetria de informação e a falta de garantias reais elevam o risco de inadimplência entre os tomadores de baixa renda.

Ainda referente aos desafios relacionados ao ambiente institucional, cabe mencionar a análise de Gurgel (2018) para o Programa Crescer. Primeiro, as parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCI) e bancos têm sido dificultadas, pois as primeiras não dispõem de patrimônio próprio para oferecer garantias. No entanto, segundo o autor, deve-se criar um modo de

aumentar a participação dessas organizações, visto que essas aproximam as instituições financeiras dos microempreendedores. Em segundo lugar, o Programa Crescer teria intensificado a competição desigual entre operadores de microcrédito, favorecendo as instituições públicas federais em detrimento das OSCIP e instituições privadas (Sampaio, 2014). Diante desse cenário, recomenda-se o estímulo a boas práticas de governança corporativa, como forma de reduzir a desconfiança entre os agentes, promover a cooperação e aumentar a eficiência do sistema, o que poderia, por sua vez, ampliar as parcerias e fortalecer a atuação das OSCIP no setor.

De forma geral, a literatura reconhece o microcrédito orientado como um instrumento relevante no combate à pobreza e na melhoria da renda e do trabalho (Almeida; Santana 2011; Lima, 2010; Ferreira Júnior *et al.*, 2018; Silva; Fonseca; Santos, 2016). O Crediamigo se destaca como um exemplo bem-sucedido, gerando impactos positivos tanto para os beneficiários quanto para o contexto social. No entanto, é consenso entre os estudos de que ainda são necessários avanços, especialmente na articulação do microcrédito com outras políticas de desenvolvimento, dado o cenário de desafios estruturais persistentes (Lima, 2010).

2.5. Quais as lacunas/limitações da literatura?

A síntese dos estudos permite identificar algumas lacunas ainda presentes na literatura revisada. Dentre essas, destacam-se as limitações nas dimensões geográficas e temporais. Os estudos de Almeida e Santana (2011), Capobiango (2012), Souza (2013, 2019), Sampaio (2014) e Vieira e Barbosa (2017) apontam

a necessidade de ampliar a análise do PNMPPO para outras regiões além daquelas cobertas pelo Crediamigo, de períodos e amostras mais abrangentes, a fim de obter resultados mais representativos e comparativos sobre os beneficiários, e de os empreendimentos terem relação de longo prazo (análises longitudinais) com os agentes envolvidos no processo de microcrédito.

Além disso, observa-se limitações na qualidade e disponibilidade de dados relacionados ao microcrédito produtivo orientado no Brasil. Os estudos de Gräbner (2003), Santos (2016) e Gurgel (2018) destacam a falta de uma base histórica de informações sobre as empresas analisadas, a baixa qualidade e a dificuldade de acesso às informações sobre o microcrédito no país, além da ausência de dados sobre as características dos microempreendedores e o tempo de vida dos negócios que tiveram acesso ao microcrédito produtivo orientado.

Por fim, verifica-se lacunas na dimensão que trata dos atores envolvidos no processo de microcrédito produtivo orientado, desde as instituições até os beneficiários e seus empreendimentos. Os estudos analisados destacam a importância de se analisar a percepção dos representantes governamentais (Neri; Medrado, 2010; Capobiango, 2012) e o desempenho financeiro das empresas tomadoras de crédito (Neri; Medrado, 2010; Vieira; Barbosa, 2017), bem como verificar a atuação de cooperativas de crédito e grupos solidários na melhoria da condição financeira dos negócios dos tomadores (Santos, 2016; Souza, 2016) e de beneficiários que já não estão mais no programa (Souza, 2019). Isso possibilita uma compreensão mais aprimorada da oferta de microcrédito no Brasil, da complexidade das instituições envolvidas e dos possíveis impactos do microfinanciamento.

3. Riscos de efeitos não intencionais da política do PNMPO

Esta etapa busca identificar possíveis falhas e efeitos negativos não previstos no desenho da política pública, que podem representar riscos ao cumprimento de metas, o não beneficiamento do público-alvo principal, conflitos e quebra de credibilidade dos agentes e públicos envolvidos. Essas falhas podem ocorrer, por exemplo, graças à não consideração de potenciais externalidades negativas,⁵ medidas redundantes, tendo em vista garantir direitos já estabelecidos em outras normas ou com efeitos nulos sobre os potenciais beneficiários etc. Para tanto, busca-se seguir as recomendações do estudo da Presidência da República (Brasil, 2018b), que propõem um guia para avaliação *ex post* de políticas públicas, identificando riscos não intencionais do PNMPO.

A análise da possibilidade de ocorrência desses riscos na política de microcrédito do PNMPO é realizada principalmente por meio dos resultados da RSL implementada anteriormente. Dessa forma, é importante destacar que a identificação implementada nesta seção não significa que o efeito necessariamente irá ocorrer ou que já tenha ocorrido na concessão de crédito pelo PNMPO. A discussão apenas aponta para a sua possibilidade de ocorrência, levantando elementos de atenção para os formuladores de política pública que podem servir de parâmetros para futuras avaliações. Da mesma forma, deve-se destacar que a identificação dessas falhas não é uma tarefa simples e que

5. Externalidade negativa é o termo usado para descrever efeitos colaterais negativos de uma determinada ação.

também não é livre de arbitrariedade, podendo ocorrer sobreposições de riscos e falhas dependendo do contexto analisado. Com esses elementos em mente, a seguir são analisados alguns dos riscos identificados na literatura nacional.

Seguindo o proposto pelos manuais de avaliação de políticas públicas da Presidência da República (Brasil, 2018b) e do Reino Unido (United Kingdom, 2011), um primeiro risco corresponde à possibilidade de ocorrência do denominado peso morto na política de microcrédito, que envolve encontrar a presença de um efeito nulo do programa, em que os beneficiários teriam alcançado os mesmos resultados na sua ausência. Por exemplo, a análise de Almeida e Santana (2011) sobre o Programa Crediamigo no Nordeste revela que, em algumas regiões, os beneficiários já tinham acesso ao crédito informal ou outros tipos de apoio financeiro, o que diminui a efetividade adicional do programa. De maneira similar, Capobianco (2012) identifica a possibilidade de peso morto em sua avaliação do microcrédito no Norte de Minas Gerais, onde a inclusão financeira já estava relativamente avançada antes da implementação do programa Crediamigo. Gräbner (2003) encontra que a maior parte das empresas beneficiadas pelo Proger em Santa Maria/RS não atingiu as metas projetadas pelo programa.

Outro risco corresponde aos efeitos de vazamento, também relacionados com as definições, ou ausência destas, para os critérios de entrada e saída do programa de microcrédito produtivo orientado. Um dos fatores associados ao efeito de vazamento é a falta de conhecimento do público-alvo a respeito da existência da linha de crédito e/ou seus critérios de conces-

são. Santos (2016) mostra que, apesar do Programa Crescer ter aumentado a disponibilidade de crédito, os recursos utilizados ainda representam uma parcela pequena do volume financeiro movimentado pelas instituições, o que pode ser uma evidência da falta de demandantes para a linha em análise.

A dificuldade de se identificar claramente os beneficiários ou localidades ideais para a concentração de recursos também é outra preocupação relacionada ao risco de vazamento. Estudos como o de Almeida e Santana (2011) e Capobiango (2012) destacam a importância de uma boa definição dos critérios de entrada e saída. Eles mostram que, em algumas regiões, os recursos poderiam ser mais bem utilizados se fossem direcionados de maneira mais estratégica, evitando a alocação inadequada que pode gerar substituições prejudiciais.

O terceiro risco é o efeito substituição, que ocorre quando os recursos usados são retirados de outros programas ou quando gera conflitos entre grupos diretamente envolvidos e não atendidos pela política. Se os recursos destinados no PNMPO forem deslocados dos já empregados em outras iniciativas, pode gerar impactos negativos entre os envolvidos nas atividades que deixaram de ser atendidas. É essencial, portanto, que o microcrédito produtivo orientado possua uma origem definida e transparente dos recursos utilizados, caso contrário, poderá gerar tensões entre diferentes grupos da sociedade que porventura se sintam prejudicados com o novo programa.

Por último, o risco de efeitos de deslocamento está essencialmente relacionado com a existência de externalidades negativas como resultado da execução de uma política. Um

dos riscos dessa natureza associado ao PNMPO é a possibilidade de inadimplência entre os tomadores de crédito, o que pode onerar ainda mais a concessão de financiamento pela proteção que as instituições aplicam por meio de, por exemplo, suas taxas de juros. Souza (2019) mostra casos de beneficiários com dificuldade de apresentar melhorias na condição financeira ao longo do tempo, o que reduz a eficiência social do programa. A falta de monitoramento e regulamentação pode facilitar a ocorrência dessas práticas. Contudo, custos de monitoramento das atividades financiadas pelo microcrédito podem representar uma barreira significativa para a efetividade do programa. Oliveira (2018) e Silva Júnior, Belloni e Ruas (2020) reforçam o papel dos agentes de crédito para a correta supervisão e orientação no uso dos recursos adquiridos, sendo estes capazes de controlar a inadimplência e o uso dos recursos para outras finalidades.

Considerações finais

O estudo implementado neste capítulo tem como objetivo sintetizar a literatura existente sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Um processo de revisão sistemática da literatura foi implementado, permitindo analisar a produção acadêmica nacional com foco nos resultados alcançados pela política, bem como na identificação dos dados e metodologias utilizados, dos desafios enfrentados, das limitações observadas e dos efeitos não intencionais associados à sua implementação.

De modo geral, os resultados da literatura indicam o microcrédito como um importante instrumento de combate à pobreza e promoção de acesso ao sistema financeiro. A maior parte dos estudos aponta para efeitos socioeconômicos positivos da política do PNMPO e suas variantes, destacando seu papel como meio de fortalecimento de pequenos empreendimentos e de fomento ao desenvolvimento social. Mesmo os estudos que identificam impactos limitados ou nulos do programa reconhecem seu potencial e defendem que a identificação de problemas e pontos de gargalos podem contribuir para melhorias no desenho. É possível dizer o mesmo sobre os riscos potenciais e não intencionais da política pública. Estas análises devem contribuir para a construção de instrumentos de pesquisa que avaliem a ocorrência desses riscos e identifiquem as lacunas apontadas pela literatura, fornecendo subsídios para a formulação de melhores ações pelos gestores públicos e empresariais.

Fornece, ainda, subsídios para novas pesquisas que tratem de fatores ainda pouco explorados pela literatura. A síntese das evidências revela, por exemplo, a escassez de estudos que explorem os diferentes desdobramentos da política de microcrédito produtivo orientado entre os diversos agentes envolvidos no processo. Assim, pesquisas futuras devem incluir o ponto de vista das diversas instituições públicas e privadas que integram o arranjo institucional do microcrédito. Nesse contexto, o acesso a dados que permitam avaliações detalhadas das iniciativas de microcrédito produtivo orientado de diferentes tipos de instituições é fundamental na compreensão da efetividade dessa política.

A ampliação da análise para diversas regiões do país e estudos sobre a capilaridade do crédito nos diversos espaços geográficos do país possibilitará uma compreensão mais aprofundada dos desafios operacionais relacionados à expansão do acesso ao microcrédito produtivo orientado. Por fim, as limitações e lacunas da literatura apontam para a escassez de evidências sobre os agentes de crédito, cujo papel é ressaltado como fundamental para o cumprimento do caráter orientativo da política. Estas são algumas das lacunas que o restante da pesquisa implementada neste estudo pretende contribuir para seu preenchimento e que serão abordadas nos demais capítulos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. L. M.; SANTANA, J. R. de. O Microcrédito como estratégia de redução da pobreza no Nordeste: uma avaliação a partir do Programa Crediamigo. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 25-48, 2011. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/142>. Acesso em: 10 maio 2025.

ARAÚJO, M. R. *O microcrédito e o combate à pobreza: Entraves e desafios para o fortalecimento do setor de microfinanças no Brasil*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

BARONE, F. M.; LIMA, P. F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BRASIL. Lei n. 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) [...] setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13636.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Presidência da República, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bits-treams/a97daf62-4113-4195-91a5-31b19720c844/download>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: Relatórios de Execução*. Brasília: MTE, 2024.

CAPOBIANGO, R. P. *Microcrédito no norte de Minas Gerais: formulação, implementação e avaliação do Crediamigo*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

FERREIRA JÚNIOR, R. R.; PRATES, T. M.; FONTENELE, A. L. M.; RODRIGUES, G. L. V. Desconcentração da política de inclusão financeira produtiva: uma estratégia de desenvolvimento para regiões periféricas. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 9-25, 2018.

FREIRE, M. C. M. *Desenvolvimento sustentável e pobreza: o farol do desenvolvimento Banco do Nordeste em São Gonçalo do Amarante-CE*. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. *Logeion: Filosofia da informação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019.

GRÄBNER, S. *Avaliação do desempenho das empresas financiadas pelo PROGER: na região de Santa Maria/RS*. 2003. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GURGEL, T. A. M. *O microcrédito no Brasil: uma análise sobre o programa nacional de microcrédito produtivo orientado*. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

GUSSI, A. F.; THÉ, R. F. S. Políticas Públicas de Geração de Renda e Desenvolvimento: uma avaliação do microcrédito. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, p. 241-254, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552256784017/html/>. Acesso em: 5 ago. 2025.

KITCHENHAM, B.; CHARTERS, S. M. *Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in software engineering*. Durham University: EBSE, 2007. (EBSE Technical Report, n. 2007-01). Disponível em: https://legacyfileshare.elsevier.com/promis_misc/525444systematicreviewsguide.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

KITCHENHAM, B.; BRERETON, O. P.; BUDGEN, D.; TURNER, M.; BAILEY, J.; LINKMAN, S. Systematic literature reviews in software engineering – a systematic literature review. *Information and software technology*, Amsterdam, v. 51, n. 1, p. 7-15, 2009.

LIMA, A. C. C. Disponibilidade de crédito e desenvolvimento na região nordeste do Brasil: uma perspectiva Pós-Keynesiana. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 289-304, 2010.

MARTINS, V. A. L.; VIDAL BARBOSA, F. Microcrédito e Microempreendedor: o caso do Crediamigo na região do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 02-15, 2017.

NERI, M. C. *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do Crediamigo*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NERI, M.; MEDRADO, A. L. Experimentando microcrédito: uma análise de impacto do Crediamigo no acesso a crédito. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 1, p. 133-154, 2010.

OLIVEIRA, R. S. *A centralidade da pobreza na trama do capital financeiro: políticas de microcrédito produtivo no estado de Pernambuco*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, 2018.

RUAS, C.; MARINHO, D. N. C.; MATOS, F.; BELLONI, J. A.; CACCIAMALI, M. C.; PEREIRA, M. P. *A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva*. Brasília: DATAUnb: Ministério do Trabalho e Emprego, 2015.

SAMPAIO, P. S. *Microcrédito, desenvolvimento e superação da pobreza: uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, A. L. C. *Mudanças regulatórias no microcrédito e desempenho financeiro e social de cooperativas de crédito no Brasil*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA JÚNIOR, L. H.; BELLONI, J. A.; RUAS, C. Percepção de êxito dos beneficiários dos programas de microcrédito da AMCRED, Programa Gaúcho de Microcrédito do BANRISUL, Banco Comunidade do BNB e DESENBAHIA. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 35, n. 1, p. 53-71, 2020.

SILVA, R. D. B. *Impactos da oferta de microcrédito nos indicadores de pobreza dos estados brasileiros*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2022.

SILVA, W. A. C.; FONSECA, R. F.; SANTOS, A. O. Microbusiness development and quality of life of microentrepreneurs’s families. *RAM: Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 17, p. 176-200, 2016.

SOARES, R. B.; BARRETO, F. A. F. D.; TEIXEIRA, M. A. *Saindo da pobreza com microcrédito*. Condicionantes e tempo de ascensão: o caso dos clientes do CrediAmigo. Fortaleza: UFC, 2008. (Ensaio sobre a Pobreza, n. 14). Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1450/1/2008_art_rbsoares.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

SOUSA NETO, J. A. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): um estudo da Estratégia MPO do Banco do Brasil no município de Feira de Santana*. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Feira de Santana, 2018. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/15-2018?download=140:joao-augusto-de-sousa-neto>. Acesso em: 5 ago. 2025.

SOUZA, L. L. F. *Segmentação dinâmica do mercado das microfinanças*. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

SOUZA, R. A. *O Programa Crediamigo do Banco do Nordeste e o impacto do microcrédito na geração de trabalho e renda: um estudo de caso em Jataí GO*. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

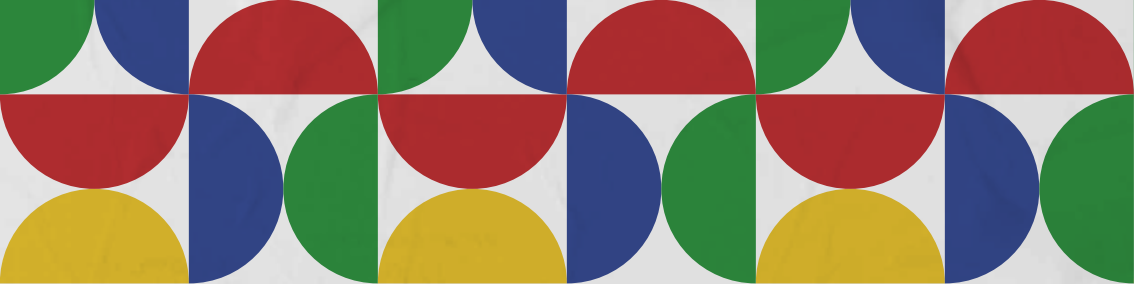
SOUZA, S. M. S. *A qualidade de vida no trabalho dos beneficiários do microcrédito: o caso do CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil*. S. A. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

UNITED KINGDOM. *The Magenta Book: guidance for evaluation*. London: HM Treasury, 2011.

VASCONCELLOS-SILVA, P.; ARAÚJO-JORGE, T. Análise de conteúdo por meio de nuvem de palavras de postagens em comunidades virtuais: novas perspectivas e resultados preliminares. *In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO EM INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA*, 8., 2019, Lisboa. Atas [...]. Lisboa: CIAQ, 2019. v. 2. p. 41-48.

VIEIRA, L. M.; BARBOSA, F. V. Microcrédito e Microempreendedor: O Caso do Crediamigo na Região do Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 2-14, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v1i1.4872. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4872>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ZANCANELLA, J. C; FERREIRA, M. A. M; ABRANTES, L. A; SILVEIRA, S. de F. R. Condições de Operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito produtivo orientado (PNMPO) sob a Ótica dos Usuários – Região de Viçosa (MG). *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 20, n. 4, p. 31-56, 2009.



Instituições participantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: características, práticas e perspectivas futuras

Sandro Eduardo Monsueto

Larissa Barbosa Cardoso

Adriana Moura Guimarães

Maria Carolina Gomes Peixoto

Ana Cassia Luiza Guimarães

O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) foi instituído com a finalidade de promover a geração de emprego e renda entre microempreendedores populares, por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado (Brasil, 2005). Este é definido como o crédito concedido para fomento e financiamento das atividades produtivas, com a possibilidade de relacionamento para fins de orientação e obtenção de crédito (Brasil, 2020).

Para viabilizar essas operações de crédito, o programa conta com diferentes fontes de financiamento e uma estrutura institucional específica. Os recursos são provenientes do

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de parte dos depósitos à vista para o microcrédito, de fundos constitucionais e outras fontes. Os recursos do FAT são alocados nos bancos públicos federais, que repassam para as instituições autorizadas a operarem no PNMPO (Brasil, 2018a). Essas instituições são responsáveis pela análise, concessão do crédito e acompanhamento dos microempreendedores. Elas compõem um conjunto amplo e heterogêneo de entidades, que inclui instituições financeiras públicas e privadas, cooperativas de crédito, organizações da sociedade civil, agentes de crédito e demais entidades autorizadas à oferta de microcrédito (Brasil, 2018a). Para participar do programa, a instituição deve se cadastrar, firmar termo de compromisso e obter habilitação no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Ruas et al., 2015).

Diversos estudos têm dedicado atenção ao PNMPO, analisando suas características institucionais, os resultados alcançados e os desafios enfrentados pelas entidades operadoras no contexto do programa. Grande parte das evidências da literatura concentra-se na perspectiva dos beneficiários do programa e nos impactos da política sobre esse grupo, como mostra a revisão implementada no capítulo anterior (Soares; Barreto; Teixeira, 2008; Neri; Medrado, 2010; Lima, 2010; Almeida; Santana, 2011; Sampaio, 2014; Gussi; Thé, 2017; Gurgel, 2018; Silva, 2022).

No que se refere às instituições responsáveis pela implementação do PNMPO, os estudos são mais escassos. As evidências existentes concentram-se em aspectos como a sustentabilidade financeira e as características das operações de crédito realizadas. Pugeti (2014), por exemplo, analisou o de-

sempenho financeiro de instituições de microcrédito no Brasil e concluiu que a maioria das instituições analisadas são sustentáveis. A autora ressalta que o acesso a recursos públicos com menor custo, como os provenientes do PNMPO, contribui para essa sustentabilidade.

Lima (2016) traça um perfil das operações de microcrédito realizadas no âmbito do PNMPO no período de 2009 a 2014 e observa que a maioria das operações de crédito é destinada a mulheres, empreendimentos informais, atividades do comércio e com finalidade de capital de giro. O autor também analisa a evolução do número de instituições habilitadas no período e constata predomínio das organizações da sociedade civil de interesse público, com maior concentração na região Sul do país. Resultados semelhantes são identificados por Marques (2016) para o período de 2005 a 2015, que apontam uma concentração do crédito na região Nordeste.

A escassez de estudos com foco nas instituições pode ser explicada, em parte, pela dificuldade de acesso a dados que permitam uma compreensão mais aprofundada das características das instituições de crédito e práticas adotadas na operacionalização do microcrédito no âmbito do PNMPO. O presente estudo busca contornar parte dessas limitações, ao utilizar dados das operações de crédito realizadas em 2024, disponibilizadas pelo MTE, combinados com informações primárias obtidas nas instituições habilitadas no programa, além de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com isso, o estudo procura caracterizar as instituições operadoras de microcrédito do PNMPO, suas práticas operacionais e perspectivas futuras para o programa.

Além desta introdução, a seção 1 apresenta os dados utilizados. As seções 2, 3 e 4 detalham os resultados com foco nas características das instituições, nos contratos firmados e nas percepções sobre a execução do PNMPO, respectivamente. A seção 5 discute as perspectivas de futuro, destacando as ações que as instituições planejam adotar nos próximos anos. Por fim, a última seção traz as considerações finais do capítulo.

1. Fonte dos dados

Para a construção deste capítulo foram utilizadas três fontes de dados complementares. A primeira corresponde aos relatórios bimestrais de execução enviados pelas instituições operantes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Bimestralmente, as instituições devem informar o montante de recursos empregados no programa, bem como o quantitativo de contratos e de clientes em cada Unidade da Federação. Para o presente estudo, foram analisadas as informações dos relatórios referentes às operações de crédito realizadas nos períodos de execução entre 2023 e 2024. Ao todo, 89 instituições distintas enviaram relatórios em ao menos algum dos bimestres investigados.

A segunda fonte de dados vem de um questionário enviado para as instituições que realizaram oferta de microcrédito nos períodos de execução de 2024. O instrumento de pesquisa contém perguntas majoritariamente do tipo fechada de múltipla escolha, de forma que cada instituição poderia respon-

der à pesquisa apenas uma única vez, independentemente da quantidade de Unidades da Federação em que possui clientes do programa ou da quantidade de agências de atendimento. O questionário ficou disponível para resposta no sistema de coleta de dados online do MTE entre os meses de outubro de 2024 e janeiro de 2025, contando com a participação de 79 instituições. O questionário foi desenhado para coletar informações sobre as características das instituições ofertantes de crédito, aspectos relacionados com desafios identificados na literatura acadêmica brasileira sobre microcrédito produtivo, tais como a possibilidade de redução das taxas cobradas (Freire, 2003), expansão da rede de atendimento (Copabiangó, 2012), possibilidade de melhorias na orientação técnica dos beneficiários (Sampaio, 2014) e minimização de riscos não intencionais (Brasil, 2018a).

O Quadro 1 sintetiza a distribuição da amostra segundo cada uma das duas fontes apresentadas. Dado que algumas modalidades de instituições estão em quantidade reduzida, as análises que se seguem utilizam a agregação da primeira coluna para garantir a anonimização das informações.

Quadro 1 – Amostras de instituições segundo fonte de dados

Categoria	Tipo de Instituição	Relatórios de execução	Questionário online
Agências e Bancos de Fomento	Agências de Fomento	5	9
	Bancos de Desenvolvimento	1	
	Pessoas jurídicas especializadas no apoio, no fomento ou na orientação às atividades produtivas mencionadas no art. 1º da Lei Nº 13.636, de 20 de março de 2018	1	
Bancos Comerciais	Bancos Comerciais	3	4
	Bancos Múltiplos com Carteira Comercial	1	
Cooperativas e Sociedades de Crédito	Cooperativas Singulares de Crédito	42	36
	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte	3	
OSCP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	33	30
Total	-	89	79

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de execução do PNMPD e na pesquisa online.

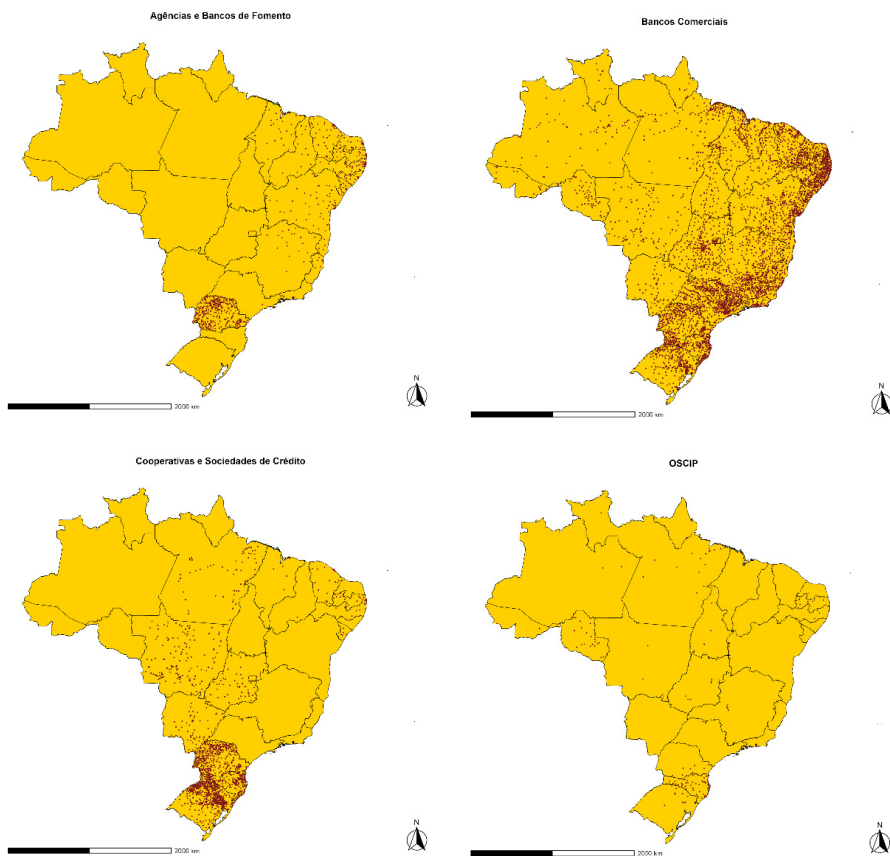
Por fim, a terceira fonte de dados é composta por informações sobre os endereços de agências de atendimento, disponibilizadas nos sites das instituições financeiras. Essas informações foram combinadas com os dados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O CNEFE contempla endereços georreferenciados de domicílios e estabelecimentos ao longo de todo o território nacional, sendo utilizada sua versão de 2022 (IBGE, 2024). Esses dados foram utilizados para realizar um mapeamento da distribuição das agências de cada instituição ao

longo do território nacional. Dessa forma, é possível estabelecer uma localização georreferenciada dos locais de atendimento das instituições e analisar aspectos relacionados com a distribuição espacial e a capilaridade do programa.

2. Características das instituições operantes do PNMPO

Entre as instituições cadastradas no sistema do MTE e que enviaram os relatórios bimestrais sobre os créditos concedidos nos anos de 2023 e 2024, a maior parte é composta por cooperativas singulares de crédito e Organização da Sociedade Civil (OSCIP). Cabe mencionar que os bancos comerciais ou múltiplos de carteira comercial apresentam um menor número de instituições. Apesar disso, os bancos comerciais possuem uma maior quantidade de agências e pontos de atendimento espalhados pelo território nacional, com casos de atuação em todas as Unidades da Federação, como permite observar a distribuição dos mapas da Figura 1. Já as cooperativas e sociedades de crédito, além das OSCIP, representam, em geral, instituições menores, de abrangência local ou regional, com cada empresa atendendo a empreendimentos de, em média, entre 2 e 5 estados distintos ao longo do período de análise.

Figura 1 – Postos de atendimento das instituições operantes segundo categoria



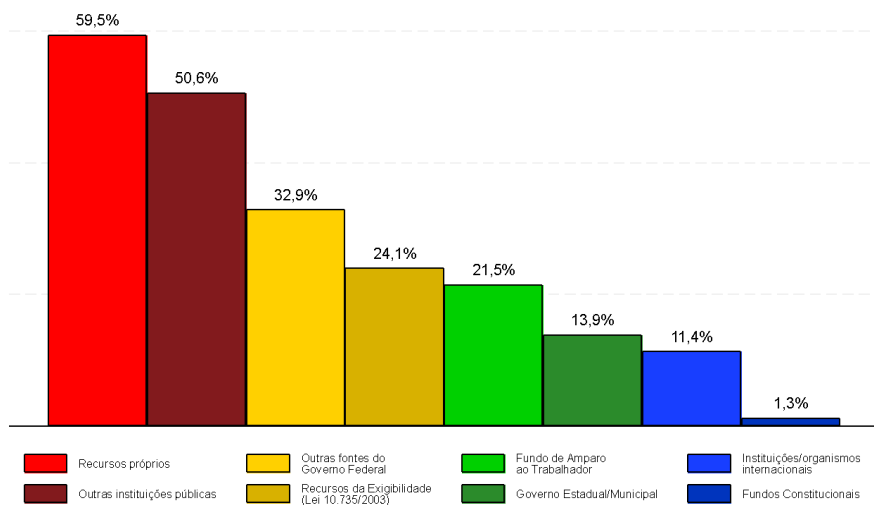
Fonte: Elaboração própria com informações dos sites das instituições e do CNEFE/IBGE (2024).

Ainda que nem todas as agências das empresas estejam efetivamente operando o microcrédito na modalidade do PNMPPO, a existência de um ponto de atendimento físico é um importante indicativo do nível de capilaridade geográfica potencial do programa, um dos aspectos com pouca exploração na literatura nacional (Almeida; Santana, 2011; Capobiango, 2012). A base de dados do CNEFE revela, por exemplo, uma concentração ao longo dos estados costeiros e regiões metropolitanas, provavelmente seguindo o movimento populacional e de renda. Essa correlação torna complexa a tarefa de isolar os efeitos da política sobre o desenvolvimento local, uma vez que a relação de causa e efeito pode não estar muito bem definida. Ao mesmo tempo, mostra que estratégias de expansão da modalidade de crédito pelo PNMPPO para regiões mais ao interior do país devem considerar parcerias que aproveitem a rede pré-instalada de atendimento dos bancos comerciais, presentes ao longo do território.

Sobre a possibilidade de expansão da rede de atendimento, o questionário online aplicado às empresas revela que a disponibilidade de uma infraestrutura local adequada é um dos principais fatores. Entre as respondentes, 63,3% apontam esse item como fator de decisão para a abertura de uma nova loja física de atendimento, se destacando também o volume de clientes potenciais (79,7%) e a presença de parcerias governamentais (51,9%). Além disso, a proximidade com o centro da cidade é apontada apenas por 2,5% das instituições participantes.

O questionário *online* também permite conhecer outras características das instituições participantes do programa. O Gráfico 1 apresenta a composição das fontes usadas para financiar o crédito dentro da linha do PNMPO, indicando que quase 60% das instituições respondentes injetam recursos próprios para viabilizar a oferta. A disposição das empresas em aportar recursos próprios pode contribuir para evitar a dependência de recursos governamentais e reduzir o risco de substituição, quando o financiamento de um programa retira recursos destinados a políticas destinadas a outros grupos de interesse na sociedade, gerando conflitos e reduzindo a reputação das ações (Brasil, 2018b).

Gráfico 1 – Fontes dos recursos usados na composição do crédito na modalidade do PNMPO – múltiplas respostas (%)

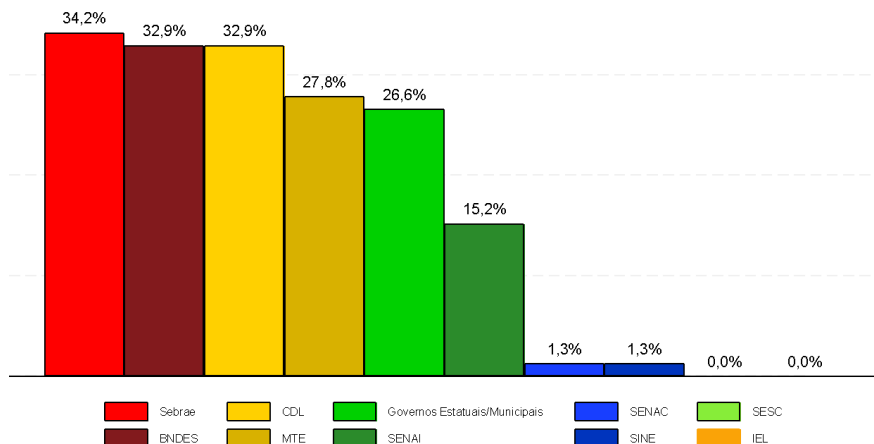


Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa *online*.

Além disso, também pode revelar um interesse em utilizar o programa como estratégia de aumentar a base de clientes que talvez não fosse alcançada com outras modalidades de serviços. Tal evidência é reforçada pelo fato de que todas as respondentes afirmam que oferecem produtos adicionais aos beneficiários do PNMPPO, tais como cartão de crédito e de débito, cheque especial, previdência privada e acesso a outras modalidades de crédito.

De um lado, tais elementos podem contribuir para que o programa atinja uma maior inclusão financeira de indivíduos mais pobres, facilitando a burocracia para acessar outros produtos e serviços (Santos, 2016; Sampaio, 2014). De outro, a ocorrência das denominadas vendas casadas, com a oferta do benefício sendo condicionada à aquisição de outros produtos da instituição, deve ser uma prática a ser evitada, pois pode apresentar riscos não previstos na política de inclusão financeira, tais como o de vazamento ou peso morto, conforme explicitado no manual de avaliação de políticas públicas de Presidência da República (Brasil, 2018b). Autores como Borges (2011) e Desconsi (2025) trazem resultados que chamam a atenção para este risco na política do PNMPPO.

Gráfico 2 – Existência de parcerias com instituições para operacionalização do PNMPO – múltiplas respostas (%)

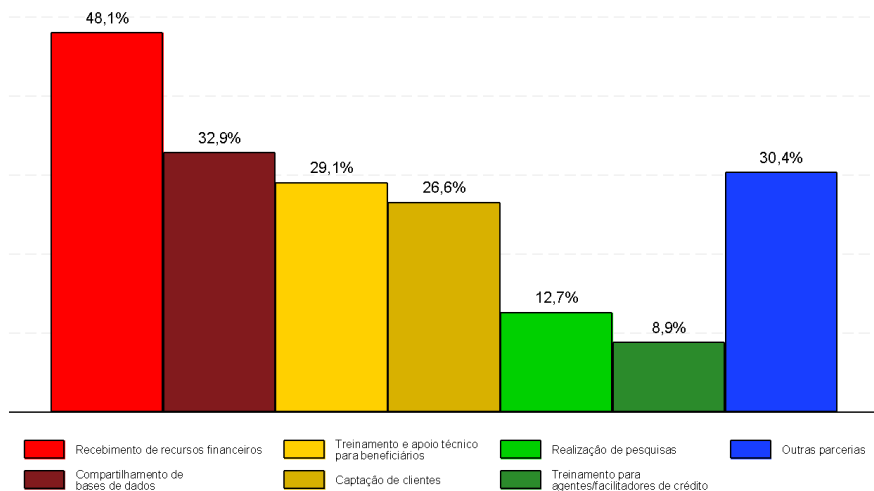


Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Os recursos da Lei 10.735/2003, que reserva uma parcela dos depósitos bancários à vista para o financiamento da linha de crédito, e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aparecem apenas em quinto e sexto lugar para as instituições que responderam ao questionário. O uso de fontes alternativas pode indicar a busca de parcerias para a execução do programa de microcrédito, principalmente por meio de entidades públicas. De fato, também segundo os dados da pesquisa realizada, a maior parte das empresas ofertantes de microcrédito informa que realiza parcerias com outras entidades da sociedade civil para facilitar a operação do programa. O Serviço

Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDL) são as instituições mais demandadas pelos respondentes, conforme mostra o Gráfico 2, seguido pelo MTE. A modalidade de parceria mais citada é justamente aquela relacionada com a captação de novos recursos financeiros para a execução do programa, de forma que 48,1% das instituições responderam utilizar esse tipo de parceria, seguida do compartilhamento de bases de dados, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Tipos de parcerias estabelecidas para operacionalização do PNMPO – múltiplas respostas (%)



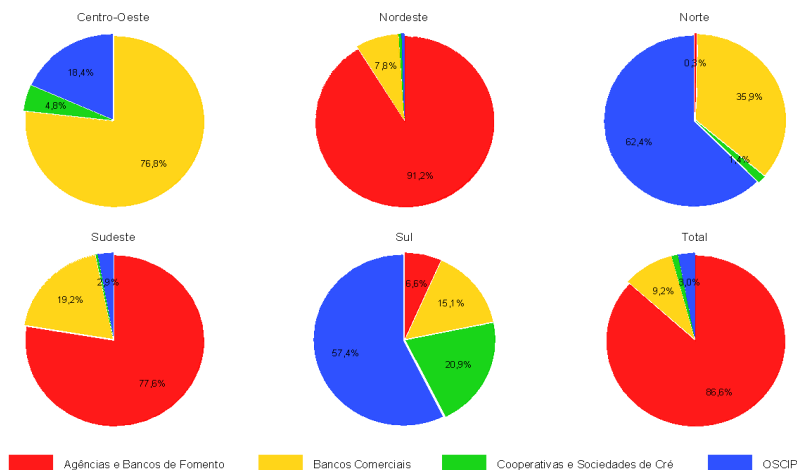
Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Também se destacam as parcerias para a realização de treinamentos aos beneficiários e captação de novos clientes, ainda que em proporções menores, abaixo de 30% de citações em cada caso. Isso revela que ainda existe espaço para a construção de parcerias que facilitem a oferta de treinamentos, como programas de capacitação e educação financeira, importantes para garantir que a maior oferta de serviços bancários represente de fato uma inclusão financeira (Santos; Joia, 2018). Também é importante destacar que cerca de 34% das instituições ouvidas não possuem parceria com nenhuma das entidades listadas no questionário.

3. Características dos contratos

Além do perfil das instituições, os dados permitem investigar as características dos contratos de empréstimos realizados no período. Sobre esse aspecto, os relatórios de execução mostram que o Nordeste é a região que concentra este tipo de crédito, com quase 90% do total de novos contratos registrados. Além disso, verifica-se que as agências/bancos de fomento e os bancos comerciais, ainda que apresentem um menor número de instituições, concentram mais de 80% dos novos contratos de microcréditos celebrados nos dois anos de execução considerados na análise. Contudo, como mostra o Gráfico 4, essa participação possui contornos diferentes segundo a região do país.

Gráfico 4 – Distribuição dos novos contratos celebrados segundo tipo de instituição em cada região (%)



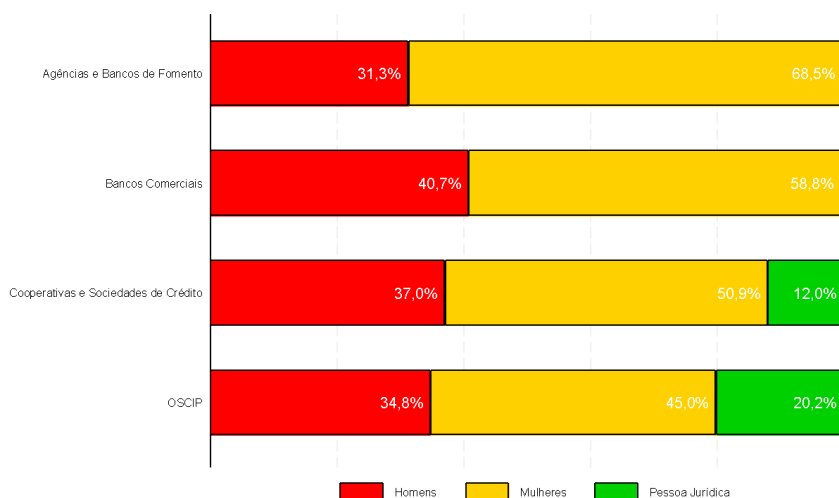
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

Nos estados das regiões Nordeste e Sudeste prevalece o comportamento da média nacional, devido em grande medida à atuação do Banco do Nordeste, com abrangência em todos os estados do Nordeste e incluindo clientes no Norte de Minas Gerais.¹ No Sul e no Norte, as OSCIP são as principais responsáveis pela atração de novos contratos de crédito na modalidade do PNMPO, sendo que o Sul representa a situação de maior heterogeneidade na composição de origem dos contratos. O Centro-Oeste do país é o único caso em que os bancos comerciais e múltiplos possuem maior participação nos novos contratos.

1. Unidades de atendimento do Crediamigo. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/crediamigo/atendimento>. Acesso em 12 mai. 2025.

No que se refere às características do tomador do microcrédito, o Gráfico 5 mostra o total de contratos segundo o gênero. Nota-se um predomínio da participação feminina em todos os tipos de instituição consideradas, em similaridade com o já observado na literatura sobre o microcrédito no Brasil (Silva; Fonseca; Santos, 2016; Gurgel, 2018). As OSCIP apresentam uma composição mais heterogênea, com mais contratos firmados com pessoas jurídicas, mas ainda assim com uma predominância feminina na composição de clientes. Este parece ser um modelo mais recorrente na região Sul do país, onde as OSCIP possuem maior relevância, contrastando em muito com as características dos contratos da região Nordeste. Enquanto no Sul cerca de 38% dos novos contratos são realizados em nome de empresas e 29% para mulheres, os estados do Nordeste apresentam uma participação feminina superior a 68%.

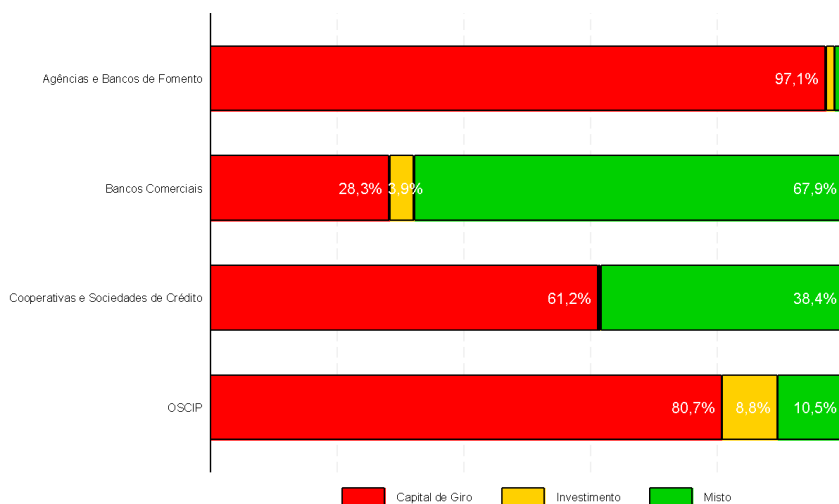
Gráfico 5 – Distribuição da carteira de novos clientes segundo tipo de instituição e gênero (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMP.

Além das características dos tomadores, a finalidade do financiamento também varia conforme o tipo de instituição, como indicado pelos dados do Gráfico 6. Os dados revelam uma concentração no uso do crédito para capital de giro, principalmente com despesas de custeio e pagamento de fornecedores. Este comportamento é mais evidente entre os clientes de agências e bancos de fomento, assim como das OSCIP. Cabe destacar que os beneficiários de bancos comerciais tendem a optar pelo uso do crédito de forma mista, tanto para investimento como para capital de giro.

Gráfico 6 – Distribuição da finalidade do crédito segundo tipo de instituição (%)



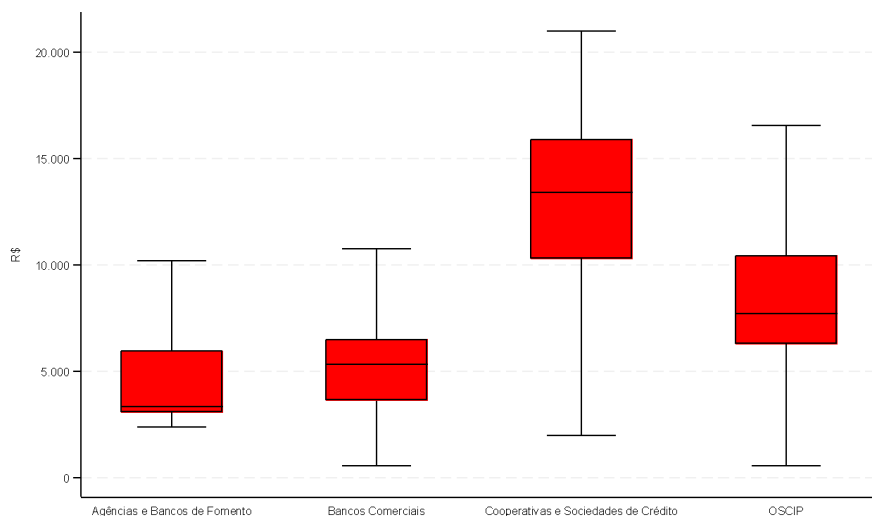
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMP.

Por um lado, a predominância do uso do recurso para capital de giro pode representar um risco para o programa, dado que não está alinhado com a expansão da capacidade produtiva, representando um risco de efeito deslocamento na política pública (Brasil, 2018a), quando externalidades negativas superam os efeitos positivos esperados. Zancanella *et al.* (2009), por exemplo, indicam que o uso do crédito com essa finalidade pode dificultar o desenvolvimento das atividades produtivas locais e que o recurso deveria ser utilizado para elevar a atividade das pequenas empresas. Souza (2019) mostra casos de beneficiários que apresentam dificuldades de apresentar melhorias em suas condições financeiras, com risco de se tornarem dependentes da política.

Por outro lado, o uso adequado do capital de giro deve facilitar a liquidez e continuidade das operações diárias do empreendimento. Vieira e Barbosa (2017) mostram que o benefício facilita a compra de produtos à vista, possibilitando juros menores que os do crediário ou parcelamento dos bens. Isso reforça o papel da orientação para o uso adequado dos recursos e dos agentes de crédito nesta função, como apontam, por exemplo, Oliveira (2018) e Silva Júnior, Belloni e Ruas (2020).

Esse padrão de utilização do crédito pode estar relacionado ao limite disponível para cada tomador, pois restrições no valor concedido tendem a direcionar o financiamento para atender necessidades imediatas, como o capital de giro, em detrimento de investimentos de maior porte e prazo mais longo. O ticket médio por empréstimo concedido na modalidade ao longo dos dois anos analisados é de R\$8.302,00. O Gráfico 7 apresenta a distribuição do ticket médio dos novos empréstimos, segundo tipo de instituição.

Gráfico 7 – Ticket médio por contrato celebrado segundo tipo de instituição – valores nominais (R\$)



Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

Considerando valores nominais, sem correção de inflação do período, os menores valores de ticket médio dos empréstimos são concedidos pelos bancos comerciais e instituições de fomento em geral, em média de R\$5.431,89 e R\$4.657,08, respectivamente. Ademais, o valor médio dos empréstimos concedidos pelas sociedades de crédito e cooperativas foi de R\$13.027,89, apresentando também uma maior dispersão dos valores unitários.

A Tabela 1 detalha os valores segundo categoria de instituição e região do país, indicando que os bancos comerciais adotam uma estratégia unificada de valores médios entre suas

agências de atendimento ao longo do território nacional, com pouca variabilidade entre as regiões. Já a atuação regionalizada das cooperativas e sociedades de crédito e OSCIP tende a gerar maior variação de valores, em que as primeiras apresentam tickets mais elevados no Centro-Oeste e Sudeste, ao passo que as últimas se destacam com valores maiores na região Norte. Os contratos com origem no Nordeste representam o maior volume quantitativo, como visto anteriormente, mas possuem os menores tickets, sendo direcionados principalmente para uso de capital de giro pelos beneficiários.

Tabela 1 – Ticket médio dos novos contratos celebrados segundo categoria de instituição e região – valores nominais (R\$)

Tipo de instituição	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Agências e Bancos de Fomento	-	3.836,8	13.476,7	5.227,5	10.546,5	4.657,1
Bancos Comerciais	5.624,2	5.433,3	5.157,9	5.244,6	5.930,6	5.431,9
Coop. e Sociedades de Crédito	14.045,7	9.490,3	12.996,6	14.607,6	13.470,9	13.027,9
OSCIP	6.825,9	9.083,1	9.856,9	5.800,4	8.715,3	8.743,5
Total	8.378,9	6.434,7	7.975,3	8.978,8	10.152,9	8.302,0

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

Esses dados sugerem uma atuação do PNMPO concentrada em empreendimentos de pequeno porte, como esperado pelos objetivos da política. A concentração na modalidade de capital

de giro tende a revelar aplicações pontuais do crédito concedido e pode requerer maior atenção e treinamentos para seu uso correto. Combinado com a capilaridade principalmente dos bancos comerciais, vista na seção anterior, o recurso parece ter potencial para levar este tipo de crédito às regiões de menor desenvolvimento. Contudo, é necessário entender as motivações das empresas participantes e sua avaliação do andamento do programa, objeto de análise das próximas duas seções.

4. Percepções das instituições de microcrédito sobre a execução do PNMPPO

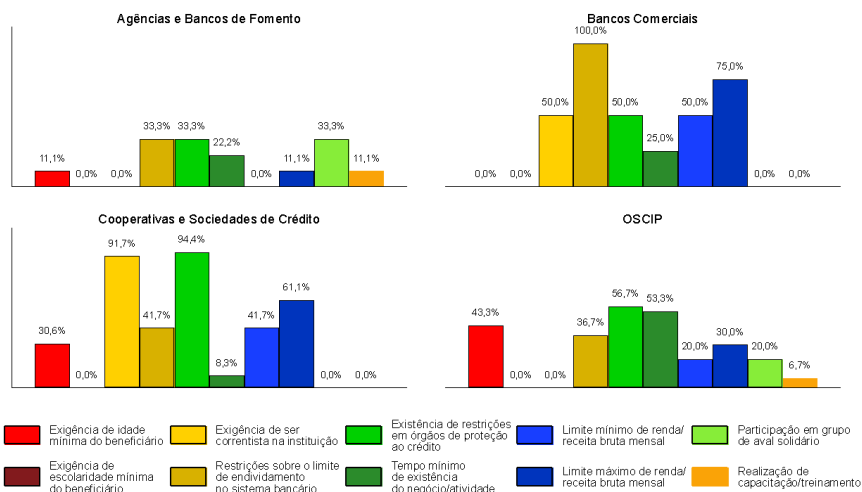
Esta seção busca apresentar a visão das instituições sobre a condução atual do PNMPPO, avaliando a forma como executam o programa e apontando itens que poderiam ser alvo de potenciais melhorias na política. As informações foram obtidas por meio do questionário online respondido pelas empresas participantes. Esta análise deve permitir entender elementos como a facilidade de acesso dos clientes e o nível de burocracia exigida.

Entre as questões, as instituições foram convidadas a avaliar o nível de rigor e exigência que aplicam aos contratos do PNMPPO em um conjunto de 10 itens, comparando com o que é cobrado de clientes de outras linhas de financiamento disponibilizadas. Considerando o total da amostra, pouco mais de 70% das instituições afirmam que são mais rigorosas com os beneficiários nas exigências sobre as restrições nos órgãos de proteção ao crédito, indicando que o PNMPPO não é uma linha de financiamento para a solução de problemas finan-

ceiros pessoais ou emergenciais. A maior exigência aplicada neste item também pode sinalizar a busca de sustentabilidade das operações de microcrédito, com minimização de riscos e promoção da inclusão financeira de forma responsável. Ainda que em menor proporção (44,3% em cada caso), as instituições também citam maior rigor aplicado aos beneficiários nas exigências de ser correntista e do limite de renda ou receita mensal do empreendimento.

Nenhuma das instituições ouvidas relata maior exigência no quesito de escolaridade mínima dos beneficiários, justificado pelo fato de o programa ter como foco empreendimentos de indivíduos de mais baixa renda e, em consequência, de educação formal também mais baixa. No entanto, apenas 3,8% relatam maior rigor na exigência de realização de capacitações ou treinamentos, indicando que a maioria não considera essa medida como um pré-requisito fundamental para conceder o crédito. Este dado pode indicar facilidade de acesso ao crédito, mas também destoia da lógica de orientação da política do PNMPO, principalmente quando combinado com o resultado anterior de baixa proporção de parcerias direcionadas ao treinamento de beneficiários.

Gráfico 8 – Itens em que a instituição é mais rigorosa no PNMPO do que em outras linhas de crédito – múltiplas respostas (%)



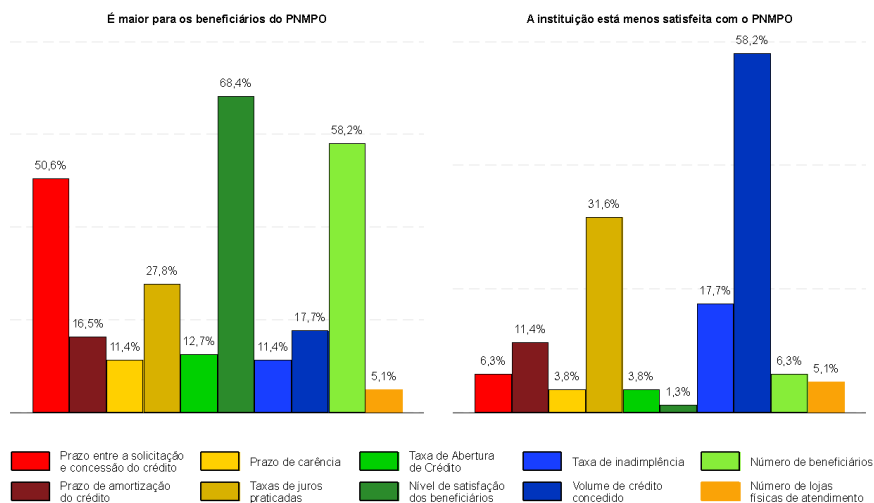
Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

O maior rigor nos itens avaliados varia segundo a categoria de instituição, como mostra o Gráfico 8. As agências de fomento e as OSCIP parecem ser as mais flexíveis nas exigências, pelas porcentagens mais baixas na maior parte dos casos, com exceção para a exigência de idade mínima dos beneficiários. Para as OSCIP, o maior rigor é aplicado na verificação de restrições ao crédito e no tempo mínimo de atividade do empreendimento, com 56,7% delas indicando esse item.² Entre

2. Esse dado também revela o fato de que as OSCIP possuem maior dificuldade para consulta sobre restrições financeiras dos beneficiários, dado que elas não são definidas como instituições financeiras, sujeitas à regulamentação do Banco Central.

as cooperativas e sociedades de crédito, se destaca o controle sobre as restrições ao crédito e a necessidade de o beneficiário ser correntista da instituição. Já para os bancos comerciais, a realização de consultas sobre o limite de endividamento do beneficiário no sistema bancário como um todo e o controle do limite de renda apresentam as maiores porcentagens. Esses resultados mostram que o programa pode ser considerado como acessível, mas sem renunciar às exigências típicas de instituições financeiras. Dessa forma, a atividade empreendedora necessita ter um nível de sustentabilidade prévia para minimizar riscos e acessar os recursos disponíveis no programa.

Gráfico 9 – Itens que são maiores para os beneficiários do PNMPO e que a instituição está menos satisfeita em relação à outras linhas de crédito – múltiplas respostas (%)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Além disso, 68,4% das instituições participantes da pesquisa avaliam que o nível de satisfação entre os beneficiários do PNMPO é maior do que o observado entre os clientes das demais linhas de crédito, como destaca o Gráfico 9. Da mesma forma, este é o item com menor porcentagem de instituições que afirmam que estão menos satisfeitas, indicando que o programa tende a gerar um bom relacionamento entre instituições e beneficiários. Também chama a atenção a proporção de instituições que afirmam que o prazo entre a solicitação e a concessão do crédito é maior para os beneficiários do programa do que para os demais clientes. Contudo, esse prazo maior não parece ser uma preocupação da maioria das empresas, com uma baixa taxa de insatisfação.

Ao mesmo tempo, a quantidade de beneficiários é maior na linha de microcrédito do PNMPO do que nos demais financiamentos para 58,2% das empresas respondentes, que também apresentam uma baixa taxa de insatisfação com esse item. Tal resultado pode confirmar a sinalização anterior de que política de microcrédito esteja sendo utilizada na prospecção de novos clientes, funcionando como fator de inclusão financeira de grupos que não buscaram o sistema bancário de outra forma.

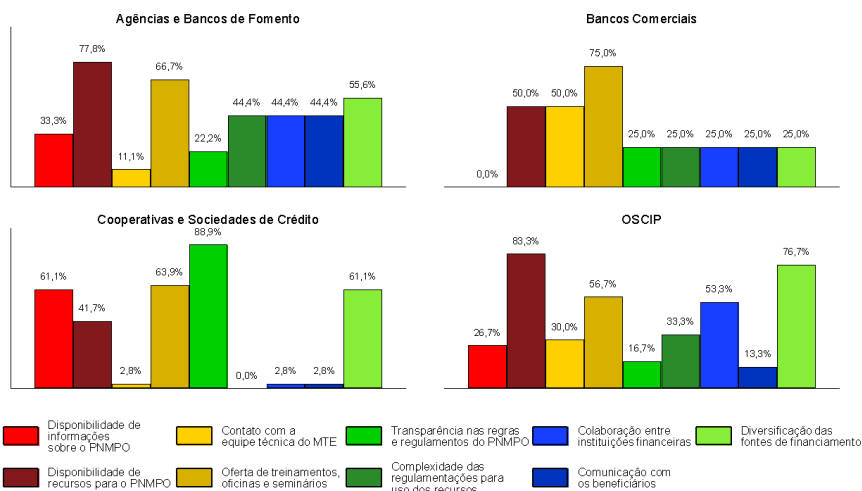
Além disso, 27,8% das respondentes afirmam que as taxas de juros praticadas são mais elevadas para os beneficiários e 31,6% estão menos satisfeitas com esse item na avaliação. A prática de juros mais elevados pode ser um elemento que dificulta a efetivação da política nacional, representando um risco do tipo peso morto, quando existem outras medidas mais acessíveis que a implementada ou que exclui os beneficiários

desejados pelo programa (Brasil, 2018b). Sampaio (2014) e Neto (2018) chamam a atenção para a aplicação de elevadas taxas de juros, burocracia excessiva e valores baixos do crédito concedido em algumas aplicações do PNMPO, reforçando a existência deste risco.

O principal item de insatisfação para a maior parte das instituições é o volume de crédito concedido. Este está sujeito ao limite de R\$21 mil por operação, conforme regulamentação do Conselho Monetário Nacional (CMN, 2020). Quando interpretado em conjunto com a insatisfação com as taxas de juros praticadas, este resultado parece indicar que as empresas são suscetíveis a reagir de forma positiva a medidas que incentivem a redução dos juros e maior oferta de crédito. Existe, portanto, uma importante margem de manobra para novas ações que visem aumentar o alcance do programa por meio de políticas que utilizem esses dois elementos como instrumentos.

Esses resultados são reforçados pela avaliação que as instituições fazem ao indicar itens que devem ser pontos de melhoria na condução do programa. Os dois principais elementos apontados giram em torno dos recursos disponibilizados para o financiamento. Para 64,6% das instituições pesquisadas, a diversificação das fontes de financiamento poderia ser um item de melhoria, assim como 62% indicam a disponibilidade de recursos.

Gráfico 10 – Itens que a instituição avalia que deveriam ser pontos de melhoria na condução do PNMP – múltiplas respostas (%)



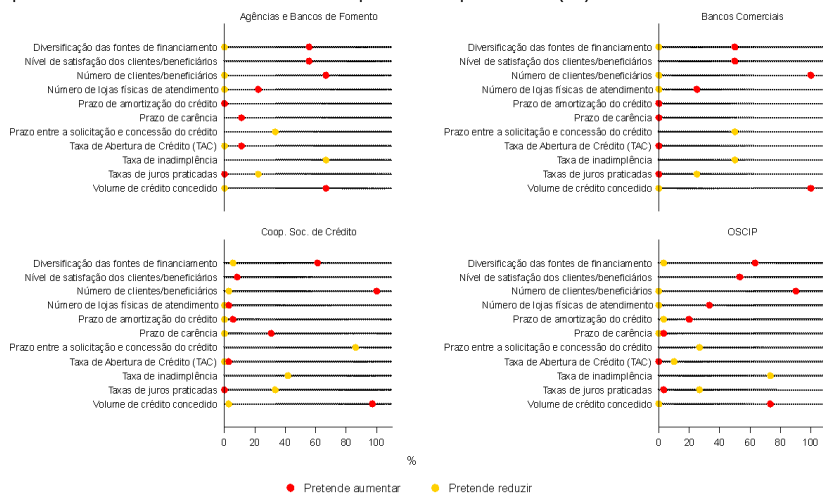
Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

O Gráfico 10 mostra que a disponibilidade e diversificação dos recursos financeiros se destacam mais entre as agências e bancos de fomento e nas OSCIP. Entre os bancos comerciais, o fator com maior destaque é a realização de eventos de treinamento, enquanto os aspectos burocráticos do programa são mais sentidos pelas cooperativas e sociedades de crédito. A comunicação tanto com os beneficiários da política como com a equipe técnica do ministério são os itens com menor incidência de apontamentos de melhoria.

5. Visão de futuro

Além da avaliação do ambiente atual do PNMPO, buscou-se avaliar as perspectivas futuras de atuação no programa das instituições ofertantes de microcrédito. O Gráfico 11 compara a propensão das empresas em aumentar ou reduzir um conjunto de itens ao longo dos próximos dois anos. De modo geral, existe uma maior preocupação com as taxas de inadimplência do programa, o que pode levar às instituições a implementarem novos mecanismos de controle do fenômeno, principalmente entre as OSCIP e as agências de bancos de fomento. Os prazos para a liberação do crédito também devem ser alvos de medidas para sua redução, o que pode promover um menor nível de burocracia para a concessão do benefício.

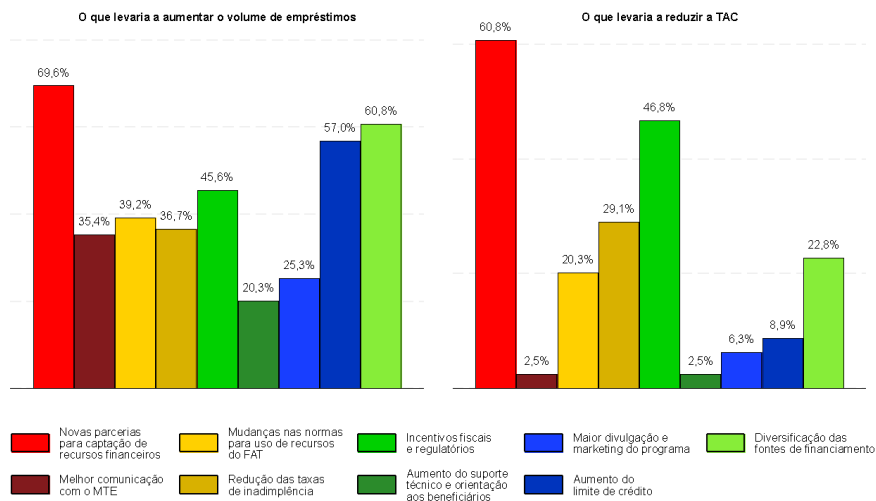
Gráfico 11 – Itens que as instituições planejam aumentar ou reduzir nos próximos dois anos – múltiplas respostas (%)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Do lado dos itens que pretendem aumentar nos próximos dois anos, observa-se maior pretensão de ampliar o volume de crédito concedido, a base de clientes e a diversificação das fontes de financiamento. Combinado com os resultados da seção anterior, essas porcentagens reforçam que medidas que facilitem a condução do programa devem encontrar um terreno propício e receptivo por parte das instituições de crédito.

Gráfico 12 – O que levaria a instituição a aumentar o volume de empréstimos e a reduzir a Taxa de Abertura de Crédito nos próximos dois anos – múltiplas respostas (%)

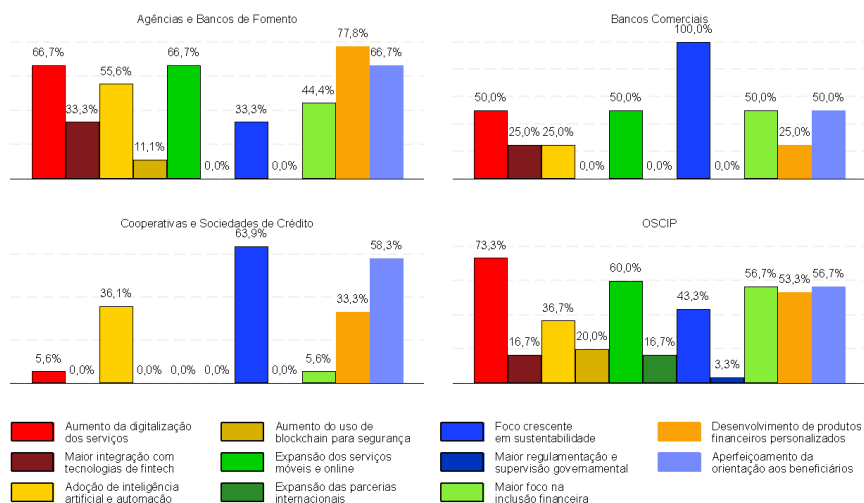


Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Para ajudar a pensar nas possíveis medidas que levem à esta direção, o Gráfico 12 mostra o resultado das respostas das instituições sobre o que as levaria a aumentar o volume de em-

préstimos e a reduzir a Taxa de Abertura do Crédito (TAC), um componente importante do custo dos financiamentos. Os principais resultados para os dois itens praticamente coincidem, indicando que medidas que promovam diversificação nas fontes e parcerias para a captação de recursos devem facilitar a ampliação do programa.

Gráfico 13 – Mudanças ou inovações que a instituição planeja realizar no ambiente de microcrédito nos próximos dois anos – múltiplas respostas (%)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Para os próximos anos, as instituições de microcrédito pretendem implementar mudanças e inovações no ambiente do microcrédito, como destaca o Gráfico 13. Entretanto, o tipo de melhoria difere entre as instituições. Enquanto as agências/

bancos de fomento e as OSCIP estão preocupadas com o aumento da digitalização e expansão dos serviços móveis, a maior parte das cooperativas e sociedades de crédito e os bancos comerciais pretende atuar na sustentabilidade. A orientação aos beneficiários, que é um aspecto relevante do PNMPO, é um ponto de preocupação para ações futuras de mais da metade das instituições.

Considerações finais

Neste capítulo, buscou-se caracterizar as instituições operadoras de microcrédito do PNMPO, suas práticas operacionais e perspectivas futuras para o microcrédito no programa. Como síntese do apresentado, as instituições ofertantes parecem ainda concentradas espacialmente nas regiões de maior densidade populacional e de renda, e os contratos novos de microcrédito do PNMPO estão concentrados no Nordeste.

Observou-se a existência de diferentes arranjos institucionais e operacionais entre as regiões do país, com maior presença de bancos de desenvolvimento no Nordeste e Sudeste, e de OSCIP no Norte e Sul. Também foi identificada uma menor participação dos bancos comerciais na efetivação de novos contratos, com exceção da região Centro-Oeste. Além disso, verificou-se uma elevada concentração dos contratos de microcrédito em uma única instituição financeira, o que pode ser um indício de concentração de mercado no âmbito do PNMPO.

Esse perfil institucional regionalizado exige análises específicas que levem em conta as particularidades locais, especialmente ao se considerar propostas de ampliação ou ajustes no

PNMPO. Além disso, os resultados apontam que as estratégias de expansão geográfica do programa devem considerar tanto o papel da rede física de atendimento dos bancos comerciais quanto à relevância das parcerias governamentais para fortalecer a atuação das demais instituições envolvidas.

Dessa forma, as empresas ofertantes de crédito devem responder de forma positiva às políticas que aumentem o volume de recursos ou que permitam uma redução das taxas de juros praticadas e das exigências. Medidas tendo em vista a primeira podem ser feitas por meio da ampliação de parcerias com instituições de fomento, sem que signifique necessariamente uma maior disponibilidade de recursos via Governo Federal ou suas entidades. Quase 60% das empresas que responderam à pesquisa online realizada afirmam que injetam recursos próprios para financiar a linha de microcrédito produtivo.

Outro aspecto identificado diz respeito ao valor dos tickets médios das operações, que permanecem baixos no âmbito do PNMPO. Esse padrão revela uma significativa pulverização do crédito entre os tomadores e reforça a predominância de sua destinação para capital de giro, em detrimento de investimentos. Embora essa característica possa facilitar o acesso ao microcrédito, ela também limita seu potencial transformador e sugere a necessidade de maior acompanhamento sobre o uso efetivo dos recursos para evitar o efeito deslocamento.

Os resultados indicam, ainda, que as instituições operadoras do PNMPO reconhecem a necessidade de aprimorar o programa, especialmente no controle da inadimplência e na redução dos prazos e burocracias para liberação do crédito.

A intenção de ampliar o volume de crédito, diversificar as fontes de financiamento e aumentar a base de clientes revela um cenário favorável para medidas que facilitem a condução do programa. Assim, os ajustes do programa devem focar na promoção de parcerias estratégicas que ampliem a captação de recursos, na simplificação dos processos operacionais e na orientação aos beneficiários.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. L. M.; SANTANA, J. R. de. O Microcrédito como estratégia de redução da pobreza no Nordeste: uma avaliação a partir do Programa Crediamigo. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 25-48, 2011.

BORGES, F. O. L. A venda casada e o superendividamento decorrente do consumo emocional. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*, Franca, v. 4, n. 1, p. 88-112, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 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 [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 12 set. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.735.htm. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO [...] dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, p. 1, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, 20 de março de 2018a. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) [...] setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13636compilado.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Presidência da República, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bits-treams/a97daf62-4113-4195-91a5-31b19720c844/download>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) [...] março de 1999. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p.1, 19 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13999.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

CAPOBIANGO, R. P. *Microcrédito no norte de Minas Gerais: formulação, implementação e avaliação do CrediAmigo*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução CMN nº 4.854, de 24 de setembro de 2020. Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 496-497, 28 set. 2020.

DESCONSI, R. Venda casada no financiamento ao pequeno produtor: análise de práticas antiéticas no mercado bancário. *Journal of Media Critiques*, São Paulo, v. 11, n. 27, p. 01-25, 2025.

FREIRE, M. C. M. *Desenvolvimento sustentável e pobreza: o farol do desenvolvimento Banco do Nordeste em São Gonçalo do Amarante-CE*. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

GURGEL, T. A. M. *O microcrédito no Brasil: uma análise sobre o programa nacional de microcrédito produtivo orientado*. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

GUSSI, A. F.; THÉ, R. F. S. Políticas Públicas de Geração de Renda e Desenvolvimento: uma avaliação do microcrédito. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, p. 241-254, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. (Notas metodológicas, n. 04). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102091.pdf>. Acesso em: 15 maio 2025.

LIMA, A. C. C. Disponibilidade de crédito e desenvolvimento na região nordeste do Brasil: uma perspectiva Pós-Keynesiana. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 289-304, 2010.

LIMA, B. Y. B. *Caracterização das operações de microcrédito no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: de 2009 a 2014*. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: <https://rosario.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1188/1/BrennoLima.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

MARQUES, M. F. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: uma análise dos resultados e alcance da política*. 2016. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: <https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/1192/1/MaykonMarques.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

NERI, M.; MEDRADO, A. L. Experimentando microcrédito: uma análise de impacto do Crediamigo no acesso a crédito. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, n. 1, p. 133-154, 2010.

NETO, M. N. F. O perfil dos beneficiários do microcrédito produtivo orientado de uma instituição financeira em Mossoró (RN). *Revista Estudos e Pesquisas em Administração*, Rondonópolis, v. 2, n. 1, p. 68-83. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6025/602579130004.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

OLIVEIRA, R. S. *A centralidade da pobreza na trama do capital financeiro: políticas de microcrédito produtivo no estado de Pernambuco*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2018.

PUGETI, V. M. *Sustentabilidade operacional de instituições brasileiras de microcrédito: versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-10112014-144613/publico/Valeria_Martins_Pugeti_versao_revisada.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

RUAS, C.; MARINHO, D. N. C.; MATOS, F.; BELLONI, J. A.; CACCIAMALI, M. C.; PEREIRA, M. P. *A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva*. Brasília: DATAUnb: Ministério do Trabalho e Emprego, 2015.

SAMPAIO, P. S. *Microcrédito, desenvolvimento e superação da pobreza: uma análise jurídica do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, A. L. C. *Mudanças regulatórias no microcrédito e desempenho financeiro e social de cooperativas de crédito no Brasil*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANTOS, R. P.; JOIA, L. A. Inclusão financeira de populações ribeirinhas: avaliação de impacto da Agência Barco. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 52, n. 4, jul./ago. 2018.

SILVA JÚNIOR, L. H.; BELLONI, J. A.; RUAS, C. Percepção de êxito dos beneficiários dos programas de microcrédito da AMCRED, Programa Gaúcho de Microcrédito do BANRISUL, Banco Comunidade do BNB e DESENBAHIA. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 35, n. 1, p. 53-71, 2020.

SILVA, R. D. B. *Impactos da oferta de microcrédito nos indicadores de pobreza dos estados brasileiros*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2022.

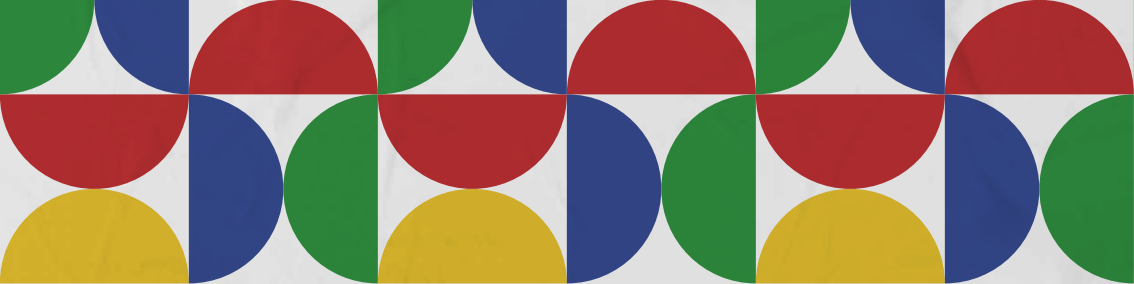
SILVA, W. A. C.; FONSECA, R. F.; SANTOS, A. O. Microbusiness development and quality of life of microentrepreneurs' families. *RAM: Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 17, p. 176-200, 2016.

SOARES, R. B.; BARRETO, F. A. F. D.; TEIXEIRA, M. A. *Saindo da pobreza com microcrédito: condicionantes e tempo de ascensão: o caso dos clientes do CrediAmigo*. Fortaleza: UFC, 2008. (Ensaio sobre a Pobreza, n. 14). Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/1450/1/2008_art_rbsoares.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

SOUZA, L. L. F. *Segmentação dinâmica do mercado das microfinanças*. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

VIEIRA, L. M.; BARBOSA, F. V. Microcrédito e Microempreendedor: O Caso do Crediamigo na Região do Vale do Jequitinhonha – Minas Gerais. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 2-14, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4872>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ZANCANELLA, J. C; FERREIRA, M. A. M; ABRANTES, L. A; SILVEIRA, S. de F. R. Condições de Operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito produtivo orientado (PNMPO) sob a Ótica dos Usuários - Região de Viçosa (MG). *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 20, n. 4, p. 31-56, 2009.



A questão da inadimplência dos beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Larissa Barbosa Cardoso

Sandro Eduardo Monsueto

Ana Cassia Luzia Guimarães

O objetivo deste capítulo é analisar as taxas de inadimplência em instituições de microfinanças e intermediários financeiros no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), com foco nas diferenças entre as categorias de instituições ofertantes dessa modalidade. Uma análise do fenômeno de inadimplência contribui para o monitoramento da qualidade das carteiras das instituições e como subsídios para políticas públicas relacionadas ao microcrédito no país. O microcrédito é definido como empréstimos de pequeno valor concedidos a indivíduos de baixa renda, sem a exigência de garantias reais, com a finalidade de aplicação produtiva em seus empreendimentos (Coutinho, 2002; Muthoni; Lewa; Riri, 2017). No contexto do PNMPO, o crédito é direciona-

do a empreendedores de pequeno porte, principalmente por meio da oferta de recursos destinados ao uso com orientação técnica¹ (Brasil, 2018a, 2024).

Além de reduzir a pobreza e gerar emprego e renda, o microcrédito pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida, a sustentação de pequenos negócios e o empoderamento dos beneficiários (Goetz; Gupta, 1996). A concessão do benefício, contudo, é marcada por desafios estruturais que limitam a sua expansão, com destaque para os custos de transação, que envolvem: (i) custos administrativos, associados ao monitoramento constante das operações de crédito e; (ii) custos de risco, decorrentes das incertezas próprias de relações marcadas por assimetria de informação (Desai; Mellor, 1993; Zainuddin; Yasin, 2019).

Esses custos tendem a ser proporcionalmente mais elevados em instituições de microcrédito, dado o grande número de contratos de pequeno valor, o que implica em altos custos administrativos em relação ao montante financiado (Alves; Camargos, 2014). Além disso, essas instituições atendem majoritariamente a uma população de baixa renda, inserida no setor informal da economia e mais vulnerável a fatores que podem comprometer sua capacidade e/ou intenção de pagamento, o que eleva o risco de inadimplência. Tal risco pode ser entendido como a possibilidade de que uma das partes envolvidas em um contrato financeiro não cumpra suas obrigações estabelecidas (Bielecki; Rutkowski, 2004; Rosenberg, 1999).

1. O microcrédito produtivo orientado adota uma metodologia que permite o relacionamento direto com os empreendedores, geralmente viabilizado por meio da atuação de agentes de crédito. Estes realizam visitas aos beneficiários, acompanham a aplicação dos recursos e oferecem orientação técnica.

Estudos sobre inadimplência bancária adotam diferentes metodologias para mensurar e interpretar esse fenômeno. Rosenberg (1999), por exemplo, recomenda a adoção do indicador de *portfolio at risk* (PAR, na sigla em inglês) para monitoramento da inadimplência em instituições de microfinanças. Para cálculo deste indicador, consideram-se inadimplentes os empréstimos com atraso superior a 30 dias (Muthoni; Lewa; Riri, 2017). Embora não exista um consenso sobre a sua definição temporal, a prática mais comum entre as instituições financeiras brasileiras é considerar como inadimplente a operação com atraso superior a 60 dias (Annibal, 2009). No presente estudo, considera-se como inadimplência a ocorrência de atraso superior a 60 dias no pagamento de uma ou mais parcelas contratadas, critério adotado pela base de dados disponibilizada para a pesquisa.

Com relação aos fatores que explicam a inadimplência em instituições de microcrédito, estes podem ser agrupados em três categorias: internos, externos e naturais (Naz et al., 2024). Os fatores internos incluem taxas internas de juros, tipo ou setor do negócio, valor do empréstimo, características sociodemográficas dos clientes, processos inadequados de avaliação, monitoramento e gestão da carteira de crédito pela instituição. Os fatores externos e naturais representam condicionantes contextuais que impactam a inadimplência de forma indireta, estando, no entanto, além do alcance das instituições de microcrédito. Dentre os fatores externos, segundo Naz et al. (2024), destacam-se a conjuntura macroeconômica, variações na taxa básica nacional de juros, mudanças regulatórias

e instabilidades políticas. Os fatores naturais, por sua vez, constituem riscos sistemáticos, como desastres naturais, morte ou doença grave do tomador de crédito, condições climáticas adversas e crises pessoais.

A literatura possui exemplos de estudos que tentam avaliar o impacto destes fatores, em geral, revelando que práticas e processos relacionados à concessão de crédito, à avaliação da capacidade de pagamento, ao monitoramento dos contratos e aos mecanismos de cobrança influenciam diretamente no desempenho das carteiras. Rosenberg (2009) sustenta que esses fatores se encontram sob responsabilidade direta das instituições, sendo, portanto, resultado de suas decisões operacionais. Quispe Mamani *et al.* (2022), com base em dados de instituições peruanas, observam que as variáveis microeconômicas – como liquidez, provisões e estrutura de custos – têm maior impacto sobre o controle da inadimplência em comparação às variáveis macroeconômicas.

Warue (2012), ao examinar instituições no Quênia, verifica que o desempenho em relação à inadimplência está associado à gestão dos fatores internos. O autor destaca a adoção do modelo de empréstimo em grupo como uma estratégia institucional mais utilizada para mitigar o risco de inadimplência. Essa abordagem fundamenta-se nos mecanismos de autosseleção, monitoramento mútuo e pressão social entre os integrantes do grupo como forma de assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. De modo complementar, Muthoni; Lewa; Riri (2017) observam que a qualidade da gestão institucional, especialmente no que se refere à avaliação e monitoramento do crédito, exerce papel determinante na contenção da inadimplência.

No contexto brasileiro, a maior parte da literatura concentra-se em outras modalidades de financiamento, deixando lacunas relevantes quanto à compreensão dos riscos específicos associados ao microcrédito. Os estudos empíricos sobre inadimplência no segmento de microcrédito ainda são incipientes, o que se deve, em parte, à escassez de microdados que permitam análises estatísticas mais robustas (Favaro; Cruz, 2025). Ainda assim, são encontradas análises sobre fatores internos e externos.

Alves e Camargos (2014) buscam identificar os fatores condicionantes da inadimplência na concessão de microcrédito em duas instituições brasileiras, por meio de um modelo de regressão logística, considerando variáveis de fatores internos, voltadas para as características dos beneficiários e características do contrato. Os resultados indicam que aspectos como a experiência do empreendedor no ramo de atividade, a formalização do negócio e a estrutura contratual (valor da parcela, prazo de financiamento) exercem influência significativa sobre a inadimplência. De modo complementar, Farias (2022) analisam dados de contratos firmados no âmbito do PNMPPO entre 2017 e 2019, e identificam que características individuais do tomador, como estado civil e tempo de experiência no negócio, além do prazo do financiamento, afetam a probabilidade de inadimplência.

Apesar do uso de microdados em ambos os estudos nacionais citados, eles são baseados em amostras restritas de empresas financeiras específicas, não conseguindo captar o efeito das diferenças institucionais e de gestão do risco dos empréstimos. O presente estudo avança ao trabalhar com uma amostra

nacional, com instituições de naturezas diversas, para avaliar o impacto de fatores internos sobre a taxa de inadimplência. A base de dados permite testar a hipótese de efeitos diferenciados das variáveis internas segundo a categoria de instituição atuante no PNMPO. Para tanto, um conjunto de modelos econométricos é estimado, conforme detalha a próxima seção.

1. Metodologia

Os dados utilizados neste capítulo têm como origem principal os relatórios bimestrais de execução enviados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) pelas instituições operantes do PNMPO. Bimestralmente, as instituições devem informar o montante de recursos empregados no programa, além de dados sobre o quantitativo de contratos e características básicas destes contratos. Para o presente estudo, são utilizadas as informações contidas nos relatórios de operações de crédito referentes aos períodos de execução dos anos de 2023 e 2024, conforme Quadro 1. A cada bimestre, as instituições informam a taxa de inadimplência de sua carteira de contratos do PNMPO, definida como o percentual de operações que apresentam parcelas em atraso a mais de 60 dias.

Quadro 1 – Períodos de execução utilizados

Ano	Período de Execução
2023	01/2023 - 02/2023
	03/2023 - 04/2023
	05/2023 - 06/2023
	07/2023 - 08/2023
	09/2023 - 10/2023
	11/2023 - 12/2023
2024	01/2024 - 02/2024
	03/2024 - 04/2024
	05/2024 - 06/2024
	07/2024 - 08/2024
	09/2024 - 10/2024
	11/2024 - 12/2024

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

Adicionalmente, as informações dos relatórios podem ser cruzadas com as respostas das empresas a um questionário disponibilizado de forma online desenvolvido especificamente para o projeto. O instrumento de pesquisa contém perguntas majoritariamente do tipo fechada de múltipla escolha, sendo que cada instituição poderia responder à pesquisa apenas uma única vez, independentemente da quantidade de Unidades da Federação em que possui clientes do programa ou da quantidade de agências de atendimento. O questionário ficou disponível para resposta no sistema de coleta de dados online do MTE, entre os meses de outubro de 2024 e janeiro de 2025, contando com a participação de 79 empresas.

Estas duas fontes de dados foram combinadas para possibilitar a estimativa de um conjunto de modelos tendo a taxa de inadimplência das instituições em cada bimestre como variável dependente, em função de um conjunto de variáveis para captar o impacto de fatores internos. A equação principal a ser estimada é dada por:

$$\ln(\text{inadimplência}_{it}) = f(\text{juros}_{it}; \text{fisica}_{it}; \text{giro}_{it}; \text{categoria}_i; \text{região}_{it}; \text{gestão}_i; \text{solidário}_i) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

em que $\text{inadimplência}_{it}$ representa a proporção de contratos da modalidade do PNMPO com mais de 60 dias em atraso da instituição no período de execução. A lista de variáveis explicativas é composta por: juros_{it} , que capta o logaritmo da taxa de juros média praticada pela instituição no período para contratos do PNMPO; fisica_{it} , o logaritmo da proporção de novos contratos assinados por pessoas físicas; giro_{it} , a proporção de novos contratos do período que são da modalidade de capital de giro; categoria_i , um conjunto de *dummies* para controlar a categoria da instituição de crédito; região_{it} , que é um conjunto de *dummies* para indicar se a instituição operou com novos contratos em cada uma das regiões do país em cada período de execução considerado. Estas variáveis têm como fonte os próprios relatórios de execução de cada bimestre.

Adicionalmente, para as empresas que responderam ao questionário online, são consideradas as variáveis gestão_i , sendo uma *dummy* de valor 1 se a empresa realiza a gestão de análise de risco por meio de um departamento específico fo-

cado para o crédito e de valor zero em caso contrário; e *solidário*, uma binária de valor 1 se a instituição afirma ser mais exigente em relação à participação dos contratos de PNMPO em grupos de aval solidário. Por último, ε_{it} representa os resíduos aleatórios do modelo.

O modelo foi estimado em três versões, sendo a primeira com o método de Mínimos Quadrados Ordinários (M.Q.O.), enquanto as duas versões seguintes utilizam estimadores de dados em painel por efeitos aleatórios, dado a presença de variáveis fixas no tempo. O uso de estimadores de painel possui a vantagem de permitir o controle do efeito de componentes não observáveis sobre o fenômeno da inadimplência, principalmente aqueles relacionados aos fatores externos relatados na literatura, tais como contextos regionais e mudanças nas decisões dos tomadores de empréstimos. Contudo, as instituições podem realizar a determinação das taxas de juros, uma das variáveis independentes do modelo, de forma a considerar justamente o risco de inadimplência entre as operações de crédito. Isso pode gerar uma correlação com os erros do modelo, invalidando as estimativas por M.Q.O. ou mesmo a versão tradicional de painel.

Para dar conta desta possibilidade, a terceira versão utiliza uma adaptação do modelo de efeitos aleatórios com o método de variáveis instrumentais (Baltagi; Chang, 2000). A taxa de juros foi instrumentalizada pela taxa Selic média de cada bimestre, fornecida pelo Banco Central e pela média da taxa de juros aplicada no período anterior, todas expressas em logaritmos no modelo. É esperado que estes elementos estejam fortemente relacionados com os juros atualmente praticados, mas com baixa correlação direta com a taxa de inadimplência atual.

Os modelos são estimados com o auxílio do pacote estatístico Stata em sua versão 19, com os devidos padrões robustos à heterocedasticidade. A próxima seção apresenta algumas características das variáveis da base de dados e discute os resultados dos modelos econométricos estimados.

2. Inadimplência no PNMPO: panorama e fatores associados

No período analisado, apenas 89 das mais de 1.700 instituições de crédito autorizadas a operar o PNMPO efetivamente realizaram operações de microcrédito no âmbito do programa e completaram o envio dos relatórios de execução em ao menos um dos bimestres considerados.

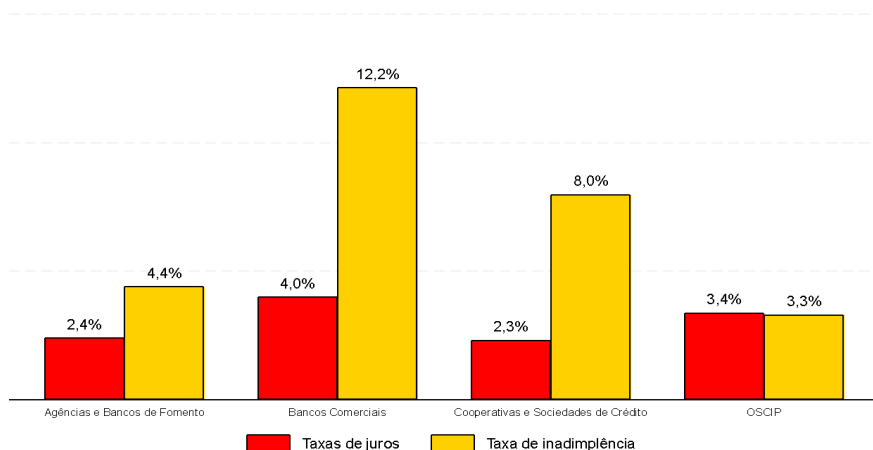
Quadro 2 – Tipos de instituições com operações no período de execução

Categoria	Tipo de Instituição	Quant.
Agências e Bancos de Fomento	Agências de Fomento	5
	Bancos de Desenvolvimento	1
	Pessoas jurídicas especializadas no apoio, no fomento ou na orientação às atividades produtivas mencionadas no art. 1º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018	1
Bancos Comerciais	Bancos Comerciais	3
	Bancos Múltiplos com Carteira Comercial	1
Cooperativas e Sociedades de Crédito	Cooperativas Singulares de Crédito	42
	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte	3
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	33
Total	-	89

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

O Quadro 2 mostra que a maior parte dessas instituições² é de cooperativas singulares de crédito e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), enquanto os bancos comerciais ou múltiplos de carteira comercial estão em menor número no quantitativo de empresas. Contudo, estes últimos possuem atuação em praticamente todas as Unidades da Federação, com uma rede física de atendimento mais ampla. As OSCIP, além do mais, tendem a representar empresas menores de atuação mais regionalizadas.

Gráfico 1 – Taxa de juros praticadas e taxa de inadimplência segundo categoria de instituição – médias do período (%)



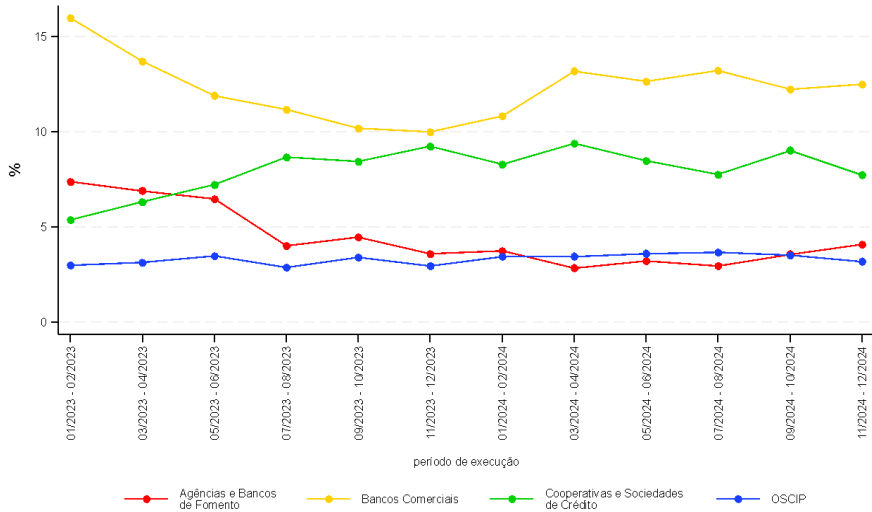
Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Execução – PNMPO.

2. Dado que algumas modalidades de instituições estão em quantidade reduzida, as análises que se seguem utilizam a agregação da primeira coluna do Quadro 2 para garantir a anonimização das informações.

O Gráfico 1 mostra uma síntese das taxas de inadimplência e das taxas de juros cobradas para os contratos de PNMPO por cada categoria de instituição no período de análise, permitindo observar que juros mais altos estão relacionados com níveis maiores de inadimplência. A taxa de inadimplência média registrada no período é de 5,85% e 6,29% em 2023 e 2024, respectivamente, inferiores à taxa geral observada para o crédito destinado ao consumo no país, que registrou taxas de 17,78% em dezembro de 2024 (Bacen, 2022).

As taxas mais elevadas são observadas entre os bancos comerciais, enquanto as OSCIP e as Agências/Bancos de Fomento apresentam taxas menores. Com relação aos juros, no âmbito do PNMPO, a legislação estabelece um limite máximo de 4% a.m. para a taxa de juros praticada pelas instituições participantes (Brasil, 2024). A taxa de juros média praticada nos contratos de PNMPO e informada pelas empresas é de 2,8%, se mantendo estável ao longo dos dois anos de análise. Considerando que as taxas de juros para cheque especial possuem teto definido em 8% a.m., segundo o Banco Central (2023), o limite de 4% a.m. estabelecido para os benefícios do PNMPO fornece tarifas mais acessíveis para um público com perfil de renda mais baixo.

Gráfico 2 – Taxa de inadimplência ao longo do tempo segundo categoria de instituição (%)

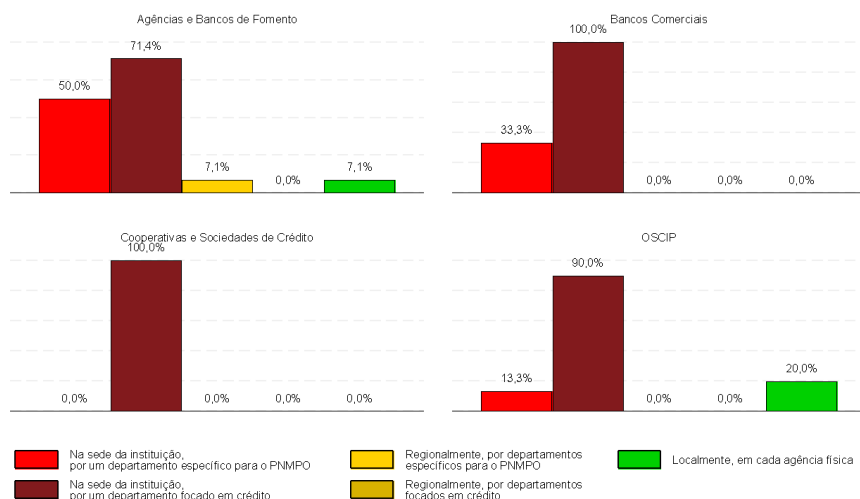


Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios de execução – PNMPO.

Apesar de apresentarem os custos de juros mais elevados, os bancos comerciais possuem redes físicas de atendimento mais ampla do ponto de vista geográfico. Desta forma, podem ser a única fonte de financiamento desta natureza em algumas localidades do país. Já o desempenho das cooperativas – caracterizado por uma taxa de juros relativamente baixa e um nível de inadimplência ainda elevado em comparação com outras instituições de microcrédito – sugere que, além da taxa de juros, outros fatores estão influenciando os níveis de inadimplência nestas instituições. As agências e bancos de fomento, dado o caráter mais relacionado ao desenvolvimento social, apresentam taxas de juros abaixo da média da amostra.

O Gráfico 2 apresenta a evolução da taxa de inadimplência segundo a categoria de instituição financeira da base de dados, mostrando que as taxas nas OSCIP permanecem estáveis e abaixo de 5% em todo o período analisado. As agências de fomento e OSCIP atuam exclusivamente na oferta de serviços de microcrédito e, por essa razão, podem necessitar adotar medidas mais rigorosas de controle e monitoramento da inadimplência, a fim de assegurar a sustentabilidade financeira da instituição. Em contrapartida, os bancos e as cooperativas de crédito oferecem uma ampla gama de produtos e serviços financeiros, além do microcrédito, o que lhes permite compensar perdas decorrentes da inadimplência. Essa estrutura diversificada pode contribuir para uma maior tolerância ao risco, o que, em parte, ajuda a explicar as taxas de inadimplência mais elevadas observadas entre essas instituições.

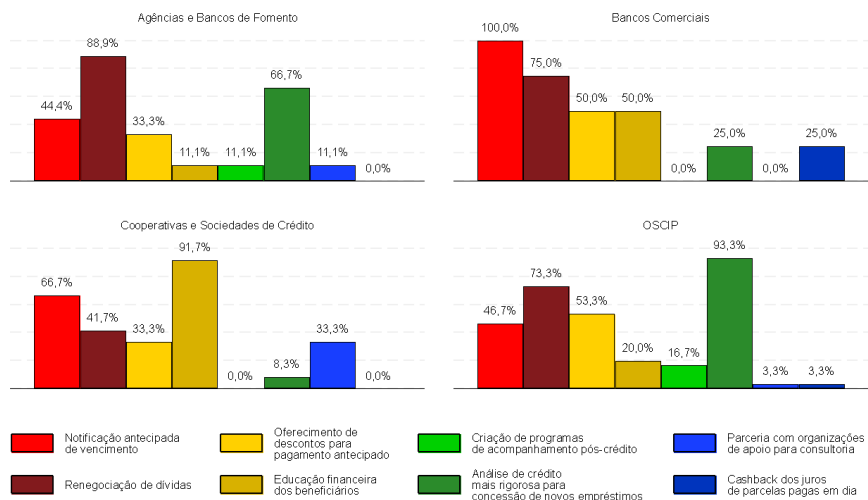
Gráfico 3 – Local de tomada de decisão sobre análise de risco do crédito concedido pelo PNMPPO segundo categoria de instituição (%)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

Um dos aspectos que podem contribuir para essa diferença está relacionado às análises de risco do crédito e com as práticas de prevenção da inadimplência adotadas pelas instituições. Os dados do questionário online disponibilizado às empresas permitem constatar, como mostra o Gráfico 3, que nas OSCIP, bem como nas agências e bancos de fomento, a análise de risco das operações é conduzida de forma compartilhada, seguindo orientações da sede da instituição, mas também é realizada regionalmente ou localmente por cada agência física. Além do mais, nos bancos comerciais e cooperativas e sociedades de crédito essas decisões são centralizadas em departamentos focados em análise de crédito situados na instituição sede. As operações mais centralizadas na sede da instituição parecem aquelas com taxas de inadimplência mais elevadas (bancos comerciais e cooperativas), o que pode indicar maiores dificuldades de monitoramento das carteiras locais de clientes.

Gráfico 4 – Práticas mais adotadas pelas instituições concedentes de microcrédito no PNMPO para combate à inadimplência (%)



Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa online.

O Gráfico 4 mostra que também existe uma heterogeneidade de estratégias de combate à inadimplência segundo a categoria da instituição. Os bancos comerciais tendem a realizar estratégias mais convencionais, de avisos antecipados do vencimento das parcelas e abertura de renegociação de dívidas, ainda que também se destaca a oferta de descontos pelo pagamento antecipado e treinamentos de educação financeira. As empresas do tipo OSCIP concentram esforços na análise antes da concessão do crédito, o que pode representar um processo mais intenso de autosseleção na amostra de contratos ativos nesta categoria.

Para investigar de forma mais detalhada os fatores associados à inadimplência nas operações de microcrédito no âmbito do PNMPO, são estimados modelos de regressão tendo o logaritmo da taxa de inadimplência das instituições em cada bimestre de execução como variável dependente. A Tabela 1 apresenta os resultados dos modelos estimados por M.Q.O., dados em painel com efeitos aleatórios e dados em painel com variáveis instrumentais (VI). As três primeiras colunas de coeficientes utilizam dados de todas as empresas que realizaram envio dos relatórios de execução no período, enquanto as três últimas retratam as estimativas considerando apenas as instituições com resposta ao questionário online.

Tabela 1 – Análise de regressão para a taxa de inadimplência

	Todas as empresas			Empresas que responderam ao questionário online		
	(1) MQO	(2) Painel	(3) Painel/IV	(4) MQO	(5) Painel	(6) Painel/IV
Taxa de juros	1,109*	0,953*	1,180*	1,253*	1,096*	1,299*
	(0,07)	(0,12)	(0,15)	(0,10)	(0,13)	(0,18)
% Pessoa física	-0,331**	0,288**	0,195	0,072	0,201	0,193
	(0,14)	(0,13)	(0,14)	(0,17)	(0,18)	(0,18)
% Capital de Giro	-0,381*	-0,250**	-0,325**	-0,624*	-0,238**	-0,335**
	(0,12)	(0,12)	(0,14)	(0,15)	(0,11)	(0,14)
Agências e Bancos de Fomento (referência)	-	-	-	-	-	-
Bancos Comerciais	0,765*	0,375	0,297	0,701*	0,689	0,654
	(0,19)	(0,44)	(0,41)	(0,20)	(0,47)	(0,43)
Coop. e Sociedades de Crédito	0,433*	0,391	0,513***	0,795*	1,002*	1,151*
	(0,12)	(0,30)	(0,27)	(0,13)	(0,34)	(0,31)
OSCIP	-0,696*	-0,513***	-0,536***	-0,447*	-0,158	-0,152
	(0,12)	(0,30)	(0,28)	(0,13)	(0,30)	(0,28)
Atua no Centro-Oeste	-0,315*	-0,163	-0,091	-0,291*	-0,216	-0,223
	(0,07)	(0,12)	(0,12)	(0,09)	(0,17)	(0,16)
Atua no Nordeste	0,047	0,086	0,187***	-0,048	0,081	0,157
	(0,07)	(0,11)	(0,10)	(0,08)	(0,10)	(0,11)
Atua no Norte	0,411*	0,267**	0,107	0,627*	0,221	0,233***
	(0,08)	(0,11)	(0,10)	(0,09)	(0,14)	(0,14)
Atua no Sudeste	-0,577*	-0,154***	-0,222**	-0,705*	-0,250	-0,326***
	(0,07)	(0,09)	(0,09)	(0,08)	(0,18)	(0,17)
Atua no Sul	-0,443*	-0,252*	-0,207**	-0,393*	-0,146	-0,211***
	(0,06)	(0,09)	(0,09)	(0,07)	(0,12)	(0,12)

continua...

	Todas as empresas			Empresas que responderam ao questionário online		
	(1) MQO	(2) Painel	(3) Painel/IV	(4) MQO	(5) Painel	(6) Painel/IV
Gestão	-	-	-	-0,614*	-0,657**	-0,676*
				(0,12)	(0,28)	(0,25)
Aval Solidário	-	-	-	0,158	0,081	0,133
				(0,10)	(0,25)	(0,22)
Constante	1,318*	0,806**	0,633**	1,333*	0,862**	0,707***
	(0,15)	(0,31)	(0,30)	(0,16)	(0,38)	(0,37)
R ² Ajustado	0,4654	-	-	0,5453	-	-
Número de obs.	863	863	739	564	564	491
Prob>F/Chi ²	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNMPO. Nota: Erros padrão entre parênteses. *** $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.01$.

Os resultados confirmam que taxas de juros mais elevadas estão relacionadas com maiores taxas de inadimplência na carteira de contratos do PNMPO. Todas as versões estimadas apresentam coeficientes positivos e estatisticamente significativos, com uma elasticidade do fenômeno em relação à taxa de juros próxima à unitária. Isso implica dizer que aumentos de 1% no custo do financiamento por meio das taxas de juros praticadas tendem a obter uma resposta equivalente de aumento nas taxas de contratos inadimplentes no período. Os clientes desta linha de crédito são sensíveis às variações de altas nessas taxas e que poderiam não suportar os juros cobrados no mercado, indicando que o programa pode, de fato, estar atingindo seu público-alvo definido, de indivíduos que não teriam oportunidades no sistema financeiro tradicional.

As carteiras com maior concentração de contratos com a finalidade de uso no capital de giro possuem menores índices de inadimplência, como mostram os sinais negativos e significativos em todos os modelos estimados. Apesar desta modalidade estar menos relacionada com o aumento da capacidade produtiva do empreendimento, seu uso tende a possibilitar, por exemplo, pagamentos mais rápidos e a juros menores aos fornecedores, facilitando o fluxo de caixa. Além disso, tendem a ser empréstimos recorrentes, fazendo com que o beneficiário busque evitar a inadimplência para assegurar o acesso à próxima linha de crédito.

Com relação às variáveis captadas pelo questionário online, elas têm a função de capturar diferenças no tipo de gestão de risco das carteiras de empréstimo, sendo fatores internos de controle das instituições. Empresas que fazem a gestão do financiamento em departamentos focados nessa questão tendem a conseguir a formação de carteiras mais seguras, com menos incidência de inadimplência. Sobre a exigência de formação de grupos para aval solidário, os modelos não apresentam significância estatística para essa *dummy*. Contudo, este resultado pode estar relacionado ao fato de que apenas instituições de fomento e as OSCIP responderam ter este tipo de modalidade. Com o intuito de aprofundar a análise, os resultados do modelo de variáveis instrumentais são desagregados por tipo de instituição, permitindo identificar diferenças nos fatores associados à inadimplência conforme o perfil institucional,³ visualizado na Tabela 2.

3. A estimação do modelo de forma segmentada entre bancos e agências de fomento não foi realizada em razão da limitação do tamanho amostral.

Os resultados mostram que as variáveis associadas à taxa de inadimplência diferem de intensidade entre os tipos de instituições. Os contratos das cooperativas e sociedades de crédito são mais sensíveis à variação das taxas de juros e da participação de empréstimos para capital de giro. Entre os bancos, destaca-se o efeito positivo da associação positiva entre o percentual de operações com pessoas físicas e a inadimplência, sugerindo que maior exposição a esse público pode aumentar o risco de crédito. As variáveis de gestão da carteira confirmam o efeito de um setor focado em crédito na redução das taxas de não pagamento e revelam que, para os bancos e agências de fomento, a formação de grupos de aval solidário também possuem um efeito de redução do fenômeno.

Tabela 2 – Análise de regressão para a taxa de inadimplência segundo tipo de instituição

	Todas as empresas			Empresas que responderam ao questionário online		
	(1) Bancos	(2) Cooperativas	(3) OSCIP	(4) Bancos	(5) Cooperativas	(6) OSCIP
Taxa de juros	1,292*	1,518*	0,539*	0,934*	1,645*	0,226
	(0,28)	(0,23)	(0,19)	(0,19)	(0,18)	(0,28)
%Pessoa física	6,938*	0,252	0,061	6,814*	0,280	0,268
	(1,18)	(0,19)	(0,22)	(1,11)	(0,22)	(0,25)
%Capital de Giro	1,463*	-1,142*	0,081	0,812*	-1,672*	0,060
	(0,39)	(0,27)	(0,13)	(0,15)	(0,26)	(0,15)
Gestão	-	-	-	-0,326*	-	-0,478***
				(0,10)		(0,25)
Aval Solidário	-	-	-	-0,454*	-	-0,075

continua...

				(0,08)		(0,23)
Constante	-4,986*	1,071*	0,610**	-3,954*	0,898*	1,372*
	(0,91)	(0,24)	(0,27)	(0,74)	(0,20)	(0,44)
Número de obs.	80	352	307	67	153	271
Prob>Chi²	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,38

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PNMPO. Nota: Erros padrão entre parênteses. *** p<0.10, ** p<0.05, * p<0.01.

De modo geral, os resultados confirmam a hipótese de efeitos diferenciados dos determinantes da inadimplência segundo a categoria de instituição operadora do PNMPO, avançando em relação à literatura prévia. Estes achados evidenciam que políticas para expansão do microcrédito produtivo orientado devem levar em conta as características das instituições disponíveis em cada região. Os bancos comerciais possuem as taxas de juros mais elevadas, mas também se caracterizam por uma rede de atendimento física mais ampla, podendo ser a única opção de financiamento em algumas regiões. Ao mesmo tempo, possuem uma gestão do risco mais centralizada em suas sedes, o que pode dificultar a percepção e melhor adaptação às realidades locais, aumentando o risco de inadimplência. Uma combinação de gestão em departamentos focados na avaliação de risco com o atendimento das características regionais parece ser uma medida para minimizar os atrasos nos pagamentos das parcelas. Medidas como essa podem requerer incentivo à maior profissionalização da gestão de carteiras de microcrédito de instituições menores, como parece ser o caso das OSCIP e de algumas cooperativas de crédito.

Considerações finais

O manual de avaliação de políticas públicas proposto pela Presidência da República (Brasil, 2018b) propõe a identificação e avaliação de riscos não intencionais das ações. Tais riscos podem ocorrer devido a falhas no desenho ou pelo surgimento de novas variáveis, não previstas no momento de elaboração da política. Como identificado no capítulo de reflexões sobre a literatura do PNMPO, o fenômeno da inadimplência nos contratos de crédito pode ser entendido como uma externalidade negativa, dentro do risco de efeito de deslocamento. Desta forma, o presente capítulo teve como objetivo analisar a taxa de inadimplência e seus determinantes nos contratos de microcrédito realizados no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Para tanto, foram utilizados dados de registros administrativos do MTE em conjunto com dados coletados por meio de uma pesquisa junto às instituições operadoras do microcrédito.

Os resultados mostram que a taxa de inadimplência no microcrédito no âmbito do PNMPO é inferior à observada no crédito de consumo nacional. Os níveis de inadimplência diferem entre as instituições operadoras do PNMPO, sendo menores entre as OSCIP. Estas adotam práticas de avaliação de risco de forma descentralizada e adotam medidas de prevenção da inadimplência, que contribuem para os níveis observados no período analisado.

A análise dos determinantes indica a necessidade de atenção à política de definição de taxas de juros, uma vez que níveis mais elevados estão consistentemente associados a maiores taxas de inadimplência, mesmo considerando que as

empresas atuam dentro do limite de 4% a.m. estabelecido pelas normas do PNMPO. Incentivar as instituições a adotarem mecanismos que impliquem na redução da taxa de juros, tais como mecanismos de bonificações por pagamentos em dia, reduz a taxa de juros efetiva e pode representar uma estratégia eficaz para promover a redução da taxa de inadimplência.

Observa-se uma heterogeneidade nas taxas de inadimplência de acordo com a região de atuação das instituições, o que evidencia a necessidade de adaptação às particularidades culturais e socioeconômicas locais. Esses resultados indicam que, em determinadas regiões, faz-se necessário a adoção de práticas criteriosas de prevenção à inadimplência. Além disso, as estratégias implementadas por determinados tipos de instituições podem servir de referência (*benchmark*) para aquelas que enfrentam níveis mais elevados.

Como recomendação para a execução e possibilidades de expansão do PNMPO, os resultados indicam a necessidade de consideração das realidades locais dos beneficiários, combinada com a maior profissionalização da gestão de riscos nas instituições, sobretudo as menores e de alcance regional, como é o caso das OSCIP e cooperativas. Avaliações de boas práticas na gestão dos contratos das instituições de fomento, em particular sobre a formação de grupos de aval solidário, podem fornecer indicações nesta direção. Ao mesmo tempo, deve-se incentivar o aumento da concorrência em localidades que contam apenas com a participação de bancos comerciais tradicionais, com vistas a melhorar a disponibilidade de opções e condições de pagamento aos beneficiários do programa.

REFERÊNCIAS

ANNIBAL, C. A. *Inadimplência do setor bancário brasileiro: uma avaliação de suas medidas*. Brasília: Banco Central do Brasil 2009. (Trabalho para Discussão, n. 192). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps192.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BALTAGI, B. H.; CHANG, Y-J. Simultaneous equations with incomplete panels. *Econometric Theory*, Cambridge, v. 16, p. 269-279, 2000.

ALVES, C. M.; CAMARGOS, M. A. Fatores Condicionantes da Inadimplência em Operações de Microcrédito. *Base: Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, São Leopoldo, v. 11, n. 1, p. 59-74, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Inadimplência da carteira de crédito com recursos direcionados – Pessoas físicas – Microcrédito destinado a consumo*. Brasília: Bacen, 2022. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/21156-inadimplencia-da-carteira-de-credito-com-recursos-direcionados---pessoas-fisicas---microcredi>. Acesso em: 5 maio 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Existe limite para a cobrança pelas instituições financeiras de taxas de juros pelo uso do cheque especial?* Brasília: Bacen, 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/existe-limite-para-a-cobranca-pelas-instituicoes-financeiras-de-taxa-de-juros-pelo-uso-do-cheque-especial>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BIELECKI, T. R.; RUTKOWSKI, M. Introduction to Credit Risk. In: BIELECKI, T. R.; RUTKOWSKI, M. *Credit Risk: modeling, valuation and hedging*. Berlin: Springer, 2004. p. 3-30.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Presidência da República, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bits/treams/a97daf62-4113-4195-91a5-31b19720c844/download>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)*. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/trabalhador/empreendedorismo/pnmpo>. Acesso em: 5 maio 2025.

COUTINHO, F. A. Microcrédito e aval solidário: a experiência do Grameen Bank. *Estudos Empresariais*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 23-30, 2002.

DESAI, B. M.; MELLOR, J. W. *Institutional finance for agricultural development: an analytical survey of critical issues*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 1993. (Food Policy Review, v. 1). Disponível em: <https://hdl.handle.net/10568/157044>. Acesso em: 13 ago. 2025.

FARIAS, C. S. Factors that have affected the microcredit default in Brazil – A case study. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 9., 2022, online. *Anais [...]*. Maringá: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/8e1ad7941398486f8cede7799b886b58.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

FAVARO, F. A. V.; CRUZ, B. DE O. Inadimplência e Gestão do Microcrédito no Brasil Pós-Pandemia: uma análise empírica com séries temporais. *REGECO: Revista Gestão e Conhecimento Contemporâneo*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 21-36, 2025.

GOETZ, A. M.; GUPTA, R. S. Who takes the credit? Gender, power, and control over loan use in rural credit programs in Bangladesh. *World Development*, Amsterdam, v. 24, n. 1, p. 45-63, 1996.

MUTHONI, M.; LEWA, P. RIRI, K. Influence of Loan Characteristics on Microcredit Default in Kenya: a Comparative Analysis of Microfinance Institutions and Financial Intermediaries. *IOSR Journal of Business and Management*, [s. l.], v. 19, n 5, p. 39-59, 2017.

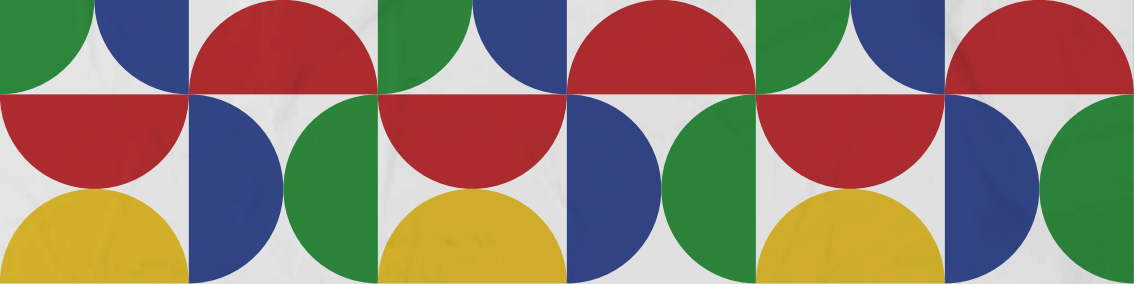
NAZ, F.; LUTFULLAH, T.; PEREVAIZ, S.; AHMAD, M. I. Factors Influencing Loan Delinquency in Microfinance Institutions: A Literature Review. *Accounting, Finance, Sustainability, Governance and Fraud*, New York, v. 2024, p. 75-90, 2024.

QUISPE MAMANI, J. C.; HANCCO GOMEZ, M. S.; YAPUCHURA SAICO, C. R.; GÓMEZ PALOMINO, J. I.; AGUILAR PINTO, S. L.; VARGAS ESPINOZA, J. L.; CHALCO VARGAS, F. T.; CARPIO MARAZA, A.; CALCINA ÁLVAREZ, D. A.; CÁCERES QUENTA, R. Determinants of delinquency in the Peruvian banking and microfinance system, 2015-2020. *Frontiers in Sociology*, Lausanne, v. 7, p. 01-13, 2022.

ROSENBERG, R. *Measuring Microcredit Delinquency: Ratios can be harmful to your health*. Washington: CGAP, 1999. (Occasional Paper, n. 3). Disponível em: <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-Measuring-Microcredit-Delinquency-Ratios-Can-Be-Harmful-to-Your-Health-Jun-1999.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

WARUE, B. N. Factors Affecting Loan Delinquency in Microfinance Institutions in Kenya. *International Journal of Management Sciences and Business Research*, v. 1, n. 12, p. 27-48, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2704708>. Acesso em: 5 maio 2025.

ZAINUDDIN, M.; YASIN, I. M. Loan Delinquency in Microfinance: Does it have any relationship with poverty level of borrowers? In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON BUSINESS, ACCOUNTING, FINANCE AND ECONOMICS, 7., 2019, Kampar. *Anais [...]*. Kampar: University Tunku Abdul Rahman, 2019. p. 343-348. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3464808#:~:text=This%20paper%20undertakes%20a%20rigorous,terms%20of%20chances%20of%20default. Acesso em: 05 maio 2025.



Público-alvo potencial e focalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: uma análise comparativa entre elegíveis e atendidos

Sandro Eduardo Monsueto
Larissa Barbosa Cardoso
Ana Cassia Luiza Guimarães

Um dos desafios do desenho de uma política pública é a correta identificação de seu público-alvo, ou a população que deve ser atendida. Falhas nesse processo podem representar riscos não intencionais, comprometendo os objetivos da política além de gerar conflitos e quebra de credibilidade. Essa identificação está diretamente relacionada ao conceito de focalização, um dos critérios fundamentais na avaliação de políticas públicas, juntamente com os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2018b; Passos; Neves Júnior; Paiva, 2002). A focalização das políticas sociais e a análise da incidência da política pública são instrumentos essenciais para que

gestores formulem e implementem uma política mais eficiente (Brasil, 2018a). Isso significa alcançar maior impacto social com menor desperdício de recursos públicos.

No Brasil, observa-se um avanço no uso da focalização nas políticas sociais, especialmente naquelas voltadas ao emprego e à geração de renda (Serra, 2010). Avaliar o grau de correspondência entre o público elegível e o público efetivamente atendido permite identificar possíveis lacunas na implementação dessas políticas. Entre os estudos nessa área, destaca-se o trabalho de Barros, Corseuil e Foguel (2000), que analisa a focalização dos programas de proteção ao trabalhador, incluindo as chamadas políticas passivas emprego e renda, como seguro-desemprego, abono salarial e Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS). Passos, Neves Júnior e Paiva (2002) focam a análise em um conjunto de políticas ativas, que incluem a intermediação da mão de obra, qualificação profissional e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

A eficácia das políticas voltadas aos segmentos mais pobres, destacada por Passos, Neves Júnior e Paiva (2002), encontra continuidade nas iniciativas de microcrédito produtivo e orientado que se consolidaram como mecanismo de inclusão produtiva e geração de renda. Em 2005, foi instituído o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), por meio da Lei nº 11.110, tendo como público-alvo pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte. Posteriormente, a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, ampliou esse escopo, incluindo empreendedores urbanos e rurais, apresentados de forma individual ou coletiva. Apesar

da ampliação, o programa manteve o foco na população mais vulnerável, especialmente de baixa renda e com restrito acesso ao crédito formal (Bacen, 2020).

No âmbito do microcrédito, alguns estudos ressaltam o *trade off* entre focalização e a sustentabilidade das instituições de microcrédito, e observam que as instituições, ao buscarem a sustentabilidade, costumam concentrar seus esforços nos indivíduos moderadamente pobres (Hulme; Mosley, 1996). No caso do PNMP, a maioria dos estudos que avaliam as ações desse programa têm se concentrado na análise de sua efetividade, havendo uma carência de investigações voltadas especificamente à sua focalização. A avaliação do grau de correspondência entre o público elegível e o público efetivamente atendido pelo PNMP é fundamental para identificar possíveis distorções na implementação do programa (Brasil, 2018b).

Diante do exposto, este capítulo tem como objetivo analisar a focalização do PNMP, identificando o perfil dos potenciais beneficiários com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) e comparando-o ao perfil do público efetivamente atendido pelo programa. A análise aqui desenvolvida se concentra exclusivamente nos beneficiários localizados em áreas urbanas, tanto no que se refere ao público potencial quanto ao público atendido.

Além desta introdução, a seção seguinte apresenta a identificação dos potenciais beneficiários. Em seguida, é apresentado o perfil do público atendido e comparado com as características identificadas do público potencial. Por fim, são apontadas as considerações finais e implicações para a focalização e o aprimoramento da política pública.

1. Identificação do público potencial do PNMPO

A identificação dos potenciais beneficiários do PNMPO foi realizada tomando por base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha desta base se deve à sua cobertura amostral nacional que considera o mercado de trabalho formal e informal, captando, além de informações da situação ocupacional, dados demográficos e sociais. O presente estudo analisa os dados do quarto trimestre de 2024, para indivíduos com 18 anos ou mais ocupados na semana de referência da pesquisa.

Com as informações do mercado de trabalho disponibilizadas pela pesquisa, os indivíduos podem ser classificados de acordo com a modalidade de contrato ou relação de emprego, conforme mostra a Tabela 1, que distribui a População Economicamente Ativa Ocupada (PEA Ocupada) no período. Segundo as normas vigentes em 2024, o PNMPO é destinado a pessoas físicas e jurídicas com renda ou receita bruta anual de até R\$360 mil (Brasil, 2025), sem uma restrição clara à necessidade de formalização da atividade empreendedora. Dessa forma, para o presente estudo, são definidos como público potencial, ou elegível para o programa, aqueles indivíduos ocupados classificados nas categorias de empregadores e por conta-própria, ambos com rendimento mensal de até R\$30.000,00 na ocupação principal, destacados na última linha da Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição da PEA ocupada e rendimento mensal médio

Categoria	Distribuição (%)			Rendimento mensal (R\$)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Empregado no setor privado	52,6	56,5	47,8	3.069,9	3.283,2	2.753,9
Trabalhador doméstico	5,6	0,6	11,9	1.294,4	1.623,3	1.273,6
Empregado no setor público / militar	12,7	9,7	16,6	5.476,0	6.479,8	4.741,4
Trabalhador familiar auxiliar	0,6	0,4	0,9	-	-	-
Empregador/Conta-própria não elegíveis	0,2	0,3	0,1	53.401,0	54.720,0	47.906,7
Empregador/Conta-própria elegíveis	28,2	32,5	22,8	3.464,5	3.788,1	2.888,0
Total	100,0	100,0	100,0	3.496,1	3.905,3	2.981,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PnadC 2024/4ºT.

A combinação de empregadores e conta-própria é uma definição para empreendedorismo, amplamente utilizada na literatura empírica, como por exemplo em Silva e Bastos (2022) e Marques e Teixeira (2024). Já o limite de renda mensal é estabelecido pela divisão simples do limite anual por 12. O público potencial, seguindo esta definição, representa cerca de 28% da mão de obra ocupada no trimestre considerado, sendo esta concentração significativamente maior entre os homens. A maior parte deste público específico é composto por trabalhadores por conta-própria (84%), principalmente entre as mulheres da amostra (86%).

Os empreendedores identificados como potenciais para o programa possuem uma remuneração mensal média próxima à nacional, sendo a remuneração feminina mais baixa em

todas as categorias, um resultado típico do mercado de trabalho brasileiro (Fonseca *et al.*, 2018; Winder Catelan *et al.*, 2022). Também se observa uma diferença significativa entre os dois grupos de empreendedores, elegíveis e não elegíveis, sendo a média mensal destes últimos equivalente à cerca de 15 vezes a remuneração dos primeiros.

Além disso, os dados mostram a existência de uma heterogeneidade de rendimentos dentro do público potencial do programa. Utilizando, por simplicidade, o índice de Gini como medida de desigualdade sobre a remuneração mensal, seu valor entre os empreendedores elegíveis é de 0,5102, enquanto para o total da amostra é de 0,4877. Também dentro da categoria de interesse, a diferença de remuneração segundo gênero é de 27% em favor dos homens, enquanto entre os indivíduos ocupados no setor privado esta diferença é de 18%. Apesar do limite estabelecido de R\$30 mil mensais, a maior parte dos empreendedores, cerca de 60%, possui remuneração de até R\$2.500 e menos de 5% ultrapassam a marca dos R\$10 mil mensais.

Entre as regiões do país, a Tabela 2 mostra que Norte e Nordeste possuem a maior concentração de empreendedores do público potencial entre sua mão de obra ocupada. Ao mesmo tempo, estas regiões apresentam a menor remuneração mensal média para o grupo, sendo que o Norte possui o maior diferencial de salários entre homens e mulheres empreendedores da amostra.

Tabela 2 – Proporção de empreendedores elegíveis na PEA ocupada e rendimento mensal médio segundo sexo e região do país

	Empreendedores elegíveis			Rendimento		
	(% da PEA ocupada)			mensal (R\$)		
Norte	30,0	33,9	24,6	2.444,2	2.722,0	1.918,5
Nordeste	29,6	33,5	24,7	2.322,7	2.546,2	1.938,1
Sudeste	28,2	32,7	22,6	3.772,1	4.113,3	3.165,8
Sul	26,7	31,1	21,4	4.274,1	4.599,2	3.694,1
Centro-Oeste	26,3	30,8	20,7	4.255,3	4.747,2	3.331,6
Total	28,2	32,5	22,8	3.464,5	3.788,1	2.888,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PnadC 2024/4ºT.

Com relação ao nível de formalização das atividades, apenas 37,3% do público potencial possui registro de CNPJ, sendo que esta porcentagem é reduzida na medida em que se considera níveis mais baixos de remuneração. Dividindo a amostra segundo decis de rendimento, entre os empreendedores situados entre os 10% de menor renda, 3,8% possuem registro da atividade, enquanto essa taxa é de 77,9% entre os localizados no último decil da distribuição. Em termos de escolaridade, 25,3% dos empreendedores elegíveis não possuem o ensino fundamental completo, enquanto essa taxa é de 17,1% para a população ocupada como um todo. Estes dados podem evidenciar que o público-alvo do programa esteja mais próximo à informalidade relacionada com maior incidência de precariedade e menores rendimentos do trabalho (Tannuri-Pianto; Pianto, 2002).

Também em relação ao nível de escolaridade, a amostra de empreendedores elegíveis aparece mais concentrada em níveis mais baixos de educação que a média da população ocupada, como mostra a Tabela 3. Como esperado, existe uma correlação positiva entre a escolaridade e a remuneração média. Contudo, o impacto da educação parece menor entre os empreendedores selecionados. Enquanto a diferença de remuneração entre trabalhadores com nível superior e ensino médio é de 75% para a população elegível, para o total da amostra isso representa uma evolução acima de 90%.

Tabela 3 – Distribuição segundo escolaridade e rendimento mensal médio

	Distribuição segundo escolaridade (%)			
Categoria	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Ensino Médio	Ensino Superior
Empregado no setor privado	14,4	13,5	48,0	24,1
Trabalhador doméstico	40,7	20,9	36,4	2,1
Empregado no setor púb./militar	4,7	3,7	26,9	64,7
Trabalhador familiar auxiliar	27,2	15,3	44,4	13,1
Emp./C.P. não elegíveis	2,8	2,9	19,1	75,2
Emp./C.P. elegíveis	22,3	14,1	38,9	24,7
Total	17,1	12,8	42,0	28,1

continua...

	Rendimento mensal (R\$)			
Categoria	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo	Ensino Médio	Ensino Superior
Empregado no setor privado	1.924,8	2.049,7	2.277,6	6.055,4
Trabalhador doméstico	1.209,3	1.332,4	1.336,3	1.639,3
Empregado no setor púb./militar	2.059,7	2.199,3	2.922,7	7.245,1
Trabalhador familiar auxiliar	-	-	-	-
Emp./C.P. não elegíveis	55.458,0	66.412,7	50.284,8	54.000,3
Emp./C.P. elegíveis	1.953,5	2.402,8	2.903,4	6.169,3
Total	1.858,0	2.128,8	2.496,0	6.687,2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PnadC 2024/4ºT.

De modo geral, os dados da PnadC permitem trabalhar com a hipótese de que o programa possui um público potencial com rendimento médio significativamente inferior ao limite anual estabelecido de R\$30 mil, situado em torno de 2,4 salários-mínimos mensais, sendo as mulheres o público de menor remuneração, e com baixa incidência de formalização por meio da criação de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Representam também um grupo de escolaridade média mais baixa que a população ocupada do país.

Dado os objetivos da política de microcrédito do PNMPO, é esperado que o programa atenda a uma população com características compatíveis com este público potencial ou ao

menos com perfil de maior vulnerabilidade. Ou seja, de rendimento mensal e escolaridade mais baixos, representando uma parcela com menor nível de formalização e proteção institucional. Para testar essa hipótese, a próxima seção apresenta uma comparação entre o perfil da população ocupada potencial e um conjunto de beneficiários reais do programa.

2. Identificação do público atendido

Esta seção busca traçar um perfil básico dos beneficiários atendidos pelo PNMPPO e realizar uma comparação com as características esperadas pelo público potencial anteriormente definido. Para tanto, são utilizados dados de seis instituições de crédito participantes do PNMPPO, que disponibilizaram informações de contratos ativos para o projeto de pesquisa. Os dados foram tratados de forma a homogeneizar as informações e conceitos utilizados e de modo a não identificar as instituições participantes, mas a maior parte faz parte das denominadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com atuação na região Sul do país, sendo que também são usados dados de beneficiários empreendedores principalmente do Nordeste. Após o processo de tratamento, os dados correspondem à 1.887.582 contratos ativos de empréstimo na modalidade do PNMPPO, distribuídos de forma desigual entre os estados e regiões do país, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição da amostra de contratos beneficiários e valor médio dos empréstimos

UF	Quantidade	%	Valor Nominal Médio (R\$)*
PA	1.649	0,1	2.997,4
TO	752	0,0	1.889,9
AL	69.604	3,6	3.242,1
BA	290.921	15,2	3.217,5
CE	597.528	31,2	2.643,2
MA	184.549	9,6	3.949,6
PB	118.291	6,2	3.073,7
PE	130.950	6,8	3.225,4
PI	191.775	10,0	3.231,2
RN	89.867	4,7	3.458,2
SE	75.067	3,9	2.833,5
PR	4.538	0,2	9.231,2
RS	4.523	0,2	7.914,9
SC	45.251	2,4	5.414,3
ES	7.806	0,4	4.070,1
MG	101.669	5,3	3.291,2
DF	1.108	0,1	7.801,2
MT	1.827	0,1	5.401,7
Total	1.917.675	100,0	3.160,1

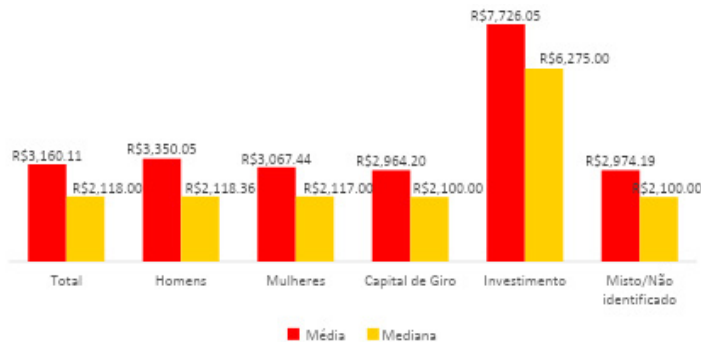
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

*Valor considerando os contratos que possuem essa informação disponível.

De forma geral, a maior parte dos contratos são para uso do benefício na forma de capital de giro (95,86%), com valores médios de R\$3.160,11 e parcelas de aproximadamente R\$690,00 para pagamentos mensais. O Gráfico 1 mostra que o valor médio solicitado por beneficiários homens é ligeiramente mais elevado que o

requisitado pelo público feminino. Contudo, as medianas são bem similares e abaixo dos R\$2.200,00, demonstrando que a maior parte dos benefícios representam empréstimos de pequeno valor.

Gráfico 1 – Valores médios e mediana dos contratos no PNMPO segundo sexo e modalidade



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Para a maior parte dos contratos da base de dados fornecida, são disponibilizadas informações básicas sobre sexo, idade e nível de escolaridade dos beneficiários, além de dados sobre o setor de atividade do empreendimento e a localidade de residência. Isso permite uma comparação, ainda que simples, do público efetivamente atendido pelas instituições com o público-alvo potencial conforme definido na seção anterior com os dados da PnadC de 2024. Para tanto, foi aplicado um filtro adicional aos microdados da PnadC para considerar apenas as mesmas UF com contratos ativos na base de dados das instituições participantes da pesquisa.

O resultado das comparações é exibido na Tabela 5, que permite constatar, por exemplo, uma maior participação feminina entre o público efetivamente atendido, praticamente invertendo as proporções apresentadas na Tabela 2, corroborando os resultados encontrados por Gurgel (2018) e Silva (2022). O maior equilíbrio de gênero está nos contratos do Centro-Oeste, com 51,3% de mulheres beneficiárias, enquanto os benefícios concedidos no Nordeste apresentam uma participação feminina de 68,4%. Além disso, de um lado, os beneficiários do programa se encontram mais concentrados nos níveis intermediários de escolaridade, entre o ensino fundamental e o ensino médio. De outro lado, é mantida a maior escolaridade das mulheres em relação aos homens nos dois grupos comparados.

Tabela 5 – Distribuição das amostras de beneficiários e público potencial (%)

	Total		Homens		Mulheres	
Gênero	Beneficiários	PnadC	Beneficiários	PnadC	Beneficiários	PnadC
Homens	32,2	64,3	-	-	-	-
Mulheres	67,9	35,7	-	-	-	-
Nível de ensino						
Fundamental Incompleto	5,1	25,3	6,4	30,4	4,5	16,1
Fundamental Completo	40,5	15,0	44,0	16,2	38,8	12,7
Ensino Médio	48,3	38,1	45,7	36,3	49,5	41,3
Educação Superior	6,2	21,6	3,9	17,1	7,2	29,9
Setor						
Indústria	2,0	8,7	1,9	6,7	2,1	12,5
Comércio	82,7	25,0	72,7	22,9	87,5	28,6
Outros	15,3	66,3	25,4	70,4	10,4	58,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

As diferenças na distribuição setorial dos dois grupos comparados devem ser vistas com cautela, tendo em vista a possível heterogeneidade na classificação dos empreendimentos realizada pelas instituições financeiras. Mesmo considerando este elemento, os contratos de beneficiários estão mais concentrados em atividades de comércio que o público-alvo delimitado na PnadC, principalmente as mulheres.

Não há informações sobre o rendimento do trabalho dos beneficiários na amostra fornecida pelas instituições.¹ Contudo, é possível recorrer ao uso de um exercício de simulação, partindo dos determinantes da remuneração do público-alvo. Utilizando os microdados da PnadC, foi estimada uma equação de rendimentos para os empreendedores elegíveis anteriormente definidos, usando o logaritmo do rendimento mensal do trabalho principal como variável dependente. Como fatores explicativos, são escolhidas variáveis tradicionalmente empregadas em equações mincerinas² e que contivessem, ao mesmo tempo, seu equivalente na base de dados dos beneficiários, tal como delimitado na Equação 1:

-
1. Em alguns casos, são fornecidas informações sobre receitas brutas mensais dos indivíduos ou seus empreendimentos. Porém, o quantitativo de *missings* e a diversidade de unidades de medida inviabilizam sua análise conjunta para os fins deste capítulo.
 2. O nome se deve principalmente ao uso pioneiro de Mincer (1974). Para uma revisão de seu uso e suas principais variáveis explicativas, ver, por exemplo, Corseuil *et al.* (2002).

$$\ln \ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{gênero}_i + \beta_2 \text{idade}_i + \beta_3 \text{idade}_i^2 + \delta_j \text{Educação}_i + \lambda_j \text{setor}_i + \pi_j \text{localidade}_i + \theta_j \text{UF}_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

em que y_i é a remuneração mensal do emprego principal; gênero_i é uma **dummy** de valor 1 para homens e zero para mulheres; idade_i e idade_i^2 são respectivamente a idade e seu valor ao quadrado; educação_i é um conjunto de binárias para captar os níveis de escolaridade; setor_i representa um conjunto de **dummies** para os setores de atividade econômica; localidade_i são **dummies** para considerar trabalhadores residentes na capital de cada estado, no restante da região metropolitana ou no restante do estado; UF_i contém um conjunto de **dummies** para as diversas Unidades da Federação e; ε_i capta os erros aleatórios. Os coeficientes β_j ; δ_j ; π_j ; λ_j ; θ_j representam os efeitos marginais, ou o impacto dos fatores observáveis sobre a remuneração dos indivíduos. Para o caso específico das **dummies**, os coeficientes captam a diferença de remuneração entre os grupos considerados.

O resultado da estimativa deste modelo é exibido na Tabela 6, utilizando o método tradicional de Mínimos Quadrados Ordinários por simplicidade e em três versões: usando apenas variáveis de características pessoais; acrescentando as variáveis setoriais e, acrescentando as variáveis de localização e UF.

Tabela 6 – Equações de rendimento

	(1)	(2)	(3)
Gênero	0,600*	0,594*	0,568*
	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Idade	0,053*	0,052*	0,051*
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Idade ao quadrado	-0,001*	-0,001*	-0,001*
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Fundamental Incompleto (referência)			
Fundamental Completo	0,384*	0,385*	0,310*
	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Ensino Médio	0,632*	0,632*	0,555*
	(0,02)	(0,01)	(0,02)
Superior	1,439*	1,436*	1,264*
	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Indústria (referência)			
Comércio	-	0,161*	0,222*
		(0,02)	(0,03)
Outros	-	0,129*	0,143*
		(0,02)	(0,02)
Resto da UF (referência)			
Região Metropolitana	-	-	0,021
			(0,02)
Capital	-	-	0,122*
			(0,02)
Dummies de UFs	não	não	sim
Constante	5,380*	5,256*	5,048*

continua...

	(1)	(2)	(3)
	(0,07)	(0,06)	(0,08)
R ² Ajustado	0,2577	0,2591	0,3400
Número de obs.	28626	28626	28626
F	1021,29	1252,55	384,57
Prob>F	0,00	0,00	0,00

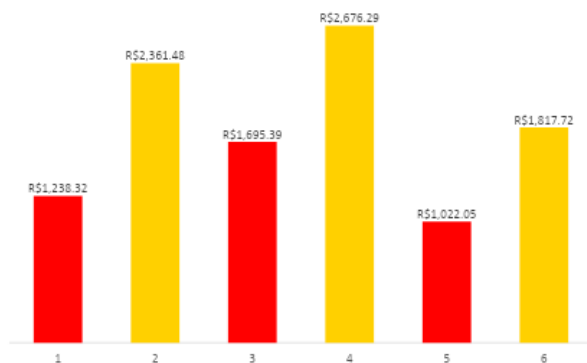
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa. Erros padrão robustos entre parênteses.

*** $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.01$.

Os sinais e as significâncias estatísticas são mantidos de forma consistente nas três versões, indicando robustez na modelagem. Além disso, apresentam valores e significâncias compatíveis com o esperado pela literatura de capital humano e diferenciais de remuneração (Corseuil et al., 2002). Se confirmam, por exemplo, o diferencial segundo gênero e os impactos positivos da escolaridade.

O vetor de coeficientes do modelo mais completo (coluna 3) é, então, combinado com o vetor de características dos tomadores de empréstimos do PNMPPO, fornecidas pelas instituições participantes da pesquisa e usando as mesmas variáveis observáveis. Isso permite obter o rendimento potencial estimado dos beneficiários, que é o valor esperado de suas remunerações caso estivessem atuando no mercado de trabalho como empreendedores, dada suas respectivas características. O resultado total e segmentado por gênero é exibido no Gráfico 2, que também apresenta os valores estimados para a amostra de público-alvo usada para gerar os modelos de regressão.

Gráfico 2 – Remuneração potencial estimada para a amostra de beneficiários e público potencial (R\$)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Os resultados da simulação mostram que, dadas as suas características observáveis, os beneficiários de contratos no PNMPO possuem uma remuneração estimada inferior à média do público-alvo. Ou seja, mantendo as características constantes, caso estivessem atuando no mercado de trabalho tradicional como empregadores ou como trabalhadores por conta-própria, seu rendimento mensal tenderia a ser cerca de 50% mais baixo que o observado para a média do público-alvo potencial do programa. Se a simulação é realizada considerando apenas os dados de trabalhadores por conta-própria, a remuneração média estimada é reduzida de R\$1.238,19 para R\$1.044,14, porém mantendo a distância aproximada de 50% em relação ao público potencial da PnadC.

O grupo de mulheres segue com as menores remunerações mesmo após as simulações realizadas, confirmando os maiores riscos de vulnerabilidade. Além disso, as simulações supõem que homens e mulheres são igualmente premiados pela posse de fatores observáveis no mercado de trabalho. Ou seja, que ambos possuem os mesmos efeitos marginais estimados na Tabela 6. Na realidade, contudo, podem existir diferenciais de premiação em decorrência, por exemplo, de fatores relacionados à discriminação por gênero. Isso pode implicar em diferenciais ainda mais elevados em prejuízo às mulheres.

Em combinação com os dados descritivos, os resultados das simulações parecem indicar que a política pública do PNMPO tem conseguido atingir a um público mais vulnerável que a própria população potencial esperada. Considerando que as mulheres compõem a maior parte da amostra de contratos celebrados e a possibilidade de existência de diferenciais de remuneração no mercado de trabalho em função de discriminação por gênero, o programa mostra potencial para auxiliar na mitigação das diferenças de renda no país. O PNMPO mostra, portanto, evidências de focalização, contribuindo para mitigar possíveis riscos de vazamento ou mesmo de peso morto, quando a política não atinge seu público-alvo principal ou contém um impacto nulo na sociedade.

Considerações finais

A análise de focalização das políticas públicas vem ganhando espaço na literatura empírica nacional. Para o caso do PNMPO, contudo, ainda se mostra escassa e baseada em análises pontuais ou estudos de caso. Este capítulo faz uso de uma base de dados sobre contratos celebrados de microcrédito produtivo orientado para comparar as características dos beneficiários atendidos pelo programa com o público-alvo esperado.

O público-alvo foi definido com base nos microdados da PnadC, como sendo os trabalhadores por conta-própria e os empregadores com remuneração mensal de até R\$30.000,00 na ocupação principal. Quando comparados com os dados dos beneficiários, os resultados mostram que o programa atende a um público mais relacionado com baixa formalização, menor escolaridade e mais feminino. As estimativas de rendimentos também mostram que os beneficiários apresentam rendas esperadas mais baixas que os trabalhadores identificados na PnadC.

Os beneficiários possuem um perfil de vulnerabilidade mais acentuado que o público-alvo identificado. Tais resultados mostram evidências de focalização do PNMPO, contribuindo para mitigar riscos de vazamento da política pública, quando o programa não consegue atingir ao seu público-alvo. O programa também consegue atingir uma porcentagem maior de mulheres, o que deve contribuir para redução das desigualdades de renda segundo gênero, indicando seu potencial de impacto na sociedade.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução CMN nº 4.854 de 24 de setembro de 2020. Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 496-97, 28 set. 2020.

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 784).

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNM-PO [...] dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, p. 1, Brasília, DF, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante*. v. 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/40676951-eabf-494c-8aea-348c820eeebd>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-post*. v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/61a5b71e-5257-46bft-8670-515bfcd381b6>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)*. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/trabalhador/empreendedorismo/pnmpo>. Acesso em: 5 maio 2025.

CORSEUIL, C. H.; FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. A.; COELHO, A. M.; SANTOS, D. D. dos. *Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

FONSECA, M. R.; BACCHI, M. D.; CATELAN, D. W.; HAYASHI, P. A.; MAIA, K. Diferenças salariais e discriminação por gênero e cor na região norte do Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 21, n. 2, p. 739, jan. 2018.

GURGEL, T. A. M. *O microcrédito no Brasil: uma análise sobre o programa nacional de microcrédito produtivo orientado*. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus) – Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

HULME, D.; MOSLEY, P. *Finance against poverty*. London: Routledge, 1996.

MARQUES, M. S.; TEIXEIRA, K. H. Determinantes do empreendedorismo feminino nas áreas rurais do Brasil em 2019. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 52., 2024, Natal. Anais [...]. Natal: Anpec, 2024. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2024/submissao/files_l/i11-8b8f591b8e9ae28c71719ff9c6f424b5.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

MINCER, J. *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research, 1974.

PASSOS, A. F.; NEVES JR., L. F.; PAIVA, L. H. A focalização das políticas de emprego e renda. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 25, p. 167-182, jun./dez. 2002.

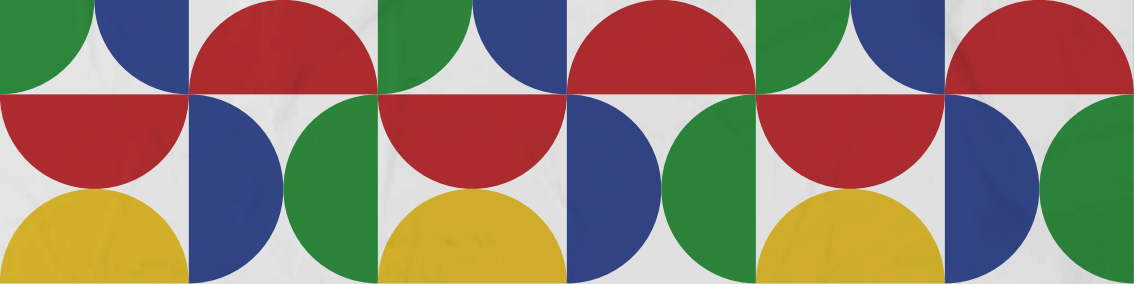
SERRA, R. A política pública de emprego, trabalho e renda – sentido e repercussões sociais. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 16, n. 2, p. 87-109, jul./dez. 2010.

SILVA, R. D. B. *Impactos da oferta de microcrédito nos indicadores de pobreza dos estados brasileiros*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2022.

SILVA, R. M. da; BASTOS, L. A. Determinantes do empreendedorismo brasileiro: uma análise por setores. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, v. 19, n. 33, p. 57-76, abr. 2022.

TANNURI-PIANTO, M.; PIANTO, D. M. Informal employment in Brazil – a choice at the top and a segmentation at the bottom: a quantile regression approach. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA*, 24., 2002, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: SBE, 2002. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=d61edbf4a89d8427a52c57adee4f54a70ac22089>. Acesso em: 14 ago. 2025.

WINDER CATELAN, D.; FONSECA, M. R.; BACCHI, M. D.; ALVEZ, A. F. Diferenças salariais e discriminação por gênero e cor nos setores agrícola e não agrícola do Brasil nos anos de 2004, 2012, 2015 e 2019. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 61, n. 1, p. e224595, abr. 2022.



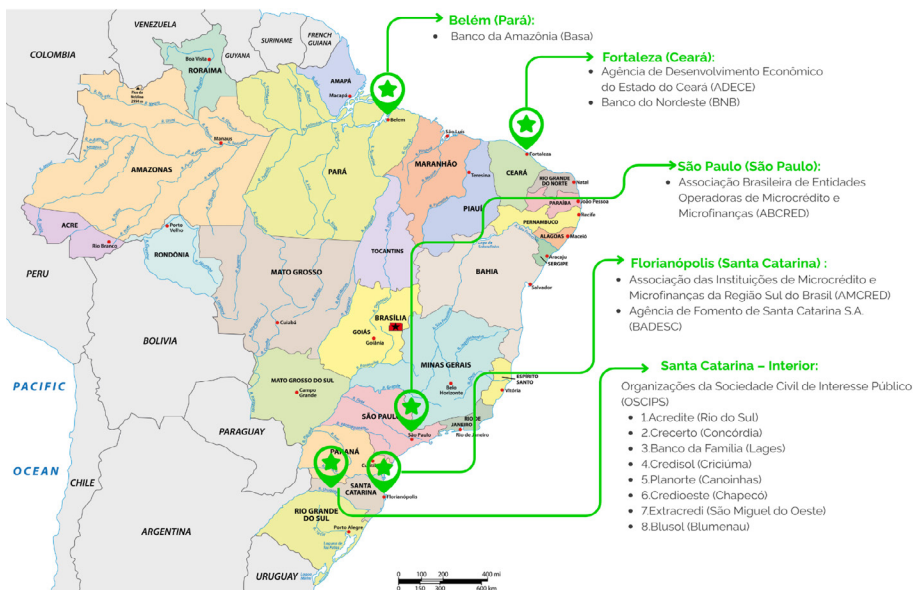
Boas práticas das instituições que operam o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Tatiane Bento da Costa

Antes de apresentar os resultados deste trabalho, é necessária uma breve introdução para apresentar rapidamente a pesquisa de campo. Foram conduzidas pesquisas *in loco* com os gestores das organizações vinculadas ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). O objetivo foi compreender como os princípios e as diretrizes do programa têm sido implementados e de que maneira alcançam os diferentes perfis de usuários potenciais dessa política pública.

Neste capítulo, instituições foram analisadas com base em observação direta e entrevistas realizadas com seus gestores para identificar os principais desafios, gargalos, boas práticas e os níveis de maturidade da gestão dessas instituições. A Figura 1 identifica as instituições entrevistadas e sua geolocalização.

Figura 1 – Mapa com geolocalização das instituições analisadas que operam o PNMPO



Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas foram realizadas nas regiões Norte, Nordeste e Sul do Brasil, respectivamente nos estados do Pará, Ceará e Santa Catarina entre os meses de junho e setembro de 2024. Os gestores e agentes de crédito das instituições que operacionalizam o microcrédito produtivo orientado foram entrevistados para alimentar nosso modelo de maturidade com informações, que foram utilizadas para identificação das boas práticas de quem opera esta política pública. As instituições entrevistadas que trabalham diretamente com a oferta e disponibilização do microcrédito foram Banco da Amazônia (BASA) e Amazon Cred; Banco do Nordeste (BNB) e Camed Microcrédito; Agência de De-

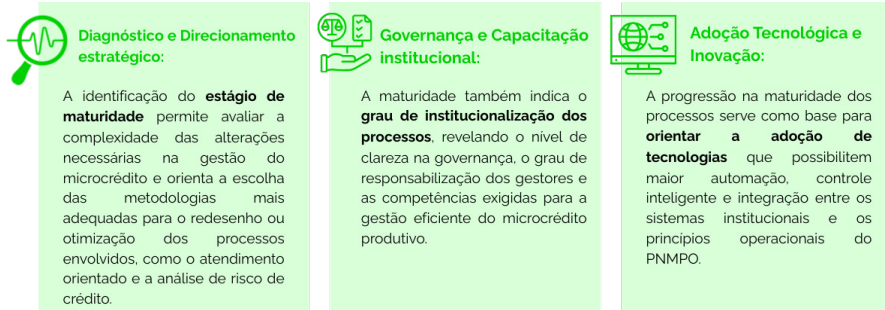
envolvimento Econômico do Estado do Ceará (ADECE) (como administradores do Ceará Credi) e as oito OSCIP no estado de Santa Catarina, que são elas: Acredite, Crecerto, Banco da Família, Credisol, Planorte, Credioeste, Extracredi e Blusol.

Foram analisadas e entrevistadas, em Florianópolis, a Agência de Fomento de Santa Catarina (BADESC) e, em Fortaleza, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), com o objetivo de compreender o papel essencial de cada agência, em seu respectivo estado no âmbito do PNMPO. Em específico, analisou-se a Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (ABCRED), com sede na cidade de São Paulo, e a Associação das Instituições de Microcrédito e Microfinanças da Região Sul do Brasil (AMCRED), localizada em Florianópolis/SC, para compreensão da sua atuação e suporte a estas instituições que operam diretamente o PNMPO.

1. Modelo de Maturidade de Processos

A maturidade de um processo, no contexto das instituições que operam no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), refere-se ao grau de desenvolvimento e à eficácia com que os processos internos são estruturados, executados e aprimorados para que formem as boas práticas organizacionais. A curva de maturidade permite visualizar em que estágio os processos da instituição se encontram ao longo desse desenvolvimento e permite ao gestor compreender quais ações devem ser adotadas para conseguir alcançar o próximo nível de maturidade na gestão. Para as instituições que operam o PNMPO, analisar a curva de maturidade é essencial por três razões principais, apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Três razões para acompanhar a curva de maturidade da instituição



Fonte: Elaborado pela autora com base no ABPMP (2021).

Um modelo de maturidade em processos pode fornecer a direção necessária para definir e construir um plano de mudanças. Esse plano irá mostrar o que a organização precisa alcançar para avançar para o próximo nível de maturidade. Isso determina as iniciativas e recursos que serão necessários e ajuda a definir expectativas sobre a medição de processos. Se uma organização não compreende o processo, não poderá enxergá-lo de forma interfuncional, sendo possível apenas medir isoladamente o desempenho de áreas funcionais. Isso impacta na medição de desempenho, monitoramento de qualidade, custo, resolução de problema, entre outros. Lembrando que a maturidade da empresa está em quão perto o processo está em ser completo. Ou seja, para um processo amadurecer, ele deve ser completo em sua utilidade, e a curva de maturidade é a visualização de onde o processo se encaixa nessa medida. Dependendo da maturidade em processos na organização, o

gerenciamento de desempenho pressupõe uma perspectiva e uma profundidade diferentes.

Para medição do nível de maturidade da gestão das instituições e identificação das boas práticas, utilizou-se a adaptação de dois modelos consolidados para avaliação da maturidade: o primeiro, desenvolvido pela Association of Business Process Management Professionals (ABPMP), que está estruturado no guia de melhores práticas para o Gerenciamento de Processos de Negócio, o CBOK (do inglês: *Common Body of Knowledge*) em sua 4ª versão (ABPMP, 2021); o segundo, o modelo desenvolvido para identificar oportunidades de otimização elaborado por David Fisher (2004). O modelo de maturidade do ABPMP (2021) foi adaptado, conforme Figura 3.

Figura 3 – Modelo de maturidade de processos para identificação de boas práticas

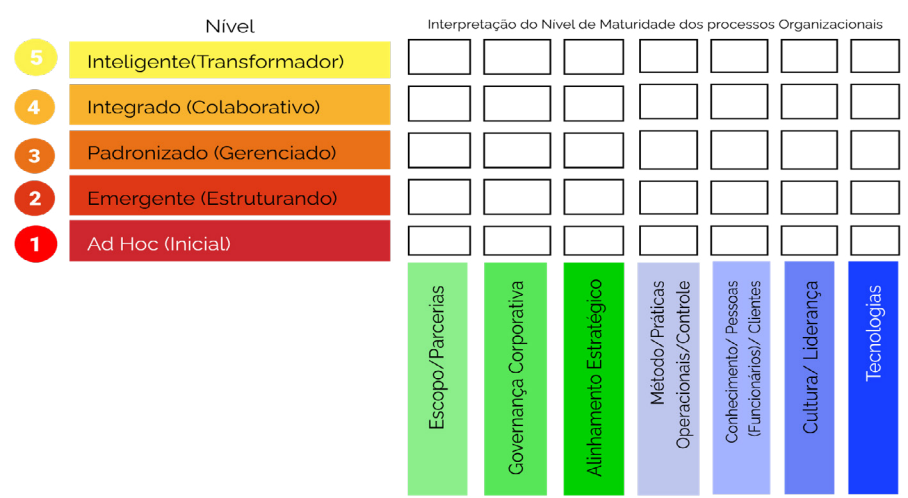


Fonte: Adaptado pela autora com base no ABPMP (2021).

Com este modelo de maturidade, o objetivo foi apontar em qual nível de maturidade a empresa está e apontar o que é necessário para a instituição subir para o próximo nível até atingir o nível 5, para que se tenha o máximo de boas práticas pos-

síveis na gestão tornando-a efetiva. Visando deixar o modelo mais adaptado às nossas necessidades, fez-se a junção do modelo da Figura 3 com o modelo de maturidade de processos de Fisher (2004) e, assim, criou-se um modelo para análise da otimização dos processos, que está representado no Figura 4.

Figura 4 – Modelo de maturidade de processos com dupla entrada para identificação de boas práticas, nas categorias



Fonte: Adaptado pela autora com base no ABPMP (2021) e Fisher (2004).

A Figura 4 é a representação do modelo de maturidade de dupla entrada, que foi utilizado para fazer análises por nível e em **sete categorias** diferentes de análise da gestão das organizações. As categorias e suas respectivas explicações foram definidas como:

- **Escopo/Parcerias:** A categoria em Escopo refere-se aos limites de atuação da organização no contexto do PNM-PO, abrangendo desde a organização como um todo até unidades de negócio, filiais ou mesmo projetos específicos, sempre em conformidade com legislações aplicáveis ao microcrédito e alinhadas à essa política pública. As Parcerias dizem respeito aos acordos de colaboração estabelecidos entre instituições, empresas, entidades ou indivíduos, com o objetivo de potencializar a operação do PNMPO e alcançar metas comuns de inclusão produtiva, fortalecimento do microcrédito e desenvolvimento do empreendedor.
- **Governança Corporativa:** A categoria Governança Corporativa, no contexto do PNMPO, constitui-se como um mecanismo essencial para a gestão de processos complexos e para a condução de iniciativas de mudança organizacional. Envolve a adoção de modelos e práticas de gestão que assegurem a transparência, a equidade, a responsabilidade e a sustentabilidade na oferta de microcrédito. Isso implica a definição clara de papéis e responsabilidades, a implementação de controles internos eficazes, a integração das iniciativas entre os diferentes setores da organização e a promoção de uma cultura pautada pela ética e integridade. Dessa forma, a governança corporativa busca não apenas fortalecer a tomada de decisão e a eficiência operacional, mas também garantir o crescimento sustentável das instituições participantes e do próprio PNMPO, ampliando a credibilidade e a efetividade do programa.

- **Alinhamento Estratégico:** A categoria Alinhamento Estratégico, no contexto do PNMPO, refere-se à coerência entre a estratégia global da organização e as dimensões tática e operacional, garantindo que todas as ações estejam orientadas para os objetivos institucionais e para as diretrizes da política pública. Esse alinhamento envolve a compreensão do papel da instituição no ecossistema do microcrédito, seu posicionamento estratégico e o foco necessário para a tomada de decisões que sustentem tanto os objetivos organizacionais quanto os do PNMPO. Assim, a estratégia é desdobrada em diferentes horizontes de tempo (curto, médio e longo prazo) assegurando que a operação do programa seja conduzida de forma integrada, consistente e direcionada ao fortalecimento do microcrédito produtivo orientado como instrumento de inclusão financeira e desenvolvimento socioeconômico.
- **Método/Práticas Operacionais/Controle:** Essa categoria trouxe Métodos e Práticas Operacionais, no contexto do PNMPO, refere-se ao conjunto de procedimentos, rotinas, instrumentos e políticas aplicados pelas instituições para viabilizar a disponibilização do crédito aos pequenos empreendedores. Isso inclui desde a padronização de fluxos de atendimento, critérios de análise de crédito, mecanismos de orientação dos agentes de crédito aos tomadores de empréstimos, até práticas de acompanhamento e suporte para garantir a boa aplicação dos recursos. Já o Controle diz respeito aos mecanismos de monitoramento e avaliação utilizados pelas gestões para mensurar o de-

sempenho das operações de microcrédito, considerando resultados financeiros, operacionais, estratégicos, sociais e de governança. Esse controle envolve a definição de métricas, indicadores e sistemas de acompanhamento que permitem identificar riscos, avaliar a efetividade das práticas adotadas e subsidiar a tomada de decisão gerencial, assegurando maior eficiência, transparência e alinhamento com os objetivos do PNMPO.

- **Conhecimento / Pessoas (Funcionários) / Clientes:** Esta categoria envolve o ambiente de recursos humanos, incluindo no contexto de gestão do conhecimento e a cultura organizacional. O conhecimento diz respeito tanto à bagagem cultural e educacional previamente adquirida pelos colaboradores quanto à sua capacitação contínua, além de habilidades, experiências, competências e aprendizados acumulados e aplicados por indivíduos e grupos no ambiente organizacional, com o objetivo de gerar valor, inovação e vantagem competitiva. As pessoas são os funcionários que atuam em instituições e entidades autorizadas a operar ou participar do PNMPO, sendo responsáveis por transformar insumos, como orientação e recursos, em produtos, ou seja, na concessão de microcrédito à empreendedores de baixa renda. Nesse contexto, a área de Recursos Humanos (RH) assume um papel essencial, promovendo a formação, o desenvolvimento e a gestão eficaz das equipes envolvidas, garantindo que estejam preparadas para prestar um atendimento qualificado e humanizado, alinhado aos objetivos do programa. Já os clientes são os tomadores de empréstimos, então são os beneficiários do PNMPO. Estes podem

ser as pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva (Brasil, 2018, [2025c]) que buscam crédito para impulsionar suas atividades produtivas.

- **Cultura/Liderança:** Considerando a cultura organizacional, que corresponde ao conjunto de valores, crenças e práticas que orientam a forma como a instituição atua frente a clientes, colaboradores e à sociedade, refletindo aspectos como responsabilidade social, foco no atendimento aos microempreendedores, postura diante de mudanças, trabalho em equipe e orientação para resultados sustentáveis. Essa cultura, quando alinhada à missão do programa, fortalece o compromisso com a inclusão financeira e a efetividade das operações de microcrédito. Complementarmente, a liderança exerce papel fundamental ao impulsionar e sustentar essa cultura no cotidiano da gestão, garantindo o alinhamento entre objetivos estratégicos e práticas operacionais, promovendo condutas éticas e socialmente responsáveis, apoiando as equipes técnicas e inspirando confiança nos microempreendedores. Assim, o estilo de liderança adotado influencia diretamente a capacidade da instituição de inovar, engajar pessoas, reduzir riscos e assegurar resultados consistentes em consonância com as diretrizes do PNMPO.
- **Tecnologias:** No contexto do PNMPO, as tecnologias desempenham papel estratégico tanto na gestão quanto na operação. Para a gestão, destacam-se os Sistemas de Informação Gerencial (SIG), plataformas integradas de Bu-

siness Intelligence (BI), Big Data e Analytics e aprendizado de máquina para análise preditiva de risco, além de soluções de nuvem que possibilitam processamento de dados em tempo real, integração ponta a ponta dos processos e suporte ágil à tomada de decisão. Já para a operação, as tecnologias abrangem aplicativos móveis e plataformas digitais que ampliam o acesso ao crédito e a orientação dos microempreendedores, sistemas de assinatura eletrônica para formalização de contratos, chatbots e assistentes virtuais para atendimento, além de poder haver uso de blockchain para garantir maior segurança e rastreabilidade das operações. Essas soluções permitem maior agilidade, transparência, redução de custos no médio/longo prazo e proximidade com o público atendido, fortalecendo a efetividade do PNMPPO.

A seguir, temos a Figura 5, que traz considerações sobre o uso do modelo de maturidade nesta pesquisa sobre PNMPPO.

Figura 5 – Considerações a respeito do modelo de maturidade



Consideração do modelo de maturidade:

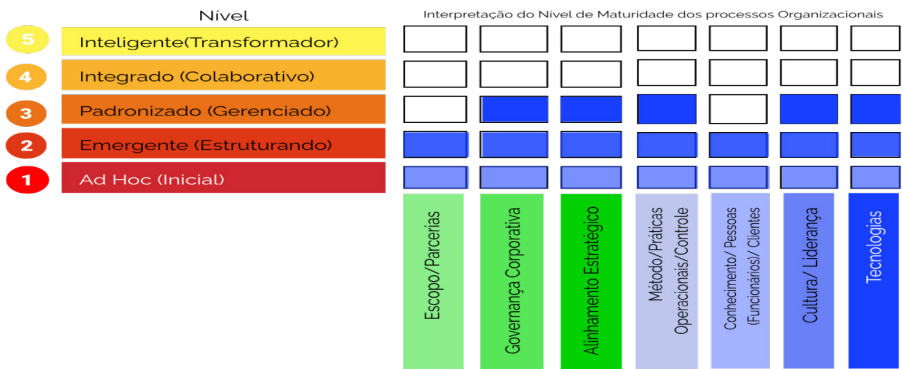
No **modelo de maturidade** permite aferir a complexidade da organização a partir dos diferentes tipos de estratégias de execução: estratégico (longo prazo), tático (médio prazo) e operacional (curto prazo), correlacionando e analisando-os de acordo com o grau de aplicação e classificando a empresa em níveis (entre 1 e 5) de maturidade conforme categorias específicas: Escopo e Parcerias; Governança Corporativa; Alinhamento Estratégico; Métodos, Práticas Operacionais e Controle; Conhecimento, Pessoas e Clientes; Cultura e Liderança; e Tecnologias. Essa análise possibilita **identificar boas práticas**, entendidas como métodos e rotinas eficazes e recomendadas para gerar resultados consistentes em diferentes áreas. Ao otimizar processos, essas práticas aumentam a efetividade, reduzem riscos, elevam a qualidade e promovem padronização. A avaliação do contexto também evidencia oportunidades de melhoria e problemas potenciais, orientando a busca por soluções validadas e aplicáveis. E, por fim, com base nesse modelo, foi possível analisar o **nível de maturidade** em cada categoria das instituições vinculadas ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPPO).

Fonte: Produzido pela autora.

2. Resultados encontrados

As boas práticas foram identificadas no processo de identificação e resultados institucionais e seu enquadramento na curva de maturidade da gestão, com cinco níveis. A Figura 6 contém os resultados encontrados nessa pesquisa que representam o nível de maturidade médio das instituições pesquisadas, sendo que 82% das instituições analisadas que operam o PNMPO se enquadram no nível 3 da curva de maturidade de forma geral. Os resultados indicam que grande parte das organizações avaliadas no âmbito do PNMPO está posicionada dos níveis iniciais aos intermediários de maturidade (níveis 1 a 3), refletindo uma gestão institucional em desenvolvimento e ainda pouco estruturada.

Figura 6 – Resultados do Modelo de Maturidade de Processos



Fonte: Resultados encontrados pela pesquisa, conforme instrumento adaptado pelos autores com base no CBOK da ABPMP (2021) e Fisher (2004).

Esse cenário reforça a necessidade de iniciativas voltadas à profissionalização da gestão, ao uso estratégico de tecnologias e à disseminação de boas práticas, elementos essenciais para fortalecer a efetividade e a sustentabilidade das ações

do programa. Porém, considerando que operam em um programa com cunho social do governo federal, existe um limite para avançarem sozinhos, pois há necessidade de integração de outras políticas públicas e auxílio de outros órgãos ou instituições para que a mudança e transformação aconteça.

Em seguida, tem-se as análises conforme o nível de maturidade da instituição por categorias e com a explicação do que fazer para alcançar o próximo nível de maturidade de gestão. A Figura 7 contém a análise da Categoria “Escopo e Parcerias”.

Figura 7 – Análise da categoria “Escopo e Parcerias” no nível 2

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	“Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 3 – Padronizado (Gerenciado)?
Escopo e parcerias	2 – Emergente (Estruturando)	<p>Início de ações complementares à concessão de crédito, mas com baixa articulação com o ecossistema produtivo e social.</p> <p>Escopo: Concessão de crédito e orientação básica repetidas com certa padronização.</p> <p>Parcerias: Pontuais com entidades locais como associações, mas sem objetivos integrados e sem constância.</p>	<p>A atuação deve considerar o território e os diferentes perfis de usuários, integrando ações de apoio ao empreendedorismo.</p> <p>Escopo: Processos definidos para crédito, orientação e acompanhamento. Ações mais coordenadas.</p> <p>Parcerias: Formais no médio e longo prazo com órgãos locais, Sistema S, prefeituras, e outras iniciativas de apoio, além de outros órgãos do governo federal e parcerias internacionais.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentro do “escopo e parcerias”, as instituições que operam o microcrédito produtivo orientado atendem às exigências formais do programa, assumem a orientação, mas adotam poucas estratégias de parcerias ou integração com outras políticas públicas, como capacitação aos microempreendedores, foco em formalização das empresas, inclusão produtiva (conectando o crédito a uma rede de serviços e resultados). As parcerias são fundamentais para responder às diversas necessidades do público atendido e promover inclusão aos serviços financeiros, social, produtivo e redução da pobreza. O público atendido apresenta múltiplas necessidades não supridas, que muitas inclui carências básicas como não ter acesso às tecnologias essenciais e conectividade ou conhecimentos básicos.

Diante desse contexto social, torna-se necessário estabelecer parcerias e articular o uso integrado de outras políticas públicas para conseguir avançar. A Figura 8 traz a análise da categoria “Governança Corporativa”.

Figura 8 – Análise da categoria “Governança Corporativa” no nível 3

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	*Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 4 – Integrado (Colaborativo)?
Governança Corporativa	3 – Padronizado (Gerenciado)	Existência de estrutura básica de governança (conselhos, relatórios, auditoria interna). A organização adota práticas regulares de monitoramento, avaliação e prestação de contas. Alinha de forma incipiente suas ações às diretrizes do PNMP.	Precisa que a Governança esteja integrada à gestão estratégica. Mecanismos robustos de controle, risco e conformidade. A instituição opera de forma alinhada às políticas do PNMP, com indicadores de desempenho, relatórios regulares e gestão participativa. É capaz de contribuir com dados e análises para a formulação e melhoria da políticas.

Na Figura 8, a categoria “governança corporativa” evidencia que as instituições possuem a governança formalizada e atuante, e esse resultado é muito positivo considerando o cenário complexo que atuam. Essas evidências mostram o comprometimento com os resultados, transparência, prestação de contas e monitoramento. Além disso, evidencia o compromisso que as instituições têm com o PNMPPO, que refletem nas governanças criadas para monitorarem todo o serviço prestado.

Para que as instituições consigam avançar para o nível de maturidade 4 gerenciado, precisam atrelar a governança corporativa a todo o planejamento estratégico da instituição; este é o desafio, e serão as instituições que apontarão o caminho para melhoria dessa política pública. Nesse contexto, a construção da estratégica e a definição dos objetivos institucionais devem ser claros, estar incorporados no cunho social na prestação de contas e relacionar os resultados práticos da liberação do microcrédito com o desenvolvimento dos microempreendedores que foram beneficiados com essa política pública. A governança de instituições que trabalham com o componente social precisa fazer análise de risco, com um modelo de risco que inclua o componente comportamental no cálculo do score. Assim, o controle e a conformidade por consequência serão mais direcionados ao propósito social, além de se criar um histórico consistente do programa. O posicionamento do “Alinhamento Estratégico pode ser visto na Figura 9.

Figura 9 – Análise da categoria “Alinhamento Estratégico” no nível 3

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	"Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 4 – Integrado (Colaborativo)?"
Alinhamento estratégico	3 – Padronizado (Gerenciado)	Há coordenação entre áreas e os processos começam a se alinhar ao planejamento institucional. Planos e metas definidas por área. Monitoramento periódico de resultados. Projetos vinculados a objetivos estratégicos. Crescente uso de indicadores de desempenho	Os processos são estruturados com base na estratégia organizacional. Há sinergia entre áreas e foco em resultados. Processos redesenhados com base nas metas estratégicas. Uso de dashboards e KPIs para tomada de decisão. Revisões estratégicas frequentes. Cultura de performance institucionalizada.

Fonte: Elaborado pela autora.

No contexto de “alinhamento estratégico”, as instituições, de acordo com a Figura 9, possuem indicadores por ‘processos relevantes’, e estes estão alinhados ao planejamento tático (gerencial) de médio prazo, existe monitoramento dos resultados e os projetos são pontuais por área ou processo específico para melhorias.

Para alcançar o próximo nível de maturidade, faz-se necessário ter um planejamento estratégico que tenha objetivos com correspondência de ações claras, e todos os processos devem ser interligados e transferidos aos planejamentos táticos e operacionais, para assim a instituição agir em sinergia para o alcance dos objetivos no longo prazo do PNMPPO e da instituição. Para

isso, é necessário ter a utilização de *dashboards* que contribuem para a verificação dos resultados da organização em tempo real e os indicadores que a empresa possui deixa de ser somente os pontuais e passam a ser utilizados os Indicadores-Chave de Desempenho (KPI) que estão atrelados e monitorados de forma integrada nos processos da instituição.

Esse monitoramento diário permite identificar pontos de ajustes necessários com frequência nos planejamentos da empresa. Os processos são estruturados com base na estratégia organizacional. Há sinergia entre áreas e foco em resultados. Além disso, existe cultura de performance, que é voltada para alcançar metas claras, medir resultados, recompensar o desempenho e estimular a melhoria contínua. Nessa cultura, todos os colaboradores entendem que suas ações estão diretamente ligadas aos objetivos estratégicos da empresa. Na Figura 10, encontra-se o contexto da categoria “Método, Práticas Operacionais e Controle”.

Figura 10 – Análise da categoria “Método, Práticas Operacionais e Controle” no nível 2

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	"Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 3 – Padronizado (Gerenciado)?"
Método, Práticas Operacionais e Controle	2 – Emergente (Estruturando)	<p>A instituição começa a seguir diretrizes do programa, mas sem uniformidade ou rastreabilidade nos atendimentos e na gestão dos recursos.</p> <p>Método: começam a ser aplicados de forma isolada e não documentada.</p> <p>Práticas Operacionais: Algumas rotinas operacionais são criadas, mas variam muito entre unidades ou agentes.</p> <p>Controle: Controles reativos, aplicados após falhas.</p>	<p>A instituição mostra consistência na concessão, acompanhamento e registro das operações.</p> <p>Método: Procedimentos operacionais são formalizados e aplicados com maior regularidade.</p> <p>Práticas Operacionais: Práticas são padronizadas por meio de manuais, capacitações e supervisão técnica.</p> <p>Controle: Controles sistemáticos para garantir conformidade mínima.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Na categoria “Método, Práticas Operacionais e Controle”, conforme destaca a Figura 10, não existe uniformidade no atendimento. Os métodos e práticas variam muito de região para região, de empresa para empresa e de agente para agente, não existe histórico consistente dos casos, problemas e soluções encontradas ou orientações por segmentação de clientes. Embora os agentes de crédito sejam constantemente acompanhados e orientados, no dia a dia, diante dos desafios e demandas que surgem durante os atendimentos, o monitoramento tende a ser mais reativo, focando na resolução de casos específicos que exigem orientação imediata.

Para as instituições avançarem para o nível 4 gerenciado, precisam ter procedimentos e práticas operacionais e métodos mais padronizados, aplicados e monitorados com maior constância; assim, dentro de segmentação, os atendimentos passam a ser mais semelhantes e efetivos, pois serão baseados em boas práticas, que foram os casos históricos das empresas que deram certo. Estas empresas possuem maior capacitação dos líderes e dos agentes de crédito e possuem práticas padronizadas, mapeamento de processos e supervisão técnica. Na Figura 11 contém a explicação da categoria “Conhecimento, Pessoas (Funcionários) e clientes”.

Figura 11 – Categoria “Conhecimento, Pessoas (Funcionários) e clientes” no nível 3

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	"Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 4 – Integrado (Colaborativo)?"
Conhecimento, Pessoas (funcionários) e Clientes	3 – Padronizado (Gerenciado)	<p>Equipes são capacitadas com base em suas funções. Início da cultura de orientação ao cliente.</p> <p>Conhecimento: começa a ser organizado e compartilhado.</p> <p>Pessoas (Funcionários): Desenvolvimento de competências é vinculado às funções.</p> <p>Clientes: são ouvidos por canais formais; há mapeamento de necessidades.</p>	<p>A organização aprende com a experiência, desenvolve seu capital humano e entrega valor com base nas expectativas dos beneficiários.</p> <p>Conhecimento: institucionalizado, com base em sistemas, documentos e boas práticas.</p> <p>Pessoas (Funcionários): Capacitação continua alinhada à estratégia. Avaliação de desempenho ativa.</p> <p>Clientes: são segmentados e atendidos com foco em resultados e satisfação.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre a gestão do “Conhecimento, Pessoas (Funcionários) e clientes”, as instituições, segundo a Figura 11, começam a diferenciar os atendimentos conforme o perfil dos empreendedores, promovendo inclusão mais eficaz, com adoção da cultura orientada ao cliente. O conhecimento começa a ser organizado e compartilhado por casos ocorridos diferentes do padrão. As instituições compreenderam a necessidade de gerar desenvolvimento contínuo dos funcionários e oferecem treinamentos para desenvolvimento das competências atreladas ao cargo atual que se ocupa.

Para avançar para o próximo nível, a instituição precisa implementar a gestão do conhecimento, enxergando-a como resposta a problemas organizacionais e assumindo-a como papel estratégico na organização para aprender com sua própria experiência. Os clientes precisam ter segmentação, o atendimento começa a ser mais padronizado dentro de ‘divisões’ e se utiliza as melhores práticas identificadas no registro do banco de dados histórico. As boas práticas são identificadas em cada área e passam a ser o padrão a ser replicado. Os funcionários passam a ter treinamentos constantes alinhado ao planejamento estratégico e recebem avaliação de desempenho constante e, de preferência, 360 graus. A categoria “Cultura e Liderança” está analisada na Figura 12.

Figura 12 – Análise da categoria “Cultura e Liderança” no nível 3

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	"Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 4 – Integrado (Colaborativo)?"
Cultura e Liderança	3 – Padronizado (Gerenciado)	<p>Começa a surgir senso de pertencimento e alinhamento institucional. A cultura apoia os processos.</p> <p>Cultura Organizacional: Valores organizacionais são conhecidos e praticados parcialmente</p> <p>Liderança: Liderança técnica com abertura ao diálogo e à colaboração.</p>	<p>A cultura reforça o propósito institucional. Equipes engajadas em torno de metas e missão.</p> <p>Cultura Organizacional: Cultura baseada em colaboração, ética, foco no usuário e melhoria contínua.</p> <p>Liderança: Liderança estratégica, que inspira, escuta e direciona para resultados</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Para a “Cultura e Liderança”, percebeu-se que os valores organizacionais são conhecidos e praticados parcialmente, as lideranças técnicas são capacitadas e abertas ao diálogo e à colaboração. As instituições analisadas, de acordo com a Figura 12, conseguiram desenvolver o senso de pertencimento nas lideranças e fortaleceram a cultura organizacional, demonstrando alinhamento institucional; no entanto, esses avanços ainda podem ser significativamente aprofundados para atingir o próximo nível, que deve ser mais maduro e consistente.

Considerando que a cultura apoia os processos organizacionais, a instituição precisa desenvolver uma cultura forte em que os valores, crenças, normas e comportamentos comparti-

lhados pela organização são bem definidos, amplamente compreendidos e consistentemente praticados por todos os seus membros. Além disso, é necessário desenvolver as lideranças para que consigam direcionar os agentes de crédito rumo aos resultados, atuando de forma estratégica, inspiradora e com capacidade de escuta ativa. A próxima categoria analisada é “Tecnologias” e está sintetizada na Figura 13.

Figura 13 – Análise da categoria “Tecnologias” no nível 3

Categoria	Nível de Maturidade	Explicação do Nível Atual	“Quais medidas devem ser adotadas para evoluir para o nível 4 – Integrado (Colaborativo)?
Tecnologias	3 –Padronizado (Gerenciado)	<p>Melhora na confiabilidade de dados e no controle de processos. Apoio à gestão, mas ainda com limitações.</p> <p><u>Uso da Tecnologia:</u> Sistemas de gestão começam a ser usados para apoiar processos principais.</p> <p><u>Integração com os processos:</u> Tecnologia já está presente em fluxos operacionais e na geração de relatórios.</p>	<p>A gestão é orientada por dados (data-driven). Redução de riscos e maior transparência.</p> <p><u>Uso da Tecnologia:</u> Soluções tecnológicas integradas entre setores, com uso de indicadores e análise de dados.</p> <p><u>Integração com os processos:</u> Tecnologia alinhada ao planejamento e à tomada de decisões.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Quando se analisa a categoria “Tecnologia”, percebe-se que as empresas, segundo a Figura 13, estão usando tecnologias para auxiliar na tomada de decisão, na operação. Das instituições, 90% demonstraram forte interesse em desenvol-

vimento avançado de tecnologia da informação. Para avançar ao próximo nível de maturidade, são necessários sistemas interconectados, que possibilitam uma gestão baseada em dados, com relatórios em tempo real sobre a performance do programa e a situação dos beneficiários.

Para que isso ocorra, elas precisam de uso de tecnologia da informação construída especificamente para a área de gestão do microcrédito orientado. A automação reduzirá erros e irá melhorar a tomada de decisão. Sistemas totalmente integrados que conectam diferentes funções (por exemplo, cadastro de clientes, análise de crédito, acompanhamento de pagamentos e monitoramento de impacto) criarão a integração com o planejamento e a tomada de decisões. Na Figura 14 existe a síntese das boas práticas por categorias encontradas nas instituições que operam o PNMPPO no Brasil.

Figura 14 – Boas práticas por categoria

Categorias	Destaque das Boas Práticas adotadas pelas Instituições
 Escopo e Parcerias	Concessão de crédito com orientação básica repetidas com certa padronização. Parcerias pontuais para acesso ao Sistema de Informações de Créditos (SCR) do Banco Central do Brasil (Bacen), com governos locais para uso de salas, ou participação em feiras, eventos, com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) para uso de salas ou capacitação de agentes de crédito. Parcerias com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
 Governança Corporativa	Existência de Governança Corporativa instituída e uso de conselhos para análise e efetivação dos empréstimos ou para monitoramento. Alinham as ações às diretrizes do PNMPO. A organização adota práticas regulares de monitoramento, avaliação e prestação de contas.
 Alinhamento Estratégico	Há coordenação entre áreas e os processos começam a se alinhar ao planejamento institucional. Planos e metas definidas por área. Monitoramento periódico de resultados. Crescente uso de indicadores de desempenho.
 Método, Práticas Operacionais e Controle	Uso da tecnologia de microcrédito com os agentes de microcrédito para alcançar um público tão heterogêneo e carente de orientações. Uso de análise de risco e controle da inadimplência. A instituição começa a seguir diretrizes do programa, mas sem uniformidade ou rastreabilidade nos atendimentos e na gestão dos recursos. Algumas rotinas operacionais são criadas, mas variam muito entre unidades ou agentes. Os controles dos processos são reativos, aplicados alterações após falhas.
 Conhecimento, Pessoas (Funcionários) e Clientes	Início da cultura de orientação ao cliente. O conhecimento nas organizações está começando a ser organizado (com criação de cases passados, manuais...) e compartilhado com a instituição. Desenvolvimento de competências é vinculado às funções. Clientes ouvidos por canais formais, há mapeamento de suas necessidades.
 Cultura e Liderança	Uso de avaliação do desempenho, mas com pouca frequência. Capacitação das pessoas ocorre de acordo com suas funções. Os clientes são ouvidos por canais formais. Existe a cultura orientada ao cliente, mais ainda precisa de desenvolvimento.
 Tecnologia	Uso de dados para criação de informações para tomadas de decisão. Utilização de software de gestão para criar e alimentar indicadores por áreas. A integração do uso de tecnologia com os processos ocorre de forma incipiente em fluxos operacionais e na geração de relatórios básicos. Softwares auxiliam nos processos principais da organização, com módulos padrões de gestão (não são específicos para o PNMPO).

Fonte: Elaborada pela autora com informações da pesquisa e com base em (Bacen, 2025; BNDES, 2025).

No nível 5, as ações de melhoria proativas (melhoria contínua) e oportunistas, de acordo com a Figura 14, buscam inovações que possam fechar os *gaps* (lacunas) existentes entre a capacidade atual da organização e a capacidade requerida para alcançar os objetivos do negócio. Para finalizar a análise

da curva de maturidade da gestão com base no modelo utilizado, criou-se a Figura 14, que contém as boas práticas encontradas por categoria de análise.

Espera-se que as instituições almejem alcançar o nível 5 de maturidade dos processos. Um processo maduro é aquele que demonstra utilidade consolidada na prática institucional, está automatizado de forma funcional, gera informações confiáveis para tomada de decisão e apresenta mecanismos contínuos de monitoramento e melhoria, além de terem o máximo de boas práticas.

3. Destacando pontos relevantes

Para que as instituições avancem de maneira consistente nos níveis de maturidade de gestão e na operacionalização do PNMPO, destacam-se alguns pontos importantes relacionados às parceiras, financiamento das operações e *funding*, tomadores de empréstimos e agentes de microcrédito.

3.1. Parcerias

Para fomentar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao microcrédito orientado, identificou-se a necessidade de estabelecer parcerias com diversas instituições, visando atender demandas de apoio técnico e financeiro, além da capacitação de agentes de crédito, tomadores de empréstimos e gestores. Os entrevistados também destacaram a importância da integração entre governos municipais, estaduais e secretarias do trabalho, com o objetivo de promover ações efetivas que impulsionem o emprego, a geração de renda e o desenvolvimento econômico das comunidades locais.

Apontou-se ainda a necessidade de uma ampla divulgação nacional do PNMPO, por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, para aumentar a visibilidade e a credibilidade do programa, já que a falta de conhecimento por parte dos potenciais clientes gera desconfiança. Por meio de outras parcerias ou as próprias instituições, eles podem, por exemplo, realizar palestras nas escolas voltadas para jovens interessados em empreender, a fim de promover o programa e estimular o espírito empreendedor, entre outras possibilidades similares. Por fim, foi considerada essencial a criação de uma estratégia de comunicação que esclareça que o microcrédito não se trata de assistencialismo, utilizando uma linguagem acessível que dialogue efetivamente com a população de baixa renda.

Outro tipo de parceria essencial para que as instituições avancem em maturidade de gestão envolve a produção de tecnologias, uma vez que o desenvolvimento de *softwares* de gestão e aplicativos demanda mão de obra altamente qualificada e investimentos financeiros significativos. Também foram identificadas como necessárias parcerias com outros órgãos e instituições públicas para viabilizar o acesso a cadastros de potenciais clientes e informações financeiras, sempre respeitando os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Considerando que o PNMPO é voltado para a população em situação de maior vulnerabilidade, cujas demandas são multidimensionais abrangendo renda, educação, saúde, moradia, entre outros, nenhuma instituição, isoladamente, é capaz de responder a todos esses desafios. Nesse contexto, as parcerias

possibilitam ações mais coordenadas e integradas, promovendo o compartilhamento de custos, a redução da duplicidade de esforços e a ampliação do alcance das iniciativas, mesmo com recursos limitados.

3.2. Financiamento das operações e *funding*

Ficou evidente, com base nas entrevistas, que as instituições devem dar maior ênfase à gestão financeira e se destaca que a orientação ao microempreendedor é considerada essencial. No entanto, a capacitação do tomador de crédito em relação ao seu negócio está, em geral, fora do escopo das instituições operadoras de microcrédito, uma vez que essa atividade acarreta custos elevados e inviabiliza a operação. Essa constatação é relevante, já que os programas de microcrédito atualmente não estão focados na abertura de novos negócios, mas, sim, no apoio a microempreendedores que já possuem atividades em funcionamento. Assim, estas pessoas não sendo atendidas pelo programa precisam de uma outra iniciativa social para atendê-las.

Sobre a captação de *funding*, a pesquisa trouxe evidências de que existem críticas à estrutura atual de financiamento, com um desalinhamento entre as necessidades das instituições e as opções disponíveis. De modo geral, o cenário descrito evidencia a necessidade de aprimorar o acesso a recursos nacionais, especialmente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como forma de atender às demandas das instituições por uma taxa de juros menor, para ampliar o impacto social e possibilitar a expansão do programa. As respostas obtidas

na pesquisa realizada na região Sul revelam um panorama de financiamento permeado por desafios significativos. Um dos principais entraves apontados é a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de acessar os recursos do FAT e os recursos de exigibilidade dos depósitos à vista. Muitas instituições destacam que esse fundo seria uma alternativa altamente desejável, sobretudo por oferecer condições mais favoráveis, como taxas de juros reduzidas, o que ampliaria o alcance social das ações de microcrédito.

Ao se analisar as operações atuais das instituições que atuam no âmbito do PNMPPO, observou-se que elas enfrentam dificuldades para atender a população de menor renda, especialmente os extremos dos mais pobres. Isso ocorre porque as metodologias de microcrédito existentes não foram concebidas com esse público como foco principal, uma vez que os custos operacionais são significativamente elevados. Segundo relatos de algumas instituições, seria necessário aprimorar essas metodologias para que o atendimento a essa faixa populacional se tornasse viável. De modo geral, beneficiários do Cadastro Único ou do programa Bolsa Família não são diretamente contemplados pelas instituições operadoras, embora haja casos em que tomadores de empréstimo estejam inseridos nesses programas. Além disso, as altas taxas de captação de recursos financeiros agravam o problema, tornando inviável a atuação junto a esse público, sobretudo devido ao risco de inadimplência mais elevado.

A pesquisa identificou que os bancos utilizam os 2% de exigibilidade e, além disso, a maior parte dos recursos empregados nas operações de microcrédito provém de recursos próprios oriundos de depósitos à vista. No entanto, como o volume desses depósitos vem apresentando queda, o custo de captação tem se elevado, encarecendo o valor final dos recursos. No passado, os bancos recorriam a instituições como Itaú e Caixa Econômica Federal para captação de *funding*. Alguns bancos e algumas OSCIP estão em negociação com a Gerência de Fundos e Investimentos (GFIN) da própria Caixa Econômica Federal, buscando ampliar a captação com condições mais favoráveis, inclusive com taxas de juros mais baixas. Os bancos também monitoram continuamente o mercado para identificar eventuais excessos de liquidez e, quando necessário, solicita Depósitos Interfinanceiros Normais (DIN) para manter o equilíbrio financeiro. Além disso, utiliza a Tarifa de Abertura de Crédito (TAC) como mecanismo de cobertura parcial dos custos operacionais, assim como as demais instituições também o fazem.

Os bancos que operam o PNMPPO relataram que, anteriormente, recebiam o repasse dos 2% de exigibilidade de instituições financeiras como Itaú, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. No entanto, esse cenário mudou significativamente, pois bancos como o Santander e o próprio Itaú passaram a atuar como concorrentes diretos no segmento de microcrédito, o que resultou na interrupção desses repasses. Historicamente, os bancos e as OSCIP que atuam no PNMPPO também firmaram parcerias relevantes, como a realizada com o Banco Europeu, e outras instituições internacionais para captação de

funding para custear linhas de crédito para pessoas vulneráveis e empreendedoras. Atualmente, o banco enfrenta desafios relacionados ao aumento do custo de *funding* e à redução na oferta de recursos. Para manter suas operações, além de utilizar os 2% de exigibilidade, os bancos que atuam no PNMPPO passaram a recorrer a recursos próprios e à captação por meio de Depósitos Interfinanceiros Normais (DIN), como forma de equilibrar suas fontes de financiamento. Esse novo contexto tem pressionado a sustentabilidade financeira das operações de microcrédito, exigindo dos bancos maior eficiência na gestão de seus recursos e busca constante por alternativas de *funding* com taxas mais competitivas.

O risco associado à operação do programa Ceará Credi, oferecido pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece), é considerado elevado em comparação ao Banco do Nordeste (BNB), pois o Ceará Credi é uma operação relativamente nova, além do perfil do público-alvo, que inclui microempreendedores e indivíduos de baixa renda, como beneficiários do Cadastro Único (CadÚnico) e do Bolsa Família, e o fato de atender um público vulnerável como as mulheres com vertente especial desde março de 2023, estas que constituem cerca de 67,46% desses beneficiados (Ceará, 2023a; 2023b). Esse perfil aumenta o risco de inadimplência. Para mitigar esse risco e expandir o alcance do programa, o Governo do Estado do Ceará criou o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará (FIMPC), instituído pela Lei Complementar nº 230, de 7 de janeiro de 2021 e alterada pela Lei Complementar nº 239, de 09

de abril de 2021 (Ceará, 2021a, 2021b). O FIMPC visa apoiar microempreendedores individuais (MEI), trabalhadores informais e pequenos negócios da economia popular e solidária, com foco na inclusão produtiva e financeira.

A Adece utiliza recursos do FIMPC, juntamente com aportes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e retornos de empréstimos anteriores, para financiar o programa. Além disso, o Governo do Estado está em processo de constituição e implementação de uma Agência de Fomento do Ceará, que foi instituída, por meio da Lei nº 18.596/2023, e é vinculada à Secretaria do Trabalho do Ceará (Ceará, 2023a; 2023b). Embora o Ceará Credi não utilize explicitamente um fundo garantidor no modelo do Crediamigo do Banco do Nordeste (BNB) (2025), a criação da Agência de Fomento do Ceará e a utilização do FIMPC funcionam como mecanismos de mitigação de risco, facilitando o acesso ao financiamento e reduzindo o custo do crédito para os empreendedores.

A pesquisa indica que, de forma geral, as instituições demonstram interesse em atender às faixas de menor renda. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que haja captação de recursos com taxas de juros zero ou significativamente mais baixas, uma vez que o risco associado a esse público é maior, o que resulta em uma inadimplência elevada. Além disso, a operação torna-se mais cara, pois essa população exige maior orientação e apoio. Acrescenta-se que as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público de Santa Catarina, por sua vez, enfrentam dificuldades para acessar os 2% dos recursos de exigibilidade.

A pesquisa realizada na região Sul revelou um cenário de financiamento caracterizado por desafios consideráveis. Entre os principais fundos nacionais, destacam-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (Badesc). A Badesc se destaca, por meio da coordenação do programa Juro Zero do estado de Santa Catarina (Badesc, 2025; Santa Catarina, 2011), além de menções a instituições como Caixa Econômica Federal, BNP Paribas e Banco Daycoval entre outros e inclusive internacionais. No entanto, essas fontes são consideradas insuficientes para atender à demanda existente. Como alternativa, muitas instituições recorrem a fontes internacionais de financiamento, que, embora acessíveis, são frequentemente vistas como desfavoráveis graças às altas taxas de câmbio e aos elevados custos operacionais. As instituições também expressam críticas em relação à atual estrutura de financiamento, apontando um desalinhamento evidente entre suas necessidades e as opções disponíveis no mercado.

3.3. Tomadores de empréstimos

A pesquisa evidenciou diversos desafios para a expansão do microcrédito, sendo a inclusão financeira da população de baixa renda uma das principais barreiras, especialmente nas regiões Norte e em áreas periféricas. Outro obstáculo significativo é a falta de conectividade, que compromete a atuação dos agentes de crédito no processo de orientação aos tomadores. Essa limitação transcende a função do PNMPO como política de desenvolvimento, que pressupõe a atuação em

parceria entre os setores público e privado. No início do programa de microcrédito no Brasil, havia uma abordagem integrada que combinava a liberação de crédito com ações de capacitação e assessoria técnica. No entanto, esse modelo foi praticamente abandonado pelas instituições que ainda operam no setor, por ser considerado excessivamente oneroso. Os gestores entrevistados foram unânimes em afirmar que os tomadores de empréstimos, em sua maioria, apresentam baixa escolaridade, pouco conhecimento em gestão e limitada compreensão sobre o próprio negócio, o que impõe inúmeros desafios aos agentes de crédito, cuja função inclui a orientação desses empreendedores.

Os empreendedores possuem dificuldades de acesso à formação visto que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), sob gestão do Ministério da Educação (MEC), não consegue cobrir todo o território nacional (Brasil, 2023c). Entretanto, ações como a do governo estadual de Minas Gerais, com o programa Empreenda Jovem, é uma das iniciativas com o objetivo de ofertar vagas em cursos de qualificação profissional para a formação e desenvolvimento de competências e habilidades relacionadas ao Empreendedorismo (Minas Gerais, [2025]). Outro exemplo é o Capacita BR, que é o sistema de ofertas de capacitação do empreendedor do Governo Federal, foi liderado pelo extinto Ministério da Economia e Secretaria de Governo Digital e lançado em 2022 (Brasil, 2023a, 2023b, [2025a, 2025b]). Esse portal tem o objetivo de conectar o empreendedor de pequeno porte à rede de oferta de soluções de assistência técnica e gerencial, com-

posta por agentes do sistema S, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), instituições de educação profissional e tecnológica, universidades e demais ofertantes de soluções de apoio à gestão e ao desenvolvimento técnico empresarial. Dessa forma, esses tipos de ações deveriam estar integrados às políticas de microcrédito, capacitando os tomadores de créditos das iniciativas empreendedoras.

3.4. Agente de microcrédito

Os entrevistados destacaram que a atuação do agente de microcrédito precisa ser ampla e multifacetada, uma vez que os perfis dos usuários atendidos são bastante diversos. O agente deve integrar conhecimentos e ações voltadas ao apoio ao empreendedorismo, o que representa um grande desafio, considerando que o microcrédito busca promover a inclusão social, o combate à pobreza e o desenvolvimento das comunidades locais. Quando se analisa o universo dos microempreendimentos familiares de baixa renda, percebe-se uma atuação dispersa em inúmeros setores, segmentos e nichos, são mais de 400 tipos de atividades distintas. Esse cenário exige que o agente de microcrédito seja capaz de oferecer orientação não apenas sobre o negócio em si, mas também em temas como gestão, finanças e até tecnologia. A formação qualificada desses agentes é fundamental e fica sob responsabilidade das instituições operadoras do PNMP. No entanto, para garantir uma formação consistente, que contemple a complexidade do escopo de atuação desses profissionais, são necessários tempo e investimentos significativos em capacitação.

É importante destacar que, atualmente, não há no mercado brasileiro cursos específicos de formação, técnicos, de graduação tradicional ou tecnólogos voltados exclusivamente para microcrédito ou microfinanças. Essa lacuna torna o desafio ainda maior, uma vez que as instituições operadoras de microcrédito precisam recrutar profissionais sem formação específica na área, geralmente com escolaridade de nível médio. Ao serem contratados, esses agentes precisam passar por uma formação completa, desde o básico ao avançado, em uma ampla gama de temas, incluindo: fundamentos do microcrédito, legislação vigente, gestão de pequenos negócios, políticas públicas, funcionamento do PNMPO, atendimento ao público, marketing, análise de risco, controle de estoque, fluxo de caixa, além de conhecimentos sobre os diversos tipos de empreendimentos atendidos, uso de tecnologias e as formas de formalização e benefícios disponíveis para microempreendedores. Diante disso, propõe-se que o Ministério do Trabalho e Emprego disponibilize ações de capacitação padronizadas, como cursos online, com conteúdo obrigatório para todos os agentes de microcrédito que atuam no âmbito do PNMPO, de forma a uniformizar a formação mínima exigida e garantir maior qualidade e efetividade na operação do programa.

4. Visão de futuro

O Fórum Nacional do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, reativado em 2024, foi destacado positivamente pelas instituições participantes, que enfatizaram a importância de sua manutenção no médio e longo prazo. Reconhecido

como um espaço essencial para a construção coletiva, por meio do diálogo e do compartilhamento de experiências, o Fórum deve evoluir para uma instância mais efetiva de articulação prática entre os diversos atores envolvidos. Seu fortalecimento é considerado estratégico para consolidar o microcrédito como um instrumento de inclusão produtiva, geração de trabalho e renda para os microempreendedores populares.

Foi também levantado como resultado da pesquisa a necessidade de fiscalização mais rigorosa sobre os novos operadores do mercado, a fim de verificar se estão, de fato, atuando no âmbito do PNMPPO com o componente obrigatório da “orientação” ao microempreendedor. Para ampliar a capilaridade do programa, é fundamental reduzir os elevados custos operacionais, especialmente considerando que o desenvolvimento e a implementação de tecnologias demandam investimentos significativos. Nesse sentido, sugere-se o estabelecimento de parcerias com instituições de ensino, viabilizadas por meio das associações representativas do setor, como a AMCRED e a ABCRED, para apoiar essas demandas tecnológicas. Além disso, foi proposta a criação de benefícios específicos para as OSCIP, similares aos previstos na Lei do Bem, como forma de incentivar o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas à operação do microcrédito produtivo orientado.

Outro ponto que merece atenção é o fato de muitos gestores entrevistados demonstrarem desconhecimento sobre aspectos básicos, como o código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) de suas próprias empresas ou mesmo a existência da Classificação Brasileira de Ocupações

(CBO) para a função de agente de microcrédito. Esses achados reforçam a necessidade de capacitação também voltada aos gestores. Para que o programa alcance efetivamente a população de baixa renda em situação de maior vulnerabilidade, é fundamental investir na formação contínua de agentes de crédito, gestores e lideranças das instituições que operam no âmbito do PNMPO. Além disso, destaca-se a importância da realização de mais pesquisas e estudos sobre o tema, bem como da revisão da metodologia adotada, com base em trocas de experiências internacionais. Países como Peru, México, Guatemala, República Dominicana, Equador, Bolívia e Bangladesh, que possuem políticas de microcrédito mais consolidadas, podem servir como referência para aprimoramentos no modelo brasileiro.

O desenvolvimento da pesquisa evidenciou o forte engajamento e a dedicação dos gestores e agentes de crédito ao serviço prestado, demonstrando verdadeiro comprometimento com a desafiadora missão de atuar com a população de baixa renda, carente em diversos aspectos. Muitos desses profissionais abriram mão de oportunidades de trabalho mais vantajosas, motivados pela crença no potencial transformador do programa e no impacto positivo gerado nas comunidades atendidas. Ficou claro, ao longo da pesquisa, o forte caráter social da atuação das instituições, o que reforça a necessidade de incorporar essa dimensão às práticas organizacionais, por meio da criação e atualização contínua de indicadores sociais. Tais indicadores são fundamentais para demonstrar, em termos quantitativos, as demandas não atendidas e os benefícios gerados por essa política pública, oferecendo maior clareza ao poder público sobre suas necessidades e resultados.

De modo geral, as instituições relataram sentir falta de uma maior proximidade com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), especialmente considerando que, à época das entrevistas, o Fórum Nacional do PNMPO encontrava-se desativado. Também foi apontada a necessidade de treinamentos de capacitação, abordando temas como legislação, atualizações normativas e práticas operacionais, a fim de uniformizar os entendimentos sobre as diretrizes e demandas do microcrédito produtivo orientado. As instituições demonstraram disposição para participar de cursos online e reconhecem que essa é uma atribuição que deveria ser coordenada pelo MTE. Para fortalecer o programa e ampliar seu apoio político, foi identificado que, atualmente, a prestação de contas das instituições é limitada ao aspecto financeiro. Nesse sentido, propõe-se que o MTE desenvolva e mantenha um conjunto de indicadores sociais padronizados, com base em um banco de dados atualizado, que permita evidenciar de forma mais clara o impacto social do programa e justificar sua relevância como política pública.

As instituições de forma geral sentem falta de proximidade com o MTE (considerando que na época das entrevistas o Fórum Nacional do PNMPO estava desativado), necessidade de treinamentos de capacitação (legislação, novidades, entre outros) para uniformizar os entendimentos, necessidades do microcrédito, sendo que estão dispostos a fazer cursos online e entendem que essa seria uma função do MTE. Para que o programa ganhe força e apoio político, identificou-se que a prestação de contas das instituições é financeira e a proposta seria o MTE criar e fazer a manutenção da criação de indicadores sociais, para um banco de dados atualizado com números.

Houve também o questionamento de criação de um modelo de risco incluindo o fator comportamento, para aumento da precisão da análise de crédito, pois o uso de fatores comportamentais permite avaliar riscos de inadimplência de uma forma mais realista, visto que muitos tomadores de empréstimos não possuem histórico financeiro ou inclusão financeira. Outra sugestão seria as associações AMCRED e ABCRED serem responsáveis por parcerias com instituições de ensino para propor o desenvolver deste instrumento.

A pesquisa evidenciou a necessidade de discutir e revisar alguns pontos da legislação vigente relacionada ao microcrédito produtivo orientado. Entre as principais sugestões apresentadas pelas instituições, destacam-se: (i) aumento do percentual de exigibilidade dos depósitos à vista destinado às operações de microcrédito; (ii) criação de um fundo garantidor nacional para mitigar riscos e ampliar o acesso ao crédito; (iii) elaboração de uma Lei Nacional de Microfinanças, que consolide e normatize o setor; (iv) atualização do teto de financiamento de R\$21.000,00, considerado defasado frente à inflação acumulada, sendo sugerido o valor de R\$50.000,00; (v) criação de novas linhas de crédito com prazos mais longos, voltadas não apenas a investimentos produtivos, mas também a gastos como capacitação, reformas ou aquisição de veículos; (vi) revisão das faixas de enquadramento por faturamento, tendo em vista que o Microempreendedor Individual (MEI) pode faturar até R\$81 mil por ano, enquanto o PNMPPO admite tomadores com até R\$360 mil, sendo o valor igual ao limite de microempresários, o que gera uma

lacuna e dificulta a gestão do programa; e (vii) recomendação para que o Ministério do Trabalho e Emprego crie e mantenha um banco de dados atualizado sobre os tomadores de empréstimos do PNMPO, com registros de participação em outras políticas públicas e indicadores de geração de emprego e renda.

O desafio é gigante, em especial para instituições pequenas, pois os custos operacionais da atividade são altos e os custos para desenvolvimento de softwares são milionários. Até mesmo para as grandes instituições, o desafio é grande, pois não há soluções prontas no mercado que se adaptam facilmente e, por isso, há necessidade de projetos, o que leva tempo e muitos recursos envolvidos. Outro grande ponto apontado pelos gestores foram os altos custos em treinar os agentes de créditos em assuntos tão distintos, porém necessários para sua atuação como: (i) entendimento de microcrédito e microfinanças; (ii) atendimento do público; (iii) assuntos de gestão do empreendimento; (iv) conhecimento do negócio do cliente; (v) formalização.

Desafios para atingir a maturidade organizacional

Considerando todos os pontos identificados na pesquisa, além de considerar que as instituições operam uma política pública destinada a camada mais pobre da população, deve-se ter em conta a necessidade de ações conjuntas para avançar neste programa. Desenvolver e treinar os agentes de microcrédito, para conseguir ser efetivo em auxiliar o microempreendedor na sua área de atuação e fazer a gestão do seu negócio é um desafio que precisa de parceiros, pois os assuntos são vastos e, como há uma baixa escolaridade, este é um

problema social. Evidenciar os resultados dessa política pública é essencial para que se tenha dimensão do seu alcance, assim como políticas como o Bolsa Família, que possui ampla divulgação e é baseada em mensuração de resultados.

Outro grande desafio é a implementação de gestão do conhecimento como resposta aos problemas organizacionais, para transformar conhecimento em valor estratégico e, assim, ser uma instituição que aprende com o próprio histórico, principalmente quando a organização enfrenta problemas como perda de expertise, falta de colaboração, baixa inovação e ineficiência e público-alvo com diferentes tipos de necessidades. Então, essa implementação é importante para: (i) mapear o conhecimento: o conhecimento será preservado e compartilhado; (ii) criar um repositório de conhecimento: desenvolvendo uma plataforma interna na qual todos podem registrar procedimentos, lições aprendidas e padrões técnicos; (iii) criar programas de mentoria: os mais jovens ou mais recentes na função passam a aprender com os mais antigos; (iv) criar entrevistas de saída dos funcionários e documentação do histórico de projetos e, assim, a organização reduzirá retrabalhos e gastos; (v) comunidades de práticas: a cultura organizacional irá se tornar mais colaborativa, com grupos multidisciplinares que se reúnem regularmente para discutir soluções, novas tecnologias e melhorias nos processos; (vi) trocar experiências com outras instituições; (vii) buscar melhoria contínua dentro de seus processos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *BADESC* *Início*. Florianópolis: Badesc, [2025]. Disponível em: <https://www.badesc.gov.br/portal/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES OPERADORAS DE MICRO-
CRÉDITO E MICROFINANÇAS. *Abcred Home*. São Paulo: ABCRED,
[2025]. Disponível em: <https://abcred.org.br/>. Acesso em: 04 jun. 2025.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS
INTERNATIONAL. *Guia para BPM corpo comum de conhecimento (BPM,
CBOK®) – Versão 4.0*. São Paulo: ABPMP, 2021. Disponível em: <https://www.abpmp-br.org/educacao/bpm-cbok/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

ASSOCIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE MICROCRÉDITO E MICROFINAN-
ÇAS DA REGIÃO SUL DO BRASIL. *AMCRED-SUL Home*. Florianópolis:
AMCRED, 2017. Disponível em: <https://www.amcredsc.org.br/>. Acesso
em: 04 jun. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Sistema de Informações de Créditos
(SCR)*. Brasília: Bacen, [2025]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/scr>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BANCO DO NORDESTE. Crediamigo supera em 10% meta de R\$ 500
milhões da primeira fase do Programa Acredita no Primeiro. *BNB*, 27
jan. 2025. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/imprensa/noticias/-/asset_publisher/QGdgGhxvRtMv/content/crediamigo-supera-em-10-meta-de-r-500-milh%C3%B5es-da-primeira-fase-do-programa-acredita-no-primeiro-passo/44540. Acesso em: 16 jun. 2025.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.
BNDES Home. Brasília: BNDES, [2025]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Capacita.gov.br oferece cursos gratuitos de transformação digital. Gov.br, Brasília, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/06/capacita-gov-br-oferece-cursos-gratuitos-de-transformacao-digital>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1154, de 1º de janeiro de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...] de outubro de 2020. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 20 jun. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Pronatec – Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Gov.br, Brasília 20 dez. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas_suplementares/educacao_profissional_e_tecnologica/ps-pronatec. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Bem-vindo ao Capacita. Gov.br, Brasília, [2025a]. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/capacita>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Portal do empreendedor. Gov.br, Brasília, [2025b]. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado*. Brasília: MTE, [2025c]. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/emprego-e-renda/pnmpo>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CEARÁ. Lei Complementar nº 230, de 07 de janeiro de 2021. Institui o Programa Microcrédito Produtivo do Ceará, e cria o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 07 jan. 2021a. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/industria-e-comercio-turismo-e-servico/item/8103-lei-complementar-n-230-07-de-janeiro-de-2021>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CEARÁ. Lei Complementar nº 239, de 09 de abril de 2021. Altera a Lei Complementar n.º 230, de 7 de janeiro de 2021, que institui o Programa Microcrédito Produtivo do Ceará e cria o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 09 abr. 2021b. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/industria-e-comercio-turismo-e-servico/item/8114-lei-complementar-n-239-09-de-abril-de-2021>. Acesso em: 10 jun. 2025.

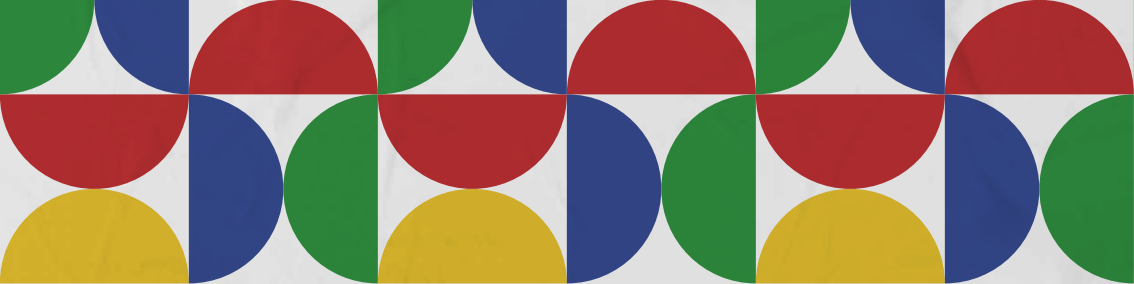
CEARÁ. Governo do Estado cria Agência de Fomento e libera R\$ 60 milhões para o Ceará Credi. *Ceara.gov*, Ceará, 27 nov. 2023a. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2023/11/27/governo-do-estado-cria-agencia-de-fomento-e-libera-r-60-milhoes-para-o-ceara-credi/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

CEARÁ. Lei nº 18.596, de 29 de novembro de 2023. Autoriza o poder executivo a constituir a agência de fomento do Estado do Ceará S.A. [...] de dezembro de 2018. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, Fortaleza, 1 dez. 2023b. Disponível em: <https://bela.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/8622-lei-n-18-596-de-29-11-23-d-o-1-12-23>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FISHER, D. M. The business process maturity model: a practical approach for identifying opportunities for optimization. *Business Process Trends*, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 01-07, 2004. Disponível em: <https://bp-trends.info/wp-content/publicationfiles/10-04%20ART%20BP%20Maturity%20Model%20-%20Fisher.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2025.

MINAS GERAIS. *Empreenda Jovem*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, [2025]. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/trabalho-e-emprego/educacao-profissional/empreenda-jovem>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SANTA CATARINA. Lei nº 15.570, de 23 de setembro de 2011. Institui o Programa Juro Zero, com o objetivo de incentivar a formalização de empreendedores populares, o investimento produtivo, a promoção da inclusão social e a geração de emprego e renda no Estado de Santa Catarina. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, 23 set. 2011. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/15570_2011_lei.html. Acesso em: 16 jun. 2025.



Grupos focais: as contribuições dos beneficiários do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Andréa Freire de Lucena

Claudia Regina Rosal Carvalho

Franco de Matos

Samuel Rufino de Carvalho

As políticas de microcrédito têm ganhado crescente importância como instrumento de inclusão social e produtiva, especialmente em contextos de informalidade e restrição ao acesso ao sistema bancário tradicional (Morduch, 1999). No Brasil, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) busca fomentar pequenos empreendimentos, promovendo autonomia financeira, geração de renda e dinamismo econômico local (Brasil, 2005). No entanto, a efetividade dessa política depende de sua aderência às realidades locais, do desenho institucional e do grau de orientação ofertado aos beneficiários (Bateman, 2010; Dowbor, 2008). Neste capítulo, foram identificadas as contribuições significativas da política

para a inclusão financeira, a formalização de negócios e a geração de renda, bem como as limitações estruturais relacionadas aos valores concedidos e às burocracias e insuficiências de articulação institucional.

Este capítulo faz parte de uma das etapas qualitativas de avaliação do PNMPO, implementada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e teve como pedra angular a realização dos grupos focais com o objetivo de escutar os beneficiários e as beneficiárias de microcrédito pertencentes aos municípios do Ceará, do Pará e de Santa Catarina. Este capítulo, portanto, divide-se, além desta introdução, em outras sete partes: Considerações metodológicas: os grupos focais (1); Caracterização dos beneficiários, dos empreendimentos e das necessidades de crédito (2); Avaliação dos beneficiários em relação à contratação do crédito e à política de microcrédito (3); Avaliação dos beneficiários em relação à orientação e atuação dos agentes de crédito (4); Avaliação dos beneficiários em relação à integração de políticas (5); Análise dos achados de pesquisa e sugestões de aperfeiçoamento da política (6); considerações finais.

1. Considerações metodológicas: os grupos focais

A realização de grupos focais com beneficiários e beneficiárias do PNMPO se fez relevante para avaliar a eficácia, o impacto e as possíveis melhorias na implementação dessa política pública. Essa metodologia permitiu uma análise aprofundada das necessidades reais dos microempreendedores e das microempreendedoras, com base em uma escuta atenta com vistas a captar os desafios financeiros, os problemas de acesso ao crédito e as lacunas relacionadas ao suporte orientado.

Os grupos focais aconteceram em três estados diferentes, entre os meses de junho e setembro de 2024. Ao todo, foram 41 rodadas, realizadas em 38 cidades de três estados, Ceará (17 cidades), Pará (12 cidades) e Santa Catarina (9 cidades). No Ceará, as cidades selecionadas foram: Acaraú, Aracati, Canindé, Caucaia, Crato, Fortaleza (duas rodadas), Iguatu, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Ocara, Quixadá, Russas, Sobral, Tauá, Tianguá. Em Santa Catarina, as cidades foram Blumenau, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Florianópolis (duas rodadas), Joinville, Rio do Sul, São Miguel d'Oeste. No Pará, as cidades foram Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Barcarena, Benevides, Belém (duas rodadas), Castanhal, Igarapé Miri, Marabá, Marituba, Santa Izabel do Pará e Santarém.

Para a execução do grupo focal, foram desempenhadas as seguintes atividades:

1. Identificação do número de beneficiários de microcrédito produtivo orientado por estado brasileiro;
2. Seleção dos estados brasileiros que tivessem um número significativo de beneficiários e com atuações distintas das instituições fornecedoras de microcrédito;
3. Definição das cidades tomando por base a quantidade de beneficiários nos estados selecionados (Ceará, Pará e Santa Catarina);
4. Contato com as instituições fornecedoras de microcrédito com o objetivo de explicar a avaliação do PNMPQ;

5. Identificação e seleção dos beneficiários para participação dos grupos focais com o auxílio das instituições;
6. Levantamento de orçamentos para a contratação de espaços para a execução dos grupos focais;
7. Levantamento de orçamentos para a contratação de lanche (*coffee break*) para disponibilizar aos beneficiários durante a realização dos grupos focais;
8. Confecção de camisetas com logo do projeto de avaliação do PNMPO para disponibilizar aos participantes;
9. Elaboração de *flyers* digitais, com o convite e explicação do local e da proposta do evento, para envio aos beneficiários por intermédio das instituições de microcrédito.

Para a realização dos grupos focais, houve uma divisão de equipes. Cada equipe contou com dois ou três pesquisadores(as). Os grupos focais duraram entre 30 minutos e 1 hora e 50 minutos. Ao todo, houve 41 horas e 46 minutos de gravações, as quais foram transcritas e sistematizadas em planilha.

A análise de conteúdo foi escolhida como técnica para esta etapa qualitativa. Essa abordagem consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 2000, p. 38). Dado o montante de material empírico coletado das gravações e transcrições dos grupos focais, a análise de conteúdo é de grande valia, pois possibilita a agregação das respostas dos participantes em grupos temáticos, os quais são denominadas categorias.

O objetivo dessa divisão em categorias, então, reside “em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (Bardin, 2000, p. 105). Essa categorização pode seguir dois sentidos, a depender da escolha dos pesquisadores. O primeiro, *do geral para o particular*, diz respeito à criação de categorias previamente à análise, sendo as respostas agrupadas conforme temáticas pré-estabelecidas. O segundo, *do particular para o geral*, foi o escolhido nesta pesquisa. Para essa técnica, as categorias surgem com base nas respostas dadas (Bardin, 2000). Ela foi escolhida tendo em vista a variedade de questões e a quantidade de rodadas nos grupos focais, podendo surgir temáticas distintas a depender da localidade, do tipo de empreendimento, da instituição de crédito e do beneficiário.

Para tanto, a metodologia deste capítulo possui algumas características específicas. Primeiramente, a coleta do material empírico foi efetivada pela escuta dos áudios dos grupos focais e transcrição das respostas às perguntas. As respostas foram agrupadas em células em uma tabela. Para cada célula, encontra-se algum tipo de resposta. Por exemplo, para uma pergunta sobre a crítica ao programa de microcrédito, um participante pode dizer que “não consegue acessar o aplicativo após as 22h” e que “a taxa de juros é muito alta”. Nesse caso, apesar de ser a resposta de apenas um participante, cada uma fará parte de uma célula específica, pois abordam temas diferentes. Cada célula corresponde, então, a uma ocorrência. As células, então,

foram categorizadas a depender do tipo de resposta. Para os exemplos supracitados, elas dizem respeito às categorias *dificuldade com o aplicativo* e *juros altos*, respectivamente.

Algumas respostas tiveram muitas categorias. A título de exemplo, a segunda pergunta do questionário obteve 69 categorias diferentes. Quando muitas categorias surgiram para uma pergunta, elas foram reagrupadas em subcategorias, as quais foram chamadas de tópicos. Como ilustração, nos casos supracitados, as categorias fazem parte dos tópicos **dificuldades e crítica à agência/programa/ações**. Para maior clareza na leitura, os tópicos foram grafados em negrito e as categorias em itálico. As perguntas também aparecem em itálico e as falas dos participantes, entre aspas.

2. Caracterização dos beneficiários, dos empreendimentos e das necessidades de crédito

A atividade e a política de microcrédito no Brasil estão orientadas para apoiar pequenos e microempresários, além de empreendimentos pouco estruturados, do qual fazem parte empreendedores informais e trabalhadores por conta própria (Cacciamali; Matos; Macambira, 2014; Costa, 2014). A legislação do PNMPPO caracteriza os pequenos e microempresários do microcrédito com base no estabelecimento de um valor máximo da receita bruta anual, equiparado àquele definido em lei para o enquadramento de microempresas (Brasil, 2018).

Nos grupos focais realizados, procurou-se identificar tanto a natureza quanto o porte das atividades econômicas realizadas pelos participantes. Para tanto, a primeira questão versou

sobre: *Questão 1) apresentações pessoais e breve relato sobre os empreendimentos beneficiados.*

No tocante aos tipos de empreendimentos, surgiram 33 categorias, das quais houve uma maior ocorrência dos seguintes ramos econômicos: *vendas de produtos* (67 ocorrências), *alimentação* (51), *costura e confecção* (29) e *moda* (27), *beleza* (12) e *artigos culturais/artesanato* (11).

Os relatos evidenciaram uma multiplicidade de atividades, como revenda de roupas (enxoval de bebês, vestuário infantil, lingerie, roupa de cama, mesa e banho); serviços autônomos de costura e confecção igualmente podem ser destacados, como revenda de semijoias e bijuteria.

Também são comuns aqueles que atuam revendendo produtos da Boticário, Avon, Jequiti, Tupperware, entre outras empresas, assim como aqueles com atuação no ramo de estética: pequenos salões de beleza ou serviços relacionados à estética ofertados por conta própria (cabelereiro, manicure, massoterapia etc.). Dentre os mais comuns, cabe também ressaltar os empreendimentos na área de alimentação, em grande diversidade: acarajé, açaí, marmita, biscoito caseiro, salgados, bolo, lanches, espetinho etc. Foram também identificados empreendimentos na área de construção (serviços de pequenas obras reforma ou reparos, principalmente) e de veículos automotores (revenda de peças ou reparos e borracharia).

Nesses casos, constatou-se uma variedade de estruturação dos empreendimentos. Muitos empreendedores revelaram possuir ponto fixo (lojas, restaurantes, salões de beleza etc.), inclusive formalizados e contando com mão de obra igualmen-

te formal, ao passo que outros relataram improvisar locais de venda ou atendimento aos clientes em suas próprias residências, sendo que não eram incomuns os que atuavam em mercado ambulante ou em feiras livres.

Participaram dos grupos focais, por exemplo, um proprietário de churrascaria (outro, de um *pet shop*; outro, de uma gráfica; outro, de uma farmácia; ainda outra, de uma escola infantil), além de ambulantes que vendiam quentinhas em canteiros de construção civil e muitos sacoleiros que atuavam revendendo roupas e semijoias. Chamaram a atenção, igualmente, alguns clientes de microcrédito que não poderiam ser classificados como típicos empreendedores pouco estruturados: profissionais que atuam ofertando palestras motivacionais ou empresariais e uma profissional na área de advocacia são exemplos. Outrossim, houve alguns clientes do microcrédito que utilizam os recursos obtidos para obras de reforma residencial em vez da finalidade produtiva.

Interessante notar que alguns empreendedores relataram fazer uso de ferramentas tecnológicas para comercializar suas mercadorias (sobretudo as redes sociais, como o Instagram). Um dos participantes dos grupos focais possuía uma loja exclusivamente online para a venda de produtos eletrônicos. Os participantes, cujos empreendimentos eram menos estruturados, ressaltaram dificuldades em relação ao acesso à Internet (concernente à velocidade e qualidade) e à capacitação para utilização dessas ferramentas como efetiva forma de impulsionar suas vendas.

Por fim, cabe destacar que muitos dos clientes reunidos nos grupos focais atuavam em mais de uma atividade, característica também típica entre os empreendedores informais ou por conta própria, que buscam na diversificação uma estratégia de ampliar ou garantir sua renda. Uma das clientes, proveniente de Marituba (PA), por exemplo, relatou: “vendo Natura, Avon. Mas trabalho também mexendo com galinha, tenho bastante galinha d’Angola”.

No que tange ao tempo de acesso ao microcrédito, os empreendimentos reunidos nos grupos focais realizados possuíam anos de existência bastante diversificados. No entanto, eram mais incomuns os empreendimentos recém-criados, posto que as instituições que ofertam microcrédito usualmente determinam uma quantidade mínima de tempo de atuação no negócio para que o empreendedor tenha acesso ao crédito.

No que concerne ao acesso ao microcrédito, há um consenso de que essa atividade permite maior adesão daqueles com empreendimentos menos estruturados, graças às práticas bancárias inovadoras, operadas pelas instituições de microcrédito, que possibilita dirimir problemas associados às imperfeições do mercado de crédito e às assimetrias de informação, conceitos bastante explorados na literatura sobre a temática (Stiglitz; Weiss, 1981; Morduch, 1999).

Nesta pesquisa, procurou-se identificar como se deu o acesso dos clientes do PNMPO ao crédito, assim como levantar eventuais facilidades ou dificuldades que encontraram nesse processo. Nos grupos focais realizados, foi debatida a seguin-

te questão: *Questão 2) Como se deu o acesso ao microcrédito (eventuais dificuldades, exigências como garantia, experiência com grupos focais, ferramentas digitais).*

Dentre os participantes dos grupos focais, destaca-se a indicação pessoal por parte de conhecidos (amigos, familiares) como forma predominante por meio da qual tomaram conhecimento do programa de microcrédito (comumente denominada de “boca a boca”). Desse modo, referente ao conhecimento sobre o programa de microcrédito, surgiram 84 respostas, que foram divididas em 17 categorias. Destacam-se o contato por meio de *amigos* (40 ocorrências), do *agente de crédito* (10) e de *familiares* (7). A própria metodologia dos grupos solidários induz que clientes de microcrédito divulguem e busquem novos clientes para compor o grupo. Muito menos comuns foram relatos que atribuíram o conhecimento sobre o programa a órgãos governamentais (prefeitura (1), governo estadual (1)), ao *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae* (2) ou mesmo à *mídia* (4) (rádio, televisão e Internet). Nenhum relato surgiu atribuindo esse conhecimento ao Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Para além de como se deu o primeiro contato com o microcrédito, a segunda questão teve outras 416 respostas que versaram sobre os seguintes tópicos: **elogio à agência/programa/ações** (25,24% das ocorrências); **dificuldades** (22,36%); **demanda dos clientes** (18,27%) **crítica à agência/programa/ações** (13,22%); **características dos empréstimos** (10,34%) **orientação por parte da instituição** (3,13%); **requisitos da instituição** (3,13%); **ações/estratégias dos clientes** (3,13%); **atuação dos agentes** (0,96%); **sugestões dos clientes** (0,24%).

Para o primeiro tópico, **elogio à agência/programa/ações**, houve 105 ocorrências, das quais surgiram 15 categorias. As categorias com mais ocorrências foram:¹ *sem dificuldade burocrática* (27 ocorrências); *elogio à ajuda do empréstimo no empreendimento/vida* (24); *elogio ao aplicativo* (17); *elogio aos funcionários/banco* (10); *elogio aos juros zero* (6); e *elogio à taxa de juros* (5).

Constatou-se que, principalmente após a pandemia de Covid-19, iniciada no ano de 2020, as instituições de microcrédito passaram a disponibilizar ferramentas bancárias eletrônicas de relacionamento com o cliente, sobretudo com o desenvolvimento de aplicativos para a gestão financeira do microcrédito. Esses aplicativos foram elogiados pela maioria dos participantes reunidos nos grupos focais. Contudo, aqueles clientes do microcrédito que também possuíam contas em outras instituições financeiras entendem que as ferramentas disponíveis para operar o microcrédito ainda podem evoluir bastante. Ficou evidenciado, por fim, que nem todas as instituições de microcrédito disponibilizam ferramental tecnológico adequado, principalmente as menores, como as Organizações da Sociedade Civil para Interesse Público (OSCIP).

A taxa de juros praticada pelo programa de microcrédito pode ser considerada o ponto forte no entendimento dos empreendedores reunidos nos grupos focais, abaixo daquelas outras encontradas no mercado. Houve também um generalizado

1. Por causa do espaço, não serão descritas todas as 69 categorias de respostas surgidas para esta questão. Isso também se aplica às outras questões com muitas categorias.

entendimento de que as instituições que operam o programa e que encaminharam clientes para os grupos focais são bastante transparentes e fidedignas em relação às demais taxas cobradas pelo financiamento (Taxa de Abertura de Crédito (TAC) e seguro, por exemplo). A atuação dos agentes de crédito, em geral, também é apontada como ponto forte do programa.

O tópico **dificuldades** contou com 93 ocorrências, as quais foram agrupadas em oito categorias. Dentre elas, as com maiores incidências foram: *dificuldade em conseguir avalista/fiador* (33 ocorrências); *dificuldade quando algum participante do grupo atrasa o pagamento* (23); *dificuldade com o aplicativo* (14); e *dificuldade na escolha dos participantes dos grupos solidários* (12).

Uma das principais críticas ao programa foi em relação à obrigatoriedade de formação de grupos solidários e às dificuldades em acessar o microcrédito de forma individual em algumas instituições de crédito, em razão, nesse caso, da exigência de avalistas. As instituições de microcrédito exigem avalistas com “nome limpo”, muitas vezes mais de um: “é difícil conseguir avalista de confiança”, afirmou um dos clientes participantes (Florianópolis, SC). A principal preocupação quanto à formação do grupo solidário está associada à própria prática dessa metodologia por parte das instituições de microcrédito, que obriga os demais participantes do grupo a arcar com as obrigações financeiras, caso um deles se torne inadimplente. Foram relatadas muitas situações expondo a dificuldade de se formar um grupo solidário adequado. Nas palavras de um dos participantes da pesquisa, do grupo focal de Santa Izabel (PA): “Eu sei que é uma equipe [o grupo solidário], mas nós somos microempreendedores e não tem como cobrir o dinheiro do outro”.

O tópico **demanda dos clientes** teve 76 ocorrências, das quais apareceram 14 categorias. Aquelas com mais incidências foram: *demanda por maior valor* (44 ocorrências); *necessidade de carência* (7); *falta de ferramenta digital para os trâmites do empréstimo* (5); *pedido por mais empréstimos a juros zero* (3); *número de participantes do grupo solidário muito restrito* (3); *demanda por orientação* (3); e *impossibilidade de contratar individual* (3).

Outro ponto que gerou muita divergência de opinião nos grupos focais formados compreende o teto do valor de empréstimo estabelecido pelo programa de microcrédito. Claramente, os clientes com empreendimentos mais estruturados afirmam que o limite é muito baixo, dificultando a expansão de seus negócios. Contudo, aqueles que possuem empreendimentos menores, típicos da atividade informal ou conta própria, não compartilham o mesmo entendimento.

Ficou evidente que a inexistência de outras linhas de crédito bancário adequadas para acompanhar o crescimento dos negócios faz com que muitos empreendedores permaneçam tomando microcrédito, embora já não pertençam ao público-alvo dessa política. Chamou a atenção casos relatados (e não foram poucos) de empreendedores que se declararam clientes do microcrédito há mais de 10 anos (muitos acima de 20 anos).

No concernente ao tópico das **críticas**, houve 55 ocorrências, com sete categorias distintas, sendo as mais recorrentes: *reclamação de burocracias (nome limpo, carteira assinada, avalista etc.)* (16 ocorrências); *taxa inesperada/reclamação das taxas* (15); *juros altos* (10); e *crítica ao grupo solidário* (8). É importante destacar que, apesar de os elogios terem sido significativos, há uma

parcela dos beneficiários que se veem insatisfeitos com alguns procedimentos e as regras de acesso ao microcrédito, principalmente no tocante às taxas e às exigências burocráticas.

Para o tópico **características dos empréstimos**, houve 43 ocorrências, divididas em 14 categorias. As mais citadas foram: *especificidades do empréstimo* (12); *taxas cobradas* (7); *trata-tivas burocráticas com o agente* (6); e *diferença de juros para grupo composto somente por mulheres* (3).

O tópico **orientação por parte da instituição** contou com 13 respostas, divididas em duas categorias: *inflexibilidade do número de parcelas* (9 ocorrências); *indicação de onde procurar/fazer capacitação* (4). Já para o tópico de **requisitos da instituição**, houve 13 respostas, agrupadas igualmente em duas categorias: *necessidade de o agente/banco saber como o dinheiro vai ser investido/qual o retorno* (11 ocorrências); *vantagens em pagar antecipado* (2).

O tópico **ações/estratégias dos clientes** apresentou 13 respostas, com quatro categorias: *como utilizam o empréstimo* (6 ocorrências); *não deixar de pagar/atrasar* (3); *apoio mútuo como avalista* (2); *quantidade de empréstimos adquiridos* (1); *não necessidade de avalista* (1). Por fim, os tópicos **atuação dos agentes** e **sugestões dos clientes** contaram com apenas uma categoria cada, ambas homônimas, com quatro e uma ocorrências respectivamente.

A próxima questão visa a compreender a relação dos usuários com outras instituições de crédito, principalmente aquelas que não atuam diretamente com o microcrédito. O objetivo é elucidar qual a opinião dos beneficiários acerca das vanta-

gens e desvantagens de outras formas de acesso ao crédito: *Questão 3: vocês já haviam buscado, ou recorrem, a outras instituições para acessar crédito? Qual o diferencial da instituição de crédito?*

Para essa questão, houve 163 respostas, as quais foram divididas em 15 categorias. As categorias com maior ocorrência foram: *juros/taxas maiores no outro banco/programa* (36 ocorrências); *não acessaram/recorreram a outras instituições* (25); *já acessaram/recorreram a outras instituições* (24); *maior burocracia no outro banco/programa* (16); *menos vantagem no outro banco/programa* (16); *maior vantagem no outro banco/programa* (11); *menor burocracia no outro banco/programa* (11) *conhece outros, mas não adquiriu* (10).

Em maioria, os beneficiários que acessaram outras instituições de crédito desvelaram opiniões negativas acerca dessas outras experiências, principalmente no que concerne às taxas, às burocracias e às vantagens gerais. Um participante do grupo focal de Ananindeua, Pará, relatou: “Eu tenho outra linha. O diferencial é a taxa. A taxa aqui [instituição de microcrédito] é totalmente diferenciada dos outros bancos e a gente não tem essa dificuldade que é nos outros”.

Ainda assim, há relatos entre os participantes da pesquisa de que, ao mesmo tempo, eles buscam outras formas de financiamento no mercado bancário convencional (bancos comerciais, cooperativas de crédito, consignado), em financeiras e mesmo com agiotas. A principal razão estaria relacionada ao limite de empréstimo estabelecido pelo programa de microcrédito, uma vez que as condições do programa governa-

mental são muito mais vantajosas, especialmente em relação à taxa de juros praticada: “Tem o (nome de uma cooperativa de crédito); oferece muito mais dinheiro com mais tempo pra pagar, mas claro com os juros bem mais alto. Tem taxa de adesão também. Mas eu precisava. Eu fiz” (São Miguel d’Oeste, SC).

3. Avaliação dos beneficiários em relação à contratação do crédito e à política de microcrédito

Uma das avaliações das percepções de microempreendedores atendidos pelo PNMPO nos estados do Ceará, Pará e Santa Catarina foi feita com base na questão: *Questão 4) Na opinião de vocês, quais os pontos fortes do microcrédito oferecido pelo (a) (aqui foi mencionado o nome da instituição avaliada) e no que este programa poderia ser aperfeiçoado?* Para essa pergunta, surgiram 168 respostas, as quais foram agrupadas nos seguintes tópicos: **valor e condições do crédito** (43,4% das ocorrências); **agilidade e simplicidade no processo** (17,8%); **modelo solidário (responsabilidade compartilhada)** (12,4%); **relacionamento com o agente de crédito** (10,1%); **orientação técnica e acompanhamento** (9,5%); **burocracia e critérios de elegibilidade** (6,5%).

O primeiro tópico, **valor e condições do crédito**, se destacou com 73 ocorrências, divididas em 10 categorias. Nesse grupo se concentram os depoimentos que criticam ou sugerem melhorias nas condições financeiras do crédito ofertado. Muitos respondentes consideram o valor insuficiente para suas necessidades, além de apontarem taxas elevadas e prazos curtos, respostas que já apareceram na questão anterior. As catego-

rias foram: *demanda por maior valor* (40 ocorrências); *diminuir as taxas (TAC, seguro etc.)* (7); *taxa de juros vantajosa* (5); *diminuir a taxa de juros* (5); *necessidade de carência* (6); *demanda por diminuição dos valores das parcelas* (3); *demanda por prazos maiores para o pagamento* (2); *demanda por flexibilização no pagamento das parcelas* (2); *elogio às taxas/seguro* (2); *não existência de taxas* (1).

O segundo tópico, **agilidade e simplicidade no processo**, contou com 30 ocorrências, das quais surgiram 11 categorias que incluem: *agilidade/prazos rápidos* (6 ocorrências); *burocracia facilitada* (4); *não ter que ir presencialmente* (3); *facilidade de renovação* (1); *elogio ao aplicativo* (1); *elogio ao programa* (1); *boa comunicação/informação* (3); *oportunidade de crescer* (3); *demanda por um lugar onde expor o trabalho/produtos* (2); *necessidade de cartão de crédito/maquineta* (3); *dificuldade com o aplicativo* (3).

Nesse caso foram mencionadas melhorias como a redução da necessidade de comparecimento presencial, facilitação na renovação de crédito, utilização de canais digitais e maior praticidade nas etapas de solicitação e contratação.

Quanto ao terceiro tópico, **modelo solidário (responsabilidade compartilhada)**, houve 21 ocorrências, divididas em 2 categorias: *dificuldade com o grupo* (19 ocorrências) e *desejo de poder fazer o empréstimo individual* (2). As críticas e sugestões desse agrupamento dizem respeito ao formato do crédito solidário, baseado na formação de grupos. Alguns respondentes relataram conflitos, dificuldades de responsabilização compartilhada e expressaram desejo de autonomia na contratação, relatos também já mencionado na pergunta anterior.

O quarto tópico, que corresponde ao **relacionamento com o agente de crédito**, obteve 17 ocorrências, agrupadas em seis categorias. Nesse tópico estão as falas que expressam insatisfação ou sugestões para melhorar a relação direta com os agentes de crédito, incluindo comunicação, confiança e postura dos atendentes. Alguns entrevistados sugerem maior empatia e comprometimento por parte dos agentes. As categorias foram: *falta de orientação* (6 respondentes); *orientação/apoio* (4); *boa comunicação/informação* (3) – *com foco na relação interpessoal*; *falta de transparência na comunicação* (1); *desconfiança do banco em relação aos clientes* (1); *melhorar a questão dos avalistas* (2).

O quinto tópico, **orientação técnica e acompanhamento**, apresentou 16 ocorrências, divididas em seis categorias. As respostas agrupadas aqui refletem a carência de acompanhamento técnico e orientações mais precisas sobre o uso do crédito, planejamento financeiro e gestão dos negócios. Apenas a minoria reconhece que houve esforço de orientação, especialmente nos casos em que a atuação do agente de crédito foi mais próxima, pois eram pessoas já com algum tipo de relacionamento.

Os entrevistados apontam a necessidade de um suporte mais contínuo, que vá além da liberação do recurso. As categorias foram: *falta de orientação* (6 ocorrências); *orientação/apoio* (4); *boa comunicação/informação* (3); *falta de transparência na comunicação* (1); *transparência* (1); *desconfiança do banco em relação aos clientes* (1).

Por último, para o tópico **burocracia e critérios de elegibilidade**, houve 11 ocorrências, divididas em três categorias. Esse agrupamento abrange as menções a entraves burocráticos e exigências vistas como impeditivas ou excessivas, como a necessidade de avalistas ou o não acesso à carência. Algumas falas indicam a frustração por não atender aos critérios exigidos. As categorias incluídas foram: *burocracia elevada* (3 ocorrências); *necessidade de carência* (6); *melhorar a questão dos avalistas* (2).

A grande maioria dos beneficiários relatou que o crédito foi liberado com pouca burocracia e, ao se alinhar essa informação aos princípios do PNMPPO, o que se verifica é o atendimento do princípio que destaca a necessidade do acesso facilitado para populações de baixa renda. Um dos beneficiários de Chapecó (SC) comentou: “Liguei na segunda, e na quarta o dinheiro já tava na conta”.

Alguns relataram dificuldades em comprovar renda ou apresentar documentação, apesar da promessa de inclusão. Um beneficiário de Fortaleza (CE) disse: “Pediram comprovante de renda, mas eu sou informal. Aí tive que desistir”. Outro beneficiário, de Chapecó (SC), destacou: “Falaram que era fácil, mas depois pediram um monte de coisa”.

4. Avaliação dos beneficiários em relação à orientação e atuação dos agentes de crédito

O agente de crédito, igualmente denominado assessor de crédito/empréstimo, tem a incumbência de orientar os microempreendedores nas diversas atividades associadas ao

empreendimento e à tomada de empréstimo. Consoante Souza (2018, p. 29), o agente de crédito consiste no “principal elo entre credor e mutuário”. Esse elo, portanto, se intensifica pelas atribuições dadas ao agente: contato com possíveis clientes, avaliação do empreendimento, formalização e efetivação do empréstimo, acompanhamento e instruções sobre o empreendimento e sobre a adimplência dos clientes, cobranças e trâmites burocráticos, entre outras (Souza; Ferreira Júnior, 2019; Souza, 2018; Mattos, 2017; Gonzalez; Driusso, 2008).

Para o PNMPO, o agente de crédito atua como um dos vetores mais importantes dessa política pública, pois colabora diretamente com a orientação aos micros credores. De acordo com Gonzalez e Driusso (2008), esse profissional, ao oferecer um serviço personalizado e exclusivo aos microempreendedores, o que comumente é disponibilizado apenas a grandes empresários, quebra um paradigma mercadológico. Nesse aspecto, o objetivo desse atendimento especial consiste em assegurar um empréstimo não somente adimplente, mas com uma relação próxima entre instituição e cliente, que possa contribuir para o crescimento e a estabilidade do empreendimento.

Tendo em vista as atribuições e a importância do agente de crédito para o PNMPO, duas perguntas abordaram esse tema durante os grupos focais: *Questão 5) Como se deu, no caso de vocês, a orientação ao tomar o microcrédito?* e *Questão 6) Como vocês avaliam o trabalho dos agentes de crédito do programa?*

Para a primeira pergunta, foram transcritas 177 ocorrências dos grupos focais, as quais giraram em torno de três tópicos: **características dos agentes ou de suas atuações** (44% das ocorrências), **falta de orientação** (39,5%) e **demandas dos agentes ou da instituição financeira aos tomadores de empréstimo** (16,5%).

Sobre as **características dos agentes ou de suas atuações** (78 ocorrências), os beneficiários narram com maior constância as *visitas aos estabelecimentos* (16 ocorrências), as *orientações gerais* (não apenas sobre os gastos com o microcrédito) (16) e os *convites para atividades, capacitações ou eventos* (8). No tocante à *visita aos estabelecimentos*, os entrevistados destacam, maiormente, que o requisito para a garantia do fornecimento do primeiro empréstimo é o comparecimento do agente em seus empreendimentos. Essa visita é comumente narrada com positividade pelos credores, os quais a compreendem como mais um apoio no processo de orientação.

Quanto às *orientações gerais*, os entrevistados relembram que o processo de orientação acontece de preferência na tomada do primeiro empréstimo. Essa orientação compreende desde como investir até os trâmites burocráticos para a efetivação do empréstimo. Por último, no que se refere aos *convites para atividades, capacitações ou eventos*, houve menções a parcerias entre instituição de créditos e prefeituras, principalmente relativas à participação em feiras. Os entrevistados também relataram algumas *viagens para centros urbanos* com o intuito de realizarem capacitação. Apesar de bastante positivo para um programa que visa a orientação produtiva, essas menções aos convites estiveram presentes em apenas oito das 177 ocorrências. Outra categoria importante foi a *bus-*

ca por capacitação por conta própria (seis ocorrências), principalmente por auxílio de um contador.

Para o tópico sobre a **falta de orientação** (70 ocorrências), a categoria com maior incidência diz respeito ao não acesso a *nenhum tipo de orientação*. Essa categoria foi a mais recorrente para a questão, aparecendo em 29 das 177 respostas. Como ilustração, um participante do grupo focal de Castanhal, Pará, afirmou que “uma deficiência do programa é que ele libera o crédito, ele confia que você vai usar o crédito no seu trabalho, mas nós não temos uma orientação de como administrar as finanças no seu negócio. Nós ainda não sabemos administrar, porque nem tudo que entra é lucro”. Nas respostas, portanto, os entrevistados asseveram que, muitas vezes, essa falta de orientação afeta o modo como lidam diretamente com seus negócios, o que poderia ser facilitado caso tivessem formas de capacitação/orientação regulares. Outra categoria semelhante é o conjunto de respostas que mencionam *ter havido orientação somente em momentos anteriores* (6 ocorrências). Nesse aspecto, os participantes se queixam da mudança de tratamento, em que parecia haver um maior comprometimento com a orientação nos momentos iniciais de aplicação e criação da política pública de microcrédito produtivo e orientado.

A segunda categoria com maior incidência nesse tópico consiste na *orientação apenas sobre o microcrédito* (19 respostas). Nesse aspecto, o foco dos agentes de crédito parece incidir maiormente na orientação de como os credores devem se organizar com relação à tomada e a manutenção dos empréstimos, com objetivo maior de manter a adimplência. Outras categorias surgidas nos grupos focais merecem destaque:

sugestão/demanda dos participantes por atividades/capacitações específicas (9); orientação insuficiente (3); e associação da entrevista a uma forma de capacitação (3). Essa última categoria ilustra a necessidade e a motivação dos clientes na procura por capacitação. Os participantes mencionaram que pensavam que o grupo focal era uma capacitação oferecida pelo banco e, mesmo ao tomar conhecimento de que se tratava de uma pesquisa, continuaram reafirmando a importância de conversas como essa para a partilha de experiências. Na rodada do grupo focal em Crato, Ceará, um participante disse “essa reunião está sendo uma oportunidade pr’a gente ter uma noção de como funciona o Crediamigo como um todo”.

Para o último tópico, **demanda dos agentes ou da instituição financeira aos tomadores de empréstimo** (29 ocorrências), apareceram quatro categorias: *orientação sobre com o que gastar (9 ocorrências); os agentes demandam informações sobre os gastos/financeiro (9); os agentes demandam informações sobre o empreendimento (para além do financeiro) (2); e os agentes demandam informações sobre o que será feito com o valor (2).* Nesse tópico, as respostas demonstram que há certa necessidade de a instituição de crédito conhecer a saúde dos empreendimentos de seus credores e saber como o empréstimo será utilizado. Em algumas ocasiões, os participantes associam tais demandas a uma burocracia exacerbada, como na fala de um participante do grupo focal de São Miguel d’Oeste, em Santa Catarina: “eles perguntam quanto gasta no mercado, na farmácia, no colégio. Pede tudo, só não a roupa íntima que tá usando”.

Para a segunda pergunta, *Como vocês avaliam o trabalho dos agentes de crédito do programa?*, não houve divisão em tópicos, porque surgiram apenas 13 categorias: *elogio aos agentes* (36 ocorrências), *relação de amizade com os agentes* (5), *orientação personalizada* (3); *crítica ou queixa* (3); *contato para tirar dúvidas via WhatsApp* (2); *atendimento fora de horário comercial* (2); *dificuldade com as trocas de agentes* (2); *já conhecia o agente anteriormente ao acesso ao empréstimo* (1); *pouco contato com o agente* (1); *agentes com alta demanda de trabalho* (1); *sem reclamação* (1); e *agilidade em responder aos contatos* (1).

Em sua maioria, as respostas mostram uma percepção bastante positiva dos clientes em relação a seus agentes de crédito. Os elogios se destacam com adjetivos como maravilhoso(a), atencioso(a), paciente, pontual, solícito(a), entre outros. As falas indicam a satisfação dos clientes quanto à atenção e ao atendimento ágil e personalizado de suas demandas. A fala de uma participante na rodada do grupo focal de Itapipoca, Ceará, é elucidativa: “a minha é maravilhosa. Ela é uma pessoa que incentiva muito pra investir muito. Ela é muito amiga. Se der problema, eu ligo pra ela”. Sobre os pontos de vista negativos, existem algumas opiniões a respeito de algumas divergências de informações dadas pelos agentes e das dificuldades ocasionadas pelas trocas de agentes, o que afeta diretamente a relação de proximidade.

Uma outra questão, que não menciona diretamente a atuação do agente de crédito, mas que apresenta certa relação a seu ofício, foi feita: *Questão 7) Qual o conhecimento e avaliação que vocês possuem sobre a política nacional de microcrédito?*

Das respostas, surgiram sete categorias: *não possuem conhecimento sobre a política* (40); *já foi explicado pelo próprio banco/agente* (8); *conhecem a política* (5); *já ouviram falar* (4); *conhecem por pesquisa própria* (1); *conhecem por propaganda do governo* (1). Os relatos indicam que há um gap entre o governo federal e as instituições de crédito no que diz respeito ao destaque da política nacional de microcrédito. Muitos participantes achavam que o programa ao qual recorriam ao crédito era iniciativa da instituição financeira ou do governo estadual. Houve algumas menções de que os agentes de crédito explicaram o funcionamento do programa.

5. Avaliação dos beneficiários em relação à integração de políticas

Um dos diferenciais da política pública de microcrédito produtivo e orientado reside na orientação. Os agentes de crédito, como visto no tópico anterior, atuam como um vetor importante do apoio aos clientes. No entanto, dada a densa carga de trabalho, somada a quesitos como qualificação e especificidades dos negócios, as instituições podem recorrer a parcerias a fim de promover uma orientação mais eficaz. As instituições de crédito possuem acordos de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as instituições pertencentes ao Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac), além de parcerias com os governos estaduais e municipais. A atuação em conjunto entre as operadoras de

microcrédito e essas instituições pode colaborar para um processo de orientação personalizado e qualificado, seja para a prosperidade do negócio em si, seja para o auxílio na gestão das documentações e dos trâmites burocráticos.

Tendo em vista esse processo, a oitava pergunta teve como objetivo elucidar a relação dos beneficiários com os diferentes atores e programas: *Questão 8) Vocês acessam, ou acessaram, outros programas ou políticas públicas relacionados ao seu empreendimento; quais e qual sua avaliação sobre eles? – qualificação profissional (SINE e programas estaduais e municipais), assessoria técnica (SEBRAE), apoio à comercialização (participação em feiras promovidas pelo poder público), formalização (MEI).*

Para essa pergunta, houve 326 ocorrências, as quais foram divididas em 43 categorias. Essas categorias foram agrupadas em cinco tópicos: **tiveram acesso a outras orientações ou atividades** (39,3% das ocorrências); **opiniões sobre o MEI, o Simples Nacional ou o CNPJ** (27,3%); **sugestões, demandas ou críticas** (19%); **não acessaram outras orientações ou atividades** (9,2%); e **menções a programas/instituições** (5,2%).

Para o primeiro tópico, sobre **o acesso a outras orientações e atividades** (128 ocorrências), seis das 15 categorias ganharam destaques: *já recorreram ao Sebrae* (27 ocorrências); *menção ao Sebrae (sem especificar se participou)* (23); *cursos/treinamentos/apoio burocrático da prefeitura (Sala do Empreendedor etc.)* (21); *realização de cursos/capacitação por conta própria* (16); *participação em feiras* (15); *cursos/treinamentos/apoio do Senai/Senac* (8).

De um modo geral, o Sebrae se destaca como o principal parceiro das instituições de crédito, direta ou indiretamente, no que tange à orientação, principalmente relativa ao funcionamento do microempreendimento. Um participante do grupo focal de Florianópolis (1) comentou: “eu sigo o Instagram do Sebrae e eu fico olhando os cursos que eles têm. Eu fiz um curso de como fazer a precificação. Aí solicitei uma ajuda e teve um contador do Sebrae que ajudou com os custos, os preços. Fez todo um panorama, umas duas horas de conversa. Eu fui atrás de precificar melhor a partir do Sebrae”. Nesse quesito, como relatado por esse participante e por outros, ressalta-se que o apoio do Sebrae nem sempre acontece por intermédio da instituição de crédito. Em muitos casos, os beneficiários buscam a instituição por conta própria.

As prefeituras e os governos estaduais possuem papel primordial para o apoio ao microempreendedor, seja na disponibilização de suporte burocrático, como as Salas do Empreendedor, seja no apoio logístico/comercial, como na oferta de espaços e organização de eventos. Um exemplo é a realização de feiras para a venda dos produtos e serviços dos beneficiários. Nesse aspecto, as categorias supracitadas demonstram uma certa participação do poder público, no entanto, as narrativas destacam uma falta de associação direta entre instituição de créditos e governos.

Para o tópico **opiniões sobre o MEI, o Simples Nacional ou o CNPJ** (89 ocorrências), quatro das 13 categorias tiveram mais ocorrências: *fez o MEI por conta própria/contador* (24 ocorrências); *crítica ao MEI (valores baixos, poucos funcionários etc.)* (21); *elogio ao MEI* (19); e *intenção em aderir ao MEI* (4). As críti-

cas ao MEI merecem um pouco mais de atenção neste tópico. Os beneficiários reclamam maiormente do baixo valor de faturamento anual para que possam ser encaixados na categoria MEI, apenas R\$81 mil. Por isso, demandam a possibilidade de uma categoria intermediária entre MEI e Microempresário, principalmente em vista dos impostos incidentes ao mudar de categoria. Criticam também a impossibilidade de contratar mais de um funcionário.

No tocante às **sugestões, demandas ou críticas** (62 ocorrências), das 11 categorias surgidas, destacam-se as seguintes: *sugestão de atividades/cursos* (18 ocorrências); *demanda por orientação* (12); *crítica ao Sebrae* (12); *crítica ao SINE* (6); e *crítica à prefeitura/estado/governo* (5). As duas primeiras categorias ilustram a necessidade da disponibilização de cursos, treinamentos, palestras e capacitações para os beneficiários. As críticas, as demandas e as sugestões, maiormente, giram em torno desse assunto. Um beneficiário da cidade de Igarapé Miri, Pará, relatou: “é difícil vir um curso pra cá [da prefeitura], em Igarapé Miri, quando vem, a gente não recebe certificado”. No referente às sugestões de atividades, os participantes priorizam cursos relacionados ao marketing, principalmente digital, e à administração e organização dos negócios. Demandam também estratégias pontuais como a existência de mais pontos para a venda dos produtos e a possibilidade de contratos de vendas e de serviços com as prefeituras, como uma forma de apoio aos microempreendedores. As críticas ao Sebrae, por seu turno, tangenciam a falta de especificidade e personalização aos seus próprios negócios.

O tópico intitulado **não acessaram outras orientações ou atividades** (30 ocorrências) é consideravelmente ilustrativo para um ponto frágil do PNMPO. Para esse tópico, surgiu apenas uma categoria homônima, com 30 ocorrências. De todas as 43 categorias, essa foi a com maior incidência, equivalendo a 9,2% das respostas à pergunta. Portanto, os beneficiários apresentam relatos como: “cursos não, eu nunca fiz” (Altamira, Pará); “Raras vezes eu faço (capacitação)” (Santa Izabel, Pará); “Eu já ouvi falar (de feiras na capital Fortaleza), mas nunca fui convidada. Mas é uma coisa que a gente tem que fazer por nós mesmas, nunca fomos informadas. Faltam essas oportunidades pra gente” (Acará, Ceará).

Por fim, para o tópico **menções a programas/instituições** (17 ocorrências), houve três categorias: *menção a outros programas/políticas/instituições (sem especificar se participou)* (11); *menção a alguma associação (sem especificar se participou)* (4) e *menção ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)* (2). Foram citados, portanto, o Santander, as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDL), a Associação de Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (AMPE), a Associação Comercial e Industrial de Palhoça em Santa Catarina, parcerias específicas entre prefeitura e Sebrae, uma parceria entre CDL e Sebrae e outra entre Sebrae e SINE.

Outro ponto importante levado em consideração nos grupos focais foi a conexão entre as políticas públicas para melhorias na qualidade do público-alvo. De acordo com Wanderleya, Martinelli e Paz (2020, p. 9), a “intersectorialidade das

políticas públicas consubstancia-se na melhora das condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados”. Portanto, a nona questão foi posta: *Questão 9) Vocês participam do Bolsa Família? Os recursos desse programa são utilizados para o desenvolvimento de suas atividades produtivas?* O objetivo da questão residiu em compreender se/ e em que medida os beneficiários recorriam a outras formas de apoio público para o andamento de seus negócios.

Para essa pergunta, houve 94 ocorrências, as quais foram divididas em 16 categorias: *não participam do Bolsa Família* (31 ocorrências); *crítica ao Bolsa Família* (15); *participam do Bolsa Família* (10); *usa o Bolsa Família para o sustento (familiar ou das crianças)* (7); *já recebeu o Bolsa Família* (5); *acha que não pode ser MEI e receber o Bolsa Família* (5); *já recebeu e elogia o programa* (4); *menção a outras ajudas (Auxílio Emergencial, Programa Pé-de-meia etc.)* (3); *não usa o Bolsa Família para pagar o microcrédito* (3); *conhece pessoas que tem o Bolsa Família e são empreendedores* (2); *recebe e elogia o programa* (2); *usa o Bolsa Família para pagar o microcrédito* (2); *cancelou o MEI para poder receber o Bolsa Família* (2); *evidencia que pode possuir MEI e Bolsa Família* (1); *já recebeu e critica o programa* (1); e *usa o Bolsa Família para pagar outros empréstimos* (1).

Apesar de o PNMPO ser destinado a microempreendedores, formais e informais, os quais, maiormente, não possuem fontes de renda fixas, a maioria das respostas, 33%, mostrou que eles não recorrem ao programa Bolsa Família. No entanto,

essas respostas podem ter um certo viés, visto que foi uma das perguntas com menos pronunciamentos dos participantes, os quais preferiram não comentar a respeito. Outrossim, houve uma incidência significativa de críticas ao programa (10%), as quais giraram em torno da dependência constante por políticas assistencialistas e da possível falta de mão de obra graças ao medo da perda do benefício, o que, segundo os beneficiários, estaria afetando seus empreendimentos.

O grupo focal de São Miguel d'Oeste, Santa Catarina, por exemplo, foi uníssono a respeito das opiniões negativas sobre o programa: “Inclusive tenho raiva”; “Eu sou formada em psicologia, trabalhei na assistência social por um ano quase, e o que me deixava indignada: tinha emprego, tu ia lá oferecer e ‘não, porque eu vou perder o Bolsa Família’”. Em Altamira, Pará, um beneficiário disse: “Eu tô com dificuldade de mão de obra, porque a maioria das pessoas pegam o Bolsa Família”.

Nesse contexto, observa-se uma falta de diálogo entre o Governo Federal e os beneficiários do PNMPO, bem como com a sociedade de modo geral. Estudos comprovam que políticas assistencialistas atuam como um atenuador importante das desigualdades sociais sem mostrarem indícios de dependência longínqua à determinada política. Campelo e Neri (2014, p. 13), por exemplo, asseveram que há um mito de “que o PBF [Programa Bolsa Família] acomodaria, geraria dependência e desincentivaria o trabalho dos adultos. Contudo, não há evidências de desestímulo ao trabalho ou à formalização”. Outro ponto ilustrativo para esse déficit de diálogo se encontra nos relatos de que os beneficiários não procuram o Bolsa Família, ou desistiram de participar do programa, ou cancelaram suas

inscrições no MEI, por não compreender se podiam acessar diferentes programas sociais simultaneamente. No tocante à conexão das duas políticas públicas, apenas dois participantes informaram utilizar o valor recebido pelo Bolsa Família para pagamento das parcelas do microcrédito.

6. Análise dos achados de pesquisa e sugestões de aperfeiçoamento da política

As duas últimas perguntas foram primordiais para se tecer alguns caminhos em direção à melhoria e ao aperfeiçoamento do PNMPO. A décima pergunta teve como intuito levantar os principais gargalos para o progresso dos empreendimentos dos beneficiários: *Questão 10) Quais as principais dificuldades enfrentadas para ampliar ou manter seu negócio e como você avalia que o poder público poderia contribuir para isso?*

Para essa pergunta, houve 184 ocorrências, as quais foram divididas em 29 categorias e em seis tópicos: **aumento de capital para investimento ou incentivo do governo** (31,5% das ocorrências); **demanda por orientação ou capacitação** (24,5%); **diminuição de impostos, taxas ou gastos** (19%); **dificuldades com o empreendimento ou com o empréstimo** (12,5%); **baixa ofertas de mão de obra** (7%); **demanda por alteração das regras do MEI** (5,5%).

Para o tópico **aumento de capital para investimento ou incentivo do governo** (59 ocorrências), surgiram oito categorias. De modo geral, a demanda maior dos beneficiários consiste em *aumentar o valor do microcrédito* (32 ocorrências), sendo a segunda categoria de todos os tópicos com maior incidência para a questão. Alguns participantes disseram: “21 mil, hoje em dia, você não faz nada” (Igarapé Miri, Pará), “Eu gostaria

de pegar um valor maior pra investir mais no meu negócio” (Acaraú, Ceará) e “A gente precisa ter garantia em épocas de crise” (Canoinhas, SC). Alguns beneficiários de Santa Catarina reforçaram a necessidade de o microcrédito ser também uma estratégia para atenuar os danos causados em situações de crise, como foi o caso das enchentes ocorridas no estado em 2008, 2011 e 2023.

As outras categorias para o tópico foram: *demandas por ajuda do governo* (8); *demandas de investimento do próprio governo no empreendimento (compra dos produtos etc.)* (5); *divulgação do trabalho/empreendimento* (4); *necessidade de investimento* (4); *necessidade de incentivar o empreendedorismo* (3); *incentivo para os adimplentes* (1); e *aumento do capital de giro* (1).

O segundo tópico mais citado foi **demandas por orientação/capacitação** (45 ocorrências). Para esse tópico, houve duas categorias, dentre elas, aquela com mais ocorrência para a questão: *demandas por mais orientação* (44 ocorrências) e *demandas por universidade pública* (1). Nesse quesito, nota-se uma forte busca por orientação, o que foi aprofundado na seção 4 deste capítulo.

Para o tópico **diminuição de impostos, taxas ou gastos** (35 ocorrências), apareceram oito categorias: *aumento do número de parcelas* (10 ocorrências); *diminuição dos impostos* (9); *diminuição dos juros* (4); *necessidade de carência ao adquirir o empréstimo* (4); *diminuição das taxas (TAC, seguro etc.)* (4); *diminuição dos gastos (energia etc.)* (2); *dificuldade em pagar o aluguel do estabelecimento* (1); e *demandas por espaço a preço mais acessível para estabelecer o comércio* (1).

O tópico **baixas ofertas de mão de obra** (13 ocorrências) teve apenas uma categoria homônima. Os beneficiários relatam

que a falta de mão de obra está atrelada à baixa qualificação e aos auxílios do governo, o que foi discutido na seção 5 deste capítulo. Para o tópico **demanda por alteração das regras do MEI** (10 ocorrências), apareceram cinco categorias: *aumento do valor de contribuição do MEI* (4 ocorrências); *criação de uma outra categoria de transição entre MEI e ME/Simples* (2); *crítica ao sistema do governo (MEI, ME, Simples)* (2); *necessidade de poder haver mais funcionários na categoria MEI* (1) e *diminuição dos juros de quem é MEI* (1). Nesse tópico, os participantes, então, reforçam a necessidade de uma categoria de transição entre MEI e ME, além de uma demanda por um faturamento maior para a categoria.

A última questão teve como objetivo tecer uma reflexão geral sobre a opinião dos beneficiários concernente aos pontos positivos e negativos do programa: *Questão 11) Para finalizarmos, qual sua avaliação geral em relação ao programa da sua instituição e à política de microcrédito do governo federal: pontos fortes, pontos fracos e o que pode ser melhorado?* Essa pergunta foi dividida em opiniões positivas e negativas ao programa. Sobre os relatos positivos, houve 112 ocorrências, as quais foram divididas em oito categorias: *oportunidade que o microcrédito possibilita ao empreendimento/vida pessoal* (36 ocorrências); *elogio ao programa (agilidade, pouca burocracia etc.)* (24); *elogio à agência/banco/agentes* (23); *satisfeito (sem comentários)* (17); *taxa de juros baixa* (9); *rotatividade (girar a economia)* (1); *apoio do grupo* (1); *parcelas acessíveis* (1).

As opiniões negativas contaram com 296 ocorrências, agrupadas em 24 categorias: *valor do microcrédito baixo* (61); *pouca*

orientação (41); juros altos (26); inflexibilidade do número de parcelas/parcelas altas (16); taxas (TAC, seguro etc.) (12); dificuldade em conseguir avalista (11); dificuldade com o uso do aplicativo (10); dificuldade com o grupo solidário (9); crítica ao banco (atendimento etc.) (8); inflexibilidade do banco em relação à inadimplência (8); necessidade de carência (8); burocracia elevada (7); pouca divulgação da própria instituição de crédito (6); impossibilidade de poder pegar o empréstimo individual (4); sem opinião negativa (4); agência de microcrédito não sediada na cidade (3); valor de contribuição do MEI elevado (3); inexistência de suporte online para atenuar as burocracias (2); utilização da maquineta (juros maiores) (2); autocritica aos próprios clientes (1); dificuldade com a divulgação do trabalho (1); não valorização de quem participa do programa há mais tempo (1); pouco auxílio do governo (1); trocas excessivas de agentes (1).

Três pontos sintetizam com maior destaque a demanda principal dos beneficiários de microcrédito: baixa disponibilidade de crédito, pouca orientação e juros altos. Apesar de a política de microcrédito oferecer juros menores, ainda assim os beneficiários demandam sua diminuição, principalmente quando os juros baixos estão atrelados a alguma regra específica. Por exemplo, um participante de Itapipoca, Ceará, afirmou: “O valor dos juros de atraso não é pouco não. Na primeira vez que atrasa, não perdoam. Fui roubado e não perdoaram”. Outro beneficiário de Concórdia, Santa Catarina, destacou: “Não tem um benefício fora dos juros zero. Os outros juros são muito alto. Precisaria de outra linha fora dos juros zero, com juros menores”.

Considerações finais

Neste capítulo foi apresentado o ponto de vista dos beneficiários e beneficiárias de microcrédito produtivo orientado com base em uma escuta atenta. A realização dos grupos focais mostrou-se particularmente significativa para a pesquisa, uma vez que, além de constituir uma importante estratégia de construção de material empírico, possibilitou um espaço de partilha e intercâmbio de experiências entre os participantes dessa política pública. A análise de conteúdo, por seu turno, desempenhou um papel central por permitir a síntese, a sistematização e a categorização das falas dos sujeitos que compõem o público-alvo do PNMPO.

A escolha dos três estados, Ceará, Pará e Santa Catarina, contribuiu para a apreciação do impacto da política para o empreendimento de pequenos e microempreendedores pertencentes a localidades distintas, com apoio de instituições de crédito com natureza diversa. Para esse ponto, é importante observar que, apesar de contarem com sujeitos e instituições díspares, alguns assuntos foram frequentes nos três estados. No que diz respeito aos pontos positivos do programa, há forte consenso de que ele é essencial para a transformação do empreendimento e da vida dos beneficiários e de suas famílias, bem como apresenta um impacto na comunidade local. A agilidade de acesso ao microcrédito é outro destaque na opinião dos participantes da pesquisa. Outrossim, o apoio da instituição financeira para a tomada de crédito foi amplamente elogiado.

No referente aos pontos de melhoria, os pequenos e microempreendedores dos estados pesquisados identificam o calcanhar de Aquiles do PNMPO: a orientação. Ainda que haja um apoio personalizado e ágil das instituições de microcrédito, os beneficiários carecem de uma formação sistematizada e periódica com o objetivo de trazer melhoria para seus empreendimentos. Os relatos destacam uma maior concentração da orientação voltada ao processo de tomada de crédito, com vistas à adimplência. Além do mais, não há parcerias formais suficientes entre instituições de créditos e outros atores que possam contribuir com a orientação, como as instituições pertencentes ao Sistema S, as prefeituras e os governos estaduais, as universidades, entre outros. Outro gargalo frequentemente citado pelos beneficiários diz respeito à taxa de juros. Apesar de menor, se comparada às instituições financeiras comerciais, os participantes rogam por uma política de juros baixos mais duradoura e com maior amplitude de valores. O baixo valor do microcrédito também foi altamente criticado.

Em síntese, a análise dos relatos evidencia que o PNMPO tem se mostrado uma política relevante para a inclusão produtiva e para o fortalecimento dos microempreendimentos. No entanto, os resultados também indicam limitações que comprometem sua efetividade, como os baixos limites de crédito, a dificuldade de renovação e a pouca diversificação das linhas ofertadas. A presença de agentes locais qualificados, a orientação técnica e o apoio institucional são determinantes para o sucesso das operações em muitas localidades, mas esses mesmos fatores são indicados como ausentes em outros locais.

Dessa forma, recomenda-se que o redesenho da política leve em consideração as especificidades territoriais e os ciclos econômicos dos pequenos empreendedores, fortalecendo os aspectos orientados e articulando o crédito às políticas de formação, inovação e comercialização. Por fim, argumenta-se que pesquisas como esta são primordiais para o êxito de qualquer política pública, uma vez que a avaliação constitui um elemento essencial para o seu ciclo de desenvolvimento. Nesse contexto, a realização de avaliações contínuas, periódicas, sistematizadas e comparáveis é indispensável para compreender os diferentes impactos espaço-temporal do PNMPPO na vida dos pequenos e microempreendedores, em suas comunidades e municípios e na sociedade de forma mais ampla.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO e altera dispositivos [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2000.

BATEMAN, M. *Why Doesn't Microfinance Work?* London: Zed Books, 2010.

CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; MACAMBIRA, J. O Setor de Microfinanças e as Políticas de Microcrédito no Brasil. In: MATOS, F., CACCIAMALI, M. C.; MACAMBIRA, J (org.). *A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios*. Fortaleza: IDT; São Paulo: USP, 2014. p. 17-34.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

COSTA, F. N. Microcrédito no Brasil. In: MATOS, F., CACCIAMALI, M.C.; MACAMBIRA, J. (org.). *A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios*. Fortaleza: IDT; São Paulo: USP, 2014. p. 93-123.

DOWBOR, L. *O que é Poder Local*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

GONZALEZ, L. E.; DRIUSSO, M. Inovações no microcrédito. *GV-EXECUTIVO*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 54-59, 3 out. 2008.

MATTOS, A. H. G. *Mulheres nos bancos comunitários de desenvolvimento da Bahia: percepções de gênero das agentes de crédito sobre seu papel profissional*. 2017. 239 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

MORDUCH, J. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 37, n. 4, p. 1569-1614, 1999.

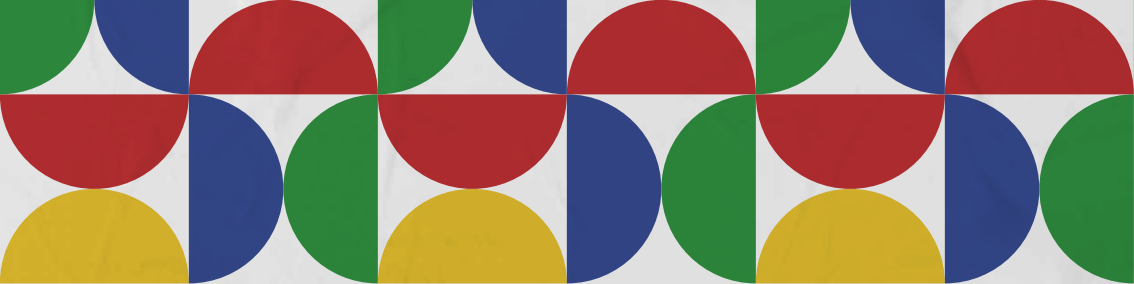
SOUZA, N. O. *Papel estratégico do agente de crédito para a sustentabilidade do microcrédito produtivo orientado: o caso do Crediami-*

go (BNB). 2018. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Alagoas, Alagoas, 2018.

SOUZA, N. O.; FERREIRA JÚNIOR, R. R. Perfil do agente de crédito e fatores relacionados a sua eficiência no programa Crediamigo (BNB). *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 50, n. 1, p. 171-188, 2019.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, Nashville, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R. D. O. da. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 137, p. 7-13, abr. 2020.



Seminário regional de avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

Thiago Cavalcante de Souza

Karine do Prado Ferreira Gomes

Henrique Cauê Souza Marques Bittencourt

O fortalecimento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) representa um desafio estratégico para a promoção da inclusão produtiva, da geração de trabalho e renda e do desenvolvimento territorial. Nesse contexto, a realização de oficinas nos Seminários Regionais do Projeto de Avaliação do PNMPO constituiu uma etapa fundamental para a construção de um diagnóstico participativo e para o levantamento de propostas voltadas à melhoria da política pública. O presente capítulo apresenta, de forma sistematizada, os resultados obtidos nessas oficinas, destacando as principais dificuldades identificadas e as soluções propostas pelos diferentes atores sociais envolvidos, tais como gestores públicos, agentes de crédito, instituições financeiras, organizações da sociedade

civil e especialistas. Para tanto, discute-se o desenho metodológico empregado, os eixos temáticos priorizados e as contribuições específicas advindas de cada oficina regional, além de se tecer reflexões acerca dos encaminhamentos sugeridos para a consolidação do microcrédito produtivo.

As oficinas foram concebidas como espaços de análise integral da política de microcrédito, complementando os grupos focais ao incluir atores-chave capazes de liderar processos de mobilização e articulação institucional, tais como bancos, governos, cooperativas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), universidades e especialistas. A proposta consistiu em integrar as políticas de microcrédito às políticas de geração de renda e emprego, por meio da identificação dos principais entraves e da formulação colaborativa de soluções. A fim de contemplar a diversidade territorial brasileira, foram realizadas três oficinas regionais: em Salvador (Bahia), Brasília (Distrito Federal) e Vitória (Espírito Santo). Cada encontro reuniu representantes de diferentes regiões: Nordeste, em Salvador; Norte e Centro-Oeste, em Brasília; Sudeste e Sul, em Vitória. As datas de realização corresponderam a 18 de setembro de 2024, 16 de outubro de 2024 e 27 de novembro de 2024, respectivamente.

A metodologia adotada fundamentou-se na abordagem ágil Scrum, promovendo uma dinâmica interativa que favoreceu a identificação de problemas, o mapeamento de dificuldades e a proposição de estratégias. Essa abordagem se fundamenta em princípios de transparência, inspeção e adaptação, características que permitem aos participantes revisar continuamente

as informações geradas, verificar a coerência entre problemas e soluções e aperfeiçoar as propostas em tempo real. Assim, cada etapa do trabalho – desde o mapeamento das informações institucionais até a construção de estratégias de superação das dificuldades – foi organizada como um *sprint*, ou seja, um ciclo curto de trabalho que culmina em soluções concretas. O uso de dinâmicas visuais, como *post-its*, *flipcharts* e quadros de clusteração, proporcionou uma visão sistêmica das barreiras e oportunidades, promovendo a comparação de percepções entre atores de diferentes segmentos públicos e privados do ecossistema de microcrédito produtivo orientado.

A rotação de grupos entre as dimensões estratégicas possibilitou que cada equipe analisasse as contribuições dos demais participantes, favorecendo o refinamento coletivo das propostas. Essa prática está alinhada à premissa do Scrum de fomentar a inteligência coletiva, estimulando a diversidade de olhares sobre o mesmo desafio. Do ponto de vista dos resultados, a metodologia contribuiu para ampliar o engajamento dos atores, potencializar a criatividade na proposição de soluções e fortalecer o senso de corresponsabilidade pelas estratégias debatidas. Em síntese, a aplicação do Scrum nas oficinas regionais permitiu que o processo de avaliação do PNMPPO fosse mais dinâmico, colaborativo e adaptável. Ao reunir percepções de diferentes atores e territórios, busca-se oferecer subsídios para o aperfeiçoamento de políticas públicas de inclusão produtiva, alinhando práticas participativas a instrumentos de gestão capazes de promover desenvolvimento econômico de forma integrada, sustentável e equitativa.

1. Funcionamento e estrutura do seminário

Para aprofundar a compreensão dos desafios e potencialidades do PNMPPO, as oficinas regionais foram organizadas como espaços colaborativos de escuta e formulação de propostas. Por meio de dinâmicas participativas, os representantes de diferentes instituições puderam identificar problemas, trocar experiências e delinear estratégias comuns, fortalecendo a articulação entre o microcrédito e as políticas de geração de trabalho e renda. Após uma exposição inicial sobre o Programa, os participantes foram instigados a refletir acerca da atuação de suas respectivas instituições por meio de uma dinâmica interativa estruturada com o uso de *post-its*.

Cada participante registrou informações fundamentais sobre sua organização, contemplando aspectos como área de atuação principal, missão institucional, principais dificuldades enfrentadas e parceiros estratégicos no âmbito da geração de trabalho e renda ou do microcrédito. Em seguida, os grupos reuniram esses registros em quadros coletivos e deram início a um debate sistemático, que possibilitou a identificação de convergências e divergências entre as atuações institucionais, promovendo uma compreensão ampliada das intersecções e desafios comuns entre os setores representados.

No momento subsequente, os participantes se dedicaram ao mapeamento das principais barreiras enfrentadas na articulação entre microcrédito e políticas de geração de emprego e renda. Para tanto, cada grupo assumiu a responsabilidade de explorar uma ou mais dimensões estratégicas, tais como Regulação e Políticas Públicas, Interiorização, Acesso e

Inclusão Financeira, Capacitação e Acompanhamento Técnico, bem como Inovação e Tecnologia. O objetivo consistiu em identificar obstáculos específicos dentro de cada temática e organizá-los em quadros coletivos, viabilizando uma visualização estruturada dos desafios e, consequentemente, facilitando a proposição de soluções colaborativas.

Na etapa final da oficina, os grupos passaram a formular estratégias voltadas à superação das dificuldades mapeadas. Neste momento, discutiram as parcerias institucionais passíveis de serem estabelecidas, as inovações tecnológicas aplicáveis e as alterações regulatórias consideradas necessárias para viabilizar uma integração mais efetiva entre o microcrédito produtivo orientado e as políticas de geração de emprego. Após essa rodada inicial, os grupos realizaram uma rotação temática, analisando criticamente as soluções propostas por outros participantes. Essa dinâmica possibilitou contribuições complementares, aperfeiçoamento das estratégias delineadas e fortalecimento do caráter coletivo do debate. Na sequência, as equipes agruparam problemas e soluções semelhantes por meio da técnica de clusterização, visando sistematizar as proposições de forma mais coesa.

Ao término das atividades, um representante de cada mesa apresentou, de forma sintética, as conclusões e os encaminhamentos elaborados pelo grupo. Assim, além de mapear de forma colaborativa os principais desafios, as oficinas possibilitaram que as estratégias construídas fossem socializadas entre todos os participantes, fomentando a escuta mútua e o trabalho em rede de forma mais integrada e sinérgica.

Constata-se, desse modo, que o fortalecimento do microcrédito produtivo orientado demanda um conjunto de medidas articuladas, que vão desde aprimoramentos legislativos até investimentos em inovação tecnológica, capacitação e interiorização. Diante dos desafios identificados, as soluções propostas foram sistematizadas em cinco eixos estratégicos principais: legislação e regulação, interiorização, inclusão, capacitação e tecnologia. A seguir, tais desafios e proposições são apresentados de forma cronológica, de acordo com as contribuições das oficinas realizadas nas cidades de Salvador, Brasília e Vitória.

2. Sistematização de dores e soluções no Seminário Regional em Salvador

As principais dores apresentadas no Seminário em Salvador foram levantadas nas seguintes categorias: 1) Acesso ao crédito e fundos adequados; 2) Burocracia e exigências regulatórias; 3) Capacitação e educação empreendedora; 4) Integração e políticas públicas e, por último, 5) Tecnologia e inovação. As dores apresentadas são as seguintes:

1. Acesso ao crédito e fundos adequados

- Problemas de garantia e Fundo Garantidor: Falta de garantias apropriadas, ausência de fundo garantidor adequado para microcrédito, e dificuldades com a definição e uso do fundo garantidor;
- Taxas de juros e subsídios: Elevadas taxas de juros e falta de subsídios para equalizar taxas, especialmente no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO);

- Recursos financeiros insuficientes: Limitação de *fun-ding*, dificuldade em captar novos clientes e financiamento adequado para acompanhar a demanda crescente de microcrédito.

2. *Burocracia e exigências regulatórias*

- Excesso de burocracia e normativas: Exigências regulatórias rígidas e burocráticas para acesso ao crédito, com processos complexos e desatualizados para pequenos empreendedores;
- Insegurança jurídica e trabalhista: Falta de segurança jurídica e trabalhista que impacta o microcrédito, além da necessidade de políticas de Estado que assegurem estabilidade no setor;
- Marco legal das OSCIP: Necessidade de regulamentação apropriada e apoio às organizações da sociedade civil, facilitando o acesso ao crédito.

3. *Capacitação e educação empreendedora*

- Educação financeira e empreendedora: Carência de educação financeira e formação empreendedora que ajude os pequenos empreendedores a entenderem o crédito e seu valor;
- Desenvolvimento de recursos humanos qualificados: Falta de agentes de crédito bem-preparados e qualificados, alta rotatividade, e ausência de pessoal capacitado para assistência técnica e desenvolvimento de projetos;

- Familiaridade com tecnologia e capacitação técnica: Desconhecimento de tecnologias e baixa qualificação técnica dificultam a gestão de microcréditos e inovação entre pequenos empreendedores.

4. *Integração e políticas públicas*

- Falta de intersetorialidade e políticas integradas: Carência de integração entre políticas de emprego, renda e serviços de microcrédito, além da necessidade de ações intersetoriais que fomentem o desenvolvimento local;
- Descentralização e interiorização das políticas: Falta de decisão política para a descentralização e interiorização dos programas, impactando negativamente os municípios menores e mais distantes;
- Conexão com outras instituições: Necessidade de articulação com outras entidades que atuam no mesmo setor e com universidades para melhor apoio e desenvolvimento de empreendedores.

5. *Tecnologia e inovação*

- Alto custo e complexidade de tecnologias: Custos elevados para desenvolvimento e manutenção de tecnologias adequadas ao público de microcrédito, com baixo letramento digital entre os usuários;
- Adaptação das tecnologias aos contextos locais: Falta de tecnologias adequadas ao contexto de pequenas cidades e periferias, incluindo limitações em infraestrutura de comunicação, como acesso à internet;

- Pesquisa e Inovação em Gestão Pública: Insuficiente investimento em pesquisa e inovação voltada para o desenvolvimento de sistemas e soluções eficazes no setor público para atender aos microempreendedores.

Posteriormente, cada grupo apresentou suas propostas de estratégias, com foco na colaboração entre as instituições e na criação de sinergias que pudessem melhorar a execução das políticas de microcrédito. A seguir, será apresentada uma síntese do que foi discutido para as soluções nas mesas no evento de Salvador, por meio da transcrição dos *post-its*.

2.1. Soluções para os desafios do microcrédito no Brasil apresentadas na oficina de Salvador

Para solucionar as dores citadas anteriormente, foram levantadas soluções que abrangem as seguintes dimensões: Legislação e regulação; Interiorização do microcrédito; Inclusão e políticas públicas; Capacitação e educação financeira; e Tecnologia e inovação.

1. Legislação e regulação

A necessidade de uma regulação mais clara e unificada para o setor de microcrédito foi amplamente discutida. Propõe-se a criação de um marco legal específico, garantindo maior segurança jurídica às instituições e beneficiários. Além disso, sugere-se a redução da burocracia, a flexibilização das exigências para microempreendedores e a ampliação dos limites operacionais do microcrédito, tanto

no faturamento permitido para Microempreendedores Individuais (MEI) quanto nos valores disponíveis para empréstimos. Outras medidas incluem a equalização das taxas de juros e a destinação de uma cota de recursos específica para o setor, facilitando o acesso ao crédito.

2. *Interiorização do microcrédito*

Um dos principais desafios do microcrédito no Brasil é sua concentração em áreas urbanas, o que limita o acesso ao crédito por empreendedores de regiões mais afastadas. Para ampliar a capilaridade do sistema, propõe-se a criação de incentivos fiscais e operacionais para que as instituições financeiras expandam suas operações geograficamente. Além disso, destaca-se a importância de parcerias entre o setor público e privado para a oferta de crédito em municípios menores, por meio de cooperativas, associações comunitárias e universidades.

3. *Inclusão e políticas públicas*

A integração do microcrédito às políticas de desenvolvimento social é fundamental para ampliar seu impacto positivo. Para isso, é necessária uma atuação mais ativa do Ministério do Trabalho e Emprego na articulação com outros órgãos governamentais. Além disso, propõe-se a implementação de um Fundo Garantidor adaptado à realidade do microcrédito, bem como ajustes nas regras do Fundo de Garantia de Operações (FGO), oferecendo maior seguran-

ça às instituições financiadoras. A redução dos custos operacionais por meio de subsídios governamentais também se apresenta como uma medida essencial para viabilizar operações mais acessíveis aos microempreendedores.

4. *Capacitação e educação financeira*

A qualificação dos microempreendedores e agentes de crédito é um fator determinante para o sucesso do microcrédito. Propõe-se a criação de redes de capacitação, envolvendo universidades, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai) e organizações do terceiro setor. A implementação de metodologias de ensino inovadoras, como *microlearning* via WhatsApp, jogos educativos e plataformas digitais acessíveis pode facilitar o aprendizado e reduzir as altas taxas de desistência nos cursos de capacitação. Além disso, é essencial formar agentes de crédito especializados, capazes de atuar localmente e de forma contextualizada, promovendo o desenvolvimento sustentável dos negócios atendidos.

5. *Tecnologia e inovação*

O aprimoramento tecnológico é indispensável para aumentar a eficiência do microcrédito. Para isso, sugere-se a criação de sistemas integrados de crédito que conectem todas as instituições financeiras, agilizando a análise e concessão dos empréstimos. Além disso, o investimento em platafor-

mas digitais de capacitação e acompanhamento pode ampliar o alcance das iniciativas de formação e suporte aos empreendedores. Tecnologias sociais, como motores de decisão automatizados e inteligência artificial para análise de crédito, também são apontadas como soluções estratégicas para tornar o processo mais eficiente e inclusivo.

3. Sistematização de dores e soluções no Seminário Regional em Brasília

As principais dores apontadas no seminário em Brasília convergem para os seguintes pontos: 1) Governança operacional complexa; 2) Desigualdade regional; 3) Falta de integração dos bancos privados e do estado; 4) Falta de valorização e capacitação dos agentes de crédito; 5) Falta de articulação com órgãos públicos e 6) Falta de uma capacitação digital contra os riscos e fraudes tecnológicas. A seguir, um desdobramento mais detalhado de cada ponto mencionado.

1. Governança operacional complexa

- Integração intergovernamental: Dificuldades na unificação das políticas de microcrédito graças à fragmentação entre leis municipais, estaduais e federais, gerando descontinuidade nos programas;
- Coordenação entre órgãos públicos: Falta de colaboração eficiente entre agências reguladoras e operadoras de crédito, prejudicando o acompanhamento e a avaliação do impacto das ações;

- Gestão unificada e transparente: Ausência de um sistema de gestão centralizado que padronize e torne mais transparentes as políticas e práticas do microcrédito.

2. *Desigualdade regional*

- Isolamento e falta de infraestrutura: Comunidades isoladas, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, enfrentam dificuldades de acesso ao microcrédito em razão da carência de infraestrutura básica;
- Adaptação regional das políticas: A necessidade de políticas adaptadas às realidades locais, considerando a diversidade socioeconômica e as peculiaridades culturais e geográficas;
- Incentivo ao desenvolvimento regional: Promoção de incentivos específicos para atrair investimentos e capacitar empreendedores nas regiões menos desenvolvidas.

3. *Falta de integração dos bancos privados e do Estado*

- Parcerias para expansão do microcrédito: Escassez de parcerias estratégicas entre bancos privados e estatais, limitando a abrangência e a oferta de microcrédito;
- Programas conjuntos de fomento: Necessidade de programas de incentivo entre o setor privado e o governo para estimular o acesso ao crédito e oferecer melhores condições aos empreendedores;
- Capacitação e integração de operadores privados: Criação de protocolos comuns e treinamentos conjuntos para agentes de crédito de ambas as esferas, melhorando a eficiência operacional.

4. *Falta de valorização e capacitação dos agentes de crédito*
 - Programa de formação continuada: Necessidade de formação especializada e contínua para agentes de crédito, garantindo maior preparo técnico e operacional;
 - Valorização profissional: Propostas para reconhecimento e incentivo financeiro, com o objetivo de reduzir a alta rotatividade e fortalecer o papel dos agentes na concessão de crédito;
 - Inclusão de práticas inovadoras: Integração de metodologias modernas e técnicas de atendimento que melhorem a experiência do cliente e a eficácia do crédito concedido.
5. *Falta de articulação com órgãos públicos*
 - Integração com instituições de apoio: Melhor coordenação com instituições como Caixa Econômica Federal, Exército, e Sistema Único de Saúde (SUS), visando cobrir áreas vulneráveis e promover o desenvolvimento local;
 - Apoio logístico e operacional: Parcerias para suprir lacunas logísticas e operacionais, fornecendo infraestrutura e recursos para acesso ao microcrédito;
 - Desenvolvimento de projetos colaborativos: Iniciativas conjuntas entre órgãos públicos para alcançar os microempreendedores em áreas remotas e de baixa renda.
6. *Falta de uma capacitação digital contra os riscos e fraudes tecnológicas*
 - Automatização e segurança dos processos: Implementação de tecnologias que tornem o acesso ao crédito mais rápido e seguro, minimizando burocracias;

- Medidas de prevenção à fraude: Criação de mecanismos rigorosos de controle e transparência digital para evitar fraudes no microcrédito e proteger os usuários;
- Capacitação digital para empreendedores: Educação digital voltada para o uso responsável das tecnologias, ampliando a familiaridade com ferramentas financeiras e reduzindo riscos de inadimplência.

3.1. Soluções para os desafios do microcrédito no Brasil apresentadas na oficina de Brasília

Para solucionar as dores acima, foram levantadas soluções que abrangem as seguintes dimensões: 1) Governança e integração institucional; 2) Marco legal e regulação; 3) Inovação tecnológica e infraestrutura digital; 4) Educação financeira e qualificação; 5) Condições financeiras e *fundings* e 6) Justiça social e inclusão.

1. Governança e integração institucional

- Criação de grupo de trabalho no Poder Executivo para integração e compartilhamento de dados entre instituições (Banco Central – Bacen; Receita Federal do Brasil – RFB; Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro; Sebrae, prefeituras etc.);
- Inserção dos municípios nas normatizações e obrigações executivas do microcrédito, com participação da sociedade civil;
- Fortalecimento de parcerias entre governos, OSCIP, agências de fomento, bancos, cooperativas, universidades e Sebrae, com colaboradores locais fixos e atuação integrada.

2. *Marco legal e regulação*

- Mudanças nos regulamentos de instituições financeiras para flexibilização de acesso e ajuste de provisões para carteiras sociais;
- Revisão e adequação das Leis nº 7.827/1989, nº 10.177/2001 (Fundos Constitucionais Regionais) e da Lei nº 14.995/2024, que hoje restringe o programa ao Cadastro Único – CAD único;
- Criação de legislação específica por região e de um sistema nacional de microcrédito com regulação e articulação entre entes públicos e privados;
- Na época dos seminários, o Projeto de Lei (PL) das Microfinanças (apresentado pelo senador Esperidião Amin) ainda não havia sido aprovado, mas além desse PL, foi proposto que se tomassem medidas legislativas de apoio e desburocratização, como a revisão dos critérios do Bacen e da RFB.

3. *Inovação tecnológica e infraestrutura digital*

- Desenvolvimento de plataforma única e integrada para microempreendedores com eixos de educação empreendedora, crédito e acesso ao mercado;
- Criação de aplicativos amigáveis, sistemas de cadastro eletrônico e assinatura digital;
- Implantação de um portal nacional ou sistema único (gov.br) para operacionalização padronizada, com integração às bases do Sistema Financeiro Nacional (SFN); Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) etc.;

- Ampliação da rede Wi-Fi social, com tarifas sociais para acesso digital e uniformização de linguagens de programação para integração de dados;
- Uso de Inteligência Artificial (IA) e *big data* para análise preditiva e concessão automatizada de crédito.

4. *Educação financeira e qualificação*

- Inclusão da educação financeira nas escolas e em cursos de Ensino à Distância (EAD), com foco em controle e planejamento financeiro;
- Formação de agentes de crédito com subsídios públicos e capacitação empreendedora obrigatória como pré-requisito ao acesso ao microcrédito;
- Incubadoras tecnológicas e formação prática via institutos federais e universidades.

5. *Condições financeiras e fundings*

- Redução do custo de *funding* (por exemplo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e criação de fundos garantidores e de *stop/loss* para mitigar riscos;
- Participação mais ampla e com melhores condições nos Fundos Constitucionais (FCO);
- Viabilização de repasse fundo a fundo, inclusive por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine);
- Correção de limites de concessão, flexibilização de prazos e ampliação de carências para linhas sociais.

6. *Justiça social e inclusão*

- Proposta de uma política pública mais justa, com acesso universal ao crédito, independentemente da inscrição no CAD único;
- Criação de selo ou certificação nacional que habilite pessoas físicas e jurídicas a acessar o microcrédito, mediante formação empreendedora;
- Campanhas para limpeza de nome nos cadastros restritivos, com controle de inadimplência proporcional e escalonado.

As propostas convergem para um modelo de integração sistêmica, com forte base tecnológica, que almeja unir esforços federais, estaduais e municipais em torno de um sistema nacional de microcrédito. Observa-se uma preocupação transversal com inclusão digital, redução de custos operacionais, educação financeira e modernização legal. Contudo, há desafios significativos quanto à execução interinstitucional, à garantia de recursos perenes e à harmonização regulatória em um país com profundas desigualdades regionais.

4. **Sistematização de dores e soluções no Seminário Regional em Vitória**

As principais dores apontadas no seminário em Vitória convergem para os seguintes pontos: 1) Custo elevado; 2) Ausência de capacitação dos beneficiários; 3) Existência de barreiras digitais e tecnológicas; 4) Marco legal desatualizado; 5) Limitação de valores; 6) Falta de acesso e garantias e 7) Desarticulação entre políticas públicas. A seguir, um desdobramento mais detalhado de cada ponto mencionado.

1. *Custo elevado*

- O custo para captar recursos é considerado muito alto, o que dificulta a inclusão de empreendedores mais carentes;
- As taxas de juros limitadas pela legislação antiga também impactam negativamente a operação das instituições que oferecem microcrédito.

2. *Ausência de capacitação*

- Há uma ausência de formação e capacitação adequada para os empreendedores, o que dificulta o entendimento e a captação de recursos;
- A falta de orientação e educação financeira é um obstáculo significativo para os beneficiários.

3. *Existência de barreiras digitais e tecnológicas*

- Elevado custo para aquisição de infraestrutura tecnológica;
- Falta de acesso à internet e à equipamentos adequados;
- Necessidade de plataformas mais intuitivas e adaptadas à realidade dos usuários.

4. *Marco legal desatualizado*

- Falta de atualização normativa diante das novas formas de empreendedorismo (economia digital, *gig economy*, negócios de impacto social);
- Exigências legais pouco adaptadas às microfinanças modernas, mantendo burocracia que inibe a inclusão;
- Rigidez na definição de agentes operadores e nas condições de repasse, limitando a inovação e a diversificação das instituições ofertantes;

- Insegurança jurídica para instituições de menor porte e fintechs que poderiam ampliar o alcance do microcrédito.

5. *Limitação do teto de financiamento*

- Montantes ofertados muitas vezes insuficientes para capital de giro ou pequenos investimentos estruturais dos microempreendedores;
- Defasagem em relação à inflação e ao custo real dos insumos e equipamentos;
- Impede que negócios com potencial de crescimento avancem para uma segunda fase de consolidação;
- Reforça a percepção de que o PNMPPO é apenas paliativo, e não estratégico para o desenvolvimento produtivo.

6. *Falta de acesso e garantias*

- Exigência de garantias reais, muitas vezes incompatíveis com a realidade de microempreendedores informais;
- Dificuldades de acesso em regiões rurais e periferias urbanas, onde há menor presença bancária;
- Exclusão de populações vulneráveis (mulheres, jovens, pessoas em situação de pobreza extrema) pela falta de mecanismos alternativos de análise de risco;
- Barreiras tecnológicas e educacionais que dificultam o uso de plataformas digitais de crédito.

7. *Desarticulação entre políticas públicas*

- A falta de articulação entre diferentes ministérios e políticas públicas relacionadas ao microcrédito impede

uma abordagem mais integrada e eficaz para a inclusão financeira;

- Falta de integração entre microcrédito e outras políticas de apoio ao microempreendedor (capacitação, assistência técnica, formalização, acesso a mercados);
- Sobreposição ou dispersão de programas federais, estaduais e municipais sem coordenação efetiva;
- Pouca sinergia entre PNMPO e políticas sociais (como Bolsa Família ou Auxílio Brasil) que poderiam funcionar como portas de entrada para a inclusão produtiva;
- Desconexão entre PNMPO e estratégias mais amplas de desenvolvimento regional e inovação.

4.1. Sistematização das propostas apresentadas no encontro em Vitória

Com base no levantamento das ideias registradas nos *post-its* apresentados durante o encontro em Vitória, é possível organizar as contribuições em cinco eixos temáticos centrais: (1) Capacitação, educação e acesso tecnológico; (2) Regulação e marco legal do microcrédito; (3) Tecnologia e infraestrutura digital para inclusão financeira; (4) Condições de crédito e financiamento e (5) Governança e participação federativa. A seguir, são apresentadas as propostas sistematizadas com breves análises críticas que evidenciam as tensões, potencialidades e limitações implícitas em cada eixo.

1. Capacitação, educação e acesso tecnológico

Este eixo evidencia os principais desafios enfrentados pelos tomadores de crédito no que tange à formação empreendedora e ao letramento digital. Entre os entraves identificados estão a baixa escolaridade, a escassez de tempo para formação, o alto custo de capacitação tanto para empreendedores quanto para agentes de crédito, além de barreiras metodológicas e linguísticas. Há também uma percepção generalizada de que muitos tomadores não reconhecem a importância da capacitação para o sucesso de seus empreendimentos. Como propostas, destacam-se: criação de uma plataforma de capacitação com formato mais dinâmico (com dicas rápidas e certificação obrigatória para liberação de crédito); oferta de atendimento digital automatizado por inteligência artificial, por meio de canais acessíveis como WhatsApp e sem cobrança de dados; desenvolvimento de sistemas que utilizem tecnologia comportamental para personalização dos serviços; criação de ferramentas digitais de avaliação pós-operação de crédito.

Do ponto de vista crítico, essas propostas buscam romper com modelos tradicionais de educação empreendedora ao apostar na agilidade, personalização e acessibilidade. No entanto, deve-se atentar para o risco de instrumentalização da formação, sobretudo quando vinculada de maneira obrigatória à concessão do crédito. A capacitação precisa ser compreendida como um processo formativo mais amplo, que considere aspectos sociais, territoriais e culturais dos sujeitos envolvidos.

2. *Regulação e marco legal do microcrédito*

Neste eixo concentram-se as demandas voltadas à revisão da legislação vigente e à criação de um arcabouço normativo mais coerente com a realidade das instituições de microfinanças (IMF) e dos tomadores de crédito. As propostas apontam para necessidade de reajuste do teto de crédito com correção anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); fim do limite de 4% de taxa de juros; criação de um marco legal único e atualizado para o setor; legitimação das OSCIP como agentes autorizados e autônomos no processo de concessão de microcrédito; flexibilização de parâmetros nacionais (como taxas, tetos e exigências de garantias); regulamentação das OSCIP por meio do Ministério da Justiça; revisão da atuação do Banco Central no controle do setor; obrigatoriedade de destinação mínima de recursos do Depósito Interfinanceiro Normal (DIN) para as IMF.

Essas propostas revelam um equilíbrio a ser buscado entre, de um lado, o desejo por maior institucionalização e estabilidade normativa do setor e, de outro, a necessidade de manter sua vocação territorial, flexível e de proximidade com os públicos populares. Uma revisão regulatória que favoreça a pluralidade e as especificidades regionais pode ser mais eficaz do que a adoção de modelos padronizados e excessivamente centralizados.

3. *Tecnologia e infraestrutura digital para inclusão financeira*

As propostas reunidas neste eixo partem da compreensão de que a inovação tecnológica é condição fundamental para a ampliação do acesso e da eficiência na oferta de microcrédito. Entre as sugestões, destacam-se o desenvolvimento de uma plataforma única do PNMPPO para credenciamento de IMF em modelo de leilão, a criação de aplicativos e portais digitais para consulta e comparação de instituições de crédito, a integração de sistemas e bases de dados com uso de inteligência artificial e o estímulo à digitalização como estratégia de escalabilidade, segurança e melhoria dos processos.

Ainda que o avanço tecnológico seja indispensável, há o risco de reprodução de desigualdades se não forem garantidas políticas públicas de inclusão digital. A proposta de uso do WhatsApp, por exemplo, evidencia a busca por canais mais democráticos, mas depende de uma infraestrutura mínima ainda ausente em muitos territórios. A tecnologia, nesse sentido, precisa ser compreendida como meio e não como fim em si mesma.

4. *Condições de crédito e financiamento*

Este eixo reúne propostas voltadas à flexibilização dos mecanismos de concessão de crédito, com o objetivo de ampliar o acesso e adaptar as condições à realidade dos empreendedores populares. Entre as contribuições estão o aumento dos tetos de financiamento, a flexibilização de garantias, a adoção de critérios comportamentais (como o histórico de

pagamento) para análise de risco, a regulamentação de classificações específicas para as OSCIP, o desenvolvimento de plataformas que integrem o Planejamento de Recursos Empresariais (ERP) com os sistemas de crédito e a adoção de estratégias para reduzir custos operacionais, como fazer uso de tecnologias mais simples e acessíveis tanto para as IMF quanto para os tomadores.

Essas propostas demonstram um esforço para superar as limitações impostas por modelos tradicionais de concessão de crédito, muitas vezes excludentes. A busca por soluções mais adequadas à realidade da economia popular exige, entretanto, atenção às estratégias de mitigação de risco e sustentabilidade financeira das operações.

5. *Governança e participação federativa*

Por fim, o eixo da governança aponta para a necessidade de uma atuação mais articulada entre os diferentes níveis de governo e os diversos atores envolvidos no ecossistema do microcrédito. As propostas incluem a participação ativa das superintendências regionais (SRTE) do Ministério do Trabalho e Emprego no PNMPO e o envolvimento de secretarias estaduais e municipais de trabalho e economia solidária, bem como a atuação coordenada de ministérios, bancos públicos, entidades do terceiro setor e agências de fomento regionais.

A constituição de uma governança federativa ampla, com responsabilidades claramente definidas e ações conjuntas,

é apontada como fundamental para a efetividade do programa e para o enfrentamento das desigualdades regionais no acesso ao crédito. Contudo, nota-se uma lacuna na definição mais clara do papel de cada instância, o que pode comprometer a efetividade das propostas caso não haja um desenho institucional consistente e uma pactuação intergovernamental robusta.

Considerações finais integradas

Com base nas oficinas realizadas nos Seminários Regionais do Projeto de Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), observa-se que o fortalecimento do microcrédito no Brasil exige a formulação de estratégias integradas que enfrentem os múltiplos entraves identificados nas cinco dimensões fundamentais: legislação e regulação, interiorização, inclusão, capacitação e tecnologia. As proposições elaboradas pelos participantes evidenciam a urgência de reestruturação do marco legal, com vistas à redução da burocracia, ampliação do acesso aos fundos garantidores e estabelecimento de instrumentos regulatórios adequados à realidade dos territórios e dos empreendedores populares.

Em termos operacionais, recomenda-se o desenvolvimento de uma plataforma centralizada e integrada de gestão do microcrédito, com acesso compartilhado entre os níveis federal, estadual e municipal. Essa ferramenta deve contemplar funcionalidades como o cadastro unificado de empreendedores, a avaliação de risco por critérios socioeconômicos, o acompa-

nhamento dos contratos e a articulação com programas de capacitação e assistência técnica. Além disso, é necessária a criação de um marco regulatório unificado, que alinhe as políticas de microcrédito entre as diferentes esferas de governo, padronize critérios de elegibilidade e simplifique a documentação exigida para a concessão de crédito.

No eixo da interiorização, destaca-se a importância de descentralizar a política de microcrédito, promovendo sua capilarização por meio de incentivos à atuação de instituições financeiras em municípios de pequeno porte e zonas rurais. Para isso, propõe-se a criação de parcerias com universidades, cooperativas, associações comunitárias e órgãos públicos locais, articulando o microcrédito a programas de economia solidária, fomento à agricultura familiar e desenvolvimento territorial.

No tocante à inclusão, as oficinas ressaltaram a urgência de criar estratégias que ampliem o acesso ao crédito por parte de populações historicamente excluídas, como mulheres, juventudes periféricas, comunidades tradicionais e população negra. Recomenda-se, portanto, a flexibilização dos critérios de elegibilidade com base em indicadores alternativos de renda e trajetória produtiva, bem como o uso de tecnologias digitais para ampliar o alcance da política, por meio de canais como WhatsApp, aplicativos com linguagem acessível, atendimentos híbridos e sistemas de cadastro remoto.

Quanto à dimensão da capacitação, os participantes foram unânimes em apontar a necessidade de investir na formação continuada de agentes de crédito e na educação financeira e empreendedora dos beneficiários. Entre as propostas apresen-

tadas, destacam-se: (i) criação de uma rede nacional de capacitação, com oferta de cursos presenciais e online articulados com universidades e o sistema S; (ii) desenvolvimento de metodologias de ensino inovadoras, como *microlearning*, gamificação e tutoria digital; (iii) valorização profissional dos agentes de crédito, por meio de subsídios, reconhecimento institucional e progressão de carreira.

Na dimensão tecnológica, foi reconhecido que a modernização dos processos é indispensável para aumentar a eficiência operacional, reduzir custos e garantir transparência. Recomendam-se as seguintes medidas: (i) implantação de sistemas integrados de concessão e gestão do crédito, conectando bancos públicos, cooperativas, OSCIP e demais operadores; (ii) adoção de inteligência artificial para análise de crédito baseada em dados comportamentais; (iii) uso de plataformas digitais para capacitação e acompanhamento técnico dos empreendimentos; (iv) garantia de acesso à internet de qualidade e infraestrutura digital nos territórios atendidos.

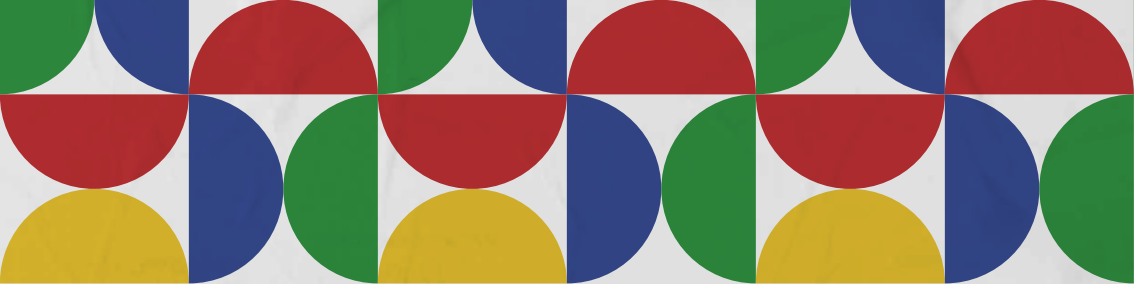
De forma transversal a essas dimensões, propõe-se a integração efetiva entre o microcrédito produtivo e orientado e as políticas de geração de emprego e renda. Para tanto, recomenda-se:

- A inclusão de metas intersetoriais compartilhadas entre ministérios e secretarias de Trabalho, Desenvolvimento Social, Economia Solidária e Agricultura;
- A implementação de projetos-piloto integrados, nos quais o crédito esteja vinculado ao acesso simultâneo a qualifi-

cação profissional, inserção em cadeias produtivas locais e formalização de empreendimentos;

- A institucionalização de mesas federativas permanentes de gestão do microcrédito, com participação dos entes subnacionais, universidades, bancos e organizações da sociedade civil;
- A criação de um selo nacional de acesso ao microcrédito orientado, atrelado à conclusão de etapas formativas e ao cumprimento de critérios de impacto social e territorial.

Por fim, todas as oficinas convergiram na defesa de uma política contínua de capacitação e acompanhamento técnico, compreendendo que o microcrédito, para ser de fato produtivo e orientado, exige mais do que o simples acesso ao recurso financeiro: requer a construção de capacidades e o fortalecimento da autonomia dos empreendedores. Nesse sentido, destaca-se a urgência de criar um programa nacional de capacitação digital, tanto para beneficiários quanto para agentes de crédito, voltado ao uso qualificado das tecnologias e à mitigação de riscos como inadimplência, informalidade e descontinuidade dos negócios. A escuta ampliada e participativa promovida pelas oficinas demonstrou que a articulação entre esses eixos estratégicos é essencial para que o PNMPO cumpra seu papel emancipador, atuando como vetor de transformação socioeconômica e de redução das desigualdades regionais.



Programa Nacional de Microcrédito **Produtivo Orientado: perspectivas futuras**

Andréa Freire de Lucena
Samuel Rufino de Carvalho
Sandro Eduardo Monsueto
Tatiane Bento da Costa
Thiago Cavalcante de Souza

Em uma das entrevistas de boas práticas institucionais, um colaborador de uma das instituições participantes manifestou, de forma explícita, o desejo de que os resultados do projeto de avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) transcendessem o registro documental, gerando efetivas ações práticas. De modo análogo, uma preocupação recorrente expressa pelos beneficiários, e evidenciada durante os grupos focais, referia-se à incerteza quanto à efetiva consideração de suas demandas e à possibilidade de que elas resultassem em impactos substanciais para seus empreendimentos e suas vidas.

A avaliação é uma das etapas mais importantes do ciclo de formação de uma política pública. No entanto, para que seja eficaz e alcance os resultados esperados, algumas mudanças devem ocorrer. Esse processo de aplicação e de avaliação constitui um trabalho árduo, pois “frequentemente, após tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de legitimidade das decisões ou por interesses antagônicos” (Secchi, 2021, p. 42). Por essa e outras razões, é comum que, após a etapa de avaliação, as sugestões de mudança fiquem apenas “no papel”. Nessa égide, cabe aos formadores e atores envolvidos angariarem esforços para que haja um ciclo de política pública saudável e com mudanças que efetivamente colaborem para a solução do problema-objeto da política.

Sob essa perspectiva, este capítulo tem como objetivo propor ações que possam contribuir para um programa de microcrédito eficaz, eficiente e democrático, com vistas a melhorar a qualidade de vida e a inclusão social daqueles que lidam cotidianamente com tal política. Para tanto, o capítulo se divide em cinco partes principais: 1) recomendações com base nas análises quantitativas; 2) sugestões com base na escuta das beneficiárias e beneficiários; 3) sugestões com base nas análises das boas práticas; 4) sugestões com base nas aplicações das oficinas; 5) pontos de melhoria de atendimento aos públicos prioritários.

1. Recomendações com base em análises quantitativas

As recomendações desta seção são construídas com base nos dados extraídos principalmente de duas fontes. Em primeiro lugar, os relatórios bimestrais de execução enviados pelas instituições de crédito operantes com recursos do PNMPO ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). São usadas informações dos relatórios referentes aos períodos de execução dos anos de 2023 e 2024. Em segundo lugar, foi realizada uma pesquisa entre as entidades ofertantes do PNMPO por meio de um questionário online, elaborado para captar, entre outros elementos, características de gestão, parcerias realizadas, avaliação do programa e perspectivas futuras. O uso desses dados e a construção do questionário levam em consideração as preocupações e resultados encontrados na literatura empírica nacional, detalhados por meio de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL). Esse processo permitiu identificar desafios e riscos potenciais não intencionais da execução da política de microcrédito produtivo orientado.

Quadro 1 – Síntese dos riscos não intencionais da política do PNMPO

Efeito	Definição	Fontes de risco	Recomendações
Peso morto	Quando a política tem efeito nulo sobre o público-alvo.	<ul style="list-style-type: none"> – Aumento do limite de crédito, atendendo a empreendimento fora do público-alvo principal; – Taxas de juros elevadas; – Concentração do crédito em capital de giro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aumento da capilaridade regional, com expansão da rede física de atendimento; – Aumento da oferta digital de serviços, incluindo treinamentos direcionados; – Evitar políticas de aumento do limite de taxas de juros do programa; – Políticas de incentivo ao crédito de investimento produtivo de longo prazo.
Vazamento	Relacionado com ausência de critérios claros de entrada e saída do programa e falta de conhecimento sobre sua existência.	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de conhecimento a respeito da existência do programa; – Dificuldade de identificação dos beneficiários potenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> – Profissionalização da publicidade em torno da divulgação do PNMPO; – Aumento da capilaridade regional, com expansão da rede física de atendimento; – Melhorias no cadastro de pequenos empreendedores individuais.
Substituição	Quando recursos usados no programa são retirados de outras fontes rivais.	<ul style="list-style-type: none"> – Falta de transparência no uso dos recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Melhorias na cobrança do envio dos relatórios bimestrais de execução.
Deslocamento	Relacionado com a existência de externalidades negativas.	<ul style="list-style-type: none"> – Empreendimentos que não conseguem melhorar de condição com o programa; – Uso equivocado dos recursos disponibilizados; – Risco de inadimplência. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reforço da importância do agente de crédito; – Melhorias no treinamento de agentes de crédito para o processo “pós-venda”; – Ampliação na oferta de cursos de treinamento aos beneficiários por meio de parcerias.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos riscos potenciais, identificados com base na literatura do PNMPO e nos dados analisados. Outrossim, o quadro expõe uma coleção de recomendações para minimizar a possibilidade de ocorrência de cada risco, tendo em vista os resultados quantitativos alcançados no presente estudo.

A análise dos dados sobre as características das instituições de crédito participantes revela a existência de espaço para a realização de parcerias nesse sentido. Menos de 30% das empresas respondentes afirmam possuir convênios com outras instituições para a realização de treinamentos aos beneficiários. Melhorias podem ser encaminhadas, por exemplo, com a realização de parcerias com grupos como o sistema Serviço Social da Indústria (Sesi)/Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) ou outras redes públicas de cursos profissionalizantes. Em Goiás, por exemplo, a rede de Colégios Tecnológicos do Estado de Goiás (Cotec) tem capacidade de ofertar treinamentos no próprio local de trabalho ou em salas próximas a centros e feiras comerciais. Atividades como essas tendem a facilitar o deslocamento e a conciliação do trabalho com o treinamento, reduzindo a desistência. Tais parcerias possuem potencial de serem realizadas sem aumento dos custos operacionais para as empresas de crédito, gerando pouco ou nulo impacto sobre as taxas de abertura aos beneficiários, por exemplo.

Os resultados das análises quantitativas realizadas também mostram que uma parcela significativa dos contratos de empréstimos é realizada na modalidade de capital de giro.

Esses contratos apresentaram uma menor taxa de inadimplência, sendo também caracterizados por um ticket médio reduzido, provavelmente destinados ao pagamento à vista de fornecedores para evitar juros mais elevados. Contudo, esses contratos podem estar pouco relacionados com o aumento da capacidade produtiva dos empreendimentos, o que oferece riscos de efeitos nulos de longo prazo.

As instituições respondentes demonstram interesse em ampliar o atendimento do programa, tanto no quantitativo de clientes como no volume de crédito concedido. Os resultados da pesquisa parecem indicar que as empresas utilizam o PNMPO como porta de entrada para novos clientes, que poderiam ser excluídos do sistema financeiro tradicional. De forma indireta, essa prática tem efeito de contribuir para reduzir o risco de peso morto do programa, atingindo de forma mais efetiva o seu público-alvo principal.

Medidas nessa direção incluem o aumento da expansão da rede de atendimento das instituições, que ainda se encontra concentrada nas regiões metropolitanas do país. Sobre isso, o questionário online aplicado às empresas revela que a disponibilidade de uma infraestrutura local adequada é um dos principais fatores. Entre as respondentes, 63,3% apontam esse item como fator de decisão para a abertura de uma nova loja física de atendimento, se destacando também o volume de clientes potenciais (79,7%) e a presença de parcerias governamentais (51,9%). Além disso, a proximidade com o centro da cidade é apontada apenas por 2,5% das instituições participantes. Os

resultados também mostram que, principalmente no caso das Organizações da Sociedade Civil (OSCIP) e das agências de fomento, existe um interesse em aumentar a digitalização dos serviços e ampliar a oferta de atendimentos em serviços móveis, o que pode contribuir para a melhora na cobertura do programa.

Especificamente com relação à inadimplência nas operações de microcrédito, um conjunto de modelos econométricos confirma a existência de uma associação positiva do fenômeno com as taxas de juros dos contratos, principalmente nas cooperativas e sociedades de crédito. Esse resultado mostra que o programa atende aos beneficiários sensíveis a aumentos nos custos do empréstimo e que poderiam não suportar os juros praticados no mercado financeiro tradicional, mais elevados que o teto limite estabelecido pelo programa, de 4% a.m. Ainda com relação à inadimplência, os resultados mostram que uma gestão do risco menos centralizada e mais atenta à realidade regional pode contribuir para redução do fenômeno. Da mesma forma, a formação de grupos de aval solidário parece ser uma medida para minimizar o problema.

2. Recomendações com base na escuta das beneficiárias e beneficiários

A realização dos 41 grupos focais em 38 cidades nos estados do Ceará, do Pará e de Santa Catarina foi de grande valia para se compreender o impacto do PNMPD para aqueles que são o público-alvo principal dessa política. A metodologia pautada na escuta ativa das beneficiárias e beneficiários de microcrédito, em formato de grupo focal, possibilitou uma síntese

dos principais gargalos do PNMPO para os empreendimentos dos pequenos e microempreendedores. Essa escuta, portanto, permitiu a síntese de algumas recomendações para que o PNMPO consiga atenuar as dificuldades enfrentadas por eles. Quatro pontos centrais de sugestão foram levantados: taxa de juros, montante de crédito, formalização e orientação.

O PNMPO tem como pedra angular a disponibilização de crédito desburocratizado, rápido e com uma taxa de juros menor do que aquela geralmente praticada pelo mercado financeiro. Apesar de a taxa de juros ser uma das características do PNMPO mais elogiadas pelos participantes, duas demandas aparecem constantemente em suas falas. A primeira diz respeito à pouca oferta de crédito com baixa taxa de juros. Por exemplo, a respeito do programa de Juros Zero, em Santa Catarina, os beneficiários se mostram insatisfeitos ao poderem acessar esse programa apenas duas vezes. A segunda se refere à associação do crédito a alguma burocracia ou ação específica. Como ilustração, os participantes do Crediamigo, no Ceará, demandam com frequência a possibilidade da tomada de empréstimos individuais com a mesma taxa de juros praticada por aqueles que fazem parte dos grupos solidários.

Nesse aspecto, sugere-se, como primeiro ponto, que as instituições de crédito forneçam diferentes linhas de crédito com vistas a incentivar a tomada de crédito, a adimplência e a manutenção dos empreendimentos. Em Santa Catarina, por exemplo, foi relatado que, por causa dos desastres ambientais causados pelas fortes chuvas na região, houve a liberação por

parte do governo da possibilidade de um terceiro empréstimo a juros zero. Portanto, a existência de diferentes linhas, como uma atrelada às crises ou uma intermediária entre juros zero e juros maiores, pode trazer benefícios significativos para os empreendimentos. No tocante aos requisitos, como a participação em grupos solidários, a demanda maior dos participantes é que seja possível uma associação entre seu histórico de participação em tais grupos e a possibilidade de poder tomar empréstimos com juros reduzidos individualmente.

Em síntese, percebe-se que há diferentes abordagens em relação às taxas de juros pelas instituições que atuam com o PNMPO. Cumpre salientar que tais distinções possuem relevância significativa, visto que um dos papéis das políticas públicas consiste em se adequar ao contexto e ao público específico. Entretanto, a centralização das políticas também é necessária para que haja um impacto de maior alcance, principalmente em um país nas dimensões do Brasil. Por isso, é importante haver algumas recomendações/obrigações no tocante à taxa de juros. Por exemplo: diferentes linhas para o microcrédito, com foco na transição de uma para outra, praticadas por todas as instituições que lidam com o PNMPO.

O segundo ponto, o montante de crédito, assemelha-se às demandas associadas às taxas de juros. Os beneficiários, em muitas ocasiões, reclamam da impossibilidade de aumentar o montante de empréstimos disponibilizados pelas instituições que operam o PNMPO. Em todos os três estados, houve menção ao baixo valor do microcrédito disponível aos beneficiá-

rios. Em São Miguel d'Oeste, Santa Catarina, um beneficiário sugeriu: “deveria ter uma avaliação sobre o faturamento da pessoa e aumentar o crédito. Liberar conforme isso”. Em Ananindeua, Pará, outro beneficiário salientou: “queríamos alavancar o crescimento. Porque através do crescimento lá financeiramente, tu vai crescer junto também. Não pare aqui, nos dê oportunidade de subir além do que nós somos hoje”. Em Iguatu, no Ceará, outro participante declarou que “poderia ser pensada uma modalidade para aquelas pessoas que precisam de um valor maior”.

De um modo geral, essa demanda por um montante de crédito cada vez maior, registrada em quase todos os grupos focais, é ilustrativa de um sucesso parcial do PNMPPO, uma vez que os pequenos e microempreendedores estão conseguindo erguer seus empreendimentos a ponto de necessitarem de mais investimentos. Em Santa Catarina, a demanda é que haja a disponibilização de outras linhas de microcrédito para além daquela de 5 mil, a juros zero, que pode ser adquirida apenas duas vezes. No Ceará, pedem pelo fim do teto de 21 mil.

Nesse âmbito, a sugestão é que haja recomendações por parte do Governo Federal de formas de transição entre as linhas de crédito, com *funding* e taxa de juros específicos para cada tipo. O objetivo central do PNMPPO é “fomentar, apoiar e financiar as atividades produtivas de empreendedores” (Brasil, 2018), porém, muitos beneficiários dizem se sentirem desassistidos quanto ao fomento de seus negócios. Houve relatos, por exemplo, de que o governo e as instituições de créditos não confiam nos pequenos e microempreendedores, pois não

forneem os montantes necessários para que seus empreendimentos cresçam mesmo havendo um histórico positivo de adimplência. Em sua maioria, os beneficiários demandam maiores valores para o aumento do capital de giro e para a compra de maquinários e matérias primas.

No entanto, os beneficiários nem sempre estão dispostos a arcar com os custos do crescimento de seus empreendimentos. Isso se conecta diretamente com o terceiro ponto de sugestão: a formalização. Uma outra reclamação constante diz respeito às características do Microempreendedor Individual (MEI). Consoante a Lei Complementar 123/2006, alterada pela Lei Complementar 188/2021, “considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$81.000,00 (oitenta e um mil reais)” (Brasil, 2006). Em muitas ocasiões, os beneficiários dizem que o limite de 81 mil reais não condiz com a realidade do mercado atual e que os valores devem ser reajustados. Não obstante, assumem que a mudança de categoria de MEI para Microempresa (ME) não é vantajosa para seus negócios, dados os altos valores dos impostos e os custos operacionais. Em alguns grupos focais, houve relatos de como os beneficiários buscam brechas e estratégias para não se limitarem aos 81 mil: criação de outros MEI para seus familiares, contratação de funcionários que já sejam cadastrados como MEI e até mesmo sonegação de impostos.

Nesse aspecto, é importante haver uma tentativa de revisão de tais valores, tendo em vista que há um forte descontentamento por parte de seu público-alvo. Alguns projetos de lei que estão em discussão para a alteração dos valores limites

do faturamento do MEI foram mencionados positivamente por parte dos beneficiários. Outra estratégia recorrentemente levada em pauta pelos participantes foi a necessidade de haver uma categoria de transição entre MEI e ME. Isso pode ser uma boa alternativa, no entanto, deve ser discutido com profundidade, levando em consideração diversos cenários.

Por fim, o quarto e último ponto de sugestão diz respeito à orientação. Como visto, fomento, apoio e orientação são os três pilares do PNMPO. Com base nos grupos focais, nota-se que a orientação é dada, maiormente, por intermédio dos agentes de crédito. Nos três estados, há uma forte proximidade entre os agentes e os beneficiários. Entretanto, essa orientação se limita sobretudo à própria tomada do empréstimo e à adimplência. Há uma forte demanda por parte dos beneficiários de uma orientação voltada à manutenção de seus empreendimentos, principalmente no tocante à esfera contábil e ao marketing digital. Os diferentes grupos focais foram significativos para se compreender que não há uma uniformidade quanto à orientação. As diferentes instituições propõem ações distintas nesse quesito. Em Santa Catarina, por exemplo, parece haver uma comunicação maior com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), ao passo que em algumas cidades do Ceará há uma certa conexão com as prefeituras.

Em síntese, sugere-se que o PNMPO se utilize formal e sistematicamente das instituições públicas e privadas que possam contribuir para o processo de orientação dos pequenos e microempreendedores. Portanto, é necessário um maior detalhamento do que deve ser a orientação no âmbito do progra-

ma e como as instituições podem contribuir para tal. Algumas instituições possuem grande potencial de atuação como as Salas do Empreendedor, existente em diversas prefeituras; as entidades pertencentes ao Sistema S e as instituições de ensino superior (IES), principalmente ao poderem acessar o PNMPO como possível campo de estágio para seus alunos.

Ressalva-se aqui que, como visto nos grupos focais, há sim a atuação de tais instituições, porém, de forma muito variada a depender da localidade e da instituição de crédito. A sugestão é que haja uma proposta concreta de sistematização de suas operações no âmbito do PNMPO. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) é igualmente uma instituição que poderia atuar em conjunto ao PNMPO, dada sua abrangência em território nacional. Todavia, o Sine não foi mencionado como instituição parceira em nenhum dos grupos focais. Um público significativo dos beneficiários do PNMPO é formado por microempreendedores que buscam meios de manutenção de suas vidas dada a falta e a dificuldade no que diz respeito ao trabalho formal, o que dialoga diretamente com a proposta do Sine: apoiar os trabalhadores desempregados.

3. Recomendações com base nas boas práticas institucionais

A análise de boas práticas neste livro esteve focada nas instituições que operaram o PNMPO durante o ano de 2024. As boas práticas levam em consideração três aspectos com o objetivo de acompanhar a curva de maturidade dessas instituições: (1) o diagnóstico e o direcionamento estratégico; (2) a governança e a capacitação institucional e (3) a adoção tecnológica e a ino-

vação. Esses aspectos são os principais pontos de atenção das instituições, pois sua reflexão aponta para as mudanças necessárias, sejam nos processos de atendimento, operacionais ou de gestão. As instituições devem conhecer a própria curva de maturidade, compreendendo cada processo e como se encaixam nessa medida. Dependendo da maturidade dos processos de uma organização, o gerenciamento de desempenho pressupõe mudanças em uma perspectiva e profundidade diferentes, ou seja, as mudanças são distintas, conforme o nível em que a empresa se enquadre. Portanto, o objetivo é que as instituições alcancem o máximo de boas práticas e, assim, se enquadrem no nível inteligente e transformador de gestão (nível 5).

Nossos resultados apontaram que, de forma geral, as instituições estão no nível gerenciado, nível 3 da curva de maturidade, nas categorias: governança corporativa; alinhamento estratégico; conhecimento/pessoas (funcionários)/clientes; cultura/liderança e tecnologias. Nas categorias escopo/parcerias e métodos/práticas operacionais/controle, as instituições se enquadraram no nível emergente, nível 2, no qual os processos ainda estão sendo estruturados. Esses achados indicam que, embora haja avanços importantes na consolidação de práticas de gestão e na incorporação de princípios do PNMPPO em áreas estratégicas, ainda existem desafios significativos na formalização de parcerias, na ampliação do escopo de atuação e na padronização de métodos operacionais, os quais devem ser associados ao uso de tecnologias para serem eficientes.

Com base no exposto, evidencia-se a necessidade de investimentos contínuos em capacitação dos pequenos e microempreendedores e dos funcionários das instituições que operacionalizam o PNMPPO. A estruturação de processos e o fortalecimento de mecanismos de monitoramento é igualmente de grande valia para que as instituições possam evoluir para níveis mais elevados de maturidade institucional e, assim, ampliar seu impacto no ecossistema de microfinanças orientadas para o desenvolvimento. A análise das boas práticas demonstra que o avanço institucional está diretamente relacionado à oferta de capacitação contínua alinhada à estratégia organizacional, ao uso de tecnologias atualizadas, que permitam a integração de sistemas de gestão e o desenvolvimento de aplicativos acessíveis aos tomadores de empréstimos, facilitando a prestação de serviços. Além disso, destaca-se a importância da formação de parcerias diversificadas e da ampliação do acesso a fontes de *funding*, promovendo maior sustentabilidade e capacidade de expansão das operações de microcrédito.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com visão de futuro, reativou, em 18 de novembro de 2024, o Fórum Nacional do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado, sob a presidência do Secretário de Qualificação, Emprego e Renda Magno Rogério Carvalho Lavigne, que liderou discussões com instituições financeiras, órgãos de governo e entidades do terceiro setor para fortalecer o PNMPPO (MTE, 2024). Sendo um meio relevante de canal permanente para o diálogo e aprimoramento do programa, esta é uma instância de discussão efetiva entre os envolvidos. Dessa forma, esse fórum é de suma

importância para que sejam levantadas necessidades e oportunidades e se efetivem parcerias entre as diversas instituições participantes do programa para a articulação intersetorial, indispensável para atender as necessidades reais do público e promover o desenvolvimento local de forma mais estruturada e duradoura.

O PNMPPO atende um público que enfrenta múltiplas necessidades não supridas, muitas das quais estão relacionadas a condições de vulnerabilidade social e econômica extremas. São pequenos e microempreendedores informais ou formais com pouca ou nenhuma formação técnica, muitas vezes sem acesso à internet, sem domínio das ferramentas digitais e com desconhecimento de noções básicas de gestão financeira, planejamento e comercialização de produtos ou serviços. Em alguns casos, residem em áreas com baixo saneamento básico, infraestrutura mínima e/ou sem acesso a serviços públicos essenciais. Diante desse cenário, o avanço do programa exigirá mais do que a oferta de crédito: serão imprescindíveis a construção de parcerias estratégicas e a integração com outras políticas públicas. Assim, para que a gestão das empresas que operacionalizam o PNMPPO avance, faz-se necessário que as deficiências dos tomadores de empréstimos sejam minimizadas.

A atuação isolada do PNMPPO, limitada apenas à liberação de crédito com orientação produtiva, não é capaz de transformar de forma significativa a realidade desses empreendedores. O crédito só gerará impacto sustentável quando estiver associado a outras formas de apoio que respondam às diversas limitações enfrentadas pelos beneficiários. Nesse sentido,

diversos tipos de parcerias são necessários. No setor público, poderia haver vínculos com políticas de educação profissional e tecnológica, como os Institutos Federais e o Sistema S, nomeadamente o Sebrae, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Senai, que contribuirão com capacitações sobre gestão, marketing digital, finanças e vendas. A colaboração com o Ministério das Comunicações, por meio de programas de conectividade, seria fundamental para garantir o acesso à internet em comunidades desconectadas, habilitando os microempreendedores a utilizar redes sociais e plataformas digitais para comercializar seus produtos. A parceria com a área da Assistência Social também se mostra promissora, pois muitos potenciais beneficiários estão inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e precisarão de acompanhamento social para superar barreiras pessoais, familiares ou comunitárias.

As prefeituras municipais e os órgãos estaduais e o Sine também podem desempenhar um papel estratégico, facilitando a implementação local do programa, identificando beneficiários, cedendo espaços físicos, mobilizando agentes de crédito e conectando o PNMPPO a outras ações de desenvolvimento territorial. Por sua vez, as organizações da sociedade civil, como as cooperativas, as associações de bairro, as organizações não governamentais (ONG) e os movimentos populares, podem ser importantes aliadas para aproximar o programa das realidades locais, apoiar a mobilização comunitária e fortalecer o vínculo com os microempreendedores mais vulneráveis.

Além disso, as instituições que operacionalizam o microcrédito produtivo orientado no âmbito do PNMPPO também enfrentam desafios significativos no que se refere à adoção de tecnologias avançadas, essenciais para o aumento da eficiência e da efetividade na prestação de serviços aos microempreendedores. A título de exemplo, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que não possuem fins lucrativos e não estão enquadradas no regime de tributação do lucro real, acabam por não se beneficiar de mecanismos legais de incentivo à inovação, como os previstos na chamada Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) (Brasil, 2005). Diante desse cenário, seria pertinente a proposição de um arcabouço legal específico que viabilizasse a concessão de incentivos fiscais e subsídios voltados ao desenvolvimento tecnológico e ao aprimoramento da gestão dessas organizações. Tal medida contribuiria não apenas para o fortalecimento institucional das OSCIP, mas igualmente para a ampliação da eficácia do PNMPPO como política pública de inclusão produtiva.

No entanto, as OSCIP são instituições sem fins lucrativos e se enquadram na condição de imunidade tributária. Assim, não poderiam receber benefício fiscal. Uma alternativa seria a parceria com as empresas de tecnologias do setor privado, que poderiam apoiar com doações de equipamentos, aplicativos, softwares, pacotes de conectividade ou ferramentas de gestão simples e acessíveis ou que permitam integração. Essas empresas doadoras dessas tecnologias poderiam ser contempladas a receber isenções fiscais relevantes mediante a

comprovação dessas doações. Ao promover essa rede de cooperação e integração, o PNMPO se tornará não apenas uma política de crédito, mas uma plataforma de inclusão produtiva e de transformação social, contribuindo para a construção de um Brasil mais justo, digitalmente conectado e economicamente resiliente. Dessa forma, as instituições que operacionalizam o PNMPO teriam condições de subir de nível na maturidade de suas gestões.

Essas parcerias trariam inúmeros benefícios. Haveria uma melhora significativa na qualidade do uso do crédito, já que os beneficiários estariam mais preparados para investir de forma estratégica e consciente. O fortalecimento de competências em gestão, marketing e finanças favoreceria o crescimento sustentável dos pequenos negócios. A conectividade digital abriria novas oportunidades de mercado, inclusão financeira e acesso a informações. Além disso, a articulação com outras políticas públicas contribuiria para a redução das desigualdades sociais, a melhoria das condições das populações tradicionalmente excluídas e a geração de emprego e renda em territórios historicamente marginalizados.

4. Recomendações com base nas aplicações das oficinas

O conjunto de oficinas regionais realizadas no âmbito do Projeto de Avaliação do PNMPO revelou que os desafios enfrentados pelo setor no Brasil não são pontuais, mas estruturais, exigindo uma resposta integrada e intersetorial. O diagnóstico construído coletivamente demonstra que o microcrédito, para cumprir sua função de inclusão produtiva, precisa de aperfei-

çoamentos simultâneos em marcos regulatórios, mecanismos de acesso, modelos de capacitação, tecnologias e articulação entre políticas públicas.

No eixo regulatório, os seminários apontaram a necessidade de um marco legal unificado, flexível e sensível às diferenças regionais. Estudos como o de Araújo e Fialho (2019) evidenciam que a ausência de normativas adaptadas ao contexto local reduz a eficiência das políticas de microcrédito, sobretudo em áreas rurais e periféricas. Nesse sentido, propõe-se uma revisão legislativa que atualize tetos, taxas de juros e exigências de garantias, oferecendo segurança jurídica e previsibilidade para as instituições operadoras. A criação de fundos garantidores específicos para o microcrédito, adaptados à realidade dos pequenos empreendedores, também foi consenso nas três oficinas. A inexistência ou inadequação desses fundos é um dos maiores fatores de exclusão financeira, segundo os participantes. Esses mecanismos, como o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), poderiam ser ampliados e customizados para públicos de baixa renda, mitigando barreiras históricas de acesso ao microcrédito.

Outro ponto recorrente foi a interiorização do microcrédito. Atualmente, sua maior presença se concentra em áreas urbanas e mais desenvolvidas, deixando regiões rurais e remotas subatendidas (Soares; Sobrinho, 2020). Experiências internacionais, como as do Grameen Bank, em Bangladesh, demonstram que a capilaridade territorial é determinante para alcançar impactos estruturais. A adoção de parcerias com cooperativas, associa-

ções locais e universidades pode ser um caminho viável para ampliar essa presença. No mesmo sentido, propõem-se políticas ativas voltadas a mulheres, jovens periféricos, comunidades tradicionais e população negra. Pesquisas mostram que mulheres apresentam taxas mais baixas de inadimplência e maior propensão a reinvestir o lucro em suas famílias e comunidades (Armendáriz; Morduch, 2010). Assim, a flexibilização dos critérios de elegibilidade, associada a indicadores de trajetória produtiva e engajamento comunitário, podem democratizar o acesso.

De modo semelhante, a capacitação foi destacada como fator decisivo para o sucesso das operações de microcrédito. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda programas de educação financeira integrados, com metodologias acessíveis e adaptadas ao perfil sociocultural dos empreendedores (ILO, 2015). Nas oficinas, surgiram propostas inovadoras como *microlearning* via WhatsApp, gamificação e tutoria digital, que dialogam com a tendência global de educação rápida e contínua.

A valorização e qualificação de agentes de crédito também foram enfatizadas. Conforme Bittencourt (2018), esses profissionais não apenas operacionalizam o crédito mas constroem vínculos de confiança, essenciais para a sustentabilidade das carteiras. Programas de formação continuada, remuneração adequada e progressão de carreira são medidas fundamentais para reduzir a rotatividade e melhorar a qualidade do atendimento. A tecnologia foi vista como elemento transversal ao trabalho dos agentes de crédito, capaz de otimizar processos, ampliar a transparência e reduzir custos operacionais. A integra-

ção de sistemas entre bancos, cooperativas e OSCIP pode criar um ecossistema mais ágil e seguro, conforme apontado por Silva e Oliveira (2021). Contudo, é imprescindível combinar a modernização digital com políticas de inclusão tecnológica, evitando que o analfabetismo digital exclua beneficiários potenciais.

Propostas como a criação de uma plataforma nacional integrada, uso de inteligência artificial para análise de crédito e canais digitais populares (WhatsApp, aplicativos leves) são viáveis, mas dependem de investimentos em infraestrutura de internet e capacitação tecnológica. Sem isso, corre-se o risco de reforçar desigualdades já existentes, como alerta Castells (2017) em seus estudos sobre exclusão digital.

No tocante à governança, as oficinas convergem na importância de uma gestão federativa articulada, envolvendo União, estados, municípios e sociedade civil. A descentralização decisória, com papéis bem definidos para cada esfera, está alinhada ao que preconiza o World Bank (2019) para políticas de microfinanças sustentáveis: clareza de responsabilidades e coordenação permanente. Uma proposta promissora é a institucionalização de mesas federativas permanentes de microcrédito, que permitam diálogo contínuo entre gestores públicos, operadores financeiros, universidades e entidades comunitárias. Essas instâncias poderiam pactuar metas, monitorar resultados e ajustar estratégias de forma colaborativa e ágil, como sugere a abordagem de governança adaptativa (Folke et al., 2005). O desenho de produtos financeiros específicos para diferentes perfis de empreendedores também foi

sugerido. Isso significa considerar necessidades distintas entre quem busca capital de giro, investimento fixo ou expansão de mercado, associadas às necessidades de capacitação.

O fortalecimento da dimensão territorial das políticas também foi consenso. Incorporar diagnósticos locais, respeitar especificidades culturais e socioeconômicas e fomentar soluções comunitárias aumenta a aderência e a efetividade do crédito (Sen, 1999). Essa abordagem reforça o papel do microcrédito como instrumento de desenvolvimento endógeno. Outro aspecto recorrente foi a necessidade de campanhas de educação financeira massivas, utilizando mídias comunitárias e redes sociais para alcançar públicos menos escolarizados. Essas campanhas poderiam combinar mensagens educativas com divulgação de oportunidades e serviços disponíveis.

A experiência das oficinas também evidenciou que o fortalecimento do PNMPPO não pode ser pensado isoladamente, mas como parte de uma política nacional de inclusão financeira. Isso implica coordenação com programas de transferência de renda, capacitação profissional e políticas de inovação, garantindo que o crédito seja um meio e não um fim em si. A sustentabilidade do microcrédito depende, ainda, de um equilíbrio entre viabilidade financeira das instituições e acessibilidade para os tomadores. Modelos híbridos, com subsídios direcionados e escalonados conforme o perfil de risco e vulnerabilidade, podem oferecer essa combinação (Robinson, 2001).

No campo da inovação, a adoção de tecnologias sociais, soluções de baixo custo e alto impacto adaptadas a contextos locais surgem como alternativas promissoras. Essas tecnologias

podem ir desde sistemas de registro simplificados até metodologias comunitárias de avaliação de crédito. Logo, as propostas das oficinas apontaram que o fortalecimento do microcrédito no Brasil passa por uma mudança de paradigma: deixar de tratá-lo apenas como operação financeira e reconhecê-lo como política pública complexa, que exige integração, flexibilidade e inovação constante. Por fim, as recomendações sistematizadas neste capítulo oferecem um roteiro viável e fundamentado para aprimorar o PNMPPO. Elas combinam o que foi construído coletivamente nas oficinas com evidências da literatura nacional e internacional, apontando caminhos para um microcrédito mais inclusivo, eficiente e transformador.

Em síntese, os resultados das oficinas regionais reafirmam que o fortalecimento do PNMPPO requer uma abordagem sistêmica, capaz de articular marcos regulatórios atualizados, instrumentos financeiros acessíveis, tecnologias inclusivas, capacitação contínua e governança federativa cooperativa. O microcrédito produtivo e orientado, quando concebido como política pública integrada e adaptada às especificidades territoriais e socioculturais, tem potencial para ir além da simples concessão de crédito, tornando-se um catalisador de inclusão produtiva, geração de renda e desenvolvimento sustentável. Com base nas soluções aqui sistematizadas, delineia-se um caminho concreto para que o microcrédito seja não apenas um mecanismo de financiamento, mas uma estratégia transformadora, capaz de reduzir desigualdades e ampliar oportunidades.

5. Pontos de melhoria de atendimento aos públicos prioritários

Na legislação que institui e regulamenta o PNMPO, não há menção expressa à priorização de atendimento a grupos específicos, como mulheres, povos originários (povos indígenas), pessoas negras, quilombolas, egressos do sistema prisional, beneficiários do CadÚnico, trabalhadores da economia popular e solidária tampouco de iniciativas voltadas à formalização de empreendimentos. A referência a esses públicos aparece apenas em relatórios do MTE com informações gerenciais do programa, como o do ano de 2024, refletindo uma diretriz de caráter orientativo e não normativo (Brasil, 2024). Ao priorizá-los no relatório, o programa reconhece essas desigualdades em conjunto com a necessidade de inclusão social e econômica.

No entanto, a realidade observada nas instituições operadoras de microcrédito demonstra que, em grande parte, os produtos e serviços ofertados não incorporam diferenciais que atendam de forma efetiva às especificidades desse público-alvo. Diante dessa conjuntura, e considerando a relevância social da inclusão produtiva desses grupos historicamente marginalizados, torna-se necessário implementar melhorias no atendimento, visando a garantir maior equidade no acesso ao crédito e a fortalecer a função social do PNMPO, assegurando que os objetivos de inclusão e desenvolvimento sejam efetivamente alcançados.

Caso essa prioridade de público-alvo, de fato, seja uma intenção estratégica do programa e do MTE, será necessário avaliar a viabilidade técnica, operacional e financeira des-

se tipo de atendimento prioritário, bem como a necessidade de sua formalização por meio de legislação específica ou regulamentação oficial, a fim de que tal diretriz tenha caráter vinculante e impositivo nas ações das instituições operadoras do programa. Portanto, a definição de públicos prioritários no PNMPO tem grande relevância social, pois busca corrigir desigualdades históricas de acesso ao crédito e às oportunidades econômicas. Grupos como mulheres, povos originários, pessoas negras, quilombolas, egressos do sistema prisional e beneficiários do CadÚnico enfrentam, historicamente, barreiras estruturais para participar de forma plena da economia formal.

Além disso, ao facilitar o acesso ao microcrédito produtivo orientado, o PNMPO contribui para a geração de trabalho, emprego e renda de maneira mais equitativa, fortalecendo pequenos empreendimentos e atividades produtivas em territórios vulneráveis. Isso não apenas estimula o desenvolvimento local mas também promove a autonomia financeira dos indivíduos e das comunidades, reduzindo a dependência de programas assistenciais. Outro aspecto importante é o fortalecimento da economia popular e solidária que se baseia em princípios de cooperação, autogestão e justiça social. Ao apoiar esses públicos com políticas de crédito mais acessíveis e humanizadas, o PNMPO contribui para uma economia mais inclusiva e sustentável. Em resumo, a existência de públicos prioritários no programa seria essencial para garantir que o desenvolvimento econômico não exclua aqueles que mais precisam de oportunidades para transformar sua realidade.

Assim, para que o programa social seja de fato conhecido, ganhe força institucional e produza impacto real na sociedade, seria fundamental que ele ultrapassasse sua mera existência formal: é imprescindível a definição e o acompanhamento de indicadores sociais e de desempenho, essenciais para medir seus resultados futuros, identificar desafios e orientar melhorias. Esses indicadores devem incluir dados sobre renda, trabalho, acesso a serviços, perfil dos beneficiários e os resultados diretos alcançados. No entanto, apenas isso não bastaria. Torna-se necessário que o programa tenha uma base legal clara e atualizada, planejamento estratégico com metas definidas, orçamento garantido para estes públicos prioritários e fontes de financiamento sustentáveis.

Além disso, a comunicação com a sociedade é indispensável para que a população e grupos prioritários conheçam de fato o programa, saibam como acessá-lo e compreendam seus benefícios. Em outras palavras, a propaganda a nível nacional dessa política pública é essencial. Estratégias de divulgação e visibilidade pública a nível nacional devem caminhar junto com a articulação interinstitucional, promovendo parcerias entre governo, sociedade civil, setor privado e instituições de ensino. Outra possibilidade seria a participação social nessa política pública, por meio de conselhos ou comitês, que fortaleceria o controle social e contribuiria para que o programa se mantivesse alinhado às reais necessidades da população. Por fim, a capacitação contínua das equipes envolvidas garantiria a qualidade no atendimento e eficácia na implementação das ações previstas.

Outro ponto fundamental para aprimorar o atendimento aos públicos prioritários do PNMPO é o estabelecimento de parcerias público-privadas que viabilizem o acesso a bancos de dados integrados, facilitando a identificação e o acompanhamento a esses beneficiários. Além disso é essencial o desenvolvimento e a implementação de aplicativos para atendimento ao público e softwares de gestão voltados especificamente para as características e demandas do público atendido pelo programa. Essas ferramentas tecnológicas permitirão uma maior eficiência no atendimento, monitoramento dos resultados e personalização das estratégias de inclusão financeira, contribuindo para a efetividade e o alcance social do PNMPO.

Considerações finais

O projeto de avaliação do PNMPO demonstrou que o ciclo de política pública é uma tarefa árdua que demanda a conexão de diversas esferas e atores da sociedade. Os estudos apresentados neste livro são um divisor de águas para se compreender como o PNMPO impacta e é afetado por seus atores e instituições e quais os caminhos a serem seguidos. As análises qualitativas e quantitativas colaboraram para uma visão abrangente da funcionalidade dessa política pública.

Em síntese, as sugestões apresentadas pela abordagem quantitativa apontam que, apesar de abrangente, o PNMPO pode se utilizar de algumas estratégias para atenuar os desafios e os riscos potenciais não intencionais da execução da política de microcrédito produtivo orientado. Entre essas estratégias, encontram-se o aumento da capilaridade regional, o

aumento da oferta digital de serviços, políticas que limitem a taxa de juros, políticas de incentivo ao crédito, melhorias no cadastramento dos pequenos e microempresários, assim como no envio de relatórios, o reforço da importância do agente de crédito e a ampliação na oferta de cursos e de treinamentos aos beneficiários.

No tocante às sugestões baseadas nos estudos qualitativos, alguns apontamentos semelhantes eclodiram. No tocante à análise dos grupos focais, quatro sugestões ganharam destaque: a manutenção das taxas de juros em patamares baixos, a oferta de montantes maiores de microcrédito para os beneficiários, um enfoque maior no processo de orientação e o esclarecimento e debate aprofundado sobre o processo de formalização dos empreendimentos dos beneficiários. De um modo geral, a sugestão consiste em haver uma maior centralização da política, ainda que com determinada autonomia às instituições que a operacionalizam.

Sobre as boas práticas, argumenta-se que o PNMPO exige mais do que apenas a oferta de crédito: são imprescindíveis a construção de parcerias estratégicas e a integração com outras políticas públicas. Para tanto, sugere-se que haja uma estruturação de processos e o fortalecimento de mecanismos de monitoramento, investimentos contínuos em capacitação dos pequenos e microempreendedores e dos funcionários das instituições que operacionalizam o PNMPO, além de ações que visem a emancipação digital dos pequenos e microempreendedores.

No que se refere às oficinas, demanda-se uma atualização dos marcos regulatórios que regem o PNMPO, que visem a articular instrumentos financeiros acessíveis, tecnologias inclusivas, capacitação contínua e governança federativa cooperativa. Para tanto, a política deve integrar programas de transferência de renda, capacitação profissional e políticas de inovação.

Por fim, no concernente aos grupos prioritários, foi apontado que a legislação específica que rege o PNMPO não aborda ações específicas que visem a inclusão de mulheres, povos originários (povos indígenas), pessoas negras, quilombolas, egressos do sistema prisional, beneficiários do CadÚnico, trabalhadores da economia popular e solidária tampouco de iniciativas voltadas à formalização de empreendimentos. Não obstante, argumenta-se que o foco em tais grupos seria essencial para geração de trabalho, emprego e renda de maneira mais equitativa, fortalecendo pequenos empreendimentos e atividades produtivas em territórios vulneráveis. No entanto, necessita-se que haja uma base legal clara e atualizada, planejamento estratégico com metas definidas, orçamento garantido para estes públicos prioritários e fontes de financiamento sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, E. R.; FIALHO, M. C. Microcrédito no Brasil: avanços, desafios e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 53, n. 3, p. 532-555, 2019.
- ARMENDÁRIZ, B.; MORDUCH, J. *The Economics of Microfinance*. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2010.

BITTENCOURT, G. R. Agentes de crédito: papel e importância no microcrédito produtivo orientado. *Revista de Administração Contemporânea*, São Paulo, v. 22, n. 5, p. 697-717, 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Microcrédito produtivo orientado: panorama e desafios*. Rio de Janeiro: BNDES, 2022.

BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispõe sobre incentivos fiscais para inovação tecnológica [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 22 nov. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...] de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 21 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *PNMPO: Informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: relatório de efetividade de 2024*. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/emprego-e-renda/arquivos-inclusao-produtiva/relatorio_de_efetividade_pnmpto_2024.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FOLKE, C.; HAHN, T.; OLSSON, P.; NORBERG, J. Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, Palo Alto, v. 30, p. 441-473, 2005.

HELMS, B. *Access for All: Building Inclusive Financial Systems*. Washington: CGAP: World Bank, 2006.

LEDGERWOOD, J. *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective*. Washington: World Bank, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Fórum Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado é retomado após seis anos. *Gov.br*, Brasília, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/forum-nacional-de-microcredito-produto-orientado-e-retomado-apos-seis-anos>. Acesso em: 10 jul. 2025.

MORDUCH, J. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 37, n. 4, p. 1569-1614, 1999.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Recommendation No. 193 concerning the Promotion of Cooperatives*. Geneva: ILO, 2015.

ROBINSON, M. S. *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington: World Bank, 2001.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Estudo sobre fundos garantidores no Brasil*. Brasília: Sebrae, 2021.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Boston: Cengage Learning, 2021.

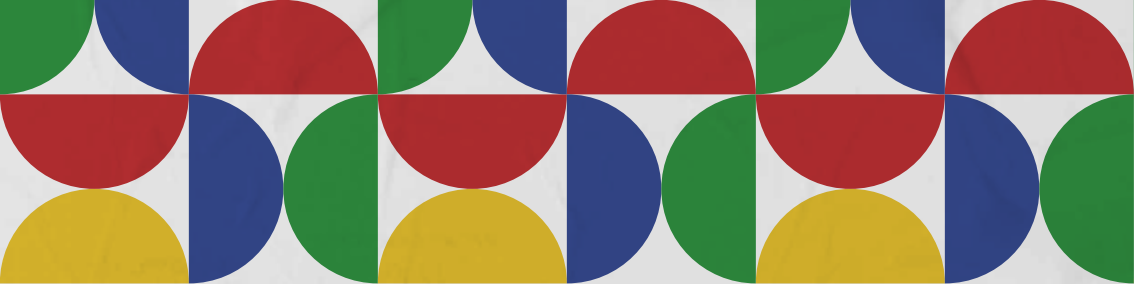
SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, P. R.; OLIVEIRA, A. C. Integração tecnológica no sistema de microcrédito brasileiro: desafios e oportunidades. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 251-270, 2021.

SOARES, M. M.; SOBRINHO, A. L. Interiorização do microcrédito e desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 51, n. 4, p. 23-40, 2020.

WORLD BANK. *Principles for Public Credit Guarantee Schemes for SMEs*. Washington: World Bank Group, 2019.

YUNUS, M. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2006.



Sobre os Autores

Adriana Moura Guimarães

Doutoranda em Economia do Setor Público na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e integrante da equipe do Laboratório de Análise de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE). Atua nas áreas de Economia da Educação, Mobilidade Intergeracional de Renda, Economia do Trabalho e Estatística Socioeconômica.

Ana Cassia Luzia Guimarães

Mestranda em Economia Aplicada na Universidade Federal de Goiás (UFG). Integrante da equipe do Laboratório de Análise de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE/UFG). Atua como pesquisadora nas áreas de Economia do Trabalho e Economia da Educação.

Andréa Freire de Lucena

Doutora em Relações Internacionais (UnB). Professora Titular do curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Goiás (PPGDR/UFG). Coordenadora do projeto de pesquisa “Avaliação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)”. Mestrado em Relações Internacionais (UnB) e graduação em Ciências Econômicas (UFC).

Claudia Regina Rosal Carvalho

Doutora em Ciências Ambientais (UFG). Professora Titular do Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Goiás (PPGDR/UFG). Coordenadora da Secretaria de Aperfeiçoamento, Projetos e Especializações (SAPE/FACE/UFG). Graduação em Ciências Econômicas (UFU), mestrado em Desenvolvimento Econômico (UFU) e pós-doutorado em Economia Aplicada (ESALQ-USP).

Danilo Nolasco Cortes Marinho

Professor aposentado pela Universidade de Brasília. Mestrado em Sociologia (Mississippi State University), doutorado em Sociologia (UnB), pós-doutorado sênior na Unicamp, no Amster-

dam Institute of Advanced Labour Studies e na University of Amsterdam. Foi pesquisador da EMBRAPA. Foi chefe da Secretaria de Administração Estratégica e Coordenação de Estudos Estratégicos (Embrapa); conselheiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat); conselheiro do Conselho Nacional de Imigração (CNIg); conselheiro do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS); secretário regional da Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC); exerceu chefias, diretoria e representações diversas na Universidade de Brasília.

Franco de Matos

Professor do Curso Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPG-GIPP), da FACE-UnB. Líder do Grupo de Pesquisa e Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT). Possui doutorado e mestrado em Ciências, área de concentração Integração da América Latina, pelo Programa de Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). É graduado em Economia pela Universidade de São Paulo (USP).

Henrique Cauê Souza Marques Bittencourt

Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Goiás (UFG). Participa de pesquisas na área de Economia Ecológica, Economia da Cultura e Economia do Trabalho. Faz parte do projeto “Políticas Públicas Culturais: ações colabora-

tivas entre Secult e UFG” da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Goiás e integra a equipe de pesquisa do Programa Viver + GO desenvolvido junto à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Goiás e o Conselho Estadual da Pessoa Idosa.

Ingrid Machado Mendonça

Mestranda em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). É pesquisadora nas áreas de Economia do Trabalho, Economia da Educação e em Avaliação de Políticas Públicas. Integra as equipes do Laboratório de Análise de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE), do grupo de Pesquisas em Economia e Demografia da Estratificação Social (PEDES/CEDEPLAR/UFMG) e Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (NuPeDe/FAE/UFMG). Atualmente é pesquisadora na Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (DPP/FJP).

Karine do Prado Ferreira Gomes Vianna

Doutora em Comunicação pela Faculdade de Informação e Comunicação (FIC) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Publicitária e mestre na linha de Mídia e Cultura também pela FIC. Atualmente, realiza o pós-doutorado no Programa de Extensão da Educação Superior na Pós-Graduação (PROEXT-PG) e atua como Assessora de Comunicação da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE/UFG).

Krislâne Maria Pereira Mesquita

Mestre em Contabilidade Financeira pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Possui especialização em Gestão Pública e graduação em Ciências Contábeis (UFG). Integra o Centro de Estudos, Pesquisa e Extensão em Contabilidade Financeira (Cepeconf/UFG) e faz parte do quadro de servidores técnicos administrativos da UFG.

Larissa Barbosa Cardoso

Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Goiás. Vice-Coordenadora do Laboratório de Análises de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE). Atua em pesquisas na área da Economia da Saúde, com ênfase em avaliação de políticas públicas em saúde, avaliação de tecnologia em saúde e economia e nutrição.

Maria Carolina Gomes Peixoto

Mestranda em Economia Aplicada e graduanda em Administração Pública na Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordenadora de Avaliação do Centro de Educação, Trabalho e Tecnologia (CETT/UFG) e integrante da equipe do Laboratório de Análise de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE). Atua como pesquisadora nas áreas de Economia do Trabalho, Economia da Educação Profissional e Tecnológica e Avaliação de Políticas Públicas.

Matheus Ferreira dos Reis

Mestrando em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). É pesquisador nas áreas de Economia da Educação, Economia do Trabalho, Microeconometria, Microeconomia e Avaliação de Políticas Públicas. Integra as equipes do Laboratório de Análise de Microdados (LAM/FACE) e do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (NuPeDe/FAE-UFMG). Atualmente, é pesquisador na Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (DPP/FJP).

Moisés Balestro

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É professor titular na Universidade de Brasília (UnB) no Programa de Pós-Graduação de Estudos Comparados sobre as Américas no Departamento de Estudos Latino-Americanos. Realizou pós-doutorado no Instituto de Ciência Política da Goethe Universität. Pesquisador na área de sociologia econômica. Lidera o Grupo Estudos Comparados de Sociologia Econômica no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Samuel Rufino de Carvalho

Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor substituto do curso de Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais da Universida-

de Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais (FCS) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduado em Letras-Francês pela Faculdade de Letras da mesma instituição. Graduado em Relações Internacionais também pela UFG.

Sandro Eduardo Monsueto

Doutor em Economia pela Universidad Autónoma de Madrid. É professor de Métodos Quantitativos na graduação e na pós-graduação da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG), atuando com microdados sobre mercado de trabalho, com foco na desigualdade de renda e qualidade do trabalho, e em economia da educação, sobre desempenho e evasão acadêmica. É coordenador do Laboratório de Análise de Microdados (LAM/FACE).

Tatiane Bento da Costa

Doutora e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialista em Gestão de Departamento Pessoal e *Compliance* Trabalhista, Direito Empresarial, Direito Constitucional Aplicado, Direito da Seguridade Social pela Faculdade Legale. Administradora pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Contadora pela Universidade de Franca. Servidora Pública enquadrada como Professora da Carreira do Magistério Superior da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (UFG) onde atua como professora do curso de

graduação em Administração. Vice-Coordenadora da Secretaria de Aperfeiçoamento, Projetos e Especializações (SAPE/FACE/UFG). Coordenadora de estágio do curso de graduação em Administração (UFG). Coordenadora da Assessoria de Comunicação da FACE (ASCOM/FACE/UFG).

Thiago Cavalcante de Souza

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Economista e mestre em Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). É Professor Adjunto da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), onde atua como Professor Permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e como Coordenador do Centro de Inteligência em Políticas Públicas, Projetos de Inovação e Indústria (CIPPI). É membro da Diretoria Executiva da Associação Brasileira de Economia Industrial e Inovação (ABEIN).

Vitória Lissa Mendes Rocha

Mestranda em Economia Aplicada na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Integrante da equipe do Laboratório de Análise de Microdados da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (LAM/FACE) e pesquisadora bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). Atua como pesquisadora nas áreas de Economia do Trabalho, Economia da Educação e em Avaliação de Políticas Públicas.

SOBRE O E-BOOK

Tipografia: Neulis Neue, Neulis Cursive, Calibri

Publicação: Cegraf UFG
Câmpus Samambaia, Goiânia-
Goiás,
Brasil. CEP 74690-900
Fone: (62) 3521-1358
<https://cegraf.ufg.br>
<https://portaldelivros.ufg.br>

