

Universidade de Brasília – UnB
Departamento de Economia

AVALIAÇÕES DE IMPACTO EM PROGRAMAS DE
MICROCRÉDITO: UMA RESENHA DA LITERATURA SOBRE
OS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO
BRASIL

Maria Luísa Fernandes de Araújo

Brasília
Julho de 2018

Maria Luísa Fernandes de Araújo

AVALIAÇÕES DE IMPACTO EM PROGRAMAS DE
MICROCRÉDITO: UMA RESENHA DA LITERATURA SOBRE
OS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO
BRASIL

Monografia apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade de Brasília
(UnB) como requisito parcial à obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Carlos Alberto Ramos (Orientador)

Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira (Banca)

Brasília

Julho de 2018

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família pelo apoio incondicional e por me acompanhar com tanto carinho ao longo de toda a graduação.

De maneira especial, agradeço aos meus pais, Diosana e Marcos, que me incentivaram, deram suporte e me ensinaram, todos os dias, a ser uma pessoa melhor com o exemplo deles. Sou grata por todo o cuidado e dedicação que sempre tiveram comigo, sem eles eu não teria chegado até aqui.

Agradeço também ao meu orientador, professor Carlos Alberto Ramos, por toda a paciência, apoio e disponibilidade durante a elaboração deste trabalho.

RESUMO

A restrição de crédito pode ocorrer em virtude da pobreza, a qual impede que as pessoas tenham acesso a serviços financeiros, agravando ainda mais a situação em que se encontram. No intuito de mitigar as barreiras encontradas pelos mais pobres, foram criados programas de microcrédito, os quais passam por avaliações de impacto a fim de mensurar sua eficácia. Neste trabalho discutem-se as avaliações de impacto realizadas nos últimos anos para os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) no Brasil, analisando se os objetivos de aumentar a renda e reduzir o desemprego para mitigar a pobreza estão sendo cumpridos. Para tal, as avaliações foram exploradas a fim de investigar se suas metodologias seguem o escopo de uma avaliação de impacto. Concluiu-se que as avaliações realizadas em 1999 pelo IBASE e em 2002 por Passos e Costanzi podem ser consideradas apenas um monitoramento do programa, enquanto a avaliação realizada pela FIPE, no ano de 2012, é a única já desenvolvida que mensura realmente a eficácia do programa por meio de uma análise de impacto.

Palavras-chave: Restrição de crédito, pobreza, microcrédito, avaliação de impacto.

ABSTRACT

Through establishing barriers of access to financial services for the less fortunate part of population, poverty stands as one of the key factors for credit constraint, aggravating even more the situation of those in need. Thus, microcredit programmes have been formulated focusing on making the path between credit and the poor segment of population easier, alongside impact evaluations regarding the efficacy of such programmes. This thesis analyses the impact evaluations of the "Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER)", developed on Brazil, bringing to light the results of the program efforts on lowering poverty by increasing employment rates and product levels. The primary focus of the thesis will be the analysis of the methodology used for the impact evaluations. The main conclusion is that, the impact evaluations developed by the IBASE (1999) alongside Passose Costanzi (2002), are in fact more of a monitoring of the programmes than a evaluation per se, while the work developed by FIPE in 2012 is the one that completely evaluates the efficacy of PROGER.

Keywords: Credit constraint, poverty, microcredit, impact evaluation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Capítulo 1 - RESTRIÇÃO DE CRÉDITO E POBREZA	11
1.1. A restrição de crédito: uma revisão de literatura	11
1.2. Restrições de crédito e a dinâmica da pobreza	13
1.2.1. Impacto sobre as famílias	14
1.2.2. Impacto sobre as firmas	15
1.3. Soluções para superar as restrições de crédito	17
Capítulo 2 - PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL	19
2.1. Descrição institucional dos programas	19
2.2. Histórico do PROGER	20
2.3. Dados de execução dos programas	22
Capítulo 3 - AVALIAÇÕES DE IMPACTO	28
3.1. Arcabouço teórico de avaliações de impacto em programas de microcrédito	28
3.2. Limitações à coleta de dados	30
3.3. Avaliações de impacto do PROGER	31
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Saldo aplicado em depósitos especiais do FAT, em milhões.....	25
Gráfico 2 – Distribuição das contratações por Região – 2017.....	26
Gráfico 3 – Faixa etária dos beneficiários (pessoas físicas).....	27
Gráfico 4 – Faixa de renda bruta anual do beneficiários - 2017.....	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais bases operacionais de cada linha de crédito disponível.....	23
Tabela 2 – Quantidade de contratos gerados por ano em cada modalidade dos programas.....	24
Tabela 3 – Valor em R\$ mil dos contratos gerados anualmente por programa.....	25

INTRODUÇÃO

Avaliações de impacto estão ganhando cada vez mais espaço dentre as políticas públicas. Contudo, em diversos casos, a metodologia exigida para uma análise deste porte não é utilizada, o que resulta em um monitoramento, o qual, apesar de ser útil, não cumpre o objetivo de mensurar a eficácia dos programas. Mensurar o impacto de um programa é primordial para avaliar se sua função está sendo cumprida, e em que medida isso ocorre, além de permitir ajustes ou continuação dos direcionamentos realizados.

No âmbito de políticas públicas de microcrédito estas avaliações são ainda mais relevantes, uma vez que este instrumento pretende mitigar a restrição de crédito encontrada por pessoas que estão em situação de pobreza. Além deste incentivo, como o aporte das operações é realizado com dinheiro público, a efetividade dos programas é de extrema importância para garantir o uso eficiente de recursos.

A pobreza é um problema que, além de expor os indivíduos a situações precárias de sobrevivência, pode gerar também restrições ao acesso a crédito. A marginalização dessas pessoas no processo de aquisição de crédito ocorre tanto por sua capacidade de pagamento ser questionada quanto pelas instituições financeiras não possuírem serviços de crédito desenhados para atender a esse grupo específico (OIT, 2005).

Dentre as consequências desta restrição, tem-se a perda dos benefícios que o acesso a recursos financeiros e o poder controlá-los permite, como melhor alocação dos recursos econômicos e geração de crescimento da economia pelo fomento de novos projetos e postos de trabalho. Outra consequência desta barreira ao acesso a crédito é a possibilidade de criação de um ciclo vicioso de aumento da pobreza, visto que esta condição acaba gerando dificuldades adicionais à superação da pobreza por meio da geração de mais vulnerabilidade para as pessoas de baixa renda (OIT, 2005).

Nesse contexto, surgem as microfinanças com o objetivo de incluir pessoas de baixa renda ao mercado financeiro, atuando principalmente com o microcrédito. No Brasil, tem-se o microcrédito vinculado principalmente ao setor público (GONZALEZ, PORTO e DINIZ, 2017), o qual atua, em grande parte, por meio do crédito direcionado.

Um dos programas de direcionamento de crédito é o Programa de Geração de Renda e Emprego (PROGER), elaborado como uma política de combate à fome e à miséria, o qual beneficia micro e pequenos empreendedores com acesso a crédito para gerar aumento de renda e redução do desemprego, diminuindo a pobreza.

A avaliação da efetividade de programas como o PROGER geram incentivos para a sua manutenção e expansão, portanto, a presente monografia atuará como fornecedor de informações das avaliações já realizadas. Assim, esta monografia possui como objetivo analisar as avaliações de impacto elaboradas para o PROGER, colocando em discussão se os objetivos de aumento de renda e redução do desemprego para a diminuição da pobreza estão sendo alcançados.

O trabalho está dividido em mais três capítulos além desta introdução. O capítulo 1 inclui uma revisão de literatura sobre restrição de crédito, seus impactos e os instrumentos utilizados para sua redução. Em seguida, no segundo capítulo é apresentado o PROGER, com uma descrição institucional, histórico e dados de execução. No terceiro capítulo é discutido o arcabouço teórico de avaliações de impacto, além da exposição das avaliações do PROGER realizadas em anos anteriores. Por fim, na última seção são apresentadas as conclusões do estudo.

RESTRICÇÃO DE CRÉDITO E POBREZA

A possibilidade de acessar recursos financeiros e poder controlá-los permite um uso mais eficiente dos bens disponíveis na economia, bem como aumenta as possibilidades de gerar renda, incentivando a redução da pobreza (OIT, 2005). Todavia, a aquisição de crédito pode ser restrita a alguns tomadores, podendo ocorrer por diversos motivos, dentre eles a pobreza, tendo como uma de suas consequências o aumento da própria pobreza, o que caracteriza um ciclo.

Dado esse contexto, o objetivo do capítulo é resenhar sobre a literatura que aborda a impossibilidade de se obter um empréstimo à dinâmica da pobreza. A primeira seção traz uma revisão de literatura, seguida por uma seção na qual são discutidas as consequências das barreiras ao acesso a crédito para pessoas de baixa renda, e, por fim, a terceira seção discute as soluções encontradas para mitigar a restrição a crédito.

1.1. A restrição de crédito: uma revisão de literatura

Stiglitz e Weiss (1981) foram os pioneiros na busca por uma justificativa teórica para a restrição de crédito num mercado com informação imperfeita. O trabalho argumenta que, mesmo no equilíbrio, pode existir restrição de crédito no mercado, ou seja, uma situação em que a demanda por crédito supera a oferta.

O trabalho discute um modelo no qual, considerando tomadores idênticos, alguns recebem o empréstimo e outros não. Mais ainda, os que tiveram seu acesso ao crédito negado não conseguirão acesso mesmo oferecendo pagamento de uma maior taxa de juros como retorno ou maior quantidade de garantias.

A explicação se baseia na precaução dos bancos ao conceder um empréstimo, bem como o comportamento dos tomadores diante dos incentivos do mercado. Da parte dos bancos, existe uma preocupação com a taxa de juros - que é a medida de remuneração da operação de crédito - e também com o risco envolvido¹. Assim, ela é utilizada como um

¹ O efeito direto do aumento da taxa de juros é que os retornos esperados pelo banco são uma função decrescente do risco envolvido. Este acréscimo impacta o comportamento dos tomadores, e o artigo separa-os em dois grupos: os de baixo risco - que tomam empréstimos até uma determinada taxa de juros r_1 - e os de alto risco, que aceitam uma taxa até r_2 , sendo $r_1 < r_2$. Assim, para valores acima de r_1 , os tomadores de baixo risco não aceitam o empréstimo.

mecanismo de triagem, a fim de distinguir se o risco incorrido numa transação realmente trará algum retorno.

Por outro lado, a taxa de juros afeta a decisão dos tomadores de empréstimos por meio de dois mecanismos: o efeito da seleção adversa e atuando como incentivo para os tomadores. Ambos os efeitos estão relacionados com a informação imperfeita existente nos mercados.

Os autores argumentam que o efeito da seleção adversa das taxas de juros ocorre devido ao fato de diferentes tomadores possuírem probabilidades de pagamento distintas. Isso faz com que os bancos, por sua vez, sejam levados a analisar os agentes que apresentam maiores condições de honrar sua dívida utilizando esses dispositivos de triagem.

Aqui se percebe que uma pessoa mais pobre tem menos condições de honrar uma dívida nesse formato, uma vez que sua renda consegue adquirir apenas uma cesta de consumo restrita que é formada em sua maior parte por bens de consumo. Portanto, pessoas com menor renda tendem a ter seu acesso ao crédito restrito.

Num equilíbrio de racionamento de crédito, a demanda por fundos emprestáveis - que depende da taxa de juros definida pelos bancos - excede a oferta de crédito - que depende do retorno recebido pelos bancos. O trabalho mostra que isso ocorre quando a taxa de juros de equilíbrio walrasiano for tal que exista uma taxa de juros mais baixa para a qual o retorno do banco é maior.

Na situação exposta, caso qualquer banco eleve sua taxa de juros além dessa taxa, seu retorno por dólar emprestado cairia. Por este motivo, mesmo que algum tomador ofereça uma maior taxa de juros como incentivo, os bancos não a aceitariam pelo risco envolvido na operação.

Os autores concluem que não existe uma força que leve a oferta a se igualar à demanda, logo existe restrição de crédito. Nessas circunstâncias, as restrições assumem a forma de limitar o número de empréstimos que o banco fará, em vez de limitar o tamanho de cada empréstimo, ou fazer com que a taxa de juros cobre uma função crescente da magnitude do empréstimo (STIGLITZ e WEISS, 1981).

Jaffee e Russell (1976) definem o racionamento de crédito como uma situação na qual os credores fixam uma taxa de juros para empréstimos que faz com que a demanda por crédito exceda a oferta. O trabalho divide os tomadores de crédito em “honestos” - aqueles que pagam a dívida mesmo numa situação em que o contrário aumente sua utilidade - e “desonestos” - agentes que potencialmente podem não honrar sua dívida.

O modelo considera que os agentes possuem um custo fixo e exógeno quando não pagam o empréstimo, e que isso ocorre quando este custo é menor que o pagamento contratual. Considerando um mercado de competição perfeita e restrição de crédito, a limitação muito severa pode levar os indivíduos a não omitirem o pagamento. Isso favorece os tomadores honestos, uma vez que em caso de *default* eles teriam que subsidiar o valor.

Apesar disso, o modelo não se aplica a realidade dos mercados de crédito por não incorporar a legislação, a qual define uma punição para os inadimplentes. Essa penalidade é observada como sendo imposta pelo próprio mercado, por meio da exclusão do tomador do empréstimo.

Por outro lado, Allen (1983) modela uma situação em que o custo de *default* é endógeno. Nesse contexto, existe apenas um agente concedente de empréstimo que especifica a condição de que caso o tomador do empréstimo não pague, ele não terá acesso a crédito futuro. Dessa forma, existe restrição de crédito. Para o caso em que existe a possibilidade de manter uma poupança, os autores concluem que a restrição de crédito ocorre temporariamente, até que os tomadores consigam ativos suficientes para liquidar sua dívida.

1.2. Restrições de crédito e a dinâmica da pobreza

Conforme explicitado na seção anterior, num mercado com informações imperfeitas, os agentes fornecedores de crédito precisam utilizar mecanismos para selecionar os tomadores de empréstimos considerados de menor risco, sendo a taxa de juros uma das ferramentas utilizadas. Como consequência, os mercados em equilíbrio apresentam demanda por crédito maior que a oferta.

É bastante comum que as pessoas de baixa renda sejam excluídas do acesso ao crédito por não possuírem as garantias exigidas pelos bancos tradicionais. Essas instituições geralmente ofertam serviços desenhados para outros públicos com uma renda maior, o que exclui a parcela da população mais pobre (OIT, 2005).

Este é o caso de pessoas que estão abaixo da linha de pobreza e sofrem com a pobreza estrutural. Além dessa situação, existe a pobreza transitória, na qual as famílias sofrem choques inesperados em suas rendas, sendo o papel do crédito atuar para suavizar o consumo, na medida em que permite que as famílias mantenham seu nível médio de bens demandados nessas situações (MORDUCH, 1994). Entretanto, a pobreza transitória que

caracteriza esses períodos pode impedir que os agentes sejam elegíveis à tomada de empréstimos, fazendo com que a mesma seja ainda mais agravada (MORDUCH, 1994).

No caso das firmas, o crédito impulsiona o crescimento e a sua restrição impede que as empresas atinjam seu potencial, o que atrasa o crescimento econômico e impede a alocação eficiente de recursos (IFC, 2010). Além disso, por meio da expansão das firmas ocorre aumento da demanda por trabalho, e, por conseguinte, redução da pobreza (KARLAN e MORDUCH, 2010).

Dessa forma, a pobreza induz a restrição de crédito por indicar não capacidade de pagamento da dívida, contudo, ela também pode ser um resultado da limitação dos empréstimos no mercado financeiro.

1.2.1. Impacto sobre as famílias

Os bancos tradicionais voltam seus serviços de crédito, na maioria das vezes, a um grupo bastante específico, no qual, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2005), abrange assalariados formais e famílias de renda média que vivem nas zonas urbanas. Por este motivo, pessoas numa situação de pobreza estrutural, ou mesmo trabalhadores informais, encontram barreiras para o acesso a crédito.

Os fatores elencados pelo estudo como sendo os que levam a essa exclusão são a complexidade envolvida no processo, a falta de informações sobre os benefícios e requisitos dos produtos, bem como o elevado valor envolvido nas transações. Além disso, visto que o público alvo das instituições não incluem pessoas de baixa renda, os serviços de crédito ofertados não se encaixam nas necessidades desse grupo.

Outro fator central definido pela OIT como indutor de restrição de crédito para pessoas mais pobres é o risco envolvido nas transações com este perfil de beneficiários, além da administração das pequenas quantias que são solicitadas configurarem uma atividade muito custosa. Assim, essa exclusão acaba criando barreiras adicionais à superação da pobreza e gerando maior vulnerabilidade para as pessoas de baixa renda, o que acaba por reproduzir este fenômeno (OIT, 2005).

Além do caso em que uma família vive abaixo da linha de pobreza, pode acontecer de um grupo ficar temporariamente abaixo desse patamar, apesar de sua renda permanente ser alta o suficiente para essa família não ser considerada de baixa renda.

Nesse caso, na ocorrência de um choque inesperado, tal como doenças ou desastres naturais, a renda transitória dos indivíduos fica comprometida e eles entram num estágio de pobreza transitória, sendo necessário acionar mecanismos de defesa para manter o consumo cotidiano da família. Assim, o crédito é um instrumento importante para suavizar o consumo quando há flutuações sazonais (MORDUCH, 1994; SAWADA, 2006).

Morduch (1994) define pobreza transitória como aquela em que o consumo das famílias está temporariamente abaixo da linha de pobreza. Visto que o evento indutor da pobreza está relacionado a um choque adverso, o autor aponta para a possibilidade de haver restrições para a substituição do consumo futuro por consumo presente por meio de empréstimos. Isso faz com que os agentes busquem formas alternativas de proteção, as quais podem, inclusive, agravar a pobreza.

Dentre as possíveis formas de busca por segurança, o trabalho destaca a compra e venda de ativos duráveis, além do empréstimo fornecido por amigos e familiares. O trabalho conclui que a vulnerabilidade contra choques inesperados não é apenas um resultado da pobreza, mas também pode reforçar o processo de redução na renda e diminuição do bem estar das pessoas.

Da mesma forma, Besley (1995) argumenta que os agentes precisam de alternativas para lidar com situações inesperadas, e, em países de menor renda, o risco cotidiano na vida dos habitantes é maior, uma vez que em países mais pobres a vida é mais precária.

O autor pontua, entretanto, que as oportunidades de mercado para lidar com o risco são menos desenvolvidas nesses países, tanto por meio de seguros quanto por crédito. Uma alternativa seria a manutenção de uma poupança para eventos inesperados. Entretanto, o trabalho discute a dificuldade em compor uma poupança pessoal.

O argumento utilizado é que, além das opções de poupança consideradas eficientes serem escassas, a inflação - que geralmente permeia esses lugares - torna mais restrita a escolha de um ativo que garanta um retorno positivo para o adiamento do consumo. Ademais, a renda poupada não consegue suprir totalmente as necessidades de consumo quando há uma longa série de choques negativos, como é o caso da ocorrência de inundações ou incêndios que destroem estoques de ativos produtivos, e a propensão ao consumo das pessoas de baixa renda é maior, dificultando a acumulação de uma quantia suficiente.

Dessa forma, a poupança por si só oferece uma proteção limitada contra os riscos de flutuação da renda dos indivíduos, e assim faz-se necessário o acesso ao crédito (BESLEY, 1995; KARLAN e MORDUCH, 2010). Contudo, essa não é uma opção trivial devido às restrições encontradas no mercado.

1.2.2. Impacto sobre as firmas

As restrições de crédito também fazem parte do cotidiano de diversas firmas, e a consequência mais evidente é a impossibilidade de atingir seu potencial total de produção, levando a um crescimento econômico abaixo do seu potencial (IFC, 2010). O crédito financia a expansão das firmas, uma vez que apenas o lucro pode não ser suficiente para realizar esta função, além de auxiliar no custo de manutenção cotidiano desses empreendimentos.

A IFC (2010) relaciona o desenvolvimento das firmas com a abertura de novos postos de trabalho, o que proporciona a redução do desemprego, visto que, com mais pessoas sendo remuneradas, a pobreza tende a diminuir. Assim, o desenvolvimento financeiro reduz a pobreza por meio da possibilidade de alocação eficiente dos recursos.

O trabalho também procura entender os motivos pelos quais as firmas não conseguem acesso ao crédito. O argumento é que, por conta das imperfeições de mercado, tais como a qualidade das informações disponíveis para a análise das instituições financeiras, direitos de propriedade, regulação e custos associados ao crédito, a oferta de crédito é limitada². Além disso, tem-se que as pequenas e médias empresas possuem a característica de alto custo para o crédito e baixa rentabilidade, portanto têm seu acesso restringido.

Dihn, Mavridis e Nguyen (2010) similarmente elencam as pequenas empresas como restritas a crédito e assim, como pela impossibilidade de tomar um empréstimo para aumento da produção nesses casos, seu crescimento fica limitado. Se a falta de acesso ao financiamento impede que pequenas empresas cresçam, a alocação de recursos será distorcida, e os fatores de produção, capital e trabalho, não serão alocados da maneira mais produtiva. A consequência é um crescimento econômico menor que o potencial.

Da mesma forma, Karlan e Morduch (2010) argumentam que, em certas situações, bancos comerciais têm dificuldade em fornecer acesso ao crédito de forma rentável. Isso ocorre muitas vezes devido a diversos potenciais tomadores optarem por transações em uma escala muito pequena para atrair muito interesse de instituições que buscam lucro, além de não possuírem ativos para oferecer como garantia.

² As instituições financeiras necessitam de informações para tomar decisões da concessão de crédito, portanto, quando esses dados estão disponíveis, o custo de análise da fiação é menor, e as chances de receber o empréstimo são maiores. Nesse caso, em países com sistemas financeiros menos desenvolvidos, normalmente esses bancos de dados não existem, sendo a mesma situação das empresas novas no mercado que não possuem dados registrados. Além disso, direitos de propriedade bem definidos reduzem os riscos associados aos empréstimos, efeito que ocorre também quando a regulação é efetiva.

Esse bloqueio do acesso ao crédito é prejudicial de diversas formas, sendo uma delas relativa a aspectos do crescimento dos países, uma vez que o acesso ao crédito tem um impacto positivo no crescimento econômico (GOLDSMITH, 1969; MCKINNON, 1973; MANKIW, ROMER e WEIL, 1992; KING e LEVINE, 1992; KING e LEVINE, 1993; PAGANO, 1993). Este fomento ocorre tanto por estimular o investimento em empreendimentos sub financiados anteriormente, quanto por permitir o acesso a contas de depósitos confiáveis e de baixo custo para aumentar o estoque de capital. Além disso, a expansão desse acesso também favorece as populações de baixa renda, e assim, com a democratização do crédito seria possível também reduzir a pobreza (KARLAN e MORDUCH, 2010).

1.3. Soluções para superar as restrições de crédito

Nesse contexto de mitigação da pobreza, surgem as microfinanças, com a característica de gerar oportunidades de entrada no sistema financeiro para pessoas de baixa renda, as quais não têm acesso ao sistema tradicional (LAVOIE, POZZEBON e GONZALEZ, 2011). Isso se torna possível uma vez que as microfinanças oferecem soluções inovadoras para problemas de seleção adversa, risco moral e custos de transação (KHAVUL, 2010).

De acordo com Khavul (2010), o instrumento das microfinanças mais difundido é o microcrédito, o qual emite pequenos empréstimos, frequentemente sem a necessidade de garantia, a indivíduos ou grupos com o objetivo de iniciar ou expandir negócios. A partir disso, o autor comenta que é possível promover o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a redução da pobreza por meio da liberação de pequenos empréstimos.

Assim, percebe-se que por meio do microcrédito as barreiras que impediam certos grupos de ter acesso a crédito foram mitigadas, possibilitando a inclusão de pessoas de baixa renda no mercado financeiro.

O que se iniciou de maneira isolada e em pequena escala, rapidamente se tornou uma prática global de crescimento acelerado (LAVOIE, POZZEBON e GONZALEZ, 2011). O caso mais conhecido do tema é o *Grameen Bank*, fundado em 1976 por Muhammad Yunus, vencedor do Prêmio Nobel da Paz em 2006, com o objetivo de estabelecer um programa de microcrédito em Bangladesh (KHAVUL, 2010).

Yunus percebeu que o empreendedorismo era uma característica bastante comum entre as pessoas mais pobres, mas que os bancos tradicionais eram relutantes em conceder empréstimos sem garantia, e então começou a atuação do banco de microcrédito, o qual

apresentou resultados positivos no combate à pobreza, visto que 68% das famílias beneficiadas do *Grameen Bank* cruzaram a linha da pobreza (YUNUS, MOINGEON e LEHMANN-ORTEGA, 2010).

Monzoni (2006) expõe o desenvolvimento do microcrédito no Brasil, o qual teve início na década de 1970 quando as primeiras instituições de microfinanças surgiram no país, ligadas a redes internacionais, o que possibilitou a absorção de metodologias e também experiência técnica dessas organizações. A partir da década de 1980 houve grande acréscimo de organizações da sociedade civil oferecendo serviços de microfinanças, os quais geralmente buscavam o desenvolvimento local em suas regiões de atuação.

Ademais, o autor elenca como ponto importante a implementação de iniciativas governamentais, estaduais e municipais a partir de 1990, além da criação da Lei nº 10.194/01, a qual autoriza a criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), permitindo que o setor privado entre no mercado.

Apesar de o setor privado possuir iniciativas relevantes neste mercado ele tem desempenhado papel mais reativo às iniciativas do setor público, sendo a evolução do microcrédito no Brasil vinculada principalmente à atuação do setor público (GONZALEZ, PORTO e DINIZ, 2017). Isso se deve ao fato de que houve o fortalecimento de políticas públicas voltadas para o microcrédito, nas quais se aplica o crédito direcionado a empresas de pequeno porte que possuem dificuldade de acesso ao sistema financeiro tradicional (GONZALEZ, PORTO e DINIZ, 2017; MORAIS, 2006).

Essa modalidade de crédito direcionado para pequenas empresas surgiu em 1965 no BNDES, com a criação do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme), e, partir disso, foram instituídos outros programas seguindo este modelo (MORAIS, 2006). Um dos novos programas criado foi o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), o qual utiliza recursos do FAT “para a concessão de crédito a MPEs, a microempreendedores informais e a outros segmentos com dificuldades de acesso ao crédito, por meio de instituições financeiras oficiais federais” (MORAIS, 2006, p. 14).

PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL

O papel desempenhado pelo setor público no âmbito da concessão de crédito para micro e pequenos empreendedores é realizado por meio de diversos programas, dentre eles o PROGER. Com o objetivo de atuar como uma política pública de combate à fome e miséria, o programa atua desde 1995 como indutor de crédito para pessoas que, em grande parte, não possuíam garantias para entrar no sistema financeiro tradicional.

O objetivo do presente capítulo é apresentar um panorama do histórico e da atuação do programa ao longo dos anos, a fim de expor as principais informações do programa. Para tal, a primeira seção do capítulo descreve as principais particularidades do programa. Já a segunda seção aborda o histórico do PROGER, seguida pela terceira seção, que discute os dados de execução do programa ao longo dos últimos anos.

2.1. Descrição institucional dos programas

Os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) são um conjunto de linhas de financiamento direcionado a micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de produção para iniciação, expansão ou custeio das atividades já desenvolvidas. Dentro do público alvo também estão pessoas físicas de baixa renda, que possuem programas direcionados ao seu atendimento.

O principal intuito do PROGER é fomentar a atividade de setores intensivos em mão-de-obra, por meio da concessão de linhas de crédito específicas, a fim de que exista maior oferta de empregos, o que também gera da renda. Em conjunto com esse objetivo, existe o foco em atender necessidades de investimentos em setores prioritários, como o setor de infraestrutura e exportações.

Os recursos financeiros do programa provêm do valor excedente à reserva mínima de liquidez do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)³. Essa reserva corresponde ao valor necessário para o pagamento, pelo período de seis meses, do seguro-desemprego e abono

³ O FAT foi criado pela Lei 7.998, de janeiro de 1990 e é um fundo especial, com vínculo ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Os recursos alocados no fundo provêm majoritariamente das contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, sendo alocados no custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, como o PROGER.

salarial dos trabalhadores, ficando mantido em títulos do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017). O valor que ultrapassar esse montante pode ser aplicado em títulos do Tesouro Nacional, o que é intermediado pelo Banco do Brasil, ou em depósitos especiais em instituições financeiras oficiais federais, oferecendo remuneração pelo valor e disponibilidade para movimentação no momento em que for necessário.

Assim, esses agentes financeiros intermediam as operações de crédito dos programas de acordo com a norma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e, por fim, pagam ao FAT a remuneração estabelecida. Os bancos que fazem a mediação com os tomadores de crédito ficam responsáveis pela análise cadastral, pelo diagnóstico dos estudos de viabilidade, deferimento e pela administração do crédito, além de arcar com os riscos financeiros.

No que diz respeito à remuneração dos recursos investidos, enquanto o montante permanece na instituição financeira, o indexador é a taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), a qual é a mesma utilizada para remunerar a reserva mínima de liquidez alocada no Tesouro Nacional. A partir do desembolso aos beneficiários, e até as datas estipuladas para as amortizações desses financiamentos, os recursos passam a ser remunerados pela Taxa de Longo Prazo (TLP)⁴.

2.2. Histórico do PROGER

De acordo com Passos e Costanzi (2002), o cenário de pobreza da década de 90 no país levou a profundas transformações nas políticas públicas de trabalho e renda, o que se tornou possível após a criação o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os autores afirmam que os recursos do fundo propiciaram a criação do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e a montagem de um sistema de programas de geração de emprego e renda.

Os Programas de Geração de Emprego e Renda foram formulados nos anos 1993 e 1994, com o intuito de atuar como uma política de combate à fome de forma diferenciada, por meio do fomento do emprego e da renda como forma de combate à miséria. Além disso, também era um objetivo promover destinação mais eficiente ao superávit de recursos do FAT.

⁴ A TLP entrou em vigor nas operações formalizadas a partir de janeiro de 2018 substituindo a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Contratos formalizados antes dessa data que possuem como indexador a TJLP, não sofrerão alterações.

Dessa forma, foi estabelecida como uma das prioridades do Ministério do Trabalho o planejamento e implantação de políticas de emprego com a utilização dos recursos do fundo. Com o engajamento de bancos públicos – Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil – na discussão da possível atuação social dos bancos públicos, formou-se uma conjuntura favorável para o início do debate entre os órgãos competentes.

A partir disso, foi possível discutir questões como o formato do programa e as linhas de crédito que seriam ofertadas, resgatando experiências anteriores do ministério com o financiamento de micro e pequenos empreendedores, bem como o conhecimento de outras partes do governo, como as Secretarias do Trabalho do Ceará e Distrito Federal, e também de instituições privadas que trabalhavam com o microcrédito, tal como a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE).

Desse modo, o PROGER foi instituído pela Resolução CODEFAT nº 59 de 1994 na modalidade Urbana, denominada PROGER Urbano, com o intuito de facilitar o acesso ao crédito de micro e pequenas empresas, tanto formais quanto informais, que apresentavam restrições ao acesso de recursos no mercado livre de crédito (MORAIS, 2006). A operacionalização do programa ocorreu no ano seguinte a sua criação, 1995.

A partir disso, foram desenvolvidas novas linhas de crédito e também houve períodos de reestruturação das já existentes. Ainda no ano de 1995, foi criado o PROGER Rural, que era destinado a mini e pequenos produtores rurais de forma individual ou coletiva que pretendiam custear sua produção ou investir. Com a reformulação do antigo Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), também foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, o qual é operado pelo BNDES e voltado para a agricultura familiar, público que normalmente não consegue acesso ao crédito bancário⁵. De acordo com Passos e Costanzi (2002), 57% dos beneficiários conseguiram seu primeiro crédito por meio do programa, mostrando sua relevância na expansão da oportunidade de crédito.

Em 1996, instruiu-se o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO) e também o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP). No ano de 1998, surge o Programa de Promoção do Emprego e Qualidade de Vida do Trabalhador (PROTRABALHO), e em 2001 tem-se a criação do Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil (FAT- Habitação).

⁵ O antigo PROVAP, criado de 1994, possuía como fonte de recursos o BNDES, entretanto, com a criação do PRONAF, as fontes de financiamento também foram alteradas, com o FAT assumindo o papel de principal fonte de recursos do programa, representando 80% do total (CAZELLA, MATTEI e SCHNEIDER, 2004).

Em 1999 foi criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), com o intuito de mitigar a questão da falta de garantias reais dos tomadores de crédito. A partir desse marco, as perdas por inadimplência passaram a ser cobertas pelos recursos do FAT, fator que alavancou o volume de empréstimos a partir de 2000. O nível máximo de risco amparado pelo fundo é de 80% do valor financiado, sendo os demais 20% responsabilidade do banco intermediador da operação.

De início, o fundo foi instituído para garantir os riscos dos financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil do programa de crédito Brasil Empreendedor, ficando vigente de 1999 a 2002. Após este período, o fundo de aval manteve a cobertura de parcela das garantias nas linhas de crédito com recursos do FAT no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal e no Banco do Nordeste (MORAIS, 2006).

Com essa mudança na garantia, o cenário econômico otimista e fim da exigência de que os planos de negócio fossem examinados pelas Comissões de Emprego, o ano de 2000 registrou um aumento significativo das operações do PROGER (PASSOS e COSTANZI, 2002). De acordo com dados do Ministério do Trabalho (2017), enquanto de 1995 a 1999 o número médio de operações do PROGER Urbano foi de 40 mil, em 2000 foram realizadas 185 mil operações.

Em 2005 o processo de alocação dos depósitos especiais passou por alterações com a implementação da Programação Anual da Aplicação de Depósitos Especiais do FAT (PDE), a qual define o volume de depósitos especiais a ser repassado para as instituições financeiras que operam o PROGER no período de um ano, além de alocar os recursos entre as linhas de crédito.

No mesmo ano, foi instituído o Termo de Alocação de Depósitos Especiais do FAT (TADE), o qual é um termo de formalização da aplicação dos recursos do FAT nas instituições financeiras oficiais federais, e sua aprovação foi delegada ao Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva do CODEFAT.

2.3. Dados de execução dos programas

No ano de 2017, de acordo com o relatório de Informações Gerenciais do Programa de Geração de Emprego e Renda (2017), existiam nove linhas de crédito disponíveis no programa, cada qual com características específicas de prazos, de valores máximos emprestáveis e tarifas, conforme tabela abaixo elaborada com dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho.

Tabela 1 - Principais bases operacionais de cada linha de crédito disponível

Linha de Crédito	Beneficiários	Prazos	Encargos Financeiros	Tetos
PROGER Urbano MPE - Investimento	MPE com faturamento bruto anual de até R\$ 10 milhões – contempla todos os setores da atividade econômica.	Até 96 meses, incluída carência de até 36 meses.	TLP + até 5% ao ano.	R\$ 1 milhão
PROGER Urbano MPE Turismo - Investimento	MPE com faturamento bruto anual de até R\$ 10 milhões, da cadeia produtiva do Turismo - tabela CNAE MTE/MT.	Até 120 meses, incluída carência de até 36 meses.	TLP + até 5% ao ano.	R\$ 1 milhão
PROGER Urbano Profissionais Liberais	Profissionais Liberais de nível médio ou superior, inclusive recém-formados.	Até 36 meses, incluída carência de até 6 meses.	TLP + até 5% ao ano.	R\$ 50 mil
FAT INOVACRED	Micro, pequenas e médias com faturamento bruto anual de até R\$ 16 milhões – contempla todos os setores da atividade econômica.	Até 96 meses, incluída carência de até 26 meses.	TLP	R\$ 3 milhões
PROGER Urbano - Capital de Giro	Pessoas jurídicas com faturamento bruto anual de até R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).	até 48 meses, incluídos até 12 meses de carência.	TLP + até 12% ao ano.	R\$ 200 mil, por empresa, vedado o uso de crédito rotativo.
FAT - Taxista	Pessoas físicas titulares de autorização, permissão ou concessão do poder público para exercer a atividade de taxista, em veículo de sua propriedade.	Até 60 meses, incluída carência de até 03 meses.	TLP + até 4% ao ano	R\$ 60 mil
PROGER Exportação	MPE exportadora, com faturamento bruto anual até R\$ 10 milhões, exceto trading companies e empresas com Exportadoras.	Até 12 meses, com carência de até 6 meses.	BB: TLP + até 9,94% ao ano.	R\$ 600 mil
FAT – Fomentar	BNDES: Micro, Pequenas, Médias e Grandes empresas nacionais ou estrangeiras, com sede e administração no País.	Até 84 meses.	BNDES: TLP + até 5,5% ao ano.	BNDES: definido caso a caso
PRONAF	Agricultores familiares que se enquadrem nas condições estabelecidas no capítulo 10 do MCR – BACEN.	Definidos no MCR – BACEN, de acordo com a atividade financiada.	Definidos no MCR - BACEN.	Definidos no MCR - BACEN

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.

Cada linha de crédito possui modalidades nas quais os beneficiários vão encaixar suas demandas, sendo cada uma delas direcionada a uma forma específica de dispêndio do crédito tomado. A Tabela 2 expõe a divisão dos programas em cada modalidade, bem como o total de contratos firmados em cada uma delas ao longo dos últimos dez anos.

Tabela 2 - Quantidade de contratos gerados por ano em cada modalidade dos programas

Programa	Modalidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fat Fomentar	Total	13.692	14.695	14.418	107.431	83.602	57.391	52.087	142.837	212.782	229.217	125.708	4.539
	Investimento	13.692	14.695	14.418	107.431	83.602	57.391	52.087	142.837	212.782	229.217	125.708	4.539
Proger Exportação	Total	131	136	70	66	15	8	75	142	365	506	220	-
	Capital de Giro	23	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Investimento	108	132	59	66	15	8	75	142	365	268	220	-
Proger Turismo	Total	2.290	2.439	2.830	2.534	1.602	1.167	1.093	1.307	733	85	112	-
	Capital de Giro	232	20	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Investimento	2.058	2.419	2.825	2.534	1.602	1.167	1.093	1.307	733	85	112	-
Proger Urbano	Total	1.770.007	1.645.136	690.167	922.708	853.708	14.949	19.267	16.783	13.304	13.365	17.944	2.240
	Capital de Giro	1.684.865	1.555.473	608.825	876.550	828.752	4	-	-	-	9.983	13.324	2.137
	Investimento	85.142	89.663	81.342	46.158	24.956	14.945	19.267	16.783	13.304	3.382	4.619	103
	Refinanciamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Pronaf	Total	167.185	73.243	4.205	5.852	16.124	13.015	6.021	8.843	12.355	19.309	11.875	880
	Custeio	56.650	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Investimento	110.535	73.219	4.205	5.852	16.124	13.015	6.021	8.843	12.355	19.309	11.875	880
Fat Taxista	Total	0	0	0	1.531	2.600	3.686	4.426	5.644	5.362	2.952	3.366	328
	Investimento	-	-	-	1.531	2.600	3.686	4.426	5.644	5.362	2.952	3.366	328
Fat Inovacred	Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	35	3
	Investimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	35	3
Proger Rural	Total	997	26	1.137	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Custeio	2	0	1.137	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Investimento	995	26	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria. O ano de 2018 considera dados até o mês de abril.

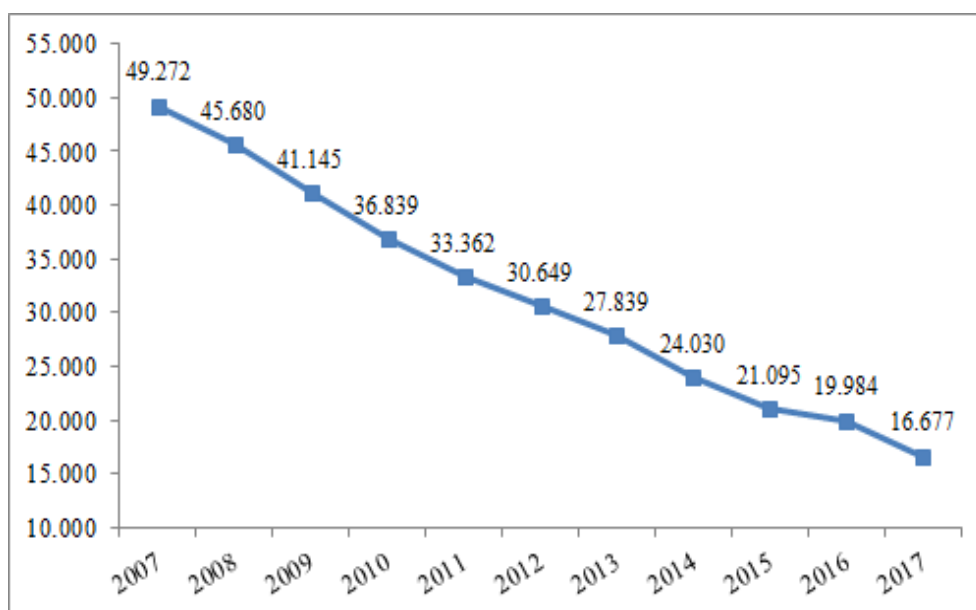
Ao observar os dados, percebe-se queda no montante de contratos gerados ao longo dos anos para algumas linhas, como é o caso do PROGER Urbano, o que pode ser atribuído, em parte, à redução do valor destinado pelo FAT aos depósitos especiais. De acordo com o Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador, realizado pelo Ministério do Trabalho, referente ao sexto bimestre de 2017:

Frise-se que a política ativa do FAT de aplicação de recursos em programas e linhas de crédito especiais de geração de emprego e renda, no âmbito dos depósitos especiais tem sido reduzida anualmente diante da necessidade de custear as despesas do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017, p. 6).

Além desse motivo, o boletim também aponta como um dos incentivos para a redução do montante aplicado a retração das instituições financeiras na contratação e liberação de recursos do FAT em financiamentos de todas as modalidades da Programação dos Depósitos Especiais. Isso porque a “metodologia de retorno de capital (Resolução CODEFAT nº 439/2005) obriga as instituições a amortizar o capital não aplicado” (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017, p. 6).

Essa realidade pode ser observada no Gráfico 1, no qual apresenta os valores destinados a depósitos especiais do patrimônio do FAT, mostrando a queda ocorrida nos últimos 10 anos.

Gráfico 1 - Saldo aplicado em depósitos especiais do FAT, em milhões



Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.

Além da quantidade de contratos, é válido observar o valor anual emprestado por meio de cada um dos programas, conforme mostra a Tabela 3. Pode-se observar que o FAT Fomentar apresentou o maior valor total emprestado no ano de 2017. Da mesma forma, o PROGER Urbano apresentou um valor expressivo no período, o que mantém a tendência de crescimento observada a partir de 2014.

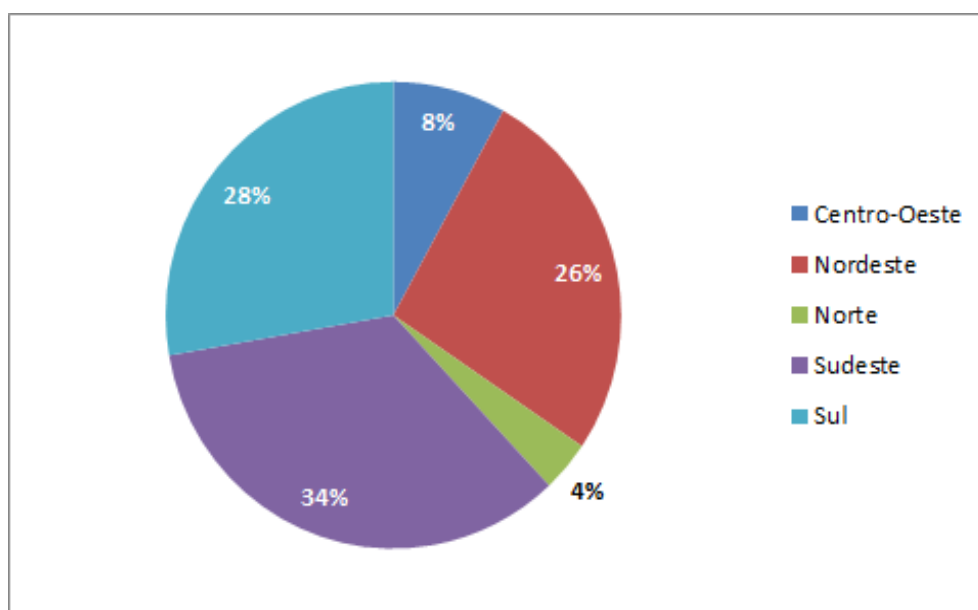
Tabela 3 - Valor em R\$ mil dos contratos gerados anualmente por programa

Programa	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fat Fomentar	-	-	-	R\$ 2.918.151	R\$ 1.797.155	R\$ 89.256
Proger Exportação	R\$ 5.860	R\$ 13.095	R\$ 43.203	R\$ 53.169	R\$ 21.501	-
Proger Turismo	R\$ 78.766	R\$ 117.487	R\$ 88.766	R\$ 46.710	R\$ 12.519	-
Proger Urbano	R\$ 1.272.091	R\$ 1.016.623	R\$ 1.150.575	R\$ 1.244.188	R\$ 1.271.918	R\$ 172.311
Pronaf	-	-	-	R\$ 722.135	R\$ 727.899	R\$ 46.567
Fat Inovacred	-	-	-	R\$ 3.465	R\$ 16.384	R\$ 1.834
Fat Taxista	R\$ 119.191	R\$ 158.077	R\$ 163.095	R\$ 180.884	R\$ 105.887	R\$ 10.673
Total	R\$ 1.356.717	R\$ 1.147.204	R\$ 1.282.544	R\$ 2.066.201	R\$ 2.033.836	R\$ 218.878

Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria

Em relação à distribuição geográfica das contratações de crédito, tem-se a região Sudeste com maior percentual de direcionamento no ano de 2017, seguida pela região Sul e Nordeste, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Distribuição das contratações por Região - 2017



Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.

A menor contratação do PROGER nos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ocorre devido à presença dos Fundos Constitucionais⁶ nesses locais, o que promove a participação de forma complementar dos Programas de Geração de Renda e Emprego (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2017).

Ao se analisar o perfil do beneficiário por faixa etária e faixa de renda, tem-se que a maior parte das pessoas que tomam empréstimos dos programas possuem entre 30 e 39 e uma renda bruta anual entre 6 e 12 mil reais, de acordo com os dados dos Gráficos 2 e 3, respectivamente.

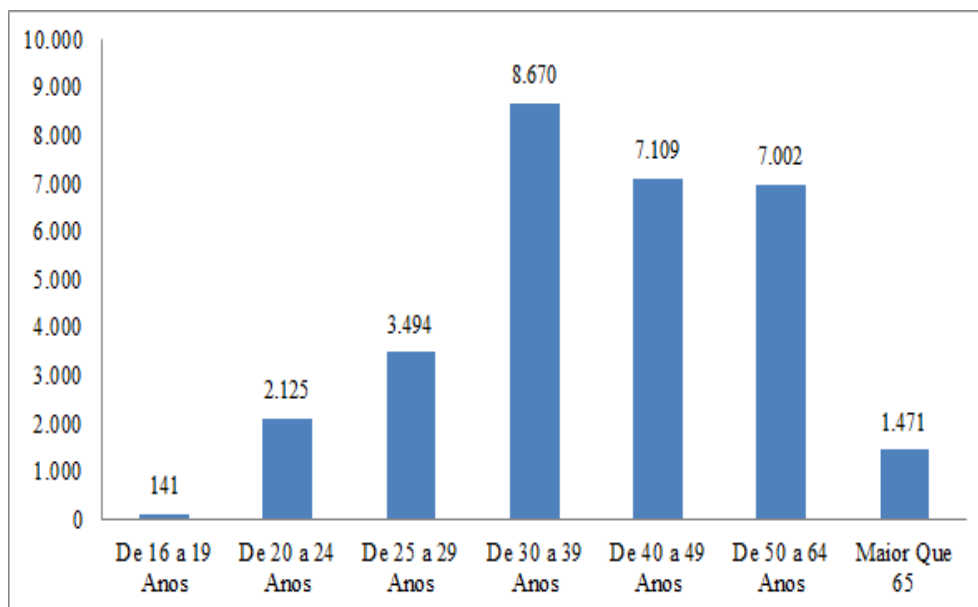
Essa concentração de crédito para faixas etárias maiores está relacionada com o risco envolvido na operação, ou seja, as instituições financeiras consideram mais arriscado beneficiar jovens, os quais, em sua maioria, não possuem garantia real, o que os torna mais propícios a ficarem inadimplentes.

Pode-se utilizar o mesmo raciocínio para explicar a questão do baixo número de beneficiários com faixa de renda mais baixa - apenas 5% dos contratos firmados em 2017 foram destinados a pessoas com renda anual menor que 6 mil reais ao ano. Nesses casos, o

⁶ Os Fundos Constitucionais foram desenvolvidos com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões onde atuam. Atualmente existem o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), os quais atuam por meio de instituições financeiras federais, localizadas na região, por meio da concessão de financiamento aos setores produtivos (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011).

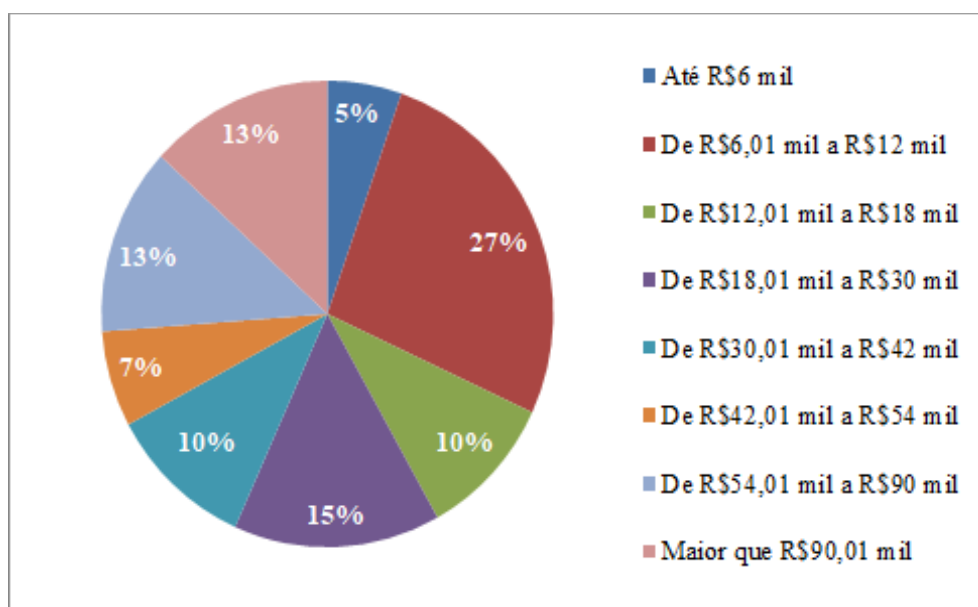
risco de inadimplência é maior em função da falta de recursos contra efeitos adversos que impossibilitem o pagamento do crédito.

Gráfico 3 - Faixa etária dos beneficiários (pessoas físicas) - 2017



Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.

Gráfico 4 - Faixa de renda bruta anual dos beneficiários - 2017



Fonte: Ministério do Trabalho. Elaboração própria.

AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Uma avaliação de impacto possui o objetivo de mensurar a eficácia de um programa. No caso de programas de microcrédito, geralmente o interesse deste tipo de estudo é medir se a concessão do crédito impacta positivamente no aumento da renda dos beneficiários, reduzindo a pobreza. A metodologia utilizada compara os beneficiários, que compõem o grupo de tratamento, com as pessoas que não receberam o crédito, o grupo de controle, sendo que a diferença entre eles mostra o impacto do programa.

Assim, o objetivo do capítulo é descrever o arcabouço teórico de uma avaliação de impacto e analisar se as avaliações realizadas para o PROGER realmente mensuram a eficácia do programa. A primeira parte expõe a metodologia de uma avaliação de impacto, seguida pela segunda seção que descreve as limitações encontradas na coleta de dados. Finalmente, a terceira seção analisa as avaliações já realizadas para o programa, discutindo a metodologia utilizada.

3.1. Arcabouço teórico de avaliações de impacto em programas de microcrédito

É relevante traçar uma diferenciação entre monitoramento e impacto, apesar de ambos serem relevantes para avaliar programas. Enquanto o monitoramento fornece informações relevantes para o gerenciamento, o impacto verifica se o estímulo oferecido pelos microcréditos realmente foram responsáveis pelo resultado dos beneficiários (GOLDBERG, 2005).

Nesse contexto, essas duas metodologias de avaliação acabam sendo usualmente confundidas, contudo, é preciso entender que uma comparação “antes e depois”, como é feita pelo monitoramento, ainda que seja útil, não fornece informações suficientes para determinar definitivamente o impacto de um programa (GOLDBERG, 2005).

Os programas de microcrédito possuem o referencial de que qualquer intervenção acarretará uma mudança de cenário na direção dos objetivos propostos, portanto, a avaliação de impacto atua mensurando em que medida isso ocorre, quando é verificado (MONZONI, 2006). Assim, “o impacto é medido pela variação, estatisticamente significativa, entre valores

de variáveis que sofreram impacto de programa, por exemplo, e que são adicionais àquelas que ocorreriam na ausência de tal programa” (MONZONI, 2006, p. 102).

Uma vez que diversos fatores podem ter sido responsáveis tanto por resultados positivos quanto negativos, para analisar o impacto de um programa é preciso utilizar a comparação de desempenho entre aqueles que participaram do programa e os que não participaram (J-PAL, 2018). Para tal, é necessário encontrar um grupo de comparação composto por pessoas que sejam exatamente como os participantes do programa, com exceção do efeito do programa, algo que não é trivial (GOLDBERG, 2005).

O *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL), centro de pesquisa global formado por 161 professores filiados em universidades em diversos países, trabalha com a avaliação do impacto de projetos e programas desenhados para melhorar a qualidade de vida dos mais pobres. O setor financeiro da J-PAL mede o impacto dos serviços financeiros, produtos e inovações de processo, e tenta entender como o acesso a serviços financeiros pode ser usado como um mecanismo para reduzir a pobreza e estimular o desenvolvimento econômico.

As avaliações são realizadas por meio da seleção aleatória de participantes, permitindo que seja desenvolvida uma avaliação aleatória (*Randomized Evaluation*). As chamadas avaliações aleatórias são um tipo de avaliação de impacto a qual utiliza a metodologia específica de atribuição aleatória para criar um grupo de comparação, ou seja, é um experimento aleatório.

A característica que distingue essas avaliações das demais é a determinação aleatória dos grupos de controle e de tratamento antes do início do programa. Assim, visto que os membros dos grupos não diferem sistematicamente no início do experimento, qualquer diferença subsequente entre eles pode ser atribuída ao programa, e não a outros fatores (J-PAL, 2018).

Karlan (2001) argumenta que avaliações de impacto seguindo o escopo de comparação entre veteranos e entrantes dos programas ganharam popularidade por terem baixos custos e pela facilidade de implementação, além do fato de não ser necessário interagir com pessoas que não participaram do programa nem acompanhar os clientes ao longo do tempo, como em um estudo longitudinal. Nesse contexto, o autor diferencia os novos participantes como o grupo de controle, enquanto os participantes veteranos são o grupo de tratamento.

A metodologia desse tipo de estudo, ainda de acordo com o autor, utiliza dados de cortes transversais, e atribui as diferenças entre os grupos à ação dos programas, uma vez que

os novos participantes receberam pouco ou nenhum tratamento, mas os veteranos receberam empréstimos.

3.2. Limitações à coleta de dados

Karlan (2001) elenca três grupos de problemas que permeiam avaliações de impacto as quais utilizam painéis de comparação entre novos participantes e veteranos, o que acaba limitando o uso dessa metodologia.

O primeiro grupo de problemas está relacionado à evasão ou desistência de participantes dos programas. Essa saída de pessoas gera duas consequências: (a) o viés de amostra incompleta, no qual participantes que tiveram resultados abaixo do esperado ou resultados muito positivos, e deixaram de participar do programa, não são contabilizados na amostra de veteranos, o que pode tanto subestimar quanto superestimar a análise; (b) já o viés de atrito consiste em um grupo específico abandonar o programa, como, por exemplo, quando participantes mais ricos ou mais pobres, em conjunto, deixam o programa.

Este viés também é destrinchado no trabalho realizado pelo J-PAL (2018). Além disso, o documento também aborda a limitação relacionada aos *spillovers* e ao cruzamento (*crossover*). *Spillovers* ocorrem quando os indivíduos do grupo controle são afetados pelo tratamento de alguma forma, enquanto o cruzamento acontece quando os indivíduos encontram uma maneira de serem tratados diretamente. Apesar disso, quando um estudo sofre *spillovers* e cruzamento, em certas circunstâncias ainda é possível produzir resultados válidos por meio de técnicas estatísticas.

Em relação ao segundo grupo de problemas encontrados na elaboração de uma análise de impacto, tem-se o viés de seleção, o qual consiste em atribuir causalidade a um programa com seleção voluntária. Contudo, uma vez que os participantes se auto selecionam para participar dos programas, a avaliação com dados de corte transversal supera essa questão, apesar de não conseguir compreender a dinâmica completa que envolve a decisão de participação.

Nesse sentido, os problemas que decorrem desse viés estão relacionados ao (a) *timing* de decisão, o qual é um viés de seleção que capta as razões pelas quais os participantes escolheram determinado momento para entrar nos programas, e ao (b) problema de seleção de pares, que ocorre quando os grupos formados possuem características qualitativas em comum, tal como quando os participantes considerados melhores são escolhidos primeiro e os menos qualificados são selecionados apenas num segundo momento.

Por fim, o viés relacionado à dinâmica institucional gera o (a) problema da localização do programa, no qual o local escolhido para implementar o projeto pode possuir características positivas ou negativas que interferem nos resultados de avaliação, e o (b) problema da mudança de requisitos para uma pessoa ser elegível o crédito.

Apesar das limitações citadas, o artigo apresenta soluções para possibilitar a realização da avaliação. Em relação à evasão inerente a uma avaliação de impacto transversal, a solução é possível por meio da alteração do grupo veterano para incluir aqueles que desistirem, ou alteração do novo grupo de membros para incluir apenas aqueles que se espera que permaneçam. A primeira abordagem é considerada melhor pelo autor por resolver ambos os problemas, enquanto a segunda abordagem requer algum trabalho econométrico e resolve apenas o segundo problema.

No entanto, os vieses de seleção e dinâmicas institucionais são mais difíceis de contornar. É necessário ter uma sólida compreensão do processo de seleção, ambiente econômico e dinâmica institucional para que seja coerente atribuir as descobertas de um estudo de impacto a determinado programa (KARLAN, 2001).

3.3. Avaliações de impacto do PROGER

Ao longo dos anos de execução do PROGER, foram realizadas algumas avaliações para mensurar o impacto socioeconômico do projeto. A primeira estimativa foi realizada nos anos de 1998 e 1999 pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). A segunda avaliação foi feita por Passos e Costanzi no ano de 2002, e, por fim, a última avaliação do programa foi realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), sendo publicada em 2012.

Em relação à avaliação desenvolvida pelo IBASE, foram avaliadas as modalidades PROGER Urbano, PROGER Rural e PRONAF. O estudo foi desenvolvido em oito Unidades da Federação: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul, além da Região Metropolitana de São Paulo.

A base de dados para análise foi desenvolvida pela aplicação de questionários aos beneficiários do programa, um para cada modalidade analisada, o que possibilitou a coleta de resultados individuais para cada segmento do programa (IBASE, 1999). Assim, foi possível delimitar amostras por faixa de valor dos empréstimos para cada um dos segmentos analisados, e avaliar se após o recebimento do crédito o beneficiário identificou melhora no desempenho da empresa.

Vale ressaltar que a metodologia utilizada verifica apenas o crescimento das empresas que obtiveram acesso ao crédito, sem considerar fatores exógenos, os quais podem ter influenciado este resultado. Portanto, esta análise não pode ser considerada uma avaliação de impacto do programa, em razão de que, para tal, seria necessário comparar empresas que receberam o empréstimo e outras que não receberam, sendo elas do mesmo setor e de porte similar, para assim avaliar a efetividade dos programas.

Apesar do equívoco metodológico, o instituto obteve conclusões relevantes a partir das respostas dos beneficiários. Percebeu-se que beneficiários tanto o PROGER quanto o PRONAF perceberam impacto positivo no emprego ou manutenção dos postos de trabalho já existentes, e, nesse sentido, “houve um crescimento do grupo de assalariados com carteira assinada (40,2%), com direitos trabalhistas e certa sustentabilidade” (IBASE, 1999, p. 81), todavia, o trabalho infantil e salário abaixo do mínimo legal são assuntos apontados como problemáticos e que necessitam ser tratados com mais atenção.

Quanto ao perfil dos beneficiários, foi observado que as características predominantes dos tomadores de empréstimos não são compatíveis com a realidade da população local, uma vez que a maior parte dos credores se declara de cor branca, e com escolaridade e renda acima da média preeminente no local. Ademais, a pesquisa constatou que o treinamento e o acompanhamento dos beneficiários após a aprovação do crédito ainda é um desafio.

Ao olhar individualmente para cada uma das modalidades avaliadas, percebeu-se que o PROGER Urbano foi a primeira experiência de empréstimo para 78% dos 150 mil beneficiários do programa, entre 1995 e 1998, os quais se declaram, em sua maioria, brancos e com escolaridade acima da média nacional - 20% com curso superior e 33% com ensino médio completo. Em relação à geração de postos de trabalho, de acordo com o IBASE (1999, p. 36):

A pesquisa mostrou que os beneficiários com escolaridade mais baixa e menor poder de consumo, à frente de pequenos estabelecimentos, se voltam mais para a estabilização de sua ocupação e de seus familiares. Já os micro e pequenos empreendedores formais, com escolaridade acima da média da população, da classe A ou B, geram novos empregos e tendem a aumentar os ganhos com os negócios.

O PROGER Rural, por sua vez, teve 307 mil pessoas beneficiadas ao longo dos anos de 1995 a 1998, tendo o setor de agricultura com o maior montante de recursos recebidos. De acordo com os dados dos questionários, foi observado aumento de postos de trabalho

principalmente na lavoura, quando este acréscimo é observado. Além disso, a pesquisa mostrou que:

Grande parte do público do programa acredita que os índices de produção, de venda e lucro tenham-se mantido estáveis, mesmo depois do financiamento. Já entre os que conseguiram incrementar seus índices, cerca de 30% atribui isso ao PROGER Rural. O aumento na renda acabou sendo consumido, em 21% dos casos, pelo pagamento de dívidas (IBASE, 1999, p. 48).

Por fim, o PRONAF mostrou dados favoráveis, visto que os beneficiários declararam a criação de cerca de 211 mil empregos após o recebimento do crédito. Ademais, 44% dos agricultores familiares declararam ter tido elevação da renda após a concessão do crédito, além da ampliação da produção e venda em 88% dos casos. Entretanto, a função principal do programa ainda não está sendo cumprida.

O PRONAF é ainda predominantemente um crédito de custeio, atendendo a uma demanda essencial de financiamento de safra que não encontra outras vias de satisfação. Na prática, o programa ainda não cumpre satisfatoriamente aquela que deve ser a sua função principal. Oferecer crédito de investimento para capitalizar a agricultura familiar, tornando-a rentável, sustentável e, mesmo, competitiva é uma meta ainda não cumprida (IBASE, 1999, p. 86).

Diante disso, a pesquisa afirma a efetividade dos programas em relação ao emprego e a geração de renda, apesar de utilizar uma metodologia que não avalia efetivamente o impacto do programa. Vale pontuar que a renda é estimulada pela criação de postos de trabalho, o que permite a inserção de novos profissionais no mercado de trabalho, gerando mais rendimentos.

O resultado quanto às ocupações novas (2,02) e mantidas (5,62) por operação são indicativos de que o PROGER é eficaz. O financiamento médio necessário para gerar uma nova ocupação foi de R\$7.083,33, enquanto que para manter foram necessários R\$2.548,17. São parâmetros médios que qualificam positivamente o programa (IBASE, 1999, p. 81).

No intuito realizar uma nova avaliação do PROGER Urbano, Passos e Costanzi (2002) uniram dados das micro e pequenas empresas (MPE) formais que receberam crédito do programa nos anos de 1998 a 2000 com informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Dessa forma, seria possível avaliar o programa em relação a sua eficácia na geração de empregos formais.

A metodologia utilizada consistiu na comparação entre os resultados obtidos pelas MPE beneficiadas pelo PROGER com o resultado total do setor, a fim de isolar efeitos da conjuntura econômica. Assim, o intuito foi minimizar a influência de fatores exógenos que

impactam no desempenho de empresas, uma vez que os autores buscaram se aproximar de uma avaliação de impacto, apesar dos autores deixarem explícito que essa não ser uma avaliação de impacto por não utilizar a metodologia para tal.

Como resultado, foi encontrado que as micro e pequenas empresas que tiveram aporte do PROGER, no início dos anos de 1998 e 1999, apresentaram aumento do emprego com carteira assinada de 29,91% e 4,25%, respectivamente. Comparando com as MPEs como um todo, este crescimento foi de 2,64% em 1998 e 2,23% no ano seguinte, valor menor que o observado nas empresas beneficiadas pelo programa.

Vale ressaltar que, por meio da desagregação temporal feita pelos autores, foi possível observar que, no período anterior ao crédito, os empreendimentos já apresentavam a tendência de aumento dos postos de trabalho, a qual foi reforçada com o programa. Nesse sentido, as empresas apoiadas possuíam em média 6,77 empregados formais com carteira assinada quando receberam o crédito, conseguindo aumentar este valor para 8, em abril de 2001, o que mostra um crescimento de 18,1%.

A geração de postos de trabalho das micro e pequenas empresas apoiadas elevou-se 34,8% nos seis meses depois do crédito relativamente aos seis meses anteriores ao crédito. Além disso, houve sustentabilidade ao longo do tempo dos postos de trabalho gerados, já que, mesmo três anos depois do crédito, as micro e pequenas empresas formais apoiadas, como um todo, não só mantinham os empregos diretos com carteira assinada gerados nos três anos depois do crédito, como ainda criavam, em termos líquidos, postos de trabalho formais (PASSOS e COSTANZI, 2002, p. 127).

Em relação ao custo de geração de emprego, percebeu-se que as regiões Norte e Nordeste apresentaram um valor bastante elevado em relação às demais regiões, o que pode ser atribuído à predominância do setor informal nestes locais. Nesta perspectiva, o trabalho não avalia o aumento de empregos informais gerados pelo programa, o que pode subestimar o volume de postos de trabalho gerados a partir do recebimento do crédito.

À vista disso, a avaliação feita pelos autores corrobora com os resultados apresentados pelo IBASE de que o PROGER Urbano funciona como mecanismo de fomento ao emprego, mesmo quando o crédito não é direcionado a um público mais frágil.

Após essa análise, o Ministério do Trabalho firmou um convênio com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para a realização de uma avaliação externa do PROGER. A pesquisa foi realizada em duas etapas: uma com término em 2009, a qual é composta por dados relativos do período de 2006 ao primeiro semestre de 2008, e outra com finalização em 2011, contemplando os anos de 2008 e 2009, com base em 2007.

A fim de mensurar a efetividade do PROGER Urbano na geração de emprego e renda, nas duas etapas foram utilizados dados primários, obtidos por meio da aplicação de questionários elaborados pela FIPE e validados pela Coordenação dos Programas de Geração de Emprego e Renda (CPROGER). Além disso, também foram usados dados do Sistema de Acompanhamento da Execução do PROGER (Saep) para gerar informações sobre os beneficiários, as quais serviram de base para a etapa de coleta de dados primários. Ainda, na segunda etapa da avaliação, a FIPE utilizou dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2007 a 2009 para complementar as informações coletadas.

O estudo de 2009 conduziu a análise em 5 municípios, uma capital de unidade da federação em cada uma das macrorregiões brasileiras, contemplou 10 linhas de crédito, e realizou 2.747 entrevistas válidas. O estudo de 2011 abordou apenas as duas principais linhas de crédito — PROGER Urbano MPE Investimento e MPE Capital de Giro — em 10 municípios, sendo que deste total foram pesquisados uma capital e um município não capital em cada macrorregião do país, realizando 1.286 entrevistas válidas (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2012, pp. 53 e 54).

Dessa forma, atingiram-se os objetivos de realizar uma análise descritiva do desempenho do PROGER, além da realização de uma análise de impacto com a junção dos dados primários obtidos e as informações da Rais.

A metodologia utilizada foi a chamada “grupo de controle vs. grupo de tratamento”, tanto para a realização da análise de desempenho quanto para a análise de impacto. Para essa última, foram utilizados os métodos Efeito Médio do Tratamento sobre Tratados (ATT) e Pareamento por Escores de Propensão (PSM) com os dados primários, e o método Diferenças em Diferenças com os dados da Rais e dados primários.

A elaboração das amostras que seriam pesquisadas por meio da aplicação de questionários foi realizada a partir da junção de dados do Saep e da Base de Gestão do PROGER, com o primeiro contendo o registro administrativo das empresas que receberam crédito do PROGER, e o segundo apresentando informações do próprio Saep e do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE), o qual possui informações tratadas da Rais.

A junção dessas duas fontes de informações possibilitou a construção de possíveis pares de empresas das populações de controle e de tratamento, antes da etapa de realização da pesquisa de campo. A população de tratamento foi composta por empresas que tiveram seu primeiro contrato de financiamento do PROGER Urbano no período de janeiro a setembro de 2007, e a população de controle foi formada pelas empresas que tiveram a primeira contratação de janeiro a setembro de 2009, atentando-se para a importância de considerar apenas as empresas que estavam no cadastro do Saep no período de referência do controle e

que não estavam no período anterior a 2009, visando a garantir o não recebimento de financiamento prévio.

O total da população de empresas apenas nos dez municípios selecionados para a Avaliação Externa foi de 4.254 para Investimento em 2007, 1.724 para Investimento em 2009, 9.338 para Capital de Giro em 2007, e 3.474 para Capital de Giro em 2009. O procedimento de construção dos conglomerados (cluster) dos pares de empresas de tratamento e de controle possibilitou a formação de 664 pares entre a população de Investimento de 2007 e de 2009, e de 778 pares entre as populações de Capital de Giro, para os mesmos anos (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2012, p. 50).

Contudo, em função da pequena quantidade das populações, foi necessário utilizar dados da Rais e da Base de Gestão do PROGER para viabilizar a avaliação de impacto. Assim, o estudo cruzou as duas bases de dados referentes ao ano de 2007 para as linhas de investimento e capital de giro, a fim de identificar na Rais as empresas que receberam esses créditos e que constituíam o grupo de tratamento. Após este procedimento, foram buscadas informações sobre empresas contidas na Rais que não receberam o crédito das linhas, mas que recebeu a mesma influência ambiental do grupo anterior, formando o grupo de controle, e assim foi possível formar pares a partir desses grupos para compor a amostra.

Diante disso, foi possível realizar a avaliação de impacto do programa referente aos anos de 2008 e 2009, por meio da utilização do método Diferenças em Diferenças, a partir da evolução das variáveis de interesse das empresas dos dois grupos, e para cada tipo de linha de crédito contratada. Assim, fez-se a análise dos dados para gerar informações robustas acerca da efetividade do PROGER Urbano, sendo que a utilização de dados primários e secundários permitiu “elevar a qualidade da análise, uma vez que sua abrangência gerou produtos que possibilitam a tomada de decisões estratégicas” (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2012, p. 65).

Dentre os resultados obtidos com a pesquisa, verificou-se que o PROGER Urbano opera na maioria das vezes com as linhas MPE Investimento e MPE Capital de Giro, enquanto as demais linhas apresentam uma baixa demanda, sendo a primeira experiência de recebimento de crédito por grande porção dos recebedores.

Em relação à análise de impacto do programa, o estudo constatou que o PROGER efetivamente gera novos empregos, possui impacto positivo na manutenção dos postos de trabalho já existentes e influencia de forma positiva o aumento do salário, do número de horas

trabalhadas e dos dias ocupados⁷. Observou-se também que a linha de Investimento, em relação à geração de postos de trabalho, apresentou resultados melhores do que a linha Capital de Giro.

Além dessas conclusões, por meio dos indicadores de desempenho, o estudo destaca um efeito positivo na renda, na produtividade, no lucro e no fomento de inovação tecnológica, principalmente nos empreendimentos beneficiados pela linha Investimento. Observou-se também que os efeitos positivos no emprego que são gerados pelo crédito são diluídos ao longo do tempo - após o financiamento, há mais empreendimentos com aumento de emprego no primeiro ano em relação ao segundo ano decorrido do recebimento do benefício - e que o benefício tende a contribuir para a redução da informalidade.

Ademais, a partir dos questionários aplicados, grande dos empresários entrevistados considerou o financiamento do PROGER Urbano como responsável por aumentar o faturamento das empresas. “Esses dados reforçam o papel do PROGER Urbano como uma alternativa de crédito abrangente e barata” (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2012, p. 39).

⁷ O trabalho chama a atenção para o fato de que o programa normalmente já contribui para a redução do desemprego ao garantir o trabalho do micro e pequeno empreendedor que possui a empresa beneficiada.

CONCLUSÃO

Ao analisar as avaliações de impacto desenvolvidas para o PROGER, percebeu-se que tanto a desenvolvida pelo IBASE (1999) quanto à realizada por Passos e Costanzi (2002) não cumprem o papel de mensurar o impacto do programa nas variáveis que compõem seu objetivo de fomento da renda e diminuição do desemprego, uma vez que não utilizam o arcabouço teórico necessário. Ambas as avaliações podem ser consideradas um monitoramento, visto que utilizam a metodologia de comparação da situação em que se encontravam os beneficiários antes e como eles estavam depois do programa, o que é útil, contudo, não suficiente para determinar o impacto no aumento da renda e redução do desemprego.

Já a última avaliação de impacto do programa, realizada pela FIPE em 2012, conseguiu alcançar uma análise descritiva do desempenho do PROGER, além da realização de uma análise de impacto com a junção dos dados primários obtidos e as informações da Rais. O estudo concluiu o impacto positivo na geração efetiva de novos empregos, na manutenção dos postos de trabalho já existentes, bem como a influência de forma positiva o aumento do salário, do número de horas trabalhadas e dos dias ocupados.

Ademais, acredita-se que proporcionar um maior número de informações sobre os benefícios do programa é fundamental para sua continuidade, bem como para proporcionar um direcionamento mais efetivo dos recursos disponíveis no FAT por meio da verificação de quais linhas possuem maior impacto no alcance dos objetivos discutidos ao longo do trabalho. Para tal, a metodologia seguida pela FIPE deve ser utilizada como modelo para as próximas avaliações de impacto do PROGER, no intuito de fornecer informações precisas sobre a eficácia do programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDUL LATIF JAMEEL POVERTY ACTION LAB (J-PAL). **Introduction to Evaluations**. Cambridge, 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/1T1htnR> > Acesso em: 17 jun. 2018
- Allen, F. Credit rationing and payment incentives. **The Review of Economic Studies**, v. 50, n. 4, p. 639-646, 1983.
- BESLEY, T. Nonmarket Institutions for Credit and Risk Sharing in Low-Income Countries. **Journal of Economic Perspectives** 9, v. 9, n. 3, p. 115-127, 1995.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Avaliação do PROGER: resultados e perspectivas. São Paulo, 2012. Disponível em: (<https://bit.ly/2yrBP83>). Acesso em: 02 abr. 2018.
- GOLDEMBERG, N. Measuring the impact of microfinance: taking stock of what we know. **Grameen Foundation USA Publication Series**, Grameen Foundation USA, 2005. Disponível em: (<https://bit.ly/2M9iP0m>). Acesso em: 17 jun. 2018
- GOLDSMITH, R. W. Financial Structure and Development. **Yale University Press**, New Haven, 1969.
- GONZALEZ, L., PORTO, L. e DINIZ, E. H. Microcrédito produtivo no Brasil: histórico recente e condicionantes de desenvolvimento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 193-213, 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). Geração de Emprego e Renda. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: (<https://bit.ly/2I4j5v2>). Acesso em: 02 abr. 2018.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction. **IFC Job Study**, v. 1, n. 1, p. 78-95, 2013.
- JAFFEE, D. M. e RUSSELL, T. Imperfect information, uncertainty, and credit rationing. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 90, n. 4, p. 651-665, 1969.
- KARLAN, D. Microfinance Impact Assessments: The Perils of Using New Members as a Control Group. **Journal of Microfinance**, v. 3, n. 2, p. 75-85, 2001.
- KARLAN, D. e MORDUCH, J. Access to Finance. **Handbook of Development Economics**, v. 5, n.1, p. 4703-4777, 2010.
- KHAVUL, S. Microfinance: Creating Opportunities for the Poor?. **Academy of Management Perspectives**, v. 24, n. 3, p. 57-71, 2010.

KING, R. e LEVINE, R. Financial Indicators and growth in a cross section of countries. **The World Bank**, v. 1, n. 819, p. 1-52, 1992.

KING, R. e LEVINE R. Finance and growth: Schumpeter might be right. **Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 717-737, 1993.

LAVOIE, F.; POZZEBON, M. e GONZALEZ, L. Challenges for Inclusive Finance Expansion: the Case of CrediAmigo, a Brazilian MFI. **Management international**, v. 15, n. 3, p. 57-69, 2011.

MANKIW, N. G.; ROMER, D. e WEIL D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 2, p. 407-437, 1992.

MCKINNON, R. Money and Capital in Economic Development. **The American Political Science Review**, v. 68, n. 4, p. 1822-1824, 1973.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, 2018. Disponível em: (<https://bit.ly/2K9nPV6>). Acesso em: 18 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Informações Gerenciais do Programa de Geração de Emprego e Renda**. Brasília, 2018. Disponível em: (<https://bit.ly/2tcBXn0>). Acesso em: 13 mar. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Portal dos Programas de Geração de Emprego e Renda**. Brasília, 2018. Disponível em: (<https://bit.ly/2yoYrGc>). Acesso em: 08 mar. 2018.

MONZONI NETO, M. P. Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. 2006. 195 f. Tese de Doutorado - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: (<https://bit.ly/2M7m3kK>). Acesso em: 07 mai. 2018.

MORAIS, J. M. Avaliação de programas especiais de crédito para as micro, pequenas e médias empresas. Brasília, IPEA, 2006. Disponível em: (<https://bit.ly/2tejUwF>). Acesso em: 08 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Recursos financeiros para os pobres: o crédito. Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: guia para o leitor. 2005. Disponível em: (<https://bit.ly/2JUdwoM>). Acesso em: 22 mai. 2018.

PAGANO, M. Financial markets and growth: an overview. **European Economic Review**, v. 37, n. 3, p. 613-622, 1993.

- PASSOS, A. F. e COSTANZI, R. N. Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda. Brasília, Ministério do Trabalho, 2002. Disponível em: (<https://bit.ly/2I6qHNq>). Acesso em: 13 mar. 2018.
- PASSOS, A. F. e COSTANZI, R.N. PROGER urbano: uma avaliação da geração de empregos formais. Brasília, IPEA, 2002. Disponível em: (<https://bit.ly/2tbqfsK>). Acesso em: 28 mar. 2018.
- SAWADA, Y. Credit constraints and poverty dynamics: Theory, evidence, and field survey strategy. **Sairo Ito Institute of Developing Economies**, v.1, n. 1, p. 1–52, 2006.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A; MATTEI, L. F. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: Sergio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo E. Moruzzi Marques. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, v. 1, p. 21-50.
- STIGLITZ, J. e WEISS A. M. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.
- YUNUS, M., MOINGEON, B. e LEHMANN-ORTEGA, L. Building social business models: Lessons from the Grameen experience. **Long Range Planning**, v.43, n. 2-3, p. 308–325, 2010.