



RELISE

INTERFACES DA POLÍTICA PÚBLICA DO MICROCRÉDITO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA CREDCIDADÃO NO ESTADO DO PARÁ¹

MICROCREDIT PUBLIC POLICY INTERFACES: AN ANALYSIS OF THE CREDCIDADÃO PROGRAM IN THE STATE OF PARÁ

Luís Flávio Maia Lima²

RESUMO

A desigualdade é uma das características que marca a sociedade brasileira, cuja estrutura envolve diversos componentes, dentre os quais, o próprio Estado, que diante do problema e do volume da população nele envolvida, foi compelido a adotar estratégias para enfrentá-la. Nesse contexto, surge a política pública de microcrédito como um dos componentes dessas estratégias. O estado do Pará-Amazônia-Brasil, enquadra-se nesse esforço, construindo instrumentos e executando, desde 1997, ações no âmbito do microcrédito, o que se configura como objeto de estudo do presente artigo. Assim, detemo-nos na análise de informações disponibilizadas, sobre a execução das operações no ano de 2014, bem como no período entre 2019 e 2021. Avaliamos indicadores de execução do microcrédito no território, tais como: o volume de operações, os empréstimos por linha, o orçamento anual, a cobertura de atendimento municipal e a distribuição dos recursos por gêneros, os quais, em conjunto, permitiram interpretar a capacidade de gestão e da política, num ambiente da pequena economia, onde estão inseridas as atividades produtivas e os atores sociais abarcados pelo microcrédito, no contexto conceitual do circuito inferior (Santos, 2004), permitindo desenvolvermos tecituras sobre as ações executadas e as limitações da política estadual, bem como sobre os reflexos dela no cenário socioeconômico, particularmente, no segmento da população que demanda o crédito, com objetivo de estabelecer/ampliar suas unidades produtivas, a fim de sobreviver e se manter, num ambiente marcado por dificuldades de oportunidade e limitações de acesso a diversos recursos e bens.

Palavras-chaves: microcrédito, políticas públicas, economia urbana.

¹ Recebido em 04/11/2024. Aprovado em 08/11/2024. DOI: doi.org/10.5281/zenodo.14293251

² Arcon. lufila2@yahoo.com.br



RELISE

166

ABSTRACT

Inequality is one of the factors that mark Brazilian society, whose structure involves several components the State was compelled to adopt strategies to face it. In this context, a public microcredit policy emerges as one of the components of these strategies. The government from the state of Pará-Amazonia-Brazil is part of this effort, building instruments and carrying out, since 1997, actions within the scope of microcredit, which is the object of study of this article. Therefore, we focus on the analysis of information available on the execution of operations in 2014, as well as in the period between 2019 and 2021. We evaluate indexes of microcredit execution in the territory, such as: the volume of operations, loans by line, the annual budget, municipal service coverage and the distribution of resources for each gender, which allowed the interpretation of the management and policy range in a small economy environment, where productive activities and social actors are inserted. covered by microcredit, in the conceptual context of the lower circuit (Santos, 2004), allowing us to develop insights into the actions carried out and the limitations of state policy, as well its effects on the socioeconomic scenario, particularly in the segment of the population that demands credit, with the objective of establishing/expanding its production units, in order to survive and maintain itself, in an environment marked by difficulties in opportunity and limitations in access to various resources and goods.

Keywords: microcredit, public politics, urban economy.

INTRODUÇÃO

Uma breve revisão histórica das políticas públicas no campo do emprego e do trabalho no Brasil, evidencia que, na maioria das vezes, elas resultam de ações desconexas e fragmentadas, decorrentes de medidas institucionais, que visam dar respostas imediatas a contextos socioprodutivos que exigiam a adoção de ações positivas do Estado.

Portanto, a construção de políticas públicas no âmbito do trabalho em suas diversas vertentes, nas esferas federal e estadual, ocorreu sem que houvesse a preocupação de organizar as ações em um sistema operado de forma conjunta e funcional, que permitisse dar respostas coordenadas às transformações no emprego e às crises no âmbito da economia brasileira.



RELISE

A instituição do salário-mínimo (SM) ou de uma estrutura ministerial, exemplificam essas medidas, que provêm tanto da pressão por parte dos movimentos operários, como da dinâmica produtiva do país, as quais moldam o retorno governamental para esse cenário. Isso explica o debate para a instituição do SM ter se estendido por quase duas décadas – a partir da greve de 1917, sendo a lei do salário-mínimo instituída em 1936, porém com regulamentação em 1938 e tendo entrado oficialmente em vigor somente em 1940.

Já a criação do Ministério do Trabalho³, em 1930, veio a reboque das transformações da economia brasileira, provenientes do processo de industrialização, onde as questões do trabalho estavam vinculadas à dinâmica produtiva e não, necessariamente, social e de desenvolvimento humano. Desse modo, justifica-se a vinculação do referido órgão à industrialização, à urbanização e à formação de demanda/mercado, quando criado sob a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Nesse contexto incluem-se os mecanismos institucionais de operação do microcrédito, que começou a surgir de forma ocasional e desordenada pelo Brasil e, de igual forma no Pará, onde as primeiras operações, iniciadas em 1996 sob governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não estavam sob o auspício de uma política pública institucionalizada e legal, mas, vinculadas a uma resposta política a uma iniciativa da então gestão municipal da capital paraense, que sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT), implantava, à época, o Programa Ver o Sol, que estruturou uma agência e linha de financiamento de microcrédito.

Então, a partir de 1996, de forma embrionária e sem institucionalização, o estado passa ofertar uma linha de financiamento de microcrédito através do Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE), operado pelo Banco do Estado do

³ Atualmente denominado Ministério do Trabalho e Emprego.



RELISE

Pará S/A (BANPARA), que atendeu cerca de 62 empreendedores e/ou unidades produtivas (GABRIEL, 1997).

O presente artigo, que reflete a investigação de como o estado paraense gesta uma política de microcrédito, tem o objetivo de avaliar os números e impactos dessa política estadual no ano de 2014 e entre os anos de 2019 e 2021, a partir da análise de dados disponibilizados pelo Núcleo de Gerenciamento do Programa de Microcrédito (NGPM)/ Credcidadão, órgão responsável pela gestão do programa. Nesse sentido empreendemos um movimento de pesquisa documental de fontes primárias, antecipado por pesquisa exploratória e contatos com interlocutores estratégicos capazes de fornecer os dados que buscamos e sistematizamos.

Além desta primeira parte de caráter introdutório, o texto apresenta outras seis seções: a segunda faz um breve cotejo histórico do microcrédito no âmbito geral. A terceira recupera o processo de implantação do microcrédito enquanto política pública no estado do Pará. A quarta seção procura observar o papel desempenhado pela pequena economia nas cidades e no funcionamento de seus atores sociais, como os informais, os microempreendedores individuais etc. A quinta apresenta a análise dos dados e alguns resultados alcançados sobre os anos analisados. Por fim, a sexta seção é a conclusão do artigo sobre as configurações resultantes da política pública em nível regional.

MICROFINANÇAS: UM BREVE CONTEXTO

A história de microfinanças está ligada à existência de dificuldades sociais, crises econômicas e desigualdades, que ensejaram a adoção de soluções, a fim de construir caminhos alternativos que visavam fazer frente ao difícil cenário, onde é restrito o acesso aos meios de produção essenciais para a sustentabilidade dos atores sociais que estão em vulnerabilidade.



RELISE

Assim, umas das primeiras referências a microfinanças e seu papel é o *Irish Loan Fund System* (Sistema Irlandês de Fundo de Empréstimo) instituído no século XVII e voltado para atender pequenos agricultores com um alcance razoável (PATIÑO, 2008). Outras experiências avançam ao longo do tempo, como na Alemanha (1846), com as Associações do Pão e no Canadá, com as *Caisses Poulaires* (1912), que atingiram, à época, uma parte expressiva da população desses países, por exemplo.

No Brasil há experiências similares, que ocorreram de forma expressiva sob o manto das diversas associações de assistências de auxílio mútuo, que atuam em diversas linhas e, entre estas, destacam-se empréstimos para que pequenos empreendimentos pudessem desenvolver suas atividades.

O que se abstrai a partir da origem e da história da constituição das linhas de financiamento sob o manto da microfinanças é o fato de estar imbricada a uma população à margem, periférica e desigual, que é excluída das relações de capital e de poder, realidade esta que não muda ao longo dos dois últimos séculos, posto que a retomada do debate e sua institucionalização é resultado de um quadro de desigualdade e de pobreza, que marca o cenário mundial nos últimos cinquenta anos.

De modo que, a retomada do uso de microfinanças enquanto estratégia de combate à pobreza e como mecanismo de inclusão é influenciada pelas primeiras operações, iniciadas em 1976 sob orientação do professor de Economia, Muhammad Yunus, que estrutura em 1983, na Índia, o *Grameen Bank* (Banco da Aldeia), com acesso aos recursos, a partir da adoção de novos critérios de análise e de risco, possibilitando ao seu público-alvo, a oportunidade do crédito para operar as suas atividades (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

Nesta linha, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) institui, em 1991, o Programa de Finanzas Sociales, assentado na microfinanças e orientado para o combate à pobreza e à geração de emprego e renda. No caso, denota-se



RELISE

170

o movimento de institucionalizar a microfinanças como um instrumento de política pública. Na mesma década, o Banco Mundial passa a preconizar a microfinanças como um segmento que deve fazer parte da agenda governamental e cria, em 1995, a *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), com o objetivo de divulgar e disseminar essa forma de financiamento e de política pública no seio das ações estatais calcado no tripé empreendedorismo, atividades informais e microfinanças.

Em 2001, o Banco Mundial, através de sua instituição o *International Finance Corporation* (IFC), alocou o valor de US\$ 1,6 milhões de dólares na América Latina destinados a apoiar empreendimentos e atividades através de agências públicas e organizações não governamentais que atuam no continente.

No Brasil há diversas experiências iniciais que vão gradativamente consolidando o papel e a importância das microfinanças no contexto urbano e da pequena economia, com respostas positivas no espaço local ou nas franjas das cidades. Por exemplo, as cidades de Recife, Salvador, Fortaleza e Porto Alegre registram, em momentos distintos, ações como o Projeto Uno⁴ (União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações), em 1973; o Banco de Palmas, em 1998 e o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores Ana Terra (Ceape Ana Terra), respectivamente, no provimento de recursos, cursos e acesso ao consumo, através de financiamento e rede solidária, por meio das quais essas experiências demonstraram e demonstram, a viabilidade das propostas.

O movimento histórico e a agudização das crises econômicas e da desigualdade mundial implicam na busca de respostas, o que explica, em parte, o processo de institucionalização da microfinanças assumido pelas agências mundiais e partilhadas, como experiência, aos Estados Nacionais, incluso o

⁴ Paralisou suas atividades em 2005.



RELISE

171

Brasil e os estados da federação, que gradativamente estruturam políticas públicas dessa natureza, como é o caso do Pará.

APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE A POLÍTICA ESTADUAL DE MICROCRÉDITO NO PARÁ

O processo de institucionalização e construção de uma política estadual de microcrédito no âmbito do estado do Pará foi gradativo, ao longo de quase duas décadas antes da consolidação enquanto política pública de incentivo à manutenção de postos de trabalho e estabilização de pequenas atividades produtivas, formais e informais.

Observamos que tal processo incluiu tanto o amadurecimento para compreender o movimento da pequena economia envolvida, como o conhecimento na construção da política pública e sua execução, seja pela complexidade dos atores envolvidos, seja pela dimensão territorial e as limitações orçamentárias existentes.

As primeiras ações no campo do microcrédito são realizadas pelo estado em 1996, sob gestão do então governador Almir Gabriel, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), para fazer frente à implementação do fundo Ver o Sol por parte do governo municipal, que pela primeira vez era assumido por um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), com a gestão de Edmilson Rodrigues, o que fez com que o Ver o Sol, incorporasse a experiência da prefeitura de Porto de Alegre, também sob o comando do PT, à época.

Nesse contexto de competição, em 1996 o governo estadual iniciou as operações do Programa Crédito Produtivo, com recursos do Fundo de Desenvolvimento do Estado (FDE), sob gestão do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), cujas operações financeiras estavam sob responsabilidade do Banco do Estado do Pará S/A (Banpará). (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2018)



RELISE

Portanto, o arcabouço jurídico e institucional entre 1996 e 2013 funcionou sob o auspício do CDE, que através de suas deliberações permitiu operar a linha de financiamento, sendo que em 2004, o Programa Crédito Produtivo adotou nova nomenclatura, passando a ser denominado Banco do Cidadão. E a partir de 2008, o então Banco do Cidadão tornou-se CredPará, agregando novas linhas de financiamento.

Ressaltamos que essas mudanças de designações e normativas eram gestadas ainda sob a condução de resoluções e instruções normativas da estrutura do FDE, que convertidas em decretos governamentais, permitiam as operações, porém, sem lei própria e muito menos sem um órgão, nem previsão orçamentária própria.

Já no início de 2012, o CredPará passa a ser chamado de Credcidadão, ainda sob o guarda-chuva do FDE e, em 2013 o estado promulga a Lei nº 7.774/2013, que cria o Núcleo de Gerenciamento do Programa de Microcrédito, denominado Credcidadão, com definições legais, estrutura operacional e orçamento próprio, específico para o desenvolvimento de suas atividades, cuja operação iniciou em 2014.

Com o marco legal são construídas diversas diretrizes quanto ao universo de atuação do órgão, bem como são incorporadas às suas ações, de forma oficial, o atendimento do pequeno empreendimento formal e do informal, este último sem previsão anteriormente, no âmbito da FDE, o que representou uma ampliação e permitiu atuar sob o arcabouço jurídico juntos aos segmentos informais.

Assim, o microcrédito tornou-se instrumento institucional e legal, a ser executado enquanto política pública, com autonomia e organização, construindo, perante os atores sociais diretamente envolvidos, um canal de comunicação, procurando fazer frente às demandas deles no campo do trabalho e da renda.



RELISE

Microcrédito estadual: linhas de financiamento

O Credcidadão atua em diversas frentes, tanto em relação ao público ao qual se dirige, como no que se refere às linhas de financiamento e aos municípios alcançados, de modo que procura atender, dentro das suas limitações, os atores sociais abarcados nas diretrizes institucionais.

A instituição norteia sua atuação com o propósito de proporcionar a inclusão social e econômica através de ações individuais, coletivas e de nichos de atividades segmentadas, com fito de promover a manutenção e geração de postos de trabalho e de renda no estado (CREDCIDADÃO, 2018).

Assim, o campo de atuação inclui o pequeno empreendimento e os informais nas suas diversas categorias, que compreende desde o camelô até o trabalhador por conta-própria, passando por diversas atividades produtivas como, por exemplo, o bater de açaí e o feirante, conforme se observa no quadro 1, abaixo, que lista os segmentos econômicos atendidos.

| Atividade | Atividade |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Revenda de Confeção | Material de Construção |
| Mercearia | Produção de bombons regionais |
| Gêneros Alimentícios | Produção de Sorvetes |
| Revendedora Cosméticos/Esmalte/Perfumes | Moto-taxista |
| Produção e Costura de Confeções | Batedor de Açaí |
| Lanchonete | Oficina mecânica |
| Armarinho | Descartáveis |
| Açougue | Serviço reprográfico |
| Manutenção de Computadores | Lan House |
| Depósito de Água Mineral/Bebidas/ | Artesanato |
| Feirante peixe | Camelô/diversos (bombons, doces, alimento, vestuário) |
| Feirante Hortifrúti | Ambulante/diversos (bombons, doces, lanches, tapioca) |
| Oficina de bicicletas | Produção de hortaliça |
| Salão de beleza | Assistência de celular |
| Egressos | Feirante – frutas |
| Transporte – Frete | Feirante – venda de farinha |
| Fabricante de embutido | Restaurante |

Quadro 1 - Atividades atendidas pelo Programa Credcidadão - 2021.

Fonte: Credcidadão, 2021.



No tocante ao valor e aos condicionantes para o acesso ao crédito, é necessário observar algumas regras, que vão desde a idade mínima até a ausência de restrição ao crédito ou a exigência de avalista para poder acessar o empréstimo, de acordo com as linhas financiadas, observando-se a taxa de juros e as garantias, conforme se denota a seguir, pelas informações do quadro 2 (Baroneone et.al, 2002).

| Item | Objeto | Características |
|-----------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finalidade | Capital de Giro | Mercadorias, insumos e serviços. |
| | Capital Fixo | aquisição de ferramentas, máquinas, equipamentos; recuperação e/ou conserto de máquinas e veículos utilitários e ainda, pequenas reformas no empreendimento |
| | Capital Misto | giro e fixo simultaneamente |
| Público | Individual - diversas atividades | Com avalista |
| | Solidário | De três a cinco pessoas |
| | Associativo | Grupo de pessoas que atuam de forma associativa |
| | Renovação (1) | Empréstimo pago e solicita novo |
| | Renegociação (2) | Empréstimo em atrasos |
| | Especial (3) | Direcionado a público específico |
| | Batedor de Açai | Direcionado para atividade |
| | Moto-taxista | Direcionado para aquisição de equipamento |
| | Belo Monte | População sob o impacto da Hidroelétrica |
| Emendas Parlamentares | Sob indicação de parlamentares. | |
| Garantias | Terceiros | Avalista e/ou fiador |
| | Aval solidário e de terceiros | Fiança solidária de três a cinco pessoas com atividades na área |
| | Alienação fiduciária | De bens e/ou imóveis |
| Juros | 0,50% ao mês | Iniciantes, integrantes de programas sociais, maiores de 65 anos e portadores de necessidades especiais |
| | 1% ao mês | Empreendedores com mais de 06 meses na atividade |
| Montante | R\$ 2.000,00 | Com até seis (6) meses de operação |
| | R\$ 5.000,00 a R\$10.000,00 | + de seis (6) meses de operação ou renovação |
| Prazo e Carência | Pagamento em até 18 meses | Carência de dois a doze meses em acordo com atividade produtiva. |

Quadro 2 - Mecanismos de acesso e análise do Credciadão.

Fonte: Credciadão, 2001.

É importante ressaltar que os recursos são direcionados de acordo com a finalidade (giro, fixo ou misto), bem como a possibilidade de renovação caso o



tomador esteja adimplente, como também o amplo nível de atividades cobertas e, especialmente, atende o público-alvo com ações específicas e afirmativas.

A ação e a distribuição dos recursos do Credcidadão no território consideram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios, priorizando os que detém os menores indicadores, com dificuldade de desenvolvimento e população com maior vulnerabilidade social.

Para análise e concessão de empréstimo o programa adota a metodologia “crédito assistido”, que consiste no fato de o agente de crédito exercer um papel ativo, no qual desenvolve ações perante ao pretendente do recursos, observando as condições do negócio e seu ciclo, presta orientação quanto à gestão e à capacidade de pagamento (inclui diagnóstico), visita o espaço e acompanha as operações mercantis, permitindo uma análise multifacetada e universal do ator social e sua inserção, tanto produtiva quanto social (Barone et. al, 2002).

É importante ressaltar que a metodologia adotada contempla ainda formas distintas de garantia ao empréstimo com objetivo de facilitar ao tomador condições de acesso ao crédito, como o avalista/fiador, aval solidário de grupo de pessoas ou de forma associativa e a alienação fiduciária, o que viabiliza os empréstimos.

São estes mecanismos que estruturam a política paraense de microcrédito na sua função de instituição condutora de política pública estadual, contribuindo para a operação de diversos atores sociais, seja na manutenção de suas atividades ou no desenvolvimento/ampliação das mesmas nas diversas cidades atendidas pelo órgão, conforme discutiremos mais à frente neste texto.



RELISE

176

A PEQUENA ECONOMIA: À MARGEM, MAS IMPORTANTE.

A economia paraense, tal como a brasileira, é assentada sob a estrutura da desigualdade social e das disparidades regionais que, agregadas a diversos aspectos, compõem um quadro de complexas características.

É neste universo que transitam os atores sociais abarcados pela política pública do microcrédito, que estão à margem do sistema monetário e do grande mercado consumidor, porém, presentes nas cidades e na circulação de bens e serviços através da estruturação de uma dinâmica própria de atividades, que conformam uma “economia popular”.

Portanto, o primeiro ponto para compreender a economia brasileira é entender que ela é plural e heterogênea⁵ (Cimoli; Porcile, 2012) no campo social e produtivo (Furtado, 2012) pois, em que pese a existência de ilhas de excelência e alguns centros dinâmicos vinculados ao mercado externo e ao centro mundial de acumulação, em grande parte do Brasil funciona a lógica periférica, sob um grau de invisibilidade das relações econômicas, o que explica distintos níveis de atividades, de empreendimentos e até mesmo de informalidade, onde a economia popular se organiza e transita com desenvoltura.

Milton Santos (2012) avança para compreender como se dá o funcionamento da economia na presença da heterogeneidade, a partir da concepção dos circuitos, no caso, o superior e inferior, que captam e apreendem a lógica econômica, abrangendo os distintos níveis de atividades produtivas e sociais que coexistem no espaço e no território com suas características próprias.

Na constituição prefigurada por Santos (2012), o circuito superior é marcado pelos grandes empreendimentos em segmentos dinâmicos e atuação

⁵ O debate e a compreensão da heterogeneidade consideram o papel da produtividade enquanto elemento de entendimento das disparidades existentes, porém, no presente texto não incorpora na análise a questão produtividade.



RELISE

mundial, pela presença intensiva de capital e alta produtividade, tecnologia e inovação, como também pela representação da modernidade e com relações jurídicas estabelecidas e formais, facilidade de acesso ao crédito, entre outros aspectos.

Com relação ao circuito inferior as características são outras, como o uso intensivo do trabalho, reduzida presença de tecnologia, uma atuação local ou num espaço menor, empreendimentos pequenos e atomizados, baixa organização, relações informais e de afeto, reprodução familiar e baixa capacidade de acumulação, que estão presentes no cotidiano dos protagonistas neste circuito.

É fato que os dois circuitos se relacionam entre si com interfaces, seja de produtos, seja de consumo ou captura de renda e de excedentes, determinando distintos graus de atuação, conexão⁶ e autonomia, onde o inferior cumpre o papel de funcionar como canal de acesso a bens e serviços de forma a dar continuidade a circulação e acumulação.

O papel essencial do circuito inferior é o de permitir que as classes menos favorecidas tenham acesso, por formas específicas de comercialização, aos produtos fabricados no circuito superior, bem como o de produzir, ele mesmo, os bens de tipo moderno ou tradicional que comercializa através de seu aparelho próprio (SANTOS, 2004, p. 92).

Nesse sentido, é no circuito inferior que se localizam os atores sociais demandantes do microcrédito e onde se conforma a economia popular que os abrange, desde os pequenos empreendimentos aos informais nas suas diversas categorias.

Por outro lado, ontem como hoje, haveria uma economia de mercado que gira por si própria numa margem inferior e extensa da economia, constituída por unidades independentes e responsáveis por um volume significativo de trocas de bens e serviços (KRAYCHETE, 2000, p. 34).

⁶ A necessidade de acumulação de capital explica a conexão e o fluxo de bens e serviços existente por parte da economia superior.



RELISE

Em relação aos empreendimentos e às atividades informais, Souza (1980) aponta a existência das “organizações não capitalistas”, que englobam estabelecimentos familiares, serviços domésticos, ofertantes de serviços como os de pedreiro, encanador, eletricista, marceneiro etc., os informais e pequenos empreendimentos formais, que atuam normalmente à margem do grande capital, porém vinculados à economia municipal e local, atendendo a nichos específicos e, em alguns casos, invisíveis à lógica institucional.

A relação das atividades econômicas contidas no quadro I, apresentado anteriormente, mostra um perfil das atividades que atuam sob o guarda-chuva da economia popular, que ao movimentar tão diversas unidades, propicia não somente o acesso ao consumo e a movimentação de bens e serviços entre os circuitos, como também contribui para processo de acumulação do capital e garante a inserção de uma massa de trabalhadores e seus familiares, permitindo a reprodução dos envolvidos nessa engrenagem.

Portanto, a economia popular conforma todos os agentes envolvidos no processo como um elemento da heterogeneidade, em conjunto com a conexão entre os circuitos explicando a lógica funcional das atividades sobre a cobertura da mesma. No ambiente da economia popular estão as atividades fragmentadas e em diversas áreas, num contexto que normalmente permeia a livre entrada das “unidades domésticas”⁷ no território local e no espaço, sendo que a lógica de funcionamento é centrada no trabalho, cujo resultado é apropriado pelos responsáveis da unidade, pois ela é focada na reprodução familiar. Porém, ressaltamos que uma parte dos rendimentos é capturada pelo capital.

A unidade doméstica, como microunidade de organização dos sistemas de reprodução, é a célula da economia popular, da mesma forma que as empresas, como microunidades de reprodução do

⁷ Optamos por trabalhar as atividades individuais dos atores sociais sob a cobertura da economia popular como “unidades domésticas”, pois além de centradas no trabalho, elas são direcionadas para a “reprodução da vida”, no caso, acompanhando a visão de Coraggio (1999), que as aponta como “núcleos de sustentação da vida ou unidades domiciliares de sustentabilidade humana”.



RELISE

capital, são as células da economia capitalistas (CARAGGIO, 2000, p. 95).

Portanto, cada ator social que desenvolve suas atividades no contexto do circuito inferior e no seio da economia popular é uma unidade produtiva doméstica focada na reprodução familiar, centrada no trabalho que visa a sobrevivência e a sustentabilidade da família, onde quase todos os integrantes da família orbitam sob o signo da unidade.

Nesse sentido, uma outra característica presente na economia popular é a origem dos recursos para formatar a unidade domiciliar. Frequentemente oriundo do trabalho e da poupança familiar, o montante financeiro não é elevado, o que justifica o papel desempenhado pela política de microcrédito, para consolidar e manter as atividades desenvolvidas pelos atores sociais que conformam a economia popular.

(...) dados refletem a inexistência de um sistema de crédito adequado às atividades econômicas populares, inibindo a contração de empréstimos como uma forma de contornar as dificuldades (KRAYCHETE, 2000, p. 31).

É preciso também ter em mente que as unidades domiciliares são “organizações não capitalista”, pois a natureza não é acumulação e centralização de capital, como também a forma de sua estruturação e funcionamento é distinta de empreendimentos capitalistas, pois as relações de trabalho são, normalmente, familiares, permeadas por laços afetivos e de pertencimento de classes.

O arcabouço da economia popular – com suas atividades, forma de operação e meio, segmentos atendidos, volume de recursos movimentados e atores sociais envolvidos – permite analisar a política pública estadual de microcrédito no Pará em razão de seus objetivos, foco e o universo das pessoas atendidas.



RELISE

PARA ENTENDER OS ATORES DO MICROCRÉDITO: O PROCESSO METODOLÓGICO, TOMADORES E ABRANGÊNCIA

A realização da análise dos dados exigiu a construção do processo metodológico para o tratamento das informações primárias disponibilizadas pelo Credcidadão no site⁸ oficial, para os anos compreendidos entre 2014 e 2021, referente aos empréstimos realizados sob a designação da política Estadual do Microcrédito. Inicialmente realizamos avaliação qualitativa, na qual identificamos que entre os anos de 2015 e 2018 houve distorções que inviabilizavam o uso e tratamento dos dados, restando apenas os de 2014 e de 2019 a 2021⁹.

Após essa avaliação, os dados foram sistematizados por ano e mês, por município, por gênero, por linha de financiamento, data de contratação e liberação, quantidade de parcelas, parcelas pagas, parcelas vencidas e em aberto e montante do empréstimo. Com base nas informações geramos dois indicadores, o Indicador de Parcela Vencidas e não Pagas (IPVNP) e o Indicador do Montante Atrasado das Parcelas Vencidas (IMAPV), para dimensionar a capacidade de retorno por parte dos tomadores de empréstimos¹⁰.

O orçamento do microcrédito: futuro e estagnação.

O primeiro momento da avaliação sobre a política estadual de microcrédito diz respeito ao orçamento disponibilizado pelo estado para essa gestão, no tocante a sua representatividade orçamentária e execução financeira nos anos analisados, em contraponto com os valores publicados.

A tabela 1, abaixo, revela que nos recursos orçados a preço real, o montante orçamentário alocado para operação específica de concessão¹¹ do

⁸ O referido site pode ser acessado em <http://www.credcidadao.pa.gov.br>

⁹ Até a conclusão do artigo, em agosto de 2023, o órgão não disponibilizou os dados de 2022.

¹⁰ Indicador de Parcelas Vencidas = (Quant. Parcelas do Empréstimo Vencidas/Quant. Parcelas do Empréstimo) x 100 e o Indicador do Montante Atrasado das Parcelas Vencidas = (Valor do Empréstimo/Total de Parcelas) x Total de Parcelas Vencidas.

¹¹ Exclui-se os recursos referente as despesas de custeio, de pessoal e investimento.



microcrédito registra dinâmica decrescente e estagnada quando, se compara os dados de 2019 a 2021 em relação a 2014, ressaltando que os dois últimos anos foram afetados pela pandemia que ensejaram adoção de outros instrumentos de apoio a população vulnerável, incluso o público-alvo do microcrédito, o que pode ser entendido como uma exceção.

Tabela 1 – Recursos orçados para empréstimos e executado em termos reais

| Ano | Recursos orçados para empréstimos e executados em valores reais (1) | | | | |
|------|---------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------|---------------|---------------------|
| | Orçado | | Executado | | |
| | Microcrédito (a) | Total (b) | Part. % do Orç/Exet. (b/a) | Microcrédito | Fundo Esperança (2) |
| 2014 | 28.155.236,37 | 20.553.322,55 | 73,00 | 20.553.322,55 | |
| 2019 | 15.528.253,76 | 13.077.615,48 | 84,22 | 13.077.615,48 | |
| 2020 | 14.754.179,26 | 10.834.877,60 | 73,44 | 10.834.877,60 | |
| 2021 | 14.806.547,55 | 18.765.720,97 | 58,03 (3) | 8.591.952,28 | 10.173.768,69 |

Fonte: Credcidadão – dados primários
Organização, tabulação e cálculo: o autor.

Notas:

1 – Inflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE – Ago. 2023 = 100,00;

2 – Fundo Esperança, instituído pelo estado do Pará para apoiar a paralisação das atividades informais e formais (MEI e pequenos estabelecimentos) devido à emergência da pandemia de Covid19, em 2020 e 2021, contabilizado em 2021 como dotação orçamentária sob a rubrica de microcrédito de forma separada;

3 – Apenas sobre o valor referente aos empréstimos.

Os recursos orçados em termos reais em 2019 revelam queda expressiva, quando comparados com os de 2014. Isso também ocorre em 2020 em relação a 2019, quando a diminuição é de aproximadamente 5%, percentuais que indicam a dimensão da perda de representatividade da política no contexto da gestão estadual. Esse mesmo movimento é observado na execução orçamentária do microcrédito nos anos citados (Ver tabela 1), incluindo 2021, que só registra crescimento devido à alocação de parte do Fundo Esperança na rubrica do microcrédito, porém, com contabilidade própria incluindo ativos e passivos das operações do Fundo.

Portanto, excetuando-se o ano de 2021, o confronto dos orçamentos disponibilizados para 2014, 2019 e 2020 – cuja elaboração se dá no ano anterior



RELISE

à pandemia –, aponta para a indicação de que a política de microcrédito executada pelo estado do Pará não é prioritária enquanto instrumento social de inclusão, pois os aportes dos recursos para os anos citados demonstram estagnação, tanto no planejamento orçamentário, quanto na execução.

Os números do microcrédito no território.

Consideramos que a importância do microcrédito é maior do que a questão financeira, pois o impacto social e produtivo da primeira, transcende a visão da segunda, em razão da capilaridade e dos atores sociais envolvidos, tendo em vista que os reflexos não se restringem apenas aos tomadores de empréstimos e suas famílias, mas proporcionam o espraiamento das ações no território, cumprindo um papel importante na socioeconomia em todos os níveis, do local ao internacional.

Inicialmente observamos que o alcance do microcrédito estadual no território paraense é limitado, seja devido à forma como se organiza, à gestão no campo administrativo ou à oferta e execução dos empréstimos (Ver tabela 1). Esse aspecto é negativo, considerando-se o grau de desigualdade social presente no estado, que por si só justifica a necessidade das ações inclusivas, proporcionadas por esta política pública.

É necessário ainda, considerar que a extensão territorial do estado e ausência de planejamento estratégico para expansão das atividades em municípios não alcançados são fatores que também explicam as limitações das ações do microcrédito sob a gestão do estado, favorecendo uma baixa taxa de cobertura, não superior a 30% nos anos analisados, o que contribui para agravar as desigualdades sociais no Pará (Ver tabela 2).

Assim, em 2014 a taxa de alcance municipal do microcrédito estadual foi de 34,03% do total de municípios paraenses, número que, na atual gestão do governo declinou gradativamente, posto que em 2019 o percentual recuou para



RELISE

27,08% e em 2020 o indicador foi de 25% – o menor no período analisado – e, em 2021 registrou o mesmo patamar de 2014, o que é positivo ante os anos anteriores, embora não seja diretamente proporcional aos valores disponibilizados, conforme mencionamos anteriormente.

Tabela 2 – Municípios atendidos pelo Credcidadão e taxa de cobertura municipal no total do Estado 2014/2019/2020/2021

| Ano | Municípios Atendidos | Taxa de Cobertura no total de municípios % |
|------|----------------------|--------------------------------------------|
| 2014 | 49 | 34,03 |
| 2019 | 39 | 27,08 |
| 2020 | 36 | 25,00 |
| 2021 | 49 | 34,03 |

Fonte: Credcidadão – dados primários
Organização, tabulação e cálculo: o autor

A queda dos indicadores, principalmente em 2019, sinaliza que a gestão do programa no contexto da atual administração estadual tem dificuldades de operacionalizar as atividades, conforme demonstramos nas tabelas 2 e 3. Ressaltando que 2020 e 2021, ainda refletem intensamente os efeitos da pandemia, então relativizamos as taxas desses anos.

Tabela 3 – Número de concessões, tempo médio de avaliação, média anual e valor total, valor por operações e médio por município a preços correntes.

| Ano | Números Operações | Tempo Médio (em dias) | Média de Operações | Valor Total | Valor | Médio |
|------|-------------------|-----------------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | | | Por Operações | Por Município |
| 2014 | 2.719 | 11,61 | 55,49 | 9.712.926,4 | 3.572,24 | 198.222,99 |
| 2019 | 1.965 | 3,47 | 50,38 | 6.448.254,23 | 3.281,55 | 165.339,85 |
| 2020 | 2.206 | 7,77 | 61,28 | 8.045.299,21 | 3.647,01 | 223.480,53 |
| 2021 | 3.143 | 7,90 | 64,14 | 10.843.700,00 | 3.450,11 | 221.300,00 |

Fonte: Credcidadão – dados primários
Organização, tabulação e cálculo: o autor

De outro modo, o número de operações para concessão de microcrédito capta o vácuo administrativo no atendimento dos pleitos em 2019 e 2020 ante a 2014 e, somente em 2021 é que as operações realizadas superam as executadas em 2014. É possível notar que mesmo reduzindo o tempo médio de análise para a concessão do pleito, que era de 11,61 dias em 2014 e passou a



RELISE

184

ser de 3,47 dias em 2019 e 7,77 dias em 2020, o Credcidadão não conseguiu superar os dados de 2014, o que demonstra a existência de dificuldades na gestão da instituição, pois menor tempo deveria repercutir no aumento dos números de atendimento, o que não ocorreu, exceto em 2021 (ver tabela 3).

A dificuldade na gestão e no trato das atividades relacionadas ao microcrédito impacta na redução observada tanto na média das operações por município, como no total de empréstimos concedidos e na média de recursos destinadas aos municípios nos anos de 2019 e 2020, excetuando 2021, impactado, em parte, pelas operações do Fundo Esperança.

A distribuição das operações nos municípios revela níveis distintos de atendimento nas ações do microcrédito, devido à concentração em um grupo de cidades em detrimento de outras, seja por limitações orçamentárias e corpo técnico frente à dimensão territorial, preferência ou à pressão da política partidária ou mesmo em decorrência da orientação administrativa, o que determina em conjunto, a existência de uma distorção, gerando execução na gestão da política estadual de microcrédito no Pará.

O quadro 3 clareia os dois universos na execução do microcrédito estadual ao mostrar que os dez maiores municípios com operações ao longo dos anos analisados concentram um percentual que vai de 65% a 81% das mesmas, com destaque para a capital paraense, Belém, que em 2021 apresenta uma taxa de 41,96%. Em contraposição, as cidades que registram menores operação, acusam inflexão na taxa total de participação, que passou de 3,35% em 2014 para 0,49% em 2021, cujo retrocesso implica na redução de oportunidades aos demandantes para obter empréstimos.



RELISE

185

| Município | % de Oper. | Município | % de Oper. | Município | % de Oper. | Município | % de Oper. |
|--------------------------|------------|-----------------------------|------------|-----------------------------|------------|-----------------------------|------------|
| Belém | 17,80 | Belém | 28,53 | Belém | 46,09 | Belém | 41,96 |
| Santarém | 12,03 | Santa Barbará do Pará | 10,62 | Ipixuna do Pará | 6,34 | Ananindeua | 4,25 |
| Ananindeua | 5,70 | Mocajuba | 6,34 | Breves | 4,95 | Santa Barbará do Pará | 3,93 |
| Conceição do Araguaia | 5,15 | São Miguel do Guamá | 5,92 | Santarém | 4,06 | Breves | 3,51 |
| Jacundá | 4,97 | Ananindeua | 5,86 | Igarapé- Açú | 3,66 | São Seb. da Boa Vista | 3,51 |
| Marabá | 4,34 | Dom Eliseu | 5,60 | Ananindeua | 3,61 | Curralinho | 3,15 |
| Redenção | 4,23 | Marituba | 5,34 | Augusta Correa | 3,42 | Magalhães Barata | 3,12 |
| Itaituba | 3,82 | Castanhal | 4,75 | Mãe do Rio | 3,37 | Almeirim | 2,90 |
| Parauapebas | 3,79 | Muaná | 4,38 | Porto de Moz | 2,82 | Marabá | 2,64 |
| Castanhal | 3,53 | Xinguara | 3,65 | Brejo Grande do Araguaia | 2,77 | Xinguara | 2,45 |
| Total | 65,35 | Total | 80,98 | Total | 81,09 | Total | 71,40 |
| Irituia | 0,59 | São João de Pirabas | 0,11 | Gurupá | 0,30 | Benevides | 0,06 |
| Mãe do Rio | 0,55 | Trairão | 0,11 | Benevides | 0,15 | Bom Jesus do Tocantins | 0,06 |
| Marituba | 0,55 | Tucuruí | 0,11 | Bragança | 0,15 | Bujaru | 0,06 |
| Garrafão do Norte | 0,51 | Abel Figueiredo | 0,05 | Dom Eliseu | 0,15 | Altamira | 0,05 |
| Sapucaia | 0,33 | Barcarena | 0,05 | Marabá | 0,10 | Capanema | 0,05 |
| Igarapé-Açú | 0,29 | Faro | 0,05 | Marituba | 0,10 | Augusto Côrrea | 0,05 |
| Vigia | 0,29 | Primavera | 0,05 | Santa Luzia do Pará | 0,10 | Ipixuna do Pará | 0,04 |
| Faro | 0,15 | Tailândia | 0,05 | Limoeiro do Ajuru | 0,05 | Paragominas | 0,04 |
| Curuá | 0,04 | Traquateua | 0,05 | Mocajuba | 0,05 | Portel | 0,04 |
| Rurópolis | 0,04 | Viseu | 0,05 | Santa Izabel do Pará | 0,05 | Santa Izabel do Pará | 0,04 |
| Total | 3,35 | Total | 0,69 | Total | 1,19 | Total | 0,49 |

Quadro 3 – Percentual de operações concedidas para os dez maiores municípios e para os dez menores municípios 2014/19/20/21

Fonte: Credcidadão – dados primários

Organização, tabulação e cálculo: o autor

As informações organizadas no quadro 4 ratificam a existência dos dois universos no grau de atendimento, visto que, no total de municípios com



RELISE

operações ao longo dos anos em análise pelo órgão responsável pelo microcrédito, verificamos que 43,96% registravam apenas uma visita do mesmo e cerca de 30,77% com duas operações, fato que demonstra desbalanceamento na gestão dos recursos e da política pública em detrimento aos atores sociais envolvidos.

| Anos | |
|-------------------------|-----------------|
| Quantidade de Operações | % de Municípios |
| 1° Operação | 43,96 |
| 2° Operações | 30,77 |
| 3° Operações | 17,58 |
| 4° Operações | 7,69 |
| Total | 100,00 |

Quadro 4 - Percentual de municípios atendidos pela quantidade de operações concedidas no período analisado.

Fonte: Credcidadão – dados primários
Organização, tabulação e cálculo: o autor

De outro modo e reforçando a existência de ações e de recursos concentrados num número menor de cidades, a taxa do total de operações no período para os municípios que receberam três e quatro operações, que são, respectivamente, cerca de 17,58% e 7,69%, ou seja, um quarto do total de municípios sob intervenção do órgão, que ressaltamos o fato de não atuarem no total dos 144 municípios paraenses.

A concentração da atuação num grupo reduzido de municípios e a ausência de ações em grande parte dos municípios paraenses são lacunas que precisam ser observadas no campo do território e do espaço, onde o atendimento de maior número de cidades e de interessados representaria medida capaz de contribuir para reduzir o grau de desigualdade e a melhoria de qualidade de vida das pessoas.



RELISE

Esboço de um perfil: os (as) tomadores (as) por trás do microcrédito

A sobrevivência não escolhe rosto e, nesse sentido, é importante espelhar os atores sociais, que conformam o universo do microcrédito como instrumento de apoio e alavancagem para o desenvolvimento de atividades geradoras de renda.

As informações revelam que em 2014 a participação dos homens era de 54,32% no total das operações, superior em relação às mulheres, cuja taxa era de 45,68%. Todavia, na repartição de recursos observamos que grande parte dos valores eram canalizados para o gênero masculino que absorviam aproximadamente 62% contra 38% pelo gênero feminino ampliando a distorção (ver tabela 4).

Tabela 4 – Quantidade de operações concedidas e valores por gênero

| Ano | Operações por Gênero | | | | Valores por Gênero (R\$ 1,00) | | | | Média de Valores | |
|------|----------------------|-------|----------|-------|-------------------------------|-------|--------------|-------|------------------|----------|
| | Homens | % | Mulheres | % | Homens | % | Mulheres | % | Homens | Mulheres |
| 2014 | 1.482 | 54,32 | 1.237 | 45,34 | 6.051.422,78 | 61,97 | 3.713.003,62 | 38,03 | 4.080,53 | 2.999,20 |
| 2019 | 900 | 45,80 | 1.065 | 54,19 | 2.933.853,22 | 45,50 | 3.514.401,01 | 54,50 | 3.259,84 | 3.299,91 |
| 2020 | 1.064 | 49,35 | 1.142 | 51,81 | 4.061.049,21 | 50,48 | 3.984.250,00 | 49,52 | 3.688,51 | 3.446,58 |
| 2021 | 1.542 | 49,06 | 1.591 | 50,62 | 5.286.900,00 | 48,76 | 5.556.800,00 | 51,24 | 3.428,60 | 3.492,65 |

Fonte: Credcidadão – dados primários.
Organização, tabulação e cálculo: o autor.

É importante salientar que, no campo informal, diversas pesquisas apontam a prevalência do gênero feminino no acesso ao microcrédito, como Corsini (2007) – 62,34% contra 27,66% dos homens, ou Mendes (2009), que captou o percentual de 60% para mulheres como tomadoras de empréstimos ante a 40% na linha comercial de microcrédito do Banco do Estado do Pará S/A, na região metropolitana de Belém e, por fim, Lima (2019), com 55,14% para o gênero feminino e 44,86% para o masculino, nesta mesma região.

De outro modo, no período de 2019 a 2021 observamos mudança na postura e nas ações do Credcidadão, ao reverter a maior participação do gênero



RELISE

masculino em 2014, adotando o equilíbrio na concessão dos empréstimos, tanto no atendimento como na liberação de valores.

Assim a participação das mulheres salta para 54,20% nas operações, com contrapartida em valores de 54,50% em 2019 e, em 2021 prevalece o equilíbrio nas operações e nos recursos distribuídos com 50,62% e 51,24% para o gênero feminino, respectivamente.

As taxas observadas impactam positivamente no segmento, especialmente no campo da informalidade, pois parte dos domicílios informais têm as mulheres como chefas de família (LIMA, 2019) – que acumulam jornadas duplas, o que representa uma carga maior de responsabilidade – e que precisam ser envolvidas pelas políticas públicas, dada a representatividade delas na sociedade e no processo de inclusão e redução de vulnerabilidade.

A dinâmica dos empréstimos

Um ponto importante é compreender o peso dos empréstimos em termos de impactos aos tomadores e a sua capacidade de retorno, para o pagamento das obrigações após o período de carência, visto que, a dinâmica mercadológica e a inserção deles em seus ambientes de atuação é que determinam, também, maior ou menor esforço de trabalho para captação de renda ante o custo dos empréstimos (ver quadro 2).

Os dados da tabela 5 sinalizam que a taxa de operações em aberto registra um comportamento ascendente nos anos em análise, com valores que variam de 24% a quase 35% – exceto para 2020, cujo indicador mostra um afrouxamento nos mecanismos de controle –, que sinalizam dificuldades econômicas, devido à crise econômica do Brasil, o mercado atomizado, o nível de renda dos compradores, o tipo de produto e, por fim, a pandemia, aspectos que em conjunto, justificam o percentual elevado das operações com empréstimos não honrados em sua totalidade.



RELISE

189

Tabela 5 - Percentual de Operações e Prestações em Aberto (1) e valores em aberto por gênero

| Ano | Tx. Oper. Aberta % | Tx. Média de Prestações em Aberto (%) | | | Valores em Aberto | | | |
|------|--------------------|---------------------------------------|--------|----------|-------------------|----------|------------|------------|
| | | Total | Homens | Mulheres | Total | Média | Homens | Mulheres |
| 2014 | 24,14 | 59,17 | 58,53 | 60,74 | 1.223.804,91 | 1.754,64 | 626.829,20 | 596.975,71 |
| 2019 | 34,20 | 37,20 | 40,81 | 34,98 | 499.010,84 | 2.084,81 | 227.851,23 | 299.404,56 |
| 2020 | 8,87 | 14,31 | 16,12 | 18,14 | 197.407,96 | 618,02 | 83.480,18 | 113.927,78 |
| 2021 | 34,58 | 30,58 | 24,54 | 18,99 | 813.609,43 | 1.067,57 | 460.073,83 | 357.868,94 |

Fonte: Credcidadão – dados primários.

Organização, tabulação e cálculo: o autor.

Chamada:

1 – Operações Concedidas e Prestações em aberto refere-se a empréstimos não pagos no prazo.

Assim, em consequência o índice médio de prestações abertas (não pagas) entre os tomadores em 2014 é de 59%, o que representa em termos de valores cerca de um milhão e duzentos mil reais e a média de recursos na ordem de R\$ 1.600,00. Já em 2019, observamos queda na taxa média, que registra o percentual de 37,20%, o que é positivo, porém, ocorre crescimento na média dos valores das prestações em aberto, que passou a ser de R\$2.084,00 (ver tabela 5).

Em 2021, a taxa das operações com prestações em aberto reduz para 30,58%, menor quando comparado aos anos anteriormente citados. Em 2019, por exemplo, os recursos emprestados e não honrados representaram cerca de R\$ 813.000,00, no entanto é importante observar que o quantitativo de operações em aberto é muito superior, quando comparado aos anos anteriores – quase duas vezes mais – o que, provavelmente se deve à crise da economia em associação com a pandemia.

De outro modo, quando analisamos a taxa média das prestações em aberto por gênero notamos, inicialmente, que em alguns anos elas são próximas e outros, oscilantes, bem como há alternância entre os gêneros, no que tange à representatividade, conforme informações constantes na tabela 5.

Em 2014, a taxa média das prestações em aberto no gênero feminino é de 60,74%, ligeiramente superior em relação ao sexo masculino, porém o valor



RELISE

total não pago é inferior, em razão do número de operações e do valor dos empréstimos realizados pelas mulheres.

Para 2019, constatamos que a taxa de prestações não pagas dos tomadores do sexo masculino supera as do sexo feminino, porém o valor total devido é menor quando comparado ao montante das mulheres. A explicação está no total de empréstimos concedidos, em razão da quantidade de operações realizadas para o sexo feminino acrescidos de outros fatores, como a difícil realidade da dupla jornada.

O ano de 2021 mostrou que tanto os homens (24,54%) como as mulheres (18,99%) tiveram taxas menores de pagamentos não efetuados, quando se compara aos resultados de 2014 e 2019 (ver Tabela 5), o que é positivo. Mas, os valores globais não pagos são elevados, revelando dificuldades nas atividades desenvolvidas, o que espelha o difícil cenário econômico em 2021, no âmbito regional e no nacional.

Operações por linha

Na análise por linha de financiamento, onde observamos a estrutura e o direcionamento dos recursos para as atividades, sob o arcabouço do microcrédito, constatamos que entre 2014 e 2021, a gestão passa por melhor controle das operações, em acordo com a programação e orientação do Credcidadão, conforme informações da tabela 6.

Em 2014 grande parte dos recursos era direcionada para a linha convencional (ver quadro 2) e para moto-taxistas, que absorviam grande parte do montante e, em menor volume, para o segmento de batedores de açai. Ressaltamos que naquele ano, a taxa de prestações em aberto já era expressiva, exceto para o segmento de moto-taxista.

Por outro lado, já se registravam operações específicas para recuperação de crédito em 2014, principalmente na modalidade de



financiamento de atividades convencional e, mesmo com o movimento de renegociação junto aos tomadores de empréstimos, a taxa de prestações em aberto nesta modalidade se mostrava considerável, com índice de 40,32%, demonstrando a existência de dificuldades em honrar o pagamento, seja devido ao mercado, seja por outras questões, tais como concorrência, tipo de produto e espaço de atuação, por exemplo.

Tabela 6 – Valores (1) por linhas de financiamento e percentual de médio de prestações em aberto por linha 2014/19/20/21

| Linhas de Financiamentos | 2014 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|----------------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|
| | Valores | % Méd. Prest. Abertas |
| Convencional | 6.388.367 | 27,06 | 5.575.367 | 31,23 | 7.081.900 | 9,93 | 9.605.900 | 35,96 |
| 1° Renegociação-Conv. | 214.141 | 40,32 | 195.955 | 71,79 | | | | |
| 2° Renegociação-Conv. | | | 40.233 | 66,67 | | | | |
| Açaí – Batedor | 196.200 | 28,13 | 420.300 | 68,00 | 90.000 | | 50.000 | |
| 1° Renegociação - Açaí | | | 8.345 | | | | | |
| Moto-taxista | 2.938.364 | 6,59 | 140.000 | 28,57 | 299.349 | 6,67 | | |
| 1° Renegociação-Mototax. | 27.353 | | 37.176 | 66,67 | | | | |
| 2° Renegociação-Mototax. | | | 18.109 | 50,00 | | | | |
| Renovação – Moto-taxista | | | | | | | | |
| Renovação - Açaí – Bat. | | | 7.500 | 100,00 | | | | |
| Emendas Parlamentares | | | | | 479.900 | 2,29 | 1.187.800 | 24,44 |
| 1° Renegociação - Em. Par. | | | 19.928 | 100,00 | | | | |

Fonte: Credcidadão – dados primários
 Organização, tabulação e cálculo: o autor
 Chamada:
 1 – A preços correntes.

Em 2019 observamos o aprimoramento no controle e acompanhamento das linhas de financiamento, mas persistiram as elevadas taxas de prestações



RELISE

não pagas em todas as modalidades de empréstimos e atividades, principalmente nas linhas de renegociação dos valores a receber.

Em paralelo, naquele mesmo ano ocorre redução nos valores da linha convencional, como também para os moto-taxistas e, em contrapartida, há um aumento no montante liberado para os batedores de açaí que acompanha o *boom* do produto no mercado regional, nacional e internacional (ver tabela 4).

O ano de 2020 se caracteriza pela atipicidade devido ao impacto inicial da pandemia, porém se destaca ao sinalizar mudança na postura gerencial do programa estadual de microcrédito, que passa a refletir uma visão política, com a ampliação dos recursos alocados na linha “emendas parlamentares”, cujos valores liberados superam os recursos para as linhas “batedor de açaí” e “moto-taxista”.

Com a ligeira melhora no cenário de saúde pública em 2021, o programa foca suas ações, em conjunto com o Fundo Esperança, na linha “convencional”, que concentra grande parte dos empréstimos, todavia, merece destaque a linha “emendas parlamentares”, cujo montante de recursos destinados cresce aproximadamente 150% em relação ao ano anterior, concretizando as mudanças implementadas, porém, com redução do espaço de acolhimento de demandas dos atores sociais sem acesso aos agentes políticos partidários, configurando um aspecto negativo ao programa.

CONCLUSÃO

A existência de uma política pública e de um órgão responsável pela sua condução do microcrédito é um ponto importante enquanto mecanismo de oferta e acesso ao crédito como um fator de apoio e instrumento a uma parcela da sociedade que, à margem, navega no interior das desigualdades, buscando sua sobrevivência neste contexto.



RELISE

Todavia, em que pese a presença do aparato estatal e seu funcionamento, observamos a necessidade de reforço de orçamento e de ações com objetivo de fortalecer este instrumento de política pública, para ampliar sua capacidade de atendimento da demanda e também sua atuação no território. Hoje, ambos os aspectos se encontram limitados, o que reduz, e muito, o acesso dos atores sociais prioritários ao programa.

Esse movimento, que transita entre os campos político e orçamentário é fundamentalmente para melhorar a gestão, que vinculada atualmente ao poder partidário implica em escolhas, que vão em sentido contrário ao das orientações técnicas, como, por exemplo, o reduzido nível de atendimento a municípios que registram um baixo IDH em favorecimento de outros, que se situam em melhores condições e são objeto da ação do órgão gestor, que precisa, de fato, a opção técnica nas operações.

Um outro ponto importante, inclusive para melhorar o debate e o aperfeiçoamento das ações e das operações do órgão gestor e da política pública é a transparência das informações primárias de forma contínua e permanente, que, disponibilizadas e/ou tratadas, podem servir para avançar o programa. As informações de operações de 2015 a 2018, por exemplo, apresentam problemas que impedem sua análise, bem como o último relatório mensal divulgado das operações é dezembro de 2021.

Outro aspecto que destacamos é o fato de a taxa de cobertura de atendimento municipal no território não ultrapassar 34% do total de 144 municípios, um percentual distante da real necessidade da sociedade paraense. Assim, a melhoria e ampliação da capacidade de atendimento, visando abarcar um maior número de cidades, permitiria reduzir a falta de acesso e melhora na qualidade de vida dos atores sociais sob atenção do programa.

A ampliação do atendimento é fundamental para a perenidade do programa e dos atendimentos, pois o que percebemos atualmente é a não



RELISE

194

continuidade nas operações nos municípios com reduzida participação nas mesmas. Assim não se consolida a presença da política pública, bem como se reduz a possibilidade de acesso de novos atores sociais e, conseqüentemente, do programa ser um instrumento efetivo de redução das desigualdades e geração de renda.

Essas ações são importantes para dar unicidade a execução da política pública do microcrédito, pois, o que constatamos é a existência de dois universos de atendimento, refletindo distintas opções e, no caso, a adoção de uma gestão técnica e, ao mesmo tempo, reduzindo ou eliminando o direcionamento partidário, permite a efetiva construção de instrumento de inclusão dos atores sociais que, normalmente, estão à margem da economia.

Esses pontos são importantes para dar um salto no programa de microcrédito estadual, notadamente, do seu aperfeiçoamento para atender não somente suas diretrizes, como a sociedade paraense efetivamente, sobretudo o público-alvo, que atualmente não é atendido em sua maior parte. Em consequência, o impacto na melhoria da gestão tende a promover uma maior justiça social com equidade e inclusão, com rebatimento nos indicadores sociais no âmbito local – onde é extremamente importante – e estadual, gerando a expansão das atividades direta e indiretamente envolvidas, o que é positivo para a economia e para o Estado.

Por fim, aperfeiçoar e expandir são e serão os vetores que devem mover, por dentro do espaço e do território, as condições efetivas da política pública de microcrédito, para que ela seja, de fato, um instrumento de inclusão e promoção da justiça social de segmento social de agentes excluídos, que podem encontrar nessa política o instrumento de apoio para estar e sobreviver no seu ambiente, com dignidade, respeito e qualidade de vida.

Este artigo não recebeu financiamento nem incentivo financeiro de qualquer agência de fomento



RELISE

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Hélio Batista; SPINK, Peter. 20 experiências de gestão pública e cidadania. In: **20 experiências de gestão pública e cidadania**. 2002. p. 296-296.

BARONE, Francisco Marcelo et al. Introdução ao microcrédito. **Brasília: Conselho da Comunidade Solidária**, v. 65, 2002.

BRAGA, Thaiz Silveira. Programas Públicos de Microcrédito Produtivo Orientado: Uma Avaliação Da Eficácia Do CrediAmigo Para Inserção Da População de Baixa Renda Do Setor Informal No Mercado de Crédito.” **Tese de Doutorado**, Universidade Federal da Bahia - Escola de Administração. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24596>.2011

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel. Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas. 2013.

FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. **(No Title)**, : Paz e Terra.. Gabriel, Almir. Letter to Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 1997.

Governo do Estado do Pará. 2018. “CREDCIDAÇÃO. **Carta de Serviços Ao Usuário.**” **Belém.** Disponível em: <http://www.credcidadeao.pa.gov.br/sites/default/files/CARTA%20DE%20SERVI%C3%87OS%20AO%20USU%C3%81RIO.pdf>..

KRAYCHETE, Gabriel; LARA, Francisco; COSTA, Beatriz. **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. CAPINA, 2000.

LIMA, Luis Flávio Maia. 2019. Informalidade Empresarial, Mostra Tua Cara! Estudo Exploratório e Parametrização. **Tese de Doutorado**, Universidade Federal do Pará, 2019

MARTINS, Paulo Haus. Diagnóstico do marco legal das microfinanças no Brasil. **Brasília: MTE, BNDES, BID**, 2008.

MENDES, Maria Sylvania Valente. Microcrédito E Qualidade de Vida Urbana: O Caso Dos Tomadores Do Empréstimo No Banpará S/a - Região Metropolitana de Belém. **Dissertação de Mestrado**, Universidade da Amazônia, 2009 Disponível em:



RELISE

http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetaileObraForm.do?select_action=&co_obra=164585.

MONTEIURO CORSINI, José Nélio. Microcrédito E Inserção Social Em Cidades Baianas: Estudo Da Experiência Do Centro de Apoio Aos Pequenos Empreendimentos Da Bahia – CEAPE/Bahia. **Dissertação de Mestrado**, Universidade de Salvador, 2007.

PATIÑO, Omar Alonso. Microcrédito Historia y experiencias exitosas de su implementación en América Latina. **Revista Escuela de Administración de Negocios**, n. 63, p. 41-58, 2008.

RIBEIRO CARNEIRO, Ercila. Microcrédito Como Ferramenta de Combate à Pobreza E Incentivo à Inclusão Social: O Caso Do Fundo Ver-o-Sol de Belém Do Pará . **Dissertação de Mestrado**, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/7716589b-d1e4-42ff-b6da-c373929396d8/content>.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. Edusp, 2003.

SANTOS, Milton. O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. In: **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2008.

SOARES, Marden Marques; SOBRINHO, Melo; MICROFINANÇAS, A. D. O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. **Brasília: BCB**, v. 202, 2008.

ZULLO, Gustavo José Danieli. Interpretações da estrutura ocupacional na América Latina: o debate marxista e a heterogeneidade estrutural. **História Econômica & História de Empresas**, v. 20, n. 1, 2017.