

A invisibilidade da presença: Direito, políticas de microcrédito e empoderamento das mulheres¹

RAQUEL DE MATTOS PIMENTA

Mestranda em Direito Econômico e Economia Política
e Bacharel em Direito (USP).

Artigo recebido em 22/08/2014 e aprovado em 27/10/2014.

SUMÁRIO: 1 *Introdução* • 2 *Microcrédito, empoderamento e a experiência do Grameen Bank* • 3 *Estudo de caso: o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil* • 4 *Conclusão* • 5 *Referências*.

RESUMO: Os programas de microcrédito foram difundidos no mundo a partir da experiência do Grameen Bank que visava combater, a um só tempo, a exclusão dos mais pobres dos serviços financeiros e a desigualdade de gênero. Seu fundador acreditava que a concessão de pequenos empréstimos para negócios informais poderia empoderar as mulheres – ou seja, alargar seus espaços de atuação sobre sua vida e em sua comunidade por meio do fomento aos seus negócios. No Brasil, muitas iniciativas foram inspiradas pelos objetivos e ferramentas do Grameen Bank. Porém, com uma importante diferença: o objetivo de empoderar a mulher desapareceu da arquitetura institucional dos programas. Este trabalho estuda a tensão entre a concepção do microcrédito e sua adaptação no programa CrediAmigo do Banco do Nordeste. A hipótese do trabalho é que há invisibilidade da questão de gênero no programa, tanto nas regras formais que regulam o empréstimo, quanto nas próprias crenças dos implementadores da política. Trata-se de estudo de caso que envolveu revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com agentes do programa.

PALAVRAS-CHAVE: Microcrédito • Empoderamento das mulheres • Direito e Políticas públicas • CrediAmigo.

1 Agradeço a leitura e os comentários generosos do Professor Diogo R. Coutinho sobre versão preliminar do artigo. Todos os eventuais erros são responsabilidade da autora.

Presence's invisibility: Law, microcredit policies and women's empowerment

CONTENTS: 1 Introduction • 2 Microcredit, empowerment and the Grameen Bank Experience • 3 Case Study: the *CrediAmigo* Program from the Brazilian Northeast Bank • 4 Conclusion • 5 References.

ABSTRACT: Microcredit became a worldwide policy theme after the Grameen Bank's experience that intended to fight altogether the exclusion of the poorest from financial services and gender inequality. Its founder believed that granting small loans to informal businesses could empower women – increasing control of their own lives as well as their communities by fostering their businesses. In Brazil, several initiatives were inspired by that experience. However, all of them included an important difference: the goal of empowering women through microcredit disappeared from the programs' institutional architecture. This paper analyzes the tension between the initial conception of microcredit and its adaptation in the program *CrediAmigo* of *Banco do Nordeste – Brazilian Northeast Bank*. The working hypothesis of this paper is that there is an invisibility towards gender considerations in the program, both in the formal rules that regulate the loans' concession and in the programs' policy makers beliefs. The case study comprehends literature review, document analysis and interviews with public agents engaged on the program.

KEYWORDS: Microcredit • Women's empowerment • Law and Public policies • *CrediAmigo*.

L'invisibilité de la présence: Droit, microcrédit et l'autonomie des femmes

SOMMAIRE: 1 Introduction · 2 Microcrédit, autonomisation et l'expérience de la Grameen Bank · 3 L'étude de cas: Programme CrediAmigo de la Banque Du Nord-Est Du Brésil · 4 Conclusion · 5 Références.

RÉSUMÉ: Les programmes de microcrédit se sont développés partout à travers le monde à partir de l'expérience de la Grameen Bank, qui lutte à la fois contre l'exclusion des plus pauvres des services financiers et contre l'inégalité des sexes. Son fondateur était convaincu que les prêts de faibles sommes pour les petites entreprises informelles pouvait contribuer à la prise d'autonomie des femmes, c'est-à-dire, à élargir leur emprise et leur action dans la communauté. Au Brésil, de nombreuses initiatives ont été inspirées par le programme de la Grameen Bank. Cependant, elles présentent une différence fondamentale: la prise d'autonomie des femmes n'est plus présente au sein des programmes. Cet article s'intéresse à la tension entre le concept de microcrédit et son adaptation au sein du programme CrediAmigo de la Banque Du Nord-Est Du Brésil (Banco do Nordeste). L'hypothèse de cet article est que les questions de genre sont invisibles et ne font partie ni des règles et procédures formelles qui régissent le prêt ni de la philosophie des institutions qui le mettent en place. Cette étude de cas est basée sur une révision bibliographique, une analyse de documents et sur des entretiens avec des agents du programme.

MOTS-CLÉS: Microcrédit · Autonomie des femmes · Droit et Politiques publiques · *CrediAmigo*.

1 Introdução

Em 1975, o professor Muhammad Yunus iniciou um projeto para avaliar a viabilidade de conceder crédito à população pobre e rural em uma comunidade de Bangladesh, próximo à universidade onde lecionava. Além de oferecer serviços bancários para a população, o projeto também visava eliminar a exploração de agiotas e criar oportunidades para a população, sobretudo para as mulheres, gerir seus pequenos negócios. Nascia a primeira iniciativa de microcrédito, definido como crédito de baixo montante, dado a microempresários(as) do mercado formal ou informal, com estrutura específica quanto à forma de concessão, à finalidade do empréstimo e ao público beneficiado (MAFFIOLETTI, 2006, p.45).

Desde o início, o projeto do Grameen Bank considerava o combate à desigualdade de gênero um aspecto central da empreitada. Além de estimular o micronegócio, o programa tinha finalidade explícita de empoderar as mulheres – ou seja, de alargar seus espaços de atuação sobre sua vida e em sua comunidade. A premissa do Banco era que a concessão e o controle desse empréstimo permitiria às mulheres participar de uma organização formal que as auxiliaria a desenvolver seus próprios negócios. O crédito quebraria o círculo vicioso de pouca renda, baixa poupança e baixo investimento.

No mundo, diversas iniciativas foram inspiradas pelos objetivos e ferramentas do Grameen Bank. Os programas de microcrédito rapidamente se expandiram, estimulados pelos resultados iniciais do Grameen Bank e pelo amparo concedido por instituições internacionais, como a ONU (que organizou o *Microcredit Summit* em 1997²) e suas agências; o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (*Consultative Group to Assist the Poor* – CGAP), que reúne organizações como bancos de desenvolvimento de diversos países (Espanha, França, Alemanha, Suécia, dentre outros); o Banco Mundial; agências dos Estados Unidos (USAID) e bancos privados (Citi Group)³.

No Brasil, uma importante diferença esteve presente desde os primeiros programas de microcrédito: a finalidade de empoderar a mulher desapareceu da arquitetura institucional dos programas de maior porte.

O objetivo do artigo é estudar esta tensão entre a concepção do microcrédito e suas tradução e adaptação nos programas nacionais. Parte-se da premissa que o direito desempenha um papel na conformação das instituições que impulsionam,

2 Mais informações disponíveis em: <<http://www.microcreditsummit.org/>>. Acesso em 22 ago. 2014.

3 Para mais informações, vide: <<http://www.cgap.org/>>. Acesso em 22 ago. 2014.

desenham e realizam políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 37). Por isso, cabe aos juristas o debate sobre formas, funções, alternativas e comparações institucionais em políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 6), problematizando sua concepção e sua implementação (MASSA-ARZABE, 2006).

A perspectiva adotada neste artigo é de que para a efetivação de direitos fundamentais, é preciso estudar como se desenham e desenvolvem as políticas públicas e como as ferramentas jurídicas são mobilizadas (COUTINHO, 2013). Os institutos jurídicos fazem parte da realidade multiforme das políticas públicas e interagem com ferramentas conceituais distintas da economia, da ciência política, dentre outras (BUCCI, 2006, p.37).

Nessa perspectiva, os aspectos formais de uma política pública, os quais o jurista habitualmente estuda, não explicam a totalidade do fenômeno da política pública. Pesquisar as regras informais, crenças e percepções de operadores de determinada política pode elucidar aspectos de sua estrutura e operacionalização. Como North (2005, p. 2) aponta, as percepções e crenças de indivíduos capazes de elaborar ou de alterar determinada política, ao longo do tempo, representam incremento informal que condiciona o desempenho político ou econômico dessa política pública. Podem no limite, alterar, deformar ou aperfeiçoar as regras formais⁴. Dessa forma, também é tarefa do jurista se aproximar de como os operadores concebem determinada questão na política em que operam.

A hipótese deste trabalho é que há invisibilidade da questão de gênero não apenas nas regras formais que regulam a concessão de microcrédito no Brasil, mas também nas próprias crenças dos implementadores da política de microcrédito. Considerando que 65% dos tomadores de microcrédito do maior programa do Brasil, o CrediAmigo do Banco do Nordeste – BNB, são mulheres⁵, a importância do tema torna-se ainda maior. Portanto, subjacente à hipótese de que há invisibilidade das mulheres nos Programas, há também a hipótese que o Poder Público deixa de utilizar ferramentas para empoderar quem já está presente em seus programas.

Para testar as hipóteses, o trabalho está organizado da seguinte forma. Primeiro, é descrito como o Grameen Bank operacionalizou a concessão de microcrédito, assentado nos desafios de combater a pobreza e empoderar as mulheres. Em seguida,

4 A percepção de tais agentes não deve ser compreendida como puramente racional. São representações da realidade, sujeitas a imperfeições, mas que se traduzem em ações (ou não ações) concretas. Há, portanto, mútua influência entre percepção, permanência ou alteração de instituições.

5 Para maiores informações, vide: <http://www.bnb.gov.br/documents/22492/23742/RELATORIO_Anuar_2013.pdf/785bc73c-7760-4ded-a924-8801e6d8e2ce>. Acesso em: 12 jan. 2015.

é apresentada revisão da literatura que exemplifica a ambiguidade da relação entre microcrédito e empoderamento da mulher. Passa-se então ao estudo de caso brasileiro, que se inicia com a descrição das regras formais de concessão de microcrédito no Brasil e as particularidades do programa CrediAmigo do Banco do Nordeste – o maior programa de microcrédito produtivo e orientado no Brasil, ou seja, voltado para o financiamento das atividades nanonegociais⁶ com suporte para a capacitação dos tomadores. A prevalência de mulheres no programa faz dele um terreno fértil para investigar se há, por trás disso, alguma estratégia do poder público, explícita ou implícita, para aliar microcrédito e empoderamento da mulher. Por fim, como forma de entender e acessar as regras informais que permeiam a relação entre microcrédito e empoderamento da mulher, é apresentado o resultado de entrevistas semiestruturadas realizadas com coordenadores da área de microfinanças do Banco do Nordeste, em Pernambuco⁷.

2 Microcrédito, empoderamento e a experiência do Grameen Bank

2.1 Microcrédito e o Grameen Bank

O microcrédito é direcionado à população que é excluída do mercado tradicional de fornecimento de crédito por ao menos quatro motivos (FORTE, 2006, p. 74): (i) os empréstimos à população de baixa renda geralmente representam valores pequenos, que gerariam altos custos operacionais aos bancos; (ii) tal população não oferece seguros e/ou garantias reais para suportar o crédito e compensar o risco da operação; (iii) os juros elevados que refletem a avaliação de risco desse público afugenta os mais pobres; e (iv) existiriam formas mais rentáveis de aplicação do capital.

6 Termo cunhado por Marcelo Néri (2009) para se referir a negócios menores do que micronegócios e com outras características (como a informalidade).

7 Tais entrevistas foram realizadas durante iniciação científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP entre 8 e 10 de novembro de 2010. Foram realizadas três entrevistas, do total de quatro coordenadores. Um coordenador estava em visitas pelo interior do estado. A sede do Banco do Nordeste é em Fortaleza e certamente entrevistas com a cúpula de formuladores da política trariam resultados interessantes. Mas neste trabalho, pretendo analisar as motivações explicitadas por implementadores de políticas públicas, ainda que limitado ao Estado de Pernambuco. Também, foram entrevistados o responsável pela Coordenação dos Assessores de Crédito e um assessor de crédito, que tem contato direto com os clientes do Banco. Todos os entrevistados assinaram termo de consentimento livre e esclarecido, garantindo-lhes o anonimato. A pesquisa e roteiro de perguntas foram devidamente aprovados por Comissão de Ética da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

A ausência de crédito, direcionado a micronegócios desenvolvidos por tal parcela da população, não permite que ela aproveite oportunidades de negócios⁸.

Tais dificuldades são contornadas por um novo instrumento, denominado aval solidário⁹. Trata-se da substituição da necessidade de garantia real (como um terreno ou imóvel) pela responsabilização coletiva, por um grupo de pessoas, sobre o empréstimo individual, feito a cada uma delas. O aval solidário está relacionado com a ideia de que as redes sociais de cada indivíduo impactam ou influenciam as transações econômicas e seus resultados. Para Granovetter (2005, p. 33), as redes sociais dos indivíduos impactam no fluxo e na qualidade da troca de informação, além de serem fontes de recompensa e de punição. A confiança entre agentes é mais provável de ser estabelecida nessas redes de laços de parentesco, vizinhança e amizade. Tais redes podem estabelecer expectativas entre as pessoas e sustentar regras, por serem fontes de aprovação ou de reprovação de grupos em que o indivíduo se insere. Por isso, em muitos programas de microcrédito, uma característica importante do aval solidário é a autoseleção do grupo, em que indivíduos buscarão suas próprias redes sociais e não a imposição de grupos pela instituição concedente.

O aval solidário diminuiria os riscos da assimetria de informações¹⁰ e os custos de transação e de monitoramento da operação, além de auxiliar a pressão para o pagamento. O aval solidário, em outras palavras, torna o risco associado ao empréstimo homogêneo e sustentável (NÉRI; GIOVANI, 2005). Geralmente, é acompanhado de sistema de pagamento específico, que fraciona o pagamento do empréstimo em intervalos curtos de tempo para aumentar a possibilidade de adimplemento do empréstimo.

O aval solidário é uma das tecnologias do microcrédito desenvolvido pelo Grameen Bank. Permite que pequenos negócios, tradicionalmente marginalizados dos serviços bancários, recebam recursos, melhorando as possibilidades e as condições de troca existentes em diversos mercados (FORTE, 2005, p. 52-53). No entanto, o Grameen Bank, desde o início, teve em mente outros objetivos associados à concessão de microcrédito. Além de fomentar o negócio, o microcrédito, quando concedido a mulheres, aumenta seu poder de influência social e familiar nas decisões e na

8 Para Néri (2009, p. 10): "Uma sociedade sem crédito é uma sociedade de oportunidades limitadas, onde projetos lucrativos não saem do papel".

9 Também denominado de colateral solidário ou grupo solidário.

10 Como se sabe, a assimetria de informação é característica da relação entre credores e devedores. Caso existisse o mesmo grau de informação, o credor seria o próprio empreendedor, já que possuiria o conhecimento e a tecnologia para tanto. Para mais, vide Néri e Giovanni (2005).

administração dos negócios, melhora seu *status* social e as liberta dos abusos de agiotas, entre outros benefícios (YUNUS, 2008).

A prática de concessão do microcrédito no Grameen Bank assentou-se em dois objetivos: auxiliar no combate à pobreza – fortalecendo pequenos negócios, muitas vezes informais – e inserir a mulher na sociedade – financiando suas atividades produtivas. Em 2009, as mulheres representavam 97% das devedoras do Grameen Bank. Além de critérios econômicos como adimplemento do empréstimo e o crescimento da renda gerada pelo negócio, os indicadores de desempenho do programa incorporavam considerações sobre alimentação, educação e saúde da mulher e da família¹¹.

Buscava-se, então, empoderar as mulheres por meio do microcrédito. Empoderamento das mulheres pode ser definido da seguinte forma:

Empoderamento, em termos gerais, refere-se a ambiente institucional que permite às mulheres terem controle sobre bens materiais, recursos intelectuais e ideologia. Os bens materiais sobre os quais elas exercem controle podem ser físicos, humanos, ou financeiros, como terra, água, florestas, os próprios corpos e trabalho, dinheiro e acesso a dinheiro. Recursos intelectuais incluem conhecimento, informação e ideias. Controle sobre a ideologia significa a habilidade de gerar, propagar, sustentar e institucionalizar conjuntos de crenças específicos, valores, atitudes e comportamentos – determinando como as pessoas se percebem em certo ambiente político e socioeconômico¹². (BATLIWALA *apud* FERNANDO, 1997, p. 155, tradução nossa).

Para Murthy e Deshmuk-Ranadive (2005), empoderamento é um processo de alargamento de espaços, que permitem que haja lugar, liberdade e margem de manobra para as mulheres fazerem o que desejam. A constrição de espaço significa *falta de poder para algo, falta de poder sobre algo, falta de poder dentro de algo ou falta de poder junto a algo*. Espaços estão relacionados a aspectos tangíveis ou intangíveis de categorias econômicas, socioculturais, políticas e até físicas.

O empoderamento das mulheres integra a visão de desenvolvimento de Amar-

11 Vide <http://www.grameen.com/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=126>. Acesso em 12 jan. 2015.

12 No original: “*Empowerment, in broad terms, refers to an institutional environment that enables women to take control over material assets, intellectual resources, and ideology. The material assets over which control can be exercised may be physical, human, or financial, as land, water, forests, people’s bodies and labor, money, and access to money. Intellectual resources include knowledge, information, and ideas. Control over ideology signifies the ability to generate, propagate, sustain, and institutionalize specific sets of beliefs, values, attitudes, and behavior – virtually determining how people perceive and function within a given socioeconomic and political environment*”

tya Sen (1998), que se tornou referência para diversas políticas públicas. Nas palavras do autor, “pode-se dizer que nada é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e liderança política, econômica e social das mulheres” (1998, p. 235). Isso porque empoderamento, em última análise, leva à expansão das capacidades da mulher de conduzir a vida que valoriza. Essa expansão da capacidade traz a noção de condição de agente do indivíduo como, além de receptor de políticas públicas, membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas.

É possível argumentar que a noção de empoderamento ou expansão da capacidade da mulher é de difícil mensuração. No entanto, desde a experiência do Grameen Bank e a proliferação de programas de microcrédito no mundo, diversos estudos tentam apreender o impacto da concessão de microcrédito para os diversos aspectos da vida das mulheres.

2.2 Microcrédito e empoderamento: uma relação ambígua

Embora o microcrédito tenha sido concebido no Grameen Bank como forma de empoderar as mulheres, as pesquisas que investigam o impacto de programas de microcrédito para diminuição da desigualdade de gênero possuem resultados controversos.

Algumas pesquisas relatam aspectos positivos da relação entre microcrédito e empoderamento da mulher. Os programas de microcrédito são associados à melhora do poder de barganha da mulher na família e na comunidade, além de maior controle sobre as próprias vidas (LOTT, 2009, p. 228). Isto porque o microcrédito concederia poder de decisão às mulheres sobre as compras relacionadas ao negócio e acesso à gestão dos recursos financeiros que, muitas vezes, sustentam as famílias e são reconhecidos pela sociedade.

A transferência de recursos à mulher, para outros estudos, também levaria a externalidades positivas, sobretudo em relação às crianças, às redes de assistência aos idosos e à economia intrafamiliar. O efeito marginal para a sobrevivência infantil é 20 vezes maior quando o incremento de renda é obtido por mulheres do que quando o é por homens (PITT; KHANDER, 1998). Pitt e Khander (1998) ainda apontam que o consumo do núcleo familiar aumenta de forma mais importante quando mulheres recebem empréstimo do que quando homens o fazem. No mesmo sentido, Sebstad e Cohen (2000) argumentam que há maior probabilidade de investimento na família do lucro obtido com auxílio do microcrédito quando os empréstimos são feitos a mulheres.

No entanto, há estudos que relatam aspectos negativos na relação entre microcrédito e empoderamento da mulher. Eles apontam que o peso da obrigação de reembolsar o empréstimo recai sobre a mulher, mas, muitas vezes, a gestão do recurso é transferida ao parceiro (COLEMAN, 2005, p. 186).

É também relatado que o microcrédito, ao invés de alterar, pode reforçar os papéis e estigmas de gênero dentro do núcleo familiar. Se o trabalho doméstico é visto como espaço exclusivo da mulher, ao receber empréstimos, ela passa a ter que gerir micronegócio sem compartilhar a carga de trabalho doméstico. Nessas circunstâncias, a carga de trabalho da mulher aumenta, duplicando ou triplicando sua jornada de trabalho.

Outros relatam que as mulheres são devedoras prioritárias justamente porque o papel social a elas destinado as torna mais dependentes de suas redes ou de suas estruturas sociais (LOTT, 2009). A probabilidade de mulheres pagarem suas dívidas é mais alta, em geral, devido à baixa predisposição de assumirem riscos nos negócios e à baixa mobilidade entre comunidades e redes sociais mais estreitas, o que facilita o monitoramento e acompanhamento dos agentes do crédito, diminuindo, por sua vez, os riscos da transação e as incertezas quanto ao cumprimento das obrigações (RAHMAN, 1997).

Em outras palavras, o aval solidário funciona melhor quando o grupo devedor é composto por mulheres. O crescimento da oferta de microcrédito voltado para as mulheres não se dá porque o empréstimo traz benefícios para sua vida ou para sua comunidade, mas porque com mulheres é mais fácil fazer as ferramentas do microcrédito, como o aval solidário, funcionarem.

É provável uma limitação maior do acesso à mulher ao crédito fornecido pelo sistema financeiro tradicional (JACKSON, 1996), dado que a propriedade de bens, quando inscrita regularmente, geralmente é associada a homens (LOTT, 2009). Moser (1989) aponta como principal razão para a baixa participação da mulher na vida econômica a carência de acesso aos recursos econômicos, já que, principalmente nos países em desenvolvimento, a propriedade da terra e o capital são concentrados nos homens das famílias, excluindo a mulher das decisões e do conhecimento relacionados ao mercado e à economia. Portanto, a representação da mulher em programas de microcrédito é resultado de desigualdade de acesso a recursos econômicos tradicionais, que podem não ser resolvidos com o mero acesso a microcrédito.

Diversos estudos apresentam convergência importante: a mera inserção da mulher no programa não é suficiente para se iniciar um processo de empoderamento (GUÉRIN,

2006; FERNANDO, 1996; HULME; MOSLEY, 1996; McCARTER, 2006; JACKSON, 1996).

Empoderar não seria mero acesso ao crédito – apesar de esse ser um importante passo, pois permite a distribuição de recursos materiais – mas a possibilidade da mulher, de fato, deter o controle sobre tal recurso. O controle sobre o recurso significa decidir como investir, onde investir e obter capacitação para tanto. Os incentivos de microcrédito devem ser montados de forma que a responsabilidade sobre o financiamento não agrave a situação da mulher perante a comunidade e a família sem um benefício correspondente.

2.3 Evolução do Microcrédito no Brasil

No Brasil, as experiências com microcrédito foram aprimoradas¹³ a partir de 1973. Exemplo disso foi a criação do programa UNO – União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, fruto de parceria entre a ONG *Acción Internacional* (anteriormente chamada de AITEC), os bancos locais e as entidades empresariais. O programa promovia a capacitação de microempresários em temas de gerenciamento e de fomento aos princípios do associativismo. Essa experiência, contudo, não trouxe as mulheres como prioritárias no programa, não houve medidas específicas, nem diretrizes voltadas às mulheres.

Até meados dos anos 1990, as experiências de microcrédito foram pontuais e pouco organizadas¹⁴. A partir de 1998, o Estado passou a contribuir para o desenvolvimento do setor por meio do Programa Comunidade Solidária, alterando leis a respeito das cooperativas de crédito (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999) e permitindo a atuação dos correspondentes bancários. Em 2001, houve a edição da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro, disciplinadora das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCMs, sociedades financeiras específicas para a operação de microcrédito.

No mesmo ano, foi editada a Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto, que deixou de limitar os juros para instituições financeiras (SCMs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs) que se dedicassem à concessão de microcrédito, sem vinculação ao Sistema Financeiro Nacional. Em 2003, o Banco Central, para facilitar o acesso da população pobre e melhorar o desempenho das instituições financeiras, estabeleceu regulação (Resolução do Conselho Monetário

13 Há relatos de outras experiências no Brasil ainda na década de 1950 (MAFFIOLETTI, 2006, p.69).

14 Alguns apontam como causas do lento desenvolvimento do programa no país a alta inflação, a falta de marcos legais ou subsídios do governo (GOLDMARK apud MAFFIOLETTI, 2006).

Nacional – CMN nº 3.211) prevendo maior atuação de bancos no ramo¹⁵, antes restrito a ONGs e OSCIPs.

Em 2005, o governo federal lançou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, ação que, por meio da Lei nº 11.110, de 25 de abril, e da Resolução do CMN nº 3.310, prevê que 2% dos depósitos à vista feitos em bancos comerciais e também uma parcela do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT devem ser voltados para o microcrédito. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CONDEFAT pode aumentar a contribuição do FAT até o limite de duzentos milhões de reais. Em 2011, o PNMPO foi incluído no Programa Brasil Sem Miséria do Governo Federal, recebendo o nome de Programa Crescer.

Sem dúvida, o interesse do poder público nos programas de microcrédito cresceu nas últimas décadas (MAFFIOLETTI, 2006, p. 73)¹⁶. O microcrédito no Brasil, hoje, é praticado por diversas instituições: ONGs, OSCIPs, SCMs e bancos tradicionais (públicos e privados). Porém, em toda a arquitetura institucional, não há regras formais que tornem mulheres devedoras prioritárias à concessão de microcrédito.

Independente das discussões sobre a efetividade ou não de focalizar a mulher na concessão de crédito, em outras iniciativas, como nos programas Minha Casa, Minha Vida, de habitação popular, e Bolsa Família, de transferência de renda condicionada, a lei estabelece incentivos prioritários à mulher. O artigo 35 da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, estabelece que “os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher”. Da mesma forma, o art. 2º, § 14, da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que institucionaliza o Programa Bolsa Família, prevê que “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento”. Portanto, existem, no Brasil, arranjos institucionais que permitem tratamento distinto à participação de mulheres em políticas públicas de acesso a recursos (imóveis e renda). Contudo, não há dispositivo semelhante para microcrédito.

As regras formais não esgotam o universo de instituições que regem a formulação e a implementação de programas de microcrédito. Ao contrário, é natural supor que cada programa possui margem de atuação para os agentes públicos determi-

15 O governo disciplinou o crédito consignado e permitiu a cobrança de juros acessíveis (MAFFIOLETTI, 2006, p. 84).

16 Contudo, em pesquisa realizada entre 1997 e 2000 com os governos dos países latino-americanos, aferiu-se interesse não prioritário ao tema das microfinanças no Brasil (Deangelo, 2005).

narem como irão alcançar objetivos e quais ferramentas irão utilizar. Portanto, a ausência ou presença da mulher não se esgota no plano legal abstrato. É preciso analisar uma experiência concreta.

3 Estudo de caso: o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil

Ao final de 2006, estima-se que havia 220 instituições com oferta de Microcrédito Produtivo no Brasil, formando uma carteira de 1.094.758 clientes ativos, sendo a metade dos atendimentos realizada pelo Banco do Nordeste do Brasil (SOUZA, 2008, p. 58). Em 2008, o Banco do Nordeste ocupava dois terços do mercado nacional de oferta de microcrédito (NÉRI, 2009, p. 5). Em junho de 2014, a carteira do CrediAmigo contava com mais de 1.764.300 clientes ativos, em todos os estados do Nordeste, além de estados como Minas Gerais e Distrito Federal, dentre outros¹⁷. Trata-se do maior programa de microcrédito da América do Sul.

O programa CrediAmigo é fruto de um processo de reestruturação do Banco do Nordeste, iniciado nos anos 1990, por meio de aproximação da instituição financeira do nicho de microclientes (SOUZA, 2008, p. 60). Desde 1994, o banco financiava pequenos negócios formais e informais com recursos provindos do FAT e do Programa de Geração de Renda e Emprego – PROGER Urbano. Tais iniciativas serviram de apoio e de parâmetro para a posterior formatação do CrediAmigo. Entre 1996 e 2002, o banco criou diversas figuras, como o *agente do desenvolvimento*, as *agências itinerantes* e os *pólos de desenvolvimento integrado* com a finalidade de aproximar a instituição da comunidade, acelerando o processo de crédito e o fluxo de decisões, promovendo o desenvolvimento local a partir do conhecimento específico das necessidades de cada comunidade (SOUZA, 2008).

Influenciado pelo panorama internacional e pela criação de instituições de microcrédito em diversos países¹⁸, o BNB fez, a partir de 1996, acordo com o Banco Mundial e com a *Acción Internacional* para a implementação de programa de capacitação e de financiamento com metodologia específica para o microcrédito.

Para Souza (2008, p. 84), baseado em entrevistas com gestores do BNB, a criação e a coordenação do programa CrediAmigo são resultados da iniciativa da pró-

17 Vide: <http://www.bnb.gov.br/documents/22492/23742/RELATORIO_Anuar_2013.pdf/785bc73c-7760-4ded-a924-8801e6d8e2ce>. Acesso em: 12 jan. 2015.

18 O principal propulsor do Microcrédito, o Grameen Bank, foi replicado em diversos países como por exemplo na Bolívia, pelo BancoSol, e seus resultados já chamavam a atenção da comunidade internacional. O BNB, para a estruturação do CrediAmigo, visitou essas instituições, além de outras.

pria instituição e de seus parceiros, não de uma política oriunda do governo federal, que somente regulamentou e organizou a matéria depois. Foi a instituição quem escolheu o objetivo balizador de sua política de microcrédito, que, segundo o documento *Projeto de desenvolvimento de Microcrédito no Nordeste* (reproduzido em SOUZA, 2008, p. 95), é a oferta de crédito de forma financeiramente sustentável, oportuna e fácil para que esta gere ocupação e renda através do crescimento da atividade produtiva. De novo, o governo pouco teria influenciado a delimitação desse objetivo, identificado, como já descrito, pela experiência internacional e pelos parceiros do banco (SOUZA, 2008, p. 84).

O programa CrediAmigo, iniciado em novembro de 1997, é separado administrativamente do resto do Banco do Nordeste. De 1998 a 2003, as fundações de pesquisa de cada Estado eram responsáveis pelo contrato de trabalho dos assessores de crédito e pela operacionalização do empréstimo. A partir de outubro de 2003, todos os assessores (não só de crédito, mas também os de recursos humanos, administrativos e coordenadores) passaram a se vincular ao Instituto Nordeste Cidadania, OSCIP fundada por iniciativa dos funcionários do BNB. A organização realiza toda a operação do CrediAmigo, compreendendo toda contratação, capacitação, monitoramento do trabalho e pagamento de salários¹⁹ dos agentes envolvidos, conforme o Termo de Parceria assinado com o BNB²⁰. O Termo estabelece como se dão as formas de atuação do Banco e da OSCIP no CrediAmigo, prevê metas e condiciona repasses. O termo também não faz menção a condições ou metas relacionadas às mulheres que tomam empréstimos.

O empréstimo é realizado através de três etapas: primeiro, há a identificação de potenciais clientes e parceiros locais. Então, procede-se a captação de clientes para a formação de um grupo solidário (independente da experiência de seus integrantes com crédito) pela vizinhança do negócio ou próximo à residência dos clientes, que devem possuir necessidades financeiras semelhantes e laço de confiança mútua. Como condição, os negócios envolvidos devem ser constituídos há pelo

19 A transferência dos assessores de crédito para o Instituto Nordeste permitiu que, além de aprofundamento técnico e da seleção de agentes com perfil específico para o programa, a remuneração destes funcionários possuísse uma variável de remuneração conforme a quantidade de empréstimos realizados, não sendo regida pelo regime público dos funcionários do banco.

20 Vide: <http://www.inec.org.br/Termo_de_Parceria_Crediamigo_2012-2014.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014. No Rio de Janeiro, a OSCIP que operacionaliza o CrediAmigo é a VivaRio, por meio do setor VivaCred.

menos um ano²¹. Por fim, há o acompanhamento do crédito concedido ao grupo, compreendendo orientação empresarial e capacitação (em parceria com entidades do ramo), quando necessário. O rito para a concessão do crédito é desburocratizado, feito pelo assessor de crédito em até sete dias²².

O Banco do Nordeste tem como base, para manutenção da adimplência, o aval solidário, no qual a falta de garantias materiais dos microempresários é suprimida pela responsabilização coletiva pelo crédito, um exercendo sobre o outro a pressão para o adimplimento. Como explicado, trata-se de mecanismo de autosseleção dos potenciais clientes contra os maus pagadores, por meio do uso das próprias redes sociais para diminuir a assimetria de informações (NÉRI, 2009). Nesse sentido, é proibido o pagamento individual ou de apenas parte da dívida.

O aval solidário é utilizado em diversos produtos. Para fornecer capital de giro aos clientes na modalidade Giro Solidário, os valores variam, aproximadamente, entre R\$ 3.100 e R\$ 15.000 para grupos de clientes de 3 a 10 pessoas cujo negócio existe há pelo menos seis meses. O aval solidário é também usado no Banco para o produto CrediAmigo Comunidade (Crescer), no qual é fornecido crédito para capital de giro produtivo, melhoria de infraestrutura do negócio ou aquisição de pequenas ferramentas para pessoas que já possuem micronegócios e pessoas que estejam iniciando suas atividades (no limite de até 20% do grupo solidário)²³.

A prevalência numérica da mulher no programa não é fato contínuo na história do CrediAmigo. Desde a criação do programa até 2002, os clientes homens eram maioria no programa. A partir de 2003, as mulheres passam a ser maioria, sem que houvesse razão explícita para tanto (FORTE, 2006, p. 129).

3.1 Implementação e empoderamento da mulher: entrevistas com agentes

Não há indícios de que o programa CrediAmigo tenha sido formado visando ações específicas para a mulher, embora seja inspirado pelo Grameen Bank. Porém, a

21 Exceto os clientes do produto CrediAmigo Comunidade, que permite que até 30% dos integrantes do grupo solidário estejam começando o negócio.

22 Vide: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/O_que_e_objetivos.asp?idtr=crediamigo>. Acesso em: 21 ago. 2014.

23 Há também três produtos cuja garantia principal do empréstimo recai individualmente. O Giro individual (antes o cliente deve ter participado de um programa de giro coletivo), o Investimento Fixo e o Seguro de Vida. Informações em <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/produtos.asp?idtr=crediamigo>. Acesso em: 21 ago. 2014.

implementação de uma política social não é mero espelho das regras formais, sejam aquelas abstratas, sejam aquelas que estruturam o programa. Regras estabelecem atribuições, objetivos e meios da ação estatal, mas não preenchem todo o espaço da ação da política social (BUCCI, 2006). Também não revelam totalmente como se dará a implementação da política, que poderia trazer novos elementos à tona.

Por essas razões, as entrevistas semiestruturadas realizadas com agentes da política pública²⁴ gravitaram ao redor de uma pergunta de investigação: *quais os motivos pelos quais o CrediAmigo desembolsa 65% do crédito concedido às mulheres?*. Foi perguntado se existiam medidas específicas para a mulher, se homens e mulheres possuíam comportamentos semelhantes frente ao pagamento, se havia variação da taxa de inadimplemento e se o Banco do Nordeste monitorava, por meio de estudos ou avaliações, o impacto do crédito às mulheres, além de outras perguntas, formuladas interativamente diante das respostas de cada entrevistado. As respostas refletem a compreensão destes agentes individuais sobre a concepção e implementação do programa e se limitam a seu espaço de atuação, Pernambuco.

Todos os entrevistados responderam categoricamente que não há olhar prioritário que se traduza em medidas diferenciadas, de nenhuma espécie²⁵, à mulher, e que tais medidas não deveriam existir no programa. O entrevistado 1²⁶ afirmou que:

O CrediAmigo surge do exemplo do Grameen Bank, acho que ele trouxe algumas experiências, lógico, as positivas, para a prática diária. Mas não focou única e exclusivamente para mulheres, porque a miséria aqui no Estado de Pernambuco não escolhe homens ou mulheres.

O entrevistado 5 afirmou que “o foco maior é ter crédito para todo mundo. Não tem direcionamento, a gente não vai dar prioridade ao grupo feminino. Ele é feito, o objetivo é ajudar a todos”.

Houve a afirmação unânime de que o Banco não monitora, por meio de pesquisas e relatórios internos, o impacto especificamente do CrediAmigo concedido à mulher, concentrando-se em outros critérios de avaliação. No entanto, no site do

24 O anonimato dos entrevistados constava como opcional no termo de consentimento livre e esclarecido. Todos preferiram se manter anônimos, razão pela qual neste trabalho são identificados como números, apenas esclarecendo qual função desempenham.

25 Por exemplo, até nas cartilhas dos cursos oferecidos pelo CrediAmigo há preocupação em representar na mesma quantidade os personagens homens e mulheres.

26 Coordenador da área de microfinanças do Instituto Nordeste Cidadania. A entrevista foi realizada no setor de Microfinanças, na sede do Banco do Nordeste de Pernambuco, na Av. Conde da Boa Vista, no 800, dia 08 de novembro de 2010 às 13h16.

Banco do Nordeste, um dos resultados apresentado pelo CrediAmigo, ano após ano, é a proporção de empréstimos entre homens e mulheres.

Apesar de não haver medidas específicas nem estudos internos para explicar as possíveis intersecções entre CrediAmigo e mulheres, os operadores do programa apresentaram visões díspares sobre a razão da alta representação da mulher (65% dos devedores). Nenhum entendeu a presença da mulher como mera coincidência, todos apresentaram motivos específicos para sua predominância no programa.

O entrevistado 1 afirmou que a presença expressiva da mulher no Programa se deve à busca pela independência financeira, por meio de atividade que seja possível conciliar com os afazeres domésticos. Nas palavras dele: “[...] então elas conseguem conciliar os deveres, afazeres domésticos e conseguir uma renda extra familiar. [...] A renda extra começou a ser a principal né, eu acho”. Ou em outra passagem:

Acho até que por isso, a mulher hoje em dia busca mais ser independente, antigamente o negócio era casar. Casar e me submeter à vontade do marido, mas garantir meu futuro. Hoje em dia não, as mulheres querem estar de igual para igual no mercado de trabalho.

O entrevistado 2²⁷ indicou como motivo da presença da mulher no programa a busca por complementação da renda familiar, como forma de auxílio à outra parte do casal. Para ele:

A mulher hoje quer a independência financeira, ela quer algo melhor para sua família. E nossos clientes são pessoas que querem uma “atividadezinha extra”, ajudar o marido na casa, dar algo melhor para seus filhos [...]. Ela quer ajudar o marido para que essa renda venha a ser mais favorável para o crescimento da família. A mulher é mais voltada para o crescimento da família.

Na entrevista com o entrevistado 3²⁸, indicou-se o desenvolvimento da mulher como empreendedora que busca capacitação, que é diferencial no CrediAmigo, bem como a independência financeira:

27 Assessor de crédito, vinculado ao Instituto Nordeste Cidadania. Sua função é realizar os desembolsos do programa e monitorar grupos de aval solidário. Entrevista realizada na Agência do CrediAmigo em Recife, na Avenida Av. Conde da Boa Vista, nº 800, dia 09 de novembro de 2010 às 10h33.

28 Chefe dos assessores de crédito, cuja função é articular o trabalho dos assessores. Entrevista realizada na Agência do CrediAmigo em Recife, na Avenida Av. Conde da Boa Vista, nº 800, dia 09 de novembro de 2010 às 10h51.

A gente percebe que hoje a mulher está procurando ao máximo se tornar independente financeiramente. Então eu atribuo esses números ao desenvolvimento da mulher como empreendedora, essa vontade de querer mudar e de preocupar-se mais com o desenvolvimento familiar, nosso financiamento visa não só o empréstimo de recursos, mas também de capacitação. E a gente percebe que a mulher é mais ligada, elas procuram ter mais tempo para essas coisas que são fundamentais, que é a capacitação, a orientação.

O entrevistado 4²⁹ também indicou o empreendedorismo, como qualidade da mulher e fator para sua expressividade no programa:

A gente percebe em todas as linhas de empreendedorismo, o público feminino é mais empreendedor. [...] Mas você percebe que empreendedorismo não é coisa que se aprende, se nasce. A mulher é mais guerreira, ela cai e se levanta, os homens tendem a desistir mais fácil das coisas.

Por fim, o entrevistado 5³⁰ aponta a maior representação da mulher no mercado informal por exclusão do mercado formal como preponderante:

Na realidade, se formos analisar um contexto geral, eu tinha a visão de aqui em Pernambuco, a grande maioria das pessoas que fazem parte do programa são mulheres por conta daquela questão de, no mercado informal tende a prevalecer a mulher da seguinte forma, é muita lojinha, comércio de artesanato. E o homem é mais distante desse comércio, dessas coisinhas, mais pro lado feminino.[...] A mulher vai para uma empresa, o pessoal já tem receio, tem a questão de pode ser naquele ano ela venha a engravidar e já tenha licença-maternidade, passa seis meses fora da empresa e ela [empresa] que tem que custear isso.

O entrevistado 1 apontou que há predominância de mulheres, não só entre clientes, mas entre funcionários do Instituto Nordeste Cidadania, OSCIP que operacionaliza o produto CrediAmigo para o Banco do Nordeste. Com base em sua memória, o entrevistado 1 relatou ainda que nas dezessete agências de Pernambuco apenas três ou quatro são chefiadas por homens. Todos os entrevistados reafirmam a presença da mulher no Instituto.

29 Coordenador da área de microfinanças do Instituto Nordeste Cidadania. Entrevista realizada no setor de microfinanças do CrediAmigo em Recife, na Avenida Av. Conde da Boa Vista, nº 800, dia 09 de novembro de 2010 às 11h22.

30 Coordenador da área de microfinanças do Instituto Nordeste Cidadania. Entrevista realizada no setor de microfinanças do CrediAmigo em Recife, na Avenida Av. Conde da Boa Vista, nº 800, dia 09 de novembro de 2010 às 11h33.

Dois dos entrevistados (1 e 4) atribuem esses números ao processo seletivo feito pelos Recursos Humanos, que visa avaliar não só conhecimentos técnicos, mas como os candidatos lidam com situações de adversidade e que, por isso, as mulheres se sairiam melhor. Dois afirmam ser mera coincidência (2 e 3) e um (5) afirma que, como há maioria de clientes mulheres, isto influencia no perfil pretendido para os cargos. Só há uma resposta que indique que a existência de mais mulheres no Instituto Nordeste Cidadania atrai mais mulheres como clientes (1). Na última entrevista, o entrevistado afirmou o contrário, isto é, que o fato de existir muitas mulheres como clientes reforça o perfil feminino do corpo de funcionários do Instituto Nordeste Cidadania.

Quanto à variação da taxa de inadimplimento entre homens e mulheres, nenhum entrevistado indicou dados precisos, de pesquisas internas ao banco ou externas. O fato coaduna com a ausência de mensuração específica de fatores relacionados ao gênero no programa. Os entrevistados apenas externaram opiniões sobre eventual diferença em taxa de inadimplimento.

Dois entrevistados (1 e 4) afirmaram que a taxa de inadimplimento feminina seria mais baixa que a masculina pelo fato de haver mais mulheres inseridas no programa do que homens, o que faria com que o inadimplimento de um homem tivesse maior peso no universo masculino do que o peso do inadimplimento de uma mulher, no feminino³¹. Outros dois entrevistados (2 e 3), que trabalhavam diretamente com os grupos devedores, afirmaram a existência de diferenças na taxa de inadimplimento: grupos, quando só de mulheres³², tendem a pagar sua parcela no prazo. Para o entrevistado 2, a mulher é mais preocupada com o dia do vencimento, porque “é o instinto mesmo da mulher, mais dada a anotar tudo, o homem é mais, como posso dizer, descompromissado”. O entrevistado 5 afirmou não saber se há variação da taxa de inadimplimento entre gêneros, mas que imaginava que, pela mulher ser mais organizada, seria mais pontual no pagamento.

31 É importante sinalizar que esta dúvida poderia ser facilmente corrigida por métodos estatísticos.

32 Também foi afirmado diversas vezes que os grupos são escolhidos conforme a vontade de seus participantes e que o Banco não direciona ou interfere na formação deles para que haja, de fato, confiança entre seus membros, condição necessária à efetividade do aval solidário. Portanto, grupos só de mulheres, de homens ou mistos, são formados de acordo com a vontade dos membros. Há relatos de experiências com microcrédito em que a entidade financeira provedora do crédito condiciona a composição do grupo entre pessoas que confiem umas nas outras a algumas regras – entre elas, por exemplo, o gênero dos participantes. Para mais, ver Guérin, 2007.

3.2 Apontamentos sobre as entrevistas

Somando a análise das regras formais com as entrevistas conduzidas, é possível concluir que não há, de fato, prioridade à mulher no Programa CrediAmigo, nem medidas específicas para atraí-la ou mantê-la, ainda que haja alta adesão das mulheres ao programa. No entanto, os entrevistados não consideram sua presença no programa como aleatória ou coincidência. Identificam razões específicas para sua presença: seja seu *espírito empreendedor*, sua super-representação no setor informal da economia ou sua busca por independência financeira.

Em pesquisa de Forte (2008, p.94), realizada junto aos coordenadores do programa na sede no CrediAmigo em Fortaleza, as respostas para a questão *a que você atribui o fato de no Programa CrediAmigo a maioria dos clientes serem mulheres?* foram classificadas em três grupos: complementar a renda, trabalhar em equipe e espírito de solidariedade e empreendedorismo. A atribuição da mulher como empreendedora e a função do crédito de complementar a renda convergem com a pesquisa de Forte.

O que existe, então, é a não tradução dessas constatações, especificidades que sustentam a super-representação da mulher, em medidas voltadas para elas, seja para reforçar ou não sua presença.

Os entrevistados separam a compreensão das razões para a mulher estar no programa e a proposição de medidas específicas para elas. As políticas públicas, como o programa de microcrédito de banco de desenvolvimento, são respostas a aspectos da vida social vistos como problemáticos. Nesse sentido, se não há determinação *a priori* de objetivo e se os implementadores do programa não veem determinado fato como problemático, ele não será objeto de transformações na política pública.

A ausência de olhar específico à mulher também se manifesta pela ausência de estudos específicos e, especialmente, na pergunta sobre a variação da taxa de inadimplimento entre gêneros, em que há respostas umas contrárias às outras.

Os entrevistados entendem a situação da mulher como natural em diversas falas, tanto destacando características supostamente inerentes a homens ou mulheres, quanto afirmando que a discriminação contra mulheres seria fato do passado: “As mulheres, na cultura anterior, eram discriminadas, não tinham muitas oportunidades e hoje não, a mulher está no mercado de trabalho, assumindo *n* funções, colocando muitos homens no bolso.” Ou então “Elas [as mulheres] sempre estão buscando aprender mais. Os homens não. A gente percebe que os homens são mais dispersos.” (entrevistado 3). Ou ainda: “A mulher é mais guerreira, ela cai e se levanta, os homens têm tendência a desistir mais fácil das coisas.” (entrevistado 4).

“Eu acredito que as mulheres sejam mais organizadas” (entrevistado 5).

Identifica-se também afirmações de que, apesar do Grameen Bank ser a experiência que inspira o CrediAmigo, não há discriminação aqui como há em Bangladesh. “Talvez eu não conheça a fundo, em Bangladesh, mas talvez lá, as mulheres tenham menos oportunidades do que as mulheres daqui, haja discriminação maior.” (entrevistado 1)³³.

A maior presença de mulheres no Instituto Nordeste Cidadania não se traduz em práticas diferenciadas às mulheres. A presença de mulheres na operação do programa ou como seus clientes não significa que políticas serão construídas para dar conta das desigualdades de gênero. Conforme explica Kabeer (*apud* DESHMUK-RANADIVE, 2005), o empoderamento da mulher pressupõe a mudança de regras, normas, rotinas e alocação de recurso em favor das mulheres. Deve haver intencionalidade por parte dos programas e políticas voltados à mulher para que haja empoderamento.

Para Lubell (2003), a percepção se determinada política pública atinge suas finalidades possui alta relação com as crenças dos indivíduos que a operam. Significa que a representação subjetiva dos indivíduos sobre seriedade de problemas e de oportunidades da política afetam a percepção dos resultados e da efetividade da política. Dessa forma, ainda que se identifique razões para a mulher estar presente no programa, os implementadores da política não entendem o empoderamento da mulher ou desigualdade de gênero como problema ou oportunidade parte do Programa CrediAmigo. Daí decorre dizer que há invisibilidade da presença da mulher no programa.

4 Conclusão

Este trabalho buscou estudar a tensão entre a concepção do microcrédito por meio do Grameen Bank e sua tradução e adaptação no programa CrediAmigo. A hipótese deste trabalho, que há invisibilidade da questão de gênero não apenas nas regras formais que regulam a concessão de microcrédito no Brasil, mas também nas próprias crenças dos implementadores da política de microcrédito, foi confirmada pela análise das regras formais e pelas entrevistas realizadas.

No Brasil, a partir do fim da década de noventa, a regulamentação sobre microcrédito cresceu, mas as normas e regulamentos que arquitetaram as instituições formais de concessão de microcrédito não incorporaram nenhuma consideração

33 Não é objetivo do trabalho identificar onde há mais ou menos discriminação, só chamo atenção para o fato de que, para esse entrevistado, o Brasil não é visto como país com discriminação de gênero importante suficiente para que um programa seja montado com medidas específicas às mulheres.

relacionada a gênero. Como o espaço abstrato ou a descrição formal de um programa não esgota o panorama da política pública, as entrevistas trouxeram aspectos sobre as crenças dos implementadores do programa.

Elas reforçaram que não há, de fato, preocupação especial com a questão de gênero no microcrédito oferecido no CrediAmigo e que a totalidade dos operadores entrevistados não acredita que deva existir. A ausência da mulher enquanto merecedora de medidas específicas no programa condiz com a visão de que o objetivo do microcrédito é levar acesso ao sistema creditício a todos e que, no limite, o CrediAmigo serve para empoderar todas as camadas mais pobres.

No entanto, todos os entrevistados indicaram motivos específicos para a presença da mulher no programa, destacando-se: a busca por independência financeira e capacitação, o *empreendedorismo feminino* e a maior representação das mulheres no mercado informal. Então, embora a mulher tenha razões específicas para estar no programa, os implementadores do programa veem tal situação como natural, sem necessidade de alteração. Há invisibilidade das oportunidades e dos desafios que a presença de mulheres traz.

Este estudo não pretende trazer proposta normativa. Não pretende dizer se seria melhor ou pior transformar mulheres em devedoras prioritárias do CrediAmigo. Trata-se de tema controvertido. No entanto, o contraste entre a naturalização da presença da mulher e a descrição de suas particularidades por operadores do programa é exemplo de como instituições são construídas não apenas por experiências internacionais ou regras formais. São construídas, como apontado por Hodgson (2006), por estruturas objetivas (formais), *lá fora*, e também por rebentos subjetivos da ação humana, resultado de deliberações internas de cada indivíduo.

Se não há ideia, questionamento individual, não há que se falar em alteração institucional. Portanto, ainda que o Grameen Bank tenha foco na desigualdade de gênero, se a ideia de associar microcrédito a empoderamento da mulher está distante das regras formais e das características informais do programa CrediAmigo, a presença da mulher permanecerá como dado natural e a política pública não será enxergada como instrumento de efetivação de seus direitos.

5 Referências

BANCO DO NORDESTE. **Relatórios e Resultados do Banco do Nordeste**. Disponível em: <<http://bnb.gov.br/web/guest/resultados>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

BIJOS, Leila. Gender, Power, Financial Access and Development in Latin America: Comparing Brazilian and Bolivian Cases. **Law and Business Review of the Americas**, v. 12, p. 341-362. Dallas, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 09 jan. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas** – Reflexões sobre conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2007, p. 87 e ss.

CASTAÑÓN, Aníbal Américo Beltrán. **O Microcrédito Como Instrumento de Redução de Pobreza**: um estudo de caso da Região de Puno-Peru. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2004.

COLEMAN, Isobel. Defending Microfinance. **The Fletcher Forum of the World Affairs**, v. 29, n. 1, p.181-190, winter, 2005. Disponível em: <<http://www.fletcherforum.org/2012/07/26/29-1/>>. Acesso em: 22 out. 2014.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. Disponível em: <<http://www.cgap.org/>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; de FARIA, C. A. P. (Ed.). **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo: Unesp. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_160_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf>. Acesso em: 03 maio 2014.

DEANGELO, Juliana Ortolani. **Regulação do microcrédito e das microfinanças**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

DE SOUZA, Maria Celia Garcia Ferreira. **Avaliação do Desenho do Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste: Inclusão Social e de Mercado.** Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2005.

ELGSTROM, Ole. Norm Negotiations. The Construction of New Norms regarding gender and development in EU foreign aid policy. **Journal of European Public Policy, Special Issue: Women, Power and Public Policy in Europe**, v. 7, n. 3, p. 457-476, 2000.

FERNANDO, Jude L. The role of NGOs: Charity and Empowerment. **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, v.150, p.150-177. New York, 1996.

FORTE, Claudia Marcia de Jesus. **Estudo de caso comparativo entre Programas de microcrédito na América Latina: o impacto socioeconômico nas mulheres das cidades de Bogotá e Recife.** Tese (Doutorado) – PROLAM, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

GRANOVETER, Mark. The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n.1, pp. 33-50, 2005.

GUÉRIN, Isabelle; LAPENU, Cécile; DOLIGEZ, François. La Microfinance est-elle socialement responsable? **Revue Tiers Monde**. v. 197, n.1, 2009.

HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n. 1, March 2006. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/whatareinstitution.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

HOLLIS, Aidan; SWEETMAN, Arthur. Microcredit: What can we learn from the Past? **World Development**. v. 26, n.10, p. 1875-1891, 1998.

HULME, David; MOSLEY, Paul. **Finance Against Poverty**. 1. ed. Londres: Routledge, 1996.

JACKSON, Cecile. Rescuing Gender from the Poverty Trap. **World Development**, v. 24, n.3, p. 489-504, 1996.

LYCKLAMA, Geertje; VARGAS, Viginia; WIERINGA, Saskia (Ed). **Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America, and the Caribbean**, p. 1-45; 97-113. Londres: Routledge, 1998..

MAFFIOLETTI, Emannelle Urbano. **A democratização do sistema brasileiro de crédito bancário: uma abordagem jurídica do acesso e das garantias do microcrédito no direito brasileiro.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão Jurídica de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

McCARTER, Elissa. Women and Microfinance: Why we should do more. **University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender & Class**, v. 6, p. 353-366, 2006. Disponível em: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=wle_papers>. Acesso em: 22 ago. 2014.

MICROCREDIT SUMMIT CAMPAIGN. Disponível em: <<http://www.microcreditsummit.org/>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

MOSER, Caroline. Gender planning in the third world: meeting practical and strategic needs, **World Development**. v.17, n.11, p. 1799-1825, 1998.

BURRA, Neera; DESHMUK-RANADIVE, Joy; MURTHY, Ranjani K (Ed.). **Microcredit, poverty and empowerment: Linking the triad**. New Delhi: Sage Publications, 2005.

NÉRI, M. C. (Coord). **Pagando a promessa do Microcrédito: Institucionalidade e Impactos Quantitativos e Qualitativos do CrediAmigo e do Comunidade**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2009.

NERI, M.C ; GIOVANINI, F.S. Negócios Nancicos, Garantias e Acesso ao Crédito. **Revista Economia Contemporânea**, v. 9(3), p. 643-669. Rio de Janeiro: 2005.

NORTH, Douglass. **Understanding the Processo of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press. 2005.

PITT, Mark M.; KHANDER, Shanidur R. The Impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh: does the gender of participants matter? **The Journal of Political Economy**, v.106, p. 958-996, 1998.

RAHMAN, Aminur. Microcredit Initiatives for Equitable and Sustainable Development: Who Pays? **World Development**. v. 27, n.1, p. 67-82, 1999.

RITTICH, Kerry. Engendering Development/Marketing Equality. **Albany Law Review**, v. 67, p.575-593, 2003/2004.

SEBSTAD, Jennefer; COHEN, Monique. **Microfinance, risk management and poverty**. Março 2000. Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ418.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2014.

SECK, Fall François. Panorama de la relation banques/institutions de microfinance à travers le monde. **Revue Tiers Monde**, v. 199, n. 3, p. 485-500, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. 1. ed., 8. reimp, cap 1-3 e 8. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SERVET, Jean-Michel. Responsabilité Sociale Versus Performances sociales en Microfinance. **Revue Tiers Monde**, v. 197, p. 55-70, 2009.

SILVA, Géssika Cecília Carvalho. **Espírito Empreendedor Feminino**: Relação de gênero, informalidade e microcrédito no Grande Recife. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007.

YUNUS, Muhammed. **Banker to the poor**: Microlending and the battle against world poverty. Nova Iorque: Public Affairs, 2008.