

Manual de Capacitação
e Informação sobre Gênero,
Raça, Pobreza e Emprego

MÓDULO Recursos financeiros
6 para os pobres:
o crédito

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2005
1ª edição 2005

As publicações da Secretaria Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Serviço de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211 *Geneva* 22, Suíça. Os pedidos serão bem-vindos.

Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego : guia para o leitor / Organização Internacional do Trabalho. – Brasília : OIT, 2005.
8 v. : il., gráf., tab.

ISBN 92-2-810839-8

Conteúdo: Módulo 1 – Tendências, problemas e enfoques: um panorama geral; Módulo 2 – A questão racial, pobreza e emprego no Brasil: tendências, enfoques e políticas de promoção da igualdade; Módulo 3 – Acesso a trabalho decente; Módulo 4 – Capacidade de organização e negociação: poder para realizar mudanças; Módulo 5 – Acesso aos recursos produtivos; Módulo 6 – Recursos financeiros para os pobres: o crédito; Módulo 7 – Investir nas pessoas: educação básica e profissional; Módulo 8 – Ampliar a proteção social.

1. Pobreza. 2. Emprego. 3. Gênero. 4. Raça. 5. Desenvolvimento. 6. Discriminação. 7. Desigualdade. I. OIT.

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da Secretaria Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. *Geneva* 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: bravendas@oitbrasil.org.br. Visite nossa página na Internet: www.oit.org/brasil

Catálogo na Fonte: Marcos Bizerra Costa (5561) 301-1744

Impresso no Brasil
Satellite Gráfica e Editora Ltda. graficasatellite@terra.com.br

Introdução

A busca de soluções para a superação da pobreza tem feito parte das agendas de organizações governamentais, não-governamentais e de organismos internacionais. O conhecimento e a experiência acumulados nessa trajetória têm demonstrado que a pobreza é um fenômeno que se encontra diretamente relacionado aos níveis e padrões de emprego e às desigualdades existentes na sociedade.

O trabalho é a via fundamental para a superação da pobreza e da exclusão social. E não qualquer trabalho, mas sim um trabalho decente, entendido como uma ocupação produtiva adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade, segurança e que seja capaz de garantir uma vida digna.

Por outro lado, as diversas formas de discriminação estão fortemente associadas aos fenômenos de exclusão social que dão origem e reproduzem a pobreza. São responsáveis pela superposição de diversos tipos de vulnerabilidades e pela criação de poderosas barreiras adicionais para que pessoas e grupos discriminados possam superar a pobreza.

Nos últimos anos, tem aumentado o reconhecimento de que as condições e causas da pobreza são diferentes para mulheres e homens, negros e brancos. O gênero e a raça/etnia são fatores que determinam, em grande parte, as possibilidades de acesso ao emprego, assim como as condições em que esse se exerce. Desse modo, condicionam também a forma pela qual os indivíduos e as famílias vivenciam a pobreza e conseguem ou não superá-la. Em função disso, esforços vêm sendo realizados para que as necessidades das mulheres e dos negros sejam consideradas nas estratégias de redução da pobreza e nas políticas de geração de emprego – o que significa incorporar as dimensões de gênero e raça/etnia nos processos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas e programas.

Um dos aspectos estratégicos para que esse esforço seja bem-sucedido é a capacitação dos gestores e gestoras responsáveis por essas políticas. Acreditando na importância e na necessidade desse processo de formação, o Governo Federal tornou-se parceiro do *Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego* (GRPE), concebido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O GRPE é a versão brasileira do GPE (*Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego*), que vem sendo desenvolvido mundialmente pela

OIT. A incorporação da dimensão racial no Brasil se deve ao reconhecimento da importância dessa variável na determinação da situação de pobreza e na definição dos padrões de emprego e desigualdade social.

O objetivo principal do GRPE no Brasil é apoiar a incorporação e o fortalecimento das dimensões de gênero e raça nas políticas de erradicação da pobreza e de geração de emprego – ação considerada estratégica para reduzir a incidência da pobreza, diminuir as desigualdades de gênero e raça, assim como os déficits de trabalho decente atualmente existentes no país.

Os primeiros passos relativos à implementação do GRPE no Brasil foram dados no ano de 2000, em um trabalho conjunto entre a OIT, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Prefeitura Municipal de Santo André/SP (que se iniciou na Assessoria dos Direitos da Mulher e depois envolveu várias secretarias dessa prefeitura) e o Governo do Estado de Pernambuco. Contou com a assessoria do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT) para o desenvolvimento do componente racial.

A criação da Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em março de 2003, foi um fator fundamental para projetar o programa em nível federal. Em outubro de 2003 o Programa foi lançado oficialmente no Brasil, com a assinatura de um Protocolo de Intenções firmando compromissos entre a OIT e o Governo Federal.¹ A base institucional para a assinatura deste Protocolo foi o Memorando de Entendimentos firmado entre o Presidente da República Federativa do Brasil e o Diretor Geral da OIT, em julho de 2003, estabelecendo um marco para o desenvolvimento de um Programa de Cooperação Técnica no Brasil com o objetivo de promover uma Agenda de Trabalho Decente. Posteriormente, em 2004, foram assinados Protocolos de Intenções com a Câmara Regional do Grande ABC e com a Prefeitura Municipal de São Paulo para a implementação do GRPE nessas regiões.

O Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego é um instrumento fundamental do GRPE. A sua primeira

¹ O Protocolo foi assinado na ocasião pela SEPPIR, a SPM – Secretaria Especial de Política para as Mulheres, a SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos, o MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, o MAS – Ministério de Assistência e Promoção Social, o MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (que em janeiro de 2004 foram substituídos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome), o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, o MEC – Ministério da Educação, o MPS – Ministério da Previdência Social; o MS – Ministério da Saúde e a SDES – Secretaria do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social.

versão foi publicada pela OIT em Genebra (2000). Sua origem remonta a um documento apresentado como contribuição da OIT à IV Conferência Internacional sobre a Mulher (Beijing, 1995), que tinha como objetivo sintetizar a abordagem conceitual e a experiência prática da OIT com relação à articulação da dimensão de gênero com os temas da pobreza, emprego e proteção social. Esse trabalho foi coordenado por Azita Berar-Awad, então chefe da unidade “Mulher em Desenvolvimento e Grupos Sociais”. Daniela Bertino, do Centro de Turim, teve a idéia de transformar esta primeira publicação em um programa de capacitação modular, o que foi realizado com a participação de muitos especialistas e colaboradores externos da OIT.

O trabalho de adaptação do Manual à realidade latino-americana iniciou-se com sua tradução para o espanhol e com a realização, em setembro de 1999, em Santiago do Chile, de uma oficina de validação, que contou com a participação de representantes governamentais, empresariais e sindicais da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, além de vários especialistas da OIT. A partir das orientações discutidas e definidas nessa oficina, a adaptação foi realizada pelo Centro de Estudos da Mulher (CEM), sob a coordenação e supervisão técnica de María Elena Valenzuela, Laís Abramo e Manuela Tomei.

Em 2001, a versão em espanhol foi traduzida para o português e iniciou-se o trabalho de adaptação do Manual à realidade brasileira. Esse trabalho foi coordenado por Laís Abramo, naquele momento Especialista em Gênero e Trabalho da OIT para a América Latina e atual Diretora do Escritório da OIT no Brasil. Nesse processo, além dos desafios próprios ao trabalho de adaptação para uma realidade tão complexa como a brasileira, enfrentou-se o desafio adicional de elaborar um novo módulo sobre a questão racial e de incorporar essa dimensão no conjunto do Manual.

Desde de sua primeira versão, o Manual foi construído com o objetivo de promover ações efetivas nos níveis nacional, regional e local, assim como fortalecer a capacidade dos constituintes da OIT (governos, organizações de trabalhadores e organizações de empregadores) para atuar no sentido da incorporação da dimensão de gênero – e, no Brasil, também da dimensão racial – em políticas e programas de erradicação da pobreza e geração de emprego. Compreende oito módulos e cada um pode ser usado independentemente ou de forma combinada, de maneira integral ou parcial, de acordo com o contexto, o grupo-alvo, as necessidades específicas, os objetivos esperados e a duração da atividade de formação.

No processo de adaptação do Manual à realidade brasileira foram realizadas duas oficinas de validação, a primeira delas em março de 2002 em Santo André/SP e a segunda em junho desse mesmo ano, em Recife/PE. Essas duas oficinas foram realizadas em estreita colaboração com o Ministério do Trabalho e Emprego, a Prefeitura Municipal de Santo André e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de Pernambuco. A partir do início da implementação do programa no Brasil (outubro de 2003), representantes dos ministérios e secretarias especiais que assinaram o Protocolo de Intenções contribuíram em diversos momentos e de diferentes formas para o processo de elaboração da versão brasileira do Manual.

Esse trabalho de adaptação contou com a participação de um amplo conjunto de consultoras. Para elaboração do Módulo 2, destacamos as contribuições do CEERT, especialmente através de Maria Aparecida Bento, Matilde Ribeiro, Hédio Silva Jr. e Mércia Consolação. Destacamos ainda as valiosas contribuições de Vera Soares, Elenice Leite, Marcia Leite, Silvana de Souza, Maria Emília Pacheco, Paola Cappelini, Wania Sant'Anna, Eunice Léa de Moraes, Andrea Butto e Tereza Ouro.

A equipe de gênero e raça da OIT – Solange Sanches, Ana Cláudia Farranha, Marcia Vasconcelos e Quenes Gonzaga – também participou ativamente do trabalho de elaboração e edição desse material. Contou-se ainda com o importante apoio de Manuela Tomei, Andréa Sánchez, Josélia Oliveira e Maria Beatriz Cunha da OIT, e de Jussara Dias e Jaime Mezzera.

O Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego é resultado de um esforço coletivo. Desta forma, agradecemos a todas as pessoas que estiveram direta ou indiretamente envolvidas nesse processo.

Esta publicação foi produzida no âmbito do Projeto RLA/03/M52/UKM – Políticas de erradicación de la pobreza, generación de empleos y promoción de la igualdad de género dirigidas al sector informal en América Latina, financiado pelo Department for International Development (DFID), do Governo Britânico, e do Projeto BRA/04/063 – Gestão pública e diálogo social para a igualdade de gênero e raça, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) do Governo Brasileiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Diretora do Escritório da OIT no Brasil

Laís Abramo

Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE)

Coordenadora Nacional do GRPE

Solange Sanches

Oficial de Projeto

Marcia Vasconcelos

Assistente de Projeto

Andréa Sánchez

Projeto de Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil

Coordenadora Nacional

Ana Cláudia Farranha

Oficial de Projeto

Quenes Gonzaga

Coordenação Executiva do GRPE

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)

Ministra Matilde Ribeiro

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)

Ministra Nilcéa Freire

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Ministro Ricardo Berzoini

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante Residente

Carlos Lopes

Projeto Gráfico

PQAS Comunicação

Estrutura do Manual de Capacitação

Módulo 1 - Tendências, problemas e enfoques: um panorama geral

Seção 1 – Fatos e números: gênero, raça, pobreza e emprego no mundo

Seção 2 – Pobreza: conceitos em evolução e estratégias de desenvolvimento

Seção 3 – Gênero, raça, pobreza e emprego no Brasil: estratégias para ação

Módulo 2 - Questão racial, pobreza e emprego no Brasil: tendências, enfoques e políticas de promoção da igualdade

Seção 1 – As relações entre gênero, pobreza, emprego e a questão racial

Seção 2 – Compromissos e estratégias de ação

Módulo 3 - Acesso ao trabalho decente

Módulo 4 - Capacidade de organização e negociação: poder para realizar mudanças

Módulo 5 - Acesso aos recursos produtivos

Módulo 6 - Recursos financeiros para os pobres: o crédito

Módulo 7 - Investir nas pessoas: educação básica e profissional

Módulo 8 - Ampliar a proteção social

Sumário APRESENTAÇÃO

A. O fornecimento de serviços de crédito

A.1 Como as instituições financeiras tradicionais excluem os pobres

A.2 Fontes informais de crédito: vantagens e desvantagens

B. Formas alternativas de fornecer serviços de crédito

B.1 Planos de crédito especiais administrados pelos bancos comerciais

B.2 Programas intermediários

B.3 Os planos paralelos de crédito

B.4 Instituições bancárias tradicionais que oferecem soluções alternativas

C. Orientações para a ação

C.1 Lições aprendidas

C.2 Temas em discussão

Em resumo

Referências bibliográficas

Apresentação

O acesso aos serviços financeiros é instrumento crucial para aumentar a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, a renda, mitigando assim a pobreza entre os pequenos produtores, em especial entre as mulheres que trabalham de forma autônoma, por conta própria ou como microempresárias. O tema central deste módulo é a melhoria do acesso e do controle do crédito, um recurso produtivo fundamental.

Ter acesso aos recursos financeiros e poder controlá-los permite um melhor uso dos recursos econômicos e das possibilidades de gerar renda. Além disso, os serviços de crédito podem ser um instrumento de promoção da igualdade entre homens e mulheres, negros e brancos se estiverem conscientemente direcionados para romper as barreiras específicas e adicionais que dificultam o acesso das mulheres e da população negra a esses recursos e para criar as condições necessárias para a autonomia econômica das mulheres. Neste módulo descrevem-se os fatores que limitam o acesso das mulheres em situação de pobreza aos serviços financeiros.

Além disso, apresentam-se diferentes enfoques e estratégias para superar a exclusão dos pequenos produtores e dos produtores de baixa renda dos serviços financeiros tradicionais, bem como as lições que resultam das experiências recentes nessa área, algumas delas reconhecidamente bem-sucedidas.

Nota: Os termos de gênero masculino, empregados neste documento para referir-se a ofícios, profissões, ocupações e funções das pessoas, aplicam-se aos homens e às mulheres, exceto quando o contexto indique claramente que se referem a um sexo em particular.





O fornecimento de serviços de crédito

Este módulo examina os diferentes obstáculos encontrados pelas mulheres que trabalham de forma autônoma, por conta própria, como trabalhadoras rurais ou que administram uma microempresa para aumentar o acesso e o controle de um recurso produtivo fundamental: o crédito.

A experiência das últimas décadas demonstrou que os serviços de crédito são instrumento central para melhorar a produtividade do trabalho em pequenas unidades produtivas que dispõem de pouco capital, e, assim, mitigar a pobreza e diminuir as desigualdades de gênero e raça. A falta de acesso aos recursos financeiros limita a capacidade dos pequenos agricultores, pescadores, artesãos e trabalhadores autônomos da economia informal urbana para aumentar sua produtividade e sua renda. Ainda que o desenvolvimento dos recursos humanos, mediante a educação e a formação, seja crucial para a superação da pobreza, isso por si só não resulta em maior produtividade, mais renda e mais empregos para os pobres. Estes geralmente necessitam também de apoio financeiro para realizar suas atividades econômicas. Por outro lado, os serviços de crédito para os pobres também podem fortalecer seu poder de negociação frente a outros grupos sociais.

Nos anos 90, a ajuda direta às microempresas, os planos contra a pobreza e os programas especiais para criar empregos e renda

passaram a concentrar cada vez mais atenção nos serviços de crédito. Também foram desenvolvidos enfoques alternativos para superar a exclusão dos pequenos produtores e dos produtores urbanos e rurais de baixa renda dos serviços financeiros tradicionais.

Esta seção aborda o tema das microfinanças. Uma visão mais detalhada de programas e características é apresentada na seção B.

A.1 Como as instituições financeiras tradicionais excluem os pobres

Numerosos estudos mostram como as instituições financeiras tradicionais excluem os pobres. O setor financeiro formal considera muito arriscado trabalhar com os pobres e muito caro administrar os pequenos empréstimos que estes solicitam. Grande parte das pessoas de baixa renda fica excluída do crédito porque não pode oferecer as garantias exigidas pelos bancos tradicionais, cujos serviços estão orientados preferencialmente para as empresas grandes e médias, assim como para seus assalariados formais e para as famílias de renda média das zonas urbanas. Por outro lado, os pobres consideram muito complexos, difíceis e praticamente intermináveis os procedimentos para uma solicitação de crédito, o que os leva à auto-exclusão. Outro fator que também incide na marginalização desses grupos é a falta de informação adequada sobre os benefícios e requisitos dos serviços de crédito. Além disso, as transações são caras, e muitos dos serviços de crédito não são adequados à natureza nem às necessidades de capital das atividades microeconômicas.

O papel dos microempreendimentos na economia brasileira é cada vez maior. Em 2001, 14,9% das pessoas ocupadas no Brasil eram empregadas de microempresas da economia informal (OIT, 2003). Dados referentes a 2002 revelam que existem 16,4 milhões de microempreendimentos² no Brasil, e este número vem crescendo a uma taxa de 3,7% ao ano. Dentre eles foram identificadas microempresas urbanas formais e informais, além de pequenas fazendas rurais. O contingente de microempresas que estão na informalidade é grande, atingindo 77% (Nichter et. al., 2002).

É importante destacar que, no Brasil, as instituições financeiras não têm sido capazes de atender à demanda dos microempreendimentos por crédito e outros serviços financeiros. Dados referentes a 2001 apontavam a existência de 121 instituições de microfinanças,

² Nessa pesquisa foi adotada a definição do IBGE para microempreendimentos, sendo eles empresas com até cinco empregados.

atendendo 158.654 clientes. Considerando que 50%, ou seja, 8,2 milhões dos microempreendimentos são definidos como elegíveis para serviços de microfinanças,³ a baixa cobertura se revela. A taxa de penetração da indústria de microfinanças no Brasil tem apresentado índices muito baixos, girando em torno de 2%. Isso significa que, a cada 100 microempreendimentos que demandam produtos de microfinanças e são elegíveis para tanto, apenas dois são atendidos (Nichter et. al., 2002).

O acesso das mulheres pobres às instituições formais de crédito é ainda mais limitado que o dos homens. Isto se deve a uma combinação de vários fatores.

Controle dos ativos produtivos

Na maioria das famílias os ativos produtivos são controlados pelos homens, mesmo quando eles se originam, em todo ou em parte, da mulher ou da sua família de origem. A falta de controle da mulher sobre bens e ativos que possam ser investidos faz com que esta, em geral, tenha que se voltar para atividades de mínima escala ou consideradas marginais no sentido econômico.

Percepção dos agentes financeiros com relação às mulheres

Em boa medida, ela é consequência da anterior, uma vez que geralmente os agentes financeiros consideram que as atividades econômicas das mulheres com pouco capital implicam maiores riscos que as dos homens com nível econômico semelhante. Na maioria das sociedades ainda se pensa que qualidades empresariais, tais como capacidade empreendedora, elevados níveis de produtividade e competitividade comercial não são usuais entre as mulheres. Há antecedentes que mostram que as microempresárias têm menor renda, menos ativos e margens de lucro mais baixas que os homens. À luz dos critérios financeiros convencionais, isso faz com que sejam vistas como “clientes de alto risco”. Mas é necessário considerar que, em grande medida, essas condições econômicas são resultado dos maiores obstáculos que as mulheres enfrentam para desenvolver uma atividade produtiva. Há fortes evidências de que as atividades econômicas das mulheres, quando contam com os recursos produtivos e o apoio necessário, podem ser tão ou mais bem-sucedidas que as dos homens.

³ Entende-se por serviços de microfinanças a prestação de serviços financeiros – o que inclui o crédito – para indivíduos e empresas excluídos do sistema financeiro tradicional.

Os problemas jurídicos

Devido à tradição e/ou à legislação sobre o direito de propriedade e o direito à terra, geralmente os bens, ativos e propriedades, que normalmente poderiam servir como garantia para a obtenção de crédito, não estão no nome da mulher. Os bens existentes na família, que poderiam servir como garantia ou hipoteca, não são suficientes para ambos os membros do casal e muitas vezes são atribuídos ao homem, considerado o responsável pelo sustento familiar.

As operações bancárias

Elas costumam apresentar mais dificuldades para as mulheres do que para os homens pobres, porque elas geralmente enfrentam maiores restrições sociais que limitam sua mobilidade, têm mais tarefas para cumprir e não dispõem de recursos para pagar as despesas envolvidas numa solicitação de crédito. Além disso, a falta de experiência nesse tipo de procedimento, assim como as convenções sociais que conferem aos homens o controle da economia de mercado, são fatores inibitórios, que fazem com que as mulheres muitas vezes desistam de se relacionar com as instituições bancárias.

As normas e condições do crédito institucional

As normas e condições do crédito institucional são muito rígidas para as condições e maneiras pelas quais as mulheres desenvolvem suas atividades, que costumam variar de acordo com a estação do ano (especialmente no caso das áreas rurais), as oscilações do mercado e o tempo que podem dedicar ao trabalho remunerado, freqüentemente limitado pela carga das responsabilidades e das tarefas domésticas e familiares. Nos setores mais pobres, as mulheres que dependem de suas atividades econômicas relutam em correr riscos, têm poucas possibilidades de aumentar sua renda e consideram difícil manejar dívidas de curto prazo, salvo quando se trate de quantidades mínimas.

Investimento produtivo: a visão das instituições financeiras formais e informais

As instituições financeiras formais e informais costumam ter uma idéia equivocada do que deveria ser considerado um investimento produtivo. Por exemplo, para uma mulher que tem uma padaria em casa e deseja um espaço limpo e higiênico para trabalhar, o

crédito para reformar o assoalho pode representar um passo importante em termos de investimento. Mas, em geral, as instituições financeiras consideram que a reforma do assoalho da casa pertence ao âmbito dos créditos de consumo. Geralmente existe uma resistência da parte dessas instituições em proporcionar créditos para a realização de melhorias no ambiente de trabalho, ou então para prevenir ou minimizar problemas de segurança e higiene. Isso é particularmente importante no atual contexto, em que, com os processos de subcontratação e terceirização, muitas vezes as empresas transferem para os trabalhadores os custos associados, o que pode criar condições de trabalho perigosas para sua saúde e integridade física. Novamente as mulheres acabam assumindo grande parte desses custos.

As mulheres trabalhadoras rurais

No caso específico das mulheres trabalhadoras rurais, a percepção dos agentes financeiros sobre suas atividades econômicas criam fortes barreiras para seu acesso ao crédito. Os homens são percebidos como os chefes da família e são consideradas atividades econômicas que merecem investimentos específicos apenas aquelas que complementam a produção da família. Dessa forma, atividades já desenvolvidas pelo grupo familiar ou novas atividades que não implicam uma agregação de valor àquela considerada “principal” não recebem o mesmo reconhecimento e apoio por parte do sistema de crédito disponível, mesmo daqueles financiados parcialmente com recursos públicos.

Uma condição básica para a cidadania das mulheres e para seu acesso aos direitos, inclusive aos direitos econômicos, é possuir documentação civil. No Brasil, como abordado no Módulo 5, a ausência de documentos de registro civil e comercial constitui um dos principais impedimentos do acesso das mulheres ao crédito, principalmente entre as mulheres rurais. Dados do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) indicam que em 2003, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a ausência de documentação foi a causa da não concessão de 60% dos créditos solicitados.

Os programas de crédito disponíveis, mesmo aqueles que contam com recursos públicos, não incluem ações voltadas para a informação/formação.

A maioria dos programas de crédito disponíveis não incorporam a participação social como um de seus elementos e mesmo aqueles que desenvolvem atividades com esse enfoque ainda necessitam consolidar, de forma mais efetiva, a participação das mulheres no desenho, avaliação e monitoramento dos programas.

Com o objetivo de superar esses obstáculos, a partir de 2003 foi criado o PRONAF Mulher, que, como apresentado no Módulo 5, constitui-se como uma linha de crédito específica para as mulheres trabalhadoras rurais.

As empresárias costumam cumprir melhor que os homens suas obrigações financeiras

Vários estudos mostram que as mulheres têm taxas médias de inadimplência mais baixas que as dos homens, especialmente no setor das microfinanças. Depois de examinar a situação financeira de vários países da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM) chegaram recentemente à conclusão de que a FED, uma ONG do Equador que tinha a porcentagem mais alta de clientes mulheres, era, ao mesmo tempo, a que tinha a mais baixa porcentagem de inadimplência.

Dados mais abrangentes contidos no Boletim das Microfinanças, a principal publicação sobre o tema no mundo, mostram que 56% do total dos clientes das instituições de microcrédito do mundo são mulheres. Entre as entidades que conseguem se auto-sustentar completamente – o que significa que os clientes pagam pontualmente os seus empréstimos – a porcentagem de mulheres é quase idêntica: 55%. Nas maiores e melhores entidades latino-americanas de microcrédito, a porcentagem de clientes mulheres é ainda maior: 59%. Entre os exemplos latino-americanos estão incluídos também: a) o programa Banestado Microempresas, do Banco do Estado do Chile, cujos resultados estão entre os melhores da região, e no qual a maioria dos clientes é de mulheres; b) o Bancosol da Bolívia, que se constituiu como um banco a partir de uma ONG muito bem-sucedida (PRODEM). No caso brasileiro, o melhor exemplo é o do Banco do Nordeste – o Crediamigo –, que tem 52% de mulheres entre seus clientes (dados de julho de 2003). Sabe-se que todas essas entidades têm tido resultados igualmente bons com homens e mulheres.

Também existem as entidades de microcrédito focalizadas especificamente em mulheres, como é o caso da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher (Banco da Mulher, no Brasil), as quais têm registrado resultados positivos.

Fonte: Almeyda, 1996; Hakemulder, 1997; Lucock, 1997.

Iniciativas de incentivo a empreendedores/as afrodescendentes no Brasil

Em estudo pioneiro – *O Empresário Negro*, divulgado em janeiro de 2005 –, o sociólogo Jorge Monteiro revela que apenas 3,8% da população afrodescendente (negra ou parda) atua como empresários, administradores e profissionais de nível superior. Essa é mais uma faceta do quadro de desigualdade racial que marca a realidade brasileira em vários aspectos, incluindo o acesso ao mercado de trabalho e aos recursos necessários às atividades empreendedoras. Visando contribuir para a alteração desse quadro, surgiram, na década de 1990, organizações voltadas para o incentivo do empreendedorismo da população afrodescendente. Em 1991, foi fundado no Rio de Janeiro o Círculo Olympio Marques (Colymar). Em 1997, surgiu, em São Paulo, o Coletivo de Empresários Afrodescendentes (Ceabra), que rapidamente impulsionou a criação de coletivos semelhantes no Distrito Federal e em Minas Gerais. As quatro entidades reunidas fundaram a Associação Nacional de Coletivos de Empreendedores Afro-brasileiros (Anceabra).

No início dos anos 2000, surgiu uma série de projetos voltados para o fortalecimento das atividades empreendedoras da população afrodescendente. Em fase inicial de desenvolvimento, o Projeto Incubação de Empreendimentos Afrodescendentes, desenvolvido pelo Ceabra-SP em parceria com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), realizou, no período de dezembro de 2004 a janeiro de 2005, o Curso de Capacitação em Gestão Empresarial, direcionado para 70 empresários e pequenos empreendedores. Foi a primeira de uma série de ações previstas para o fortalecimento desse grupo de empresas. A partir do segundo semestre de 2005, elas passarão por um processo de incubação que se estenderá por, no máximo, dois anos.

Outra iniciativa que merece destaque é a Incubadora Afro-Brasileira, projeto desenvolvido pelo Instituto Palmares de Direitos Humanos, do Rio de Janeiro. O primeiro processo seletivo de empreendimentos a serem incubados foi realizado no segundo semestre de 2004. A Incubadora Afro-Brasileira adota como estratégia focar suas ações preferencialmente na economia de serviços – em especial na área de turismo. Prevê um ciclo de incubação de até três anos e, depois do término desse período, o monitoramento dos indicadores de desenvolvimento dos empreendimentos.

Fonte: www.planalto.gov.br,
www.adital.org.br,
www.fase.org.br.

A.2

Fontes informais de crédito: vantagens e desvantagens

Devido ao limitado acesso ao crédito formal, as mulheres recorrem frequentemente a fontes informais de financiamento entre seus familiares, amigos e prestamistas tradicionais, não apenas para fazer frente a situações de emergência, mas também para suprir as necessidades de consumo habituais de suas famílias.

As vantagens...

- ✍ Os créditos outorgados por familiares e amigos são particularmente importantes como capital inicial. Os prestamistas, os fornecedores e os especuladores também são fontes importantes de crédito, especialmente como capital de trabalho, porque conhecem os prestatários, emprestam pequenas somas de dinheiro, que desembolsam imediatamente, e costumam estar vinculados a outros serviços, tais como o fornecimento de matérias-primas ou de mercadorias para a venda.
- ✍ As associações de poupança e crédito rotativo na maior parte dos casos foram estabelecidas por mulheres para trabalhar com mulheres e visam objetivos econômicos e sociais. Em diversas localidades surgiram associações de poupança e crédito rotativo que trabalham com juros.

...e as desvantagens

- ✍ A relação de paternalismo que se instaura entre o prestamista e o tomador do crédito, associada às exorbitantes taxas de juros que este é obrigado a pagar, costumam canalizar os benefícios derivados do aumento da produção para o credor, mais que para o devedor.
- ✍ Em alguns casos a dependência financeira desemboca num problema que tem um nítido caráter de gênero: a vulnerabilidade das devedoras ao assédio sexual.
- ✍ Esses créditos são necessariamente pequenos e, portanto, pouco viáveis em contextos inflacionários.
- ✍ As instituições informais de crédito não são confiáveis, são caras e os montantes dos empréstimos são reduzidos. A participação das mulheres nessas instituições informais perpetua a marginalidade de suas atividades econômicas, porque não leva à construção de vínculos com o sistema financeiro formal.



Formas alternativas de fornecer serviços de crédito

O que fazer para ampliar o acesso dos pobres aos recursos financeiros?
O que as mulheres podem fazer para conseguir os meios financeiros necessários para empreender e manter atividades produtivas?

Existem formas alternativas para fornecer serviços de crédito aos pobres?

Até agora foram desenvolvidas várias experiências, em nível nacional e internacional, com o objetivo de tentar superar as limitações das pessoas em situação de pobreza para obter crédito em instituições formais e para adaptar os serviços financeiros às suas necessidades. Isso foi feito por meio de planos e programas de crédito. Os objetivos gerais desses programas são heterogêneos, assim como suas estratégias e seus contextos institucionais.

B.1 **Planos de crédito** **especiais** **administrados** **pelos bancos** **comerciais**

Características especiais

Alguns bancos comerciais estabeleceram programas de crédito para pequenos agricultores e empresários com a ajuda de incentivos governamentais (por exemplo, o Programa KUPEDES do Banco Rakyat Indonésia, o Banco do Pacífico da Colômbia, o Programa Integrado de Desenvolvimento Rural da Índia, os Bancos de Desenvolvimento Rural de Bangladesh). A maioria desses planos

funciona com o patrocínio de bancos de propriedade estatal, e sua função é oferecer pequenos empréstimos. Em muitos países existem leis que exigem que os bancos comerciais privados dediquem certa proporção de seus depósitos em créditos para pequenos e microagricultores. Os bancos comerciais que contam com esses programas especiais geralmente recebem algum subsídio estatal na forma de garantias ou de fundos para créditos, com juros baixos para continuarem concedendo crédito.

Limitações

A maioria dos programas dos bancos comerciais não conseguiu chegar até agora a grandes setores de prestatários pobres e muito menos a grandes grupos de mulheres nessas condições. A participação das mulheres nos programas formais de crédito para microempresas varia de país para país, mas, em geral, sua participação é menor que a dos homens.

Os microprestatários, especialmente as mulheres, muitas vezes sentem-se inibidos para participar desses programas, uma vez que os bancos são muito exigentes quanto às garantias, adotam procedimentos extremamente complexos e demorados e em muitos casos trabalham somente com determinados tipos de atividade econômica, concedendo apenas um crédito por família.

No Brasil a implementação desse tipo de iniciativa ainda é muito recente, à diferença de alguns países da América Latina. A explicação para isso eram as dificuldades apresentadas pelos bancos públicos para empreender esse tipo de operação. Contraditoriamente, porém, no Brasil as operações de microcrédito em maior escala têm sido desenvolvidas de forma pioneira exatamente por um banco público, o Banco do Nordeste, com o seu programa Crediamigo.

No final do ano 2000, o Crediamigo já atendia 55 mil do total de 115 mil clientes de microcrédito existentes em todo o país naquele ano. O Crediamigo é um programa auto-sustentado, o que amplia a possibilidade de que permaneça muito tempo em atividade. A contrapartida disso é que os créditos ainda são relativamente caros, e por isso exigem que o tomador tenha uma opção verdadeiramente rentável de aplicação do dinheiro. Em 2003, a partir de uma análise da necessidade de ampliar a escala das operações de microcrédito no Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil começaram a desenvolver ações nesse sentido.

Entre as medidas estudadas estão: a) linhas de crédito para valores até R\$ 500,00; b) indicação para que os bancos comerciais criem linhas de microcrédito com recursos vindos dos depósitos à vista.

Além disso, algumas prefeituras e governos estaduais vêm criando, nos últimos anos, programas de microcrédito para a população de baixa renda. Um deles é o Fundo de Investimento de Crédito Produtivo e Popular, mais conhecido como o Banco do Povo de São Paulo. Apesar de sua recente criação, no final do ano 2000, o Banco do Povo espalhou-se por mais de 60 municípios do Estado de São Paulo, aumentando de 1,6% (final de 1999) para 3,6% sua participação na oferta total de microcrédito no Brasil. Essa experiência chama a atenção devido à baixa taxa de juros cobrada pelos seus empréstimos (1%), bem inferior à definida pelas demais instituições que atuam na área. Em relação ao Crediamigo, do Banco do Nordeste, há a vantagem neste caso da disponibilização de créditos baratos. No entanto, isso poderá criar problemas de sustentabilidade da experiência, já que ela depende de subsídios estatais.

B.2 **Programas** **intermediários**

Os programas intermediários são administrados por instituições que não pertencem ao setor financeiro. Geralmente trata-se de organizações não-governamentais (ONGs) e, em alguns casos, de organismos do setor público.

Em outros países, a função desses programas consiste em vincular as microempresas ao sistema bancário formal, encaminhando-as aos bancos comerciais, ajudando os prestatários a preencher as solicitações de crédito, capacitando-os e proporcionando-lhes fundos de garantia, entre outras coisas. Alguns desses programas, por exemplo, são o Banco Mundial de Mulheres, o Crédito Produtivo para Mulheres Rurais no Nepal e o Instituto para o Desenvolvimento do Setor Informal no Peru.

No Brasil existiam em 2001, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), mais de 80 entidades desse tipo, com a finalidade de oferecer serviços de crédito direto, a partir de fundos formados por diversas vias, entre as quais se destacam o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e recursos locais, tanto das prefeituras como de associações de empresários ou de trabalhadores. A taxa de juros dessas instituições, que no seu conjunto atendem quase 100 mil clientes de baixa renda, é de 3,5% a 4,5% ao mês. As maiores instituições desse tipo estão

localizadas no Nordeste, onde atua uma rede de ONGs, os CEAPes (Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos). Cada uma dessas ONGs tem entre 4 e 8 mil clientes. As menores e mais recentes estão no Centro-Oeste, no Sul e Sudeste, onde a maioria das ONGs atende cerca de mil clientes. Dessas experiências, a mais conhecida é a Portosol, de Porto Alegre, criada em 1995 em parceria com a prefeitura, e que se transformou numa referência para atividades desse tipo. Muitos municípios e alguns estados desenvolvem hoje experiências semelhantes. Os Bancos do Povo, como têm sido denominadas essas experiências, ampliaram-se muito na última década. Eles oferecem programas de microcrédito que estabelecem uma relação diferenciada com o credor, incluindo serviços de consultoria e acompanhamento.

Em todos os casos essas entidades, como nos bancos públicos, fornecem créditos a microempresas, famílias ou trabalhadores/as autônomos/as que não possuem ativos financeiros, usando metodologias já conhecidas e experimentadas em países da América Latina e de outras regiões do mundo.

Seu potencial...

Ainda que o custo do crédito oferecido por essas entidades seja alto, elas são uma alternativa importante de financiamento para microempresas e outros tipos de unidades produtivas com capital (ou outro tipo de ativos) muito reduzido e que, por essa razão, não podem oferecer as garantias exigidas pelos bancos comerciais.

No Brasil, assim como em outros países, tanto os bancos públicos como as ONGs trabalham mais com mulheres do que com homens, conseguindo bons resultados. Tais instituições em geral não dificultam a participação das mulheres; pelo contrário, sabem que elas costumam ser boas pagadoras.

e suas limitações...

A principal limitação dessas organizações intermediárias é a envergadura muito pequena das suas operações. Segundo estudo recente da OIT, as entidades que atuam hoje em dia no Brasil nessa área atendem apenas 1% da demanda por microcrédito.

Essas entidades sabem que as mulheres costumam ser melhores pagadoras que os homens e, por essa razão, estão abertas para atender

suas solicitações de crédito. Porém, o fato de os maridos, na maioria das vezes, controlarem os ativos da família faz com que as mulheres tendam a pedir créditos menores e para atividades mais marginais.

A participação da mulher no Programa Global de Crédito para a Microempresa (PGCM) no Paraguai

O PGCM foi criado em 1994 com um empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse programa, o Banco Central do Paraguai atua como organismo executor. Entre os objetivos do PGCM estão o incremento do fluxo de crédito para microempresas por meio de instituições financeiras intermediárias, a criação de um canal de crédito auto-suficiente e, sob condições de mercado, para o setor microempresarial, e a mudança de atitude e das práticas dessas instituições no que se refere à concessão de créditos aos microempresários.

Uma vez iniciado o programa, foram realizados estudos sobre os serviços de capacitação para microempresas. Os estudos mostraram que os oferentes não atendiam às necessidades dos microempresários. Sugeriram também que a capacitação devia ser breve e básica, ter um forte conteúdo prático, ser oferecida em horários noturnos e em lugares próximos às empresas. A maioria dos microempresários estava disposta a pagar para obter um serviço adequado às suas necessidades. Eles não contavam com um sistema de informação ou orientação básica, principalmente nas instâncias de relacionamento com o Estado, de modo que cada trâmite constituía uma viagem através de um labirinto.

Para enfrentar esse problema foi criado o Subprograma de Capacitação e Informação para a Microempresa, com o propósito de gerar maior articulação entre o setor de microempresa e a oferta de serviços de informação empresarial e capacitação adequados a suas necessidades. Mediante a introdução desse componente foi possível aumentar sensivelmente a participação das microempresárias. Paralelamente, os oficiais de crédito das instituições financeiras intermediárias foram sensibilizados para as características e demandas particulares das microempresárias, bem como para o tema da igualdade de oportunidades para a mulher. Isso se deu em coordenação com a Secretaria da Mulher do Paraguai. O resultado dessa abordagem é que a participação da mulher passou a ser majoritária, representando 70% no componente de capacitação e 50% no componente de crédito.

Fonte: Banco Central de Paraguay, 1997.

B.3 Os planos paralelos de crédito

Muitos dos planos de crédito criados nos últimos anos operam de forma paralela ao sistema financeiro tradicional, emprestando dinheiro diretamente aos pobres por intermédio de instituições alheias ao setor bancário. Nesse contexto proliferaram, nos últimos anos, as chamadas instituições financeiras intermediárias, que em geral trabalham somente com seus membros. Suas formas de organização institucional incluem as cooperativas financeiras, associações de poupança e crédito, grupos de ajuda mútua, ONGs e organismos de governo.

Os fundos para os empréstimos são captados localmente, mediante depósitos dos membros, ou procedem de doadores ou do governo.

As técnicas bancárias empregadas também variam de uma instituição para outra, mas tendem a seguir normas e procedimentos mundialmente aceitos, flexíveis e simples, para dar curso aos créditos, cobrar as amortizações e captar depósitos de poupança. Duas características comuns a todas elas são seu enfoque descentralizado – com o qual conseguiram reduzir a distância física entre o prestamista e o prestatário – e participativo, permitindo que os membros/clientes intervenham na tomada de decisões e na administração desses planos.

Os fundos comunitários de créditos rotativos, que utilizam recursos governamentais e doações ou créditos de doadores, tornaram-se uma forma efetiva e popular, ainda que de alcance reduzido, de fornecer crédito às mulheres. Quando bem administradas, essas organizações podem tornar-se sustentáveis e até aumentar seus fundos por meio dos juros dos créditos ou das poupanças coletivas. Apesar disso, elas muitas vezes apresentam problemas de sustentabilidade e tendem a desaparecer devido à inflação e à inadimplência dos prestatários.

Além dos serviços financeiros, alguns programas de crédito prestam serviços sociais, como educação sanitária, alfabetização e capacitação. Outros dedicam-se exclusivamente ao crédito ou a criar alternativas de geração de renda. Alguns exigem que os prestatários depositem suas poupanças, enquanto outros não fazem tal exigência.

Muitos desses programas conseguiram chegar às mulheres por meio de planos mistos ou de planos nelas focalizados.

Em muitos casos, o acesso das mulheres às cooperativas financeiras é mais limitado, porque os custos dos trâmites são elevados, e estes estão orientados preferencialmente para o setor formal. Isso pode ser solucionado com a simplificação dos requisitos e procedimentos a seguir com as mulheres.

Também há casos bem-sucedidos: alguns planos de crédito chegaram mesmo a tornar-se bancos de desenvolvimento para os pobres, como o Banco SEWA na Índia, o Banco Grameen de Bangladesh e o Bancosol da Bolívia, que começaram como planos paralelos de crédito e posteriormente transformaram-se em bancos.

O problema de todos eles é a forte dependência dos doadores e a dificuldade de atingir a auto-suficiência financeira.

Diferentemente do que ocorre com os bancos tradicionais, a capacidade desses planos de captar depósitos é limitada. Por

consequente, os fundos de que necessitam para fazer empréstimos e cobrir seus custos têm de vir de doações, depósitos obrigatórios, juros e comissões.

O papel das ONGs como pontes entre microempresários e instituições financeiras formais

As ONGs na América Latina tiveram papel de liderança no desenvolvimento de metodologias de crédito que respondem de forma efetiva e eficiente à demanda da mulher microempresária. Em projetos bem-sucedidos, como o PRODEM na Bolívia e o Actuar na Colômbia, a maioria dos prestatários era constituída de mulheres; essas ONGs atingiram níveis de viabilidade financeira que lhes permitiram evoluir até tornarem-se intermediárias financeiras formais (Bancosol e Finansol, respectivamente).

Um fator importante para o acesso das mulheres de baixa renda aos serviços financeiros é o papel que desempenham as ONGs como “intermediárias sociais”. A intermediação social visa criar vínculos entre os grupos de menor renda e as instituições que estão tentando oferecer-lhes serviços financeiros. Esses vínculos são importantes porque as microempresas de mulheres freqüentemente funcionam em suas próprias casas, e a interação de suas proprietárias com as instituições formais é limitada. Em alguns países, a alta taxa de analfabetismo entre as mulheres de baixa renda faz com que seja difícil para elas preencher as solicitações de crédito. Além disso, os microempresários de baixa renda usualmente não se vêem como clientes dos bancos comerciais e, portanto, não exploram as possibilidades de aceder a serviços financeiros.

Fonte: Almeyda, 1996.

A Casa da Mulher do Nordeste

A Casa da Mulher do Nordeste (Casa) é uma ONG sediada em Recife, capital de Pernambuco. Ela foi criada em 1980 por um grupo de mulheres militantes do coletivo feminista “Ação Mulher”. Seu objetivo principal é contribuir para a transformação das relações desiguais de gênero, com ênfase para o empoderamento das mulheres. Na prática, isso se traduz no apoio sistêmico à cadeia produtiva para a geração de renda, tendo como perspectiva o desenvolvimento humano sustentável. A metodologia utilizada para a consecução desse objetivo é a construção de processos educativos de intervenção nas políticas públicas e de facilitação do acesso a recursos técnicos e financeiros. Isso faz parte do processo de construção da autonomia e valorização das mulheres como sujeitos econômicos e políticos.

Com o objetivo de atender às necessidades das mulheres acompanhadas pela Casa da Mulher do Nordeste e de viabilizar e incrementar sua atividade produtiva, foi criado em 1992 o Fundo de Empréstimo Coletivo (FEC), subsidiado pela Agência de Cooperação Holandesa/ICCO. O objetivo era atender os seis grupos contemplados nos projetos da Casa da Mulher do Nordeste naquele momento. Em 1999, o programa recebeu o apoio da Terre des Hommes, o que possibilitou sua ampliação e reestruturação, em termos de instrumentos utilizados, metodologia, divulgação. O programa passou então a ser chamado de Sistema de Crédito Orientado à Mulher (SISCOM), com ênfase nos processos de acompanhamento e capacitação oferecidos às mulheres atendidas. O SISCOM oferece às mulheres acesso a recursos financeiros com custo e prazo adequados às suas necessidades e condições, estimula o aumento e qualidade de bens e serviços, promovendo a viabilidade e sustentabilidade dos seus negócios e fortalecendo a auto-estima das mulheres. O programa ampliou o atendimento para mulheres produtoras individuais e/ou organizadas em grupos, que desenvolvem diversas atividades de geração de renda: confecção, artesanato, marcenaria e serviços em geral.

O Siscom é destinado a mulheres em condições de vulnerabilidade, tais como: baixa escolaridade, pobreza, situação de chefia familiar e vítimas de violência doméstica. Ele financia a compra de máquinas e equipamentos, móveis, utensílios e matéria-prima destinada à produção. Adota uma metodologia específica de liberação do crédito, que envolve a análise da demanda e a construção – em conjunto com a produtora – de um estudo de viabilidade do empreendimento, por meio de um plano de negócio simplificado. Esses procedimentos se dão a partir de visitas e entrevistas, nas quais se observa a real necessidade do crédito, a capacidade de endividamento da produtora, a análise do retorno esperado, a capacidade de crescimento e as condições de vida. A cliente é acompanhada sistematicamente durante a vigência do contrato e, após o seu término, se faz uma avaliação de impacto, que busca apontar as melhorias conquistadas na qualidade de vida e nas relações familiares e de gênero, no crescimento produtivo, nas condições de trabalho, além de procurar construir novas perspectivas para o futuro.

As mulheres atendidas pelo Siscom também participam de outras atividades oferecidas pela Casa da Mulher do Nordeste, tais como: oficinas temáticas de gênero, cidadania e gestão, seminários, feiras e atos públicos que visam estimular e promover a auto-estima e a autonomia das mulheres como sujeitos do seu desenvolvimento. A articulação dos projetos e atividades desenvolvidas pela Casa da Mulher do Nordeste realiza-se através da Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste, que hoje articula 300 mulheres.

Nos últimos três anos de operacionalização do programa de microcrédito foram atendidas mais de 2 mil mulheres e liberados 380 créditos. O valor dos empréstimos varia entre R\$ 500,00 e R\$ 850,00, e capital de giro é o item mais solicitado.

Com esse tipo de atuação, a Casa da Mulher do Nordeste define um campo político no debate local acerca da importância e necessidade de continuidade de uma linha de crédito específica para mulheres. Ela entende que as ofertas de crédito no Brasil estão longe de atender às demandas, sobretudo das mulheres inseridas no setor informal da economia e duplamente marginalizadas – por não terem as garantias convencionais exigidas pelos bancos para efetuar as transações creditícias e, sobretudo, por não serem reconhecidas e valorizadas enquanto sujeitos econômicos.

O Foro de Mulheres Trabalhadoras da Índia (FMT)

O FMT foi criado em 1978 para organizar as trabalhadoras pobres das favelas de Madras. Desde então tem aumentado a quantidade de filiadas, e a organização tem se estendido para outras localidades. As filiadas desempenham diferentes ofícios. As ativistas incentivam as mulheres para que formem grupos de 20 a 30 membros, que geralmente se reúnem por ocupações e bairros. Cada grupo elege uma dirigente, e as dirigentes dos grupos elegem a dirigente regional para ocupar um posto no diretório do FMT. Inicialmente, a organização obtinha créditos dos bancos comerciais, mas em 1981, devido às limitações que estes lhes impunham, estabeleceu sua própria cooperativa de crédito, denominada Sociedade de Crédito das Mulheres Trabalhadoras (SCMT), que outorga créditos a uma taxa efetiva em torno de 8%. Os grupos começam com pequenos créditos a curto prazo. Seguindo procedimentos menos formais que os dos bancos tradicionais, identificam as clientes por meio de fotografias, em vez da assinatura. Cada dirigente de grupo assume a responsabilidade pelos créditos das filiadas e supervisiona as solicitações e as amortizações; por outro lado, o grupo usa sua influência para assegurar que os membros reembolsem os empréstimos. A taxa de reembolso é superior a 90%.

Fontes: Arunachalam, 1991 e Llanto, 1991.

B.4
Instituições
bancárias
tradicionais que
oferecem
soluções
alternativas

Alguns programas de crédito cresceram até tornarem-se instituições financeiras formais. Os casos mais conhecidos são o Banco Grameen de Bangladesh, o Banco SEWA da Índia e o Bancosol da Bolívia, que se diferenciam dos bancos comerciais pelo fato de suas atividades visarem objetivos de desenvolvimento e erradicação da pobreza. Eles trabalham com um universo muito amplo de prestatários pobres e oferecem uma gama limitada de serviços, que giram em torno do crédito.

Há também bancos que abriram programas de crédito para microempresas. É o caso de três bancos no Chile, que operam com um subsídio estatal que lhes permite cobrir custos de operação. Mas o caso mais bem-sucedido, que não utiliza nenhum tipo de subsídio, é o da instituição-líder nesse país: o programa Banestado Microempresas, do Banco do Estado do Chile. Esse programa serviu de principal inspiração para o Crediamigo, do Banco do Nordeste.

No Brasil, o microcrédito, as incubadoras de cooperativas populares e as novas formas de autogestão e propriedade formam um amplo movimento denominado economia solidária e agricultura familiar, que abre espaço para a geração de emprego e renda para os setores marginalizados do processo econômico.

O microcrédito, visto como recurso de integração de empreendimentos populares ao processo de desenvolvimento dentro de uma ótica não-excludente, pode desempenhar papel estratégico no campo das políticas de emprego e renda e de combate à pobreza.

Para que isso aconteça, é necessário compreender que os subsídios ou as ações das ONGs e organizações similares não conseguem atender os vários milhões de microempresários, trabalhadores autônomos e outros potenciais clientes de programas de microcrédito (dos quais uma proporção muito importante é composta de mulheres). As ONGs e organizações similares ainda têm uma capacidade limitada para aumentar a escala das suas operações, atingir grande número de clientes e desenvolver a capilaridade necessária para cobrir todo o território nacional. É necessário criar um amplo sistema, com entidades bancárias que possam outorgar microcrédito em dimensões mais amplas. No Brasil, iniciativas recentes caminham nessa direção.

O Banco Grameen

O Banco Grameen outorga crédito num universo onde o acesso individual a esse serviço está ligado à responsabilidade e aos antecedentes do grupo como pagador. Os trâmites para um empréstimo começam com cinco voluntários que possuem menos de 50 frações de terra e entram em acordo para formar um grupo no qual responderão pelo conjunto dos empréstimos obtidos. Os empregados do Banco Grameen organizam os grupos e fazem reuniões semanais para ensinar a seus membros as normas e regulamentos do banco e observar uma disciplina financeira e social. Esse método usa a pressão dos pares para supervisionar e garantir o cumprimento dos contratos, oferece uma estrutura para incentivar os prestatários a amortizar as dívidas e ajuda a distinguir bons e maus pagadores. As operações de crédito são transparentes: a seleção dos créditos, as solicitações e outros assuntos são manejados publicamente em reuniões semanais obrigatórias, e as decisões são adotadas por consenso. A taxa de reembolso tem permanecido constante, acima de 90%. O banco aplica o princípio de mobilizar as poupanças como uma parte integral das operações de crédito. Essas poupanças são uma fonte interna de fundos para continuar também concedendo créditos e também são utilizadas para cobrir riscos produtivos e créditos não pagos por causas tais como morte do devedor, incapacidade ou desastres naturais. Para identificar a população-alvo não se leva em consideração apenas a quantidade de terras que possuem, mas também outros fatores que reforçam a focalização: os membros dos grupos se auto-selecionam, o alto custo de participação (para as famílias com terras) devido às reuniões semanais e o pequeno montante dos créditos. Em oito anos, a quantidade de membros do Banco Grameen aumentou em 840%, alcançando um total de 1.614.000 pessoas em meados de 1993. Aproximadamente 94% dos beneficiários são mulheres. Em 1985, 59,1% do total cumulativo de empréstimos desembolsados foram distribuídos entre mulheres; em 1992, essa proporção foi de 79,8%. Em 1998, o número de microempresas chegou a 2 milhões, e a proporção de mulheres aumentou para 95%.

Fonte: Khandker, Khalily e Khan, 1994; Pearl e Phillips, 2001.

O Banco SEWA

Inicialmente, a Associação de Trabalhadoras Autônomas da Índia (SEWA) atuou como intermediária entre os prestatários e os bancos nacionais. Usando sua influência e oferecendo-se como avalista, a SEWA conseguiu que os bancos concedessem créditos com juros baixos para suas filiadas. Estas tiveram tantos problemas com os trâmites bancários, os formulários, os horários de atenção ao público e a pouca disposição dos empregados homens dos bancos, que a SEWA decidiu estabelecer seu próprio banco, registrado como cooperativa em 1974. A SEWA supervisiona as solicitações de crédito e acompanha de perto o reembolso; além disso, oferece assistência técnica a seus clientes para ajudá-los a decidir quais as atividades que vão empreender e para melhorar suas qualificações. O banco outorga créditos com fins produtivos: compra de ferramentas, capital de trabalho, capital de investimento (uma casa, uma adega ou um espaço de trabalho, por exemplo). A maioria dos empréstimos da SEWA não tem garantia (79% em 1987). Eles estão respaldados pelas referências oferecidas por uma pessoa, por uma pesquisa dos antecedentes da solicitante e pelo seu ofício. Na maioria dos casos em que os créditos têm garantia, essa consiste nas jóias da prestatária, consideradas geralmente como a única propriedade que uma mulher pode ter. Os prestatários têm de comprar ações do banco equivalentes a 5% do montante do crédito e devem abrir uma conta de poupança. Em 1989, quando fez 15 anos, a SEWA tinha mais de 11 mil poupadores e havia concedido mais de 6 mil créditos a seus membros. O SEWA Bank promove a poupança, pois os organizadores do banco comprovaram que as mulheres têm mais necessidade de poupar do que de contrair dívidas, o que fazem somente em casos de emergência. Os empregados da SEWA que se dedicam a promover a poupança visitam as mulheres em suas casas ou locais de trabalho, durante a jornada de trabalho, para que estas possam depositar facilmente suas poupanças. Em 1989, os depósitos chegaram a 15,6 milhões de rúpias.

Fonte: Rose, 1992.

Portosol

A Portosol foi a primeira instituição de microcrédito no Brasil constituída com recursos de órgãos governamentais, instituindo o microcrédito como política pública de desenvolvimento. Seu modelo vem sendo reproduzido em vários municípios brasileiros.

A iniciativa da criação da Portosol, pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foi possível depois da aprovação de legislação municipal, em 1993, que permitia ao município a criação de um banco municipal para atuar como agência municipal de fomento às atividades produtivas. A Prefeitura de Porto Alegre, em parceria com o Prorenda - Microempresas/RS e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), realizaram estudos e debates para desenvolver um modelo para a organização a ser criada.

A partir de um amplo debate foi constituída, em 1995, uma associação civil autônoma de caráter público não-estatal, a Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC). Seus objetivos foram assim definidos: facilitar a criação, crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, associados ou não e dirigidos por pessoas de baixa renda, a fim de fomentar o desenvolvimento com equilíbrio social de Porto Alegre e de outros municípios do Estado do Rio Grande do Sul, bem como criar tecnologias e transferi-las para entidades afins, desde que os objetivos dessas organizações sejam compatíveis com os da Portosol. Uma legislação aprovada posteriormente permitiu a participação do município de Porto Alegre como sócio-fundador numa associação civil com a finalidade de apoiar e ampliar os serviços microfinanceiros.

Outras instituições foram sendo agregadas a esse conjunto de parceiros, algumas das quais com aporte de recursos financeiros para concessão de crédito; outras, com variadas formas de colaboração, como apoio técnico, cessão de espaço físico etc. A Prefeitura de Porto Alegre e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul contribuíram, respectivamente, com R\$ 700 mil e R\$ 350 mil. A GTZ, ativa participante desde o início do processo, além do custeio de despesas do trabalho de consultoria técnica e metodológica para estudos de implantação, doou, depois da inauguração, R\$ 306,4 mil para a constituição do fundo e para gastos administrativos. A Inter-American Foundation, agência norte-americana de cooperação internacional, doou R\$ 223,7mil. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul (SEBRAE/RS) efetuaram empréstimos em condições vantajosas de amortização, resultando em um fundo rotativo de créditos da ICC Portosol, em julho de 2000, de R\$ 7,6 milhões. A Caixa Econômica Federal (CEF) cedeu espaço físico à ICC Portosol em uma de suas agências, no centro da cidade de Porto Alegre.

Os fundadores da ICC Portosol são a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a Federação das Associações Empresariais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre. Seu conselho de administração é composto por representantes dessas entidades mais quatro representantes da sociedade civil: um do Orçamento Participativo de Porto Alegre e três com experiência e notório saber técnico nos assuntos próprios da Portosol.

As linhas de crédito oferecidas pela Portosol são: a) capital fixo para financiar compra de equipamentos e máquinas, novos ou usados, reformas e pequenas construções; b) capital misto – linha de crédito que financia capital de giro e capital fixo no mesmo investimento; c) capital de giro; d) capital de giro especial para o pagamento do 13º salário dos funcionários; e) financiamento para pagamento de IPVA e IPTU (com o crédito IPVA / IPTU Portosol os pequenos empresários pagam seus encargos à vista, aproveitando os descontos oferecidos pelo governo, e parcelam o empréstimo em até 12 meses); f) compra ou troca de veículo.

Entre as inovações da Portosol está a criação dos “grupos solidários”, que consistem na organização voluntária de três a cinco empreendedores (donos) com atividades econômicas independentes. Cada participante do grupo recebe um crédito, cujo valor pode variar dentro da mesma ordem de grandeza. O crédito global será de responsabilidade solidária de todos os membros do grupo, ou seja, todos são devedores solidários até a quitação plena dos créditos concedidos a cada um dos participantes.

Fonte: www.portosol.com.
Síntese feita por Vera Soares, set. 2003.



Orientações para a ação

Os resultados positivos dos enfoques examinados deram-se em contextos específicos, de modo que não podem ser reproduzidos sem que sejam analisadas as limitações e as oportunidades apresentadas em tais contextos.

Alguns enfoques podem ser mais pertinentes que outros, dependendo dos contextos socioeconômicos, institucionais e culturais.

Não obstante, a rica experiência das últimas décadas oferece algumas lições importantes sobre a oferta de serviços financeiros para os trabalhadores pobres, e em particular para as produtoras e empreendedoras de baixa renda.

C.1 **Lições** **aprendidas**

Os pobres – homens e mulheres – são sujeitos de crédito

A lição mais importante das experiências levadas a cabo nos últimos anos é que os pobres, e principalmente as mulheres pobres, contrariamente à opinião geral e às práticas bancárias dominantes, são ótimos sujeitos de crédito. Vários estudos indicam que as mulheres são melhores pagadoras que os homens. Dependendo das modalidades operativas e dos aspectos institucionais de um determinado programa, as pessoas em situação de pobreza podem usar o crédito de forma produtiva e ter uma capacidade de poupança bastante grande.

Para as mulheres, em particular, isso significa uma possibilidade de fortalecer-se econômica e socialmente. Acedendo ao crédito, as mulheres adquirem maior responsabilidade e poder de decisão nas suas empresas ou pequenos negócios e uma nova forma de relacionar-se com o entorno (familiar, comunitário, social). O controle efetivo das mulheres sobre o uso do crédito pode ter um impacto positivo e significativo na modificação das relações de poder dentro de suas famílias e contribuir para o fortalecimento da sua posição na sociedade. Por isso é muito importante estabelecer mecanismos de acompanhamento que permitam conhecer o impacto dos serviços de crédito também nesse sentido (e não apenas nas variáveis econômicas, tais como capacidade de pagamento e vendas).

É fundamental considerar que as mulheres enfrentam muitas dificuldades para acessar o crédito disponível no sistema bancário. Para revertê-las é importante promover ações de capacitação das mulheres, sensibilizar os bancos para as especificidades das mulheres, bem como desenvolver ações que garantam as condições básicas para acessar o crédito, como por exemplo a documentação civil.

Responsabilidade coletiva em vez de garantia com penhor

A inovação mais importante introduzida nos diversos modelos de crédito é a substituição da exigência de garantias com penhor, sobretudo na forma de terras, pela responsabilidade coletiva. A participação das mulheres tende a ser significativamente maior nos planos que se baseiam nesse mecanismo de solidariedade grupal. A responsabilidade do grupo permite que seus membros contratem créditos sob a estrita supervisão coletiva, reduz o custo dos créditos ao fazer um “pacote” com um conjunto de operações pequenas e simplifica a tarefa de controlar o reembolso dos empréstimos. O grupo também atua como apoio para promover a participação das mulheres em atividades de crédito com as quais elas não estão muito familiarizadas. O sucesso desse enfoque reside na formação de pequenos grupos homogêneos, na seleção cuidadosa e na capacitação de seus membros, bem como no interesse comum de procurar atingir objetivos que vão além da obtenção de crédito.

Substituir os requisitos tradicionais de garantia

Embora a responsabilidade coletiva tenha muitas vantagens, é necessário prestar atenção às condições específicas de cada contexto. Em certos casos, o campo de aplicação e a viabilidade da responsabilidade grupal podem ver-se limitados, por exemplo, pela

demora dos procedimentos. Por outro lado, quando o montante total de crédito é muito grande, a operação pode tornar-se perigosa e colocar os prestatários em posição vulnerável, por causa dos mecanismos de garantia exigidos. Além disso, esses mecanismos podem prejudicar também os pequenos empresários que têm um maior nível de produtividade, porque passam a depender de outros para obter a parte do crédito que lhes corresponde. Esse ponto indica que a escolha dos indivíduos que irão compor o grupo deve ser cuidadosa e ter como critério uma certa homogeneidade entre as pessoas em termos do montante dos créditos solicitados e de sua localização geográfica (a proximidade física é importante para que o controle social dentro do grupo seja exercido sem grandes dificuldades).

Adotar os pontos fortes do crédito não formal

Outras inovações que contribuem para superar os obstáculos limitadores do acesso das mulheres ao crédito formal são oferecidas no setor financeiro informal: formulários e procedimentos mais simples, vínculos de pagamento mais freqüentes e flexíveis, canais de informação acessíveis às mulheres e agências localizadas perto dos lugares de trabalho ou da residência das mulheres. Outras experiências evidenciam que a atuação do agente de crédito, ou seja, da pessoa que oferece o serviço de crédito e posteriormente acompanha de perto o desenvolvimento do empreendimento, é um fator muito relevante para o sucesso das operações. A participação das mulheres em alguns programas de crédito aumentou depois que começaram a lhes oferecer aulas de alfabetização e ensinar as operações aritméticas básicas. Assim, não é raro comprovar que as mulheres representam mais da metade dos prestatários, mesmo nos planos não voltados especificamente para elas.

O papel das políticas públicas

As políticas macroeconômicas e o quadro regulatório incidem poderosamente nas intervenções diretas em favor das micro e pequenas atividades econômicas dos pobres que se desenvolvem em escala pequena e muito pequena. Até pouco tempo atrás, as políticas governamentais davam pouca atenção para o desenvolvimento da microempresa. As políticas de preços, licenças, infra-estrutura e comércio tendem a favorecer as grandes operações do setor formal. As reformas legislativas, das políticas para o setor financeiro e aquelas relacionadas ao direito de propriedade das mulheres (que têm muita importância em virtude dos requisitos de garantia), assim como as

ações de apoio estatal para as instituições que trabalham com as mulheres em situação de pobreza, representam mecanismos indispensáveis para aumentar o acesso ao crédito.

Os compromissos das conferências internacionais

Os compromissos e as declarações decorrentes de conferências globais tais como a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995) e em particular a Cúpula sobre Microfinanças (Washington, 1997) demonstraram a importância do acesso das mulheres aos serviços financeiros como um eixo fundamental das estratégias de desenvolvimento e erradicação da pobreza.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) em seu Programa de Ação, Capítulo 2, sobre a erradicação da pobreza, recomenda:

- ✍ “Examinar os quadros jurídicos, institucionais e de regulamentação que restringem o acesso ao crédito em condições razoáveis daqueles que vivem na pobreza, especialmente as mulheres” (Parágrafo 33, item a).
- ✍ “Fortalecer e melhorar a assistência técnica e financeira oferecida aos programas de desenvolvimento da comunidade e de auto-ajuda, bem como fortalecer a cooperação entre os governos, organizações da comunidade, cooperativas, instituições bancárias juridicamente constituídas ou não, empresas privadas e organizações internacionais, com o objetivo de mobilizar a poupança local, promover a criação de redes financeiras locais, e oferecer mais créditos além de melhor informação sobre mercados aos pequenos empresários, pequenos agricultores e a outros trabalhadores autônomos de baixa renda, cuidando especialmente para que as mulheres tenham acesso a esses serviços” (Parágrafo 31, item f).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing) conclama a:

- ✍ “Empregar metodologias de poupança e crédito que levem em consideração a mulher que vive na pobreza e adotar enfoques inovadores para reduzir os custos das transações e redefinir os riscos” (Parágrafo 63, item a);
- ✍ “Apoiar, mediante o fornecimento de capital e recursos, as instituições financeiras que prestam serviços às mulheres de baixa renda responsáveis por microempresas e empresas de pequena escala e produtores, tanto no setor estruturado quanto no não estruturado” (Parágrafo 64).

A III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (Durban)

A Declaração da Conferência de Durban faz uma série de recomendações no sentido de ampliar as possibilidades de acesso das populações afrodescendentes e vítimas do racismo e outras formas de intolerância ao crédito como um instrumento importante da luta contra a pobreza:

✍ Insta os Estados a promoverem e apoiarem, quando necessário, a organização e o funcionamento de empresas cujos proprietários são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, promovendo igualdade de acesso ao crédito e programas de treinamento (Parágrafo 103);

✍ Insta os Estados a incentivarem as organizações não-governamentais e o setor privado a: promoverem a criação, o crescimento e a expansão de negócios voltados ao aprimoramento das condições econômicas e educacionais em áreas desassistidas e em situação de desvantagem, pelo aumento do acesso ao capital por meio, entre outras coisas, de bancos de desenvolvimento comunitário, reconhecendo que novas empresas podem ter um impacto dinâmico e positivo nas comunidades carentes; e a trabalharem com o setor privado para criar empregos e ajudar a manter os empregos existentes, estimulando o crescimento industrial e comercial em áreas economicamente desprovidas (Parágrafo 104 b);

✍ Insta os Estados e incentiva o setor privado e as instituições financeiras internacionais e de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais, a promoverem a participação de indivíduos e grupos de indivíduos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, nas tomadas de decisões econômicas, culturais e sociais em todas as etapas, particularmente no desenvolvimento e implementação de estratégias de diminuição da pobreza, projetos de desenvolvimento e programas de assistência ao mercado e ao comércio (Parágrafo 112);

✍ Insta os Estados a promoverem acesso igual e efetivo a todos os membros da comunidade, especialmente àqueles que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, nos processos decisórios da sociedade em todos os níveis, e, em particular, em nível local, e também insta os Estados e incentiva o setor público a facilitarem sua participação efetiva na vida econômica (Parágrafo 113);

✍ Insta todas as instituições financeiras multilaterais e de desenvolvimento, em particular o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio e os bancos de desenvolvimento regionais, a promoverem, de

acordo com seus orçamentos ordinários e os procedimentos de seus órgãos diretores, a participação de todos os membros da comunidade internacional nos processos decisórios em todas as etapas e níveis a fim de facilitar o desenvolvimento de projetos e, quando necessário, o acesso a programas de comércio e mercado (Parágrafo 114).

A Declaração da Cúpula sobre Microfinanças (1997) - Os pobres são invisíveis no mercado financeiro tradicional

O setor financeiro tradicional ignora, em geral, a energia investida pelas pessoas mais pobres para ajudarem-se a si mesmas mediante o trabalho autônomo. Considera que os pobres não são um mercado rentável para as operações financeiras, porque tradicionalmente os mais pobres não são percebidos como sujeitos de crédito e carecem de capacidade de poupança. Além disso, usando os métodos bancários tradicionais, outorgar um crédito de US\$ 10 mil ou US\$ 100 mil custa praticamente o mesmo que conceder um crédito de US\$ 100. Por isso, os mais pobres se vêem obrigados a acudir a prestamistas tradicionais, que podem lhes cobrar taxas de juros de até 10% ao dia. Tendo que pagar essas taxas exorbitantes, os pobres continuam sendo tão ou mais pobres e freqüentemente também transferem suas dívidas para as gerações futuras.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1 bilhão de pessoas, que representam os 20% mais pobres da população mundial, participam com apenas 1,4% do Produto Nacional Bruto de todo o mundo e com apenas 0,2% dos créditos comerciais.

O acesso das mulheres aos recursos essenciais é particularmente limitado, apesar de seu trabalho representar uma contribuição fundamental para as economias dos países em desenvolvimento. Nos países africanos, por exemplo, as mulheres representam mais de 60% da força de trabalho agrícola e contribuem com 80% da produção de alimentos, mas recebem menos de 10% de todos os créditos outorgados aos pequenos agricultores.

Nos países industrializados, tanto o crédito como outros serviços de apoio às atividades autônomas continuam sendo escassos, e os fundos que poderiam apoiar as instituições que emprestam dinheiro aos mais pobres são ainda mais reduzidos. Por outro lado, a necessidade desse tipo de recursos é crescente, já que, nos anos 80, inverteu-se a tendência de queda do emprego autônomo, que estava se

manifestando desde longa data nos países industrializados. Neste momento, o trabalho autônomo está crescendo mais rapidamente que o emprego total, de acordo com dados da Organização Econômica para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD). Por sua vez, na América Latina, segundo a OIT, desde a década de 80 as microempresas e o trabalho autônomo são responsáveis pela grande maioria dos novos empregos gerados. Em 2002, esses dois segmentos respondiam por 39,7% do total de ocupações na América Latina.⁴ No Brasil, em 2001, esse número atingiu 36,6% (OIT, 2003).

Os dados da OIT também indicam que os assalariados das microempresas e os trabalhadores por conta própria que não têm capital são, ao lado dos/as trabalhadores/as no serviço doméstico, aqueles que apresentam os rendimentos mais baixos em todo o mercado de trabalho.

Microfinanças: fortalecendo os pobres para superar a pobreza

Os programas de microfinanças outorgam pequenos créditos aos pobres para que implementem projetos de auto-emprego geradores de renda para atender suas necessidades e as das suas famílias. Na maioria dos casos, além de créditos para trabalhar autonomamente, os programas de microfinanças oferecem a seus clientes uma combinação de serviços e recursos. Esses serviços adicionais habitualmente consistem em sistemas de poupança, promoção e capacitação, bem como em apoio da parte de seus pares. Os programas de microfinanças podem ser uma ferramenta poderosa contra a pobreza, como já foi demonstrado em várias situações. Estima-se que neste momento eles atinjam aproximadamente 8 milhões de pessoas muito pobres nos países em desenvolvimento.

Nos países industrializados, os programas de apoio financeiro às microempresas ainda são recentes, apesar de terem crescido notavelmente na última década. Por exemplo, dez anos atrás existiam nos Estados Unidos menos de dez e hoje há em torno de 300 programas que habilitaram dezenas de milhares de pessoas para iniciar e operar seus próprios negócios. Na Europa, a França é o único país que criou, em 1989, um programa de microfinanças em grande escala, chamado Associação pelo Direito à Iniciativa Econômica. Na Bélgica, Alemanha e Reino Unido estão sendo formulados programas semelhantes. Nos antigos países socialistas da Europa Oriental foram criados uns poucos programas desse tipo,

⁴ Esse dado não inclui as ocupações no setor agrícola.

entre os quais se encontram o projeto Fundos Locais de Crédito da Albânia e o Mikrofund na Polônia. Os programas do mundo industrializado têm proporcionado uma combinação de crédito e formação, além de fornecerem assistência técnica para capacitar os microempresários na gestão de seus negócios em economias complexas e muito regulamentadas.

No Brasil, como já foi assinalado, o impacto desses programas ainda é reduzido, e as medidas dirigidas à sua ampliação são recentes. Uma mudança de rumo no setor de microfinanças brasileiro poderia contribuir para a solução dos problemas de baixa produtividade dos pequenos empreendimentos e, nesse sentido, fortalecer os programas de combate à pobreza. Várias medidas e iniciativas foram tomadas a partir de 2001, produzindo aberturas na legislação, por exemplo, para as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).⁵ Mais recentemente, a partir de 2003, algumas mudanças importantes foram introduzidas. Em primeiro lugar, a definição de uma legislação de incentivo aos bancos comerciais para atuarem no setor das microfinanças; em segundo lugar, as iniciativas tomadas pelos bancos públicos na oferta de microcrédito. Atualmente, o BNDES e o SEBRAE constituem as instituições provedoras de recursos financeiros para as instituições de microcrédito.

Mobilização das poupanças

A menos que tenham um acesso irrestrito a fundos de baixo custo, os programas de crédito estão obrigados a insistir na mobilização das poupanças pessoais. Isto se vincula diretamente à capacidade dos programas de crédito de levar sua cobertura a uma quantidade cada vez maior de pobres, que é o calcanhar de Aquiles dos planos existentes.

Valorizar e promover o intercâmbio de experiências

Uma importante lição dos programas-piloto sobre serviços de crédito implementados nas últimas décadas é o reconhecimento da importância de compartilhar conquistas e fracassos. Ainda que cada situação seja única e requeira um enfoque social, econômico e cultural adequado, foi possível avançar muito graças à troca de experiências dentro dos países, de um país para outro, de uma região para outra e em todos os níveis de ação.

⁵ Para uma descrição da legislação até 2003 ver: Conselho do Comunidade Solidária, 2002.

C.2 **Temas em** **discussão**

O microcrédito como parte de uma política de desenvolvimento produtivo

Os programas de microcrédito devem ser parte de uma política mais integrada de desenvolvimento produtivo dirigida aos micronegócios. Isso significa que o microcrédito deve ser um dos componentes importantes dessa política, ao lado de outros, tais como capacitação, acesso aos mercados, informação, inserção nas cadeias produtivas etc.

A integração desses diversos componentes é ainda mais importante no caso das mulheres, já que o acesso delas a esses vários elementos é mais precário, o que explica o fato de suas atividades produtivas se desenvolverem em geral em condições mais adversas: menos capital, menor escala, menos volume de vendas e menos renda.

Estratégia minimalista versus “crédito e algo mais”

Com a formação e a assistência técnica aumentam as probabilidades de que as mulheres pobres, que carecem de educação formal e têm poucos conhecimentos técnicos e capacidades gerenciais, façam uso produtivo do crédito, aumentando a produtividade e a renda. Por outro lado, há exemplos de programas mínimos (que se limitam aos serviços financeiros) cujos efeitos na renda dos prestatários têm sido tão fortes quanto os dos programas que oferecem “crédito e algo mais”.

O debate sobre esses enfoques está em curso. Aqueles que preferem os programas exclusivos de crédito argumentam que a capacitação e a assistência técnica encarecem os custos dos programas de crédito, sobrecarregam as tarefas administrativas e aumentam os custos para os beneficiários, sem que isso se traduza em benefícios tangíveis imediatos. Ainda não há acordo sobre como e em que condições se devem agregar aos programas de crédito serviços complementares, tais como formação profissional. Em todo caso, a vinculação do microcrédito a esses outros serviços não deve ser vista como algo obrigatório, mas sim como parte de uma política que deve incluir também oportunidades para que os beneficiários e beneficiárias possam ter acesso a esse outro tipo de serviço.

Subsídios e sustentabilidade

Nem todos os programas de crédito podem cobrir seus custos de operação e seus custos indiretos, ou recuperar seus investimentos iniciais, sem contar com doações e créditos dos bancos de desenvolvimento ou de outras fontes de financiamento. Para continuar funcionando, os programas especiais de crédito devem

enfrentar a questão da viabilidade econômica. Devem aplicar taxas de juros suficientemente elevadas para serem capazes de cobrir esses custos, manter o seu capital e não ficar atrás da inflação, mas sem correr o risco de limitar o acesso dos pobres a seus serviços. Por outro lado, devem funcionar eficientemente para manter baixos os custos do crédito.

Em muitos casos há um conflito entre a necessidade de ampliar o alcance dos programas de microcrédito, especialmente quando se pretende atingir os setores mais desfavorecidos da população (entre eles as mulheres), e a sua sustentabilidade financeira.

Subsidiar as taxas de juros dos créditos para os pobres pode criar problemas de sustentabilidade das operações a médio e longo prazo. Por outro lado, experiências bem-sucedidas mostram que, num número grande de casos, pequenas unidades produtivas que sofrem aguda escassez de capital podem pagar as taxas de juros relativamente altas que caracterizam as operações auto-sustentáveis porque o crédito obtido – ainda que reduzido – lhes permite aumentar significativamente a produtividade. Os pobres que operam esse tipo de microempresas em muitos casos são capazes de pagar as taxas de juros necessárias para manter a sustentabilidade das operações de microcrédito, uma vez que habitualmente estas são mais baixas que as que utilizam as fontes informais de crédito, tais como os prestamistas.

Por outro lado, muitos programas bem-sucedidos subsidiam o custo do crédito para ampliar o acesso às populações pobres. Apesar de existir um amplo acordo acerca da necessidade de maior auto-suficiência dos serviços de microcrédito, ainda há muita discussão sobre se é possível e se cabe aos programas dirigidos ao alívio da pobreza recuperar todos os seus custos.

Muitas das atividades produtivas de uma parcela importante dos pobres não têm condições de dar os saltos de produtividade que possibilitariam pagar juros altos. Uma proporção muito significativa das pessoas nessas condições é composta de mulheres que não têm condições de participar de mercados rentáveis de microcrédito, devido a uma série de razões, como o fato de elas frequentemente não controlarem os bens ou ativos familiares. Tal fato condena as mulheres, quando privadas de capital, a operar, no máximo, unidades produtivas muito pequenas, frequentemente dirigidas a atividades economicamente marginais que, em consequência, são incapazes de

obter crédito, ou, quando muito, conseguem obter apenas créditos muito reduzidos. Portanto, é importante encontrar soluções também para esse tipo de situação.

O custo de chegar à população em situação de pobreza, e em particular às mulheres pobres, incluindo serviços complementares ao crédito, tais como a capacitação e a assessoria gerencial, pode e deve ser aceito como um investimento social e econômico importante. Não se deve interpretar o conceito de sustentabilidade apenas com critérios financeiros estreitos e de curto prazo, mas também numa dimensão de desenvolvimento socialmente sustentável de longo prazo.

Em resumo

Este módulo analisou os principais processos que impedem o acesso dos pobres aos serviços formais de crédito. Estes consideram que é demasiadamente arriscado e caro trabalhar com os pobres, e os produtores de baixa renda sentem-se desanimados e sem incentivo devido aos procedimentos complexos e exigentes dos bancos.

Este módulo também examinou os fatores que fazem com que as mulheres tenham acesso ainda mais limitado aos serviços financeiros, incluindo as presunções indemonstráveis dos bancos a seu respeito e a necessidade de que os homens sejam seus avalistas. Por causa disso, para as mulheres é ainda mais necessária que para os homens a implementação de uma estratégia de subsistência que recorra a fontes informais de crédito, tais como a família ou os prestamistas. Estes impõem menos limitações, mas também têm desvantagens: com frequência são caros, emprestam pouco capital e fomentam as relações de paternalismo, entre outras coisas.

No curso deste módulo fez-se um levantamento de diferentes enfoques para o fornecimento de serviços financeiros, em particular serviços de crédito, e foram analisadas as vantagens e desvantagens de mecanismos alternativos, tais como os planos de crédito especiais, intermediários e paralelos. Também foram apresentados, de maneira concisa, alguns estudos de caso em diferentes partes do mundo e os fatores de seu êxito ou fracasso.

As orientações para a ação enunciaram as principais conclusões de experiências recentes bem-sucedidas: tanto os pobres como as mulheres são sujeitos de crédito. Sublinharam-se os caminhos que podem seguir as ações do setor público para facilitar o acesso das mulheres aos serviços financeiros. Isto requer, entre outras coisas, a participação do Estado e de outros atores da sociedade civil para criar um ambiente macroeconômico e jurídico mais propício para os pequenos empresários com poucos recursos, e em particular para as mulheres. Outras medidas consistem na adoção de procedimentos flexíveis nos planos informais e na mobilização da poupança. Um aspecto-chave é o investimento em serviços para fortalecer os empresários pobres e especialmente as mulheres.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS-CUT; Sebrae, 2004.
- ABUGRE, C. When credit is not due: financial services by NGOs in Africa. *Small enterprise development*, Genebra, v. 4, n. 4, dez. 1993.
- ALMEYDA, G. *Money matters: reaching women entrepreneurs with financial services*. Washington: Unifem; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1996.
- ARRUDA, Marcos. *Sócioeconomia solidária: desenvolvimento de baixo para cima*. Rio de Janeiro: PACS, 1998.
- ARUNACHALAM, J. *Credit needs of women workers in the informal sector*. case study of Working Women's Forum. Kuala Lumpur: APDC, 1991.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Democratização do crédito no Brasil: principais desafios: atuação do Banco Central*, nota técnica Dinor. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 30/10/2003.
- BANCO CENTRAL DE PARAGUAY. *Programa Global de Crédito para a Microempresa*. Memória, Resultados y Perspectivas. Assunção, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Sustainable banking with the poor: financial sustainability for credit programmes: a travel survival guide*. Washington, D. C., 1997.
- BITTENCOURT, Gilson. *Cooperativismo de crédito solidário: constituição e funcionamento*. 2. ed. Brasília: NEAD, 2001. (Estudos do NEAD).
- BUECHLER, S. The key to lending to women microentrepreneurs. *Small enterprise development*, Genebra, v. 6, n. 2, 1995.
- BÚRIGO, Fábio Luiz. Desafios e potencialidades das instituições financeiras locais. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE MICROCRÉDITO, 2003, Blumenau. *Anais...* Disponível em: <www.nesfi.ufsc.br>. Acesso em: 30/10/2003.
- BUVINIC, M.; BERGER, M.; JARAMILLO, C. Impact of a credit project for women and men microentrepreneurs in Quito, Equador. In: BERGER, M.; BUVINIC, M. (Ed.). *Women's ventures*. West Hartford: Kumarian Press, 1989.
- CASTELAR, Luiz I. M.; ROSA, A. L. T. *Demanda por microcrédito em Fortaleza: uma análise do método de avaliação contingente*. Fortaleza: UFC, 1998. (Texto para discussão, n. 174/98).
- CHEN, M. A. *Beyond credit: a subsector approach to promoting women's enterprises*. Ottawa: Aga Khan Foundation, 1996.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

COSTA, F. *As cooperativas e a economia social*. Lisboa: Horizonte, 1986.

COSTA, Fernando Nogueira. *Bancarização, crédito popular e microcrédito*. São Paulo: Secretaria do Trabalho, 2002. Disponível em: <www.nesfi.ufsc.br>. Acesso em: 13 out. 2003.

DUARTE, L. M. *Capitalismo e cooperativismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: L&PM, 1986.

DUTRA, T. A. *As cooperativas de trabalho no Brasil: década de 90*. São Leopoldo: [s.n.], 1986.

FONG, M. S.; PERRETT, H. *Women and credit: the experience of providing financial services to rural women in developing countries*. Milão: Finafrica Foundation, 1991.

GENTIL, D.; FOURNIER, Y. *¿Pueden los campesinos ser banqueros? Experiencias de ahorro y crédito*. Managua: Simas Iram, [s.d.].

GENTIL, D.; NIEUWKERK, M. *Microfinance: orientations methodologiques*. Bruxelles: Comissin Européenne, 1998.

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. *A situação das microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2003.

GOMES, Rosemary; MELLO, R.; SILVEIRA, M. C. (Org.). *Trabalho e renda: ações institucionais de fomento no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

GOMES, Rosemary; VEIGA, Sandra Mayrink. ONGS: geração de trabalho e renda, ação local, políticas públicas e metodologias. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Desenvolvimento local: geração de emprego e renda*. São Paulo: Pólis, 1996.

GULLI, Hege. *Microfinanzas y pobreza: son válidas las ideas preconcebidas?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

HAKEMULDER, Roel. *Promoting local economic development in a war affected country: the ILO experience in Cambodia*. Jan. 1997

HOLT, S. L.; RIBE, H. *Developing financial institutions for the poor and reducing barriers to access for women*. Washington: Banco Mundial, 1991. (World Bank discussion papers, n. 117).

KENEN, Peter. *The use of IMF credit*. Princeton: Princeton University, 1989. (Reprints Internacional Finance, n. 25).

KHANDKER S.; KHALILY, B.; KHAN, Z. *Is Grameen Bank sustainable?* HRO Working Papers. Washington: Banco Mundial, 1994.

LEDGERWOOD, Joanna. *Manual de las microfinanzas: una perspectiva institucional y financiera*. Banco Mundial: Washington D. C., 1998.

LLANTO, G.M. *Rural women and credit in Southeast Asia and the Pacific: a review of the experience, issues and policy directions*. ACPC, 1991.

LUCOCK, David A. *UNDP project evaluation study of alleviation of poverty through ACLEDA's financial service*. Ago. 1997.

MATTOS, Geísa; MATTOS, Kelma Socorro Lopes; CARVALHO, Sandra Maria Gadelha (Org.). *Palmeiras: registros de cidadania*. Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2002.

MAYOUX, L. From vicious to virtuous circles? In: GENDER and micro-enterprise development. Genebra: UNRISD, 1995. (Occasional paper, n. 3).

MELO NETO, João Joaquim de. Palmas: o banco solidário. In MEDEIROS, Alzira e MARTINS, Paulo Henrique (orgs.). *Economia Popular e Solidária: desafios teóricos e práticos*. Recife: Bagaço, 2003.

MELO NETO, João Joaquim de; MAGALHÃES, Sandra. *Bairros pobres, ricas soluções* Banco Palmas, ponto a ponto. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MEZZERA, Jaime (Ed.). *Crédito informal: acceso al sistema financiero*. Chile: OIT, 1993.

MEZZERA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. *Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil*. Brasília: OIT; Chile: OIT, 2003.

NELSON, C. et al. *Village banking: the state of the practice*. Nova York: Unifem, 1996.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

OIT. *Gender, poverty and employment: turning capabilities into entitlements*. Genebra, 1995.

_____. *Panorama Laboral 2003*. Lima: Oficina Regional para América Latina y Caribe, 2003.

PARENTE, Silvana. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2004. (Coleção prazer em conhecer, v. 1).

PEARL, D.; PHILLIPS, M.M. "Grameen Bank, which pioneered loans for the poor, has hit a repayment snag", *Wall Street Journal*, nov. 2001.

PINHO, Diva Benevides. Cooperativas de crédito. In: PINHO, Diva Benevides (Org.). *Tipologia cooperativista*. 18. ed. São Paulo: CNPq, 1984.

POCHMANN, Márcio. *Desenvolvimento trabalho e solidariedade* novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez; Perseu Abramo, 2002.

RECH, D. *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

REGIONAL PROFESSIONAL DEVELOPMENT SEMINAR FOR AFRICA, 1995. *Best practices in microenterprise development* GEMINI, 1995.

RHYNE, E.; HOLT, S. *Women in finance and enterprise development*. Washington: Banco Mundial, 1994. (ESP Discussion paper, n. 40).

ROBINSON, Marguerite. *The microfinance revolution: sustainable finance for the poor*. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

ROSA, Antônio Lisboa Teles da. *Microcréditos: possibilidades e limitações*. Fortaleza: UFC, 1998. (Textos para discussão, n. 172/98).

ROSE, K. *Where women are leaders*. The SEWA movement in India. Londres: Zed Books, 1992.

SALES, C. *O cooperativismo de crédito e o desenvolvimento econômico e social do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. (Separata de discursos, pareceres e projetos, n. 115/97).

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; RODRÍGUEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SINGER, Paul. *Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TILAKARATNA, S. *Credit schemes for the rural poor: some conclusions and lessons from practice*. Genebra: OIT, 1996.

UNDP. *Microstart a guide for planning, starting and managing a microfinance programme*. Nova York, 1997.

UNIFEM. *A question of access: a training manual on planning credit projects that take women into account*. Nova York, 1995.

_____. *An end to debt: operational guidelines for credit projects*. Nova York, 1993.

VILLANUEVA CHÁVEZ, A. *Nos sentimos empresarias y no sólo amas de casa*. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 1996.

WOMEN'S WORLD BANKING. *Best practice manual on building strong credit and savings operations*. Nova York, 1997.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Editora Ática, 2002.