



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MARCUS HUMBERTO LEITÃO DE SOUZA

**A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA DE
REFORMAS PARA O DESENVOLVIMENTO:
ORIGENS, PREMISSAS E SIGNIFICADOS DOS PROGRAMAS
DE INCENTIVO ÀS MICROFINANÇAS NO BRASIL**

Salvador

2007

MARCUS HUMBERTO LEITÃO DE SOUZA

**A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA DE
REFORMAS PARA O DESENVOLVIMENTO:
ORIGENS, PREMISSAS E SIGNIFICADOS DOS PROGRAMAS
DE INCENTIVO ÀS MICROFINANÇAS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da
Escola de Administração da Universidade Federal da
Bahia, como requisito parcial para a obtenção do
grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Salvador

2007

Escola de Administração - UFBA

S729 Souza, Marcus Humberto Leitão de

A inserção das microfinanças na agenda de reformas para o desenvolvimento: origens, premissas e significados dos programas de incentivo às microfinanças no Brasil / Marcus Humberto Leitão de Souza. – 2007.
180 f.

Orientadora: Profª. Drª. Carlos Roberto Sanchez Milani.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2007.

1. Microfinanças - Brasil. 2. Desenvolvimento econômico – Aspectos sociais. 3. Políticas públicas. 4. Problemas sociais. 5. Desenvolvimento social. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Teixeira, Francisco Lima Cruz. III. Título.

332.3
CDD 20. ed.

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCUS HUMBERTO LEITÃO DE SOUZA

A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA DE REFORMAS PARA O DESENVOLVIMENTO: ORIGENS, PREMISSAS E SIGNIFICADOS DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO ÀS MICROFINANÇAS NO BRASIL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani – Orientador _____
Doutor em Sócio-Economia do Desenvolvimento, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales – EHESS, França
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Nelson de Oliveira Santos _____
Doutor em Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete _____
Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia – UFBA
Universidade Católica do Salvador

Salvador, 27 de abril de 2007.

A

Meus pais, pela dedicação e grande incentivo que tornaram possível esse momento.
Elane, minha esposa, e Guilherme, meu filho, pelo amor, confiança e compreensão
em tantos momentos difíceis.

AGRADECIMENTOS

Nos caminhos que percorremos em nossas vidas, muitos obstáculos são deixados para trás. Mas há algo que levamos conosco para sempre: a amizade, o apoio e o carinho das pessoas com quem partilhamos diversos momentos. Esta é uma ocasião especial para agradecer a todos aqueles que de alguma forma me ajudaram a trilhar esse caminho.

Antes de tudo, agradeço a Deus por me conceder o privilégio de alcançar mais um grande objetivo em minha vida e conhecer tantas pessoas especiais.

A meus pais, por me apoiarem com muito amor em cada passo dado por toda a minha vida.

A minha mulher, Elane, e meu filho, Guilherme, meus dois grandes amores, por compreenderem os momentos de ausência, mesmo estando tão próximo.

A meus familiares pela confiança e constante apoio.

A Carlos Milani, cuja amizade e orientação sempre pertinente e atenciosa, foram essenciais para que esse objetivo pudesse ser alcançado, enriquecendo muito essa trajetória.

Aos colegas de turma, pessoas realmente especiais com quem tive o prazer de conviver e compartilhar idéias e experiências neste período.

Aos Professores do Mestrado e colaboradores do NPGA pela dedicação e apoio em todos os momentos.

Aos amigos do Banco Central, que me incentivaram e contribuíram para que eu pudesse concluir uma jornada de grandes desafios.

Aos profissionais e organizações do segmento das microfinanças pela atenção e gentileza na prestação de informações.

A todos vocês, minha eterna gratidão e satisfação por nossos caminhos terem se encontrado.

RESUMO

Este estudo buscou evidenciar e analisar as premissas em que se sustentam as políticas de incentivo às microfinanças, estabelecendo a sua relação com as transformações econômicas e sociais promovidas pelo novo paradigma de desenvolvimento adotado pelos governos brasileiros a partir da década de 90. Baseado numa pesquisa exploratória, o estudo visou também interpretar os significados da implementação de tais políticas como reflexo da visão predominante da sociedade brasileira sobre as causas e meios de combater a pobreza no país. As evidências apresentadas no trabalho mostraram que as políticas de incentivo às microfinanças fazem parte de um conjunto de reformas que os governos brasileiros vêm implementando de modo a adequar o mercado nacional à crescente integração do sistema econômico mundial, com o apoio e influência das organizações da cooperação internacional. Após o primeiro ciclo de medidas de caráter macroeconômico, o foco das políticas públicas foi direcionado para as variáveis microeconômicas, entre elas a ampliação do mercado de crédito, que está na origem do apoio às microfinanças. O estudo concluiu que o discurso e as práticas sobre o segmento de microfinanças são baseados na tese liberal de que a redução das desigualdades sociais pode ser atingida por políticas de criação de oportunidades para que os pobres possam desenvolver atividades produtivas gerando trabalho e renda. Há evidências de que o acesso aos serviços financeiros pela população pobre produz benefícios como a possibilidade de um melhor planejamento dos gastos das famílias e a viabilização de negócios para os micro-empresários e empreendedores de pequeno porte. Contudo, constatou-se que a manutenção do elevado patamar de pobreza no Brasil tem várias causas, o que permite afirmar que as microfinanças, pelo seu limitado alcance, pouco podem contribuir para a diminuição desse problema, cuja natureza é estrutural. Por fim, este estudo concluiu que uma possível explicação para o crescente apoio da sociedade brasileira a esse tipo de política pública reside na busca por soluções para a pobreza que eludem os conflitos de interesse que são, porém, essenciais ao entendimento do problema.

Palavras-chave: Brasil; desenvolvimento; microfinanças; desigualdades sociais; políticas sociais.

ABSTRACT

This study aims to bring evidence and analyze the premises in which microfinance policies are supported, establishing relationships between them and the economic and social transformations promoted within the new development paradigm adopted by the Brazilian governments since the beginning of the 1990's. Based on exploratory qualitative research, the study intends to interpret the meanings of such policies as an outcome of a predominant view of the Brazilian society on the causes and ways to fight poverty in the country. The evidence presented in this work shows that microfinance policies take part in a set of reforms that the Brazilian governments have been implementing in order to adjust the domestic market to the increasing world-wide economic integration, with the support and influence of international cooperation agencies. After the first cycle of macroeconomic measures, the focus of the national government was based on microeconomic variables such as the ones related to credit market expansion, which are basic for the development of microfinance activities. The study concludes that the discourse and practices in the field of microfinance are based on the liberal thesis that the reduction of social inequalities can be reached through policies designed to create opportunities for the poors so that they can develop economic activities in order to provide jobs and income. There is evidence that access to the financial services produces benefits to poor people, as they can plan their expenses, and provides funding to small and micro business operations. However, the persisting level of social inequality in Brazil has several causes, which gives us reasons to conclude that the microfinance sector, for its limited reach, can assign a tiny contribution to poverty reduction. Finally, this study concludes, as an explanatory hypothesis, that the increasing support to this type of policy represents the search for solutions that do not explicit the interest conflicts, which are nevertheless essential to understanding poverty and social inequalities in Brazil.

Keywords: Brazil; development; microfinance; social inequalities; social policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Composição do segmento de microfinanças e microcrédito no Brasil	20
Quadro 2 -	Modelos de instituições de microfinanças	109
Quadro 3 -	Macro-objetivos das mudanças nos normativos aplicáveis às microfinanças	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Relação temporal entre variação do PIB e indicadores de desigualdade social e pobreza – Brasil – 1977 a 1992	25
Tabela 2	- Dados sobre a economia dos Estados Unidos da América – 1985/2003 (US\$ bilhões)	65
Tabela 3	- Taxa de crescimento real do PIB – Brasil - 1965 - 1980	66
Tabela 4	- Participação regional (%) no Produto Interno Bruto - Brasil – 1950/1980	67
Tabela 5	- Dívida externa bruta e variação anual do PIB – Brasil – 1975-1985	68
Tabela 6	- Inflação medida por meio do IPC-A – Brasil – 1986	69
Tabela 7	- Inflação medida por meio do IPC-A - Brasil – janeiro a dezembro de 1987	70
Tabela 8	- Inflação medida por meio do IPC-A - Brasil - 1990 – 1994	71
Tabela 9	- Investimento estrangeiro direto – Brasil – 1987-1995 (em US\$mil)	72
Tabela 10	- Reservas internacionais – Brasil – 1985 – 1998 (US\$milhões)	72
Tabela 11	- Importação de bens de consumo- Brasil 1990-2000 (em US\$)	73
Tabela 12	- Variação real do PIB - Brasil - 1994-2002	95
Tabela 13	- Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade – Brasil – 1992/1997	95
Tabela 14	- Dados sobre o desempenho do <i>Grameen Bank</i> – 1976/2005 (volumes em US\$ milhões)	108
Tabela 15	- Dados sobre o desempenho do <i>Grameen Bank</i> – 1976/2005 (volumes em US\$ milhões)	120

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.2	JUSTIFICATIVA	17
1.3	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	19
2	CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: CONSTRUINDO MEDIAÇÕES EM TORNO DAS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA	24
2.1	O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XX – OS LIMITES DA AÇÃO DO ESTADO E A INSUFICIÊNCIA DA PROPOSTA LIBERAL	28
2.2	DIMENSÕES AMPLIADAS DO DESENVOLVIMENTO: LIBERDADE, JUSTIÇA E SUSTENTABILIDADE	36
2.2.1	Abordagens Contemporâneas do Desenvolvimento	38
2.2.2	Capacidades e Liberdade de Escolha: o Desenvolvimento e o Indivíduo	41
2.2.3	Instituições, Justiça Social e Equidade: o Desenvolvimento e a Sociedade	47
2.2.4	Produção Sustentável – O Desenvolvimento e o Meio Ambiente	56
2.3	DESENVOLVIMENTO LOCAL: A FORÇA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DISCUSSÃO E ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	58
2.3.1	A Importância e os Limites do Local	58
2.3.2	As Relações Sociais e o Exercício da Cidadania Como Eixos do Desenvolvimento Local	59
2.4	QUESTÕES PARA ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA	62
3	A TRANSFORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	64
3.1	A CRISE DE UM MODELO	65
3.2	A BUSCA PELA ESTABILIZAÇÃO	68

3.3	O DIAGNÓSTICO DA ESTAGNAÇÃO BRASILEIRA	74
3.4	O CONTEXTO	77
3.5	A AGENDA EM FORMAÇÃO	80
3.6	A AGENDA INSTITUCIONALIZADA	92
4	A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	103
4.1	A ORIGEM	106
4.2	O DIAGNÓSTICO DA REALIDADE BRASILEIRA	115
4.3	A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA DOS GOVERNOS FHC E LULA	125
5	CONCLUSÕES	138
5.1	REFORMAS E DESENVOLVIMENTO	143
5.2	CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
	REFERÊNCIAS	170

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira vive uma realidade que se faz presente desde as suas primeiras formações: há um fosso flagrante que separa as pessoas que vivem neste país em categorias e subcategorias, grupos ou classes que podem ser expressas sob diversos filtros, sejam eles de natureza econômica, cultural, social ou política. Qualquer que seja o filtro utilizado ou a ideologia que permeia a visão do analista, não há como não perceber essa realidade social marcada por desigualdades, tal a sua evidência. É certo que a plena igualdade entre os indivíduos em todos os sentidos mostra-se longe de ser observada concretamente em qualquer sociedade e talvez nem seja um ideal factível ou mesmo desejável, pois seria deixar de reconhecer a pluralidade de interesses e condições distintas de participação dos cidadãos na coletividade, por aspectos sociais, demográficos etários ou mesmo físicos. No entanto, a questão que se coloca de forma marcante no Brasil e em muitas outras nações é a divisão que separa os indivíduos que detêm boa parcela da riqueza e aqueles que estão privados dos direitos humanos fundamentais, vivendo em condições sub-humanas, sem níveis minimamente dignos de alimentação, habitação, educação e tantos outros direitos como assistência à saúde, segurança e de participação na discussão dos temas de seu interesse e da sociedade como um todo.

É essa a situação que costuma ser expressa pelo termo “desigualdade social”, problema que coloca o Brasil no 63º lugar na versão 2005 do *ranking* de desenvolvimento humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Os meios de se enfrentar essa

situação são inúmeros. A história brasileira recente vem sendo marcada por um interminável debate relacionado à superação desse problema no qual se destaca a controvérsia constante sobre os caminhos para se aliar crescimento econômico e diminuição das desigualdades sociais presentes no país. O debate econômico trata, sobretudo, de um problema de produção e distribuição da riqueza. No centro dessa discussão, sempre estiveram os efeitos decorrentes das relações de mercado e da ação do Estado para a solução desse dilema. O debate sobre o tema trilhou o caminho da polarização e formação de correntes ideológicas e teóricas em torno da defesa do mercado ou do Estado como agentes de promoção do desenvolvimento econômico. O Século XX foi um palco de alternância dessas visões no comando das políticas econômicas nos países industrializados sem que trouxessem uma solução adequada para o problema em função das contradições presentes nos modelos desenvolvidos. Se o liberalismo mostra limitações na capacidade de prover a distribuição da renda, o *Welfare State* esbarra na dependência do capital privado para a alocação de recursos necessários à manutenção do crescimento da produção e manutenção do pleno emprego. O modelo de economia centralmente planejada (modelo do socialismo real), que obteve maior alcance no hemisfério oriental (salvo no caso cubano), encontrou limites para a sua expansão em razão, *inter alia*, de um sistema político autoritário que perdeu o apoio popular frente às desigualdades no tocante ao exercício dos direitos individuais entre a elite dirigente e os cidadãos.

O momento atual representa a hegemonia do liberalismo no comando das decisões econômicas. Conforme salientam Przeworski e Wallerstein (1988), o dogma da nova economia é o argumento de que a elevação dos lucros aumenta a taxa de investimentos e de crescimento econômico. Percebe-se nesse argumento a tentativa de justificar a acumulação presente pela expectativa de empregos futuros. Este argumento mostrou-se falacioso, na medida em que as transformações econômicas dos últimos anos, levadas a cabo por governos de orientação neoliberal, vêm produzindo um elevado contingente de pessoas excluídas das relações de produção formais, fenômeno associado a uma taxa de crescimento muito aquém das expectativas.

Este cenário reacende o debate sobre alternativas de políticas públicas que possam minimizar os efeitos excludentes do ciclo econômico atual. Entretanto, o momento se distingue dos anteriores por envolver uma discussão sobre o

desenvolvimento em um sentido mais amplo, que extrapola os conceitos de crescimento econômico, distribuição de renda e a polarização entre Estado e mercado. Conforme expõe Caccia Bava (2004, p. 107), o objetivo atual é a construção de novas relações entre Estado e sociedade civil, em que o Estado refreie a lógica do mercado, possibilitando à sociedade um papel ativo na busca pela inclusão social.

Essa concepção de desenvolvimento, que vem se sedimentando, sobretudo ao longo dos últimos vinte anos, consiste na integração das dimensões sociais, políticas, culturais, ambientais e também econômicas ao processo de construção de uma sociedade mais justa, capaz de empreender novas atividades que aliem a inclusão social e o uso responsável dos ecossistemas. De outro modo, como define Sachs, o desenvolvimento seria a “apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente” (2002, p. 60). O caráter multidimensional do desenvolvimento, a busca pela harmonização entre objetivos sociais, econômicos e ambientais, como ressalta Sachs, requer um conjunto de ações que se realiza num processo histórico de rearticulação social e conquista de direitos individuais e coletivos. O economista Amartya Sen (2000) aprofunda a noção de direito individual ao afirmar que o desenvolvimento está estreitamente relacionado à liberdade do indivíduo e que a ampliação do acesso ao crédito para empreendimentos econômicos de pequeno porte, objetivo primário dos programas de microcrédito, representa a conquista da liberdade de empreender, de reunir trabalho e recursos materiais em função de um objetivo almejado.

Esse conjunto de definições cria o espaço para um outro conceito de natureza política que merece destaque na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, o conceito de cidadania. Segundo Oliveira (2002, p. 12 e 13), a cidadania está relacionada à iniciativa e autonomia do indivíduo na participação das decisões políticas locais. Compreender o desenvolvimento sob estes múltiplos aspectos implica redimensionar o campo de estudos em busca de uma articulação entre o contexto mundial, um projeto nacional e as demandas locais com vistas a produzir políticas apoiadas em ações concretas. Nas últimas décadas esta tendência de valorização do local tem se fortalecido não só no Governo Federal, mas

principalmente nos organismos internacionais como o PNUD e o Banco Mundial, entre outros que participam e influenciam os programas de desenvolvimento local com apoio técnico e financeiro.

Entre os programas implementados, ainda que de forma limitada, merece destaque a busca pela ampliação do acesso da população de baixa renda ao crédito e aos serviços financeiros em geral. Esse programa é baseado no conceito de microcrédito, que pode ser definido como a “concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional. [...] É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica” (BARONE E OUTROS, 2002, p. 14). No Brasil, esse programa está integrado à Política Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, que segundo a Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, tem o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. A oferta de serviços financeiros projetados especificamente para as populações de baixa renda reflete a constatação de que essas populações demandam mais que crédito. As microfinanças buscam facilitar o acesso a formas de criação e manutenção de poupança, seguros contra eventos inesperados e outros serviços que permitem ao cidadão planejar a sua vida financeira. As microfinanças seriam, então, um meio para reduzir o nível de vulnerabilidade econômica da população de baixa renda, ou seja, o risco de decréscimo substancial no nível de satisfação das necessidades humanas básicas em função de mudanças na conjuntura econômica ou contingências de ordem financeira. Além disso, o crédito seria um instrumento para viabilizar a inserção desses indivíduos no sistema econômico por meio de micro e pequenos empreendimentos, o que, em última instância, contribuiria para o aumento da sua renda em patamar acima do nível de pobreza, aqui considerada unicamente em função da situação econômica.

1.1 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

A relação entre o acesso aos serviços financeiros e redução da pobreza passou a ser analisada e debatida com maior ênfase a partir de projetos pioneiros com foco no microcrédito, tais como o de Bangladesh, que resultou na fundação do *Grameen Bank* e o da Bolívia com o Banco Sol. Ambos os projetos se tornaram referência para as demais experiências mundo afora. No Brasil, há registro de uma primeira experiência com o microcrédito na década de 1970 e de organizações que já operavam no país no final da década de 1980 como a rede CEAPE - Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores e o Banco da Mulher. Entretanto, somente nos últimos anos o Governo Federal vem adotando medidas de estímulo ao segmento. Convém salientar que a oferta de crédito e serviços significa apenas um elemento dentro da complexidade que envolve o tema. Por isso, é freqüente nos discursos de governo e de entidades que atuam na área que um programa de microfinanças esteja atrelado a uma política ampla de desenvolvimento local. Mas de que modelo de desenvolvimento local se está tratando? Considerando a intensificação dessa política no plano nacional, surge a necessidade de analisar a experiência brasileira na implantação do programa de microfinanças, evidenciando as suas origens, os atores envolvidos e, sobretudo, revelando as premissas ou fundamentos políticos e econômicos que sustentam tal programa sob a ótica de uma dada concepção de desenvolvimento. Pretende-se assim, com esta pesquisa, analisar as ações governamentais de estímulo ao segmento de microfinanças, tendo como pano de fundo as transformações econômicas das últimas décadas de modo a desvendar a seguinte questão: quais são as premissas, no âmbito político e econômico, que orientam as ações de estímulo às microfinanças, incorporadas à agenda política de reformas para o desenvolvimento no Brasil, a partir da segunda metade da década de 90?

O objetivo central da presente pesquisa é, portanto, evidenciar as premissas que orientam os programas de incentivo às microfinanças discutindo o significado das ações desenvolvidas em um contexto de reformas microeconômicas no Brasil.

Os objetivos específicos podem ser assim formulados:

- a) Explicitar o significado político e econômico do discurso e das ações empreendidas no segmento de microfinanças;
- b) Situar as microfinanças dentro da discussão mais ampla em torno das políticas de desenvolvimento;
- c) Evidenciar as formas de articulação entre os agentes econômicos e políticos que contribuíram para incorporar as microfinanças na agenda política para o desenvolvimento no Brasil, a partir da segunda metade da década de 90;
- d) Apresentar uma contribuição para o debate sobre a efetividade das microfinanças como instrumento de redução das desigualdades sociais.

Como elemento balizador da análise, assume-se como pressuposto que as políticas públicas de apoio às microfinanças se pautam pela avaliação de que as desigualdades sociais seriam mormente o resultado de desequilíbrios nas relações de mercado que limitam as oportunidades dos indivíduos de baixo poder aquisitivo de empreenderem, eles próprios, atividades produtivas geradoras de renda. Uma das barreiras principais postas aos indivíduos seria o difícil acesso ao crédito. Conseqüentemente, seriam necessárias, além das políticas de estabilização macroeconômica, reformas microeconômicas direcionadas para o fortalecimento das instituições como fator de estímulo ao investimento privado e ampliação da oferta de serviços financeiros para a população de baixa renda. As reformas criariam um ambiente favorável ao crescimento econômico com repercussões positivas sobre o trabalho e a renda. Aspectos adicionais relacionados à difusão do acesso aos direitos humanos, a exploração sustentável dos recursos naturais e a participação do cidadão nas decisões políticas de interesse da comunidade, apesar de constituírem parte dos discursos sobre o tema, não se mostram significativos ou prioritários nas atividades promovidas pelas agências internacionais e implementadas pelo governo nacional.

A adoção desse pressuposto encontrou fundamento no fato de que, embora se observe ao longo das últimas décadas a construção de uma concepção mais abrangente do significado do desenvolvimento, que incorpora conceitos de

direitos humanos, cidadania e responsabilidade com a preservação dos ecossistemas, não há unanimidade sobre o significado do desenvolvimento e sobre quais seriam as condições para a sua realização. A idéia de que a redução das desigualdades sociais é uma consequência natural do crescimento econômico, apesar das muitas críticas, ainda encontra eco nos meios acadêmicos e se mantém viva no debate político. Segundo essa visão, não há razão para a adoção de outras políticas além da criação de incentivos para o investimento dentro de um sistema regulado pelas forças de mercado.

1.2 JUSTIFICATIVA DA PRESENTE PESQUISA

Este trabalho encontra justificativa no desafio inconcluso de criação de massa crítica necessária para a orientação das políticas públicas e iniciativas das organizações da sociedade civil visando à diminuição da grave situação de exclusão social em que se encontra o Brasil, com cerca de 53 milhões de pessoas na condição de pobreza, sendo 22 milhões classificadas como indigentes segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (*apud* SACHS, 2003, p. 24).

É certo que este cenário, construído ao longo de décadas por um modelo de economia de mercado que não se mostrou capaz de difundir os benefícios da sua expansão e avanço tecnológico para toda a sociedade, não pode ser transformado meramente por ações governamentais, sobretudo se forem de natureza compensatória.

A implantação e execução de uma política de estímulo ao desenvolvimento em bases nacionais e locais, capaz de contribuir para a reconquista da cidadania pela população pobre e excluída envolvem uma série de fatores inter-relacionados, considerando que a tarefa assume dimensões não apenas econômicas, mas também sociais, culturais, políticas e ambientais, entre outras. Um dos pontos críticos desta questão é o elevado nível de desemprego ou emprego em condições precárias que tem levado uma parcela substancial da população para a economia informal, que, segundo dados do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística - IBGE de 1997, já representaria 8% do PIB brasileiro (SACHS, 2003, p. 71). Em 2003, esse percentual superou 12%. Uma primeira implicação dessa realidade é que o indivíduo sem emprego formal e renda não está apenas excluído do mercado, mas também de parte substancial dos benefícios produzidos pela sociedade e fornecidos aos cidadãos como a rede de seguridade social (previdência, seguro-desemprego, etc), ainda que sejam notórias as suas limitações. Portanto, não há como tratar de desenvolvimento sem incluir na sua agenda a busca pela formalização dos empreendimentos individuais e das microempresas informais.

Além dos obstáculos impostos pelas legislações trabalhista e tributária para a formalização dos negócios empreendidos pela população de baixa renda, a falta de recursos para investimento em bens de capital e também para capital de giro, essenciais para uma empresa, representa outra barreira para a inserção desses negócios no mercado formal. Nesse contexto, o crédito passa a ser considerado um fator fundamental, para a superação do problema, dado que é a forma como a economia aloca e distribui os recursos entre superavitários e deficitários de poupança. Para Schumpeter (1982), um dos pensadores clássicos da economia, o crédito tem ainda uma outra função como fator determinante para o processo de inovação e desenvolvimento. No entanto, o pensamento predominante é que o crédito considerado isoladamente não apresenta condições para influenciar decisivamente o processo de inclusão social e, como define Sachs (2002), de apreensão de todos os direitos humanos pelo indivíduo, por ele estar restrito ao aspecto econômico.

Diante deste cenário, em que se mostra evidente a inter-relação dos conceitos nas políticas de microcrédito e desenvolvimento, justifica-se uma pesquisa acerca da experiência brasileira, preponderantemente as ações governamentais, de fortalecimento do segmento das microfinanças. Atualmente existe um amplo debate sobre a sustentabilidade dos programas executados, principalmente pelas organizações da sociedade civil. Discute-se se as atividades desenvolvidas no setor devem ser beneficiadas por incentivos, tais como redução de tributos ou criação de subsídios, ou se as organizações devem encontrar condições próprias para garantir a sua continuidade. Há uma questão fundamental no cerne deste debate: seriam

estes serviços o objeto específico de políticas públicas, considerando os efeitos esperados sobre a população, ou tais serviços constituiriam um segmento econômico semelhante aos demais, devendo a sua oferta, então, ser condicionada pela dinâmica das relações de mercado? Entende-se que, para esta questão ser esclarecida, é fundamental compreender o significado das políticas implementadas como estratégia de redução da pobreza e como elas estão situadas no contexto maior de uma política de desenvolvimento para o país.

1.3 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

Um estudo sobre o processo de institucionalização de uma determinada visão na definição do objeto das políticas públicas e o seu significado como modelo de interpretação dos problemas enfrentados, neste caso, as políticas de incentivo às microfinanças, requer uma investigação acerca dos diversos fatores determinantes para o fenômeno estudado, bem como a caracterização precisa do objeto em análise. Optou-se, portanto, pela realização de uma pesquisa exploratória, método que se mostra adequado quando o estudo se propõe a caracterizar e explicar a natureza de um determinado fenômeno social. Tendo em vista que as informações em análise são predominantemente provenientes de textos legais, relatórios institucionais e planos de governo entre outras referências bibliográficas, no qual o foco é o discurso dos atores envolvidos na formulação das políticas públicas, empregou-se a análise qualitativa, mais especificamente a análise de conteúdo, apropriada para o exercício interpretativo e crítico que caracteriza este trabalho. A pesquisa é realizada a partir de uma análise exploratória qualitativa dos registros oficiais das políticas, tendo sido implementada segundo as seguintes etapas:

- a) Revisão da literatura sobre o tema com a finalidade de estabelecer o referencial teórico da análise:

Os conceitos de microfinanças, microcrédito e desenvolvimento local, apesar de começarem a ser desenvolvidos na década de 1970, ganharam maior impulso a partir dos anos 1990. Desse fato decorre a constatação de que não é

possível identificar uma “escola” ou corrente de pensamento que tenha elaborado, de modo exclusivo e abrangente, uma vasta produção teórica a respeito do tema. Por conta disso, a realização deste trabalho envolve uma pesquisa de publicações científicas e materiais produzidos por entidades públicas e da sociedade civil sobre o setor de microcrédito e microfinanças e políticas de desenvolvimento local. Preliminarmente, foi utilizado como referencial de análise o conjunto dos principais argumentos da abordagem sobre desenvolvimento econômico sustentável elaborado por Ignacy Sachs. Prevalece no pensamento deste autor a noção multidimensional que domina o conceito, a compreensão do desenvolvimento em termos de conquista de direitos humanos e de caráter econômico, social, político, cultural e ambiental. Um outro enfoque trabalhado discute o desenvolvimento a partir da visão de Amartya Sen que se concentra na relação do conceito com a remoção dos impeditivos à liberdade individual, entre as quais a liberdade de empreender uma atividade econômica. As idéias relacionadas a direitos individuais desenvolvidas por Sen foram complementadas com o conceito de justiça como equidade, elaborado por John Rawls. Outro autor que se constitui em referência para o trabalho foi Douglass North, que desenvolveu estudos sobre a relação entre desenvolvimento e a formação de instituições adequadas a esse processo.

- b) Mapeamento do segmento de microfinanças no Brasil para identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente na formulação de políticas, implantação e execução de serviços:

O segmento de microfinanças e microcrédito é bastante amplo e diverso, com a atuação de distintas organizações como mostra o quadro abaixo:

(continua)

Organizações do Segmento	Microfinanças	Microcrédito
Instituições Financeiras		
Agência de Fomento		X
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social		X
Banco Privado	X	X
Banco Público	X	X

Quadro 1 - Composição do segmento de microfinanças e microcrédito¹ no Brasil

(conclusão)

Organizações do Segmento	Microfinanças	Microcrédito
Caixa Econômica ¹	X	X
Cooperativa Central de Crédito ²		X
Cooperativa de Crédito	X	X
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM	X	X
Instituições Não-Financeiras		
Organizações Não Governamentais – ONG		X
Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP		X

Quadro 1 - Composição do segmento de microfinanças e microcrédito¹ no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações do Banco Central do Brasil

As naturezas distintas dessas organizações (algumas são instituições financeiras, dos setores público e privado e outras são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos) constituem uma das razões pelas quais o debate em torno da auto-sustentabilidade das organizações de microfinanças permanece na ordem do dia. Compreender essa distinção é um ponto central na análise da pertinência da ação estatal no estímulo às atividades desenvolvidas por essas organizações. Para tanto, foi empregada a técnica de pesquisa documental em função dos recursos disponíveis, essencialmente, referências bibliográficas sobre as atividades desse segmento.

- c) Definição do marco legal e identificação das políticas e ações desenvolvidas pelo governo federal para o incentivo às microfinanças no Brasil:

Concomitantemente com a busca dos referenciais teóricos e mapeamento do setor, foi sistematizado o quadro de ações implementadas pelo Estado, seja por via direta, com a atuação das instituições financeiras de controle estatal, ou por meio de mudanças na legislação a fim de ampliar o acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros. Este estágio foi realizado com a técnica de pesquisa documental com vistas a identificar o conjunto de leis e normas, no plano federal, cujo foco é a ampliação do acesso da população de baixa renda aos serviços

¹ A Caixa Econômica Federal é uma instituição assemelhada aos bancos comerciais, porém com características diferenciadas, pois prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, etc. Tem o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e tem o monopólio da venda de bilhetes de loteria federal. Além disso a Caixa centraliza o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

² A cooperativa central de crédito é uma instituição formada por cooperativas com o fim de obter ganhos de escala. Possui, entre outras funções, prestar assessoria técnica para as cooperativas.

financeiros. Foi empregada também a técnica de análise de conteúdo de forma a captar nos textos oficiais os aspectos implícitos que revelam as premissas que orientam o governo federal na definição das políticas de estímulo às microfinanças e até mesmo na escolha dessas políticas em detrimento de outras como estratégia de redução das desigualdades sociais.

Os resultados da pesquisa que deram origem a esta dissertação, foram organizados em quatro capítulos, além da introdução, como descritos a seguir:

No primeiro capítulo, apresenta-se ao leitor uma discussão sobre os caminhos do desenvolvimento a partir da construção de mediações em torno da polarização Estado-Mercado. Visando a coletar elementos conceituais de base para a discussão, recupera-se historicamente o debate sobre o desenvolvimento no século XX. Em seguida, procura-se demonstrar os limites do conceito de desenvolvimento-crescimento econômico e apresentar uma visão ampliada do desenvolvimento tendo como referência os direitos individuais, o papel da sociedade na difusão desses direitos e a relação do homem com o meio ambiente. Por fim, o capítulo trata especificamente do desenvolvimento local abordando a força das relações sociais e a participação da sociedade civil organizada na discussão e orientação das políticas públicas e a articulação entre as demandas e políticas locais e o contexto político-econômico nacional e global.

O capítulo 2 dedica-se a apresentar evidências das transformações ocorridas na agenda política para o desenvolvimento no Brasil, a partir dos anos 1980, com ênfase no período pós-implantação do Plano Real, em 1994. Neste capítulo, busca-se mostrar a relação das políticas de desenvolvimento do país com a mudança do cenário político e econômico decorrente da aceleração do processo de integração entre os mercados nacionais, denominado globalização, nos seus aspectos financeiro e econômico. Evidencia-se em particular, o processo de assimilação, pelo governo brasileiro, de um conjunto de políticas voltadas para a abertura da economia em consonância com os princípios da “boa governança” ditados pelo paradigma instituído no mercado internacional. Destaca-se também, nesse capítulo, a participação dos organismos da cooperação internacional na reformulação da agenda brasileira.

O terceiro capítulo, de natureza descritiva, apresenta o processo de incorporação das microfinanças à agenda política brasileira no mandato de Fernando Henrique Cardoso e a sua ampliação no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Focaliza-se a trajetória das experiências relacionadas à área de microfinanças, desde as primeiras iniciativas ao movimento de difusão das práticas no âmbito internacional e a institucionalização do segmento como instrumento de combate à pobreza. Apresentam-se também as experiências e estudos realizados no país que contribuíram para internalizar o debate sobre os benefícios sociais que seriam proporcionados pela extensão do acesso aos serviços financeiros para a população de baixa renda. Conclui-se o capítulo com a exposição do conjunto de medidas implementadas pelo governo federal nessa área de modo a constituir os subsídios necessários à análise desenvolvida no capítulo seguinte.

O capítulo de conclusão traz a análise das políticas implementadas, na qual são evidenciadas as premissas em que elas se fundamentam e é discutido seu significado como interpretação das causas da desigualdade social no Brasil e definição de uma estratégia de redução da pobreza. O capítulo se encerra com a exposição dos limites da pesquisa que deu origem a este trabalho, apontando questões potenciais a serem investigadas e caminhos para estudos futuros a fim de preencher as lacunas existentes na abordagem ora realizada.

2. CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO: CONSTRUINDO MEDIAÇÕES EM TORNO DAS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA

Compreender a relação entre as microfinanças e o desenvolvimento é uma tarefa que deve ter como ponto de partida o reconhecimento do grande debate em torno da interpretação do significado do processo de desenvolvimento e dos agentes indutores desse processo. A partir da compreensão desse debate, de sua abrangência e de seus limites, serão criadas as condições para estabelecer uma matriz referencial para a análise do objeto deste trabalho.

Durante muito tempo predominou no pensamento econômico, com repercussões nas decisões políticas, a idéia de que a superação das desigualdades sociais e a redução da pobreza, que em suma, caracterizam o objeto das estratégias de desenvolvimento, estavam atreladas à manutenção de um processo duradouro de crescimento econômico. No entanto, a última metade do século XX apresentou fatos que abalaram essa crença. Foi produzido um grande avanço nas tecnologias de produção, nos transportes e, principalmente, na comunicação, criando condições para a expansão do comércio internacional e aumento do fluxo de capitais financeiros, fenômeno conhecido pela expressão “globalização”, cuja origem e principais características serão abordadas com maior ênfase no capítulo seguinte. Os benefícios da expansão econômica verificada no período, contudo, não foram distribuídos eqüitativamente, acentuando as diferenças entre os países chamados “em desenvolvimento” e os industrializados, sendo que nestes também se tornou mais visível a divisão social e a pobreza. O fato é que a sociedade enfrenta um processo de exclusão de uma grande parcela da população pelo sistema econômico

atual. A história econômica tem demonstrado que os ciclos de acentuado progresso técnico têm como efeito inicial o desequilíbrio do sistema produtivo, principalmente no tocante ao mercado de trabalho, pois é uma característica marcante das novas tecnologias empregadas provocar o aumento da produtividade do trabalhador e, conseqüentemente, a redução da necessidade de mão-de-obra. O que ocorreu no passado e parece não se repetir na mesma proporção nos dias atuais é a migração do trabalhador para os setores mais intensivos de mão-de-obra. Se o advento da revolução industrial no século XVIII propiciou a absorção do excedente de mão-de-obra agrícola pela indústria e o setor de serviços assumiu esse papel nos primeiros momentos da revolução tecnológica no setor produtivo, a presente realidade traz um novo desequilíbrio, pois também no setor de serviços houve implantação de novas tecnologias baseadas na substituição do trabalho.

No Brasil, como destacam Barros, Henriques e Mendonça (2001) as desigualdades sociais e a pobreza constituem um problema que permanece quase inalterado, a despeito do crescimento do PIB e de alterações recentes, mas pouco significativas nos dados divulgados pelo IBGE em 2005. Entre 1977 e 1999, o índice de Gini³ variou de 0,62 para 0,60 enquanto a participação dos 20% mais pobres na renda total das famílias caiu de 2,4% para 2,3%, mesmo com o crescimento acumulado do PIB de 78% e do PIB *per capita* de cerca de 17% neste 22 anos, segundo dados do IBGE e do Banco Central, como mostra o quadro abaixo:

Tabela 1 - Relação temporal entre variação do PIB e indicadores de desigualdade social e pobreza – Brasil – 1977 a 1992

(continua)

Ano	Var. Real do PIB	PIB <i>per capita</i> em R\$ de 2004	Coefficiente de GINI	Percent. da renda apropriada pelos 20% mais pobres
1977	4,93	7.890,54	0,62	2,40
1978	4,97	8.082,20	0,60	2,10
1979	6,76	8.419,68	0,60	1,90
1980	9,23	9.007,47	-	-
1981	-4,25	8.436,10	0,59	2,60
1982	0,83	8.322,66	0,59	2,50
1983	-2,93	7.907,23	0,60	2,50
1984	5,4	8.160,16	0,59	2,70
1985	7,85	8.620,27	0,60	2,50

³ índice que mede o nível de desigualdade social numa escala entre 0 e 1, no qual maior será a desigualdade quanto mais próximo estiver o índice do valor 1 e vice-versa.

Tabela 1 - Relação temporal entre variação do PIB e indicadores de desigualdade social e pobreza – Brasil – 1977 a 1992

(conclusão)

Ano	Var. Real do PIB	PIB <i>per capita</i> em R\$ de 2004	Coeficiente de GINI	Percent. da renda apropriada pelos 20% mais pobres
1986	7,49	9.081,85	0,59	2,60
1987	3,53	9.223,32	0,60	2,30
1988	-0,06	9.049,61	0,62	2,10
1989	3,16	9.172,36	0,64	2,00
1990	-4,35	8.516,88	0,62	2,10
1991	1,03	8.460,22	-	-
1992	-0,54	8.278,06	0,58	2,30
1993	4,92	8.548,18	0,60	2,20
1994	5,85	8.907,04	-	-
1995	4,22	9.140,45	0,60	2,30
1996	2,66	9.241,06	0,60	2,10
1997	3,27	9.400,22	0,60	2,20
1998	0,13	9.272,65	0,60	2,20
1999	0,79	9.206,95	0,60	2,30

Fontes: IBGE, Banco Central do Brasil e PNADs de vários anos (BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2001)

Esse resultado mostra que as desigualdades sociais em relação à renda não demonstram ter sensibilidade relevante a variações positivas no PIB *per capita*, o que nos leva a refutar a idéia de que o crescimento econômico seria condição suficiente para a redução das desigualdades. Na literatura sobre o tema, verifica-se que há controvérsias quanto ao caráter redistributivo do crescimento. Para Perroux (1967), a característica particular dos momentos de crescimento é a distribuição desigual e não espontânea da renda, que não leva em conta o bem-estar ou a produtividade. De fato, o período do grande crescimento econômico brasileiro, nas décadas de 60 e 70 acentuou as desigualdades na renda e as diferenças regionais. Por isso, não há como falar em crescimento equilibrado. Todavia, é importante salientar que não se está afirmando aqui que o crescimento econômico não gera benefícios para as populações de baixa renda. Afirma-se, no entanto, que é imprescindível percorrer outros caminhos para a atenuação do problema no curto prazo, tendo em vista a grande massa populacional que vive numa situação de extrema pobreza e que não pode ser condenada a aguardar um ciclo duradouro e intenso de crescimento, que parece sempre distante. O trabalho de Barros, Henriques e Mendonça (2001) ratifica a noção de que o principal fator de manutenção, por tão longo período, de indicadores de pobreza em patamar quase

inalterado é a também imutável concentração de renda. De acordo com os dados extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, os autores do trabalho relatam que os países com rendas *per capita* semelhantes ao Brasil possuem 8% da população vivendo como pobres. No Brasil, cerca de 30% da população se encontra nesta condição. Ainda conforme Barros, Henriques e Mendonça (2001), o coeficiente de Gini revela que somente dois entre os 92 países cujos dados estão disponíveis apresentam indicador pior (África do Sul e Malavi).

Fica claro, então, que a redução da pobreza é uma tarefa que envolve uma ação concentrada na diminuição das desigualdades sociais conciliando crescimento e distribuição da riqueza. Espera-se com a presente pesquisa, compreender o papel que as microfinanças podem desempenhar nesse contexto. Cabe destacar que embora muito pertinente para a presente discussão, a abordagem baseada na distribuição da renda é apenas uma entre os diversos meios possíveis para a mensuração dos níveis de desigualdades sociais e de pobreza, que possuem uma natureza mais abrangente que a renda recebida, assim como o desenvolvimento é um processo com outras dimensões além do crescimento econômico. Entretanto, essa não é uma visão unânime, da mesma forma como persiste o debate sobre a existência de fatores determinantes do desenvolvimento e qual a forma de participação dos agentes políticos e econômicos nesse processo.

Para aprofundar a compreensão do significado do desenvolvimento e como ele se processa, é imperioso recuperar o principal elemento do debate político e econômico com relação às estratégias de desenvolvimento no século XX: o antagonismo entre a ação do Estado e as relações de mercado como agentes indutores do desenvolvimento.

2.1 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XX – OS LIMITES DA AÇÃO DO ESTADO E A INSUFICIÊNCIA DA PROPOSTA LIBERAL

As possibilidades e limites da ação do Estado sobre a economia configuram uma temática recorrente na Ciência Econômica na medida em que as sociedades capitalistas enfrentam o constante desafio de aliar crescimento econômico e desenvolvimento social. O Século XX foi um palco de alternância das visões pró-Estado ou a favor do mercado no comando das políticas econômicas nos países industrializados⁴. As primeiras décadas do Século XX até a Grande Depressão de 1929, representaram um período de hegemonia da visão liberal pró-mercado. Mas a crise de 1929 resultou em uma profunda mudança nos paradigmas econômicos a partir da Teoria Geral de John Maynard Keynes, que se consolidou no Pós-Guerra dando origem ao Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*. O período de estagnação que marcou a economia mundial na década de 70 colocou em xeque o *Welfare State*, fortalecendo as críticas à ação do Estado na economia. As políticas de desregulamentação da economia em favor das relações de mercado, implantadas em alguns países, com destaque para o Reino Unido e os Estados Unidos, encontraram um terreno propício à expansão econômica decorrente da crescente integração dos mercados. Entretanto, este crescimento tem mostrado um caráter excludente e levado a um rápido decréscimo dos indicadores sociais. Diante do persistente dilema, cria-se espaço para a apresentação de políticas alternativas que pretendem conciliar elementos das duas correntes, que são apresentadas abaixo a partir de uma perspectiva histórica do século XX.

O problema da distribuição da riqueza produzida na economia tem origem na essência do sistema capitalista: a propriedade privada dos meios de produção, que oferece as condições para a apropriação do lucro pelo detentor do capital. O modo de produção capitalista tem no lucro o fator fundamental para a sua sobrevivência e expansão. Isto porque toda atividade econômica depende da aplicação de recursos em forma de investimento. No sistema capitalista a fonte

⁴ Diversas são as linhas de pensamento que contribuem para o debate em torno do desenvolvimento e sobre o modo de intervenção do Estado na economia. Considerando que esse trabalho tem como foco o debate realizado a partir da década de 80 nas democracias ocidentais, sob a predominância da visão liberal, optou-se por não abordar outras formas de organização política e econômica como o socialismo, ou mesmo o comunismo.

desses recursos é a poupança privada, seja das empresas ou das famílias e é neste ponto que está centrado o problema da distribuição da riqueza.

A poupança é definida como a parcela da renda disponível não direcionada ao consumo. Portanto, o nível de poupança depende da disposição dos agentes econômicos para o consumo de cada unidade de renda adicional obtida, definida como propensão marginal a consumir. O oposto dessa definição e inversamente proporcional a ela é a propensão marginal a poupar. Os agentes econômicos possuem propensões à poupança distintas. Enquanto as famílias de renda baixa consomem uma elevada proporção da sua renda, aquelas cuja renda é maior, em comparação, tendem a poupar muito mais do que consomem.

A implicação direta dessa lógica, fundamentada na teoria econômica clássica, é o argumento de que qualquer política de elevação da renda dos trabalhadores por intervenção do Estado não seria sustentável do ponto de vista econômico, pois provocaria a redução do lucro e, por conseguinte, da poupança, levando a uma tendência de retração dos investimentos e queda da atividade econômica. A consequência final dessa política seria o prejuízo para a massa de trabalhadores, pois a estagnação econômica levaria necessariamente ao corte de custos e redução do nível de emprego. Portanto, somente as relações de mercado produziram o equilíbrio necessário à expansão da economia e ao crescimento da riqueza.

Para Esping-Andersen (1991, p. 86), a "adesão entusiástica" do mercado livre pelos capitalistas também pode ser compreendida pelo fato da experiência anterior negativa com o Estado Absolutista, protecionista e defensor de privilégios, que limitava as liberdades e a iniciativa. Este foi o argumento principal dos governos que preconizavam os benefícios da economia liberal contra o qual não havia oposição. Mesmo em regimes autoritários, mas comprometidos com a visão econômica liberal, como em alguns países da América Latina, esse argumento foi reproduzido. Em suma, o pensamento econômico hegemônico criou um dilema entre o crescimento e a distribuição da riqueza que não poderia ser resolvido pela ação política do Estado, que seria impotente diante da necessidade da poupança privada como fonte de investimentos para a expansão da economia. Este fundamento serviu

diretamente à ideologia liberal em favor das relações livres estabelecidas no mercado que perdurou até o início da crise da década de 30.

A visão do papel do Estado na economia sofreu uma importante transformação a partir do período da crise econômica iniciada em 1929. Os mecanismos de mercado se mostraram insuficientes para promover o equilíbrio num momento de estagnação econômica, redução dos investimentos, ociosidade da capacidade produtiva e elevado nível de desemprego.

As limitações da teoria econômica clássica para explicar e oferecer soluções para a estagnação da economia e a falta de estímulos para o investimento criaram um ambiente propício para a difusão das idéias de John Maynard Keynes reunidas em sua obra “A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda”. Keynes reformulou conceitos da ortodoxia econômica ao defender a ação do Estado como agente capaz de reativar a economia mediante o incremento da demanda agregada. Esse objetivo poderia ser alcançado por meio da política fiscal baseada no aumento dos gastos públicos, principalmente em obras e geração de empregos. Com essas medidas de caráter anticíclico buscava-se recuperar a atividade econômica, reduzindo substancialmente a capacidade ociosa. Era a busca pelo pleno emprego.

Como ressalta Przeworski (1988), Keynes, com a sua visão do Estado como regulador das deficiências da economia de mercado, mostrou ser desnecessário o controle da propriedade da indústria, em função da oportunidade de adoção de instrumentos políticos e econômicos para regular as forças de mercado e conduzir a economia para o interesse geral. Para Keynes “não é a propriedade dos instrumentos de produção que é importante o Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado de recursos destinado a aumentar os instrumentos e a remuneração básica de seus proprietários, terá realizado tudo que é preciso” (*apud* PRZEWORSKI e WALLERSTEIN, 1988, p. 31). Essa visão ganhou a rápida adesão dos social-democratas, tornando-se a sua ideologia central.

Na visão de Przeworski (1988), outra implicação da teoria elaborada por Keynes sobre o equilíbrio da economia via controle da demanda agregada foi a legitimação de uma política de defesa dos interesses dos trabalhadores, principalmente quanto ao crescimento dos gastos com salários e ampliação do nível

de emprego. Essa política, por elevar a demanda agregada, provocaria o aumento do consumo e, por conseguinte, a elevação dos lucros. No entanto, Przeworski e Wallerstein (1988, p. 34) fazem uma ressalva: segundo os fundamentos macroeconômicos da teoria keynesiana, os gastos públicos têm um efeito mais positivo sobre o aumento da produção do que a redistribuição de renda em função da noção do efeito multiplicador dos gastos.

Em suma, a aplicação da teoria keynesiana propiciou à social-democracia o desenvolvimento de uma política capaz de conciliar interesses de capitalistas e trabalhadores. Esse modelo abriu caminho para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* como ideologia (PRZEWORSKI, 1988, p. 53).

A visão tradicional define o *Welfare State* como um Estado que tem como prioridade a garantia dos direitos básicos dos cidadãos. Desta forma, o Estado passa a exercer o poder de intervenção no mercado com o fim de estabelecer uma política redistributiva da riqueza. No entanto, na visão de Esping-Andersen (1991, p. 98), não se discute a questão da posição do Estado quanto ao conflito de classes, a emancipação do trabalhador frente à lógica do mercado. Conforme expõem Cohen e Arato (1994, p. 11), no campo político, os defensores do *Welfare State* afirmavam que ele contribuiu para a mitigação do conflito de classes ao promover o reconhecimento do papel dos sindicatos nas negociações salariais e na definição das políticas públicas.

Quais seriam então os princípios fundamentais do *Welfare State*? Esping-Andersen (1991), retomando o compromisso com o capitalismo democrático viabilizado pela teoria keynesiana, afirma que uma conceituação do Estado de Bem-Estar deve estar baseada na sua capacidade de mediar ou mitigar a contradição capitalista entre crescimento e distribuição da riqueza.

Outro elemento que merece destaque na abordagem de Esping-Andersen (1991) é a relação entre a cidadania e as classes sociais, a tendência do Estado a prover os serviços universalmente ou promover distinções diante de uma sociedade estratificada. Para Esping-Andersen (1991) um regime genuíno de *Welfare State* deve necessariamente oferecer serviços compatíveis com as expectativas da sociedade em todos os seus níveis, o que é um fator de socialização que contribui

para a inibir a mercantilização desses serviços. No entanto, o que pôde ser observado é que se há um modelo autêntico de *Welfare State*, ele raramente é implantado em função dos custos de sua manutenção. Dessa forma, o Estado não consegue oferecer serviços adequados às expectativas de todas as faixas da população. Isto leva o trabalhador a buscar no mercado a satisfação das suas necessidades não atendidas pelo Estado, mantendo-se assim, a relação de dependência do trabalhador. O Estado também se torna dependente do mercado na medida em que o pleno emprego e o seu resultado em termos fiscais são essenciais para manter o equilíbrio orçamentário diante dos seus compromissos sociais. A não superação dessa dependência é um dos principais fatores da crise do Estado Social.

O modelo de Estado provedor do bem-estar social, apoiado na política de controle da demanda, inspirada em Keynes, que foi importante na superação da crise dos anos 30 e exerceu um papel de conciliador no sistema capitalista em um período de expansão do ideal comunista, teve que enfrentar na década de 70 as suas próprias contradições.

Esse período foi marcado por um processo gradual e persistente de elevação da taxa de inflação e do desemprego aliados à crise fiscal do Estado. O elevado nível dos salários e dos encargos sociais a que os capitalistas atribuem a culpa pela perda de rentabilidade do capital e do desestímulo ao investimento torna os gastos estatais um elemento de constantes críticas que se amplia e leva à contestação da ação intervencionista do Estado. Com relação às questões políticas, os críticos apontavam que o *Welfare State*, na verdade, ao concentrar seus esforços em criar igualdade de oportunidades, produziu outras formas de conflito e restrição de liberdades, que desestimulava a ação dos empreendedores (COHEN e ARATO, 1994). Contudo, como observa Habermas, “as condições de valorização do capital são afetadas pelas políticas do Estado de bem-estar não apenas de fato, mas sobretudo na percepção subjetiva das empresas” (1987, p. 108). Outra questão foi a insatisfação produzida pelo excesso de expectativas geradas em torno da promessa de maior participação popular no sistema político (COHEN e ARATO, 1994). Essa frustração de expectativas gerou uma crise de autoridade e enfraquecimento do Estado. Neste cenário torna-se nítida a grande contradição do *Welfare State*: a busca pela igualdade social mantida a dependência frente ao investimento privado.

Como afirma O'Connor (1977), a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros levam a uma crise fiscal. Para Habermas (1987), o fato do regime não ter alterado as relações de produção provocou a sua incapacidade de influenciar a alocação dos recursos, que eram de origem privada. Os investimentos privados seguiram a tendência de busca pelo aumento da produtividade do trabalho, o que em última instância, reduziria ainda mais a oferta de emprego (O'CONNOR, 1977).

Para Przeworski e Wallerstein (1988, p.35), a crise do *Welfare State* significa a superação da teoria de Keynes. Segundo esses autores, a economia keynesiana, sendo baseada na demanda e no curto prazo, não tratou da temática da acumulação do capital. Por isso, quando a natureza do problema está situada na insuficiência da oferta de poupança, uma política de elevação da demanda agregada reduz o seu nível deprimindo ainda mais a taxa de investimento. Para esse problema, segundo Przeworski e Wallerstein (1988), a teoria keynesiana não tinha resposta.

Novamente, a falta de perspectivas para a solução da crise econômica criou o espaço para adesão a idéias que se opunham ao paradigma dominante. O Neoliberalismo que surgiu na década de 40 e tem como principal expoente Friedrich von Hayek, criticava a intervenção estatal na economia por limitar a liberdade dos agentes econômicos e tinha como princípios centrais a estabilidade monetária e o equilíbrio fiscal (ANDERSON, 1995). Essas idéias ganharam força e tornaram-se políticas de governo primeiramente com Margaret Thatcher na Grã-bretanha e, em seguida, por Ronald Reagan nos Estados Unidos.

O Neoliberalismo alterou o fluxo redistributivo da economia em favor dos lucros, que se tornaram crescentes. Conforme salientam Przeworski e Wallerstein (1988, pág. 38), o dogma da nova economia era o argumento de que a elevação dos lucros aumentaria a taxa de investimentos e de crescimento econômico. Percebe-se nesse argumento a tentativa de justificar a acumulação presente pela expectativa de empregos futuros. No entanto, como apontam Cohen e Arato (1994, p.14), as propostas de privatização e desregulamentação com vistas a ampliar a competitividade representam um conflito frente aos objetivos de paz social e justiça social.

Na visão neoliberal, a política econômica do Estado deve se restringir à manutenção da estabilidade monetária. No tocante ao aspecto distributivo, como afirma Esping-Andersen (1995, p. 91), predomina a política de focalização dos serviços sociais, ou seja, o Estado se limita a atender a população mais pobre que não tem acesso ao mercado. A resistência a qualquer intervenção efetiva do Estado na economia também está relacionada ao argumento de que numa economia “globalizada”, os governos nacionais perderam a autonomia para a escolha das suas políticas. No entanto, para Batista Jr. (1997), o exagero na percepção do alcance dessas transformações tem o propósito de diminuir resistências sociais e políticas às medidas que tendem a favorecer os grupos que se beneficiam da atuação em escala global. Outro objetivo desse falso argumento é eximir os governos da responsabilidade pela ineficiência de sua atuação com relação a diversos problemas que seriam decorrentes de um fenômeno mundial. De fato, conforme apontam Przeworski e Yebra (2003), na Europa Ocidental os eleitores começam a não perceber mais distinções entre as propostas dos partidos de direita e esquerda. Resta à sociedade escolher apenas o partido que poderá implementar de forma mais eficiente o mesmo plano de governo, que estaria fundamentado em questões técnicas, não políticas. Esta percepção começa a trazer questionamentos sobre a efetividade da democracia, tendo em vista que as escolhas são cada vez mais limitadas.

O momento atual é um reflexo dessa lógica, os lucros crescentes na economia, apesar de diferenciados entre os setores, e o aumento da produtividade do trabalho produzem uma legião crescente de excluídos do sistema, elevando as desigualdades sociais com os seus efeitos predatórios ao bem-estar econômico e social. A transformação do lucro em investimento produtivo que conduziria à ampliação do emprego mostrou-se um argumento falacioso. A passividade do Estado, aprisionado à ideologia neoliberal e à ortodoxia econômica, coloca a sociedade mais uma vez diante de uma falta de perspectiva de solução.

Como mostrado anteriormente, este cenário propicia o espaço para a rediscussão da política econômica, que inevitavelmente leva a abordar a relação entre o Estado e o mercado bem como o compromisso em torno do crescimento e da distribuição da riqueza.

A crise do *Welfare State* na década 70 mostrou que eram incompatíveis as premissas de socialização dos custos do bem-estar associadas ao controle privado sobre a alocação de recursos. Mas tampouco entregar a solução desse impasse à lógica do mercado mostrou-se uma estratégia bem sucedida.

O ideal de um compromisso social não poderia prescindir do controle da sociedade sobre as decisões de investimento. Isto não significa a estatização das empresas, como defendiam os socialistas, mas a adoção de políticas públicas de incentivo ao investimento privado nos setores de interesse da sociedade. Esta proposta, apesar de trazer elementos positivos, não parece responder ao problema por completo. O livre fluxo do capital financeiro expande o critério de alocação de recursos do capitalista para além da fronteira nacional e, em última instância, um ambiente de menor liberdade para o investimento sob os critérios de rentabilidade capitalista poderá levar à transferência do estoque de capital para outros países.

O que fica evidente a partir das transformações no papel do Estado nas decisões econômicas ao longo do último século, ora apresentadas, é a necessidade de uma rearticulação da sociedade em torno de propósitos comuns que alterem o paradigma do lucro de curto prazo presente nas relações do mercado. Sob esta ótica, o Estado reassumiria a função de agente regulador central das expectativas e escolhas da sociedade, papel inerente ao regime democrático.

É por este caminho que seguem algumas visões contemporâneas do desenvolvimento, a seguir analisadas, que servem de justificativa intelectual aos formuladores das políticas de estímulos às microfinanças. Em alguns casos, tais visões podem igualmente expor os limites críticos dessas políticas, mas isso não necessariamente transparece nos discursos dos atores responsáveis pelas agendas relativas às microfinanças no Brasil e no mundo.

2.2 DIMENSÕES AMPLIADAS DO DESENVOLVIMENTO: LIBERDADE, JUSTIÇA E SUSTENTABILIDADE

Primeiramente há que ser destacado que o tema do desenvolvimento é tratado sob diversos enfoques, entre os quais o econômico tem ocupado maior espaço no debate corrente para o grande público. Mas outras áreas do conhecimento como a sociologia, a antropologia, a ciência política e a filosofia têm introduzido visões diferenciadas sobre o assunto que muito contribuem para o trabalho de compreensão de um tema tão complexo. Inicialmente, é pertinente evidenciar a relação entre o desenvolvimento, concebido tradicionalmente como um processo universal, e o contexto local, entendido como fonte de incentivos e resistências a esse processo ou, em alguns casos, como momento de mera adaptação e inserção na economia internacional. A interpretação dessa relação dá origem a visões diferenciadas sobre o desenvolvimento, influenciando o foco e os objetivos das políticas públicas. Arocena (1987) identifica três visões predominantes sobre o processo de desenvolvimento (estritamente econômico) e sua relação com o local: Evolucionista, Historicista e Estruturalista. Para o autor, a teorização sobre o desenvolvimento local supõe um posicionamento ante essas correntes. As abordagens se diferem pela forma de se ponderar o peso das características regionais sobre o desenvolvimento econômico.

Segundo Arocena (1987), para a visão evolucionista, o local é uma barreira ou resistência ao progresso, que tem uma natureza global. Parte da noção de desenvolvimento como evolução está baseada nas ciências naturais. Sob este enfoque, como identifica Arocena (1987, p.7), o desenvolvimento é concebido como uma trajetória até um ponto de chegada, um modelo. Para a biologia, o homem é o ser mais evoluído, o modelo, e todos os outros seres vivos são analisados a partir da sua comparação com o homem. Na psicologia, o homem adulto é o referencial, a criança estaria assim, numa trajetória de evolução até a fase adulta. Na economia e na sociologia os modelos são os países industrializados, o ponto de chegada. Esta concepção, segundo Arocena, pressupõe a existência dos princípios de dinâmica evolutiva e de resistência. Assim, haveria um movimento universal rumo à evolução

que entraria em choque com as resistências locais. Essas resistências deveriam ser suprimidas em nome do progresso (AROCENA, 1987).

No viés historicista, conforme expõe Arocena (1987), o local é uma entidade específica que deve se desenvolver em oposição à tendência global de uniformização. Este enfoque está baseado nas especificidades locais. O desenvolvimento está relacionado às opções políticas de cada sociedade. A aplicação das teses historicistas ganhou espaço a partir dos anos 70, quando o modelo de crescimento posto em prática no período pós-guerra começou a mostrar seus limites (AROCENA, 1987). Sob esse viés, novas abordagens foram introduzidas como desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento auto-centrado. Esta é a visão que melhor representa o momento atual de valorização das políticas centradas no local da qual fazem parte os incentivos às microfinanças.

O enfoque estruturalista trata o desenvolvimento como um processo sistêmico cujos componentes estruturais são interdependentes (AROCENA, 1987, p.14). O local reproduz as contradições que atravessam o global. Neste enfoque a atenção é voltada para o estudo dos fatores estruturais que determinam o sistema e qual é a contradição, que superada, pode provocar a sua transformação, passagem para outro sistema (AROCENA, 1987, p.14). Acrescenta que o local é um componente do sistema e, portanto, é um simples lugar de reprodução de mecanismos globais.

Cada um desses enfoques traz argumentos coerentes, porém insuficientes para explicar a complexidade das relações econômicas, políticas e sociais que interferem no processo de desenvolvimento. Uma observação mais apurada desses enfoques e da experiência histórica mostra que o desenvolvimento pode ser entendido como evolução por conter a noção de melhoria do padrão de acesso aos direitos básicos por toda a população e representar um caminho rumo a um patamar percebido como superior, que muitas vezes é um retrato de nações consideradas mais desenvolvidas. Entretanto, o desenvolvimento não significa um processo inexorável e de cima para baixo. Os fatores locais exercem influência sobre esse processo criando resistências, mas também agindo favoravelmente. Como se verifica no caso brasileiro, ainda que o país tenha acréscimos sucessivos no PIB, a estrutura social e econômica que mantém os elevados índices de desigualdade

criará obstáculos à distribuição das riquezas geradas, perpetuando o fosso que separa os pobres de uma condição de vida digna. É por essa complexidade que o tema desenvolvimento continua a desafiar intelectuais e formuladores de políticas públicas e constitui um campo de estudo em constante transformação.

2.2.1 Abordagens Contemporâneas do Desenvolvimento

O momento intelectual atual é marcado por um reexame do conceito de desenvolvimento em busca de novas dimensões de análise que permitam ampliar a sua compreensão diante da crescente complexidade e que ajudem a superar as falhas das políticas anteriores. É assim que as abordagens contemporâneas do desenvolvimento procuram ampliar o seu escopo assimilando novos conceitos e incorporando preocupações outrora relegadas a um segundo plano. Neste trabalho são apresentados alguns elementos considerados fundamentais nesse debate, conquanto não se tenha a pretensão de uma síntese exaustiva do campo de pesquisa.

Quais são as bases essenciais de uma estratégia de desenvolvimento? Esta questão não permite uma resposta fácil. O processo de desenvolvimento de uma região envolve um conjunto de fatores que vai muito além do crescimento das riquezas produzidas. As estratégias de desenvolvimento deveriam estar relacionadas diretamente com a redução da má distribuição dos resultados do progresso econômico e técnico com ênfase na integração dos indivíduos ao processo de produção através do emprego e do auto-emprego (SACHS, 1995). Para tanto, é preciso superar a visão baseada estritamente nas questões econômicas.

Para Stiglitz (1998), as estratégias implementadas nas últimas décadas não demonstravam a percepção de todo o contexto que envolve o desenvolvimento, principalmente porque estavam fortemente influenciadas pelas orientações políticas do Consenso de Washington⁵. Stiglitz (1998) afirma que o conjunto de estratégias

⁵ Conjunto de princípios para reformas econômicas como liberalização do mercado, privatização e estabilização macroeconômica, formulados pelo economista John Williamson. As propostas de Williamson ganharam grande

adotadas estava centrado apenas nas questões macroeconômicas como o ajuste fiscal e a política monetária. Tinham como premissa a universalidade das leis econômicas.

Ele argumenta que a estrutura social é um fator preponderante para o desenvolvimento, uma vez que é um processo impulsionado pelos setores modernos da sociedade. Isto não significa afirmar que os países ditos subdesenvolvidos não contam com setores modernos, pois como ressalta Stiglitz (1998), todas as sociedades possuem setores modernos e tradicionais. Em sua visão, a vantagem dos países que mantêm um processo contínuo de desenvolvimento é a predominância dos setores modernos sobre os tradicionais. Por isso, a estratégia de desenvolvimento deve facilitar a mudança. Para Sachs (1995), o desenvolvimento está relacionado com a pluralidade de caminhos. As estratégias devem levar em conta as particularidades dos países tais como o contexto histórico e cultural, o contexto ecológico (clima, biodiversidade) e o contexto institucional. Neste ponto, percebe-se a importância da articulação entre os fatores locais como elemento estratégico para impulsionar o desenvolvimento.

Na visão de Kothari (*apud* SACHS, 1995) o desenvolvimento deve estar baseado no fortalecimento do social, na descentralização do planejamento e na promoção do emprego. Este modelo deve privilegiar a expansão do mercado interno mais que o excessivo foco nas exportações. Para tanto, faz-se necessário, como visto, superar a visão do desenvolvimento bipolarizada entre o liberalismo voltado para as relações de mercado e a economia centralizada no papel interventor do Estado. A sociedade civil cada vez mais reconhece essa necessidade, que segundo Dowbor (2000), deriva do sentimento de que as macroestruturas do poder estatal e do setor privado não conseguem atender às suas expectativas em termos de qualidade de vida, respeito ao meio ambiente, segurança e liberdade.

A situação atual, segundo Sachs (1995), mostra economias mistas, ou seja, formadas por diversos agentes que atuam entre estes dois extremos, tais como a empresa privada, o Estado e seus órgãos, cooperativas e organizações da

sociedade civil. Essa combinação de atores e organizações possui variadas formas e é uma preocupação atual a busca de novos modelos de articulação desses agentes, no que Paul Streeten (*apud* SACHS, 1995) chama de mesoeconomia.

Mas, para uma ação mais ativa da sociedade civil, é preciso dar às populações marginalizadas os meios de buscar seus direitos. O caminho para essa transformação, segundo Sachs (1995, p. 32-33), é a promoção da educação para a cidadania cujos fundamentos são: conscientização da população sobre os seus direitos e deveres, treinamento sobre formas de organização, meios para a busca dos direitos, mobilização da opinião pública, etc.

Essas transformações pretendidas na forma de posicionamento do indivíduo frente aos seus direitos como cidadão tendem a elevar a demanda da sociedade por uma maior participação no processo decisório referente às políticas públicas, principalmente aquelas de maior repercussão local. Para isso, é necessária uma análise do arcabouço institucional que define as formas de mediação entre a população e o Estado como a realização de fóruns, conselhos e outras iniciativas como o orçamento participativo, o referendo ou plebiscito.

Desta forma, ratifica-se a relevância do debate na esfera política, espaço no qual se viabilizam essas mediações. Mas o poder de organização necessário ao processo democrático também requer um desenvolvimento, pois a participação e a deliberação exigem conhecimento e capacidades argumentativas dos atores envolvidos. Sobre isso são válidas as proposições de Sachs (1995) referentes ao aprendizado da cidadania. Becker (2002) também considera que o desenvolvimento regional, como processo de democratização, educa e cria espaço para o debate, a divergência e a pluralidade. Neste contexto, a sociedade passa a exercer maior controle sobre o Estado ou mesmo assumir algumas de suas atribuições.

Apesar da multiplicidade de fatores e das peculiaridades de cada país, que interferem e moldam as estratégias de desenvolvimento, há princípios comuns que se originam de valores considerados universais. O desenvolvimento deve ter um propósito social baseado na solidariedade e igualdade de oportunidades (Sachs, Stiglitz, Rawls). Além disso, o desenvolvimento requer prudência ecológica em respeito às gerações futuras (Sachs, 1995, 2002). A eficiência econômica continua a

ser um elemento relevante, porém sob uma perspectiva macro social, que vá além da rentabilidade no nível da firma (SACHS, 1995).

Dessa forma, a tendência atual na teorização sobre o desenvolvimento tem um caráter pluridimensional e está baseada numa estrutura em que o social é o foco principal, a ecologia é uma preocupação e a economia exerce um papel instrumental (SACHS, 1995, p. 27). Além disso, o desenvolvimento passa a conter, em seus princípios, o fortalecimento da organização e da participação da sociedade na discussão dos caminhos a serem trilhados para a realização dos seus objetivos. A conjunção desses fatores é o que define, segundo Sachs (1995), as condições de sustentabilidade do desenvolvimento.

Considerando a diversidade de elementos incorporados às abordagens contemporâneas do desenvolvimento e o caráter normativo ainda presente em seu conteúdo, torna-se necessária uma proposta de organização destes elementos a partir da relação do tema com o indivíduo, a sociedade e o meio ambiente.

2.2.2 Capacidades e Liberdade de Escolha: o Desenvolvimento e o Indivíduo

A tendência atual nos estudos sobre o desenvolvimento considera inicialmente a noção de que a sociedade civil assume o papel de sujeito nesse processo. Como discutido nas seções anteriores, o entendimento de que o desenvolvimento seria conduzido exclusivamente pelas ações do Estado ou gerado espontaneamente nas relações de mercado mostrou as suas deficiências. Mas para analisar como a sociedade civil pode interferir e influenciar o processo de desenvolvimento, é necessário também levar em conta as capacidades dos seus componentes unitários, os cidadãos.

Uma sociedade ativa na discussão das alternativas possíveis e desejadas para realizar um projeto próprio de desenvolvimento requer o livre exercício da cidadania pelos indivíduos, como direito e como responsabilidade dentro de um contexto de Estado democrático.

Entretanto, como afirma Stuart Mill, (1993), a noção de Estado democrático não é suficiente para caracterizar a liberdade de agir do indivíduo. Ele destaca que o conceito de governo em que o povo exerce o poder sobre si mesmo, não expressa necessariamente a realidade, pois pode constituir meramente um sistema institucional legitimado pela maioria com a finalidade de garantir a predominância dos seus interesses comuns contra aqueles dissidentes. De fato, o regime democrático só se realiza plenamente quando tem como valor fundamental o respeito à liberdade e diversidade dos indivíduos. Para Mill (1993), deve haver um limite para a interferência legítima da opinião coletiva sobre a independência individual tendo em vista que a sociedade tende a impor suas próprias idéias e práticas sobre todos os cidadãos indiscriminadamente. Por isso, ele afirma:

[...] O único fim para o qual a humanidade está autorizada, individual ou coletivamente, a interferir na liberdade de ação de qualquer fração de seu número é a autoproteção, ou seja, evitar que um indivíduo possa causar danos aos demais (MILL, 1993, p.206)

Baseado nesse princípio, Stuart Mill (1993) apresentou a sua concepção do que seria a uma referência para o governo: o desenvolvimento da sociedade a partir de suas faculdades morais, intelectuais e ativas e como ele promove a melhoria dessas faculdades. Sobre este fundamento, conclui-se que somente uma forma de governo em que todo indivíduo participe ativamente da discussão política pode gerar as condições necessárias ao pleno respeito da liberdade individual e o desenvolvimento das capacidades humanas e sociais que em última instância propiciariam o seu desenvolvimento de uma forma consensual e democrática. Convém destacar que este é um postulado liberal cuja realização não se verifica de fato. A implantação de reformas liberais, limitadas essencialmente à área econômica, mostrou, ao contrário, depender da restrição das liberdades individuais, vide as revoluções militares ocorridas na América Latina no século XX ou o processo econômico na China neste início do século XXI.

A situação mais próxima da realidade numa sociedade capitalista é que há indivíduos com grande liberdade de escolha sobre que caminhos percorrer durante a vida, mas há uma massa muito maior de homens e mulheres com mínimas possibilidades de ser qualquer coisa além dos limites que as estruturas social, econômica e política lhe impõem. Numa situação como essa não há como pensar

em construção coletiva do desenvolvimento. Por isso, retomar o pensamento sobre o desenvolvimento tendo como referência a liberdade e a capacidade dos indivíduos é seminal para qualquer outra discussão mais abrangente. O pensador contemporâneo que atingiu notoriedade ao sistematizar esta abordagem é o economista indiano Amartya Sen.

Como ressalta Sen (2000), a relação entre liberdade e desenvolvimento não é um tema novo. Adam Smith, Karl Marx, William Petty e Friedrich von Hayek são exemplos de pensadores que demonstravam a preocupação com a liberdade de escolha do indivíduo. Bauer e Lewis (*apud* SEN, 2000) relacionavam o aumento da liberdade de escolha do indivíduo e das alternativas à sua disposição como objetivo do desenvolvimento.

A origem da discussão sobre a importância da liberdade para o indivíduo e os seus efeitos como indicador de desenvolvimento é o princípio adotado por Sen (2000) de que é responsabilidade do indivíduo adulto a condução da sua vida, em função de suas ações, iniciativas e julgamentos. Mas para que possa assumir essa responsabilidade, o ser humano precisa contar com liberdades e capacidades que lhe possibilitem escolher entre um conjunto de alternativas possíveis o melhor caminho a trilhar para atingir a realização de seus objetivos.

Percebe-se na categoria de análise elaborada por Sen, que o conceito de liberdade está diretamente relacionado com o de capacidades humanas, que difere da noção de capital humano predominante na literatura econômica. Para Sen, a noção mais recorrente de capital humano se restringe ao conjunto de habilidades e conhecimentos desenvolvidos principalmente com a educação e que é avaliado pela produtividade do trabalho humano. O conceito de capacidades humanas incorpora o anterior e pode ser definido como a aptidão do indivíduo para orientar as suas ações em busca de um padrão de vida que ele valorize. Esta aptidão, no entanto, não é igual entre os indivíduos dada a diversidade dos seres humanos em função de características externas como a estrutura social, a cultura e os recursos materiais de que dispõe e de características pessoais como idade, sexo, habilidades intelectuais e físicas, entre outras (SEN, 2001). No conceito proposto por Sen, mais que a condição instrumental de executar uma atividade, o indivíduo deve ter a capacidade analítica de fazer escolhas.

Para Sen (2000), o desenvolvimento dessas capacidades intrínsecas ao indivíduo é proporcionado pelos arranjos sociais e econômicos que configuram o contexto em que o ser humano está inserido. Sob esta perspectiva, não cabe ao Estado atuar de forma paternalista, geralmente também clientelista, na provisão das necessidades dos indivíduos. Tampouco esta é uma tarefa da sociedade. O Estado e a sociedade devem assumir o compromisso de garantir as condições para que o indivíduo, desta forma, possa agir consciente da responsabilidade dos seus atos e escolhas. (SEN, 2000, p. 284). Portanto, o conceito de desenvolvimento centrado na liberdade do indivíduo requer a remoção de todas as barreiras que privam o ser humano de opções e, em última instância, da liberdade de escolha. Convém ressaltar neste ponto que essa abordagem envolve não só a liberdade como direito negativo, definido como a garantia de não proibição ou opressão, como se verifica na proposta de Stuart Mill, mas também como direito positivo, relacionado ao acesso aos recursos necessários à sua livre iniciativa. Outra diferença que deve ser esclarecida nas abordagens de Stuart Mill e Sen diz respeito à avaliação do desenvolvimento. Stuart Mill defendia uma ética baseada nos fins das ações individuais, welfarista, pois o resultado esperado era a maximização do bem-estar para o próprio indivíduo e para todos aqueles afetados por suas ações. Além disso, sob este princípio, o desenvolvimento seria avaliado pelo resultado total das ações individuais em termos de prazer e felicidade da coletividade. Trata-se da Ética Utilitarista. Na visão de desenvolvimento centrada na liberdade proposta por Sen a avaliação tem o foco nas liberdades substantivas, aquelas necessárias para que o indivíduo tenha condição de escolher os caminhos que pretende trilhar em sua vida. O utilitarismo, por avaliar os fins das ações individuais, não aborda a questão das desigualdades e direitos que se referem aos meios. Por conseguinte, compreende a liberdade apenas sob a ótica da opressão e não como restrição a recursos.

Para melhor compreender a perspectiva de Sen sobre a liberdade é necessário definir os seus dois aspectos. O primeiro é o seu papel constitutivo, a liberdade como finalidade do desenvolvimento. Compreende a capacidade de evitar privações elementares como a fome, a subnutrição, a mortalidade prematura, bem como obter conhecimentos básicos de leitura e raciocínio matemático.

O segundo aspecto é o papel instrumental, ou de meios para o desenvolvimento. Para Sen (2000), há alguns tipos de liberdade que são importantes porque sua existência contribui para a conquista das demais. Ele distingue 5 tipos de liberdade instrumental, embora não exaustivos: liberdade política, instrumentos econômicos, oportunidades sociais, transparência e seguridade social.

A liberdade política é um conceito amplamente conhecido. Diz respeito à liberdade de expressão e ao direito de escolher os governantes e demais representantes e os princípios que norteiam o governo. Mas, além disso, está relacionado aos instrumentos à disposição do indivíduo para que suas propostas ou reivindicações sejam ouvidas e levadas em conta na definição das políticas públicas ou mesmo possa participar do processo de deliberação de algumas dessas políticas.

Os instrumentos econômicos podem ser compreendidos como a estrutura mediante a qual o indivíduo pode obter os recursos para atingir os seus objetivos mediante a produção, consumo ou trocas. Entre os instrumentos econômicos o mercado tem extrema relevância por ser o ambiente em que se realizam as trocas na economia. Além disso, o crédito, como será analisado com mais profundidade nos capítulos seguintes, desempenha um papel fundamental por ser a forma como os indivíduos obtêm recursos para realizar os seus empreendimentos, principalmente aqueles indivíduos que dispõem de pouca ou nenhuma poupança.

Sen define as oportunidades sociais como as estruturas montadas pela sociedade a que o indivíduo tem acesso para prover necessidades básicas como educação e saúde, que são elementares para a conquista ou exercício dos demais tipos de liberdade.

A transparência é uma forma de liberdade por garantir aos indivíduos a clareza nas relações não só com outros indivíduos, mas também com o Estado. A ausência da transparência limita a liberdade de escolha e de iniciativa das pessoas por diminuir a sua confiança nas relações sociais, políticas e econômicas.

A última forma de liberdade instrumental descrita por Sen é a seguridade social. Em sua visão, mesmo em uma sociedade com ampla liberdade há pessoas em situação de maior vulnerabilidade em função de mudanças estruturais que

afetam as suas vidas. Para combater os efeitos nocivos desses momentos como o desemprego e a fome, é necessário que o indivíduo possa contar com uma rede de proteção.

Como ressalta Sen (2000), essas liberdades instrumentais não só criam condições para a conquista de outras liberdades, mas também se reforçam entre elas. Os instrumentos econômicos que permitem a realização das atividades produtivas e, por consequência, o aumento das riquezas, contribui para o incremento da capacidade da sociedade e do Estado em prover o acesso à educação e à saúde, relacionado com as oportunidades sociais, bem como manter e ampliar a rede de seguridade social. Por outro lado, também a estrutura educacional auxilia o incremento dos instrumentos econômicos por contribuir para o aumento da produtividade das pessoas e dos instrumentos. A rede de seguridade também contribui com a esfera econômica por atenuar o efeito das mudanças estruturais na renda e no consumo dos indivíduos. Pode ser também destacado o valor da transparência e da certeza da segurança dos contratos para a expansão da utilização dos instrumentos econômicos. Mas todas essas liberdades certamente derivam da primeira, a liberdade política. Sen parte do princípio de que democracia e direitos políticos e civis, são condições para o desenvolvimento e também são parte do processo de desenvolvimento. Entretanto, como destaca Sen (2000), também se deve distinguir o papel utilitário da democracia do seu papel formador. A democracia, compreendida como um instrumento para o exercício destes direitos, pode contribuir para que os Estados possam assumir a responsabilidade de agir preventivamente ou diretamente contra os efeitos das desigualdades sociais. No entanto, uma compreensão mais abrangente revela que, mais que um instrumento, o incremento nos direitos políticos e civis é uma consequência do processo de desenvolvimento.

Dentro do conceito de liberdades e capacidades proposto por Sen, verifica-se que determinadas condições econômicas e sociais revelam-se barreiras quase intransponíveis para o processo de desenvolvimento. A principal dessas restrições é a pobreza, pois ela está diretamente relacionada com subnutrição, condições de saúde precárias, reduzida longevidade, baixo nível de educação, elevado grau de insegurança e criminalidade que afetam as liberdades constitutivas e instrumentais. A exclusão social, uma das principais causas da pobreza, provoca

também outros efeitos como o subemprego ou a falta de emprego. Considerando que o trabalho representa não só uma atividade produtiva, mas também compreende um valor moral na maioria das culturas, a ausência da condição do indivíduo de poder realizar atividades produtivas, seja pelo emprego ou trabalho autônomo, cria um fator de insegurança e frustração para os indivíduos produzindo efeitos negativos sobre a sua saúde física e mental.

Neste sentido, emerge como problema fundamental do processo de desenvolvimento a eliminação da pobreza e de todas as suas causas, entre elas os obstáculos à expansão da atividade econômica e geração de empregos, mas principalmente os injustificáveis níveis de desigualdade social e concentração de renda verificados em diversos países, entre eles o Brasil. Portanto, torna-se claro por meio da abordagem de Sen, como as questões políticas, sociais e econômicas interferem na capacidade do indivíduo de realizar escolhas e agir em busca de uma condição de vida que ele valorize.

2.2.3 Instituições, Justiça Social e Eqüidade: o Desenvolvimento e a Sociedade

A compreensão do desenvolvimento tendo como ponto de partida o indivíduo mostra-se como fundamento para a discussão seguinte, voltada para a relação da sociedade com esse processo, seja como promotora, seja como beneficiária.

Primeiramente é preciso apontar um limite à interpretação da visão de Sen, de desenvolvimento como eliminação de qualquer restrição à liberdade de escolha individual, desde que esse é um ideal não factível, pois como afirma Durkheim (1990), a consciência coletiva exerce uma força determinante e impositiva sobre as ações individuais. Durkheim ressalta que esta força não é visível, aparente. Ele argumenta que o indivíduo só toma conhecimento do caráter impositivo presente nos fenômenos sociais quando passa a ter uma postura crítica, a contestar e se opor a esses hábitos. Desta forma, a liberdade passa a ser conceituada nos sentidos de não opressão e de acesso aos recursos de que o ser humano necessita.

Considerando que tais recursos são produto das relações sociais, entre elas as relações de produção, ganha evidência a função da sociedade como promotora do desenvolvimento. Retomando os cinco tipos de liberdade instrumental identificados por Sen, verifica-se que são a estrutura e a organização política e social, mediante seus mecanismos institucionais, os fatores que contribuem para a expansão ou limitação do acesso do indivíduo às liberdades essenciais. Em trabalho que trata dos condicionantes do desenvolvimento econômico ao longo do tempo, Douglass North, afirma:

As instituições estabelecem os limites concebidos pelo homem para estruturar sua própria interação. Estão constituídas por restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (padrões de conduta, convenções, códigos de comportamento auto-impostos, etc.) e suas respectivas características de aplicação. Juntas definem a estrutura de incentivos das sociedades e especificamente das economias. (1994, p. 569) (tradução nossa)

Como afirma Abramovay (2001), a percepção de North acerca do papel das instituições nas economias representou uma importante contribuição para Ciência Econômica na medida em que propôs uma abordagem centrada nas instituições para demonstrar que os países que alcançaram uma estrutura social onde a pobreza é minoritária, tinham como característica comum uma organização econômica eficiente. Para North, segundo Abramovay (2001), a organização eficiente está fundada em três pilares resultantes dos papéis das instituições: a redução das incertezas próprias das relações humanas, que estimula a coordenação das ações individuais ou em grupos; o reconhecimento dos mercados como estruturas sociais, que não estão sujeitos apenas à regra da procura e da oferta, mas também às regras, normas e expectativas socialmente construídas; e o gradualismo das mudanças sociais, que resultam de transformações institucionais.

O primeiro ponto do modelo analítico de North expõe a importância da organização das atividades econômicas como condição para o desenvolvimento. Esta visão está baseada no reconhecimento de que os custos das atividades de negociar, vender e trocar bens de qualquer espécie, conhecidos como custos de transação interferem na dinâmica da economia tanto quanto os custos de produção. Se não há dúvida que as relações humanas são marcadas por incertezas, que por sua vez limitam as iniciativas individuais e coletivas, é razoável afirmar que uma organização política e social capaz de reduzir essas incertezas, ou seja, aumentar a

previsibilidade e estabilidade das atividades humanas e, principalmente, econômicas contribui para o aumento do volume de transações e da circulação das riquezas. Num ambiente mais dinâmico e dispondo de padrões de confiabilidade mais elevados, há um estímulo maior para o investimento que por fim aumentará a produção e o nível de emprego. No entanto, cabe destacar que mesmo sendo uma condição, a previsibilidade nas relações contratuais não é uma explicação suficiente para o desenvolvimento, pois ainda não esclarece como superar a desigualdade na distribuição da riqueza.

A compreensão dos mercados como estruturas sociais, segundo elemento da análise de North, revela um caminho para a superação da fé na racionalidade ilimitada dos indivíduos. Os mercados, na visão de North, são regidos por normas e regras que restringem as opções dos agentes econômicos, limitando a maximização de suas ações. Há que se considerar também que nem todas as decisões humanas são orientadas por uma lógica de mercado. Como North (1978, p. 976) ressalta, ainda há muito a descobrir sobre o processo de tomada de decisões não orientadas para o mercado. Um caminho para essa descoberta, segundo North, é reconhecer que representantes de instituições formais como parlamentares e juízes, apesar das pressões de grupos de interesse, freqüentemente levam outros elementos em consideração para a tomada de decisão, entre elas as suas convicções pessoais do que é um bem público. Nesse sentido, são os arranjos institucionais que favorecem ou não uma economia de mercado na medida em que definem as condições em que se sustentam a propriedade privada, a livre iniciativa e o cumprimento dos contratos. É por esse motivo que North identifica uma relação direta entre instituições e desenvolvimento num sistema de produção capitalista. Pode-se concluir então, que na visão de North, as economias que atingiram um estágio superior de desenvolvimento foram beneficiadas por uma estrutura social e política favorável às relações de mercado. Sob este conceito, o papel do Estado seria o de mantenedor das regras e normas definidas pelas instituições. Um aspecto central na abordagem institucionalista de North é a forma como as instituições se transformam. Segundo Carlos Medeiros (2001), inicialmente a abordagem proposta por North era de cunho funcionalista e eficientista, pois concebia a evolução das instituições pela aprendizagem social. Num segundo momento, passou a reconhecer o papel do poder na manutenção ou modificação das regras institucionais formais:

Instituições não são necessariamente ou mesmo usualmente criadas para serem socialmente eficientes; precisamente, elas são criadas, pelo menos as regras formais, para atender aos interesses daqueles com poder de barganha para criar novas regras. (NORTH, apud MEDEIROS, C., 2001, p. 52) (tradução nossa).

Pode-se então compreender que as instituições como resultantes de uma determinada estrutura social e política não só influenciam os mercados como também podem sofrer influência de grupos de interesses, que tenham acesso privilegiado às instituições formais. Uma evidência dessa visão em North é a importância que ele atribui ao estudo das ideologias, considerando a sua influência sobre as instituições.

Todas as sociedades investem recursos substanciais para convencer seus integrantes de que o sistema existente é legítimo. “[...] Em particular, os investimentos são destinados a convencer seus integrantes da moralidade do sistema de distribuição de renda” (NORTH, 1978, p. 975) (tradução nossa).

O último elemento apontado por Abramovay (2001) como pilar do pensamento institucionalista de North é o gradualismo das mudanças sociais. A concepção de desenvolvimento como produto dos arranjos institucionais está baseada numa clara noção de dependência do primeiro frente ao segundo. Portanto, a compreensão do processo de desenvolvimento, para North, está atrelado ao conhecimento das mudanças sociais que possibilitaram esse avanço. Na visão de North, trata-se de um processo histórico em que as mudanças na matriz institucional produzem reflexos econômicos políticos e sociais (GALÍPOLO, GALA e FERNANDES, 2005). Essas mudanças ocorrem em função de um processo de interação em que se destaca a tensão entre os propósitos das organizações e as restrições institucionais. Para North, quando as organizações capitalistas burguesas conseguiram atenuar o poder e as restrições impostas pelo Estado, houve desenvolvimento. Em contraponto, as nações subdesenvolvidas seriam marcadas por uma maior força restritiva do Estado sobre as organizações. Em síntese, verifica-se que o desenvolvimento, na abordagem proposta por North, de claro cunho liberal, requer uma convergência, ou pelo menos cooperação, entre o poder político e o econômico. Neste sentido, a emergência de uma ideologia legitimadora da forma de organização econômica exerce um papel fundamental.

Os elementos ora expostos sobre o modelo de análise de North, embora insista no poder dos mercados, consubstanciam a percepção de que a estrutura

social e as instituições que dela surgem limitam o alcance explicativo da pergunta sobre que agentes conduziriam a ação da sociedade em busca do desenvolvimento. Como visto na discussão sobre o embate entre o liberalismo e o *Welfare State*, confiar o desenvolvimento às políticas estatais encontra limites na capacidade fiscal do Estado e na resistência dos agentes econômicos. Por outro lado, também as relações de mercado em que predomina a ética utilitarista, não mostraram ser capazes de produzir os efeitos esperados pelas desigualdades que são geradas. O conceito de maximização da felicidade presente no utilitarismo é insuficiente para firmar um compromisso social com o desenvolvimento, pois como observa Sen (2000), através dele não é possível avaliar a distribuição dessa felicidade. Uma sociedade guiada pela ética utilitarista restringe-se a quantificar os resultados das ações em somas totais. Isso é um parâmetro importante para explicar o foco das economias liberais no crescimento econômico como indicador de desenvolvimento. A forma como essa felicidade é compartilhada, entretanto, extrapola os limites de sua compreensão.

Uma abordagem que se propõe a superar essa limitação é a ética da justiça social, cujos contornos contemporâneos estão descritos na obra de John Rawls, que expõe um pensamento também liberal, porém mais crítico com relação às desigualdades sociais. Ciente do dissenso que é inerente a um regime democrático, mas que tende a limitar a efetivação de princípios universais como a liberdade e a igualdade pela divergência dos caminhos propostos, Rawls, cujo trabalho se insere no campo da filosofia política, desenvolveu uma proposta cujo objetivo é criar bases para uma atenuação do espectro de desacordos baseado no princípio de que uma “[...] uma sociedade é um sistema eqüitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais” (RAWLS, 1996, p. 31, tradução nossa). Diferentemente da visão utilitarista de que a justiça é avaliada pelas conseqüências das ações realizadas na prática, a teoria de Rawls está baseada no conceito de justiça como eqüidade, ou seja, na distribuição dos benefícios da sociedade de modo a atender aos mais desfavorecidos na estrutura social.

Entendo que a ‘justiça como eqüidade’ é uma concepção política da justiça razoável, sistemática e prática em uma democracia constitucional, uma concepção que oferece uma alternativa ao utilitarismo imperativo em nossa tradição de pensamento político. Sua primeira tarefa é dotar os princípios constitucionais e os direitos e liberdades básicas de uma base mais segura

e aceitável que a que o utilitarismo parece permitir (RAWLS, 1996, p. 28-29) (tradução nossa)

É importante ressaltar que Rawls não defende a igualdade de renda, mas sim, de oportunidades. A sua proposta compreende a atenuação das desigualdades sociais desde que não interfira nas liberdades individuais. Tal como Sen, Rawls entende que o indivíduo, cidadão, desde que tenha a capacidade de participar de um sistema de cooperação social é responsável pelos seus fins, na medida em que pode empregar os meios à sua disposição. O conceito de eqüidade de Rawls se caracteriza por uma justiça procedimental, ou seja, baseada não nos seus resultados, mas pela noção de justiça que permeia os seus procedimentos. A eqüidade, assim, tem como pilares dois princípios: o direito da igualdade no acesso às liberdades básicas; e a concepção de desigualdade como resultante de atividades abertas a todos em igualdade de oportunidades. Além disso, Rawls (1996) entende que as desigualdades dentro do conceito de eqüidade devem trazer benefícios aos menos favorecidos. Essa eqüidade seria realizada a partir do compromisso com a distribuição de bens primários, que ele define como bens básicos necessários a qualquer indivíduo, sem relação com seus objetivos e expectativas. Para Rawls esses bens primários são o auto-respeito, a auto-estima, as liberdades básicas, o direito à propriedade e à renda assim como a já citada igualdade de oportunidades. O trabalho de Rawls tem influenciado diversas políticas de redução das desigualdades, entre elas a de renda mínima, ou renda básica como definido por Parijs⁶ (2000) e de definição de cotas para negros nas universidades federais⁷.

O conceito de liberdades individuais de Sen, aliado à influência das instituições e à ética da justiça social de Rawls parece, à primeira vista, constituir um referencial para as iniciativas da sociedade com o foco no desenvolvimento. Mas segundo Sen, existe uma distinção entre essas visões, pois a abordagem de Rawls não enfatiza a diversidade dos indivíduos. Na crítica de Sen, o conceito de eqüidade de Rawls estaria limitado, pois à igualdade na distribuição dos bens primários supõe

⁶ “Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (PARIJS, 2000, p.179)

⁷ O debate contemporâneo sobre políticas de reconhecimento, no campo da ciência política, também é peça fundamental na justificação de demandas sociais e políticas públicas de natureza afirmativa. Conferir Fraser (1992).

aptidões iguais entre os indivíduos. “O efeito de ignorar-se as variações interpessoais pode ser, na verdade, profundamente não igualitário, ao esconder o fato de que a igual consideração de todos pode demandar um tratamento bastante desigual em favor dos que estão em desvantagem” (SEN, 2001, p. 31). De fato, Rawls, parece reconhecer apenas diferenças advindas de doenças ou acidentes, que seriam exceções dentro de uma concepção de homens livres e iguais. Essa distinção, contudo, não invalida a contribuição de Rawls quanto à noção de justiça como garantia de distribuição eqüitativa dos direitos e liberdades individuais.

Uma outra discussão que merece ser explorada diz respeito aos seguintes questionamentos: de que sociedade se trata? uma sociedade global, nacional ou regional? Considerando a diversidade de cultura, valores e outras características que estabelecem diferenças relevantes entre as sociedades e também considerando os propósitos deste trabalho, adotamos como objeto de análise a sociedade brasileira e as comunidades locais. Essa definição é importante para a busca de uma resposta para um terceiro questionamento: seria a sociedade brasileira autônoma para definir um modelo de desenvolvimento próprio diante da suas relações políticas, comerciais e financeiras com outras regiões do globo?

Primeiramente, pode-se afirmar que as condições primárias do desenvolvimento, definidas como liberdade e eqüidade, são elementos oriundos da estrutura econômica e social regionais e nacionais. Portanto, não seria justificável admitir que escapa à sociedade brasileira o poder de prover essas condições aos seus cidadãos. Como citado anteriormente, o trabalho de Barros, Henriques e Mendonça (2001) demonstra que uma das marcas do subdesenvolvimento brasileiro, a pobreza, não é fruto de uma renda *per capita* insuficiente, mas da distribuição desigual dessa renda. Neste sentido, a percepção do papel das estruturas sociais e econômicas na definição dos limites do processo de desenvolvimento torna-se mais evidente.

A liberdade política, primeira condição definida por Sen para que o indivíduo possa construir um projeto pessoal de vida é oriunda inicialmente do regime de governo estruturado política e socialmente. Mas um regime democrático de governo por si só não garante esta liberdade quando ao indivíduo faltam oportunidades sociais para que reúna as condições de exercer esta liberdade no

papel de cidadão. Num país com a extensão do Brasil e com o nível de demandas das populações, nem mesmo a liberdade de escolher um governante ou representante está garantida. O prejuízo de se manter um sistema em que o poder econômico local e conservador ainda consegue exercer forte influência sobre a decisão de voto dos eleitores é a perpetuação de interesses estritamente locais e privados na condução das decisões políticas. Este grupo contribui para a existência de uma matriz institucional incompatível com a necessidade de alteração na atual estrutura social. Neste contexto, torna-se clara a necessidade da atuação das instituições formais e informais para promover, zelar e proteger a efetivação da liberdade e estimular o interesse e a participação do cidadão no debate político.

Os instrumentos econômicos, entre eles o crédito, são um exemplo típico da relação entre ambiente institucional e condições para o desenvolvimento. No mercado financeiro, a existência de instituições que garantam a confiança dos poupadores é fundamental para a estabilidade do sistema. Soma-se a isso o papel das instituições no controle e preservação da livre concorrência e na regulação dos mercados, de forma a atenuar desequilíbrios na relação entre produtores, prestadores de serviços e consumidores.

As oportunidades sociais, com destaque para o acesso à educação e ao tratamento médico foram alvos de grandes transformações no último século. A predominância das instituições públicas foi sendo destruída pela expansão das organizações privadas nestes segmentos. Um dos principais efeitos dessa mudança foi a perda da noção de que educação e saúde são direitos de qualquer cidadão, conquanto transformaram-se em “serviços” voltados para “clientes”. Logicamente o nível de recursos médicos e educacionais disponíveis passou a ser proporcional ao poder de compra dos “clientes”. Já o setor público se limitou a realizar uma política de focalização do atendimento para a população de menor renda, geralmente dispondo de recursos muito limitados e organização ineficiente.

A transparência e segurança nas relações entre os indivíduos e entre o cidadão e o Estado estão relacionadas com o papel fiscalizador e reivindicatório da sociedade civil para a publicização das informações de seu interesse, a atuação eficaz do poder judiciário e a independência entre este e os demais poderes. A transparência manifesta-se na clareza das cláusulas firmadas em contrato, na

segurança do seu cumprimento e no impedimento do uso do poder econômico ou político para a obtenção de relações desequilibradas entre direitos e obrigações.

Com relação à rede de seguridade social, destinada à proteção aos mais desfavorecidos ou vulneráveis dentro da estrutura social e econômica, o papel da sociedade civil e das instituições se traduz no compromisso de uma mínima distribuição dos recursos disponíveis, compatível com a noção de equidade que está compreendida no conceito de justiça social definida por Rawls.

Embora a participação da sociedade civil nas decisões locais seja um elemento essencial para a melhor orientação das políticas públicas, o desenvolvimento não se realiza estritamente no local. Conforme esclarece Sachs, é necessária uma harmonização entre a ação popular e as políticas públicas de cunho mais abrangente, considerando a complexidade das relações entre o local, o regional, o nacional e o transnacional. Segundo Becker (2002), a postura dos agentes locais frente às pressões de uma dinâmica global do desenvolvimento é o primeiro elemento de análise sobre as causas dos processos diferenciados, cujos resultados são também distintos. Becker acrescenta que essa diferença se deve a uma característica da atual dinâmica do desenvolvimento: a síntese de dois processos contrários. O primeiro é gerado por uma pressão externa motivada por interesses econômico-corporativos, multinacionais, multissetoriais e multifuncionais. O segundo processo é uma reação ao primeiro. Trata-se, na visão de Becker, de um movimento motivado por interesses sócio-ambientais regionais, necessário como elemento de resistência e mediação entre a lógica de mercado e as demandas sociais. Portanto, recuperando os argumentos de Batista Jr., a globalização não representa de fato uma restrição absoluta à eficácia das políticas nacionais e das ações da sociedade civil. O que se evidencia é que uma sociedade terá a possibilidade de trilhar um caminho próprio de desenvolvimento quanto maior for o seu poder de organização e articulação capaz de conciliar os dois movimentos contrários. Observa-se nessa abordagem um reconhecimento da tensão identificada por North entre organizações e instituições que podem resultar nas transformações sociais que conduzem a um processo de desenvolvimento.

2.2.4 Produção Sustentável - O Desenvolvimento e o Meio Ambiente

Uma dimensão essencial ao novo paradigma de desenvolvimento que vem se construindo nas últimas décadas é a ambiental. O tema vem ganhando grande destaque não só pelo maior grau de consciência dos atores envolvidos no processo. Isso ocorre principalmente pelas evidências concretas de que o modelo de desenvolvimento e expansão industrial do último século até os dias atuais tem produzido inúmeras agressões ao meio ambiente com repercussões visíveis sobre os fenômenos climáticos e, em última instância, podendo comprometer irremediavelmente a qualidade de vida e a própria sobrevivência das gerações futuras. Trata-se de uma autocrítica pela negligência com que o meio ambiente foi tratado no período em que o foco no crescimento econômico como valor primordial do desenvolvimento e o deslumbramento com o potencial gerado pelo ciclo intenso de expansão do progresso técnico colocaram a preocupação com a preservação e renovação dos recursos naturais em segundo plano.

Segundo Sachs (2002), o tema passou a fazer parte da agenda mundial de forma mais clara na Conferência das Nações Unidas Sobre o Ambiente Humano em 1972. Na Rio-92, o conceito de biodiversidade já estava associado ao desenvolvimento como uma condição necessária à sua sustentabilidade.

O cerne da defesa de uma utilização consciente dos recursos naturais é o compromisso ético de nossa sociedade com as gerações futuras, posto que o desenvolvimento é um processo contínuo e no qual deve prevalecer o princípio de que a busca pelo crescimento da produção não deve se sobrepor ao direito primordial à vida das próximas gerações. O desenvolvimento sustentável, portanto, está atrelado a um contrato social para a definição de padrões de gestão da biodiversidade (SACHS, 2002, p. 53). As bases desse contrato estão no que Sachs define como ecodesenvolvimento.

O desafio de preservação da biodiversidade pode levar a uma busca pela restrição ao acesso aos recursos naturais. A experiência histórica mostra que essa é uma proposta ingênua e ineficaz. Como afirma Sachs (2002), a delimitação do espaço pela criação de reservas ambientais, retirando da população local os meios

de sua subsistência, produz a reação da comunidade e o descumprimento das leis e a exploração desordenada dos recursos. O ecodesenvolvimento, ao contrário fundamenta-se na integração do homem com o ecossistema em que vive. Com este intuito, uma estratégia elementar é o trabalho de conscientização da população local para os benefícios do uso adequado dos recursos naturais e da sua preservação, não só para as gerações futuras, mas também para a sua. No conceito de ecodesenvolvimento de Sachs é uma condição fundamental que a comunidade possa usufruir os benefícios gerados por uma utilização adequada desses recursos. Uma comunidade consciente é também uma comunidade participativa. A inserção dos atores locais na discussão sobre as formas de utilização e preservação dos recursos naturais tem o potencial de fomentar o debate e principalmente a construção de uma via consensual firmada num “contrato natural” (SERRES *apud* SACHS, 2002, p. 49). O que deve ficar claro no conceito de ecodesenvolvimento é que se trata de um processo negociado entre os diversos grupos de interesse, ganhando a conotação de uma construção coletiva, princípio que permeia todas as dimensões do desenvolvimento como vem sendo exposto neste trabalho.

O pensamento contemporâneo procura mostrar que o significado do desenvolvimento não poderia prescindir da noção de conquista dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos para toda a população. Neste caminho a reintegração das pessoas pobres ao processo produtivo seria o caminho mais promissor, ainda que a assistência social também seja necessária dada a urgência das demandas dos excluídos. As trajetórias para atingir este fim são inúmeras; portanto, retoma-se a discussão sobre os agentes condutores deste processo. Mas diferentemente do debate predominante no século XX, o Estado e o mercado ganharam a companhia de atores cada vez mais ativos e organizados: os agentes da sociedade civil, as associações e os grupos organizados voluntária e coletivamente.

2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL: A FORÇA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA DISCUSSÃO E ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A compreensão das variadas dimensões que compõem a complexidade do processo de desenvolvimento em nível geral cria as bases para uma discussão mais criteriosa sobre os aspectos locais que incentivam ou entram esse processo. Nesta seção, busca-se apresentar alguns elementos dos estudos que relacionam o nível de articulação dos atores sociais e o desenvolvimento, nos diferentes níveis políticos do contexto local.

2.3.1 A Importância e os Limites do Local

Como visto nas seções anteriores, as dimensões políticas, sociais e econômicas formam um conjunto intrincado de fatores que são decisivos para a compreensão dos sucessos e falhas na formulação e adoção de políticas e estratégias de desenvolvimento. Para compreender como esse processo se realiza em um contexto regional, é essencial em primeiro lugar uma definição do que é o desenvolvimento local.

Segundo Milani (2003), o estudo do desenvolvimento local requer a compreensão da dimensão local, que difere da noção mais aparente de espaço geográfico. O local caracteriza-se por um espaço “construído social e territorialmente [...] delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos” (MILANI, 2003, p.11).

Outro elemento característico do desenvolvimento local é a endogeneização do processo. Segundo Amaral Filho (2001), desde o fim da década de 1980 observa-se um movimento simultâneo de diminuição dos espaços econômicos e de maior autonomia das regiões nas decisões econômicas, produzindo uma tensão que Becker, como visto, chama de a síntese de dois

processos contrários. Essa tensão, que em princípio parece reunir elementos contraditórios, apresenta uma característica de complementaridade, pois o processo de transnacionalização dos espaços econômicos, motivado preponderantemente pelo objetivo de valorização do capital financeiro, cria a necessidade de busca por regiões que potencializem essa valorização, instaurando um ambiente de competição entre as regiões por um posicionamento no fluxo financeiro global (BECKER, 2002).

Embora o contexto local esteja assumindo importância cada vez maior nos estudos sobre o desenvolvimento, este não constitui um processo isolado, sem relação com o sistema político e econômico nacional e internacional. O local não está dissociado dos efeitos das ações realizadas pelo governo federal, seja em relação a programas de renda mínima, investimentos em infra-estrutura, educação, saúde, etc. Da mesma forma, a ampliação das transações comerciais e, principalmente, do fluxo de capitais financeiros que caracterizam a globalização alteram o cenário econômico, que se torna mais instável pela interdependência das economias regionais impondo novos elementos para a análise nas estratégias de desenvolvimento locais. Compreender o desenvolvimento local isoladamente leva ao risco, como afirma Milani (2003), do localismo, que restringe a ação dos atores, os processos e dinâmicas aos seus limites geográficos, perdendo a capacidade de articulação analítica com outras escalas de poder.

2.3.2 As Relações Sociais e o Exercício da Cidadania Como Eixos do Desenvolvimento Local

O debate contemporâneo sobre o tema revela uma crescente observação da rede de relações sociais e instituições no sentido de compreender a sua participação no desenvolvimento local, como estímulo e sustentação desse processo. É esse conjunto de formas de relacionamento e articulação da sociedade que se convencionou chamar de capital social. Segundo Rattner, as primeiras menções ao capital social são da década de noventa. A sua definição ainda não é

precisa. Conforme explica Rattner, a maioria dos autores definem o capital social por suas funções seja por aspectos da estrutura social ou pela forma como os indivíduos o utilizam.

Em primeiro lugar é importante compreender o porquê do termo capital associado às relações sociais. Na literatura econômica, o capital é um recurso à disposição da atividade produtiva. Podem ser o capital financeiro, insumos, terras, maquinário (bens da capital) e o trabalho (capital humano). Sob este enfoque, as relações sociais poderiam representar uma forma de capital pela sua capacidade de criar meios de articulação e, em última instância, reprodução dos demais recursos. Um exemplo específico da contribuição das relações sociais para as atividades econômicas é o cooperativismo. O desenvolvimento de um padrão de relação social baseado na cooperação tem mostrado a capacidade de estimular economias regionais de pequeno porte pela união de recursos entre os agentes e compartilhamento dos riscos das atividades. De outra forma, agindo individualmente muitas atividades não seriam viáveis pelas necessidades de maior escala. A cooperação faz as pessoas se relacionarem de uma maneira horizontal, caracterizada pela interdependência e autonomia dos indivíduos, ao contrário das relações verticalizadas nas quais predominam a hierarquia e a submissão. Iniciativas como a do Banco Palmas, no Ceará, que formou uma rede de interação entre produtores e consumidores voltados para a geração de emprego e renda tendo como base a cooperação em contraponto à competição, tornando-se um marco para as discussões sobre a possibilidade de realização de uma economia solidária. A criação de arranjos produtivos baseados na complementaridade das atividades que incrementam a agregação de valor à produção de uma determinada região é um outro exemplo de benefícios das relações sociais de cooperação para a economia. Mas o conceito de capital social não está restrito à visão econômica. Na literatura contemporânea verificam-se estudos que associam as relações de confiança, cooperação, o sentimento de pertencimento, a identidade cultural e a formação de redes de interação, comunicação e transmissão de informações e conhecimento como elementos que dinamizam o processo democrático, ampliando o interesse das pessoas na participação das discussões políticas que afetam direta ou indiretamente as suas vidas.

Milani (2003) destaca outras particularidades do significado do capital social, apesar de suas inúmeras definições. Trata-se de uma construção social, não podendo, assim, ser descontextualizado. Disso se conclui que o capital social não pode ser criado por ações promovidas por agentes externos, embora possa sofrer influências. Outro ponto é a cumulatividade do capital social. Contrariamente a outras formas de capital, o seu uso tende a fortalecê-lo e ampliá-lo. Por fim, merece destaque a noção de coletividade na propriedade desse capital. Ao contrário das demais formas, o indivíduo só usufrui os benefícios do capital social presente em uma comunidade enquanto está integrado naquela estrutura. O capital social pertence a todos, mas não pode ser apropriado definitivamente por ninguém. A noção de capital social coloca em evidência dimensões imateriais e relacionais do desenvolvimento local

Portanto, percebe-se que o processo de desenvolvimento local está estreitamente relacionado com o contexto das relações sociais e com o exercício da cidadania. O desenvolvimento local depende de uma organização democrática de seus agentes de modo a construir um processo que respeite os valores e necessidades de uma região, aí incorporado o respeito à diversidade.

Segundo Becker,

[...] esse padrão de desenvolvimento só é possível potencializando as especificidades sociais e culturais de cada região que por si só, são diferenciadoras e por isso, diferenciadas. E só o será, se a região souber a tempo promover e adotar seu acumulado sócio-cultural como pressuposto, meio e objetivo do processo de desenvolvimento regional (2002, p. 51).

Esse objetivo não se conquista sem uma nova institucionalidade na forma de gestão dos interesses públicos. O exercício da cidadania depende, além da educação ressaltada por Sachs, de novas formas de controle das decisões públicas pela sociedade tendo em vista que a tradição política brasileira sempre foi marcada por uma cultura de favorecimento aos interesses privados sustentados por um desenho institucional que complexifica o processo de elaboração das leis e centraliza as decisões de governo, colocando a participação da sociedade em segundo plano (CACCIA BAVA, 2001). Ainda são raras as iniciativas que promovem a auto-regulação e descentralização do processo de deliberação e tomada de decisão, como ocorre em alguns casos de orçamento participativo.

O desenvolvimento local, portanto, requer uma abordagem que reúna a importância do exercício da cidadania pelo indivíduo, a “capitalização” do capital social, a articulação com o nacional e o global e uma mudança das instituições, sem negligenciar a responsabilidade com o meio ambiente e com as gerações futuras. Trata-se do que Stiglitz (1998, p.3) define como uma transformação da sociedade, uma “modernização” no modo de pensar, nas relações e no modo de lidar com a saúde e a educação, além dos métodos de produção para a conquista e apropriação de todos os direitos humanos, sociais, civis, políticos e econômicos (SACHS, 2002), que em um outro sentido caracterizam a liberdade que o indivíduo necessita para decidir autonomamente sobre os caminhos que pretende trilhar para atingir o padrão de vida que deseja (SEN, 2000).

2.4 QUESTÕES PARA ANÁLISE DO OBJETO DE PESQUISA

A exposição dos principais elementos que permeiam a discussão sobre o desenvolvimento de maneira geral e as particularidades do desenvolvimento local, realizada neste capítulo, constitui a base necessária para uma discussão sobre o alcance, em termos de política de desenvolvimento, de um programa de expansão do acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros (conhecido como microfinanças) e de concessão de crédito orientado para a produção aos microempreendedores (definido como microcrédito). Além disso, essa exposição permite-nos discutir os limites da tendência predominante no pensamento contemporâneo sobre o desenvolvimento como modelo explicativo das desigualdades sociais verificadas no país.

Para atender aos objetivos da pesquisa, atuando como elementos balizadores da análise realizada nos capítulos posteriores, foram exploradas as seguintes questões:

- a) Poderiam as microfinanças e o microcrédito contribuir para a ampliação das liberdades instrumentais de que necessita o indivíduo para ampliar as suas oportunidades de desenvolvimento?
- b) Seriam estes os instrumentos capazes de reduzir a exclusão social e de tornar a distribuição dos recursos mais eqüitativa?
- c) Os mecanismos institucionais de ordem social, política, econômica e jurídica representam um entrave ou um incentivo para a expansão dos programas de microfinanças e de seus efeitos sobre as comunidades?
- d) Há algum tipo de influência das organizações de cooperação internacional na definição das políticas e práticas de microfinanças implementadas no Brasil?
- e) Por meio da análise das políticas de incentivo às microfinanças, é possível identificar claramente uma estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo brasileiro em nível federal no período pós-Plano Real? Em que bases se sustenta essa estratégia?

Esses questionamentos, formulados a partir da literatura consultada, constituem o conjunto de referências principais para a análise do processo de internalização das políticas de estímulo às microfinanças na agenda política brasileira para o desenvolvimento. Nos próximos capítulos, buscar-se-á evidenciar as suas origens, premissas e significados de tais políticas.

3. A TRANSFORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Uma crítica freqüente que se observa no meio político, nos meios de comunicação e em outros setores da sociedade, já hoje produto do senso comum, aponta a inexistência de um projeto de desenvolvimento autônomo como um dos grandes problemas dos países situados no grupo de nações consideradas “emergentes”. No caso brasileiro, desde o fim da era dos governos militares, com o agravamento da crise econômica que atingiu o seu pico nos anos 80, as atenções do poder executivo estiveram voltadas para o controle da inflação, que havia atingido níveis insustentáveis nesse período. O prolongamento da crise e os sucessivos planos de combate à inflação mal sucedidos, aliados à instabilidade política do período, que culminou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, fizeram com que essa agenda se reduzisse à recuperação da estabilidade do nível de preços. Mas a principal explicação para o abandono de um projeto nacional de desenvolvimento foi o processo de reorientação política do país para a abertura econômica em detrimento da estratégia de consolidação do mercado interno, como aponta Furtado (1992). Pretende-se, nesse capítulo, evidenciar os fatores que levaram à transição para o novo modelo de desenvolvimento, baseado na inserção competitiva do Brasil no mercado internacional, com ênfase na formação da agenda política e econômica que tem orientado as políticas públicas a partir da redemocratização do país e, sobretudo, após a estabilização do nível de preços alcançada com o Plano Real.

3.1 A CRISE DE UM MODELO

A priorização de políticas de combate à inflação dissociadas de um projeto de desenvolvimento para o país representa o sintoma do que Furtado chama de perda de governabilidade ou “atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais” (1992, p. 24). O processo de perda da autonomia sobre a coordenação das políticas econômicas, para Furtado, decorre da profunda mudança estrutural promovida dentro do sistema capitalista a partir da década de 70, com a aceleração do movimento de integração econômica mundial baseado na transnacionalização do processo produtivo das grandes empresas.

Como reflexo desse processo, percebe-se uma expansão da atividade comercial em proporção muito superior ao crescimento do PIB, como ocorreu com a economia americana, que cresceu 180% entre os anos de 1985 e 2003, ritmo bastante inferior às exportações (231%) e às importações (270%), conforme se verifica na tabela seguinte:

Tabela 2 – Dados sobre a economia dos Estados Unidos da América – 1985/2003 (US\$ bilhões)

Ano	PIB	Exportações	Importações
1985	3.915,35	218,82	352,46
1990	5.445,83	393,59	516,99
1995	7.100,01	584,74	770,85
1996	7.433,52	625,07	822,03
1997	7.783,10	689,18	899,02
1998	7.903,00	682,14	944,35
1999	8.988,29	695,8	1.059,44
2000	9.696,54	781,92	1.259,30
2001	9.885,01	729,1	1.179,18
2002	10.207,06	693,1	1.200,23
2003	10.945,79	724,77	1.303,05

Fonte: Fundo Monetário Internacional / Banco Central do Brasil

Com o fim da II Guerra Mundial, o comércio internacional entrou numa trajetória de expansão que, inicialmente, teve abrangência limitada aos países desenvolvidos. Isto permitiu às nações cuja industrialização ainda se consolidava, como o Brasil, a possibilidade de implementar projetos de desenvolvimento relativamente autônomos. A estratégia brasileira predominante naquele período foi o

fomento ao mercado interno como meio para desenvolver um sistema econômico nacional, dados os recursos e dimensões do seu território. A implementação dessa estratégia só foi possível pela prevalência do fator político nas decisões econômicas nacionais. Conforme explica Furtado, o crescimento da indústria no Brasil em grande parte foi incentivada pela redistribuição dos recursos econômicos e pela mobilidade geográfica. A transferência da renda produzida pelo setor exportador no Nordeste para o Sudeste foi um fator decisivo para os investimentos em tecnologia do parque industrial, da mesma forma em que as restrições à utilização das divisas em importações de bens duráveis constituíram a demanda para os produtos ofertados internamente. Por outro lado, a inexistência de barreiras à mobilidade geográfica atuou como um importante fator de manutenção da oferta de mão-de-obra em níveis elevados, que contribuiu para que não houvesse pressão para o aumento de salários. Dessa forma, desenhou-se o projeto nacional de desenvolvimento sustentado na ampliação do mercado interno e formação de um sistema econômico nacional que rendeu mais de uma década de crescimento continuado ao PIB brasileiro, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela 3 - Taxa de crescimento real do PIB – Brasil - 1965 - 1980

Ano	Variação (%)
1965	2,4
1966	6,7
1967	4,2
1968	9,8
1969	9,5
1970	10,4
1971	11,34
1972	11,94
1973	13,97
1974	8,15
1975	5,17
1976	10,26
1977	4,93
1978	4,97
1979	6,76
1980	9,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Contudo, a estratégia que levou ao crescimento econômico também contribuiu para uma situação de desequilíbrio regional e social sem precedentes como se constata a partir da tabela 4.

Tabela 4 - Participação regional (%) no Produto Interno Bruto - Brasil – 1950/1980

Regiões	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Norte	1,7%	1,7%	2,2%	2,1%	2,2%	2,0%	3,2%
Nordeste	14,6%	12,6%	14,8%	15,3%	11,7%	11,1%	12,0%
Sudeste	65,6%	65,3%	62,8%	61,8%	65,5%	64,9%	62,4%
Sul	16,3%	17,9%	17,8%	17,7%	16,7%	17,9%	17,0%
Centro-Oeste	1,8%	2,5%	2,4%	3,2%	3,9%	4,1%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Percebe-se pela tabela que o Nordeste foi a região mais atingida nesse processo, perdendo espaço para as demais. Para Furtado esses desequilíbrios se explicam, sobretudo, pela transferência de renda intra-regiões, conforme já comentado, e pela apropriação dos ganhos de produtividade do trabalhador pela indústria, somente possível pelo grande volume de mão-de-obra disponível em função da mobilidade populacional que marcou o período. A grave injustiça social se sustentava apenas pelo dinamismo da economia representado no crescimento do PIB (Furtado, 1992). Nesse sentido, foi decisivo para a estratégia, o poder centralizador exercido pelo regime autoritário instituído no Brasil em 1964 que agiu tanto para a coordenação das políticas como para a repressão às tensões sociais e regionais que naturalmente eclodiriam frente à manutenção daquele cenário.

O final da década de 70 e início dos anos 80 marcaram uma fase de intensa dificuldade para a economia brasileira. Houve aumento do endividamento público, desaceleração da economia nacional e crescimento da inflação. Estes problemas estavam associados à consolidação de ajustes na economia mundial, decorrentes principalmente das crises provocadas pelo aumento dos preços do petróleo e da redução da liquidez internacional resultante da política monetária restritiva dos EUA.

Contudo, apesar da crise apresentar um forte componente externo, as dificuldades domésticas levaram à contestação do modelo econômico vigente e a reorientação da economia brasileira para o mercado externo.

Tabela 5 – Dívida externa bruta e variação anual do PIB – Brasil – 1975-1985

Ano	Dívida Externa Bruta (US\$ Milhões)	Inflação anual medida pelo IPC-A (%)	Variação anual do PIB (%)
1975	25.115,60	-	5,17
1976	32.145,10	-	10,26
1977	37.950,70	-	4,93
1978	52.186,40	-	4,97
1979	55.802,90	-	6,76
1980	64.259,50	99,28	9,23
1981	73.962,80	95,65	-4,25
1982	85.487,50	104,80	0,83
1983	93.745,20	164,00	-2,93
1984	102.127,00	215,28	5,4
1985	105.170,60	245,25	7,85

Fonte: Banco Central do Brasil/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Para Furtado, esse processo atingiu o Brasil num momento precoce, quando ainda não estava concluída a fase de formação de um sistema econômico local capaz de promover a redução das desigualdades sociais.

Ora, a partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país, desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas (FURTADO, 1992, p.32).

Como explica Furtado, a orientação da economia brasileira para o mercado externo gera uma tendência de disputa intra-regiões pelo acesso ao fluxo de capital dominado pelas empresas transnacionais. A ausência de um projeto coordenado nacionalmente tende a ampliar os desequilíbrios regionais na medida em que as regiões que dispuserem de condições mais adequadas às necessidades de reprodução do capital, integrando assim, a cadeia de produção global, provocarão uma concentração de renda ainda maior.

3.2 A BUSCA PELA ESTABILIZAÇÃO

A retomada do regime democrático no Brasil ocorreu justamente na fase em que a ordem mundial impunha novos desafios à autonomia política das nações

na coordenação das suas economias. O governo de José Sarney (1985-1989), que assumiu o cargo em lugar de Tancredo Neves, morto em 21 de abril de 1985, foi marcado pela implementação de diversos planos econômicos com o intuito de debelar a inflação. Em março de 1986, motivado por uma inflação superior a 240% no ano anterior, foi instituído por meio do Decreto-Lei 2.283/1986, o Plano Cruzado, que caracterizou uma reforma monetária baseada no corte de três zeros no valor de face da moeda e na alteração do seu nome de cruzeiro para cruzado. Além disso, o plano determinou o congelamento de preços e salários. No caso dos salários, foi definido como parâmetro para o cálculo, a média das remunerações referentes aos seis meses que antecederam a implantação do plano e o reajuste seria anual. Como se verifica na tabela abaixo, o Plano Cruzado obteve êxito momentâneo.

Tabela 6 – Inflação medida por meio do IPC-A – Brasil – 1986

Meses	Inflação mensal (%)
Janeiro	14,37
Fevereiro	12,72
Março	4,77
Abril	0,78
Maio	1,4
Junho	1,27
Julho	1,71
Agosto	3,55
Setembro	1,72
Outubro	1,9
Novembro	5,45
Dezembro	11,65
Total do Ano	79,66

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

O insucesso do primeiro plano atribuído a diversos fatores econômicos e políticos, que não são objeto de discussão nesse trabalho, levou à implementação de algumas medidas, em novembro de 1986, que ficaram conhecidas como Plano Cruzado II. Entre essas medidas destacavam-se a flexibilização do controle de preços via congelamento e autorização para a definição de reajustes entre os entes privados, como no caso do aluguel. O resultado dessas medidas também não foi satisfatório, o que levou à aceleração do processo inflacionário (entre janeiro e junho de 1987 o IPCA registrou alta de 156%). Em junho de 1987, foi lançado o Plano Bresser, que combinou o congelamento de preços com medidas que visavam o ajuste fiscal do Estado. Novamente, as medidas não surtiram o efeito desejado e a

inflação mensal voltou a um patamar acima de dois dígitos ao mês como mostra a tabela abaixo:

Tabela 7 – Inflação medida por meio do IPC-A - Brasil – janeiro a dezembro de 1987

Ano e mês	Inflação mensal (%)
1987	
Janeiro	13,21
Fevereiro	12,64
Março	16,37
Abril	19,1
Maio	21,45
Junho	19,71
Julho	9,21
Agosto	4,87
Setembro	7,78
Outubro	11,22
Novembro	15,08
Dezembro	14,15

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Em janeiro de 1989 teve início o chamado “Plano Verão” por meio da Lei 7.730/1989, que criou o cruzado novo, cujo valor seria o equivalente a 1000 vezes o valor de face do cruzado, e promoveu o congelamento de preços, entre outras medidas. A inflação de 1.973% no ano de 1989 dá mostras de que este plano também fracassou.

Com o governo de Fernando Collor de Mello, empossado em 1990, medidas antigas foram adotadas, como o congelamento de preços e salários, associadas ao drástico bloqueio dos recursos depositados em conta corrente, caderneta de poupança e demais investimentos com valor acima de Cr\$50.000,00. O plano Collor I representou um novo revés na história das políticas de combate à inflação. Em decorrência, foi lançado em janeiro de 1991 O Plano Collor II, que mais uma vez tentou combinar o congelamento de preços com medidas de desindexação da economia, que também não surtiram efeito. Assim, a inflação brasileira fugiu ao controle do governo e assumiu uma tendência ascendente, que só foi interrompida com a implantação do Plano Real, em junho de 1994, conforme a tabela abaixo:

Tabela 8 – Inflação medida por meio do IPC-A - Brasil - 1990 – 1994

Ano e mês	Inflação (%)
1990	1.621
1991	473
1992	1.119
1993	2.477
1994	
Janeiro	41,31
Fevereiro	40,27
Março	42,75
Abril	42,68
Maio	44,03
Junho	47,43
Julho	6,84
Agosto	1,86
Setembro	1,53
Outubro	2,62
Novembro	2,81
Dezembro	1,71

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

A implementação do Plano Real, no Governo de Itamar Franco, que assumiu a Presidência da República em 2.10.1992, colocou o país sobre um novo patamar de expectativa inflacionária, reduzindo as incertezas no âmbito econômico que comprometiam qualquer tentativa de planejamento de longo prazo, nos setores público e privado. Com isso, criou-se o espaço necessário para a retomada do debate sobre os caminhos que levariam o Brasil para uma rota de desenvolvimento. Não é ignorado o fato de que as raízes da construção de uma nova agenda para o desenvolvimento econômico e social no Brasil tenham se formado no início do período de redemocratização, com o governo de José Sarney e na plataforma aparentemente modernizante e reformadora de Fernando Collor de Mello. Como afirma Diniz (1997), a Constituição de 1988 incorporou, além de uma extensa pauta de direitos trabalhistas, civis e políticos, uma agenda voltada para a abertura e modernização da economia brasileira com influência de alguns elementos da corrente neoliberal.

Observa-se, a partir daquele momento, uma primeira ruptura, marcada pela rejeição da proposta de combate à inflação sem recessão e pela adesão à ortodoxia liberal. Paralelamente, na área externa, verifica-se um ajustamento e uma aproximação com relação às agências multilaterais, a

par do reforço dos vínculos, na rede transnacional de conexões, entre atores internos e internacionais (DINIZ, 1997, p. 116).

A viabilização do Plano Real é, em si, decorrente da estratégia de abertura econômica e liberalização financeira, pois somente com a retomada do fluxo de capitais externos para o Brasil foi possível financiar as importações de bens de consumo, sustentando a âncora cambial, que foi vital para o controle dos preços nos primeiros anos do Plano. Além disso, os recursos externos também favoreceram a política de redução da estrutura do Estado mediante o aumento do capital disponível para as privatizações (HERMANN, 2002).

Tabela 9 - Investimento estrangeiro direto – Brasil – 1987-1995 (em US\$mil)⁸

Ano	Investimento	Reinvestimento	Total
1987	1.188.798	480.277	1.669.076
1988	3.061.385	555.297	3.616.682
1989	1.198.844	364.373	1.563.218
1990	989.759	137.272	1.127.031
1991	1.572.323	244.825	1.817.148
1992	2.856.359	102.131	2.958.490
1993	8.370.131	-88.395	8.281.736
1994	9.257.757	32.906	9.290.664
1995	-2.218.651	69.158	-2.149.493
TOTAL	72.552.295	26.286.563	98.838.859

Fonte: Banco Central do Brasil

Os dados da tabela 9 corroboram a tese de que os investimentos estrangeiros no país inverteram a tendência declinante do final da década de 80, como reflexo da abertura comercial, intensificando-se no período que antecedeu a implantação do Plano Real, sendo um fator relevante para a sua sustentabilidade.

Tabela 10 - Reservas internacionais – Brasil – 1985 – 1998 (US\$milhões)

(continua)

Ano	US\$ Milhões
1985	11.608
1986	6.760
1987	7.458
1988	9.140
1989	9.679

⁸ Valores convertidos em dólares americanos nas datas em que ocorreram os ingressos, retornos e reinvestimentos e atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor dos Estados Unidos.

Tabela 10 - Reservas internacionais – Brasil – 1985 – 1998 (US\$milhões)

(conclusão)

Ano	US\$ Milhões
1990	9.973
1991	9.406
1992	23.754
1993	32.211
1994	38.806
1995	51.840
1996	60.110
1997	52.173
1998	44.556

Fonte: Banco Central do Brasil

A tabela 10, que apresenta o volume das reservas internacionais, constitui outra evidência do processo de incremento do fluxo de capitais ao país a partir de 1992, que contribuíram para a manutenção da âncora cambial do Plano Real, conforme mostra o salto no volume de importações de bens de consumo a partir de 1994.

Tabela 11 - Importação de bens de consumo- Brasil 1990-2000 (em US\$)

Ano	Duráveis	Não Duráveis
1990	760.824.382	1.491.181.390
1991	848.151.667	1.505.269.234
1992	930.349.450	1.151.695.783
1993	1.761.709.301	1.462.056.903
1994	3.113.059.595	2.428.425.554
1995	6.097.681.917	4.875.934.008
1996	4.585.941.974	5.199.162.408
1997	5.651.931.539	5.533.463.503
1998	5.268.820.700	5.508.482.315
1999	3.183.014.174	4.218.168.304
2000	3.449.622.760	3.992.812.515

Fonte: Banco Central do Brasil

Com base nesses elementos, busca-se evidenciar os aspectos fundamentais que contribuíram para a formação de uma nova agenda para o desenvolvimento no Brasil a partir da estabilização de preços promovida pelo Plano Real. Portanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pelo momento econômico e político em que esteve situado, herdando os aspectos positivos do Plano Real, e pela sua extensão, configura-se no objeto principal da presente análise. Para atingir esse objetivo, será dada ênfase ao diagnóstico sobre a situação brasileira pelo governo eleito em 1994, os objetivos das políticas e ações

implementadas, além de destacar a participação de atores relevantes envolvidos nesse processo. Procura-se identificar e analisar também neste capítulo os fatores de convergência da agenda construída naquele período com a dos primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Convém ressaltar que para os fins desse trabalho, não se pretende examinar a totalidade dos conteúdos dos programas governamentais na área de desenvolvimento. A análise da agenda tem como foco as propostas de reformas estruturais na economia e na participação do Estado nas relações econômicas, que constituem o pano de fundo para o exame das políticas de incentivo as microfinanças nos capítulos seguintes.

3.3 O DIAGNÓSTICO DA ESTAGNAÇÃO BRASILEIRA

Como visto no capítulo anterior, o elenco de aspectos que estimulam ou inibem o desenvolvimento dos países varia conforme a linha de pensamento seguida pelo analista, seja um viés evolutivo, historicista ou estruturalista. A análise dos documentos oficiais do período pesquisado permite-nos descrever o caso brasileiro a partir das deficiências no tocante à criação de condições para a elevação do patamar de investimento, necessário ao crescimento econômico; da desigualdade social, tida como reflexo do desemprego e do subemprego; e do acesso restrito dos mais pobres e excluídos aos serviços essenciais como educação, saúde e previdência, bem como à alimentação adequada, habitação e ao saneamento básico.

A mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional em 15.2.1995 demonstra em linhas gerais a visão do governo que se iniciava sobre o incipiente estágio do desenvolvimento brasileiro. Segundo esse documento, a estagnação brasileira era decorrente da instabilidade econômica e política das últimas décadas, da ineficiência do Estado na condução das políticas fiscal e monetária e da existência de um arcabouço institucional que impunha limites à dinâmica do investimento privado.

Considerando o Brasil no cenário mundial, tinha-se como causa do alargamento do fosso que separava o país das economias mais desenvolvidas o extenso período de proteção à indústria nacional e da incapacidade do Estado para investir ou estimular o investimento privado em infraestrutura e atualização tecnológica que geraram um setor produtivo pouco competitivo internacionalmente.

O Plano Plurianual – PPA 1996-1999 reiterou a importância da estabilidade macroeconômica para o desenvolvimento bem como elegeu a cultura inflacionária, o atraso e o corporativismo como os principais obstáculos à consolidação desse processo. Merece maior atenção o conceito de atraso expresso no PPA visto que traz consigo uma crítica à participação do Estado na economia e à política de proteção à indústria nacional que caracterizam o modelo de desenvolvimento que orientou o país no pós-guerra até o início da década de 80. Segundo o documento, o atraso era representado pelo despreparo do Estado, das empresas e da sociedade como um todo frente à nova configuração do sistema econômico mundial. O atraso do Estado consistia na ineficiência para diagnosticar as reais necessidades da sociedade, executar projetos e fiscalizar a implementação das ações de interesse público, realizadas diretamente ou transferidas para o setor privado. Para as empresas, o atraso era entendido como a falta de investimentos para a melhoria dos processos de gestão e redução de custos frente aos concorrentes internacionais. O atraso da sociedade tinha significado na falta de instrução e de preparo técnico de grande parte da população para o mercado de trabalho, que se constituíam em barreira para a inserção competitiva do país na economia globalizada. O PPA acrescentava ao diagnóstico, como obstáculo ao desenvolvimento, a deterioração da infraestrutura econômica em setores como os de transporte e energia. A causa para isso seria a inadequação do modelo institucional centralizado no Estado.

Nesse sentido, o PPA contribuiu para reafirmar um posicionamento crítico ao modelo de desenvolvimento com ênfase no planejamento e na ação estatal e no fortalecimento da indústria nacional que se tornou conhecido pela expressão “nacional-desenvolvimentismo”. É clara a noção transmitida pelo texto de que a estagnação brasileira tinha suas raízes na incompatibilidade do modelo anterior com as condições impostas por uma nova configuração do sistema econômico

internacional, notadamente, a abertura comercial, a liberalização do fluxo de capitais e o conseqüente avanço do processo que Chesnais (2005) denomina “mundialização das finanças”.

Esse diagnóstico revela aspectos que se aproximam do viés evolucionista de análise na medida em que direciona o foco para as condições políticas, econômicas e sociais do Brasil num dado momento. A relação dessas condições com o processo histórico do país e com a estrutura das relações econômicas internacionais são questões sem prioridade. A economia internacional surge neste modelo analítico como o ambiente em que as regras do jogo estão dadas. As posições ocupadas pelos países neste jogo seriam, então, consequência de suas próprias ações, ou seja, de sua competência para se adaptar à nova ordem e a ela se integrar de forma competitiva. Verifica-se isso no debate em torno do modelo de desenvolvimento adotado na América Latina até os anos 70, conhecido como política de substituição de importações, e a estratégia adotada pelos países do leste e sudeste da Ásia, baseada na industrialização voltada ao comércio exterior. A estagnação da América Latina em comparação à rápida expansão das economias asiáticas tornou-se um dos principais argumentos dos críticos ao modelo nacional-desenvolvimentista e à defesa de uma rápida abertura comercial do Brasil.⁹

É natural que esse diagnóstico da situação brasileira leve a uma guinada no conteúdo das propostas sobre as políticas a serem implementadas para incentivar o desenvolvimento econômico e social. Portanto, antes da abordagem sobre as políticas de desenvolvimento adotadas a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, é necessário evidenciar as bases dessa transformação. No capítulo 1 foram explicitados os aspectos essenciais do debate em torno da predominância do Estado ou das forças de mercado na indução do processo de desenvolvimento. Foi visto que a crise fiscal dos Estados nas economias centrais na década de 70, entre outros aspectos, criou espaço para a revitalização do pensamento liberal no ocidente. A reformulação do papel do Estado capitaneada pelos governos de Thatcher e Reagan (seguidas posteriormente por Kohl, na Alemanha, e Mitterrand, na França) bem como a liberalização do capital financeiro representaram o marco da constituição de uma nova agenda econômica com a

⁹ Ver Fishlow (2004), em que são analisados comparativamente os dados sobre os desempenhos das economias da América Latina e da Ásia na segunda metade do século XX.

redefinição das condições de participação dos países no mercado internacional e no acesso ao crédito.

3.4 O CONTEXTO

A ordem econômica vem sendo transformada substancialmente com o movimento acelerado de integração das economias, o que se convencionou chamar de globalização. Esse movimento vem provocando alterações em diversas áreas, direta ou indiretamente. Mas duas dimensões são muito claras: a reestruturação das cadeias de produção em nível global e o fenômeno que Chesnais (2005) identificou como a financeirização da economia, que se estabeleceu de forma mais evidente a partir do início da década de 70. Segundo Gonçalves (1998), a globalização produtiva caracteriza-se por três aspectos: a internacionalização da produção, o aumento da concorrência e a integração das estruturas produtivas das economias nacionais. A expansão das organizações transnacionais promoveu uma nova divisão internacional do trabalho na medida em que definiu novos critérios para a alocação de investimentos na produção, segmentando a cadeia produtiva e espalhando suas plantas produtivas por todo o planeta, segundo as perspectivas de rentabilidade. Conseqüentemente, a concorrência passou também a ser global.

Os mercados nacionais tornam-se alvo da disputa entre as grandes empresas que, beneficiadas pelos ganhos de escala, transformam-se em concorrentes quase imbatíveis frente às organizações de base nacional. Na medida em que os mercados são dominados pelas empresas transnacionais, a estrutura produtiva dos países passa a reproduzir a lógica dessas organizações, ou seja, cada vez mais se amplia a tendência de esfacelamento das cadeias produtivas nacionais rumo à especialização e segmentação da produção. Como conseqüência, a interdependência entre as economias aumenta, contribuindo, por um lado, para enfraquecer qualquer projeto nacional autônomo de inserção no mercado mundial, e, por outro, para elevar a vulnerabilidade dos países em face de choques externos. A dimensão financeira da globalização, que tem grande peso nas transformações do sistema produtivo, segundo Chesnais, pode ser entendida como o deslocamento

substancial, porém não total, do processo de acumulação de capital com foco na produção para a sua realização em mercados de títulos e ações que produzem rendimentos desvinculados, em tese, do setor produtivo, mas que exercem profunda influência sobre a forma de organização dos fatores produtivos na economia. O caminho que levou à predominância das finanças no cenário econômico começou a ser trilhado com a adoção de políticas de liberalização e internacionalização do mercado de capitais e da ampliação da liquidez internacional em função da institucionalização da poupança proveniente de um modelo de previdência privatizado e administrado pelos fundos de pensão, instituições financeiras não bancárias que centralizam cada vez mais capital do que os bancos.

Com a liberalização do fluxo de capitais, formaram-se grandes mercados de títulos e de obrigações com ativos de elevada liquidez que atendiam à necessidade de aplicação dos recursos não consumidos e não investidos. A acumulação financeira começou, então, a ganhar relevância e os recursos passaram a ser centralizados em mercados de papéis, fora, portanto, da produção. Para Chesnais, o impulso que propiciou a formação da poupança disponível para aplicação nestes mercados foram os ganhos durante a idade de ouro não reinvestidos na produção, que criou o mercado de eurodólares. Outro impulso foi dado pelos petrodólares, a partir de 1976, com a alta dos preços do petróleo e a rápida acumulação de riqueza pelos países exportadores.

Um capítulo determinante para a expansão do modo de acumulação desenvolvido pelo capital financeiro, e que afeta a realidade das economias em desenvolvimento até os dias atuais, foi o processo de endividamento público. Por conta da elevada liquidez, havia farto crédito para as economias em desenvolvimento nas décadas de 60 e 70, o que estimulou a tomada de empréstimos internacionais para financiar os investimentos necessários ao crescimento de economias como a brasileira, entre outros objetivos.

O endividamento maciço das economias emergentes ou em desenvolvimento criou uma dependência cada vez maior da poupança externa. Com a crise do petróleo no final dos anos 70 e a redução da liquidez, não havia como renegociar as dívidas nas condições anteriores. O primeiro passo seguido pelas economias em desenvolvimento, segundo Marques-Pereira (2001), foi a prática de

uma política monetária expansiva como forma de desvalorizar a moeda nacional e obter superávits na balança de pagamentos, cujo resultado foram os elevados índices de inflação. Foi esse endividamento que propiciou até o presente, o poder das finanças sobre o Estado. Contudo, é importante salientar que não só nos mercados emergentes as finanças exercem influência, pois, como afirma Chesnais, é no mercado de obrigações públicas, inclusive das grandes potências, que se encontram os ativos financeiros. Esse fato se deve em grande parte, como aponta Gonçalves, à disseminação das políticas macroeconômicas restritivas como único caminho para a regulação do nível de preços. Isso fez com que as taxas de juros reais se elevassem substancialmente a partir da década de 80. A taxa média de juros reais da Alemanha, EUA, França e Reino Unido que era de 1,7% no período de 1956 a 1973, chegou a zero entre 1974 e 1980 e subiu para 5,1% de 1981 a 1993 (GONÇALVES, 1998).

A etapa de mundialização da acumulação financeira, reforçada pelo endividamento dos Estados, segundo Chesnais, ganhou dinâmica principalmente pela exigência de adequação, dentro de um contexto de liberalização e desregulamentação dos mercados e do fluxo de capitais, para os países que pretendiam lançar títulos da dívida no exterior. Considerando o endividamento externo elevado e a necessidade constante de refinanciamento, a adesão a estas políticas foi inevitável. Para Gonçalves (1998), esse foi o principal condicionante das políticas de liberalização comercial e do mercado de capitais realizadas pelos países em desenvolvimento nas décadas de 80 e 90.

A aceleração do processo de integração econômica inaugurou também uma nova fase para as relações internacionais. A disputa por uma posição na rota do capital fez com que os Estados nacionais passassem a ter um papel secundário, pois as decisões de investimento se tornaram regionalizadas. Na economia integrada globalmente os acordos são construídos entre regiões ou cidades em função do que têm a oferecer para que o capital encontre condições de se valorizar no curto prazo. A expressão “economia local” já não tem o mesmo sentido, considerando a internacionalização crescente dos (e nos) processos produtivos.

Para a lógica que se estabelecia, portanto, não havia espaço para um Estado centralizador. Dessa forma, ganhou ênfase nos meios políticos e acadêmicos

uma abordagem cujo foco era a crítica às distorções provocadas pelo centralismo do Estado. Foram contestados as políticas de protecionismo, os subsídios e a intervenção do Estado na economia como agente produtivo. A solução dos entraves ao desenvolvimento estava nas reformas orientadas para as relações de mercado. O processo de construção dessa agenda e a sua assimilação pelos países da América Latina envolvem diversos fatores e atores que foram se aglutinando ao longo da segunda metade do século XX, principalmente a partir do final da década de 70 e início dos anos 80.

3.5 A AGENDA EM FORMAÇÃO

Procura-se mostrar neste trabalho que o processo de formulação de políticas públicas, principalmente as de natureza econômica, está associado ao contexto das relações do país com o mundo e será maior essa associação e o número de atores envolvidos quanto mais integrados forem os sistemas político e econômico, por meio do comércio, da produção e das finanças.

A agenda de reformas no Brasil encontrou suporte num campo de pesquisa cuja abordagem estava centrada na crise do Estado. Segundo essa abordagem, que tem em Bresser Pereira um de seus expoentes, a origem das crises econômicas nas décadas de 70 e 80 é a falência de um modelo de Estado interventor, seja o da economia planificada dos países socialistas, o *Welfare State* nos países industrializados do hemisfério norte ou o Estado desenvolvimentista da América Latina. As características dessa falência seriam a crise fiscal, o esgotamento do modelo de intervenção econômica e a ineficiência da estrutura burocrática. A crise fiscal decorria da incapacidade financeira do Estado para realizar os investimentos necessários ao crescimento da economia e a manutenção de programas sociais de alcance universal, pelo elevado endividamento, pelo déficit público e, principalmente, pela falta de crédito. A falência do modelo de intervenção caracterizava-se pelos efeitos nocivos à economia de medidas protecionistas, de subsídios e de regulamentação. A crise da estrutura burocrática estava configurada

pela perda de qualidade do serviço público. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 19-20). Sob esta visão, o Estado já não teria condições de cumprir o papel de coordenação da economia que a ele era atribuído na concepção nacional-desenvolvimentista. Para abordagem centrada na crise do Estado, as economias mais eficientes são aquelas que realizaram um arranjo equilibrado entre as funções do mercado e do Estado na coordenação da atividade econômica. A orientação ao mercado decorre da promoção da eficiência pela competição. No plano econômico caberia ao Estado coordenar a cooperação entre os agentes, nos planos nacional e internacional (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.18). Essa abordagem, intitulada “Interpretação da crise do Estado”, procurava, então, definir um Estado Social-Liberal que seria uma instituição capaz de fazer a síntese de funções absorvidas da visão neoliberal, quais sejam, a garantia ao direito de propriedade e o respeito aos contratos, com as atribuições de um Estado promotor do desenvolvimento. Entre essas atribuições estariam a estabilidade do nível de preços e do balanço de pagamentos, a criação de um ambiente de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos e a distribuição de renda. Para que o Estado e o mercado estivessem aptos a cumprir os seus papéis seria necessária uma série de transformações de ordem política e econômica e o alvo precípua, segundo essa ótica, era a reforma do Estado.

É importante observar que essa linha de pesquisa não traz uma abordagem inovadora e muito menos traduz uma realidade específica do contexto brasileiro. Como afirma Rezende (2002), o Brasil acompanhou uma tendência mundial de reformas que tinha dois eixos fundamentais: o ajuste fiscal e as transformações institucionais. Essa foi uma agenda convergente como poucas vezes se viu na história e teve como parâmetros as reformas implementadas na Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e EUA. Conforme pesquisa de Kamarck (2000 apud REZENDE, 2002) em 123 países, são identificadas quatro forças que motivaram as reformas: “1) Crise econômica/fiscal; 2) transição para a democracia; 3) ajuste às condicionalidades externas (tanto da Comunidade Econômica Européia, no caso dos países europeus, como de agências multilaterais que financiam as reformas, no caso dos países em desenvolvimento) 4) a elevação da eficiência do setor público” (REZENDE, 2002, p. 169).

Na reformulação da agenda política nacional merece destaque a participação das organizações internacionais e multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial, essencialmente o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento BIRD, pelos vínculos estabelecidos com a cooperação técnica entre tais organizações e o governo brasileiro durante décadas. Embora essas organizações tenham se constituído na segunda metade do século XX, a sua origem remonta à formação do sistema de Estados, principalmente o sistema formado a partir dos Tratados de Westfália no século XVII. Essa visão faz sentido na medida em que os acordos realizados na região de Westfália marcaram a transformação, na geopolítica, da lógica dos impérios para o modelo de nação autônoma e soberana (Estado nacional). Somente em decorrência da formação dos Estados-Nação teria sido possível desenvolver um arcabouço teórico e jurídico para as relações de poderes públicos nos âmbitos interno e externo (DEHOVE, 1998).

O processo que caracteriza a institucionalização das organizações internacionais, coincidente com os períodos que sucederam o fim de grandes conflitos armados, decorre da necessidade da criação de instâncias reguladoras para desenvolver mecanismos de manutenção da paz no sistema que emergia, cessada a guerra. Segundo Dehove, foi assim que se deu a criação do Concerto das Nações, da Sociedade das Nações e da Organização das Nações Unidas - ONU, todas baseadas no conceito de assembléias, com igualdade formal de poder, embora a ONU tenha criado um mecanismo diferenciado, o Conselho de Segurança, que permite o acesso apenas aos países com maior peso no sistema político e militar (os cinco países com assento permanente e direito de veto são: China, Estados Unidos, França, Inglaterra e a ex-URSS).

Com a formação dessas assembléias de Estados, tornou-se possível a criação das organizações não-governamentais de atuação internacional. O seu surgimento está mais relacionado às questões que advêm das relações econômicas e sociais entre os Estados. Possuem, de início, um caráter notadamente técnico, direcionadas para a disseminação de informações e práticas em diversas áreas de interesse como a Organização Internacional do Trabalho – OIT e a Organização Mundial da Saúde - OMS e para a regulação e solução de conflitos como a

Organização Mundial do Comércio – OMC, embora o fator político esteja sempre presente nas estratégias de ação e nas decisões do corpo diretivo. Para os objetivos do presente trabalho, são destacadas as organizações cujas atuações estão relacionadas à cooperação internacional por meio do financiamento de projetos e programas ou empréstimos emergenciais para a solução de problemas específicos, que têm exercido influência crescente sobre as políticas públicas nacionais, principalmente a partir da década de 90.

A cooperação técnica para o desenvolvimento tornou-se o objetivo declarado das organizações internacionais, sobretudo com a criação da ONU, primeira entidade a incorporar entre as suas funções a cooperação internacional. Os princípios da cooperação estão definidos nos artigos 55 e 56 da Carta da ONU, na qual a organização e seus membros se comprometem a agir em prol da igualdade de direitos, o respeito à liberdade e a autodeterminação dos povos (SOARES, 1994).

Em função também desses objetivos, foram criados quinze organismos ligados à ONU, porém, com autonomia operacional. São os já citados OIT, OMS, BIRD e FMI, a Corporação Financeira Internacional – CFI, a Agência Internacional de Desenvolvimento – AID, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO, o Fundo Monetário Internacional – FMI, a Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, União Postal Universal – UPU, União Internacional de Telecomunicações, UIT, Organização Meteorológica Mundial – OMM, Organização Intergovernamental Marítima Consultiva – IMCO, Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA. Somente em 1966, com a fusão de dois outros programas, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. (MEDEIROS, A., 1994). O conceito de cooperação, inicialmente, estava associado à noção de assistência, cujo significado era a ajuda dos países desenvolvidos aos considerados subdesenvolvidos por meio de diversos instrumentos, desde a consultoria técnica até a doação de recursos, em função da insuficiente capacidade dos últimos para atingir um grau mínimo de qualidade de vida para os seus habitantes. Entretanto, essa visão foi reformulada sob a crítica de representar nada além do que uma ajuda humanitária aos países pobres,

explicitando a distinção que separa as sociedades, porém sem criticá-la. O conceito de cooperação progride, sobretudo a partir dos anos 70, no sentido de enunciar o direito ao desenvolvimento para todas as sociedades, sendo papel das nações realizar o trabalho em conjunto ou de forma isolada a fim de atingir esse objetivo (SOARES, 1994). Desta forma, pretendia-se por meio da cooperação reduzir as tensões sociais e preservar a estabilidade do sistema político de forma a prevenir conflitos (KÖNZ, 1994).

Fundados no princípio da cooperação, o FMI e o Banco Mundial são organizações que representam por sua natureza (o controle é definido pelo montante da contribuição financeira dos doadores) e funções, um instrumento de poder sobre os Estados cujas economias são receptoras de recursos. São organizações particulares no conjunto dos organismos internacionais, visto que sua governança interna e suas prerrogativas externas são bastante diferenciadas, por exemplo, do PNUD, da UNESCO, da OMS, etc.. O histórico de ações implementadas por essas duas organizações revela um objetivo muito maior que a de regulação do sistema político. Elas têm atuado no sentido de contribuir para uma maior integração das economias emergentes aos sistemas produtivo e financeiro.

O FMI e o Banco Mundial tiveram seu início no pós-II Guerra Mundial, com o esforço de recuperação dos países da Europa Ocidental e na constituição de um sistema político e econômico de relativo equilíbrio. Essas organizações formam uma rede de agentes que adotam políticas e estratégias que ultrapassam as fronteiras nacionais e as relativizam, disseminando conhecimentos e práticas e ampliando o sentido da integração global. Entre as organizações multilaterais, de particular relevância para a América Latina, há também o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID que começou a operar numa fase posterior, em 1961. Apesar de ser uma instituição criada nos mesmos padrões do Banco Mundial, a sua origem foi resultado de uma reação dos países latino-americanos diante do que consideravam a excessiva rigidez das condições impostas pelo BIRD, como aponta Araújo (1991). As principais características do BID que não se assemelham ao Banco Mundial são a possibilidade de entrada de países de fora da região, mas apenas como ofertantes de recursos e a promoção de assistência técnica para a elaboração de projetos. Considerando que essa instituição tem atuação apenas

regional, optou-se por concentrar a análise nas organizações de caráter global e com maior influência na condução das políticas públicas dos países-membros, sobretudo os demandantes de recursos: o FMI e o Banco Mundial.

O Fundo Monetário Internacional teve origem no concerto de um novo arranjo para o sistema monetário entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha na Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944 nos momentos finais da II Guerra. O Fundo tinha como missão promover o sistema de equilíbrio das taxas de câmbio e da liquidez construído pela ação dos próprios agentes, bem como prevenir ou corrigir desajustes transitórios.

Os EUA assumiram uma posição de liderança no processo, com influência sobre o FMI, tendo em vista que a conversibilidade de moedas tinha o dólar como referência, porém ainda sob o lastro de reservas em ouro. Na visão de Arrighi e outros (2001), mais do que o padrão monetário, a contribuição de Bretton Woods para o controle dos Estados Unidos sobre as finanças foi a transferência no comando dos empréstimos bancários interestatais, da iniciativa privada para o Estado.

O papel inicial desempenhado pelo FMI corresponde ao modelo de assistência mútua, como definido por Aglietta (2004). Neste modelo, o FMI tinha o papel de acompanhar as economias nacionais e recomendar os ajustes necessários em busca do equilíbrio no sistema, mantido por taxas de câmbio estáveis e liquidez proporcionada pela gestão das reservas. No entanto, o crescimento da demanda por moeda pelo comércio internacional acima da capacidade de constituição do lastro em ouro gerou uma dependência do sistema em relação ao dólar que passou a ser o único referencial para a conversibilidade. A liquidez do sistema passou a ser provida pelo mercado financeiro, cujo desenvolvimento lhe possibilitava assumir o papel de ofertante de recursos para os países deficitários. Nesse novo cenário, o FMI assumiu o papel de intermediador financeiro entre os países ofertantes e demandantes de recursos. Com essa nova atribuição, o FMI enfatizou o caráter de supervisão e condicionalidade da sua atuação na medida em que incentivou fortemente a adoção de políticas liberalizantes (AGLIETTA, 2004). É importante salientar que o FMI não surgiu com o propósito específico de atuar em prol da cooperação internacional para o desenvolvimento ou de prestar apoio financeiro às

economias em desenvolvimento. A mudança no seu foco de atuação foi decorrente da pressão dos países que mais foram afetados pelas crises internacionais dos anos 70, notadamente provocadas pela desvalorização do dólar e pela elevação dos preços do petróleo, que causaram déficits constantes em seus balanços de pagamento. Assim, o FMI passou a destinar recursos aos países de economia emergente com os fins de superar crises do balanço de pagamentos, bem como ajustar a sua estrutura e também atestar o compromisso dos governos destes países com os ajustes, como forma de avaliar os empréstimos de instituições privadas (SOARES, 1994).

A relação entre o FMI e o Brasil na década de 90 mostra com maior clareza a contribuição do Fundo para a formação da agenda política para o desenvolvimento. Segundo Cardim de Carvalho (2003), somente com a crise da conta de capitais em 1998, no momento de instabilidade do sistema provocado pela crise russa, o país necessitou de uma participação direta do fundo para a obtenção de recursos. Por meio da Carta de Intenções (FMI, 1998), o governo brasileiro se comprometeu a manter a política de abertura e desregulamentação da economia. Contudo, vale destacar, como aponta Cardim de Carvalho, que as condicionalidades impostas pelo FMI durante as crises enfrentadas pelo país em 1998 e 1999 pouco acrescentaram à agenda do governo, porque desde o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a política econômica já reproduzia as demandas dos credores internacionais. O ponto de maior destaque entre as condicionalidades foi o compromisso com o controle do déficit público. Para Cardim de Carvalho, da explicitação desse compromisso surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Banco Mundial surgiu no mesmo momento em que o FMI com o objetivo de apoiar a reconstrução e o desenvolvimento econômico. A visão predominante naquele período associava o desenvolvimento ao crescimento econômico, que teria como força propulsora a formação de capital. Considerava-se então, que a prioridade das políticas de desenvolvimento era o aumento da taxa de poupança e, por consequência, o incremento dos investimentos. Além disso, buscava-se modificar as estruturas sociais e as instituições de forma a incentivar a geração de riquezas. (IGLESIA-CARUNCHO, 2005) A nova ordem econômica que se estabelecia, com o fim da II Guerra Mundial e com o acordo de Bretton Woods, não

poderia prescindir, então, de uma fonte de recursos para a reconstrução das economias européias, que foram fortemente atingidas durante a guerra. A formação de bloco soviético na Europa Oriental constituía uma outra razão para que o capitalismo fortalecesse as suas bases no continente europeu.

O Banco Mundial, na verdade, é um conjunto de organizações com algumas funções e públicos-alvo distintos. O conjunto é formado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, pela Corporação Financeira Internacional – CFI e pela Agência Internacional de Desenvolvimento – AID. O BIRD, também conhecido como Banco Mundial, atua por meio do investimento em projetos ou programas que incentivem reformas estruturais na economia, principalmente nas atividades que afetam o balanço de pagamentos. Além, disso, o BIRD realiza empréstimos de longo prazo ou presta garantias a operações de crédito realizadas por instituições financeiras privadas. Os clientes do BIRD são os Estados e instituições de direito público. A atuação do CFI é semelhante ao de um banco comercial, pois está voltada para organizações de direito privado, inclusive as de economia mista. Adota como critério de seleção dos projetos a sua rentabilidade. Já a AID tem atuação semelhante ao do BIRD, porém destina-se aos países com menor renda *per capita* e apresenta condições mais favoráveis (prazos longos e não cobrança de juros) (SOARES, 1994).

Conforme Gonzalez e outros (1990), em trabalho sobre as relações entre o Brasil e o Banco Mundial, podem ser identificadas quatro fases da atuação dessa organização ao longo do tempo. A primeira fase, que durou até o fim dos anos 50, foi marcada pelo seu objetivo precípua que foi a reconstrução da Europa. Na década de 60, quando os projetos voltados à Europa já apresentavam resultados, o Banco Mundial redirecionou o seu foco para os países em desenvolvimento. Mas segundo Gonzalez e outros (1990), a mudança do foco de atuação do BIRD para esses países não se explica apenas pela recuperação econômica da Europa. Outros fatores preponderantes nesse processo foram a pressão exercida pelos países em desenvolvimento, em função do crescimento de sua participação no quadro de membros dessa instituição, e a mudança na estratégia política dos EUA em relação ao apoio aos países em desenvolvimento, que favoreceu o multilateralismo em contraponto à ação bilateral. Esse momento representa o início da sua fase

desenvolvimentista, centrada no estímulo ao crescimento econômico por meio da industrialização. Nesse período, os recursos tinham como destino os projetos de infraestrutura econômica, principalmente os setores de energia e transportes, essenciais para o desenvolvimento da base industrial (GONZALEZ E OUTROS, 1990, p. 27-28).

Os anos 70 foram marcados pela terceira fase da trajetória do BIRD, no qual a área social tornou-se um importante foco dos investimentos. Surgiu como resposta às críticas quanto ao modelo de investimento do período anterior, que produziu crescimento com concentração de renda, o que aumentou a desigualdade nos países em desenvolvimento. Como destacam Gonzalez e outros (1990), havia também um componente político de refreamento das tensões sociais. A quarta fase é identificada nos anos 80, em meio à crise do balanço de pagamentos desses países. Esse período reflete o crescimento das críticas nos meios políticos e acadêmicos com relação à estratégia de desenvolvimento dos países da América Latina. O principal alvo das críticas foi a política de proteção às indústrias locais durante o processo de substituição de importações. Criticava-se também a eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento. As críticas eram direcionadas principalmente para a forma de aplicação dos recursos pelos países receptores. Como afirma Alonso (2005), estudos apontavam que em diversos países os recursos aportados pelas organizações internacionais eram apropriados pela elite dirigente ou se perdiam na máquina burocrática estatal. Além disso, os recursos que em tese seriam complementares aos investimentos domésticos, por muitas vezes atuavam como substitutos, pois entre os países receptores havia exemplos de desvio da verba interna para outros fins.

O Banco Mundial se afastou do seu perfil tradicional de financiador de projetos de médio e longo prazos, para realizar empréstimos de rápido desembolso para atenuar problemas do balanço de pagamentos desses países. Essa fase inaugurou também a aplicação de condicionalidades para a liberação dos recursos em relação estreita com o FMI.

A visão do Banco Mundial sobre a crise que atingiu os países em desenvolvimento na década de 80, passou então, a reproduzir a linha de pensamento predominantemente neoliberal naquela época. A despeito de não

ignorar o fato de que a crise dos anos 80 teve causa no choque de petróleo e na redução da liquidez mundial, a avaliação dominante era que o seu impacto nas economias em desenvolvimento assumiu grandes proporções em decorrência da debilidade das estruturas produtivas (GONZALEZ E OUTROS, 1990, p.75). Para o Banco Mundial, assim como para a crítica corrente, as economias em desenvolvimento estavam sofrendo as conseqüências da intervenção excessiva do Estado na economia com a proteção à indústria contra a concorrência, o descontrole de gastos e a ineficiência da máquina pública.

A fase de políticas de promoção dos ajustes estruturais, que era considerada o passo necessário para a correção dos desequilíbrios das economias em desenvolvimento. Somente depois de atingidos os objetivos, a instituição poderia voltar à função de financiamento de projetos. Conforme Gonzalez e outros (1990), o Banco Mundial, diante desse diagnóstico, passou a implementar programas de ajustamentos que tinham como características o apoio a reformas institucionais e econômicas, a busca de maior eficiência dos investimentos públicos e a estabilidade macroeconômica como requisito. As áreas de atuação eram as seguintes:

- a) comércio: liberalização, políticas de *drawback*¹⁰, racionalização das políticas de câmbio realistas e incentivo às exportações;
- b) mobilização de recursos domésticos: eliminação dos déficits orçamentários, estímulo ao mercado de capitais, liberalização das taxas de juros;
- c) racionalização da alocação de recursos: determinação de preços via mercado e extinção dos subsídios;
- d) reformas institucionais e cooperação técnica.

Um capítulo particular desse momento é o estreitamento do relacionamento entre o Banco Mundial e o FMI. O diagnóstico da crise revelava um componente conjuntural, o déficit do balanço de pagamentos e outro estrutural, a ineficiência das instituições e do setor produtivo. Caberia ao Banco Mundial atuar junto aos problemas estruturais nos moldes já apresentados nesse capítulo. Mas

¹⁰ O *drawback* consiste na suspensão, isenção ou restituição de tributos incidentes sobre produtos importados desde que eles sejam utilizados como insumos em produtos exportados.

para que as medidas propostas produzissem os resultados esperados, quais sejam, a retomada do crescimento e o equilíbrio sustentado do balanço de pagamentos, era necessário que os países estabilizassem as suas economias. Essa seria a função do FMI: financiar o desequilíbrio externo exigindo dos países a adoção de medidas de controle da demanda agregada nas áreas fiscal e monetária no curto prazo (GONZALEZ E OUTROS, 1990, p.79). O trabalho conjunto das duas entidades levou às chamadas “condicionalidades cruzadas”, nas quais o apoio do Banco Mundial estava condicionado a acordos firmados entre o país proponente e o FMI (ARAÚJO, 1991, p. 50).

Os programas de ajustes setoriais, característicos da atuação do Banco Mundial nos anos 80, coincidiram com a adoção do III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND e do plano de metas, no governo Sarney. Como mostram Gonzalez e outros (1990), no momento de sua implantação, dois empréstimos com esse perfil foram concedidos ao Brasil. O primeiro, para incentivo ao crédito orientado para o setor agrícola exportador. O segundo, para a ampliação da pauta de exportações com o incremento das vendas de manufaturados. Outros dois empréstimos estabeleceram uma influência ainda maior do Banco Mundial, em conjunto com o FMI, sobre as políticas internas, pois estavam relacionados à reestruturação do sistema de crédito e comercialização agrícola e à recuperação financeira do setor de energia elétrica.

Para Gonzalez e outros, o apoio oferecido e as condicionalidades impostas por essas duas instituições têm um significado que vai além da promoção do desenvolvimento.

(...) esse tipo de intervenção do Banco o qualificou como mais um agente responsável (aliado ao fundo) pela continuidade do processo de geração de saldos comerciais para assegurar o cumprimento das obrigações do país com o sistema financeiro internacional (GONZALEZ E OUTROS, 1990, p.154).

De fato, o momento crítico pelo qual passavam as economias latino-americanas repercutia não só internamente, mas também trazia riscos para as finanças dos países credores caso os compromissos financeiros não fossem honrados. Se não fossem adotadas medidas para a recuperação da infraestrutura e do acesso ao crédito pelo setor exportador, haveria um agravamento da crise do

balanço de pagamentos que fatalmente levaria à insolvência dos países com alto endividamento externo.

Segundo Cardim de Carvalho (2003), além das condicionalidades, o FMI também exerce a sua influência por meio da elaboração de relatórios sobre as perspectivas de curto prazo para as economias que supervisiona, inclusive com apresentação de recomendações. Essas informações destinam-se ao mercado e são uma fonte de informação que pode interferir nas decisões sobre a concessão de créditos para os países demandantes de recursos.

Assim, o Fundo pode assumir (e, na verdade, busca ativamente alcançar esta posição) uma função de gate keeper para o fluxo internacional de capitais. Isso daria ao FMI um poder de influência independente do efetivo uso de recursos em pacotes de resgate, amplificando o impacto de suas proposições (CARDIM DE CARVALHO, 2003, p.14).

Dessa forma, o FMI e o Banco Mundial passaram a exercer o papel de supervisores das políticas dos países endividados. Além disso, como afirma Rezende (2002), o Banco Mundial teve papel central no financiamento das reformas. No período de 1997 a 2000, esta instituição financiou cerca de 1600 projetos nos países em desenvolvimento com dispêndio de 5 a 7 bilhões de dólares por ano, sendo 40,6% desses recursos destinados a reformas institucionais.

No documento “Brazil - An Agenda For Stabilization (1994), no qual o Banco Mundial realizou uma avaliação das possibilidades de sucesso na implantação do Plano Real, a instituição reforçou o entendimento de que o programa de estabilização só seria bem sucedido se produzisse a confiança sobre a sua sustentabilidade. Para tanto, deveriam ser adotadas reformas estruturais. A primeira delas seria uma ação fiscal no sentido de reduzir o déficit orçamentário e diminuir os custos para a realização dos negócios. O segundo item da reforma, na visão do Banco Mundial seria a privatização, incluindo a revisão constitucional sobre o monopólio em alguns setores assim como a possibilidade de controle estrangeiro sobre a propriedade de empresas. O documento cita inclusive a Telebrás, a Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce como opções preferenciais para a privatização. O terceiro item das reformas propostas pelo Banco Mundial é o reconhecimento e equalização dos passivos contingenciais, entre eles os gastos sociais com a previdência. O último item das reformas seria a descentralização das

ações governamentais acompanhada do controle dos gastos públicos realizados por estados e municípios.

A estratégia de ação do Banco Mundial encontra suporte em diversos estudos como o de Burnside e Dollar (2000 *apud* ALONSO, 2005) que, segundo o autor, defendem a tese de que a elevação da eficácia da cooperação internacional depende da existência de condições apropriadas nos países receptores. “Entre as condições relevantes, é o marco institucional e de políticas aplicado pelo beneficiário que de forma mais central determina a eficácia da ajuda” (ALONSO, 2005, p.20.) (tradução nossa). Os indicadores utilizados por Burnside e Dollar para a avaliação do ambiente político nos países receptores de recursos foram o déficit público, a inflação e a abertura ao mercado externo. Posteriormente, acrescentaram o arcabouço institucional e o entorno político e social como dimensões da análise. Em decorrência dos resultados desse estudo, a conclusão era que o Banco Mundial deveria assumir uma postura mais seletiva na concessão de empréstimos de acordo com o compromisso efetivo dos países com os aspectos acima relatados.

Como poderá ser constatado no próximo item, a estratégia de inserção competitiva no mercado internacional proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e a necessidade de atração de poupança externa para a realização de investimento e financiamento do déficit público criaram um cenário propício a uma convergência entre a agenda política do país e as recomendações e condicionalidades apresentadas por essas organizações.

3.6 A AGENDA INSTITUCIONALIZADA

Conhecidas as bases do pensamento político e econômico dominante sobre o diagnóstico da crise brasileira, bem como o papel das agências financeiras internacionais na construção desse diagnóstico nos anos 1980 e 1990, passa-se agora a tratar das políticas e ações propostas com ênfase na reestruturação do Estado e do arcabouço institucional com vistas a dotar o país dos instrumentos necessários a trilhar a via do desenvolvimento.

Observando-se o Plano Diretor da Reforma do Estado, desenvolvido no âmbito do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE, cujo titular era Bresser Pereira, percebe-se com clareza a incorporação à agenda do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso da tese de que a crise brasileira era uma crise do Estado, principalmente como consequência de um modelo de desenvolvimento (substituição de importações) que havia se esgotado (MARE, 1995, p. 9). Constata-se no Plano Diretor, a defesa da reforma do Estado como medida para alterar o seu perfil e adequá-lo às demandas da sociedade em um ambiente marcado pela globalização. A orientação dessa reforma revela a construção de uma nova agenda para o desenvolvimento. A seguir apresentamos alguns trechos elucidativos sobre o “novo” Estado proposto pela reforma.

Sobre as finanças públicas e a abertura comercial:

O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações (MARE, 1995, p. 18).

Com relação ao modelo de atuação do Estado na economia:

O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente (MARE, 1995, p. 18).

Sobre a execução dos serviços de interesse público:

(...) através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (MARE, 1995, p. 18).

Constata-se nos extratos acima apresentados que a visão de Estado propugnada pelo novo governo tinha como base a redefinição do que deveria ser política pública e qual seria o espaço privilegiado da atuação estatal. Para o novo governo, cabia ao Estado o papel de regulação das atividades econômicas, o que implica criar as condições para que a dinâmica dos setores produtivos seja pautada pelas regras do mercado, ainda que a sua lógica se distancie da concorrência perfeita idealizada pelos neoclássicos. Neste sentido, foram criadas agências reguladoras para diversos setores econômicos como o de telecomunicações,

energia elétrica, aviação, petróleo, etc., medida que tinha também o objetivo de estabelecer uma estrutura mais dinâmica para a regulação, assim entendida por terem autonomia operacional e mandatos fixos para os seus dirigentes (PACHECO, 2006). Assim, a noção de políticas públicas na área econômica estava associada tão somente ao modelo de regulação, inspirado, segundo Pacheco, no modelo dos EUA. Percebe-se também, que as políticas públicas na área social passaram por uma reformulação de conceitos. Primeiro, pela cessão de espaço para que organizações da sociedade civil desempenhassem funções públicas em lugar do Estado, ou em parceria com este. Segundo, pelo emprego da noção de serviços públicos, no lugar da categoria de direitos, que transforma a relação Estado-cidadão em fornecedor-cliente, o que torna tais serviços, passíveis de transferência para o setor privado. Sendo assim, o Estado, considerado sempre um agente ineficiente, na visão daquele governo, teve as suas funções redefinidas, abrindo espaço para que novos atores participassem, com poder decisório, da execução de políticas públicas. Contudo, é importante salientar que não se trata neste caso de um processo de ampliação da participação democrática na deliberação dos assuntos de interesse público, mas da transferência de funções para organizações não estatais. Não se pode afirmar que em tais organizações o poder é exercido necessariamente de forma democrática.

Os Planos Plurianuais mantiveram essa orientação. No PPA 1996-1999, o foco dos investimentos propostos estava concentrado na viabilização das propostas de reforma do Estado, abertura comercial, aumento da competitividade da economia, flexibilização das relações trabalhistas e do equilíbrio fiscal. Além disso, buscava-se também a redução das desigualdades espaciais por meio de investimentos em educação, saneamento básico, ciência e tecnologia. O Plano Plurianual 2000-2003 seguiu linha semelhante ao anterior na questão da organização do Estado. O objetivo era implantar um modelo gerencialista na administração das políticas e serviços públicos. Além disso, mantinha-se a agenda de reformas estruturais com o objetivo de implementar mudanças nas áreas de previdência, tributação, trabalhista e no controle orçamentário.

Efetivamente, apesar de grande resistência de setores da sociedade, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu significativas mudanças na

estrutura do Estado, nas formas de prestação dos serviços de interesse público e na orientação da política econômica. Contudo, as eleições presidenciais de 2002 mostraram que a via adotada pelo governo estava longe de atingir as expectativas da população. De fato, a esperada retomada do crescimento não ocorreu, o que deixou o passivo social do modelo de integração econômica mais visível.

Tabela 12 - Variação real do PIB - Brasil - 1994-2002

Ano	Variação (%)
1994	5,85
1995	4,22
1996	2,66
1997	3,27
1998	0,13
1999	0,79
2000	4,36
2001	1,31
2002	1,93

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Como se verifica por meio da tabela abaixo, o nível de desemprego cresceu entre 1992 e 1997 cerca de 20%, apesar da melhora entre 1993 e 1995. Merece destaque a ampliação do desemprego nesse período entre a parcela mais jovem (29% entre 15 e 19 anos) e a mais madura (31% entre 40 e 49 anos; e 33% entre 50 e 59 anos). Além disso, os indicadores de desigualdade social e renda (vide tabela 1 – Introdução) permaneceram no mesmo patamar.

Tabela 13 -Taxa de desocupação da população de 10 anos ou mais de idade - Brasil – 1992/1997

Idade	1992	1993	1995	1996	1997
Brasil	6,5	6,2	6,1	7	7,8
10 a 14	8,6	9,1	8,7	11,4	11,4
15 a 19	13,5	13,2	13,4	15,3	17,4
- 15 a 17	13,4	13,7	13,6	15,8	17,8
- 18 e 19	13,7	12,7	13,2	14,7	16,9
20 a 24	10,5	10	9,7	10,2	11,9
25 a 29	6,7	6,6	6,1	6,9	8,3
30 a 39	5	4,5	4,6	5,3	5,9
40 a 49	3,2	3	3,1	3,9	4,2
50 a 59	2,4	2,1	2,4	3,2	3,2
60 ou mais	1,1	0,9	1,4	1,7	2,3

Fonte: (IBGE, 2001)

Vários são os aspectos destacados pelos críticos que configuram as deficiências da política econômica adotada durante o Governo de Fernando

Henrique Cardoso. Segundo Beluzzo (2002), o fluxo de capital externo atraído pelas elevadas taxas de juros e necessário para sustentar a âncora cambial dos primeiros anos do Plano Real, resultou no aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira sem que produzisse o efeito esperado na ampliação da capacidade produtiva brasileira e diversificação da pauta de exportações. Pelo contrário, favoreceu as importações em determinados segmentos, o que provocou a fragmentação da cadeia produtiva brasileira e transferência do controle de diversas empresas para o capital externo. Em decorrência do aumento da participação do capital externo em segmentos voltados para o mercado nacional como nos setores de energia e telecomunicações, acrescenta Beluzzo, criou-se um fluxo de importações sem contrapartida para o setor exportador.

Ao contrário, porém, de períodos anteriores, em que o investimento ocorria em simultâneo nos setores de bens de consumo e de bens de capital, a *modernização* brasileira dos anos 90 determinou o surgimento de uma estrutura industrial descontínua e atrasada, cuja mera reativação não permite enfrentar as atuais condições da produção e da concorrência internacionais (BELLUZO, 2002, p.63).

Praticou-se no Brasil, o que Coutinho (2002) chama de “regime macroeconômico maligno” (sic), ou seja, uma combinação de taxa de juros elevada e câmbio sobrevalorizado, pelo menos até 1998, que impôs sérias restrições à produção para o mercado interno e para a competitividade do setor exportador nacional, ampliando assim, a vulnerabilidade externa da economia. Foi essa vulnerabilidade que ampliou o impacto das crises financeiras do México (1994/1995), da Ásia (1997) e da Rússia (1998) sobre a economia brasileira.

Mais do que qualquer dado empírico que possa ser apresentado, o resultado das eleições presidenciais de 2002 indica o crescimento das tensões sociais provocadas entre outros aspectos, pela relativa estagnação econômica e a queda do nível de emprego, gerando o movimento por mudança que levou à vitória o candidato da oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

O governo eleito para o período de 2003 a 2006 trazia expectativas de implementação de uma nova agenda para o desenvolvimento. Essas expectativas decorriam da histórica defesa pelo Partido dos Trabalhadores de uma maior autonomia do país na definição de sua estratégia de crescimento, desenvolvimento

social e atuação no campo político internacional. Contudo, antes mesmo de consolidada a vitória nas urnas, o mercado financeiro deu mostras do quão vulneráveis eram as finanças do Estado frente à necessidade de recursos privados. A instabilidade econômica, cujo auge ocorreu em agosto de 2002, embora tivesse aspectos relacionados com a crise argentina, traduzia de fato, incertezas dos operadores do mercado financeiro quanto à continuidade das políticas macroeconômicas e das reformas microeconômicas iniciadas no governo anterior. Com a “Carta ao Povo Brasileiro” o partido do ainda candidato Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o compromisso de não promover medidas consideradas heterodoxas na condução da economia e “honrar os contratos”. Esse documento representou o início de uma fase de conquista de credibilidade pelo governo diante dos credores nacionais e estrangeiros, necessária para a recuperação da estabilidade dos preços, a manutenção das fontes de recursos para o financiamento da dívida pública e a atração de investimento externo.

Uma evidência desse compromisso é a carta de intenções encaminhada pelo governo brasileiro ao FMI em 28 de fevereiro de 2003 (FMI, 2003). Nesse documento, o governo reafirmou a continuidade da política monetária com a manutenção da flutuação da taxa de câmbio e da política de fixação de metas para a inflação. Sobre a área fiscal, o governo se comprometeu com o equilíbrio das contas públicas, mantendo a política de produção de superávits primários. Com relação às reformas estruturais, verifica-se desde o início que as reformas foram incorporadas à agenda do novo governo. Na carta de intenções (FMI, 2003), estavam expressas as diretrizes do governo nessa área: a reforma da previdência, reforma tributária, a autonomia operacional do Banco Central, a privatização dos bancos estatais federalizados e a modernização da lei de falências.

O documento “Política Econômica e Reformas Estruturais”, de abril de 2003, publicado pelo Ministério da Fazenda, aponta as diretrizes da política de desenvolvimento:

A compatibilização da política macroeconômica com reformas institucionais que estimulem a retomada do investimento público e privado e a geração de empregos com políticas sociais eficazes no combate à desigualdade é o eixo central da política econômica do governo: estabilidade econômica com retomada do crescimento em bases sustentáveis e maior justiça social. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003a, p.16).

Em outro documento, de junho de 2003, as áreas prioritárias de ação do governo se mostram mais concentradas:

A prioridade para a ação pública é o investimento na expansão e melhoria da infra-estrutura, que é essencial para a retomada do crescimento econômico, inclusive pelo seu impacto na redução do “custo Brasil”. Outro item central desta agenda é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior, que deve focar-se no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. A boa ordenação das prioridades deverá, assim, dar base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o país tem maior capacidade de desenvolver vantagens comparativas, abrindo ainda caminhos para o aproveitamento dos incentivos existentes nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais. Esta agenda é complementada pela ação coordenada do governo na área social, especialmente no que tange à melhora dos níveis de educação e saúde, com o conseqüente impacto positivo na qualificação e capacidade da nossa força de trabalho (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003b, p.1).

Esses documentos evidenciam que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva optou por uma via conservadora, mantendo-se fiel às políticas implementadas no governo anterior. Considerando o nível de desconfiança dos credores internos e externos com a condução da política econômica e, sobretudo, com o tratamento a ser dado ao déficit fiscal, priorizou as medidas que contavam com o apoio dos agentes financeiros. Nesse sentido, manteve a orientação da política de desenvolvimento voltada para a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional, projeto que, como discutido anteriormente, requer uma série de ajustes na infraestrutura, no sistema produtivo e na gestão das políticas monetária e fiscal pelo governo .

Com relação à implementação das políticas, o documento acrescenta a necessidade de uma coordenação das medidas para uma melhor avaliação dos incentivos do Estado a determinados setores econômicos em função do potencial de resultados a serem gerados e acrescenta:

Satisfeitas estas condições, as políticas resultantes deverão contribuir de forma decisiva para o aumento de eficiência da estrutura produtiva e da participação do país no comércio internacional, com a aceleração do investimento, a criação de mais emprego, e a garantia de maior inclusão social, dando, assim, corpo aos objetivos centrais do governo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003b, p.1).

Também é importante notar que se manteve uma postura centrada na gestão fiscal e reformas estruturais no novo governo, explicitado no diagnóstico da

necessidade de reformas microeconômicas e institucionais como incentivo à competitividade brasileira. Constatase com maior clareza a orientação para reformas no documento de abril de 2003, que discrimina as áreas de atuação do governo:

O ajuste saudável das contas do setor público – necessário à redução da relação dívida/PIB e conseqüente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado – tornam imprescindíveis as reformas estruturais. Algumas delas, como a reforma da Previdência, tendem a produzir impactos diretos sobre as contas do setor público. Outras reformas e projetos – reforma tributária, autonomia operacional do Banco Central e reforma do mercado de crédito – trarão reflexos positivos para o funcionamento da economia, acelerando o ritmo do crescimento do produto (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003a, p.10).

Para o governo, tais reformas são a condição necessária para a inserção do Brasil no mercado internacional de forma competitiva. O documento enfatiza também a importância do desenho institucional adequado para que as relações de mercado e as políticas públicas executem o seu papel de forma eficiente.

O desenho das instituições deve favorecer a transparência e a eficiência econômica, assim como o acesso dos grupos de renda mais baixas aos bens e serviços regulados. Na grande maioria dos casos, é possível incorporar ambas as dimensões, estabelecendo-se um desenho institucional que garanta a alocação eficiente dos recursos e viabilizando o acesso dos grupos de menor renda aos serviços por meio de subsídios e políticas sociais bem focalizadas. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003a, p.12).

No PPA 2004-2007, verifica-se uma concentração maior de ações voltadas à diminuição das desigualdades sociais e de criação de condições para o exercício efetivo da cidadania, mantido o compromisso com a estabilidade macroeconômica. O foco principal é o direcionamento dos investimentos para o crescimento econômico via ampliação do consumo de massa no mercado interno que seria capaz de gerar um círculo virtuoso, que consistiria desta forma: aumento da renda, crescimento do consumo investimento, investimento, ampliação da produtividade e da competitividade da indústria e novo aumento da renda. Para tanto seria uma pré-condição a ação do governo para promover a inclusão social, geração de emprego e distribuição da renda.

Seguindo a linha de crescimento com inclusão, o documento “Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004), apresenta as medidas governamentais desenhadas para remover as

barreiras ao crescimento sustentável. É nítida nesse documento uma visão sobre desenvolvimento baseada na Nova Economia Institucional:

A evidência empírica hoje disponível indica que os ciclos mais longos de crescimento econômico em geral são decorrentes de aumentos iniciais da eficiência econômica, muitas vezes consequência de reformas institucionais, que resultam em aumentos da produtividade total dos fatores, da renda e da taxa de retorno das decisões de investimento, induzindo, posteriormente, aumentos na taxa de investimento na economia. Essa caracterização é consistente com a evidência empírica recente, que indica a causalidade da taxa de crescimento econômico e da produtividade total dos fatores para a taxa de investimento, desencadeando o círculo virtuoso de crescimento econômico (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004).

Sob esta ótica o governo definiu cinco áreas para a implementação das reformas: “aperfeiçoamento do mercado de crédito e do sistema financeiro, melhoria da qualidade da tributação, medidas econômicas para inclusão social, redução do custo de resolução de conflitos e melhoria do ambiente de negócios” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004).

Em síntese, pode-se afirmar que as propostas iniciais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva apresentam como característica a estratégia de construção da confiabilidade diante dos agentes econômicos, condição considerada essencial para a manutenção do fluxo de capitais, o incremento do investimento privado e o avanço da indústria brasileira em termos de produtividade e competitividade. A implementação dessas propostas representou uma grande convergência com as diretrizes do governo anterior no tocante à implementação de reformas estruturais e institucionais. Essa similaridade de programas entre governos comandados por grupos políticos adversários, que marcaram o debate eleitoral por um acirramento da discussão em torno de visões distintas de desenvolvimento, leva naturalmente ao questionamento sobre as suas razões.

Uma primeira explicação, corroborada pelos defensores da ortodoxia na condução da política econômica, está relacionada à ausência de caminhos diferentes para o desenvolvimento. Segundo essa visão, a economia atingiu um nível de complexidade e interdependência que não mais permite a escolha de rumos alternativos por governos nacionais, sob pena de perda de espaço no sistema mundial. Alia-se a essa explicação o entendimento de que a ciência econômica caminha para uma visão única, científica, sobre os fenômenos estudados. A política

teria perdido o espaço para a ciência e a técnica, no sentido da universalidade dos fenômenos e de sua representação pela linguagem matemática.

Uma outra visão, derivada da Economia Política, chama a atenção para os efeitos do movimento gradual, porém inconstante, de integração do sistema econômico, que é próprio do modo de produção capitalista (WALLERSTEIN, 1985). A expansão do capital e a regionalização dos fluxos produtivo e financeiro produziram uma nova divisão internacional do trabalho levando as economias do sul a negociar suas posições utilizando como vantagens o baixo custo dos recursos, entre eles a mão-de-obra. Ao Estado nacional, que historicamente tem atuado em associação com o poder econômico, cabe apenas trabalhar para a criação de um ambiente institucional propício à expansão e liberdade de movimentação do capital (FIORI, 2004; MARQUES-PEREIRA, 2001). Para isso, são necessárias as reformas estruturais e também nos aspectos microeconômicos para atenuação das falhas de mercado (NORTH, 1990). Dessa forma, ainda que existam alternativas possíveis para a política econômica, a integração cria as regras do jogo, o que configura em última instância, um obstáculo à autonomia dos Estados.

Uma terceira explicação relativiza os efeitos da integração econômica sobre a perda de autonomia dos Estados. Para Batista Junior (1997), os discursos que atestam a irreversibilidade do fenômeno conhecido como “globalização” tem maior fundamento no plano ideológico do que efetivamente num processo intenso de internacionalização dos mercados. Segundo o autor, a propagação dessas idéias tem como objetivo diminuir as resistências sociais e políticas às reformas econômicas que atendem a interesses de grupos específicos. Em outro sentido, Diniz (2001) afirma que é a predominância da visão econômica na análise sobre os efeitos da globalização que tende a minimizar a percepção do papel dos Estados neste contexto. Para a autora, a globalização não é determinada exclusivamente pela lógica econômica, pois também está submetida a aspectos políticos.

Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas. [...] que, por sua vez, tem a ver com relações assimétricas de poder, que se estabelecem entre as potências em escala mundial, traduzindo-se pela formação de blocos e instâncias supranacionais de poder (DINIZ, 2001, p. 14).

Segundo Diniz, a definição das políticas a serem implementadas e a forma de inserção econômica são função do pensamento das elites dirigentes nacionais e da forma como elas se articulam politicamente.

Apesar de serem resultado de abordagens distintas, as visões de Batista Junior e Diniz corroboram a idéia também presente em outros autores como Sachs, Becker e Caccia Bava de que a globalização não representa a submissão da política à economia e, por conseguinte, não restringe o papel do Estado e da participação e articulação política na definição das diretrizes das políticas de desenvolvimento.

Este trabalho segue uma linha de pensamento que adere aos fundamentos da Economia Política como explicação para a convergência de agendas e o seu significado para os programas implementados pelo poder público com vistas ao desenvolvimento, em particular o incentivo às microfinanças. Contudo, agrega em sua crítica as abordagens que situam na articulação política um movimento de contraponto efetivo à lógica econômica de curto prazo, como será discutido no capítulo conclusivo.

4. A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

No caminho percorrido neste trabalho, viu-se primeiramente que a temática do desenvolvimento permanece em constante debate acerca de quais são os condicionantes desse processo. Muitas são as posturas de economistas, cientistas políticos e sociais, e antropólogos diante do desenvolvimento. Entre as inúmeras questões que ocupam o centro dessa polêmica acerca dos caminhos do desenvolvimento no século XXI, salientou-se aqui o espaço que o Estado e o mercado devem ter na atividade econômica e a repercussão das políticas que privilegiam um ou outro no que diz respeito ao acesso da população aos direitos fundamentais do indivíduo em uma vida em sociedade. Em seguida, foi visto que o tema passa por um reexame em função da falta de perspectivas decorrentes da crise do modelo do Estado de Bem-Estar Social e da insuficiência da proposta neoliberal para lidar com a crescente exclusão social. Na busca por uma maior abrangência conceitual, capaz de traduzir a complexidade do tema, novas abordagens e questões foram sendo incorporadas como a das liberdades individuais, de Amartya Sen, o papel que as instituições exercem no processo de desenvolvimento, a sustentabilidade desse processo frente ao impacto ambiental provocado pelo atual modelo econômico, a relação entre capital social e desenvolvimento local, e os conflitos e oportunidades advindos da integração de contextos locais a uma dinâmica global da economia.

Os vários matizes que conformam o debate em torno das vias possíveis para o desenvolvimento têm, indubitavelmente, repercussão sobre o processo de constituição da agenda que norteia as ações dos governos nas políticas de

desenvolvimento. Trata-se de uma estrutura de ideários, valores, pensamentos e modelos de referência do social que influenciam direta ou indiretamente o processo de formulação de políticas públicas e de estratégias no campo do desenvolvimento.

O segundo capítulo apresentou elementos para a discussão em torno dos fatores políticos, sociais e econômicos que interferem nesse processo, trazendo subsídios para o capítulo conclusivo do trabalho, no qual se procurará demonstrar como a integração econômica contribui para uma relativa padronização de políticas a fim de manter as economias nacionais dentro de uma ordem econômica estabelecida pela lógica de reprodução do capital internacional. As reformas estruturais e, principalmente, a reforma do Estado, são o exemplo maior da convergência de agendas entre os países, principalmente entre os demandantes de recursos externos e mais dependentes no âmbito do sistema econômico internacional.

Mas quais foram os resultados mais visíveis dessa quase “padronização” das políticas públicas, predominantemente na área econômica dos países em desenvolvimento? A manutenção de baixos índices de inflação nos últimos dez anos possibilitou a esperada estabilidade macroeconômica, embora o modelo adotado tenha exposto o país a períodos de instabilidade decorrentes das crises financeiras mencionadas no capítulo precedente. O controle da inflação seria o incentivo fundamental ao investimento privado, pela recuperação do poder de compra das classes de menor renda e, principalmente, pela maior previsibilidade do cenário econômico. A reunião desse grupo de fatores levaria ao crescimento econômico. Aliado a isso, como evidenciado no capítulo anterior, foram tomadas diversas medidas para a reestruturação da economia, reduzindo a participação do Estado e flexibilizando a regulamentação das atividades produtivas. Mas os números da economia mostram que as expectativas foram frustradas. Segundo o documento do Ministério da Fazenda “Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo”, os indicadores da economia brasileira mostram um evidente distanciamento com relação não só aos países chamados “desenvolvidos” como também aos emergentes. A taxa de crescimento do produto por trabalhador no Brasil, no período 1990-95 foi de 2,3% ao ano, caindo para 1,0% ao ano entre 1995 e 2000 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004). Nesses dois períodos, a Coreia do Sul, um dos

países chamados “Tigres Asiáticos”, teve um crescimento do produto por trabalhador acima de 6% e 2% ao ano, respectivamente. Com relação a um país desenvolvido como os Estados Unidos, o documento do Ministério da Fazenda aponta que houve um crescimento da diferença de renda *per capita* entre as duas economias. Segundo o documento, a renda *per capita* no Brasil equivalia entre 15% e 30% da renda nos Estados Unidos, considerando a paridade de poder de compra. Contudo, nas décadas de oitenta e noventa houve uma queda de 30% a 20% em relação à renda dos Estados Unidos. Ainda segundo esse documento, outros países em desenvolvimento reduziram essa diferença no mesmo período (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004). Os dados mostram que, embora as políticas macroeconômicas visando à estabilização tenham contribuído de fato para a redução dos níveis de inflação, muitos foram os efeitos adversos: a liberalização do fluxo de capitais tornou o câmbio e os mercados financeiros mais instáveis, pois os investidores já não encontram mais barreiras à mobilidade dos recursos financeiros, fazendo com que as decisões de investimento passem a se basear nas possibilidades de ganho no curto prazo; o controle do nível de preços via taxas de juros elevadas aumentou o montante da dívida dos Estados, sobretudo no caso brasileiro, e contraiu a capacidade de investimento dos setores público e privado. Além disso, a reestruturação do modelo de produção, caracterizada pela maior mobilidade do capital, e de uma nova distribuição da cadeia produtiva, elevou o nível de desemprego e de subemprego em algumas regiões, provocando o aumento da exclusão social e da pobreza. As instituições do mercado financeiro não têm cumprido a função de produzir a eficiência na alocação dos recursos econômicos, regulando o fluxo entre ofertantes e demandantes de capital. Pelo contrário, as condições exigidas pelo sistema financeiro para a concessão de crédito e o alto custo do dinheiro têm criado obstáculos diversos ao acesso dos empreendedores ao capital. Há que se observar que parte dessas condições tem origem na regulamentação do sistema, cuja característica é a adoção de normas prudenciais com vistas a diminuir o risco de perdas pelas instituições com operações de crédito. As dificuldades para o acesso a recursos são ainda mais evidentes para os negócios intensivos em capital humano, que em geral são de pequeno porte (muitos atuam na informalidade), mas que têm uma importância estratégica para a geração de emprego e renda, que estão entre as condições necessárias para a diminuição da pobreza.

Contudo, a explicação para a relativa estagnação da economia brasileira, que vem sendo dominante no meio econômico e que tem pautado a agenda política, é a existência de um ambiente institucional cuja configuração criaria obstáculos diversos aos empreendimentos privados, tais como a incerteza na formalização de contratos e mediação de conflitos, a lentidão dos processos para abertura e fechamento de firmas, a ineficiência dos serviços prestados pelo Estado, a complexidade do sistema tributário, os custos de contratação e dispensa de empregados e o elevado custo de recuperação de dívidas, entre outros. Diante desse quadro, o caminho para a definição das políticas públicas de incentivo ao crescimento e ao desenvolvimento passaria então, pela avaliação e mudança do ambiente institucional, agora com enfoque sobre a microeconomia, ou seja, nas variáveis que interferem no comportamento dos agentes econômicos num contexto definido por relações de mercado. O terceiro capítulo do presente trabalho trata, assim, de uma questão específica no âmbito das propostas de reformas microeconômicas para a correção do que são consideradas disfunções do atual ambiente institucional: o acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros. Pretende-se, neste capítulo, evidenciar as origens das políticas de incentivo às microfinanças, as primeiras iniciativas dentro da sociedade civil, a incorporação do tema na agenda do governo FHC e o impulso dado ao setor no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

4.1 A ORIGEM

A utilização das microfinanças como política pública de combate à pobreza e, por conseguinte, de promoção do desenvolvimento é decorrente de um processo de institucionalização de conceitos e práticas que vêm se formando a partir das experiências de políticas destinadas a promover a melhoria das condições de vida das populações de baixo poder aquisitivo, em que as organizações da cooperação internacional e da sociedade civil têm tido grande participação. Segundo dados apresentados por Fontes (2003), há registros de experiências na área de concessão de créditos de pequenos valores desde os séculos XVIII e XIX, respectivamente o

Lending Charity, em Londres, e o Sistema de Fundo de Empréstimo, na Irlanda. Conforme o estudo, merece destaque também o surgimento das cooperativas na Alemanha, Itália e Irlanda no fim do século XIX. Na primeira metade do século XX, tem-se o registro do Badan Kredit Desa, na Indonésia. Mas a primeira iniciativa de concessão de crédito para a população de baixa renda com as características do conceito atual de microcrédito é a atuação do *Grameen Bank*, a partir de 1976, instituição bancária criada em Bangladesh pelo professor Muhammad Yunus.

A experiência do professor Yunus, que no início não constituía uma instituição financeira formal, foi baseada na constatação de sua equipe de pesquisadores de que parte da população de uma comunidade pobre de Bangladesh obtinha renda por meio da produção artesanal de bens. Entretanto, a falta de recursos para a compra da matéria-prima e de ferramentas tornava essas pessoas dependentes dos comerciantes locais, que forneciam os insumos, mas pagavam quantias muito abaixo dos preços de mercado pelos produtos. Para aquela realidade, portanto, o crédito era o instrumento necessário para que o pequeno artesão pudesse negociar os preços dos seus produtos em melhor condição e assim, aumentar a sua renda. Um dos fatores decisivos que levaram o professor a investir na concessão de crédito para a população pobre era o baixíssimo montante demandado por cada indivíduo. Por vezes, alguns centavos de dólar eram suficientes para romper o vínculo de dependência entre o artesão e o agiota. (YUNUS E JOLIS, 2004).

Em 2005, o *Grameen Bank* possuía uma carteira de crédito da ordem de US\$439 milhões, segundo dados do seu endereço eletrônico na internet. A tabela seguinte apresenta alguns dados sobre o banco com destaque para a evolução dos seus números.

Tabela 14 – Dados sobre o desempenho do *Grameen Bank* – 1976/2005 (volumes em US\$ milhões)

	1976	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Volume acumulado de desembolsos (Todos os empréstimos)	0,001	1,31	38,33	248,08	1405,94	3060,44	5025,61
Desembolsos durante o ano (todos os empréstimos)	0,001	1,1	16,5	68,73	333,17	268,44	608,79
Número de membros (em milhares)	0,01	14,83	171,622	869,538	2065,66	2378,36	5579,4
Porcentagem de membros do sexo feminino	20	31	65	91	94	95	96

Fonte: *Grameen Bank* (<<http://www.grameen-info.org/bank/index.html>>)

Um elemento que merece destaque na experiência do *Grameen* é a metodologia empregada. Os empréstimos destinavam-se às mulheres como público prioritário porque elas apresentavam menor risco de inadimplência. Além disso, segundo Barone e outros (2002), a atuação do *Grameen* seguia os seguintes procedimentos: aval solidário e atuação de um agente de crédito. Por meio do aval solidário, os empréstimos são garantidos por um grupo de tomadores, cada um responsável pelas dívidas assumidas pelos demais. Esse modelo de garantia utiliza as relações sociais e o compromisso mútuo assumidos pelos participantes de uma comunidade como forma de criar um vínculo que vai além da relação credor-devedor. Já a ação do agente de crédito destina-se ao acompanhamento das atividades e emprego dos recursos pelos tomadores. Em alguns casos, o agente também presta orientação técnica. Essas medidas buscam garantir que os recursos sejam empregados como previsto, aumentando as possibilidades de retorno do investimento e, conseqüentemente, do pagamento da dívida.

Uma série de pesquisas têm sido realizadas para analisar a experiência do professor Yunus, que levou à criação do *Grameen Bank*. Os dados apresentados pela instituição mostram, indubitavelmente, um elevado crescimento das operações e da população atendida o que tende a ser compreendido como prova de sustentabilidade financeira. Estes estudos deram notoriedade à metodologia do microcrédito, tornando o *Grameen* uma referência para o setor. Como afirmam Barone e outros, “(...) o seu modelo já foi reproduzido em mais de 30 países” e “(...) atualmente atende, juntamente com outras organizações nele inspiradas, mais de 3

milhões de clientes” (2002, p.14). Contudo, há imprecisões nesses dados como aponta o trabalho de Morduch (1999). Segundo o autor, os dados do *Grameen*, quando convertidos para o padrão das regras contábeis, mostram índice de perdas com operações de crédito muito acima do divulgado (de 1,6% para 7,2% entre 1985 e 1996). Esta medida, além da contabilização indevida de doações como receitas, fizeram com que o resultado financeiro do *Grameen Bank*, segundo o autor, fosse alterado, passando de lucro de US\$1,5 milhões, para prejuízo de US\$15 milhões entre 1985 e 1996. Além disso, os subsídios obtidos pelo *Grameen* por meio de recursos captados a taxas abaixo do mercado permitem a sustentabilidade das operações. Se não houvesse tais subsídios no período de 1985 a 1996, as taxas de juros aplicadas pela instituição nas suas operações seriam 150% por cento maiores (20% a.a. para 50% a.a.), o que poderia ter comprometido a sua expansão.

Outros modelos institucionais, além daquele implantado pelo *Grameen*, têm sido desenvolvidos, colaborando para uma variedade de instituições conforme a origem, serviços prestados e metodologia empregada na concessão de crédito. O quadro 1 apresenta, esquematicamente, dados sobre alguns dos principais modelos institucionais¹¹.

(continua)

Instituição	Ano	Local	Características
<i>Bank Rakyat Indonesia</i>	1897	Indonésia	<ul style="list-style-type: none"> - Controlado pelo Estado; - O financiamento é individual (não há grupos); - São exigidas garantias dos devedores; - O público-alvo é o estrato superior em renda entre os mais pobres.
<i>Badan Kredit Desa</i>	1940	Indonésia	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de instituições de crédito originárias de cooperativas e bancos rurais; - O público alvo é a parcela mais pobre; - Financiamentos individuais; - Não exige garantias, porém requer um montante permanente em depósito; - Prazos curtos (10 a 12 semanas); - Pagamentos semanais de parcelas do empréstimo.
<i>Grameen Bank</i>	1976	Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> - Foco na parcela mais pobre entre os pobres; - Prioridade para as mulheres; - Formação de grupos de devedores solidários; - Pagamentos semanais; - Não exige garantias; - Supervisão contínua das atividades do devedor.

Quadro 2 – Modelos de instituições de microfinanças.

¹¹ Para informações sobre outras iniciativas no segmento de microfinanças, vide Fontes (2003).

(conclusão)

Instituição	Ano	Local	Características
<i>Banco Sol</i>	1992	Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> - Banco originário de uma organização da sociedade civil (PRODEM); - Financia indivíduos e grupos solidários; - Fornece diversos serviços entre crédito, depósitos, seguros, transferências, etc.; - Prazos de pagamentos diferenciados; - Foco na auto-sustentabilidade financeira.

Quadro 2 – Modelos de instituições de microfinanças.

Fontes: (MORDUCH, 1999), (FONTES, 2003), *Grameen Bank* <<http://www.grameen-info.org/bank/index.htm>>, *The Global Development Research Center* <<http://www.gdrc.org/icm/country/id-mfi/idmfi-bkd.pdf>>, Banco Sol <<http://www.bancosol.com.bo/>> e *Bank Rakyat Indonesia* <<http://www.bri.co.id/english/index.html>>.

Uma outra forma de organização que se inclui no rol de prestadoras de serviços financeiros aos pobres são as cooperativas de crédito. Nesse caso, são aquelas cujo público-alvo são as comunidades rurais que têm na agricultura familiar ou de pequeno porte a sua principal fonte de renda e subsistência. Para alguns autores, as cooperativas de crédito, juntamente com os fundos assistenciais como o *Lending Charity*, citado anteriormente, representam as primeiras experiências de viabilização do acesso a recursos pelas populações de baixa renda. A diversidade de organizações e métodos revela que a expansão do segmento das microfinanças tem trilhado caminhos distintos nos países, trazendo à tona a discussão em torno da necessidade do incentivo governamental à atividade, a abrangência do público-alvo e a natureza jurídica das instituições, se organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas. Por exemplo, em Bangladesh, assim como na Bolívia, o segmento foi impulsionado por uma organização sem fins lucrativos que foi transformada, depois, em instituição financeira. Na Indonésia, houve a participação do governo, com o *Bank Rakyat* e de organizações privadas com as integrantes do sistema *Badan Kredit Desa*, embora as duas tivessem fins lucrativos. No Brasil, embora as atividades pioneiras tenham sido desenvolvidas por organizações da sociedade civil, num segundo momento o segmento contou com o suporte financeiro do setor público. Posteriormente o apoio do Estado evoluiu para a ação direta no segmento por meio do Banco Nordeste.

A reprodução de experiências nessa área ganhou impulso com o movimento crescente de intercâmbio de informações, realização de projetos de cooperação técnica e financeira e produção de relatórios sobre estratégias de

combate à pobreza com base no incentivo às microfinanças. Esses trabalhos, freqüentemente apresentados e difundidos por organizações internacionais, têm colaborado para a inserção do tema na agenda dos países em desenvolvimento. A *Microcredit Summit Campaign* é um dos principais fóruns de discussões em torno do tema. Criado pela *Result*, uma organização sem fins lucrativos dos Estados Unidos, cujo objetivo é o combate à pobreza, a *Microcredit Summit Campaign* reúne autoridades e profissionais das microfinanças com o propósito de expandir o alcance desse segmento a 100 milhões de famílias pobres até o ano de 2005. Posteriormente, a meta foi ajustada para 175 milhões de famílias até 2015. A ONU tornou-se também um espaço de promoção das microfinanças ao incluir o tema em sua agenda por meio da Resolução 53/197 de fevereiro de 1999, que instituiu o Ano Internacional do Microcrédito em 2005, entre outras ações realizadas pelas organizações a ela vinculadas. Segundo a resolução, a decisão da ONU se baseou no apoio dado ao microcrédito em diversos fóruns e assembleias regionais que o elegeram como estratégia de combate à pobreza, além de fazer com que a data coincidisse com o ano de encerramento da *Microcredit Summit Campaign*, que depois foi prorrogado para 2015.

A profusão de estudos, debates e projetos que focalizam as microfinanças como estratégia de combate à pobreza, principalmente nos últimos dez anos, está relacionada à busca pela comunidade internacional de alternativas para atenuar os problemas sociais que os instrumentos tradicionais mostraram-se incapazes de resolver, criando tensões no sistema que se refletem nos movimentos da sociedade civil de contestação ao modelo econômico, simplificado na crítica à globalização. Os ajustes estruturais, a abertura dos mercados de bens e de capitais, a desregulamentação da economia, com a redução do papel do Estado, não cumpriram a promessa de estimular os investimentos privados e promover o crescimento econômico. Pelo contrário, os investimentos realizados, cuja motivação é a competitividade entre os grandes conglomerados, tiveram foco nos ganhos de produtividade e redução de gastos, o que inibiu o crescimento da produção e elevou os índices de desemprego. Diante deste cenário, abre-se o debate em torno de propostas para o problema que reproduzem aspectos da bipolaridade dos estudos sobre desenvolvimento: a contestação do modelo econômico em vigor e, conseqüentemente, das estruturas de poder forjadas no jogo desigual das relações

de mercado; ou o aprofundamento das reformas liberalizantes fundadas nos argumentos da eficiência do mercado na alocação de recursos e da proeminência do interesse individual como fonte da regulação social e econômica e redução das desigualdades. Num ambiente marcado pela intensificação do poder econômico das finanças e das companhias transnacionais, que instituem um modelo de governança que mitiga a autonomia dos países, a alternativa que encontraria menor resistência, como de fato ocorreu, foi a busca de soluções para as desigualdades sociais pela via do mercado. Ora, a possibilidade de construir uma alternativa de combate à pobreza a partir da defesa do papel das finanças como fator de empoderamento dos indivíduos que estão privados da satisfação de suas necessidades básicas constitui um argumento que, a priori, encontra limitada oposição. Com a divulgação de experiências como a do *Grameen Bank*, criava-se então, o conjunto de elementos que legitimaram a proposta liberal de redução da pobreza pela via financeira, que ganhou notoriedade na comunidade internacional nesses últimos dez anos.

Além dos fóruns de debate e difusão de experiências, diversas organizações atuam diretamente na execução de projetos de assistência técnica, avaliação de impacto e auditoria, entre elas o *Women's World Banking* (Banco da Mulher), o *Planet Finance* e a *Acción International*. Aqui são destacadas as participações de duas organizações: o *Consultative Group to Assist the Poor* – CGAP e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Em 1995, o Banco Mundial incentivou a criação do CGAP, um consórcio de 28 instituições, cujo objetivo principal é expandir o acesso da população pobre aos serviços financeiros. Entre as suas ações está a realização de pesquisas para o desenvolvimento de metodologias operacionais para o segmento, a assistência técnica para as organizações que atuam no setor e a disseminação de informações e boas práticas dentro do segmento. A mensagem difundida pelo CGAP é a existência de um consenso de que o estímulo à ampliação do acesso da população aos serviços financeiros é uma política eficaz de redução da pobreza.

Os serviços financeiros para os pobres têm provado ser um instrumento poderoso para redução da pobreza. Acesso a serviços financeiros permite aos pobres aumentar a sua renda e uniformizar o fluxo de consumo, e assim expandir sua base de ativos e reduzir sua vulnerabilidade a choques externos (CGAP, 2003b, p.2) (tradução nossa).

Entre os princípios defendidos pela instituição, conforme verificado no relatório de 2003, está a integração desse segmento ao sistema financeiro tradicional, que reflete a visão de que o desenvolvimento da indústria de microfinanças passa necessariamente pela obtenção de ganhos de escala e diversificação das instituições que operam no setor, bem como da gama de serviços prestados à população. Outro princípio defendido pelo CGAP é a definição do papel do Estado no incentivo às microfinanças. Segundo o relatório apresentado pelo CGAP, a participação dos governos deve se restringir à criação de um ambiente institucional que permita ao mercado desenvolver essa atividade de forma mais eficiente e sustentável. Sob essa ótica, as microfinanças são caracterizadas como um segmento da atividade econômica e não uma política social. É importante observar que essa visão não constitui um consenso. Atualmente, vê-se um debate recorrente entre os atores ligados ao setor sobre a necessidade da participação do Estado como fonte de recursos de baixo custo. Os defensores da ação estatal, em geral, compreendem as microfinanças como uma política social e, por isso, a busca pela ampliação do alcance das ações desenvolvidas deve estar acima das restrições impostas pela visão de uma atividade economicamente sustentável, o que implica selecionar a aplicação de recursos segundo as expectativas de retornos financeiros.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, incluiu as microfinanças em sua estratégia de atuação mediante a utilização do Fundo de Desenvolvimento do Capital das Nações Unidas - UNCDF para o apoio às microfinanças a partir de 1995 (UNCDF, 2004). Na visão da UNCDF, as microfinanças desempenham um papel central na política de redução da pobreza na medida em que reduz a vulnerabilidade dos indivíduos frente a situações emergenciais que repercutem no aumento de gastos. O fundo tem desenvolvido ações em diversos países tais como Serra Leoa, Madagascar, Senegal e Congo. A linha de atuação do UNCDF é o incentivo institucional ao setor a fim de que as organizações que operam com microfinanças possam adquirir autonomia e sustentabilidade operacional e financeira. Dessa forma, o PNUD reforça a noção de que o setor de microfinanças deve ser auto-sustentável, o que pressupõe a sua independência de recursos de doações ou subsídios fornecidos pelo Estado.

A ação destas organizações contribuiu decisivamente para a difusão dos projetos de apoio às microfinanças. Fontes (2003) fornece mostras da propagação dessas experiências: *Association for Social Advancement*, em Bangladesh, 1978; *TSPI Development Corporation*, nas Filipinas, 1981; *Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer*, República Dominicana, 1982; e diversas outras na Colômbia, Peru, Costa Rica, México, Paraguai, Chile, Bolívia, Senegal, Egito, Guatemala, Nicarágua, Argentina e El Salvador.

Outra experiência destacada por Barone e outros (2002) é a do *Bank Rakyat Indonésia*, uma organização estatal que criou operações especializadas na população de baixa renda. Na América Latina, tem-se o registro da criação do Banco Sol, na Bolívia. Segundo Barone e outros, esta instituição teve início em 1986 e foi originalmente criada como uma organização sem fins lucrativos, cujos recursos eram provenientes de doações de “organizações internacionais, governo e empresários locais” (2002, p.14).

Embora o tema microfinanças tenha alcançado notoriedade no Brasil apenas a partir dos anos 90, o que coincide com o período de promoção deste segmento no cenário internacional, há registro de algumas iniciativas que antecederam essa fase. Segundo Barone e outros (2002), o primeiro registro de uma organização cuja atuação era voltada para o fornecimento de crédito para a população de baixa renda é de 1973. Trata-se da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações – UNO, uma iniciativa implementada nas cidades de Recife e Salvador pela ONG Acción Internacional e com apoio de empresários e bancos locais (BARONE E OUTROS, 2002). A área de atuação da UNO era a concessão de crédito e capacitação profissional para trabalhadores do setor informal. A organização também produzia pesquisas sobre as características do setor informal como o perfil dos empreendedores e o impacto do crédito em suas atividades (BARONE E OUTROS, 2002). A segunda iniciativa conhecida é a da rede CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos. Essa rede é formada por diversas organizações não governamentais independentes, mas que adotam os mesmos parâmetros de atuação. A primeira organização da rede iniciou as suas atividades em 1987 na cidade de Porto Alegre. Outra instituição formada por uma rede de organizações é o Banco da Mulher. Trata-se de uma instituição que atua na

área do microcrédito com foco nas atividades econômicas empreendidas por mulheres, mas que gradualmente vem atingindo o público masculino. Salvador foi a primeira cidade atendida pela organização, a partir de 1989. Atualmente, além da Bahia, há organizações atuando nos estados do Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Santa Catarina (BARONE E OUTROS, 2002).

Essas três experiências, que caracterizam a inserção das microfinanças no Brasil, merecem destaque por terem um aspecto em comum. Todas elas tiveram como base de sustentação, pelo menos em seu início, o apoio técnico e/ou financeiro de organizações internacionais. A UNO teve o suporte da *Acción International* e de doações de outras organizações estrangeiras, a rede CEAPE contou com o BID e o *Inter-American Foundation* – IAF para a constituição do *funding* inicial e o Banco da Mulher tem o apoio do *Women's World Banking*. Essa constatação mostra que a organização de serviços financeiros destinados a atender a população de baixa renda no Brasil, nos padrões comumente adotados, tem a sua origem num processo de transferência de recursos e metodologias desenvolvidas em outros países. Esse processo iniciado por organizações da sociedade civil mostra que num primeiro momento, a relação entre pobreza e acesso a serviços financeiros não era um assunto em pauta na agenda política nacional. Resta então, identificar de que forma as microfinanças passaram a ser um tema em destaque nas políticas públicas. Nas linhas seguintes procura-se esclarecer um aspecto decisivo nesse processo: a produção de um diagnóstico sobre a vida financeira da população pobre no Brasil, a sua relação com o crescimento econômico e a melhoria da qualidade vida dos cidadãos e os caminhos para a solução das dificuldades encontradas.

4.2 O DIAGNÓSTICO DA REALIDADE BRASILEIRA

O acesso da população pobre aos serviços financeiros no Brasil passou a ser objeto de trabalhos técnicos e acadêmicos que têm contribuído para a difusão de conceitos, diagnósticos e propostas sobre a relação entre índices de pobreza e a

exclusão do mercado financeiro. Alguns destes trabalhos são destacados aqui por explicitarem diversos pontos das premissas que têm guiado a formulação das políticas de incentivo ao segmento das microfinanças.

Brusky e Fortuna (2002) realizam um diagnóstico da demanda por serviços financeiros pela população de baixa renda. O objetivo do trabalho foi demonstrar que mesmo sem acesso ao sistema bancário formal, as populações de baixa renda utilizam serviços financeiros entre os quais o crédito é o mais demandado. A seguir são apresentadas as informações essenciais obtidas pelos pesquisadores.

A pesquisa realizada por Brusky e Fortuna foi desenvolvida nas cidades de Recife e São Paulo em novembro de 2001. Na metodologia empregada pelos autores, foram definidos 3 tipos de operação de crédito: formal, semiformal e informal.

Na categoria crédito formal, os autores fazem a distinção entre o empréstimo em dinheiro e o crédito parcelado. Os resultados encontrados pelos autores mostram que o crédito parcelado é de mais fácil acesso para essa parcela da sociedade, principalmente pelo uso de cartões de crédito vinculados a lojas. Os empréstimos, sejam de bancos ou financeiras, são menos utilizados, por conta das exigências referentes à documentação e pelos custos e se destinam a cobrir despesas emergenciais. Nesse caso, as financeiras são as mais utilizadas por conta da menor exigência com relação ao nível de renda (BRUSKY E FORTUNA, 2002). Para os cidadãos que têm conta corrente em bancos há também a possibilidade de obter crédito por meio da utilização de cheques pré-datados. Para o consumidor, trata-se de uma forma de parcelar o valor das compras. Para o microempreendedor, o cheque pré-datado entregue pelos consumidores também se torna um instrumento de crédito, pois é possível obter recursos por meio da negociação dos cheques, modalidade conhecida como desconto de cheques.

As operações semiformais são caracterizadas pelos autores como aquelas em que o nível de exigências em termos de documentação do solicitante é pequeno e a formalização é incipiente (em geral não são firmados contratos entre as partes). Nessas operações não há uma instituição financeira envolvida. São os empréstimos

feitos pelo empregador ou pelo agiota ou das “caixinhas” de empresas. A alternativa de crédito parcelado, conforme a pesquisa de Brusky e Fortuna, é o crediário de lojas ou fornecedores.

A informalidade é uma realidade também presente no segmento financeiro. Como apontam Brusky e Fortuna (2002), as operações informais não têm qualquer exigência em termo de documentação. As transações realizadas se devem em grande parte às relações sociais do indivíduo. A origem dos recursos do empréstimo freqüentemente é um familiar ou amigo.

Apesar de representar um volume inferior às operações de empréstimo, os serviços relacionados à formação de poupança são uma demanda da população de baixa renda. No entanto, segundo o estudo, dá-se preferência por formas compulsórias de poupança como os títulos de capitalização. Uma outra forma de poupança forçada não abordada pelo trabalho é a participação em consórcios. Essa modalidade de compras cria uma obrigatoriedade de poupança para a aquisição do bem na medida em que, na maioria dos casos, os pagamentos são feitos antecipadamente frente ao recebimento do bem em aquisição, que depende de sorteio ou oferecimento de um lance em dinheiro¹².

Outro serviço financeiro que tem a demanda da população pobre, porém raramente utilizado é o seguro. Como afirmam Brusky e Fortuna, o custo desse serviço é inacessível para os pobres. Aqueles que contrataram algum serviço dessa natureza o fizeram por conta de operações casadas com empréstimos, por exigência das instituições financeiras.

Para a realidade específica do microempreendedor, o que merece destaque é a necessidade do capital de giro para a manutenção e ampliação do seu negócio. Na pesquisa de Brusky e Fortuna fica clara a dependência de fontes externas de recursos para os pequenos negócios. Em geral, esses empreendimentos têm origem na perda do emprego do cidadão, que tendo poucas perspectivas para conseguir um novo posto de trabalho, destina o recurso advindo

¹² Existe uma modalidade de lance em que não há desembolso efetivo de dinheiro. É o lance embutido, no qual o consorciado oferta um lance baseado na redução do valor da carta de crédito. Na prática, o consorciado recebe uma carta de crédito com o valor inicial menos o lance ofertado.

da indenização trabalhista para uma atividade autônoma, afirmam os pesquisadores. Como o volume financeiro é de pouca monta e o lucro das atividades tende a ser utilizado para a cobertura das despesas domésticas, os recursos destinados ao reinvestimento são muito limitados. Por esse motivo, a ampliação do negócio depende quase que exclusivamente do crédito, tanto para capital de giro, como para a aquisição de máquinas e equipamentos (BRUSKY E FORTUNA, 2002).

Segundo os autores, os atributos que mais são observados pela população de baixa renda e interferem na utilização de serviços financeiros são a acessibilidade, aqui entendida como a existência de pouca ou nenhuma exigência formal para a obtenção do crédito; a disponibilidade, que se refere à possibilidade de usar o recurso do parcelamento para a compra de um determinado bem e a proximidade entre a residência e o estabelecimento comercial; a rapidez na efetivação das transações; a adaptabilidade dos prazos e parcelas à capacidade de pagamento do comprador; o atendimento adequado; a transparência nas relações contratuais; e alternativas de renegociação, que se refere à possibilidade do devedor repactuar a sua dívida sob novos parâmetros, quando necessário.

A pesquisa realizada por Brusky e Fortuna oferece pistas relevantes sobre o comportamento da população de baixa renda frente ao uso de serviços financeiros. Percebe-se que o baixo poder aquisitivo não limita a demanda e que o nível de consumo da parcela mais pobre da população tende a ser mais elevado que o dos grupos de maior poder aquisitivo e são destinados majoritariamente à aquisição de serviços e produtos essenciais. Os limites à capacidade de poupança tornam os pobres mais vulneráveis financeiramente à cobertura de despesas imprevistas como às relacionadas a tratamentos de saúde, e eventuais como a compra de material escolar, reforma da habitação, etc. Além das necessidades aqui citadas, a demanda por consumo de bens duráveis é outro fator de estímulo à utilização do crédito. Com relação ao microempreendedor, a pesquisa indica que a vulnerabilidade é ainda maior. Tanto o seu negócio precisa do crédito para manter o giro do estoque e a atualização tecnológica, como é preciso que o seu cliente disponha de alternativas para pagar pelos bens e serviços negociados. Portanto, as evidências apresentadas não deixam dúvida de que a população pobre demanda serviços financeiros, mesmo que de forma diferenciada. De fato, há outros aspectos

não discutidos pelos autores que reforçam essa constatação como os instrumentos de pagamentos, recebimentos e transferências de recursos. Esses serviços, usualmente oferecidos para os clientes das instituições bancárias, estão associados diretamente à rapidez e ao custo das transações comerciais. As pessoas que não têm acesso a meios, principalmente os eletrônicos, para realizar tais transações, incorrem em custos diversos, que podem adiar ou mesmo inviabilizar um negócio ou tornar mais dispendiosa a satisfação de necessidades básicas. A ausência de instituições financeiras numa determinada localidade cria custos adicionais de transporte e de tempo para o cidadão que necessita receber uma pensão, transferir dinheiro para um familiar em outra cidade, realizar pagamentos, fazer depósitos de quantias recebidas em dinheiro pela venda de mercadorias e prestação de serviços, etc. A partir do conhecimento dessa realidade, ganhou forma o discurso de que o acesso dos mais pobres aos serviços financeiros formais representaria mais do que a sua inclusão como consumidores no mercado das finanças. A disponibilidade de serviços financeiros seria, então, um fator necessário para que as atividades econômicas de uma localidade se desenvolvessem com menores custos.

Além dos estudos voltados para a identificação da demanda por serviços no segmento de microfinanças, outras pesquisas tiveram como objetivo avaliar essa demanda em termos quantitativos. Como mostra o estudo de Cristina Ribeiro (2004), com relação especificamente ao microcrédito, há diversas metodologias para a mensuração da sua demanda. Um dos pontos essenciais para o cálculo é o conceito de microempreendimento. Para Nichter (apud Ribeiro, 2004), microempreendimento é o negócio, formal ou informal, que emprega até quatro pessoas. Segundo Ribeiro, empreendimentos com até nove empregados podem eventualmente ser incluídos no conceito.

O modelo baseou-se em diversos estudos do IBGE, adequando-os aos anos de 2001 e 2002, para levantamento de uma estimativa precisa e adequada do número de microempreendimentos no país, considerando-se: i) empresas formais com quatro empregados ou menos, ii) empresas informais urbanas, e iii) fazendas rurais de menos de dez hectares (RIBEIRO, 2004, p.120).

Para a definição da demanda foi adotada a metodologia de Christen, baseada na definição de um redutor de 50% sobre a quantidade de empreendimentos estimados (RIBEIRO, 2004). Assim chegou à conclusão de que a

demanda por microcrédito no Brasil é de R\$8,2 milhões, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 15 - Demanda por microcrédito no Brasil por regiões - 2002

Regiões	Microempreendimentos		Demanda	
	Quantidade (mil)	Percentual	Quantidade (mil)	Percentual
Norte	900	5,49%	450	5,49%
Nordeste	5.300	32,32%	2.650	32,32%
Centro-Oeste	1.000	6,10%	500	6,10%
Sudeste	6.400	39,02%	3.200	39,02%
Sul	2.800	17,07%	1.400	17,07%
Brasil	16.400	100,00%	8.200	100,00%

Fonte: Baseado em dados de Nichter *apud* Ribeiro (2004)

Outra estimativa destacada no trabalho de Ribeiro (2004) é a realizada pela Caixa Econômica Federal - CEF, Organização Internacional do Trabalho – OIT e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD e Pesquisa da Economia Informal Urbana – PEIU. Segundo o trabalho (CAIXA *apud* RIBEIRO, 2004), a demanda por microcrédito abrange 5,8 milhões de pessoas.

Entre os trabalhos pesquisados, aquele que apresenta o estudo mais abrangente sobre o segmento é o relatório produzido em 2003 pelo Banco Mundial, que apresentou um diagnóstico da situação brasileira em relação ao acesso da população pobre aos serviços financeiros. O relatório, baseado em informações do Banco Central, aponta que cerca de 60 milhões de pessoas possuem conta bancária. Contudo, 1680 municípios não possuem agência, o que representa cerca de 30% do total, conforme aponta a pesquisa. Segundo o relatório, apesar da redução de instituições bancárias no período de 1994 a 2002, resultante do movimento de privatizações e fusões ocorrido no mercado brasileiro, a variação no acesso aos serviços financeiros não foi relevante. A manutenção do nível de atendimento poderia ser explicada pelo maior uso dos meios alternativos de acesso tais como os terminais de auto-atendimento e os correspondentes bancários, que cresceram em quantidade, conforme o relatório.

Outro aspecto evidenciado pelo Banco Mundial é que apesar de possuir melhor índice de atendimento à população do que em outros países em desenvolvimento, como o Chile, a Índia e a China, o sistema financeiro brasileiro

apresenta uma situação bastante inferior em comparação com economias maiores como a dos EUA, Japão, e Alemanha. Conforme o relatório, o sistema brasileiro tem uma média de cerca de 9.300 pessoas por agência. Os EUA, Japão, e Alemanha atendem cerca de 3.500, 1.900 e 1.500 respectivamente. Há ainda um agravante no caso brasileiro. Verifica-se uma grande concentração de agências nas regiões de maior poder aquisitivo. No Nordeste, há uma agência para cada 17.400 pessoas, em média. Já na Região Sul, o número cai para 6.800 (BANCO MUNDIAL, 2003). Isso pode ser explicado por outro elemento indicado pelo relatório: os bancos tendem a concentrar suas operações em áreas urbanas e cuja população tem maior poder aquisitivo. Outra constatação da pesquisa é que num mesmo município podem existir grandes diferenças no atendimento à população, de acordo com o poder aquisitivo das pessoas que residem ou freqüentam determinada região. O fato corrobora a percepção de que diferentes índices de concentração de agências bancárias têm como principal causa o nível médio de renda da população.

Os dados apresentados pelo relatório do Banco Mundial demonstram com clareza que há uma desigualdade no acesso a serviços financeiros entre as diferentes parcelas da população, segundo o seu poder aquisitivo. Isso pode ser compreendido como uma consequência da elevada desigualdade de renda verificada no país que se reproduz em diversos outros aspectos, inclusive na possibilidade de utilização de serviços financeiros. Mas a questão que começou a ser discutida é se a exclusão de parte da população do mercado financeiro não seria por si só um fator de reprodução da desigualdade, provocando uma relação cíclica de causa e efeito ao qual os pobres estariam submetidos.

As estimativas e estudos produzidos contribuem para criar os argumentos de que existe uma demanda por serviços financeiros pela população de baixa renda não atendida; que a impossibilidade do acesso ao mercado financeiro representa custos adicionais para as atividades econômicas realizadas pelos indivíduos situados nessa faixa de renda, ou mesmo para a satisfação de necessidades básicas; que a existência desses custos cria obstáculos diversos para o crescimento de economias locais, contribuindo assim, para a manutenção de elevados índices de pobreza; e que o volume dessa demanda, associado ao potencial dos

microempreendimentos para a geração de emprego e renda justifica a adoção de políticas públicas voltadas para o estímulo às microfinanças.

Esses argumentos promoveram o debate sobre as políticas necessárias para reverter o quadro apontado. Novamente, o relatório do Banco Mundial apresenta elementos elucidativos das políticas adotadas pelo governo brasileiro para o setor. Embora o Banco Mundial tenha participado diretamente das experiências iniciais implementadas pelo governo brasileiro na área de microfinanças, como o Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, constata-se no documento uma crítica a um aspecto específico da política brasileira com referência aos incentivos econômicos para a população de baixa renda. Conforme exposto no relatório, as políticas de incentivo ao crédito adotadas pelo governo brasileiro tinham como diretriz a alocação de recursos com taxas de juros subsidiadas. Segundo o relatório, essa prática costuma causar grande dependência da atuação das instituições financeiras públicas e tem elevado custo para o governo.

Os programas que propõem limites às taxas de juros para setores ou clientes determinados são caros, já que são medidos pelos volumes de financiamento que se deseja disponibilizar. Além disso, os diferenciais nas taxas de juros entre esses financiamentos são sustentados pela sociedade. Os custos adicionais são empurrados para os intermediários a taxas de mercado. (...) Os custos de alguns programas especiais, como, por exemplo, o Pronaf, estão estimados em R\$1,1 bilhão. Conforme ilustrado pela análise dos programas de financiamento rural, muitos desses programas falham em alcançar os beneficiários pretendidos e seus recursos tendem a ser retidos por um pequeno grupo de maior renda, impedindo o acesso de grande parte dos possíveis beneficiários. (BANCO MUNDIAL, 2003, p.1-2)

A partir dessa crítica, o relatório do Banco Mundial apresenta um elenco extenso de recomendações para ampliar o atendimento à população de baixa renda por serviços financeiros cuja abrangência extrapola a questão dos juros:

- a) alternativamente à política de alocação do crédito, deve-se buscar a eficiência por meio dos instrumentos de mercado. No lugar de taxas de juros subsidiadas, poder-se-ia encontrar arranjos que envolvessem a concessão do crédito e a contratação de seguros, o que poderia minimizar os riscos de cada operação e contribuir para a utilização de taxas de juros de mercado em níveis mais baixos do que os atuais;

- b) simplificar os procedimentos utilizados e, principalmente, reduzir as exigências no tocante a documentos para a abertura de contas correntes. Deve merecer atenção o custo de abertura e manutenção dessas contas, para que sejam lucrativas para as instituições financeiras e de preço acessível para os clientes de baixa renda. Para estimular as contas simplificadas, o Banco sugere uma ação direta do governo, seja utilizando-as como meio para fazer os pagamentos de benefícios a aposentados e pensionistas, seja concedendo incentivos fiscais para as instituições dispostas a abrir esse tipo de conta;
- c) promover a divulgação das exigências para a obtenção do crédito. Segundo o Banco, estratégias de divulgação costumam ampliar o acesso aos serviços financeiros entre os pobres, por esclarecer melhor o cidadão e coibir práticas discriminatórias. Além disso, a combinação da divulgação com o monitoramento das operações de cada instituição financeira nesse segmento provocaria uma “persuasão moral” para a extensão dos serviços à parcela da população excluída do sistema financeiro;
- d) revisar as práticas concorrenciais no sistema bancário visando diminuir o custo dos serviços financeiros;
- e) estimular a realização de parcerias entre instituições financeiras e organizações comunitárias locais a fim de desenvolver novas metodologias e técnicas adequadas para o segmento;
- f) promover a reorientação das fontes de financiamento das instituições de microfinanças para as práticas normais de mercado. Essa passagem deveria ser gradual, pois como ressalta o relatório, muitas organizações que operam no segmento são consideradas sem fins lucrativos e uma alteração abrupta nos custos de financiamento poderia comprometer o seu desempenho;
- g) reformar os procedimentos legais para recuperação de dívidas, inclusive com a disseminação do uso de instrumentos auto-executáveis, de modo a dar mais garantias ao credor, limitando assim, as restrições ao crédito a pequenos tomadores;

- h) aperfeiçoar os sistemas de informações de crédito como forma de ampliar a base de dados necessária para a análise do risco das operações, principalmente para os tomadores que não possuem um histórico de transações realizadas no sistema financeiro. Esses sistemas deveriam abranger operações de pequeno valor e pagamentos a empresas prestadoras de serviços públicos. Outra medida sugerida é a diminuição das restrições ao compartilhamento das informações, flexibilizando o conceito de sigilo bancário.
- i) Construir um ambiente adequado para os negócios, a partir de mudanças no sistema de tributação, de maior disciplina fiscal do Estado, do aumento da liquidez do sistema financeiro, pela diminuição dos depósitos compulsórios.

O conjunto de medidas recomendadas pelo Banco Mundial revela claramente uma diretriz de atuação voltada para dotar o segmento de microfinanças de condições para operar de forma sustentável seguindo as regras de mercado. Trata-se de transformar as microfinanças em uma atividade rentável para as instituições que operam nesse segmento. Por esse motivo, o relatório condena qualquer prática que determine um teto para a taxa de juros, vincule recursos a um destino específico ou limite o valor das operações. O caminho sugerido pelo Banco Mundial seria, então, a promoção de reformas no contexto microeconômico com vistas a superar obstáculos à sustentabilidade da atividade como um negócio. Além do cunho liberalizante da proposta, medidas como a diminuição das exigências para a abertura de contas e redução dos limites de financiamento para as instituições de microfinanças são características de uma política de desregulamentação do setor. Mas o aspecto que merece maior destaque nas propostas constantes do relatório do Banco Mundial é o diagnóstico de que o acesso restrito da população pobre aos serviços financeiros é um problema de inadequação do arcabouço institucional. Por isso, as recomendações expressas no relatório sugerem uma reforma ampla, direcionada para o conjunto de instituições que regulam as relações de mercado na economia brasileira, direta ou indiretamente.

Desta forma, depreende-se das propostas apresentadas pelo Banco Mundial a tese de que a sustentabilidade do segmento de microfinanças depende da reestruturação do poder judiciário e do sistema de defesa da concorrência, a revisão das normas de proteção ao sigilo bancário e uma política fiscal mais restritiva de

modo a ampliar a massa de recursos disponíveis para o setor privado. O que se revela a partir dessa tese é que as políticas de incentivo às microfinanças constituem a continuidade do processo de reformas econômicas e do Estado, conforme discutido no capítulo anterior e, por isso, sua análise não pode estar dissociada de uma discussão mais abrangente sobre a agenda política para o desenvolvimento do país, que será tratada no quarto capítulo. Mas para complementar o quadro de análise, primeiro é necessário esclarecer de que forma as microfinanças passaram a fazer parte das políticas públicas a partir da segunda metade da década de 90 e quais foram as principais ações implementadas, tanto no aspecto legal, como na ação direta da administração pública.

4.3 A INSERÇÃO DAS MICROFINANÇAS NA AGENDA DOS GOVERNOS FHC E LULA

Uma crítica comum entre os diversos analistas do segmento de microfinanças é que a falta de uma política governamental de apoio aos pequenos empreendimentos e das formas de acesso ao crédito é uma das principais causas para o crescimento incipiente desse setor no Brasil, em comparação com outros países da América Latina. Embora o contexto brasileiro (grande volume de pequenos empreendimentos e elevado nível de pobreza) seja amplamente favorável a essa atividade, as políticas de desenvolvimento no Brasil permaneceram durante muito tempo centradas no estímulo a grandes empresas e segmentos econômicos (PARENTE, 2003).

As primeiras iniciativas adotadas pelo governo mostram que a visão inicial sobre a falta de acesso dos mais pobres aos serviços financeiros era frequentemente associada ao problema do crédito. Para reverter essa situação eram identificados como principais entraves a assimetria de informações, a escassez de recursos e as taxas de juros elevadas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004).

A assimetria de informações restringe a possibilidade de concessão de crédito ao cidadão pobre, que em geral, atua na informalidade e não dispõe de

dados que comprovem o nível de renda e a posse de bens. A inexistência de informações dessa natureza aumenta a incerteza da instituição financeira quanto ao risco de inadimplência da operação de crédito, que somada às dificuldades para a recuperação do crédito pelas vias judiciais, caso a inadimplência de fato ocorra, tendem a elevar a taxa de juros, tornando a operação inviável. Essa situação impede que o pobre disponha de meios para planejar os seus gastos ou mesmo com vistas a obter recursos para cobrir despesas extraordinárias. Com isso, o consumo das famílias pobres tende a ser menor que o seu potencial, fato que limita as possibilidades de crescimento da economia. Esse problema tem repercussões ainda mais negativas quando se trata do crédito ao microempreendedor. A falta de informações que permitam a verificação da capacidade de pagamento do proponente e a ausência de garantias reais impede a realização de operações de crédito com as instituições do sistema financeiro tradicional. Dessa forma, ou o microempreendedor recorre ao empréstimo proveniente de agiotas, amigos ou familiares ou desiste dos planos de investimento. Ora, se o investimento tem participação decisiva no estímulo ao crescimento econômico e se os microempreendimentos representam mais de 80% das empresas no Brasil e são responsáveis por cerca de 60% dos empregos, tem-se logo um fator de alto poder explicativo para o baixo crescimento verificado na economia brasileira em comparação com países em desenvolvimento.

Outro entrave para o acesso ao crédito pelos mais pobres é a sua própria escassez. As políticas monetária e fiscal contribuem para diminuir a liquidez da economia na medida em que o déficit fiscal torna o Estado brasileiro um concorrente direto por recursos do sistema financeiro e, considerando o baixo risco de inadimplência, tem a preferência das instituições. Por outro lado, a condução das políticas de estabilização dos preços leva o país a possuir uma elevada exigência de depósitos compulsórios junto ao Banco Central do Brasil (45% dos depósitos à vista). Esses são alguns dos elementos que contribuem para que o volume de crédito concedido corresponda a cerca de 30% do PIB no Brasil. Em outros países esse índice é substancialmente maior. Nos Estados Unidos, por exemplo, o índice ultrapassa 100%. Por esses motivos, as instituições financeiras são mais seletivas na concessão dos empréstimos e tendem a direcionar os recursos escassos de que dispõem para o financiamento da dívida pública e empréstimos para empresas de

grande e médio porte e para os clientes que representam menor risco em função da disponibilidade de informações sobre a sua capacidade de pagamento e garantias.

Até esse ponto tratou-se exclusivamente da questão do crédito que foi o elemento central das políticas públicas até a última década. Por isso, durante muito tempo a diretriz foi o estímulo ao microcrédito. Isso se verifica nas primeiras ações de incentivo específico às microfinanças promovidas no Brasil pelo governo federal, que ocorreram através de ações de seus agentes financeiros, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Banco do Nordeste.

O BNDES começou, em 1996, a apoiar as microfinanças, mais precisamente o microcrédito, por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular que visava a divulgação do microcrédito e o fomento do segmento (BARONE E OUTROS, 2002, p.17). O BNDES provê recursos para o setor como instituição de segundo piso, ou seja, o Banco financia as organizações que operam com o microcrédito, mas não empresta diretamente ao usuário e demandante do crédito. Trata-se de uma atuação voltada para suprir a necessidade de *funding* para as operações. Além disso, o Banco vem desenvolvendo pesquisas e apoiando tecnicamente as organizações mediante a adequação de sistemas gerenciais, auditoria e rating, comumente utilizados no sistema financeiro, para a realidade do segmento como parte do Programa de Desenvolvimento Institucional/PDI. Esse programa foi financiado com recursos do BID e assistência técnica da Development Alternatives Inc – DAI (GOLDMARK, POCKROSS E VECHINA, 2000).

Em 1997 o Banco do Nordeste iniciou as suas operações no segmento do microcrédito com o programa Crediamigo, ainda como um projeto piloto realizado com a assistência técnica do Banco Mundial e da ONG Acción International. O Banco atua como instituição de primeiro piso, pois realiza operações diretamente com o público-alvo, os empreendedores. A área de atuação é a Região Nordeste, além do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. A metodologia empregada pelo Banco do Nordeste está baseada nos seguintes princípios:

- a) “acesso ao crédito por meio de grupos solidários, em substituição às garantias tradicionais” (BANCO DO NORDESTE, 2004);

- b) “atendimento personalizado, realizado por Assessores no próprio local do negócio” (idem, 2004);
- c) “empréstimos rápidos e sucessivos, com prazo máximo de 7 dias para liberação dos recursos” (idem, 2004).

Em 2000, o Banco do Nordeste obteve um empréstimo de US\$50 milhões junto ao Banco Mundial para ampliar o programa Crediamigo. Entre os fatores considerados para a viabilização do projeto, conforme verificado no documento do Banco Mundial (2000), estão a aderência do Programa Crediamigo às práticas internacionais, a adequação ao perfil de sustentabilidade financeira das operações, como preconizado pelo Banco Mundial; o trabalho em conjunto realizado entre o esse Banco e o Banco Central do Brasil para a constituição de um marco regulatório com vistas a garantir a autonomia das operações de microfinanças em relação aos demais negócios do Banco do Nordeste, inclusive com contabilidade separada, a possibilidade de realização de outros serviços financeiros e a diminuição das restrições legais para aplicação dos recursos investidos em caderneta de poupança.

As operações desenvolvidas pelo BNDES e pelo Banco do Nordeste deram uma contribuição significativa para a constituição do microcrédito como um produto específico de um segmento econômico e podem ser considerados os marcos iniciais das políticas públicas, em nível federal, de inclusão da população pobre ao mercado de serviços financeiros. Outras experiências em nível municipal e estadual foram implementadas na Bahia, em São Paulo, Goiás, Pernambuco, Rio Grande do Sul, etc.. Essas experiências são geralmente conhecidas como Banco do Povo. O aprofundamento dos projetos tornou possível compreender melhor a natureza da demanda por serviços financeiros entre população. Em decorrência, criaram-se novos parâmetros para as políticas, que passaram a ter um foco mais abrangente que se traduz no conceito de microfinanças.

As microfinanças tornaram-se objeto específico de políticas públicas somente a partir da segunda metade da década de 90. Nesse momento, destaca-se a importância do debate iniciado pelo Conselho da Comunidade Solidária em 1995, que resultou na articulação de diversos agentes em prol de medidas de apoio ao microcrédito como o BNDES e o SEBRAE, na produção de uma cartilha sobre o

tema e na formulação propostas de regulamentação para o setor com a participação do Banco Central do Brasil. Baseado nesse trabalho, teve início o processo de constituição de um marco regulatório para as microfinanças. Em 1999, foi publicada a Lei 9.790/1999 que tornou as ONGs que atuavam na área do microcrédito aptas a obter o registro de OSCIP. No mesmo ano, foram editadas as Medidas Provisórias 1.894 e 1.914 que tratavam, respectivamente, da criação de uma nova modalidade de instituição financeira, especializada nesse segmento, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCM e da não aplicação do limite de 12% a.a. para as taxas de juros (Lei da Usura) nas operações de crédito realizadas pelas OSCIPs. A Medida Provisória 1.894 foi convertida na Lei 10.194/2001.

Um dos primeiros obstáculos a serem superados nesse processo era a limitação da taxa de juros cobrada em contratos realizados por organizações não participantes do Sistema Financeiro Nacional. Num ambiente com taxas básicas de juros reais acima de dois dígitos, a limitação definida pela chamada Lei da Usura, poderia inviabilizar qualquer iniciativa de organizações da sociedade civil, justamente as pioneiras na concessão de crédito para os microempreendedores. A criação das SCMs e a regulamentação das suas atividades pelo Conselho Monetário Nacional – CMN por meio da Resolução 2.627/1999, tiveram como objetivo estimular o ingresso de recursos no segmento por organizações inseridas no Sistema Financeiro Nacional formalmente, submetendo-se às normas e supervisão do Estado. Segundo Alves e Soares (2004), a legislação teve um viés conservador no início para que fosse avaliada a eficiência dessas organizações dentro de parâmetros restritivos para exposição aos riscos inerentes à atividade financeira. Esse viés foi atenuado com a edição da Resolução 2.874/2001, que revogou a anterior e permitiu às SCMs operar com maior liberdade em termos de locais de atuação.

Verifica-se, então, que durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso principalmente o segundo, o governo federal deu os primeiros passos para a constituição de um segmento de microfinanças, primeiramente com a ação direta de instituições financeiras públicas, e em seguida com a formação de um arcabouço institucional para o setor com a definição do perfil das organizações autorizadas a atuar e as regras de sua participação.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva adotou as microfinanças como política de desenvolvimento social desde o seu início. Já no primeiro ano de mandato (2003) novas medidas foram adotadas, agora para estimular o crescimento do setor, como se verifica no texto abaixo:

As medidas hoje anunciadas destinam-se exatamente a ampliar e democratizar o acesso ao crédito e a outros serviços financeiros pelos trabalhadores, pelas micro e pequenas empresas e, especialmente, pela população de baixa renda. Esperamos com esse elenco de medidas, que fazem parte de um espectro mais amplo da ação governamental, contribuir para reduzir a exclusão social, gerar renda e oportunidades de trabalho e garantir direitos de cidadania a amplas parcelas da nossa sociedade hoje alijadas dos circuitos produtivos e financeiros (BRASIL, 2003, p.1).

As medidas implementadas pelo governo federal compreendiam as seguintes áreas:

- a) simplificação dos procedimentos para abertura de contas destinadas à população de baixa renda;
- b) definição de uma fonte específica de recursos para a realização de empréstimos de baixo valor, com menor custo para os tomadores;
- c) criação de uma subsidiária do Banco do Brasil para atuar especificamente no segmento de microfinanças e consórcio;
- d) ampliação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para a realização de empréstimos destinados a suprir os pequenos e microempreendimentos com capital de giro;
- e) desenvolvimento de estudos para implementar ações de racionalização dos custos operacionais das organizações que atuam no setor;
- f) encaminhamento de um projeto de Lei para facilitar o acesso das organizações de microfinanças como as OSCIPs e SCMs aos juizados especiais para recuperação de créditos de baixo valor; e
- g) direcionamento da atuação dos bancos públicos para ampliar a fornecimento de serviços financeiros para a população de baixa renda.

Para a implementação dessas medidas, diversas foram as modificações empreendidas na legislação atinente ao segmento de microfinanças. A edição da

Resolução 3.156/2003 do Conselho Monetário Nacional concedeu autorização para que as SCMs também pudessem passar a operar por meio de correspondentes bancários, que são empresas não financeiras que podem ser contratadas por instituições do SFN para a prestação de alguns serviços previstos na norma, entre eles, a elaboração e análise de cadastros para avaliação do risco de crédito e concessão do empréstimo e a realização de pagamentos, saques e transferências.

Com essa medida, as SCMs poderiam organizar e expandir as suas atividades para diversas localidades mediante a contratação de empresas prestadoras de serviços. A Lei 10.820/2003 autorizou a concessão de empréstimos para trabalhadores com contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT com pagamentos realizados mediante desconto em folha de pagamento. O objetivo da norma era fornecer garantia efetiva para o pagamento de empréstimos contribuindo, assim para a redução dos riscos de inadimplência e, por consequência, da taxa de juros. O Decreto 4.961/2004 regulamentou as operações de crédito com consignação em folha para os servidores públicos civis. Em 2003, o CMN, por meio da Resolução 3.104/2003, facultou aos bancos a abertura de contas simplificadas de depósito à vista cujos saldos não poderiam ultrapassar o valor de R\$1.000,00 e só poderiam ter movimentação por meio de cartões magnético. As principais vantagens desta conta são a redução dos requisitos formais para a abertura, podendo inclusive ser utilizada a base de dados dos órgãos públicos para o pagamento de benefícios, e a isenção de tarifas para a sua manutenção. A Resolução 3.113/2003 simplificou ainda mais o processo, permitindo a abertura de contas com a identificação provisória do cliente unicamente por meio do Número de Identificação Social – NIS. A instituição financeira ficaria encarregada de verificar e complementar as informações cadastrais do cliente no período de seis meses. A Resolução 3.211/2004 consolidou as regras sobre contas simplificadas e revogou as anteriores. A Medida Provisória 122/2003, transformada na Lei 10.735/2003 autorizou o CMN a regulamentar o direcionamento de recursos de depósitos à vista para as operações de microcrédito. Por meio da Resolução 3.109/2003 o Conselho definiu que as instituições financeiras poderiam aplicar 2% dos depósitos à vista em operações de microcrédito com limites à taxa de juros (2% a.m.) e aos valores das operações (R\$500,00 para pessoas físicas e R\$1.000,00 para microempreendedores). A Resolução 3.310/2005, que revogou a

anterior, ampliou o teto da taxa de juros para 4% a.m., quando se tratar do microcrédito produtivo orientado. Também foram ampliados os valores-limite para a concessão dessa modalidade de crédito. Essa Resolução, em parte, teve o objetivo de adequar as normas à implementação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, instituído pela Lei 11.110/2005. O programa tem o objetivo de definir as regras e as fontes de recursos para a concessão do microcrédito com o fim de geração de emprego e renda. Os requisitos para a realização de operações no âmbito do Programa são:

- a) o atendimento ao tomador dos recursos por agentes capacitados a avaliar a viabilidade do empreendimento do tomador de recursos e prestar orientação ao negócio;
- b) o acompanhamento e orientação constantes no período de duração do contrato; e
- c) a definição do valor e das condições da operação baseada em avaliação prévia do negócio e em acordo com o tomador.

A Lei definiu que os recursos para a execução do PNMPO seriam advindos do FAT e dos valores de depósito à vista conforme a regulamentação do CMN, vista anteriormente. A Lei definiu também que as organizações aptas a atuar com o apoio do Programa são as seguintes:

- a) cooperativas singulares de crédito;
- b) agências de fomento, inclusive como repassadora de recursos;
- c) sociedades de crédito ao microempreendedor; e
- d) organizações da sociedade civil de interesse público.

Segundo a Lei, os bancos de desenvolvimento, os bancos cooperativos e as centrais de cooperativas de crédito poderiam atuar no programa como repassadoras de recursos. As demais instituições financeiras poderiam atuar por meio do repasse e da aquisição de contratos realizados pelas instituições autorizadas. A Lei definiu também que para operar diretamente sob o amparo do

PNMPO seria exigida a constituição de uma estrutura específica para atuar no segmento de microfinanças.

A ampliação do conceito de microcrédito para o de microfinanças contribuiu para a emergência de políticas de estímulo a instituições financeiras destinadas a fornecer uma extensa gama de serviços financeiros para as populações de baixa renda. Com esse objetivo, foi autorizada pela Lei 10.738/2003 a criação do Banco Popular do Brasil, uma subsidiária do Banco do Brasil que segundo a Lei seria constituída como um banco múltiplo com atuação especializada em microfinanças. A estrutura do Banco Popular do Brasil está baseada na pulverização da sua rede de atendimento por meio da utilização maciça de correspondentes bancários. Desta forma, os custos operacionais tendem a ser muito inferiores aos de outras instituições financeiras. Além disso, a Caixa Econômica Federal e o Bradesco, duas instituições de grande porte dos setores público e privado, estenderam os seus pontos de atendimento por meio de convênios realizados com as casas lotéricas e as agências dos Correios, respectivamente, que passaram a prestar serviços como correspondentes bancários.

Outra linha adotada para ampliar o fornecimento de produtos bancários para a população foi o estímulo a uma forma de instituição financeira cuja participação nesse segmento até então era pouco observada: as cooperativas de crédito. Em 1999 foi editada pelo CMN a Resolução 2.608/1999, que disciplinou a forma de constituição dessas instituições, adotando critérios mais flexíveis de associação e abrangência da área de atuação, e ampliação do conjunto de serviços prestados aos associados, de modo a estimular o cooperativismo na área de crédito. Na prática, as cooperativas passaram operar com a maioria dos serviços prestados antes somente pela rede bancária.

Com vistas a promover a estabilidade das instituições componentes do setor, a referida Resolução buscava também estimular a reunião das cooperativas em centrais que teriam a prerrogativa de fiscalizar e a atribuição de capacitar tecnicamente as associadas, definidas então, como cooperativas singulares. A Resolução 2.771/2000 definiu parâmetros menos restritivos em termos de capital mínimo para a constituição de cooperativas e de patrimônio líquido mínimo para manutenção de suas atividades (ALVES E SOARES, 2004). A Resolução

3.058/2002 trouxe uma contribuição específica para as microfinanças com a autorização para que fossem constituídas cooperativas formadas por pequenos e microempresários e microempreendedores, independentemente de sua área de atuação. A tendência à formação de cooperativas sem qualquer restrição quanto ao perfil de seus associados se concretizou com a edição da Resolução 3.106/2003. A referida norma permitiu a constituição de cooperativas de livre admissão ou a transformação das já existentes para essa modalidade. É importante, acrescentar que por conta dos riscos associados à captação de depósitos do público, o Banco Central estabeleceu algumas restrições para essas cooperativas. A principal delas é que essas organizações só poderiam ser formadas em regiões com até 100 mil habitantes. Para as cooperativas já existentes, a população máxima a ser atendida era de 750 mil habitantes. Como ressaltam Alves e Soares (2004), objetivo da norma era beneficiar as regiões com menor ocupação e acesso restrito aos serviços financeiros.

Também em 2003, seguindo a tendência de reduzir os requisitos para a associação dos cidadãos a cooperativas, o CMN editou outra norma, a Resolução 3.140/2003 que previa a formação de cooperativas cuja área de atuação é definida pelo vínculo entre associados por meio de entidades de classe ou mesmo por vínculo empregatício. A Resolução 3.156/2003, citada anteriormente, também permitiu às cooperativas a contratação de correspondentes bancários para a prestação de serviços aos seus associados. A Resolução 3.321/2005, que revogou as de número 3.106 e 3.140, consolidou a regulamentação sobre as atividades desenvolvidas pelas cooperativas de crédito e definiu parâmetros mais flexíveis como a ampliação do limite máximo do número de habitantes da área de atuação das cooperativas de livre admissão de 100 mil para 300 mil com vistas à autorização para o funcionamento. A norma criou também a possibilidade de autorização para o funcionamento de cooperativas de profissionais e trabalhadores dedicados a mais de uma profissão ou atividade, desde que definidas em seu estatuto. Segundo Alves e Soares (2006), essa medida buscou facilitar a constituição de cooperativas por grupos profissionais distintos que isoladamente, não teriam condições para fazê-lo ou mesmo a ampliação de cooperativas já existentes com a inclusão de novos grupos e até a fusão de cooperativas.

Considerando que a quantidade de clientes e o volume de operações são fatores relevantes para o desempenho das cooperativas, pelos ganhos de escala, essas medidas podem favorecer o segmento por reduzirem os obstáculos à sua sustentabilidade financeira. Outras medidas que merecem destaque são a autorização para a prestação de serviços de pagamento, cobranças e recebimentos para os associados e usuários em geral, por conta de outras organizações mediante convênio e a permissão para prestar serviços aos bancos autorizados a operar com crédito rural e outras linhas de crédito, abrangendo as atividades de formalização, concessão e liquidação de operações para os seus associados. A seguir são apresentados, em resumo os principais objetivos das reformas na legislação aplicável ao microcrédito.

Macro-Objetivos	Norma
Viabilizar a sustentabilidade financeira das OSCs que atuam na área de microcrédito, mediante parcerias com o setor público e liberdade para aplicação de juros de mercado	Lei 9.790/1999 e MP 1914/1999
Estimular o ingresso de recursos do sistema financeiro no segmento por instituição financeira especializada	MP 1894/1999 e Resolução 2.627/1999
Diminuição de custos e aumento da capilaridade das instituições que operam no segmento	Resolução 3.156/2003
Diminuição do risco de inadimplência das operações de crédito	Lei 10.820/2003 e Decreto 4.961/2004
Estímulo à abertura de contas correntes pela população de baixa renda	Resoluções 3.104/2003, 3.113/2003 e 3.211/2004
Criação de uma fonte de recursos específica e de menor custo para o microcrédito no sistema financeiro	Lei 10.735/2003, e Resoluções 3.109/2003 e 3.310/2005
Definição das regras de aplicação de recursos e instituições credenciadas a realizar a atividade no âmbito do PNMPO	Lei 11.110/2005
Ação direta do Estado como operador de serviços microfinanceiros	Lei 10.738/2003
Estímulo ao cooperativismo de crédito para ampliação da rede de instituições de microfinanças	Resoluções 2.608/1999, 2.771/2000, 3.058/2002, 3.106/2003, 3.140/2003 e 3.321/2005

Quadro 3 – Macro-objetivos das mudanças nos normativos aplicáveis às microfinanças

Fonte: Elaborado pelo autor

Verifica-se então, que as alterações nos normativos que regulam as atividades desenvolvidas pelas cooperativas de crédito contribuíram para ampliar a gama de serviços por elas oferecidos, tornando-as verdadeiras instituições

bancárias. Considerando que a maior carência de acesso aos serviços financeiros é verificada nas zonas rurais, o programa de estímulo ao cooperativismo de crédito tornou-se um elemento central da política de incentivos às microfinanças.

O conjunto de medidas adotadas pelo governo federal nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva dão mostras de que o Brasil aderiu à agenda internacional de combate à pobreza pela via da inclusão da população de baixa renda. Como visto no capítulo anterior, diversas evidências apontam uma tendência de convergência entre as políticas econômicas e de desenvolvimento de diversos países, inclusive o Brasil, processo que vem se consolidando pela atuação das organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial.

Na área das microfinanças essa tendência se confirma na medida em que as políticas implementadas mostram em seus aspectos gerais, uma assimilação dos conceitos e estratégias identificados na agenda internacional sobre o tema. As informações trazidas neste trabalho indicam que os primeiros passos nessa direção decorreram da atuação de organizações da sociedade civil que, apoiadas por entidades internacionais, seja por cooperação técnica ou financeira, começaram a produzir experiências no segmento do microcrédito. A demanda por recursos para a ampliação e sustentabilidade dessas experiências, bem como a produção de estudos que demonstravam os prejuízos sociais e econômicos provocados pela falta de acesso ao mercado financeiro pela população de baixa renda e pelas pequenas empresas e microempreendimentos fomentou a discussão sobre a importância das microfinanças como política de geração de emprego e renda e diminuição da pobreza. Esse debate, liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária, produziu diversas iniciativas de estímulo ao segmento. Concomitantemente, ocorria a participação decisiva das organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, na definição do escopo e metodologia de trabalho baseados na experiência internacional. Assim, surgiram os programas do BNDES e do Banco do Nordeste, que alavancaram os recursos destinados ao microcrédito. No entanto, seguindo a tendência internacional para o segmento, foi necessário promover uma extensa reforma no âmbito institucional para a redefinição das formas de acesso e operação das organizações do segmento de modo a constituir um mercado sustentável

financeiramente e assim, torná-lo independente de recursos públicos e atrativo ao investimento privado. Neste sentido, diversas normas foram criadas ou alteradas, num processo que está em constante revisão, novos modelos de instituições foram desenvolvidos, regras prudenciais foram flexibilizadas e modelos alternativos de garantias para operações de crédito foram implementados num esforço de diversas áreas do setor público com o objetivo de diminuir os custos das operações financeiras e facilitar o acesso da população pobre ao mercado financeiro.

Conforme se procurou demonstrar neste capítulo, não há dúvida de que a população pobre demanda serviços financeiros para suprir necessidades eventuais, planejar melhor os seus gastos ou viabilizar uma atividade produtiva capaz de lhes proporcionar algum nível de renda. Num cenário em que o nível de emprego formal tende a decrescer progressivamente, os microempreendimentos cumprem um papel alternativo que não se pode desconsiderar. Também parece claro que a exclusão de uma grande parcela da população do mercado de consumo reduz a capacidade de crescimento da economia, sendo um dos motivos que explica a relativa estagnação do PIB brasileiro. Portanto, há evidências suficientes de que as microfinanças constituem um mercado cujo desenvolvimento produz resultados positivos para a economia.

Todavia, a questão que permanece sem resposta é se as microfinanças e todo o conjunto de medidas associadas ao segmento, representam de fato uma política de desenvolvimento social capaz de cumprir o objetivo de reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade na sociedade brasileira, conforme é apregoado. Com vistas a apontar caminhos para compreender melhor essa questão, propõe-se no capítulo conclusivo, identificar e pôr em discussão as premissas em que estão baseadas essas políticas dentro de um contexto abrangente em que são retomados os princípios que configuram o significado de um processo de desenvolvimento discutidos no início deste trabalho.

5. CONCLUSÕES

As informações apresentadas nos capítulos anteriores mostram que a política econômica brasileira vem sofrendo profundas alterações desde a crise do final da década de 70. A crise que afetou o Brasil e demais países da América Latina foi decorrente do choque externo provocado pelo aumento do preço do petróleo e a redução da liquidez internacional em função dos crescentes déficits comercial e fiscal dos Estados Unidos (MARQUES-PEREIRA, 2001).

A crise, que atingiu principalmente o balanço de pagamentos, marcou também a explicitação das deficiências na condução da política nacional de desenvolvimento baseada no modelo conhecido como “substituição de importações”. O modelo adotado sucumbiu, entre outros fatores, por uma fragmentação da estrutura industrial, parte voltada para os setores tradicionais cujos produtos eram destinados às exportações e ao mercado interno, e parte para os grupos de maior poder aquisitivo, que buscavam manter um padrão de consumo similar ao das economias centrais (FURTADO, 1990). Segundo Furtado, a concentração de investimentos na produção de bens de consumo para a minoria com alto nível de renda, gerou a importação de tecnologias intensivas em capital. Neste cenário, o crescimento econômico tornou-se dependente da capacidade dessas minorias de se apropriarem do excedente, que ampliou a concentração da renda. Além disso, a opção pela importação das tecnologias necessárias à manutenção do padrão de consumo exigido pelas minorias conservou a dependência economia diante do capital externo. Portanto, a fragmentação da estrutura produtiva e a concentração dos investimentos em um determinado segmento, associadas à proteção aos setores tradicionais constituem alguns dos elementos explicativos do elevado

endividamento externo, da concentração da renda e de desigualdades regionais que limitaram o crescimento da demanda interna, restringindo assim, os ganhos de escala necessários ao aumento da produtividade da indústria.

A aceleração do processo inflacionário, sobretudo a partir de 1986, marcou o início de um período de oito anos de concentração do foco da política econômica na estabilização de preços. Neste mesmo período, consolidava-se a crítica ao modelo de substituição de importações, que representou, essencialmente, a crítica ao Estado como condutor do crescimento econômico. Na década de 90, com o Governo Collor, a agenda política incorporou definitivamente a abertura comercial, a disciplina fiscal e a redução da estrutura do Estado como estratégias de ajuste estrutural, representando a adesão do país às recomendações do chamado Consenso de Washington. Entretanto, a instabilidade política e o insucesso no controle da inflação não permitiram um avanço substancial dessas estratégias.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, consolidou-se o processo de abertura comercial, que era um fator necessário à manutenção da estabilidade dos preços no Plano Real. Isto porque a importação de bens de consumo, favorecida pela sobrevalorização cambial, teve o duplo papel de evitar a falta de produtos com o aumento da demanda e de ampliar a concorrência, evitando assim, a pressão pelo aumento de preços. Naquele momento, defendia-se a tese de uma estratégia de desenvolvimento baseada na busca pela inserção competitiva no mercado internacional. Entretanto, o que se verificou foi a abertura do mercado brasileiro a uma concorrência desigual, por conta do fator câmbio, entre outros, que levou à falência diversas empresas em vários setores econômicos.

Foi visto também que a mudança da agenda política em direção à integração econômica representou mais uma necessidade, em função das condicionalidades impostas pelos credores internacionais para o financiamento da dívida brasileira, do que uma escolha política autônoma do Estado nacional. No processo de reestruturação do modelo econômico de desenvolvimento em curso no Brasil, a participação das organizações da cooperação internacional foi fundamental. A atuação de organizações como o Banco Mundial e o FMI, como visto, contribuiu e vem contribuindo para criar as bases da integração econômica pelas vias produtiva e financeira.

A história que envolve a relação entre o Brasil e essas organizações mostra que o país, em função das restrições em sua capacidade de poupança e conseqüente dependência do capital externo, vem adotando medidas de ordem econômica e social que fazem parte de uma prática permanente de conquista da confiança dos agentes financeiros. Desta forma vem se construindo uma agenda política que privilegia a realização dos ajustes preconizados pelo setor financeiro, principalmente em razão das condicionalidades previstas nos contratos de empréstimos e financiamento de projetos firmados com o Banco Mundial e o FMI. Conseqüentemente, o que se observa no país é a gradual convergência para a adoção de um padrão de políticas econômicas e sociais que são resultado da instituição de um modelo de “boa governança” difundido mundialmente.

Convém, neste ponto, esclarecer qual o sentido do termo governança para o processo de integração econômica e sua influência sobre a perda de autonomia política dos Estados. Segundo Milani e Solinís (2002), a origem do termo “governança” remete aos escritos de Coase, posteriormente retomados por Williamson, sobre os custos de transações no nível da firma. Para aqueles autores a governança determinaria as formas de coordenação das operações, sejam elas realizadas internamente numa cadeia verticalizada ou por uma rede constituída por outras organizações. Como mostram os autores, o conceito foi adaptado para o âmbito político em decorrência do debate acerca do surgimento de problemas de governabilidade num contexto de déficit fiscal dos Estados e aumento das demandas sociais. A partir desse debate, ganharam força as demandas de mudanças institucionais em torno do reconhecimento da legitimidade das organizações não-governamentais como defensoras e promotoras do bem público.

O Estado não mais deteria, de maneira exclusiva, o monopólio da promoção desse bem público, nem de sua definição. Tratar-se-ia também de definir o espaço público no qual se produz a democracia atualmente, um espaço público constituído de uma rede complexa de interesses, de interações entre atores e escalões de intervenções políticas. (MILANI E SOLINÍS, 2002, p. 4)

São diversas as conotações dadas à palavra “governança”. Como mostram Milani e Solinís (2002), os sentidos com que o termo é empregado vão desde a noção de Estado Mínimo, passando pela incorporação das técnicas de gestão do setor privado pela administração pública, até a gestão de redes auto-

organizadas. O sentido que ganhou ênfase por meio do Banco Mundial está compreendido na definição de governança como “[...] a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (1992, *apud* ISHAM, KAUFMANN e PRITCHETT, 1997) (tradução nossa). Este conceito, embora expresso em poucas palavras, contém implicitamente a proposta de rediscussão do modelo de coordenação das políticas de interesse comum.

O discurso em favor da governança expressa a defesa de maior transparência na gestão pública e significa também a cessão, pelo Estado, do espaço na coordenação e implementação das medidas sócio-econômicas. Neste contexto, outros atores em nível local, nacional e global, como as organizações da sociedade civil, os governos estaduais e municipais, as organizações da cooperação internacional e o setor privado passam a ser participantes e co-responsáveis pela orientação dos investimentos públicos na área econômica e também na social.

Esse discurso foi fortalecido pelas críticas às deficiências do Estado tanto como promotor do crescimento econômico quanto no papel de provedor do bem-estar social. Para o Banco Mundial, o fracasso na implementação dos ajustes estruturais era decorrente da incompetência institucional dos Estados em desenvolvimento (MILANI E SOLINÍS, 2002). O que parece ser uma apologia à criação de mecanismos que incentivem a participação democrática de amplos setores da sociedade tem, de fato, representado a perda de autonomia do Estado na definição das políticas de interesse nacional. Isto porque o processo de integração engendrado no sistema econômico demanda um ambiente de previsibilidade para a realização dos negócios, o que significa, em última instância, a não interferência do Estado na forma como os recursos econômicos são alocados. Para que este objetivo seja alcançado, é necessário que o Estado nacional assuma o compromisso com os princípios da “boa governança”, difundidos pelas organizações da cooperação internacional.

As políticas macroeconômicas de estabilização pela via monetária, a reestruturação do Estado mediante as privatizações e o início do processo de desregulamentação e liberalização do mercado de capitais, bem como a diminuição das restrições ao comércio exterior, são resultado da agenda de reformas

implementadas pelo governo brasileiro na década de 90. Como previsto, com a adoção dessas políticas, houve o ingresso maciço de recursos externos que mudaram a composição e o controle acionário de grandes organizações que atuavam no país. Segundo Franco (2005), os investimentos estrangeiros diretos no Brasil levaram ao crescimento do capital integralizado pertencente a não-residentes de R\$40,5 bilhões para R\$201,4 bilhões, entre 1995 e 2000, considerando apenas as empresas com pelo menos 10% de capital votante ou 20% do total sob controle externo. Entre essas companhias estão as organizações transnacionais, que Furtado destaca como as principais beneficiárias da integração dos mercados. De fato, sua maior propensão às importações e exportações, principalmente intrafirma, fez com que o volume de negócios internacionais dessas empresas correspondesse a um terço do comércio mundial em 1993 e alavancasse as transações comerciais do Brasil com o mercado externo (FRANCO, 2005).

No entanto, o déficit fiscal e a sobrevalorização cambial do primeiro mandato do governo FHC foram fatores que despertaram a desconfiança dos investidores externos acerca da capacidade do país de honrar os seus compromissos financeiros. Além disso, os impactos na economia brasileira provocados pelas crises financeiras que afetaram México, Rússia e Ásia levaram o governo brasileiro a se comprometer ainda mais com as recomendações dos organismos financeiros internacionais, gerando um novo impulso de reformas com vistas a reduzir o déficit fiscal do governo, aliadas a uma política monetária restritiva.

Os efeitos restritivos do controle monetário sobre a capacidade de crescimento da economia e do nível de emprego mostraram que, além das políticas macroeconômicas, novas medidas precisariam ser implementadas para estimular o crescimento do PIB, gerando emprego e renda. Nesse contexto, ganharam força as propostas de reformas microeconômicas como forma de criar um ambiente de negócios favorável aos investimentos. Todavia, a constatação de que o crescimento econômico não era um fator suficiente para a atenuação dos problemas sociais no Brasil, principalmente a pobreza, mantinha aberto o campo de discussão sobre as alternativas de políticas públicas na área social. Uma série de fatores, tal como demonstrado no capítulo III, fizeram com que a agenda de reformas para o desenvolvimento implementadas no país incorporasse o incentivo à prestação de

serviços financeiros para as famílias de baixo poder aquisitivo, cujo segmento tornou-se conhecido como microfinanças.

Considera-se, neste trabalho, que o incentivo às microfinanças como vetor de desenvolvimento social possui um significado implícito no tocante à percepção da sociedade e dos agentes políticos sobre os elementos que caracterizam a situação de pobreza e, principalmente, sobre os fatores que podem contribuir para a sua diminuição. Neste sentido, o presente capítulo busca evidenciar quais são as premissas, no âmbito político e econômico, que orientam essa visão de modo a discutir o significado das ações desenvolvidas pelo governo brasileiro na década de 90 e início do século XXI, em uma perspectiva histórica marcada pelas mudanças na estrutura dos sistemas produtivo e financeiro decorrentes do processo de integração econômica mundial.

5.1 REFORMAS E DESENVOLVIMENTO

As políticas de incentivo às microfinanças fazem parte de um conjunto de reformas que vêm sendo propostas pelos governos brasileiros, a partir da década de 90, com vistas a fomentar o desenvolvimento econômico a partir do incremento nos investimentos dos setores público e privado. Propostas como as de reforma da previdência, do sistema tributário, das leis trabalhistas e do poder judiciário têm gerado grandes discussões nos ambientes político, econômico e acadêmico por explicitarem as diferentes visões sobre as causas do lento desenvolvimento do país, mas, sobretudo, por evidenciar conflitos de interesse entre diferentes grupos da sociedade. Na seção introdutória deste trabalho, foi assumido como pressuposto que as medidas de apoio às microfinanças representam a escolha política por uma via que associa o desenvolvimento ao papel das instituições como instrumentos de regulação das relações de mercado. Segundo os defensores dessa via, os problemas enfrentados pela economia brasileira seriam decorrentes das deficiências do arcabouço institucional em prover um ambiente favorável aos negócios que passaram a se realizar em escala global. As reformas propostas seriam o meio de

adequar as instituições à estratégia maior de integração da economia brasileira ao mercado mundial. Cabe agora analisar se as evidências encontradas no desenvolvimento da pesquisa confirmam este pressuposto.

Um dos primeiros aspectos identificados na pesquisa foi a natureza do processo de transformação da agenda brasileira com relação a políticas de desenvolvimento. As evidências mostram que o abandono do modelo de desenvolvimento baseado na formação de um mercado consumidor interno e a ascensão de uma proposta de abertura da economia brasileira ao processo de integração dos mercados nacionais não representam uma escolha política autônoma da sociedade brasileira. A abertura do mercado brasileiro foi um imperativo diante dos choques externos do final da década de 70 e da aceleração da integração econômica. A recuperação da confiança dos credores internacionais após a moratória nos anos 80, medida necessária diante da dependência de recursos externos, fizeram com que os sucessivos governos adotassem uma estratégia de alinhamento com os princípios de política econômica preconizados pelas instituições do mercado internacional.

No processo de assimilação de um modelo de governança instituído mundialmente, verifica-se que o país seguiu uma trajetória inicialmente centrada nos aspectos macroeconômicos para então, direcionar sua atenção para as disfunções identificadas na esfera do mercado. Essa trajetória representou a percepção de que o controle dos agregados macroeconômicos não se mostrou suficiente para fomentar o investimento produtivo no nível necessário ao crescimento sustentável da economia brasileira. É importante salientar que o aumento do endividamento público verificado nos primeiros anos do Plano Real e a elevação das taxas de juros foram fatores que também inibiram o investimento. Por outro lado, o foco nos aspectos microeconômicos indica uma visão de que a estagnação brasileira é resultado de formas inadequadas de regulação do ambiente econômico. Essa visão encontra suporte em abordagens que enfatizam o papel da regulação no processo de coordenação da ação dos agentes econômicos, determinando as regras que orientam as relações de mercado.

Um ramo de pesquisa que estuda as relações entre a regulação dos mercados e o desenvolvimento econômico é a Nova Economia Institucional, que tem

em Douglass North um de seus principais expoentes. Como visto no capítulo I, North defende a tese de que são os arranjos institucionais que favorecem ou não uma economia de mercado, pois são as instituições, principalmente as formadas no âmbito do Estado, que definem as condições em que se sustentam a propriedade privada, a livre iniciativa, o cumprimento dos contratos e a resolução de conflitos. Esse conjunto de elementos delimita os incentivos para a atividade econômica e quanto melhor as instituições cumprirem o objetivo de criar um ambiente favorável aos negócios, mais atrativas serão as atividades comerciais, produtivas e financeiras.

North (1990) elaborou uma pesquisa na qual buscou, através da história, demonstrar como a formação de arranjos institucionais adequados foi decisiva para desenvolvimento de algumas economias capitalistas. Da mesma forma, procurou demonstrar que a estagnação de determinadas economias deveu-se à incapacidade de organizar instituições que favorecessem a expansão da atividade econômica.

Em síntese, a teoria proposta por North trata dos limites ao desenvolvimento das relações humanas em função das incertezas geradas pelo conflito de interesses entre os indivíduos. Particularmente nas relações econômicas, essas incertezas se traduzem em risco de perdas para os agentes, daí a necessidade de instituições que permitam a construção de um ambiente mais previsível para a realização de transações. Quando se discutem os fatores que limitam o acesso ao crédito e demais serviços financeiros para populações pobres, alguns elementos indicam que a abordagem institucionalista proposta por North fornece argumentos com razoável poder de explicação para essa questão.

No capítulo III foram apresentadas diversas informações provenientes de estudos que mostram a existência de demanda entre os indivíduos pobres por serviços de natureza financeira e demonstram que ela não é atendida pelo sistema financeiro formal. A disposição territorial dos pontos de atendimento do sistema financeiro confirma que os serviços são orientados para atender as camadas de maior poder aquisitivo da população. Nessa disposição, a área rural se apresenta como a menos atendida. Contudo, as razões para os limites na expansão dos serviços financeiros em direção às camadas de menor poder aquisitivo não se restringem à questão da renda, embora estejam diretamente ligados a ela.

Como em qualquer outra atividade econômica, as transações financeiras se realizam em um ambiente de incerteza. Nas operações financeiras, o grau de incerteza interfere na avaliação do risco, que, por sua vez, é um elemento fundamental para a definição das perspectivas de rentabilidade do negócio a ser realizado. A relação entre risco e rentabilidade, juntamente com os custos operacionais são os principais indicativos para a comparação e escolha entre possibilidades de negócio distintas. No sistema financeiro existem diversas fontes de risco para a realização das operações. Para este estudo, cabe destacar os três riscos principais: liquidez, mercado e crédito.

O risco de liquidez advém da possibilidade de ocorrência de um descasamento entre a realização de ativos e o pagamento dos passivos. Em outras palavras, do risco de a instituição não receber os recursos previstos no montante necessário à cobertura das despesas num determinado período. O descasamento de apenas um dia, dependendo do montante, pode decretar a liquidação de uma instituição financeira.

O risco de mercado tem origem na mudança de valores dos ativos e passivos de uma instituição financeira. Diversos ativos podem ter variações substanciais no seu valor de mercado ao longo do tempo, como as ações de empresas e os títulos públicos, quando estes não são mantidos na carteira de aplicações das instituições financeiras até o prazo final. Da mesma forma ocorre com algumas obrigações financeiras dessas instituições.

Finalmente, o risco de crédito, o de mais fácil compreensão, é a possibilidade de perda em operações de crédito pelo não pagamento do montante total ou parcial de uma dívida pelo tomador do recurso.

A administração desses riscos, que têm uma relação entre si, é o principal determinante da sustentabilidade das operações de uma instituição financeira. O risco de liquidez é o item principal da gestão de uma instituição, mas ele depende diretamente da gestão dos riscos de mercado e crédito, pois as perdas na área de tesouraria, que lida diretamente com as operações envolvendo títulos e ações, e na área de crédito, podem repercutir negativamente sobre a capacidade de pagamento das obrigações financeiras, comprometendo assim, a sua liquidez.

Para prevenir a quebra de instituições financeiras, evento que geralmente provoca a perda de confiança por parte dos aplicadores em todo o sistema, os órgãos reguladores das maiores economias mundiais estabeleceram um conjunto de regras prudenciais para a administração eficaz dos riscos inerentes às operações financeiras. O Brasil aderiu a essas regras, conhecidas como Acordo da Basileia, que define também os princípios que devem ser seguidos pelos órgãos reguladores do sistema. Na prática, o acordo da Basileia estabelece os limites de exposição aos riscos acima mencionados pelas instituições financeiras para evitar que operações mal geridas possam resultar em quebras, ou liquidações, no jargão financeiro. No passado recente, a reestruturação do sistema financeiro, medida preventiva à liquidação de instituições financeiras, consumiu um elevado volume de recursos públicos e do próprio sistema, por meio dos depósitos compulsórios¹³.

A adoção de normas prudenciais mais rígidas e a fiscalização mais incisiva dos órgãos reguladores, associadas a outros fatores como a elevada concorrência e o investimento maciço em tecnologia de informática e automação, geraram uma tendência de concentração do sistema financeiro em poucas organizações, devido às vantagens de custo proporcionadas por maiores escalas de operações.

Todo esse contexto produziu também a tendência de concentração das atividades das instituições financeiras, principalmente na área de crédito, em operações de baixo risco. A postura conservadora da gestão das instituições financeiras favoreceu a relação com clientes que representavam menor risco de perdas. O principal deles é o Estado. O compromisso do governo federal, reiteradamente afirmado, com o controle da dívida e transparência do processo de gestão da política monetária do Banco Central, que se reflete em previsibilidade das suas medidas, torna a dívida pública um ativo de boa rentabilidade e baixo custo para as instituições financeiras. A partir desse parâmetro, são avaliadas todas as operações com os demais agentes econômicos, incluindo as pessoas físicas. Naturalmente, as instituições financeiras estabelecem graus de risco diferenciados para os demandantes de crédito na medida em que são conhecidas informações

¹³ Montante equivalente a um determinado percentual dos valores depositados nas instituições financeiras, que devem ser transferidos ao Banco Central. Trata-se de um instrumento de política monetária que tem o objetivo de regular a quantidade de moeda disponível na economia.

sobre a sua renda, patrimônio, atividade econômica que realiza, outros compromissos financeiros e o seu histórico de adimplência em operações anteriores.

Como mencionado anteriormente, as micro e pequenas empresas, os empreendimentos informais e as pessoas cuja renda é muito baixa, freqüentemente têm dificuldades para apresentar as informações requisitadas pelas instituições financeiras. A falta de informações produz incerteza e eleva o nível de risco das operações para as instituições financeiras. Na medida em que o cenário atual permite que as instituições financeiras realizem operações rentáveis com segmentos de menor risco, é natural o desinteresse em desenvolver negócios com a população pobre. Outro fator que interfere nesse processo é a estrutura ineficaz existente na sociedade brasileira para a resolução de conflitos. Quando uma das partes deixa de cumprir com as obrigações assumidas, como ocorre no não pagamento de uma ou mais parcelas de uma operação de crédito, a lentidão e os custos de um processo judicial inviabiliza a execução de uma dívida formada por pequenos valores. Portanto, a inadimplência de uma operação de baixo valor representa, freqüentemente, perda irrecuperável para a instituição financeira. Diante da baixa expectativa de recuperação do capital investido nas operações, as instituições costumam adotar diversos procedimentos para minimizar a possibilidade de perdas, ou distribuir o custo desta perda para os demais clientes por meio da definição de taxas de juros elevadas mesmo em operações de baixo risco.

Seguindo o método analítico proposto por North, poder-se-ia afirmar que os elementos apontados neste estudo indicam que a estrutura de incentivos determinada pelas instituições da sociedade brasileira favorece as operações com segmentos da população de maior poder aquisitivo, além de empresas de grande porte e o Estado. As incertezas na relação com os mais pobres determinam elevados custos de transação, fato que desestimula a extensão dos serviços financeiros a todas as camadas da população. Esta situação representa um entrave para a economia em dois sentidos. Primeiro, porque a expansão do público-alvo dos serviços financeiros ampliaria as possibilidades de ganhos de escala das instituições deste segmento econômico, reduzindo os custos operacionais e aumentando a sua rentabilidade. Segundo, porque o capital emprestado financiaria o consumo e o investimento da população atendida, produzindo aumento da demanda por bens e

serviços de outros segmentos além de repercutir positivamente sobre o nível de emprego. Desta forma, verifica-se que o uso do modelo analítico de North implica identificar no problema do acesso da população pobre aos serviços financeiros, um caso de inadequação do arcabouço institucional que interfere na expansão das atividades produtivas num ambiente coordenado pelas regras de mercado. É importante salientar que tal modelo limita-se a apontar os fatores que restringem a expansão do mercado de microfinanças, sem oferecer, contudo, categorias de análise que permitam sustentar a eficiência das políticas de incentivo às microfinanças quanto ao seu objetivo principal, qual seja, reduzir a pobreza por meio da criação de oportunidades de trabalho e renda.

Baseado nesse diagnóstico, pode-se identificar claramente a relação entre as políticas de incentivo à expansão do mercado de microfinanças relatadas no capítulo III com as premissas da nova economia institucional. Primeiramente, a atuação do governo federal no segmento se deu pela via do fornecimento de recursos pelo BNDES às organizações de microcrédito a taxas inferiores às contratadas no mercado e pela participação direta por meio do Crediamigo, projeto desenvolvido pelo Banco do Nordeste com a assistência do Banco Mundial. Merece destaque a atuação do BNDES por representar a primeira iniciativa de reduzir os custos de operação para o segmento.

No momento seguinte, com o apoio à realização de pesquisas, o BNDES passou também a investir na disseminação de informações e dados sobre o setor, da legislação que regula as atividades nessa área, e as características do público alvo e dos serviços demandados. Esta foi a primeira iniciativa para reduzir o nível de incertezas para as organizações que operam no segmento e incrementar a sua profissionalização. No entanto, o objetivo da atuação ainda não representava uma estratégia de reforma dos mecanismos institucionais que interferem na regulação das microfinanças. A realização das pesquisas e o aumento do volume de informações sobre o segmento contribuíram para evidenciar os entraves que limitavam a expansão de suas atividades como as taxas de juros, processos inadequados, e dificuldade para a recuperação de valores em atraso.

É importante salientar que, a partir da última metade da década de 90, crescia também a participação das organizações da cooperação internacional na

difusão das “melhores práticas” cujo foco era, essencialmente a busca pela sustentabilidade financeira das atividades de microfinanças¹⁴. Dentro desse discurso ganhava importância o incentivo à participação das instituições financeiras tradicionais no segmento, como forma de expandir os recursos disponíveis para essa atividade. Os modelos de atuação das instituições financeiras iam da operação direta no mercado ou mediante a realização de parcerias com organizações da sociedade civil. Mas na medida em que os estudos realizados tenderam a ressaltar o desempenho dos empreendimentos sustentáveis financeiramente, a atuação das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que geralmente dependem de recursos subsidiados, passou a ser relegada a um segundo plano. A defesa em torno da transformação das microfinanças em um segmento econômico com oportunidades de negócio rentáveis levou também à discussão sobre os limites institucionais para a consecução deste objetivo. Desta forma, ganhou ênfase o discurso em prol de reformas institucionais para viabilizar a expansão do segmento segundo as regras de mercado.

No Brasil, os debates iniciados pelo Conselho da Comunidade Solidária, com a participação de intelectuais e pesquisadores de renome nacional, e o apoio das organizações da cooperação internacional no desenvolvimento de projetos deram o impulso à institucionalização do apoio às microfinanças na agenda política do governo federal, dando início à fase de reformas na legislação para criar um marco regulatório para o setor. Uma das primeiras iniciativas, a possibilidade de credenciamento das organizações como OSCIP, ainda privilegia a atuação na área de microfinanças como uma atividade de interesse social e, por isso, passível de receber recursos subsidiados mediante a realização de parcerias com o poder público. Contudo, no mesmo ano (1999), o governo começava a promover políticas de incentivo à participação de instituições financeiras no segmento, como a autorização para a constituição das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.

Percebe-se na estratégia do governo federal de incentivo ao setor a promoção das duas vias: o apoio como política social por meio de recursos

¹⁴ A difusão dos princípios que deveriam orientar os programas de microfinanças podem ser encontrados em estudos publicados por essas organizações (KHANDKER, 1998; BANCO MUNDIAL, 2003), planejamentos institucionais (CGAP, 2003a) ou nos projetos por elas financiados, a exemplo do Crediamigo (BANCO MUNDIAL, 2000) e do projeto de cooperação PNUD/Caixa Econômica Federal (PNUD, 2000).

subsidiados e o estímulo à participação das instituições financeiras formais, segundo as regras de mercado. O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado, lançado em 2005, é uma evidência de que o governo adota uma postura ambígua sobre um tema que é alvo de intenso debate, pois ainda há incentivos para a atuação das organizações da sociedade civil nessa atividade em função da disponibilidade de recursos subsidiados. Contudo, não há dúvida de que os maiores avanços em termos de mudanças no marco regulatório da atividade foram na direção da criação de condições favoráveis ao investimento privado nas microfinanças.

Uma das primeiras medidas direcionadas para o setor privado foi a ampliação do uso de correspondentes bancários para a realização de algumas operações financeiras. Essa é uma medida que tem o foco específico para a redução de custos das atividades de instalação, o que favorece a ampliação da extensão territorial dos serviços financeiros, principalmente para a zona rural. Outra medida que visa diretamente a diminuição de custos é a flexibilização das exigências em termos de documentação para a abertura de contas correntes simplificadas, que possuem serviços limitados.

Outro grupo de medidas tem relação maior com a redução dos custos de transação. As normas legais que autorizam o desconto de parcelas de empréstimos e financiamentos no salário dos empregados tanto do setor público como do privado, atendem ao objetivo de reduzir o risco de crédito, que tem origem no desconhecimento do perfil do cliente. Esse é o principal fator de incerteza nas operações de crédito, representando o maior custo para a realização das transações. Além disso, o governo vem buscando ampliar os registros de informação disponíveis, assim como o compartilhamento de dados, sobre a relação histórica de cada indivíduo com o sistema financeiro.

As duas medidas causam certa controvérsia. Algumas críticas são feitas quanto à legalidade do pagamento via desconto em folha, pois este atentaria contra o princípio da irredutibilidade dos salários previsto na Constituição Federal. Da mesma forma, alega-se que o compartilhamento de registros da vida financeira do indivíduo fere o seu direito à privacidade. Para os fins deste trabalho, não cabe explorar essa questão a fundo, pois tal análise exige a abordagem de temas que são

próprios da ciência jurídica. Para a presente análise, importa identificar a relação de tais medidas com a criação de um ambiente institucional propício à realização das operações de microfinanças.

No conjunto de políticas que foram apresentados neste trabalho, constatou-se que a estratégia de estímulo ao cooperativismo de crédito é o programa de maior destaque e que tem exigido maior atenção do agente que regula a atividade no Brasil, o Banco Central. As cooperativas de crédito têm uma natureza peculiar no espectro de instituições que formam o sistema financeiro nacional. Apesar de não serem bancos, possuem autorização para operar as principais transações bancárias, desde que sejam realizadas em favor unicamente de seus proprietários, que também são os clientes desse tipo de instituição. Além disso, como as cooperativas são formadas por vínculos de alguma natureza entre os cooperados, geralmente por ramo profissional, os seus administradores realizam atividades distintas da área financeira. A exceção é o modelo de cooperativa de livre admissão, em que não há necessidade de vínculos entre os participantes, embora existam outras exigências para a sua constituição.

Diversas foram as transformações atinentes ao cooperativismo de crédito com o objetivo de expandir a sua participação no sistema financeiro. As medidas visavam a redução dos custos de captação, a ampliação da abrangência de serviços que podem ser prestados aos seus integrantes e diminuição das restrições para a sua constituição. Além disso, o governo vem incrementando os instrumentos de supervisão destinados a acompanhar o desempenho das cooperativas e prevenir crises no sistema.

O incentivo às cooperativas advém da percepção de que elas constituem uma organização baseada na associação entre indivíduos que repartem, em tese, a responsabilidade pelo desenvolvimento do negócio. Como visto em grande parte das experiências de microfinanças, o compromisso solidário entre os participantes é um elemento de redução dos riscos de perda na atividade por conta da influência das relações sociais sobre o comportamento individual. Os ganhos ou perdas são distribuídos entre os integrantes na medida de sua participação nas operações da cooperativa. Essa característica pode inibir comportamentos oportunistas entre os cooperados. Esta é uma das formas da influência positiva do capital social para o

desenvolvimento das relações econômicas em um determinado local, conforme exposto no capítulo I. Analisando sob a ótica da economia institucional, o capital social reduz as incertezas nas relações entre os indivíduos de uma mesma comunidade, diminuindo assim, os custos de transação. Além disso, conforme relatado no capítulo III, as cooperativas estão entre as instituições pioneiras no fornecimento de crédito para empreendedores de baixa renda, principalmente na área rural.

Nos últimos anos, vem se constituindo um fecundo campo de pesquisa sobre empreendimentos de natureza solidária e a sua relação com o desenvolvimento de atividades econômicas em localidades onde o investimento privado é escasso. As cooperativas têm sido o objeto de inúmeras pesquisas sobre a sua função como aglutinadoras do esforço de desenvolvimento em bases locais. Outro fator preponderante para a inclusão das cooperativas na agenda de políticas de incentivo às microfinanças é o papel que elas podem desempenhar, enquanto sistema, no aumento da concorrência no mercado de serviços financeiros.

Em síntese, pode-se afirmar que o conjunto de medidas implementadas pelo governo federal para o incentivo às microfinanças representa, em sua maioria, o predomínio da visão da Nova Economia Institucional tanto no diagnóstico dos problemas que impedem a “evolução” das atividades neste segmento, quanto no objeto de ação. A pesquisa evidenciou que esse viés está presente inclusive no discurso do governo federal. Pode-se afirmar também, que a agenda política para as microfinanças é influenciada por duas vias, que representam por um lado a origem do segmento, liderada pelas organizações da sociedade civil e por outro, a tendência futura preconizada pelas instituições internacionais e corroborada pelo setor privado. Há, portanto, um embate entre a visão das microfinanças enquanto ação social, que defende os incentivos diretos do Estado como política pública, e a visão de mercado, que entende as microfinanças como um segmento econômico que pode e deve ser auto-sustentável. Para a visão difundida pelas organizações da cooperação internacional, o papel do Estado é reformar as instituições para que se eliminem as barreiras que inibem o investimento privado nessa área. Portanto, trata-se de uma visão das microfinanças como um segmento orientado pela lógica do mercado.

As iniciativas que pontuam o desenvolvimento desse mercado, paulatinamente, se afastaram de uma perspectiva desenvolvimentista, cultivada em particular pela ação de ONGs pioneiras na oferta de serviços microfinanceiros, assumindo orientação caracterizada por procedimentos tipicamente comerciais (KRAYCHETÉ, 2005, p. 206).

Esta é uma questão ainda sem solução no cenário nacional. Provavelmente, o fator decisivo para a manutenção do apoio financeiro ao setor pelo Estado será o desempenho futuro das organizações do mercado. Caso essas organizações consigam atingir sustentabilidade financeira com recursos captados exclusivamente no mercado, acredita-se que a posição das organizações sem fins lucrativos frente à obtenção de recursos subsidiados poderá se tornar mais frágil. No entanto convém salientar que o conflito entre as duas visões vai além da questão em torno da sustentabilidade financeira.

Para compreender melhor a natureza desse conflito, é necessário analisar uma questão fundamental: as microfinanças podem ser um instrumento eficaz de transformação social, contribuindo para a redução da pobreza? Todo o movimento internacional de apoio às microfinanças se fundamenta na expectativa de que as transações financeiras, especialmente o crédito, são instrumentos de empoderamento do indivíduo, de redenção da sua situação de pobreza, considerada um fenômeno absoluto, como ressalta Kraychete (2005). Essa crença se fundamenta na rápida expansão de diversas experiências, principalmente na Ásia e na América Latina, e no incremento da renda das famílias atendidas. Os resultados de sucesso são amplamente divulgados na comunidade internacional, por meio de fóruns, seminários e na atuação das organizações da cooperação internacional. Embora a mensuração do impacto das microfinanças na vida das famílias atendidas não seja objeto de análise do presente trabalho, é possível apresentar algumas inferências com relação ao alcance de tais medidas a partir do reconhecimento dos elementos que provocam a situação de pobreza em larga escala como verificado no Brasil.

Para a realização deste trabalho, optou-se por investigar a contribuição para os estudos sobre o desenvolvimento fornecida pelas correntes de pensamento que aderem aos princípios liberais, tendo em vista que elas têm se constituído na referência para as políticas públicas e pela ação das organizações não estatais. É a

partir dessas referências que se procede à análise sobre as microfinanças e o seu potencial para a redução da pobreza.

Considerando a abordagem que relaciona desenvolvimento e liberdades individuais, proposta por Amartya Sen (2000), constata-se que a pobreza é um problema decorrente da falta de oportunidades à disposição do indivíduo para que ele possa empreender as atividades necessárias ao seu desenvolvimento pessoal e, conseqüentemente, atingir o padrão de satisfação de suas necessidades. A pobreza seria então, a privação da liberdade do indivíduo de escolher o padrão de vida que pretende ter, de acordo com o seu esforço pessoal.

O modelo analítico de Sen enfatiza a autonomia do indivíduo, apoiada na relação entre o acesso às oportunidades, que para Sen significam as liberdades instrumentais, e a responsabilidade do indivíduo pelos seus atos. Entre as liberdades instrumentais definidas por Sen estão os instrumentos econômicos, ou seja, a estrutura mediante a qual o indivíduo pode obter os recursos para atingir os seus objetivos mediante a produção, consumo ou trocas. Entre os instrumentos econômicos, o crédito desempenha um papel fundamental na medida em que fornece aos indivíduos o capital necessário para realizar os seus empreendimentos. A liberdade política, o direito ao acesso a serviços de educação e saúde, a transparência na relação dos indivíduos entre si e entre eles e o Estado e, por fim, a seguridade social, completam os tipos de liberdade definidos por Sen como essenciais para o desenvolvimento humano e social.

Portanto, seria papel da sociedade organizar os seus recursos de modo a ampliar as liberdades individuais como estratégia de combate à pobreza e dos seus efeitos sobre a qualidade de vida da população. Segundo essa visão, as desigualdades não devem ser eliminadas, tendo em vista que são resultantes das diferenças entre os indivíduos. A ação da sociedade deve estar concentrada em eliminar as deficiências institucionais para que garanta um quadro de equidade social (KRAYCHETE, 2005). Pode-se depreender a partir da abordagem liberal, que as microfinanças poderiam significar um caminho para fazer com os recursos do sistema financeiro chegassem até os pobres, eliminando parte das privações de liberdade que caracterizam a pobreza.

Segundo Kraychete (2005), a noção da pobreza difundida pelas organizações da cooperação internacional tem, notadamente, a influência dos trabalhos de Sen. As proposições deste autor, por sua vez, derivam da filosofia política liberal, que tem em John Rawls um de seus principais formuladores. A análise sobre o conceito de justiça social baseada na concepção de sociedade como um sistema de cooperação social, trabalhado por John Rawls (1996), mostra que há alguns elementos de convergência com a proposta de Sen. Quando Rawls defende um modelo de justiça procedimental em que a sociedade deveria estar disposta ao compromisso com a distribuição igualitária dos bens primários, que ele define como bens básicos necessários a qualquer indivíduo, entre eles a igualdade de oportunidades, sua teoria se aproxima do conceito de liberdades instrumentais de Sen. Da mesma forma, verifica-se uma convergência entre as teorias de Rawls e Sen na medida em que ambos defendem a responsabilidade do indivíduo quanto ao seu futuro desde que tenha os meios à sua disposição para participar de um sistema de cooperação social.

Esses elementos reforçam a noção de que a sociedade deve prover os meios para que os indivíduos possam desenvolver as atividades que considerem adequadas à satisfação das suas necessidades. Pode-se então, segundo o conceito de justiça social, inferir que as microfinanças desempenham o papel de redução das desigualdades de oportunidade para os indivíduos, o que poderia legitimar as iniciativas de apoio a esse segmento.

É importante perceber, contudo, que os conceitos desenvolvidos por Sen e Rawls abrangem uma série de elementos que precisam estar presentes em conjunto para que os indivíduos possam ter acesso a padrões mínimos de satisfação de suas necessidades. As microfinanças, ou especificamente o microcrédito, correspondem apenas ao lado econômico do problema, pois não têm relação direta com as demais liberdades instrumentais definidas por Sen ou com os bens primários definidos por Rawls na sua teoria da justiça enquanto equidade, embora o aumento da renda para os microempreendedores possa permitir alguma melhoria no acesso a serviços de saúde ou educação. Mas o que se verifica no discurso corrente a favor das microfinanças é a extrapolação dos benefícios que o acesso aos serviços financeiros pode representar para a diminuição da pobreza, mesmo considerando estritamente a

visão liberal. É fato que em algumas análises desenvolvidas pelas organizações que promovem o segmento como o CGAP e o Banco Mundial são mencionados os diversos fatores que precisam estar organizados para minimizar as desigualdades sociais. Todavia, as iniciativas de fomento às microfinanças costumam se desenvolver isoladamente, sem associação com projetos de melhoria no acesso à educação, saúde, seguridade social, etc. Isto significa dizer que há uma clara distinção entre o discurso e a prática no tocante à participação das microfinanças como instrumento de combate à pobreza dentro de uma perspectiva liberal. Se as microfinanças constituem um segmento que deve ser regido pelas normas de mercado, as operações tendem a seguir uma trajetória própria que não necessariamente coincidirá com a orientação das políticas públicas na área social. Estudos apontam que as iniciativas que atingiram a sustentabilidade financeira acabaram se especializando nas camadas de melhor condição financeira entre os pobres (MORDUCH, 1999; SWAIN, 2004). A falta de coordenação na aplicação destes recursos elimina os efeitos de sinergia que poderiam ocorrer. Desta forma, percebe-se que a tendência atual de valorizar o retorno financeiro do investimento nessa área contradiz os fundamentos intelectuais de ordem liberal em que se sustentam as políticas de incentivo às microfinanças.

Além da contradição ora apontada, deve ser ressaltado que ainda há controvérsia sobre o potencial das microfinanças como instrumento de combate à pobreza, mesmo que as atividades possam gerar efeitos positivos sobre a renda das famílias atendidas. Quando se discute uma agenda política para o enfrentamento do elevado patamar de pobreza verificado na sociedade brasileira é preciso identificar condicionantes que vão além dos limites da perspectiva liberal. Como visto no capítulo I, o trabalho de Barros, Henriques e Mendonça (2001), revela que a pobreza no Brasil não se explica pelo montante da renda *per capita* nacional. A pobreza é resultado do elevado nível de desigualdades na distribuição da renda no país. Portanto, não há como falar em combate à pobreza sem uma política de distribuição de renda e de poderes dentro da sociedade brasileira.

Essa constatação revela o primeiro limite de uma política de incentivo às microfinanças na realidade brasileira, pois o crédito, principal produto das organizações que atuam no segmento, tende a promover a transferência de renda

dos devedores para os aplicadores. Isto se deve às elevadas taxas de juros praticadas no mercado de crédito nacional, que são ainda maiores nas operações de baixo valor. Com operações cujas taxas de mercado podem ultrapassar 100% a.a., fica claro que no Brasil, uma parte substancial da renda gerada nas atividades produtivas é apropriada pelos investidores do setor financeiro. No crédito ao consumo essa tendência é ainda mais clara.

A questão da distribuição desigual da renda no Brasil é freqüentemente associada à baixa escolaridade de uma grande parcela da população, que limita a sua possibilidade de buscar ocupações melhor remuneradas, além de discriminação de raça e gênero. Há também aqueles que criticam a ineficácia do Estado como promotor de serviços relacionados à saúde e educação de qualidade bem como as restrições que são impostas à livre dinâmica do mercado. No entanto, como mostra Marcelo Medeiros (2005), o problema envolve uma questão muito mais ampla: a participação do Estado na reprodução das desigualdades que se verifica no destino dos recursos das políticas sociais. Para Medeiros, o conflito de interesses presente na sociedade brasileira e a desigualdade no poder de representação desses interesses junto às instituições públicas fazem com que uma parte substancial dos recursos públicos destinados à área social não sejam orientados para os pobres. Distorções na área de previdência e investimentos em educação, por exemplo, têm privilegiado grupos de maior poder aquisitivo. No entanto, embora Medeiros tenha lançado uma luz importante sobre a questão, os elementos apontados em seu trabalho não constituem o elemento fundamental na relação entre o Estado e as elites, que explica as desigualdades de renda. As relações entre o poder público e o econômico estão diretamente ligadas à origem e expansão do modo de produção capitalista.

Segundo Fiori (2004), trazendo elementos centrais da economia política mundial em sua análise, a noção de economia nacional surgiu como um espaço político, que se desenvolveu com a expansão do poder territorial dos soberanos, transformando-se então em espaço econômico. Essa transformação foi impulsionada pela necessidade do poder político de unificar os territórios sob seu domínio, criando um espaço de identidade homogênea. A partir da consolidação dos mercados nacionais foi possível ampliar as redes de comércio entre as cidades. Não

há como dissociar os ganhos econômicos dessa expansão. A conquista de novos espaços representava também a acumulação de novas terras, a fonte de riqueza até então, e o aumento da quantidade de trabalhadores disponíveis para a produção e do volume de tributos. É importante ressaltar que esta fase marca a introdução de uma moeda estatal que, entre outros objetivos, facilitava a cobrança de tributos e as trocas comerciais internas e veio a se tornar a unidade de valor da riqueza econômica. As guerras que se desenvolveram por toda a Europa entre os séculos XIII e XVII constituíram o mecanismo que levou a alianças entre o poder político dos soberanos e o econômico em função da necessidade de financiamento dos gastos da guerra. Por outro lado, os detentores do poder econômico viam as guerras como oportunidades de expansão dos mercados para o comércio e para as finanças. Portanto, os movimentos de integração territorial através das guerras funcionaram como um instrumento de acumulação de poder e de configuração de territórios políticos e econômicos integrados internamente que formaram os estados nacionais europeus. Esta política de integração territorial se expandiu para as Américas, a Ásia e a África, ampliando a noção de sistema político mundial. Esse processo foi vital para a ampliação dos mercados para as empresas que poderiam exercer o poder de monopólio sob a “guarda do estado”. Segundo Fiori, as extraordinárias vantagens financeiras obtidas neste processo são a verdadeira origem da concentração e acumulação da riqueza pela Europa, pois o exercício do poder de monopólio confere rendimentos muito superiores aos obtidos em relações “normais” de mercado.

Em síntese, a tese apresentada por Fiori mostra que a relação entre o poder político e os agentes econômicos constituiu o impulso que determinou o processo de expansão e integração territorial e econômica. O interesse principal que movia esses agentes era a oportunidade de exercer o domínio nos campos político e econômico de forma monopolística. Com a revolução burguesa e, principalmente, com o avanço das democracias liberais no século XX, as disputas pelo poder territorial perderam relevância. Mas a concorrência pela conquista de espaços nos mercados consumidores permanece. Nessa disputa, a aliança com o poder estatal continua sendo fundamental, pois o Estado define as regras que legitimam e protegem o direito de propriedade, estabelece os parâmetros das relações trabalhistas, determina o peso da tributação, além de ser o agente principal na definição dos acordos comerciais entre os países.

No Brasil, a relação entre as elites econômicas e o Estado constitui um tema essencial na explicação de sua formação econômica e na própria natureza da relação entre o Estado e a sociedade. O patrimonialismo, característica de um modelo de administração em que predomina o personalismo e os interesses privados nas decisões do Estado, acentuou ainda mais a imbricação entre os interesses políticos e econômicos. Isto levou ao favorecimento de determinados setores e regiões do país pelos governos, fato que até hoje se reflete sobre os desequilíbrios regionais e as desigualdades de renda. Além disso, essa prática criou no Brasil um capitalismo altamente dependente dos incentivos estatais e averso à concorrência, fenômeno que explica em parte o comprometimento do modelo de desenvolvimento vigente até a década de 70, em decorrência da perda de capacidade de investimento do Estado. Portanto, o patrimonialismo na cultura política nacional é um elemento que tem alto poder explicativo sobre a origem das desigualdades de renda e, por conseguinte, da manutenção de elevado índice de pobreza. Essa tese é corroborada pela constatação de Medeiros de que as desigualdades de renda são maiores nas regiões mais pobres do país, onde há uma tendência de manutenção de práticas patrimonialistas. Isso mostra que o personalismo nas relações políticas é tanto maior quanto for a escassez de recursos de uma determinada região acentuando a distância na renda apropriada por ricos e pobres.

Outra linha de análise sobre as desigualdades sociais enfatiza o papel da transformação das relações de trabalho na sociedade. Esping-Andersen (1991), em sua análise da relação entre a ação do Estado, o mercado e as famílias, aborda o nível de dependência do cidadão frente ao mercado para a garantia da sobrevivência e, num sentido mais amplo, do bem-estar. Uma das mais relevantes mudanças provocadas pelo sistema capitalista, segundo o autor, foi a transformação do trabalho num recurso de troca, no qual o trabalhador fornece a sua força de trabalho e em troca recebe uma remuneração, que é a sua única fonte de sobrevivência. Disso decorre que a sobrevivência do ser humano passa a depender de uma relação de mercado, que é desigual na medida em que os capitalistas se beneficiam do excesso de oferta de mão-de-obra para limitar os salários aos níveis compatíveis com a sua expectativa de lucratividade. O contraponto a essa desigualdade era o poder de barganha exercido pelos sindicatos, que perdeu força

na medida em que o problema do desemprego estimulou o comportamento individualista nas ações coletivas como forma de proteção. Nas economias mais frágeis, a disputa por uma ocupação no mercado de trabalho é ainda mais acirrada, o que favorece o poder do capitalista na apropriação da renda gerada nas atividades econômicas. Portanto, as relações de mercado no campo do trabalho constituem outro componente da explicação das desigualdades sociais, porque contribui para predominância da competição em detrimento da cooperação na relação entre os cidadãos.

Há alguns elementos que apontam também para a existência de um personalismo na administração e distribuição das oportunidades e dos recursos econômicos nas relações capitalistas privadas, que subvertem a lógica estrita do mercado. Conforme expõe Medeiros (2005), fatores como gênero, raça, idade, escolaridade, experiência de trabalho e região de atuação não explicam suficientemente as diferenças de remuneração inter e intragrupos, estes definidos em função da renda. Também não são defensáveis os argumentos que evocam uma maior disposição para o trabalho ou maior produtividade entre os ricos como justificativa para níveis de remuneração tão díspares. Uma das hipóteses consideradas pelo autor, embora não testada em sua pesquisa, é a influência das relações interpessoais na definição da remuneração dos indivíduos. Este é um tema de pesquisa que pode ser melhor desenvolvido a partir dos estudos sobre a relação entre o capital social e a repartição dos recursos dentro de uma sociedade.

Um componente indispensável da análise sobre os condicionantes da pobreza no país é a estrutura das relações de produção no nível internacional. O avanço do capitalismo promovido pela industrialização foi baseado na divisão do trabalho em busca dos ganhos de eficiência promovidos pela especialização. Como um processo produtivo geralmente é composto de diversas fases, com a utilização de insumos em variados níveis de elaboração, a especialização da produção gerou a ampliação da cadeia produtiva. Como explica Wallerstein (1985), o encadeamento da atividade produtiva gerou oportunidades para a acumulação do capital, tendo em vista que este processo foi hierarquizado, ou seja, a produção não foi apenas dividida, mas foi classificada em função do valor supostamente adicionado ao produto.

Percebe-se, no argumento de Wallerstein, uma possibilidade de análise para a compreensão do processo de desenvolvimento desigual das economias capitalistas. Como o processo de industrialização era o que mais valor agregava ao produto, a divisão internacional do trabalho promovida pelos países industrializados, criou a distinção e hierarquização entre as economias centrais (industrializadas) e as periféricas (produtoras de matéria-prima). A cadeia de produção que seguia o sentido periferia-centro tornou-se também a direção da acumulação do capital na medida em que a diferença no valor de mercado dos bens comercializados entre a periferia e o centro era favorável aos últimos. Isto explica em grande parte o superávit financeiro das atuais potências econômicas, com algumas exceções, e a dependência de poupança externa das economias do hemisfério sul. Para viabilizar a manutenção do padrão de consumo e a sustentabilidade do comércio em condições desfavoráveis, as elites econômicas no Brasil recorreram à superexploração do trabalho (MARINI, 2000). Isto configura um processo natural, pois num cenário de relativa estagnação dos preços dos produtos vendidos, a alternativa mais comumente usada é a aplicação de medidas de redução do custo.

Embora o projeto de desenvolvimento baseado na substituição de importações tenha contribuído para minimizar as perdas nos termos de troca, as políticas de incentivo à indústria nacional também foram baseadas na retenção dos custos. Como visto no capítulo II, a liberdade dos fluxos migratórios no Brasil foi crucial para a manutenção de uma oferta abundante de mão-de-obra, necessária para a diminuição de pressões por aumentos salariais. No momento atual, marcado por um novo impulso nas relações comerciais mundiais, o baixo custo da mão-de-obra, condicionado, entre outros elementos, pelos elevados índices de desemprego, continua a ser um dos fatores de competitividade da produção realizada no Brasil.

Os condicionantes da desigualdade social ora apresentados revelam que a pobreza e a redução das desigualdades são fenômenos que compreendem várias dimensões. Uma perspectiva histórica de análise das relações políticas e econômicas mostra que as premissas em que se baseiam as ações de incentivo às microfinanças são frágeis por não dar conta de todas essas dimensões, restringindo-se à pretensa liberdade e racionalidade dos agentes econômicos, individualizados, embora sejam reconhecidas as restrições impostas pelas normas institucionalizadas.

Sua fragilidade também decorre da razão de exclusividade que norteia as respostas políticas fornecidas pelos programas de apoio às microfinanças para o problema da desigualdade e da pobreza no Brasil. A extensão da pobreza no Brasil não é um fenômeno isolado, decorrente apenas da desigualdade de oportunidades entre os indivíduos. Ela está relacionada à estrutura do sistema produtivo e da influência deste sobre as relações sociais e políticas. As reformas institucionais se limitam a corrigir distorções conjunturais do sistema econômico sem ter, no entanto, força para mudanças na própria estrutura. Por meio da análise histórica, verifica-se que são a estrutura do sistema e a sua dinâmica que condicionam os arranjos institucionais.

Neste trabalho, procurou-se demonstrar que a incorporação das reformas institucionais, inclusive do mercado de crédito e demais serviços financeiros, na agenda política dos governos a partir da década de 90 é a condição para que o país se adapte às mudanças do sistema econômico, decorrentes do processo de integração dos mercados.

Pode-se esperar, então, que a aceleração da integração do Brasil ao sistema mundial vai produzir efeitos positivos para o desenvolvimento e a redução da pobreza? A resposta a tal questão requer a percepção da contradição em que ela está envolta. A internacionalização da produção e a financeirização da economia (a constante expansão do crédito e da dívida é agora uma parte central do desenvolvimento capitalista) fazem parte do processo de expansão do sistema capitalista e é através dela que a economia mundial mantém-se em crescimento. Não há dúvida de que o crescimento econômico estimula o investimento e a geração de empregos que produz repercussões positivas sobre a renda do trabalhador e pode diminuir o montante de pessoas que vivem com renda demasiadamente baixa. Contudo, o crescimento econômico que se vê no momento atual é concentrador e excludente. É concentrador, porque os investimentos produtivos e financeiros são canalizados para as regiões que oferecem melhores oportunidades de ganho, ou seja, de recursos produtivos disponíveis e de baixo custo, entre eles o trabalho, e remunerações acima da média pelo capital aplicado em títulos. Estes fatores são mecanismos de transferência de renda em favor dos investidores, concentrando ainda mais a renda disponível. Por consequência, o crescimento é também excludente porque são poucas as regiões do país que oferecem condições de

oferecer mão-obra-qualificada e barata, mercado consumidor, além de infraestrutura de baixo custo para escoar a produção. Esta contradição tende a gerar tensões sociais, pois nem todos os cidadãos podem participar dos ganhos produzidos pela sociedade, situação que amplia as desigualdades. Uma das principais decorrências da integração é o acirramento da competição como forma de agir da sociedade, em lugar do senso de cooperação. A tensão provocada pela competição entre os grupos tende a provocar a desintegração social, primeiro pelo conflito, segundo pelo enfraquecimento das forças que poderiam promover o debate político como alternativa para a solução desse conflito (RODRIK,1997). Há então, uma divisão entre os grupos que estão integrados ao processo, participando dos seus ganhos, e aqueles que estão excluídos. Dessa tensão, derivam as críticas ao mercado pelos movimentos sociais na atualidade, que tornam a colocar a ação do Estado no centro da discussão. Por tais motivos, Rodrik argumenta que

o maior desafio para a economia mundial nos anos à frente está em fazer a globalização compatível com a estabilidade social e política interna, em outras palavras, assegurando que a integração econômica internacional não contribua para a desintegração social interna (1997, p.2) (tradução nossa).

Desta forma, percebe-se que pouco ou nada se pode esperar da integração econômica para superar o problema da pobreza devido às suas próprias contradições. Tampouco se pode falar em desenvolvimento, como visto no capítulo 1, num quadro de exclusão social.

Diante de todos os aspectos apresentados, que evidenciam os limites de uma política de incentivo às microfinanças como instrumento de redução da pobreza no Brasil, como interpretar o crescente interesse da sociedade sobre o tema? Essa é uma questão de grande complexidade porque envolve uma intrincada relação de aspectos políticos, econômicos e culturais que vai além dos propósitos deste trabalho, mas que precisa ser aprofundada para melhor explicar por que o país vem investindo recursos por décadas em programas sociais sem que resultados consistentes tenham sido alcançados. Uma linha de pesquisa que pode trazer alguma luz sobre esse tema é o estudo sobre a forma de pensar das elites políticas e econômicas sobre as desigualdades sociais, cujos primeiros resultados são apresentados por Elisa Reis (2000).

A autora mostra que as elites reconhecem as deficiências na educação e na saúde, as desigualdades e a pobreza como os problemas mais urgentes da sociedade, além da inflação. Além disso, entendem que os principais objetivos do país no médio prazo devem ser aumentar o nível de educação, reduzir o tamanho do Estado e erradicar a pobreza. Segundo Reis, a priorização em torno da educação, assunto mais recorrente, representa a crença de que o nível educacional constitui-se no principal instrumento de mobilidade social, por conferir melhores oportunidades aos mais pobres de competir por posições mais vantajosas na estrutura social.

O que está implícito nesse dado, como interpreta a autora, é a crença das elites de que a mobilidade social ascendente pode ser realizada sem que os grupos que estão no “nível superior” percam suas posições, ou seja, acreditam que a educação pode fazer com que uma política social não seja um jogo de soma zero (REIS, 2000). Soma-se a isso, o entendimento por parte das elites de que este assunto compete estritamente ao Estado resolver. Em consequência, acreditam as elites que o avanço incipiente na questão social é decorrente da incapacidade administrativa do Estado e de vontade política.

Verifica-se dessa forma, que os integrantes dessas elites, ao transferirem a responsabilidade sobre a questão da pobreza e da desigualdade exclusivamente ao Estado, não se incluem como parte integrante do problema. Como ressalta Reis, mesmo as elites políticas e burocráticas se referem ao Estado com distanciamento. A autora refere-se a essa questão como um paradoxo, pois a elite reconhece a existência dos problemas sociais, mas se exime de qualquer responsabilidade como se não fosse parte interessada.

O trabalho de Reis traz elementos que parecem demonstrar que as dificuldades em se implementar políticas efetivas de diminuição da pobreza na sociedade brasileira decorrem não do desconhecimento dos problemas, mas da falta de percepção das suas verdadeiras causas. O discurso em defesa das microfinanças como política de combate à pobreza é um reflexo disso, pois tira o foco da questão fundamental: o conflito que envolve a apropriação da renda no Brasil. Esta é uma realidade que interfere nos interesses de qualquer cidadão. Levando-se em conta que não há perspectivas de que a economia brasileira volte a crescer no ritmo dos anos 60-70 por um longo período, não há como reduzir os

níveis de pobreza sem que se encontrem formas de alterar os mecanismos de apropriação da renda. Sua solução é um jogo de soma zero, pelo menos num primeiro instante. Essa situação inibe a cooperação e opõe indivíduos e grupos, cada um defendendo os seus interesses com os recursos de que dispõe, seja nas regras de mercado ou nas relações com o Estado. Em ambos os espaços a disputa é desigual. Se no mercado prevalece o poder econômico, no Estado, os mecanismos institucionais de representação dificultam a participação do cidadão, tornando ainda mais restritas para a população pobre, as possibilidades de defesa de seus interesses. Por isso, soa pouco realista imaginar que o Estado e o mercado possam promover qualquer mudança substancial nas formas de apropriação da renda no curto prazo.

Diante desse quadro, constata-se que o caminho para o enfrentamento da pobreza passa pela redução dos desequilíbrios que caracterizam o conflito de interesses. Para tanto, o fortalecimento dos meios de participação na democracia é fundamental. Esta não é uma tarefa fácil, pois a participação e a deliberação, que são atividades inerentes ao processo democrático, requerem conhecimento e capacidades argumentativas dos atores envolvidos. Por isso, além da educação formal, é preciso uma educação para a cidadania, tal como defendida por Sachs (1995), que poderia ser um meio de transformação da forma como o indivíduo reconhece os seus direitos como cidadão. Este caminho tenderia a elevar a demanda da sociedade por uma maior participação na deliberação de assuntos de interesse público, pressionando por uma revisão do arcabouço institucional que define as formas de mediação entre a população e o Estado. A política, em comparação com o mercado, ainda é o meio de interação em que os interesses podem ser discutidos com menor desigualdade. O interesse econômico continuará sendo predominante, mas a política pode impor-lhe alguma resistência sendo a forma de mediar o conflito entre a lógica de mercado e as demandas sociais legítimas.

5.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar a experiência brasileira na implantação de uma política de estímulo às microfinanças com ênfase na identificação de suas origens e dos atores envolvidos e num exercício de interpretação das premissas nos campos políticos e econômicos que fundamentam as suas práticas. Neste exercício, a opção por uma pesquisa exploratória mostrou-se adequada, pois permitiu uma investigação de maior amplitude sobre o tema, resultado que dificilmente teria sido alcançado caso se houvesse optado por um estudo de caso. Da mesma forma, o uso de uma perspectiva histórica teve importância fundamental para os resultados do trabalho por agregar à análise uma tentativa de compreensão da dinâmica das relações entre Estado, sociedade e o sistema econômico ao longo do tempo.

As evidências apontadas na pesquisa mostraram que os serviços financeiros são demandados por toda a sociedade, dada a sua utilidade para o planejamento dos gastos das famílias e da viabilização de negócios para os empreendedores, independentemente do seu porte. Por isso, são válidas as iniciativas estudadas que visaram ampliar o acesso aos serviços financeiros para os mais pobres, inclusive a formulação de um marco regulatório que reduza as incertezas para potenciais investidores e diminua os custos de entrada no negócio. Contudo, é importante salientar que os serviços financeiros, e as microfinanças em particular, constituem tão somente um negócio, quando executados isoladamente. Neste sentido, a associação entre microfinanças e desenvolvimento não se sustenta nem mesmo com relação ao conjunto de premissas de orientação liberal. Uma ressalva deve ser feita aos projetos que envolvem as finanças num sistema de cooperação entre os participantes e em associação com programas sociais de maior amplitude, algo que é muito raro no cenário atual e merece ser avaliado com maior atenção.

A internalização recente das microfinanças como tema da agenda brasileira para o desenvolvimento e em associação com uma série de reformas

institucionais preconizadas pelas organizações da cooperação internacional, revela que essa iniciativa constitui mais um passo no esforço do governo brasileiro de mostrar o seu compromisso com políticas econômicas orientadas para o mercado. Por sua vez, tais políticas representam a continuidade do processo de integração da economia brasileira ao mercado mundial. Paradoxalmente, a ocorrência de tal fenômeno antes de concluída a tarefa de integração da economia nacional, tende a ampliar ainda mais os desequilíbrios regionais e a competição interna por uma posição na cadeia produtiva mundial e no fluxo de capitais.

Por fim, neste trabalho procurou-se mostrar que o interesse da sociedade por políticas como as de incentivo às microfinanças representa a busca por soluções para a pobreza que não explicitam a natureza estrutural e histórica do problema: a existência de uma disputa desigual no processo de apropriação da renda por razões diversas, entre as quais, as condições diferenciadas de relacionamento com o Estado e a mercantilização do trabalho. Tomar esse caminho significa omitir a necessidade de uma política efetiva de distribuição da renda, que envolve um debate amplo na sociedade, tendo em vista que necessariamente produz ganhadores e perdedores, pelo menos no curto prazo. Os caminhos são muitos, mas um deles e que parece mais factível, embora seja colocado numa perspectiva de longo prazo, é o da ampliação da democracia por meio do incentivo à participação dos cidadãos na deliberação sobre as diretrizes das políticas de interesse público.

Neste trabalho, mais do que apresentar respostas para o grave problema das desigualdades sociais, pretende-se evidenciar questões que pareçam obscuras no conjunto de discursos e práticas sobre o papel das microfinanças nas políticas sociais. Se este trabalho contribuir para a promoção de um olhar crítico sobre as políticas sociais e, sobretudo, para as políticas de apoio às microfinanças, as premissas em que elas se sustentam e os aspectos que não estão evidenciados, acredita-se que terá cumprido o seu papel principal. Nesse sentido, este presente trabalho segue um caminho iniciado pelas pesquisas desenvolvidas por Kraychete (2005), que se propõe a explicitar a conformação de um novo ambiente institucional para a análise e definição de políticas de enfrentamento da pobreza, em particular os programas de microfinanças, no âmbito das organizações da cooperação internacional.

Na medida em que a pobreza no Brasil é um problema que envolve múltiplas dimensões, inúmeros são os elementos que precisam ser acrescentados à análise e que representam as lacunas deixadas no presente estudo. Em futuras agendas de pesquisa é preciso aprofundar a discussão em torno das formas de representação das demandas sociais no Estado. Isto requer reexaminar as teorias sobre a natureza do Estado. Uma área de pesquisa também promissora é o estudo do desenvolvimento enquanto uma realidade possível ou um mito. Compreender o papel das organizações da cooperação internacional nesse processo é um passo essencial. Um programa de pesquisa que começa a dar os primeiros passos no Brasil, mas que pode trazer elementos adicionais à discussão sobre a desigualdade, aborda a constituição de arranjos produtivos baseados no princípio da solidariedade entre os participantes. Um dos principais desafios para os estudos realizados nessa área será identificar a dinâmica das relações entre o contexto local das experiências realizadas e o sistema global em que prevalece o estímulo à competição.

Com base no exposto, está claro que a pobreza é um problema que envolve toda a sociedade brasileira e deve ser encarado frontalmente, sem subterfúgios. Adiar esse debate pode acirrar ainda mais a crise social em que já vivemos. As diferenças se tornam conflito porque há desigualdade, porque a sociedade tornou-se uma arena fundada na ética individualista de excessiva competição, perdendo, assim, a sua razão de existir enquanto comunidade política e social. Combater as desigualdades é permitir que a sociedade cumpra o seu objetivo, qual seja, o de ser um sistema social de regulação da cooperação e dos conflitos em que todos produzem segundo as suas capacidades e têm o direito de usufruir, enquanto cidadãos, de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp/Edusp, 2001.

_____. A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, Ricardo. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume, FAPESP, ADS-CUT, Sebrae, 2004.

AGLIETTA, Michel. O FMI e a arquitetura financeira internacional. In: FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luís F. **Globalização financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Vozes, 2004.

ALONSO, José A. La eficacia de la ayuda: un campo discutido. In: IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: Catarata, 2005.

ALVES, Sérgio D., SOARES, Marden M. **Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 17 maio 2005.

_____. **Microfinanças - democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. 3ª ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 3 jan. 2005.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. In: **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 23, jun. 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Aloísio B. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

ARRIGHI, Giovanni (et al). Geopolítica e altas finanças. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001.

BANCO DO NORDESTE, 2004. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/resultado_2004_por.pdf> Acesso em: 4 fev. 2006.

BANCO MUNDIAL. **Brazil – An agenda for stabilization**. 1994. Disponível em: <<http://www.worldbank.org> > Acesso em: 11 dez. 2006.

_____. **Project appraisal document on a proposed loan in the amount of us\$50.0 million to the bank of the northeast for a northeast microfinance development project**. 2000. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/484.html> Acesso em: 10 jan. 2007.

_____. **Brasil: Acesso a Serviços Financeiros**. 2003. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca/Brasil_acesso_a_servicos_financeiros.pdf> Acesso em: 12 dez. 2006.

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

BARROS, Ricardo P. de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Rio de Janeiro: IPEA, junho 2001. (Texto para discussão n. 800).

BATISTA JUNIOR, Paulo N. O círculo de giz da “globalização”. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 49, nov. 1997.

BECKER, Dinizar F. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. **REDES**. Santa Cruz do Sul, v.7, n.3, set./dez. 2002.

BELLUZO, Luis G. Brasil, um desenvolvimento difícil... In: CASTRO, Ana C. **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.2

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 2.608**, de 27 de maio de 1999. Aprova o Regulamento que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 2.627, de 3 de agosto de 1999**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 6 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 2.771, de 6 de setembro de 2000**. Aprova Regulamento que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 9 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 2.874, de 26 de julho de 2001**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 7 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.058, de 20 de dezembro de 2002.** Introduz alterações no Regulamento anexo à Resolução 2.771, de 2000, que disciplina a constituição e o funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.104, de 25 de junho de 2003.** Dispõe sobre a abertura de contas especiais de depósitos à vista. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 7 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.106, de 25 de junho de 2003.** Dispõe sobre os requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias, bem como para o cancelamento da autorização para funcionamento de cooperativas de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.109, de 24 de julho de 2003.** Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.113, de 31 de julho de 2003.** Altera o art. 4º da Resolução 3.104, de 2003. Dispõe sobre a abertura de contas especiais de depósitos à vista, e estabelece normas relativamente à abertura de contas de depósitos de poupança. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.140, de 27 de novembro de 2003.** Altera disposições relativas a requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento e alterações estatutárias de cooperativas de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.156, de 17 de dezembro de 2003.** Altera a Resolução 3.110, de 2003, que dispõe sobre a contratação de correspondentes no País.. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.211, de 1 de julho de 2004.** Altera e consolida as normas que dispõem sobre a abertura, manutenção e movimentação de contas especiais de depósitos à vista e de depósitos de poupança. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.310, de 1 de setembro de 2005.** Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 3.321, de 3 de outubro de 2005.** Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, alterações estatutárias e o cancelamento de autorização de

cooperativa de crédito e sobre a realização de auditoria externa em cooperativa singular de crédito. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em 9 jan. 2007.

_____. **Decreto-Lei n. 2.283, de 27 de fevereiro de 1986.** Dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do Seguro-Desemprego e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 17 jan. 2007.

_____. **Decreto n. 4.961, de 20 de janeiro de 2004.** Regulamenta o art. 45 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. **Lei n. 7.730, de 31 de janeiro de 1989.** Institui o cruzado novo, determina congelamento de preços, estabelece regras de desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 17 jan. 2007.

_____. **Lei n. 9.760, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 17 maio 2005.

_____. **Lei n. 10.735, de 11 de setembro de 2003.** Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 8 jan 2007.

_____. **Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. **Lei n. 10.735, de 11 de setembro de 2003.** Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 8 jan 2007.

_____. **Lei n. 10.738, de 17 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A. para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 8 jan. 2007.

_____. **Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005.** Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei no 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei no 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 9 jan. 2007.

_____. **Medida Provisória n. 1.894, de 29 de junho de 1999.** Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona, inverte, nas hipóteses que prevê, o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração, e altera o art. 1º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 7 jan. 2007.

_____. **Medida Provisória n. 1.914, de 29 de junho de 1999.** Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona, inverte, nas hipóteses que prevê, o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração, e altera o art. 1º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em 7 jan. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina.** São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRUSKY, Bonnie.; FORTUNA, João P. **Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

CACCIA-BAVA, Sílvio. Tecnologia e desenvolvimento local. In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: 2004. Disponível em <<http://www.campus-oei.org/salactsi/Teconologiasocial.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2005.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. A influência do FMI na escolha de políticas macroeconômicas em uma economia emergente: o caso do Brasil. IN: SICSÚ, João; OREIRO, José L.; PAULA, Luiz F. (org.) **Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços.** Barueri: Manole: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory.** Cambridge (EUA): MIT Press, 1994, p. 1-26.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR. **CGAP phase III strategy 2003-2008.** 2003. Disponível em: <http://www.cgap.org/docs/CGAP_III_Strategy.pdf> Acesso em: 18 dez. 2006.

_____. Report to the Board of Executive Directors. 2003
Disponível em: <<http://www.cgap.org/>> Acesso em 27 mai. 2005.

COUTINHO, Luciano G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, Ana C. **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002. v.2

DEHOVE, Mario. Elementos sobre a gênese das organizações internacionais. In: THÉRET, B.; BRAGA, J.C.S. (Org.). **Regulação econômica e globalização**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>> Acesso em 16 mar. 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos**. 2000. Disponível em: <<http://ppbr.com/ld/capitalismo.asp>> Acesso em 20 jul. 2005.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Editora Nacional, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova. São Paulo, n. 24, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. Lua Nova. São Paulo, n. 35, 1995.

FIORI, José L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, José Luís (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre desempenho e política econômica na América Latina. In: **Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica**. FISHLOW, Albert. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 155-182.

FMI. **Brazil - Letter of Intention 1998**. Disponível em: <<http://www.imf.org>> Acesso em: 11 dez. 2006.

_____. **Brazil - Letter of Intention 2003**. Disponível em: <<http://www.imf.org>> Acesso em: 11 dez. 2006.

FONTES, Ângela M. **A expansão das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM: Fundação Ford, 2003.

FRANCO, Gustavo H. B. Investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil 1995 – 2004: “passivo externo” ou “ativo estratégico”? **Política Internacional**, n. 29,

novembro 2005. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/CIDEC_IDE%20no%20Brasil.PDF> Acesso em 21 fev. 2007.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Graig. **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1992.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 4, n. 8, 1990. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141990000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 fev. 2007.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALÍPOLO, Gabriel; GALA, Paulo; FERNANDES, Danilo A. **Notas para uma avaliação da influência de Marx em Douglass North**. Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A013.pdf>> Acesso em 2 jan. 2006.

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. **A situação das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/microfin/02goldm.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2007.

GONZALEZ, Manoel J. F. et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989**. Brasília: IPEA, 1990.

HABERMAS, Juergen. A crise do Estado do Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. In: **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 18, set. 1987.

HERMANN, Jennifer. Sistematização do debate sobre “desenvolvimento e estabilidade”. In: CASTRO, Ana C. **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento**. v.2. Rio de Janeiro: Mauad: BNDES, 2002.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: Catarata, 2005.

ISHAM, Jonathan; KAUFMANN, Daniel; e PRITCHETT, Lant. Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects. **World Bank Economic Review**. v. 11, n. 2, 1997. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/civillibs.pdf>> Acesso em 17 fev. 2007.

KING, Desmond. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 22, out. 1988.

KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. 225 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARINI, Rui M. As Razões do neodesenvolvimentismo (resposta a Fernando Henrique Cardoso e José Serra) IN: MARINI, Ruy M. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. **Crisis financieras y regulación política en América Latina**. Comércio Exterior. México, sep. 2001.

MEDEIROS, Antônio P. C. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MEDEIROS, Carlos A. de. Instituições, Estado e mercado no processo de desenvolvimento econômico. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 5, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/instituicoes_estado_e_mercado_no_processo_do_desenvolvimento_economico.pdf> Acesso em 2 jan. 2006.

MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira**. São Paulo: Hucitec: Anpocs, 2005.

MILANI, Carlos R. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: **Anais do ISTR Latin American Regional Conference**, San José (Costa Rica), 2003. Disponível em: <<http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/carlosmilanip.pdf>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2006.

MILANI, Carlos R.; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán. (Org.). **Democracia e Governança Mundial**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

MILL, John Stuart. Sobre a liberdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1993.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. 1995. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm> Acesso em: 12 dez. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. 2003. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>> Acesso em: 11 jul. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Roteiro para a nova agenda de desenvolvimento econômico**. 2003

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo**. 2004. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>> Acesso em: 11 jul. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Microfinanças: desenvolvimento e inclusão**. 2003. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sdp/proAcao/micPeqEmpresa/microFinancas.pdf>> Acesso em 20 jul. 2005.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. In: **Journal of Economic Literature**, vol. 37, n. 4, December 1999. Disponível em: <http://www.nyu.edu/projects/morduch/documents/microfinance/Microfinance_Promise.pdf> Acesso em: 9 fev. 2007.

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

NORTH, Douglass C. Structure and performance: the task of economic history. **Journal of Economic Literature**. v. 16, 1978. p. 963-978.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge Press, 1990.

_____. El desempeño económico a lo largo del tiempo. **El Trimestre Económico**. V. 61, n. 4, out/dez. 1994. p. 567-583.

O'CONNOR, James. **A crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximação ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Sílvia; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

PACHECO, Regina S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n. 4 jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31594.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2007.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. 2003. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11869/r136silvanaparenteomercadofinanc.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2007.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Editora Herder, 1967. p. 17-33.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem ao Congresso Nacional 1995**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 21 nov. 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Acordo de cooperação técnica Caixa/PNUD/ABC-MRE BRA/99/027**. Brasília, 2000.

Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/projetos/governanca/visualiza.php?id07=72>> Acesso em 11 jan. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como um fenômeno histórico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, out. 1988

PRZEWORSKI, Adam; YEBRA, Covadonga M. **Globalization and Democracy**. 2003. Disponível em: <<http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/papers/SF4.PDF>> Acesso em 10 jul. 2005.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 22, out. 1988.

RATTNER, Henrique. Prioridade: construir o capital social. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá, n. 21, fev.2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/021/21rattner.htm>> Acesso em 20 jul. 2005.

RAWLS, John. La justicia como equidad: politica, no metafísica. **Revista Agora**. n. 4,1996.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 42, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 mar. 2007

REZENDE, Flávio da C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. IN: ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

RIBEIRO, Cristina Tauaf. **Do Microcrédito às microfinanças: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento**. 2004. 160 f. Dissertação de Mestrado, Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política, PUC-São Paulo.

RODRIK, Dani. **Has globalization gone too far?** Washington, DC: Institute For International Economics, 1997.

SACHS, Ignacy. Searching for new development strategies: the challenges of the social summit. Management of Social Transformations. **Policy Papers 1**. Copenhagen: UNESCO, 1995.

_____. Quo vadis Brasil? In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo S. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

____ **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEN, Amartya K. **Development as freedom.** Nova Iorque: Anchor Books, 2000.

____ **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001

SOARES, Guido F. S. A cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

STIGLITZ, Joseph E. **Towards a new paradigm for development: strategies, policies, and processes.** Prebisch Lecture. Genebra. 1998. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/prebisch98.pdf>> Acesso em 8 jan. 2006.

SWAIN, Ranjula B. **Is microfinance a good poverty alleviation strategy? Evidence from impact assessment.** Sida, 2004 Disponível em: <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4289en_EvidenceMF_web.pdf&a=3340> Acesso em 12 fev. 2007.

UNITED NATIONS CAPITAL DEVELOPMENT FUND. **Microfinance Programme Impact Assessment 2003.** 2004. Disponível em: <www.uncdf.org/english/about_uncdf/corporate_policy_papers/2004IIA/uncdf_MF_MainReport.pdf> Acesso em: 11 jan. 2007.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 40, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 fev. 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Capitalismo Histórico.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres.** São Paulo: Editora Ática, 2000.