

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CAMILA MATA MACHADO SOARES

**O MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL:**  
**uma análise comparativa de Brasil e Bolívia**

RIO DE JANEIRO

2014

Camila Mata Machado Soares

O MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL:  
uma análise comparativa de Brasil e Bolívia

Dissertação de Mestrado apresentada junto  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Economia, Instituto de Economia,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr. Lena Lavinas

Rio de Janeiro

2014

S676 Soares, Camila Mata Machado.

O microcrédito como instrumento de proteção social : uma análise comparativa de Brasil e Bolívia / Camila Mata Machado Soares. – 2015.

127 f. ; 31 cm.

Orientadora: Lena Lavinias.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,

Programa de Pós-Graduação em Economia, 2015.

Bibliografia: f. 117-127.

1. Microcrédito. 2. Proteção social. 3. Brasil. 4. Bolívia. I. Lavinias, Lena, orient.  
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361

Camila Mata Machado Soares

O MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL: uma análise comparativa de Brasil e Bolívia

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Aprovada em:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Lena Lavinas

Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Fábio Waltenberg

Universidade Federal Fluminense

---

Dr. André Simões

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

## RESUMO

Essa dissertação discute o papel do microcrédito como instrumento de proteção social, analisando sua inserção no âmbito de um novo sistema de proteção social, prevalente na década de 2000. Para tal, para além de uma sistematização da evolução teórica dos *frameworks* de proteção social, foi analisada a trajetória internacional de ascensão e consolidação do microcrédito como instrumento de desenvolvimento social. Também foram realizados estudos de caso, de Brasil e Bolívia, com o objetivo de estudar o lugar institucional do microcrédito nesses dois países latino-americanos, além de avaliar a importância do microcrédito em dois diferentes sistemas de proteção social.

**Palavras-chave: microcrédito, microfinanças, Brasil, Bolívia, proteção social**

## **ABSTRACT**

This dissertation discusses the role of microfinance as an instrument of social protection, analyzing it within a new system of social protection, prevalent in the 2000s. To this end, in addition to a systematization of the evolution of the theoretical frameworks of social protection, we analyzed the rise and consolidation of microcredit as a tool for social development. Two countries, Brazil and Bolivia, were analyzed, with the aim of studying the institutional place of microcredit in these two Latin American countries, and to evaluate the importance of microcredit in two different systems of social protection.

**Keywords: microcredit, microfinance, Brazil, Bolivia, social protection.**

## AGRADECIMENTOS

Agradecer não é tarefa simples. É complicado colocar em palavras o quanto cada pessoa, cada um de um jeito especial, contribuiu com esse processo de mais de dois anos que culminou nessa dissertação. Mas também é importante, talvez até essencial, mencionar aqueles que tornaram essa jornada menos solitária, mais rica e muito mais divertida.

Meu primeiro agradecimento é para o PPGE, muito mais que o nome de um programa de mestrado, mas uma entidade, uma família, uma reunião especial de pessoas maravilhosas que para sempre estarão no meu coração. Cada um desses teve sua contribuição única nessa jornada e me tocaram de uma maneira especial ao longo desses dois anos e meio. Citar nomes é impossível mas hoje sei que todas essas pessoas são muito mais que colegas de mestrado ou mesmo companheiros de Sujinho, Pobreta e Russo; são amigos para uma vida toda e uma segunda família no nosso balneário decadente. O Rio de Janeiro nunca teria sido tão maravilhoso sem a companhia dessas pessoas, nem o IE tão enriquecedor e colorido. Nem os sambas, as quintas feiras, as idas a Paquetá, as SãoSalvas, os Pobretas, as horas sem fim jogando conversa fora e sendo feliz. Nossos caminhos serão diferentes, nem sempre estaremos nas mesmas cidades, nos mesmos países, mas o amor perpetuará. Afinal, PPGE é, e será sempre, amor.

Um agradecimento especial para a turma de 2012. Gente tão diferente que aprendeu a se amar, e se aturar, ao longo de dois, quase três, maravilhosos anos. Formamos um grupo especial que liderados pelo nosso capitão, subimos a Serra, causamos nas Minas Gerais, batemos ponto no Pobreta e no Russo, e incontáveis vezes, terminamos no Alaska, rindo, conversando e aprendendo. Sobre a vida. Sobre nós mesmos. Para vocês, todo o meu amor, hoje e sempre.

Outros amigos também marcaram muito esse tempo de mestranda. As de longa data, as meninas que apareciam de tempos em tempos no Rio e coloriam meus finais de semana, além de sempre alegravam minhas idas a BH. Aos da graduação, agora distantes, em São

Paulo e em BH. Distância sempre reduzida pelos muitos whats apps, pelos longos telefonemas, pelas curtas viagens de fim de semana. Meu eterno obrigada por me aturarem a tanto tempo e me entenderem como ninguém.

Também é importante agradecer aos meus pais e meus irmãos. Aos meus pais por me apoiarem sempre, darem conselhos constantemente e se preocuparem, muito mais que eu, com essa dissertação e esse mestrado. Aos meus irmãos pelo apoio constante das maneiras mais diversas possíveis: num televisão doada, nas lâmpadas trocadas, nas músicas enviadas.

Por fim, deixo meus mais sinceros agradecimentos a minha orientadora. Foram muitos os emails, muitas as horas de conversa, muitas as perguntas, ainda mais dúvidas. Mas sem a ajuda e o comprometimento dessa professora, e pensadora, maravilhosa essa dissertação não teria sido possível.

E eu termino esses nem tão pequenos assim agradecimentos, citando Fernando Pessoa:

“Valeu a pena?

Tudo vale a pena.

Se a alma não é pequena”.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Sistemas de Proteção Social: origens e desenvolvimentos recentes</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 - As origens do <i>Welfare State</i></b> .....	<b>13</b>
<b>1.2 - A consolidação do <i>Welfare State</i></b> .....	<b>15</b>
<b>1.3 - Rumo ao Enabling State</b> .....	<b>19</b>
<b>2. Microfinanças: instrumento de proteção social ou redução da pobreza?</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1. Anos 70 e 80: as origens</b> .....	<b>35</b>
2.1.1 – O microcrédito, a ideologia neoliberal e o monetarismo econômico .....	39
<b>2.2. Anos 90: expansão e divergências</b> .....	<b>41</b>
2.2.1 – Do microcrédito às microfinanças .....	44
2.2.2 – Avaliando as IMFs .....	47
<b>2.3 - Anos 2000: apogeu e primeiras críticas</b> .....	<b>51</b>
<b>2.4. Críticas</b> .....	<b>57</b>
<b>3 – Bolívia: embates entre microfinança e regulação pública</b> .....	<b>62</b>
<b>3.1- Trajetória Histórica</b> .....	<b>64</b>
3.1.1 – Desenvolvimentismo e ajuste estrutural: um panorama da Bolívia entre as décadas de 1950 e 1990 .....	64
3.1.2 – A consolidação e a regulamentação da indústria de microfinanças .....	67
3.1.3 – A crise das microfinanças bolivianas .....	71
3.1.4 – As IMFs bolivianas: as comerciais e as ONGs.....	75
<b>3.2- Evo Morales e as IMFs</b> .....	<b>76</b>
<b>3.3- Panorama atual: desempenho da microfinança</b> .....	<b>81</b>
<b>3.4- Possibilidades Futuras</b> .....	<b>85</b>
<b>4 – Brasil: cooperação entre o Estado e as microfinanças</b> .....	<b>88</b>
<b>4.1 - Trajetória Histórica: dos anos 70 até os 2000</b> .....	<b>89</b>
4.1.1 – As primeiras experiências (1972 a 1995) .....	90
4.1.2 – O microcrédito durante a era FHC (1995 a 2002) .....	92
4.1.3 – Governos Lula e Dilma e o microcrédito (2003 aos dias de hoje) .....	96
4.1.3.1 – A inclusão brasileira em números .....	101
<b>4.2 – Panorama do Microcrédito no Brasil</b> .....	<b>102</b>
<b>4.3 – O Microcrédito e o Sistema de Proteção Social Brasileiro</b> .....	<b>108</b>
<b>À Guisa de conclusão</b> .....	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>117</b>

## Introdução

Distribuir pequenos empréstimos para os mais pobres tornou-se, na década de 1990, um fenômeno: entendia-se que esses pequenos empréstimos possibilitariam que os mais pobres rompessem com o ciclo de pobreza a partir de seus próprios esforços individuais de superação e de seu espírito empreendedor. Essa prática, denominada microcrédito, foi popularizada com o exemplo do Grameen Bank, uma experiência pioneira em Bangladesh. Em 2005, a conquista, por parte de seu fundador, Prof. Yunus, do Prêmio Nobel da Paz foi um marco na consagração do microcrédito como instrumento de redução da pobreza.

O microcrédito foi comprado pelo mundo, seja pela academia, pela comunidade internacional e mesmo pelos governos de países em desenvolvimento, com todo seu discurso de empoderamento dos mais pobres e seus exemplos de mulheres pobres e empreendedoras. Entretanto, é o microcrédito foi muito mais que uma simples boa ideia de Yunus e representa também mais que uma simples forma de ajudar os mais pobres. É essencial entender o microcrédito como parte central de um novo paradigma de proteção social, subsidiado pelas ideias do *social risk management*, e produto de um contexto de dominação do pensamento neoliberal desde fins dos anos 80. Também é importante compreender que o microcrédito encaixa-se com perfeição à ideologia neoliberal, afinal reduziria o número de pobres sem aumentar os gastos públicos, sem redistribuir renda e utilizando mecanismos de mercado.

Esta dissertação pretende discutir em profundidade estes pontos, analisando o papel do microcrédito como instrumento de proteção social, a partir de uma discussão teórica dos *frameworks* de proteção social e também das estratégias de organismos internacionais para os países em desenvolvimento. O objetivo maior é justamente discutir o lugar que este instrumento ocupa na institucionalidade do novo modelo de proteção social, em voga no século XXI. De modo a ilustrar, e subsidiar, toda essa discussão, a evolução do microcrédito na Bolívia e no Brasil será analisada em profundidade. Esses dois países, tão diferentes entre si, são exemplos paradigmáticos do novo modelo de proteção social. Para além desse ponto, suas diferentes trajetórias em relação ao microcrédito subsidiam uma

importante discussão sobre a associação do microcrédito com políticas de governo e sobre os caminhos mais recentes escolhidos pelos governos de esquerda no Brasil e na Bolívia.

Além desta introdução, esta dissertação é composta por quatro capítulos e por considerações finais. O primeiro capítulo sistematiza a evolução dos modelos teóricos de proteção social, com um foco especial na ruptura final do século XX, quando esses modelos abandonam a concepção beveridgiana-universalista em favor da adoção do *framework* de gestão social do risco e depois de piso de proteção social. O segundo capítulo concentra sua discussão no microcrédito como instrumento de proteção social, analisando sua trajetória desde a experiência pioneira do Grameen Bank até a indústria de microfinanças comerciais da atualidade. Os capítulos 3 e 4 são estudos de caso, da Bolívia e do Brasil especificamente. Em ambos os capítulos, a trajetória histórica do microcrédito é descrita e analisada para que seja possível compreender o papel desse instrumento em cada um dos sistemas de proteção social. Por fim, esta dissertação conclui-se com uma seção que, para além de retomar os principais pontos discutidos, também analisa as consequências da opção pelo microcrédito como instrumento de proteção social sobre a institucionalidade dos sistemas de seguridade social, a partir dos estudos de caso.

## 1. Sistemas de Proteção Social: origens e desenvolvimentos recentes

The duties of the state are... first... that of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies; ... second... that of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every member of it; ... third... that of erecting and maintaining those public institutions and public works which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals. (SMITH, 1776 *apud* BARR, 1993).

Adam Smith, economista político clássico, já ao final do século XVIII, preocupava-se com a relação entre o capitalismo e o bem-estar: compreendia ser essencial a intervenção do Estado para garantir um nível mínimo de bem-estar para a sociedade e, com isso, tornar possível o completo desenvolvimento do sistema capitalista (ESPING-ANDERSEN, 1991). A compreensão da importância de um sistema de proteção social não é, assim, questão recente e já era discutida cem anos antes de existir qualquer experiência de *Welfare State*. Mais de duzentos anos depois, no século XXI, a proteção social continua a ser assunto de suma importância, discutido em diversos foros, seja entre acadêmicos ou políticos.

Neste capítulo inicial, iremos discutir, e sistematizar, a evolução do sistema de proteção social no mundo ocidental, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. A primeira seção discutirá a importância e também as justificativas, desde uma ótica econômica e social, da existência de um Estado de Bem Estar Social, isto é de um sistema de proteção social organizado, integrado e reflexivo. Na segunda seção, o foco será o período de consolidação do *Welfare State* nos países desenvolvidos, durante o pós-Guerra; os diversos formatos organizacionais desta instituição serão, então, apresentados. Por fim, na terceira seção, a evolução mais recente dos sistemas de proteção social será analisada, focando, principalmente, na mudança de paradigma de um *Welfare State* para um *Workfare State*, ou mesmo um *Enabling State*. Também será discutido o abandono da concepção Beveridgiana-universalista de proteção social, ideal dos sistemas que caracterizaram a segunda metade do século XX e garantiram melhoria extraordinária dos indicadores sociais nesse período.

## 1.1 - As origens do *Welfare State*

As origens do Estado de Bem Estar Social podem ser encontradas nos finais do século XIX e início do século XX, momento de modificação da estrutura social e econômica, a partir da industrialização dos países desenvolvidos e da consequente organização de uma classe de trabalhadores industriais (TOWNSEND, 2007). Essa modificação foi fundamental para o surgimento dos sistemas de proteção social, organizados e modernos, que caracterizaram os países europeus no século XX. Nesta seção, esta influência será discutida, para que, então, apresentar as justificativas, econômicas e sociais, da existência de um sistema de proteção social.

A consolidação do capitalismo industrial na segunda metade do século XIX foi acompanhada do surgimento de uma nova classe social, dos trabalhadores industriais, e consequentemente, da modificação nas relações sociais, com a hegemonia da relação salarial. De acordo com Townsend (2007), esta nova classe trouxe consigo novos problemas sociais, como, por exemplo, a questão dos acidentes de trabalho, do desemprego e da invalidez. O Estado, àquela época, não estava organizado para lidar com estas questões; ao contrário, até então, as questões sociais eram resolvidas de uma maneira coerciva e punitiva. Exemplo maior talvez tenha sido a Lei dos Pobres inglesa, aprovada originalmente em 1536 e expandida em 1834 (BARR, 1993). Esta lei, apesar de inovar ao dar ao Estado a responsabilidade de ‘proteger’ os mais pobres, era extremamente coerciva: para serem ‘ajudados’, os mais pobres tinham, por exemplo, que se apresentar em workhouses (casas de trabalho), onde eram separados de suas famílias e forçados a trabalhar (TOWNSEND, 2007).

A assistência social era, assim, até o final do século XIX, punitiva, excludente e mais, gerava divisões e conflitos, sociais. Juntamente com esses conflitos, o surgimento da nova classe trabalhadora, com suas novas demandas e problemas, foi essencial para o surgimento do Estado de Bem Estar Social. De acordo com Townsend (2007), “the solution to these problems lay in the institution of social insurance, which was taken up by one country after another”.

O Estado capitalista fez do *Welfare State* uma ferramenta necessária à sua expansão: era preciso integrar a nova classe trabalhadora à sociedade capitalista, à ordem política e social da época; e também garantir mínimas condições de vida a esta classe, afinal sua força de trabalho era central para o próprio capitalismo. Marshall (1950) resume bem este sentimento ao afirmar que é a coesão social o principal valor que define o Estado de Bem Estar Social. Para além de sua importância na formação de uma sociedade coesa, o *Welfare State* também é entendido como produto inevitável do modo de produção capitalista. O capitalismo, como sistema, apenas se desenvolveria plenamente caso houvesse um sistema de proteção social organizado: “a acumulação de capital cria contradições que forçam a reforma social” (ESPING-ANDERSEN, 1991). Titmuss (1987) organiza estes argumentos através do conceito de *man made dependencies*: para este autor, para além das dependências naturais (dos mais velhos e das crianças para com os adultos), a consolidação do sistema capitalista de bases industriais provocou o surgimento de novas dependências (como o desemprego, a aposentadoria, a invalidez por acidentes de trabalho); estas seriam as *man made dependencies* que exigiriam a atenção, e intervenção do Estado, via políticas sociais. A proteção social seria, portanto, consequência do capitalismo industrial e de suas alterações na estrutura social tradicional.

O surgimento das primeiras modalidades que viriam a constituir o Estado de Bem Estar Social na Europa no final do século XIX deve ser compreendido como resultado de transformações experimentadas pela própria sociedade à época, tal como a industrialização e a urbanização, que por sua vez, eram características do capitalismo industrial. Desde esta época, entende-se, assim, que um Estado de Bem-Estar é essencial por questões não apenas de justiça e equidade social, mas também de eficiência econômica, preservação das liberdades essenciais e também da coesão social (BARR, 1993). Cabe a este Estado, reduzir a pobreza, garantir condições de vida dignas, promover a igualdade social e a integração social e também possibilitar a entrada, e permanência, no mercado de trabalho (TOWNSEND, 2007).

## 1.2 - A consolidação do *Welfare State*

O século XX foi caracterizado pelo nascimento e posterior consolidação de sistemas de proteção social em grande parte do mundo desenvolvido, notadamente nos países europeus. Nas próximas páginas, iremos discutir as diferentes experiências, os diferentes modelos de *Welfare State* que se desenvolveram nos países europeus, no século XX. Antes dessa discussão, cabe, porém, definir de forma sucinta o que entende-se, neste trabalho, por Estado de Bem Estar Social, ou sistema de proteção social.

De acordo com Briggs (1969), um Estado pode ser caracterizado como de Bem Estar quando atua, de forma deliberada, para modificar as forças de mercado, de maneira a garantir, para a sociedade: (i) uma renda mínima seja independente da renda do trabalho; (ii) uma proteção contra riscos, sejam estes na forma de doenças, desemprego ou mesmo velhice; (iii) um acesso a serviços públicos de qualidade, sem distinção de classe ou renda. A definição de Giddens (2005) também se adequa a este trabalho: o sistema de proteção social seria baseado em um conjunto de valores que incluiria:

(...) sharing risk widely across society; containing the inequalities that might threaten social solidarity; protecting the most vulnerable through active social intervention; cultivating consultation rather than confrontation in industry; and providing a rich framework of social and economic citizenship rights for the population as a whole. (GIDDENS, 2005)

Estas características podem ser encontradas em todos os diferentes modelos de Estado de Proteção Social, consolidados no século passado. Em termos de políticas, essas características manifestaram-se na forma de políticas universais e da provisão pública de bens e serviços. A presença desse Estado de Proteção Social tornou, então, possível convergências significativas das condições de vida da população europeia, caracterizando um processo de homogeneização social (DEACON, 2006).

Cada país europeu construiu um sistema de proteção social de acordo com seu nível de desenvolvimento econômico, coalizões políticas dominantes, e estrutura de sua sociedade. Com isso, os diferentes modelos variam de acordo com os valores preponderantes em cada sociedade e também de acordo com as coalizões de classe que lideraram o processo de

formação de tal sistema (ESPING-ANDERSEN, 1991). De maneira geral, são três os principais modelos de Estado de Bem Estar Social, de acordo com a tipificação Esping-Andersen (1991), seguida, também, por Townsend (2007): o modelo nórdico (ou escandinavo ou social democrata), o modelo da Europa Central (ou corporativista) e o modelo anglo-saxão (ou liberal). Titmuss (1958) utiliza uma classificação similar ao definir dois tipos principais de Estado de Bem Estar Social: o institucional e o residual. O primeiro tipo, ilustrado pelo modelo nórdico de Esping-Andersen (1991), “addresses the entire population, is universalistic, and embodies an institutionalized commitment to welfare”. Já o segundo, o modelo anglo-saxão, pode ser descrito como um sistema em que “the state assumes responsibility only when the family or the market fails...[and the state] seeks to limit its commitment to marginalized and deserving social groups” (TITMUSS, 1958).

Historicamente, o surgimento desses diferentes *Welfare States* pode ser encontrado entre a unificação italiana e alemã e a Primeira Guerra Mundial. Nas cinco décadas seguintes, esses modelos desenvolveram em sistemas complexos e organizados de proteção social, que até hoje caracterizam os países europeus.

Giddens (2005) caracteriza o modelo nórdico como “the most established welfare state” e esta é uma descrição usual entre os estudiosos do tema (TOWNSEND, 2007). Os países nórdicos consolidaram, ao longo da primeira metade do século XX, um modelo que promove “a igualdade com os melhores padrões de qualidade” e é organizado entorno de “programas altamente desmercantilizados e universalistas que, mesmo assim, correspondem a expectativas diferenciadas” (ESPING-ANDERSEN, 1991). Foi ainda no século XIX que as primeiras leis relacionadas ao seguro social foram aprovadas: entre 1891 e 1994, isso ocorreu tanto na Dinamarca, quanto na Noruega e Suécia (TOWNSEND, 2007). Nas cinco décadas seguintes, foram estabelecidos sistemas de previdência social, além de seguros contra acidentes de trabalho e também contra o desemprego. Mas a consolidação deste modelo foi alcançada entre a década de 50 e 60, quando os sistemas de proteção social, na Escandinávia, foram universalizados (TOWNSEND, 2007). De maneira geral, entende-se que o sistema nórdico foi muito bem sucedido em combater a pobreza e reduzir as desigualdades, mas também em incentivar o emprego. Apesar de algumas

modificações, e reformas durante os anos 80, o sistema de proteção social dos países nórdicos manteve-se como direito social, para todos seus cidadãos, além de permanecer baseado na solidariedade essencialmente universal (TOWNSEND, 2007; ESPING-ANDERSEN, 1991).

O modelo corporativista, característico do Estado de Bem Estar Social alemão, tem como valor central a coesão social (TOWNSEND, 2007). As origens deste modelo remetem ao período de industrialização tardia, e de unificação, da Alemanha no século XIX, e mais especificamente, ao esforço do então chanceler, Otto Von Bismarck, em criar um estado central forte e coeso. Para tal, o governo alemão criou um seguro social, em 1883, pretendendo, assim, reforçar ideias de integração social e solidariedade mútua entre os trabalhadores (TOWNSEND, 2007). Desde suas origens corporativistas, este modelo, presente em outros países da Europa Central, preservou a ideia de que os direitos estavam intimamente correlacionados com o status e o trabalho: a política social, nestes países, sempre esteve inserida na política de emprego (ESPING-ANDERSEN, 1991). Entretanto, desenvolveu-se ali um sistema completo e universal de proteção social.

Cabe destacar que o modelo corporativista caracteriza também os sistemas de proteção social de países como Portugal, Espanha, França, Bélgica, Holanda e Itália. Entretanto, nos países católicos, a Igreja influenciou diretamente o tipo de modelo que foi consolidado e a premissa de “preservação da família tradicional” foi central (ESPING-ANDERSEN, 1991). Por conta desta influência, serviços de cuidado, como creches ou asilos, foram pouco desenvolvidos: entendia-se que o Estado deveria interferir apenas quando “a capacidade de a família servir seus membros se exaure” (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Por fim, há o modelo anglo-saxão, presente na Inglaterra, e caracterizado por Esping-Andersen (1991) como um “welfare state ‘liberal’”. Este modelo teve como marco primeiro o National Insurance Act na Inglaterra, em 1911, que instituiu o seguro social.

Consequência direta de uma série de ataques ao antigo sistema de assistência social<sup>1</sup>, baseado na Lei dos Pobres de 1834, o National Insurance Act foi a primeira de várias leis que consolidaram, na Inglaterra, um sistema de proteção social baseado na ideia de direitos mínimos para todos (TOWNSEND, 2007). Marco central desta consolidação, a criação do National Health System, em 1946, e de um sistema de assistência nacional, foram resultado das recomendações do conhecido Relatório Beveridge, cuja influência foi central para o modelo anglo-saxão. Beveridge entendia que um sistema de proteção social deveria combater os seguintes cinco males: a ignorância, a miséria, o querer, a ociosidade e a doença (GIDDENS, 2005). O Estado de Bem Estar Social, consolidado sob influência direta deste pensador, baseou-se em “benefícios básicos e iguais para todos”, criando, assim, um universalismo modesto, um mínimo social, e preservando o espaço do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A consolidação destes três tipos de *Welfare State* durante o século XX foi característica da Europa, e em certa medida, de países de origem anglo-saxão como os EUA, a Austrália e o Canadá. Na América Latina, entretanto, a trajetória no século XX foi diferente: nesta região, sistemas de proteção social integrados e de ampla cobertura não se desenvolveram (FRAILE, 2009; LAVINAS, 2013). Townsend (2007) destaca que, na época colonial, foi introduzido algo similar a um sistema de proteção social, mas que beneficiava apenas uma pequena parcela da sociedade e excluía os mais pobres. Durante o período de consolidação do Estado de Bem Estar Social na Europa, no pós-Guerra, a América Latina como um todo tinha sua atenção voltada para o desenvolvimento econômico e para a industrialização; pouco se discutia sobre proteção social, pois o modelo desenvolvimentista-estruturalista via nos ganhos de produtividade, o mecanismo por excelência para elevar a renda do trabalho e então, ampliar o bem-estar via mercado (LAVINAS, 2013).

Mesmo que este movimento de consolidação do Estado de Bem Estar Social tenha ficado circunscrito aos países desenvolvidos do Ocidente, o período pós-Guerra foi marcado por

---

<sup>1</sup> Townsend (2007) cita, por exemplo, os protestos causados pelo alto desemprego da década de 1880, os relatórios sobre pobreza de Charles Booth e Seebohm Rowntree, e a péssima condição física dos homens jovens recrutados para a Guerra de Boer.

um importante avanço na questão da proteção social. Em 1948, 48 países, reunidos nas Nações Unidas, assinaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste documento, estava expresso o direito universal à seguridade social. Para Townsend (2007), e também Deacon (2006), este foi um importante marco na discussão sobre questões sociais, já que a Declaração afirmava, em seu Artigo 25 (1):

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of their family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond their control. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

A defesa dos direitos humanos universais, expressa na Declaração de 1948, ilustra bem a mentalidade, pelo menos entre os países desenvolvidos, no período pós-Guerra: a questão social, e com ela a proteção social, era central e por isso, o Estado, àquela época, constrói-se instituindo um Estado de Bem Estar Social.

### **1.3 - Rumo ao Enabling State**

Em contrapartida ao movimento de consolidação e expansão de sistemas de proteção social do pós-Guerra, as duas últimas décadas do século XX, foram marcadas por um movimento distinto, de ataque ao *Welfare State*, conjuntamente com o fortalecimento da ideologia neoliberal. A desregulação dos mercados, a flexibilização das relações de trabalho, a privatização de serviços antes providos pelo Estado, além da liberalização das transações comerciais e financeiras marcaram todo o mundo, desenvolvido e em desenvolvimento, neste período.

No campo das políticas sociais, os programas focalizados, o aumento das condicionalidades e dos controles e a ênfase em *safety-nets* definiram estas décadas. De acordo com Townsend (2002), estas políticas, defendidas e aplicadas por instituições multilaterais, governos nacionais e também por corporações transnacionais, foram possíveis, e tornaram-se dominantes, a partir de um consenso entre estes três agentes, consenso esse construído ao longo das décadas de 80 e 90, sob a influência direta, e incontestável, da teoria monetarista.

Para compreender a trajetória contemporânea dos sistemas de proteção social, é necessário, assim, analisar este novo consenso e sua influência sobre as políticas sociais, e as concepções de proteção social que lhe são associadas no período mais recente.

A década de 80 foi marcada por uma explícita guinada neoliberal e uma ruptura com o paradigma keynesiano que imperava nas políticas econômicas desde o pós-Guerra. Esse período foi caracterizado pela redução do poder dos trabalhadores, pela diminuição da intervenção estatal, pela intensificação da competição intercapitalista, pela financeirização e por fim, pela defesa do livre-mercado (WOLFSON; KOTZ, 2010). Cabe destacar que esta nova ideologia tinha como sustentáculo teórico o monetarismo econômico, personificado na figura de Milton Friedman. Na arena política foi acompanhada da chegada ao poder de partidos mais conservadores, notadamente Ronald Reagan nos EUA e Margareth Thatcher na Inglaterra.

Conjuntamente com o fortalecimento desta nova ideologia, intensificaram-se as críticas ao sistema de proteção social, talvez um dos mais pungentes símbolos do período anterior. Nas palavras de Jessop (1993), o período anterior, do pós-Guerra até o fim dos anos 70, foi definido por estados do tipo “Keynesian welfare state”. Com a crise do keynesianismo como teoria econômica, também o Estado de Bem Estar social tornou-se alvo de críticas. Friedman resume bem as críticas ao afirmar que o sistema de proteção social teria efeitos perversos:

The capacity of the beneficiaries for independence, for making their own decisions, atrophies through disuse. In addition to the waste of money, in addition to the failure to achieve the intended objectives, the end result is to rot the moral fabric that holds a decent society together. (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R.; 1990, p. 119)

Para os autores desta corrente, o Estado de Bem Estar Social era um entrave ao crescimento econômico e ao investimento, além de criar desincentivos para o trabalho e gerar uma dependência, por parte dos mais pobres, de benefícios do governo (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R.; 1990,; TOWNSEND, 2007). Era preciso, assim, modificar este sistema:

não era eficiente o custo fiscal das políticas sociais e essas tão pouco garantiam o crescimento econômico.

Como resultado dessas críticas, de acordo com Townsend (2007), os governos, em geral conservadores, tentaram reduzir os gastos através de uma modificação no escopo das políticas de proteção social, das baseadas no universalismo para as mais focalizadas e residuais, sujeitas a condicionalidades. Mas este autor destaca que “the average total cost of social security for OECD countries has continued to rise, as percent of GDP, despite decline for some years before restoration in particular countries, and levelling off or continued growth in others” (TOWNSEND, 2007, p. 19). Assim, apesar de incisivos, os ataques ao *Welfare State*, não provocaram modificações profundas, e duradouras, no perfil de gastos sociais dos países mais desenvolvidos. As décadas de dominância da ideologia neoliberal afetaram as instituições do Estado de Bem Estar, mas não levaram este à ruína.

Na Europa, foi a Inglaterra, comandada por Thatcher, o país que experimentou modificações nítidas em seu sistema de proteção social. Os benefícios universais foram reduzidos em prol de programas de assistência social mais focalizados nos mais pobres (TOWNSEND, 2007). Porém, Thatcher não conseguiu modificar profundamente o *Welfare State* britânico: o National Health System, um dos símbolos maiores do sistema inglês, não foi privatizado, por exemplo, e os benefícios para famílias com crianças também permaneceram. Apesar dos muitos cortes, os gastos sociais, na Inglaterra, ainda eram de 19,5% em 1991 (e alcançaram 21,8% em 2001) (OCDE, 2004).

Na América Latina, e no mundo em desenvolvimento como um todo, a década de 80 foi caracterizada como perdida, marcada por crises de dívida e por baixíssimo crescimento. Como resposta a todas as crises, e sob pressão internacional, os países latino-americanos, seguidos por outros países da dita periferia mundial, iniciaram políticas de “ajuste estrutural” e estabilização, baseadas no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990). Estas novas políticas, condizentes com a ideologia neoliberal dominante, eram diametralmente opostas à estratégia anterior de desenvolvimento liderado pelo Estado e caracterizada pelo processo

de substituição de importações (FRAILE, 2009). Houve, assim, uma modificação central e decisiva: de um modelo liderado pelo Estado, para um liderado pelo mercado.

Como nos países desenvolvidos, ocorreu uma ruptura de paradigma, de um modelo keynesiano para um neoliberal, a partir de meados dos anos 80, nos países em desenvolvimento. Este movimento, na periferia, foi possível via o auxílio de organismos internacionais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Estas organizações, instituídas pelo acordo de Bretton Woods, devem ser entendidas como os principais agentes definidores de políticas públicas no mundo em desenvolvimento: suas concepções teóricas, e também seus empréstimos e programas, cercados de condicionalidades, influenciaram diretamente os caminhos percorridos pelo mundo em desenvolvimento, principalmente nas décadas mais recentes. Cabe destacar que, desde sua criação, o papel dessas duas instituições deveria ser complementar: o FMI emprestaria no curto prazo, com foco na estabilidade macroeconômica, e o Banco Mundial se especializaria em empréstimos de longo prazo, voltados para o desenvolvimento econômico (TOWNSEND, 2002).

As políticas de “ajuste estrutural” e estabilização tornaram-se, na década de 80, condição necessária para o recebimento de empréstimos do FMI e do Banco Mundial. Os países em desenvolvimento foram, assim, obrigados a acatar tais políticas por necessitarem dos empréstimos estrangeiros. Pretendia-se, via esta condicionalidade, alcançar a estabilidade macroeconômica, reforçar os mecanismos de mercado e realizar reformas estruturais (como a financeira) no mundo em desenvolvimento (EASTERLY, 2001). Entendia-se que o crescimento econômico seria consequência direta destas ações, e que este crescimento traria prosperidade e beneficiaria a todos.

Não seria, então, necessário se preocupar diretamente com a pobreza, ou com a criação de um sistema de proteção social completo e universal. O Banco Mundial, por exemplo, compreendia que a pobreza era resultado de “country-specific imbalances, policy errors, or political difficulties” (THERIEN, 1999, p. 729-730). e que o crescimento econômico resolveria grande parte dos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento O

espaço da política social era limitado, e seu foco, apenas os extremamente pobres. Para lidar com estes grupos mais marginalizados, os organismos multilaterais propuseram programas focalizados de assistência, baseados na ideia de “means-testing” (TOWNSEND, 2002). Entendia-se ser preciso “proteger” apenas os extremamente pobres: a proteção social, na periferia, tornou-se, assim, sinônimo de combate à pobreza, e não um direito social e universal.

De maneira concreta, as políticas de ajuste estrutural e estabilização traduziram-se em redução dos gastos públicos, privatização de empresas e serviços, públicos e na liberalização financeira e comercial. Os resultados, entretanto, não foram os esperados: “the operation was a success for everyone except the patient” (EASTERLY, 2001, p. 102). Não houve nenhum espantoso crescimento econômico e a pobreza também não foi reduzida: “The per capita growth rate of a typical developing country between 1980 and 1990 was zero” (EASTERLY, 2001, p. 103). Os poucos sistemas de proteção social existentes nos países periféricos foram muito afetados: “the successive waves of structural adjustment programmes have also led to wage cuts in the public and private sectors, thereby eroding the financial base of social insurance schemes. ... and often resulted in severe cuts in social budgets” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2001 *apud* TOWNSEND, 2007). Em um relatório do próprio FMI, conclui-se que os mais pobres eram excluídos de quaisquer safety nets existentes, seja em relação à educação, saúde, seguridade ou assistência social (TOWNSEND, 2002).

Entre os anos 80 e 2000, os organismos internacionais pregaram a privatização de serviços e bens públicos e a redução dos gastos, em detrimento de um sistema de proteção social universal (TOWNSEND, 2002). Este movimento, como já destacado anteriormente, ocorreu tanto nos países centrais quanto na periferia. Entretanto, nos países periféricos, as consequências, para proteção social da guinada neoliberal da década de 80 foram mais severas que para os países centrais, pois, afinal, estes já possuíam sistemas consolidados, enquanto aqueles davam os primeiros passos rumo a um sistema de proteção social de escopo amplo e institucionalmente sólido. De qualquer maneira, em nenhum dos dois grupos de países, os resultados foram os esperados: foram décadas “perdidas” para a

redução da pobreza e também décadas de significativo aumento da desigualdade seja entre os países do centro e da periferia, seja internamente a esses países (TOWNSEND, 2007).

Em 1993, refletindo sobre a década anterior, o Banco Mundial admitiu a incapacidade de suas políticas de reduzirem a pobreza (TOWNSEND, 2007). Em 2001, esta conclusão se manteve: uma análise de 297 pesquisas em 88 países concluiu que a taxa de redução da pobreza, nos anos 90, havia sido decepcionante (CHEN, RAVALLION, 2001). A ideia, muito influente desde os anos 80, de que o crescimento econômico automaticamente levaria a uma redução da pobreza não foi comprovada. As políticas neoliberais pareciam haver falhado neste ponto: o monetarismo e a austeridade fiscal não trouxeram crescimento econômico e tampouco melhorias nas condições de vida da população em geral. Ao contrário, a pobreza havia se tornado um problema crescente e preocupante para o próprio capitalismo, prejudicando a expansão dos mercados capitalistas nos países em desenvolvimento e a estabilidade social nos países desenvolvidos (LAVINAS, 2013). Este ponto é crucial para compreender como, e por que, na virada do milênio, a redução da pobreza se tornou o “focal point” das políticas de organismos multilaterais.

Em todas as órbitas, entre acadêmicos e policy makers, discutia-se como erradicar a pobreza. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2000 foi denominado “Attacking Poverty” e neste mesmo ano, “erradicar a extrema pobreza” tornou-se um dos oito objetivos do milênio Millennium Development Goals (ONU, 2001). Ainda em 2000, os países membros da União Europeia, reunidos em Lisboa, também destacam a importância de combater a extrema pobreza (CONSELHO EUROPEU LISBOA, 2000). De acordo com Noel, este movimento de ascensão da pobreza como principal questão social deve ser entendido como parte central da agenda neoliberal, “an agenda that is supposed to be effective in reducing poverty at home and abroad, through stronger economic growth and more selective social and development policies” (2005, p. 318). A falha em reduzir a pobreza poderia, então, prejudicar a dominância desta ideologia e o próprio desenvolvimento do capitalismo; era preciso, portanto, encontrar novas políticas e construir um novo consenso focado na erradicação da pobreza.

Para além das críticas em relação à falta de êxito na redução da pobreza, outros fatores também afetaram a agenda neoliberal ao final dos anos 90. Nos países em desenvolvimento, as crises econômicas na Ásia (anos), Rússia (ano) e América Latina (ano e país) levantaram questionamentos acerca da eficiência das políticas de ajuste estrutural e estabilização. Afinal estas deveriam justamente garantir a estabilidade econômica e preservar o crescimento (NOEL, 2005). Já nos países desenvolvidos, mais especificamente na Europa, foi a recessão do início da década de 90, acompanhada por índices de desemprego altíssimos, que provocou ataques à agenda neoliberal e mais especificamente ao Tratado de Maastricht<sup>2</sup>, símbolo máximo, na União Europeia, da nova ideologia dominante (NOEL, 2005). Além disso, ao final dos anos 90, ocorreram também modificações nas lideranças dos países desenvolvidos: os social-democratas assumiram a liderança na Inglaterra, França e Alemanha. E com estes partidos à frente, as possibilidades de contrarreforma se abriram. Um exemplo foi a fala de Gordon Brown, então Ministro das Finanças, em 1998, para o jornal *The Guardian*, em que este destacou a importância do sistema nacional de seguridade social: “no one can deny that by sharing risks among 58 million citizens and by the strong helping the weak it makes us all stronger” (TOWNSEND, 2007).

De acordo com Noel, “It is therefore not possible to attribute the general evolution to a single factor, whether it is an increase in the incidence of poverty, an economic shock, new orientations from experts, a wave of mobilization, or partisan changes” (2005, p.319) . Todos estes fenômenos contribuíram para que o consenso, até então dominante, fosse repensado e que a pobreza ganhasse importância nos debates, econômicos e políticos, em todo o mundo. Mas cabe ressaltar que este não foi, como na década de 80, um movimento de negação da ideologia anterior: não houve nenhuma ruptura com paradigma neoliberal. Foi construído, no campo progressista, um novo consenso sobre o desenvolvimento social, denominado Terceira Via, por Giddens (2005) e outros.

---

<sup>2</sup> Este tratado definia o critério de convergência entre os países membros: todos deveriam buscar um déficit público de não mais 3% do PIB, uma dívida pública de no máximo 60% do PIB e uma inflação até, no máximo, 1,5 pontos percentuais acima das três menores inflações de países membros (NOEL, 2005).

Cabe destacar, entretanto, que este novo paradigma manteve-se marcadamente neoliberal. Era a redução da pobreza, e não a igualdade social, o objetivo primeiro das políticas sociais. E a proteção social não era mais vista como direito, social e universal, e sim como uma safety net mínima que impede a destituição, mas não necessariamente a pobreza (NOEL, 2005). Nas palavras de Jobert e Théret (1994), “Neoliberalism replaced this ideal [equality] by the more limited notion of solidarity and it made poverty and exclusion, rather than inequality, the central social issues”. Já Giddens (2005), um dos principais teóricos deste novo consenso, redefiniu “equality as inclusion and inequality as exclusion”. Nada mais próximo, portanto, da concepção de Milton Friedman sobre igualdade: “A society that puts equality—in the sense of equality of outcome—ahead of freedom will end up with neither equality nor freedom” (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R.; 1990, p. 148). Assim, as políticas sociais defendidas por este novo consenso devem ser entendidas como políticas marcadamente neoliberais em sua abordagem conceitual. Para além de serem combinadas com políticas econômicas ortodoxas, o próprio desenho destas políticas tinha prevalência neoliberal e conservadora, como discutiremos nos parágrafos a seguir.

Este novo consenso, construído tanto por organismos multilaterais quanto por governos nacionais de um naipe distinto, nos anos 90, baseou-se na ideia de que a política social e a econômica deveriam ser complementares. E mais, que a proteção social justifica-se quando impacta, de forma positiva, o cenário econômico. Ou seja, o sistema de proteção social torna-se importante na medida em que contribui para o completo desenvolvimento capitalista.

Surge, então, dentro deste novo consenso, um novo framework teórico para políticas de proteção social, o social risk management (gestão social do risco), desenvolvido pelo Banco Mundial. De acordo com este framework, as crises financeiras do fim dos anos 90 evidenciaram não só a importância da proteção social, mas também a ineficiência dos sistemas existentes (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000). Seria preciso repensar toda a ideia de proteção social, até então muito baseada na universalidade jamais alcançada, e mais ainda, discutir novas políticas, mais eficientes na redução da pobreza e menos baseadas no gasto público e na intervenção, governamental (HOLZMANN, JORGENSEN,

2000). Assim como outros teóricos neoliberais de períodos anteriores, Holzmann e Jorgensen (2000) também entendiam que os sistemas de proteção social, nos moldes tradicionais, existentes na Europa, falharam como instrumentos de redução da pobreza ao tornarem parte da população, os beneficiários de programas do governo, dependentes dessa ajuda e incapazes de romperem, por sua própria vontade, e trabalho, o ciclo de pobreza em que se encontravam. Para os teóricos deste novo paradigma, a pobreza estava associada à irresponsabilidade individual ou à incapacidade de mitigar riscos; as origens estruturais da pobreza eram, então, ignoradas (DEACON, 2006).

Tendo como base todas estas críticas, a gestão social do risco afirmava, então, ser tarefa da proteção social prover assistência para os mais pobres, protegendo-os dos riscos mais variados, mas não os tornando dependentes de hand-outs do governo (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000). Ao contrário do paradigma anterior, de des-individualização do risco, a ideia principal era a de responsabilizar individualmente, através da focalização de políticas/programas residuais (LAVINAS, 2013). Os programas de assistência e proteção social, deveriam proteger os mais pobres e inclui-los na sociedade.

Com este novo framework, perdeu importância a discussão sobre a expansão, nos países em desenvolvimento, dos sistemas de proteção social do tipo contributivo e os policy makers concentraram-se em prover mínimos monetários para os mais vulneráveis e inseri-los no mercado (LAVINAS, FERRAZ, 2010). Entendia-se que havia ocorrido um aumento das incertezas, resultado da globalização e do próprio desenvolvimento capitalista, mas também das mudanças demográficas, das modificações dos arranjos familiares e mesmo da urbanização. Os mais pobres estavam, nesta nova fase do capitalismo, mais expostos ao risco; era preciso, portanto, proteger, destes novos riscos, este grupo mais vulnerável e possibilitar-lhes escapar da pobreza (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000). Para tal, a gestão social do risco propunha programas focalizados nesta população específica, programas estes que deveriam dar acesso a ativos, sejam esses financeiros ou não, para que os mais pobres pudessem acessar o mercado e se proteger dos riscos inerentes ao capitalismo (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000; LAVINAS, FERRAZ, 2010). Ou seja, estes programas focalizados deveriam dar aos mais pobres a capacidade de gerir seus

próprios riscos, através da aquisição de ativos financeiros (como crédito, poupança) mas também da acumulação de capital humano (conquistado através da educação, de melhorias nas condições de saúde). O objetivo final seria, então, “a emancipação através da inserção no mercado”: o Estado, agora definido como “enabling state” e não “welfare state”, ao invés de criar dependentes, possibilitaria, aos mais pobres, a independência via a inserção no mercado capitalista (LAVINAS, FERRAZ, 2010). Para garantir essa emancipação, o recebimento de benefícios sociais tornou-se condicional, seja ao trabalho formal, seja à frequência a escola ou a postos de saúde; estas condicionalidades ilustrariam perfeitamente como este novo framework seria baseado numa agenda paternalista e seriam “a renewed assault upon the chimera of the dependency culture” (DEAN, 2007, p. 561).

Para os defensores deste framework, políticas de gestão do risco conseguiriam promover o desenvolvimento econômico, reduzir a pobreza e “enhance the welfare distribution and societal welfare without actually redistributing income among individuals” (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000). E mais, “The primary role of social policy is not the distribution of resources to provide for people's needs, but to mitigate risk and to enable people individually to manage risk” (DEAN, 2007, p. 561). Não se pretendia, assim, alcançar a igualdade, em termos de resultados, dentro das sociedades; discutia-se, apenas a igualdade de oportunidades. Também não se entendia mais a proteção social como direito social e universal, ou como parte da cidadania humana. Com isso, os sistemas de proteção universais, baseados em serviços desmercantilizados, e na solidariedade, foram abandonados como paradigma.

A gestão social do risco, adotada como estratégia de proteção social pelo Banco Mundial a partir de 2001, legitimou e instrumentalizou políticas de transferência de renda condicionada (PTCs) e de microcrédito. Entendia-se que, através da inclusão financeira, com o microcrédito, e da provisão de safety nets, como os PTCs, seria possível combater ou mitigar os riscos aos quais a população mais pobre estaria exposta e, então, criar alternativas economicamente eficientes e viáveis de reduzir os indicadores de pobreza (HOLZMANN, JORGENSEN, 2000).

Estes dois instrumentos, os PTCs e o microcrédito, adequavam-se perfeitamente ao framework, e ao novo consenso. Em primeiro lugar, ambos foram desenhados com ênfase na responsabilidade individual e apresentavam-se não como hand outs mas como hand ups. Ou seja, por trás desses dois instrumentos estavam a ideia de que cabia aos mais pobres a responsabilidade de romper com o ciclo de pobreza; o Estado, seja via microcrédito ou transferências, apenas iria ajudar. Ademais, os beneficiários deveriam cumprir com certas condicionalidades para poder “ter direito” a tais transferências ou acesso ao microcrédito. No caso dos PTCs, essas condicionalidades, em geral, estavam ligadas à educação (frequência à escola, por exemplo) e à saúde (cumprimento dos calendários de vacinação, por exemplo). Já no caso do microcrédito, como discutiremos no próximo capítulo, as condicionalidades referiam-se aos prazos de pagamento e à exigência da presença nas reuniões dos grupos de solidariedade, por exemplo. Outros pontos, também, ilustram a perfeita consonância entre a gestão social do risco e estes dois instrumentos. Ambos, por exemplo, garantiam a integração dos mais pobres ao mercado, seja como consumidores (no caso dos PTCs) ou como pequenos empreendedores (no caso do microcrédito) (IVO, 2006). E discutiam-se portas de saída, maneiras de não criar a tão temida dependência dos benefícios sociais, nos desenhos de ambos os instrumentos. No caso dos PTCs, existem prazos de permanência nos programas; já o microcrédito é, em si mesmo, o próprio caminho para a saída: investe-se em microempreendimentos que possibilitariam a superação da condição de pobreza.

Nos países desenvolvidos, estas políticas, apesar de presentes, não definiram a evolução recente dos sistemas de proteção social. Neste países, foram as políticas de *Workfare* que definiram o novo consenso. O *Workfare* baseava-se em políticas de incentivo ao trabalho e alimentava-se da mesma lógica já discutida anteriormente, ao defender que os antigos benefícios sociais criavam desincentivos para o trabalho e promoviam a “indolência” entre os beneficiários. Entendia-se, assim, ser necessário criar políticas que inserissem os mais pobres no mercado de trabalho reduzindo, então, sua dependência dos benefícios sociais. Em 1998, um relatório do PNUD afirmava “there is a consensus for active labour market policies and work for social benefits as necessary components of the social insurance system” (TOWNSEND, 2007). Nos anos seguintes, essas políticas tornaram comuns em

parte do mundo desenvolvido, notadamente nos EUA, comandados por Bill Clinton, e na Inglaterra, liderados por Tony Blair.

Nos EUA, em 1996, o governo do presidente Bill Clinton negociou uma reestruturação de um benefício voltado para famílias com crianças, criado em 1935, o Aid to Families with Dependent Children (AFDC) Criou-se um novo programa em seu lugar, o Temporary Assistance for Needy Families (TANF), que ilustra perfeitamente as políticas do *Workfare*: famílias de baixa renda, com crianças, teriam direito a uma transferência monetária, caso cumprissem certos requerimentos, como um número mínimo de horas trabalhadas por semana; o novo programa também estabeleceu um período máximo de permanência, cinco anos (TOWNSEND, 2007). O objetivo desta nova política era ajudar as famílias em situação precária, mas também torná-las auto-suficientes, via trabalho formal. Cabe destacar que o decreto que criou este novo programa tem um nome extremamente simbólico, Personal Responsibility and Work Opportunity Act; mais uma vez está presente a ideia de que a saída da pobreza é responsabilidade individual, e deve ser alcançada via trabalho.

Na Inglaterra, em 1996, ainda sob a liderança do partido conservador, foi instituída a Job-Seeker's Allowance, benefício para os desempregados que exigia, como contrapartida da transferência monetária, a participação em entrevistas de emprego e procura ativa por uma nova posição. Entretanto, foi a partir da eleição, em 1997, do Partido Trabalhista, que o *Workfare* realmente influenciou o sistema de proteção social britânico. Uma série de New Deals (novos acordos) foi posta em prática no final dos anos 90, incluindo desde os jovens até os pais solteiros, os deficientes e os idosos. De maneira geral, estes novos esquemas uniam benefícios sociais com condicionalidades, que variavam desde o trabalho formal por um certo número de horas até a participação em programas de treinamento<sup>3</sup>. Um relatório

---

<sup>3</sup> O New Deal 50 plus (Novo acordo para maiores de 50 anos), por exemplo, tinha como foco indivíduos desempregados com mais de 50 anos e combinava a ajuda na busca por emprego, e encontros com assistentes sociais, com um benefício monetário para aqueles que trabalhassem (de 60 libras para os que estivessem em posições de tempo integral e 40 libras para os que trabalhassem em tempo parcial) (DWP, 2001).

do Departamento de Trabalho e Pensões<sup>4</sup>, de 2001, resume bem o objetivo destas políticas: “welfare to work policies to provide individuals with the advice and support they need to move into work, measures to make work pay and policies to enhance skills, especially among those with basic skills needs”.

Em anos mais recentes, à ideia de gestão social do risco uniu-se a concepção de social protection floors ou pisos de proteção social, definidos pela Organização Internacional do Trabalho em 2011. De acordo com tal concepção, é necessário estabelecer uma rede de mínimos sociais em todos os países, de modo a combater a pobreza e prevenir a vulnerabilidade econômica e a exclusão social (OIT, 2011). Como no caso da gestão social do risco, o objetivo primeiro desta estratégia é redução da pobreza, e não a proteção social universal em si. Estratégias como os PTCs e o microcrédito mantiveram, então, sua centralidade em tal concepção (LAVINAS, 2013).

Em comum com os PTCs, o microcrédito e as políticas de Workfare, os pisos de proteção social também se baseiam na redução do papel do Estado a “manager of residual assistance for the incapable” (IVO, 2006, p 87). Seja nos países desenvolvidos, ou nos em desenvolvimento, não se discute a pobreza como uma questão estrutural e nem a proteção social como um direito universal. Ao contrário, os mais pobres, para estas políticas, e para o novo consenso, devem se responsabilizar por sua condição e, mais, devem cumprir com certos requerimentos para poder ter acesso a alguma forma de assistência social. Estes requerimentos, por sua vez, têm como função “ensinar” os mais pobres a viver corretamente (FREELAND, 2007). É a completa negação do sistema de bem estar social consolidado no século passado e uma quase regressão à Lei dos Pobres inglesa do século XVI. Ademais, é a consolidação de um sistema de proteção social que visa apenas garantir o perfeito funcionamento do modelo capitalista, ignorando completamente quaisquer direitos sociais universais e a redistribuição como força centrípeta ao desenvolvimento do capitalismo; é a consolidação de um *Enabling State* capitalista e neoliberal, diametralmente oposto ao do pós-Guerra. Nas palavras de Ivo (2006), “If the ethical basis of the

---

<sup>4</sup> Do inglês, Department of Work and Pensions, órgão responsável pela administração das políticas de proteção social na Inglaterra.

commitment to eradicate poverty cannot be translated into the production of effective rights and security for individuals, then it is an ideological mechanism for the hegemonic consolidation of the neoliberal project of minimal state”

## 2. Microfinanças: instrumento de proteção social ou redução da pobreza?

Just like food is; credit is a human right.<sup>5</sup>

Com a consolidação do *framework* de *social risk management* (como definido por Holzmann e Jorgensen [2000]), e num contexto de dominação do pensamento neoliberal desde fins dos anos 80, um novo instrumento de combate à pobreza e proteção social, intitulado microcrédito, ganha centralidade tanto na discussão teórica sobre políticas sociais quanto nas políticas de desenvolvimento desenhadas e aplicadas por organismos internacionais em países em desenvolvimento.

Entende-se por microcrédito empréstimos de baixo valor (em geral, menos de 100 dólares) para grupos vulneráveis (principalmente, mulheres que vivem em regiões rurais) sem exigência de colateral (HULME; MOSLEY, 1996; ARMENDARIZ DE AGHION; MORDUCH, 2005). A estas três características básicas, soma-se também a concepção de que tais empréstimos devem ser empregados no estabelecimento ou fortalecimento de microempreendimentos produtivos e não devem ser utilizados para financiar o consumo (GULLI, 1998). A ideia central em que se baseia o microcrédito é a de que ao conceder um empréstimo a uma família pobre, mais especificamente às mulheres, propiciar-se-lhes-ia uma oportunidade de sair da pobreza, investindo em um micro empreendimento produtivo (ARMENDARIZ DE AGHION, MORDUCH, 2005). O microcrédito possibilitaria, então, o rompimento do ciclo de pobreza de uma maneira eficiente, sem redistribuição drástica de renda ou necessidade de intervenção estatal (BATEMAN, 2012). Nas palavras de Muhammad Yunus, tido como “pai” do microcrédito, “ (...) low income, more credit, more investment, more income” (HULME; MOSLEY, 1996, p.108).

---

<sup>5</sup> Fala proferida por Muhammad Yunus por ocasião do recebimento de um prêmio da Stromme Foundation, em 26 de setembro de 1997, em Oslo, Noruega.

De iniciativas pontuais nos anos 70 em países latino-americanos e asiáticos<sup>6</sup> à consagração nos anos 2000, com o ano de 2005 sendo denominado *Ano Internacional do Microcrédito* e com o Prêmio Nobel da Paz sendo atribuído ao seu demiurgo, Muhammad Yunus, em 2006, o microcrédito transforma-se em um movimento global. Mais que isso, conquista, com uma retórica impecável, baseada em histórias de superação e sucesso, economistas, ativistas, governos e organizações das mais diversas posições no espectro político. O microcrédito legitima-se como instrumento de mudança social junto ao grande público e também à academia: “the movement has captured the public imagination, drawn billions of dollars in financing, reached millions of customers, and garnered a Nobel Prize” (ROODMAN, MORDUCH, 2009). Aqueles mais à esquerda foram atraídos pela ideia de empoderamento dos mais pobres, principalmente das mulheres. Já para os mais conservadores, o papel secundário do Estado e a centralidade da questão do empreendedorismo individual representaram o grande diferencial. E neste processo de promoção deste novo instrumento e de sua consolidação como ferramenta crucial para o desenvolvimento, o microcrédito transforma-se em microfinanças, englobando não apenas empréstimos, mas também diversos programas de seguros e de poupança, sempre focados nas camadas mais pobres da população.

Nas próximas páginas, iremos tratar justamente deste processo de mutação e de fortalecimento das microfinanças no cenário mundial. A primeira seção terá como foco as origens do movimento nos anos 70 e 80 e também discutirá as bases teóricas em que o movimento apoiou-se. Em seguida, discutiremos a fase de expansão mundial do movimento, já nos anos 90, e também abordaremos as divergências internas ao próprio movimento relacionadas à comercialização e ao cumprimento de sua missão social. Daremos ênfase, então, à década de consagração das microfinanças, os anos 2000, e também às primeiras críticas ao movimento. Finalmente, terminaremos este capítulo analisando os caminhos que se apresentam para as microfinanças em nível mundial, além de levantar algumas questões que serão aprofundadas no terceiro capítulo.

---

<sup>6</sup> Foram experiências pioneiras as iniciativas do Grameen Bank em Bangladesh, do Self Employed Women’s Association Bank na Índia e da ACCION Internacional no Brasil (HELMS, 2006).

## 2.1. Anos 70 e 80: as origens

My experience working in the Grameen Bank has given me faith; an unshakeable faith in the creativity of human beings. It leads me to believe that humans are not born to suffer the misery of hunger and poverty. (...) I have come to believe, deeply and firmly, that we can create a poverty-free world, if we want to. I came to this conclusion not as a product of a pious dream, but as a concrete result of experience gained in the work of the Grameen Bank. (YUNUS, 2007, p. xviii)

A ideia de microempréstimos para os mais pobres não é recente: do “*pasanaku*”<sup>7</sup> praticado nos altiplanos bolivianos às cooperativas de crédito no século XIX na Alemanha, o microcrédito já era praticado em diversos cantos do mundo por séculos. Por não possuírem ativos que pudessem ser utilizados como colaterais, e tampouco possuírem um histórico de crédito, os mais pobres permaneceram às margens do sistema financeiro desde seus primórdios. Assim, seja via instituições formais ou arranjos informais, a provisão de crédito focada na população mais pobre sempre teve como objetivo atender a este grupo excluído dos serviços financeiros comerciais tradicionais.

Talvez um dos exemplos mais bem sucedidos de iniciativas similares ao microcrédito sejam as cooperativas de crédito alemãs, que se expandiram de forma impressionante por toda a Europa a partir da década de 70 do século XIX. Nas palavras de Plunkett, as cooperativas “perform the apparent miracle of giving solvency to a community composed almost entirely of insolvent individuals” (PLUNKETT, 2007, P. 195-196 *apud* GUINNANE, 1994, p. 45). Através de um sistema baseado em relações pessoais, e não na dotação de colaterais, as cooperativas de crédito alemãs possibilitaram que pequenos fazendeiros e comerciantes, antes excluídos do sistema bancário, tivessem acesso a crédito. Uma ressalva, porém, deve ser feita: as cooperativas, além de emprestarem, também coletavam depósitos, e com isso, conseguiam se autofinanciar (GUINNANE, 1994). Assim, além de instituições de microcrédito, estas atuavam também como instituições de micropoupança.

---

<sup>7</sup> É um sistema de financiamento e poupança, tradicional de comunidades do altiplano boliviano. Baseia-se na confiança grupal e na cooperação. Para mais detalhes, ver Hulme e Mosley (1996, cap. 10).

Arranjos informais de microcrédito, como o “pasanaku” boliviano ou o “tandas” mexicano, eram frequentes em comunidades tradicionais latino-americanas. Mas foram programas de empréstimos para pequenos agricultores que criaram as primeiras instituições formais de microcrédito na América Latina: essas iniciativas, datadas do período pós-Guerra, foram resultado de investimentos de países desenvolvidos e de organizações multilaterais e pretendiam aumentar a produtividade na área rural (ADAMS, VON PISCHKE, 1991). Entre os anos de 1950 e 1970, instituições como o Banco Mundial e o Banco InterAmericano de Desenvolvimento (BID) apoiaram a criação de bancos de desenvolvimento rural em vários países em desenvolvimento, que exemplificavam com perfeição o tipo de intervenção em voga, denominado por Adams e Von Pischke (1991) de “supply-led finance”. Estas instituições eram abastecidas de fundos advindos ou de organizações internacionais de desenvolvimento ou mesmo dos governos dos próprios países e emprestavam, a taxas subsidiadas, para um grupo específico, os agricultores pobres. Não havia iniciativas relacionadas à poupança e, para Adams e Von Pischke (1991), esta seria uma das razões primeiras da falha destes bancos e destes tipos de intervenção: os mais pobres não necessitavam de débitos e sim, de poupar. Para os autores, “debt is not an effective tool for helping most poor people enhance their economic condition – be they operators of a small farm or microenterprises, or poor women” (ADAMS, VON PISCHKE, 1991, p. 18).

Em um artigo denominado “Microenterprise Credit Programs: Deja Vu”, estes dois autores destacam as similaridades entre os antigos programas de crédito rural, já desacreditados em 1991, quando o artigo foi publicado, e os novos programas de microcrédito para pequenos empreendedores, que ganhavam destaque naquela época. Apesar de entenderem ser importante a expansão de serviços financeiros, principalmente no ramo da poupança, para os mais pobres, Adams e Von Pischke não acreditavam que os novos programas de microcrédito conseguiriam realizar tal feito.

E quais eram esses ‘novos’ programas de microcrédito, para pequenos empreendedores, discutidos por Adams e Von Pischke? Nos anos 70, programas experimentais em países em desenvolvimento inovaram ao oferecer pequenos empréstimos para mulheres pobres

poderem criar, ou expandir, pequenos negócios. O exemplo mais citado entre estes programas é o Grameen Bank, criado em 1983 em Bangladesh por um economista, Prof. Muhammad Yunus<sup>8</sup>, mas também foram pioneiras as instituições ACCION International, na América Latina, e Self-Employed Women's Association Bank, na Índia (HELMS, 2006). Todas essas iniciativas pioneiras focavam na concessão de pequenos empréstimos para mulheres pobres, sem exigência de um colateral e utilizando um sistema de garantia moral mútua, baseado em grupos de solidariedade (HELMS, 2006). Cada membro do grupo assumia uma responsabilidade conjunta pelo pagamento de todos os empréstimos. Estes, por sua vez, deveriam ser utilizados em empreendimentos produtivos (ARMENDARIZ DE AGHION; MORDUCH, 2005; GULLI, 1998). Em comum, estas três iniciativas pioneiras, apresentadas em detalhe nos próximos parágrafos, também possuíam o fato de serem organizadas por ONGs e de se comprometerem com a redução da pobreza e com o empoderamento das mulheres pobres.

A história do Grameen Bank, contada e recontada por Muhammad Yunus e muitos outros<sup>9</sup>, tornou-se conhecida em todo o mundo e representa, no discurso oficial, a gênese do movimento atual de microfinanças. Em 1976, Prof. Yunus, então professor de economia na Universidade de Chittagong, e recém-egresso de um doutorado em Economia nos EUA, realizou uma série de experimentos, emprestando pequenas quantias para moradores de um vilarejo próximo, Jobra, no sul de Bangladesh. Os resultados foram surpreendentes: apesar do valor quase simbólico dos empréstimos (27 dólares à época), os moradores de Jobra conseguiram utilizá-los de maneira produtiva e expandiram seus negócios. O retorno destes empréstimos foi surpreendentemente positivo: os moradores não só pagaram sem atrasos, como também agradeceram efusivamente a Yunus. Com tais resultados em mãos, Prof. Yunus convenceu o Banco Central de Bangladesh a apoiar uma iniciativa pioneira, um banco focado nos mais pobres, que viria a ser conhecido como Grameen Bank. Com o apoio do International Fund for Agriculture and Development (IFAD), da Fundação Ford e

---

<sup>8</sup> Em 1990, Prof. Yunus foi entrevistado em um importante programa da TV norte-americana, o 60 Minutes da CBS. Este talvez seja um dos marcos importantes para a popularização do modelo de microcrédito adotado pelo Grameen Bank e para a consagração de Yunus como o pai do microcrédito.

<sup>9</sup> O livro de Armendariz De Aghion e Morduch, *Economics of Microfinance*, por exemplo, reproduz esta história, assim como diversas entrevistas de Yunus, incluindo seu discurso na ocasião de entrega do Prêmio Nobel da Paz em 2006.

de governos da Noruega, Suécia e Países Baixos, o Grameen Bank foi fundado formalmente em 1983. Em 1991, o número de clientes havia ultrapassado um milhão em todo o país. Aos grupos de solidariedade, base do modelo do Grameen Bank, foi atribuído o sucesso deste modelo de microcrédito: este formato tornava possível a oferta de empréstimos a taxas de juros mais baixas que as cobradas por agiotas e sem que colaterais fossem necessário.

A ACCION International, citada por Adams e Von Pischke (1991) como exemplo de instituição inovadora de microcrédito, também inicia suas operações nesta época. Fundada em Caracas, Venezuela, em 1961, tinha como foco original a pobreza urbana na América Latina. Em seus primórdios, era uma organização sem fins lucrativos, liderada por estudantes voluntários, que atuava em favelas de Caracas. Uma década mais tarde, em 1973, a ACCION começou a distribuir os primeiros empréstimos. Ainda no primeiro ano, a baixíssima taxa de inadimplência<sup>10</sup> impressionou e possibilitou a expansão das operações da ACCION por toda a América Latina. Nos anos 80, programas de microcrédito foram fundados em mais de 14 países e a ACCION estabeleceu-se como um importante *player* no cenário internacional do microcrédito. Assim como o Grameen Bank, a ACCION adotava o formato de grupos de solidariedade: os clientes faziam parte de um grupo e se corresponsabilizavam pelos empréstimos dos membros de seus grupos. O curtíssimo prazo dos empréstimos, assim como as visitas frequentes de membros da ACCION aos microempreedimentos apoiados, garantiam a ausência, na prática, de inadimplência.

Ainda nos anos 70, na Índia, a Self Employed Women's Association (SEWA), uma associação de mulheres que trabalhavam por conta própria, estabeleceu-se como instituição de microcrédito importante e original naquele país. Fundada em 1972, em Gujarat, tinha como objetivo original apoiar estas mulheres na luta por melhores condições de trabalho, por maiores rendas e por acesso a serviços básicos<sup>11</sup>. Em 1973, diante da exclusão vivenciada por estas mulheres no sistema bancário tradicional, a SEWA fundou uma cooperativa de crédito e estabeleceu-se como uma instituição bancária para mulheres

---

<sup>10</sup> De acordo com a ACCION, no primeiro ano, a taxa de pagamento foi de 99,5%.

<sup>11</sup> Para mais informações, ver [http://www.sewa.org/About\\_Us\\_History.asp](http://www.sewa.org/About_Us_History.asp).

pobres e trabalhadoras autônomas. O microcrédito adequava-se, assim, à missão original desta associação, já que, nas palavras de sua fundadora, Ela Bhatt, “the poor women must have money in their own pockets, so they are no longer bonded against their will to the local money lender, contractors, landlords or social structure. (...) It is organized economic strength that helps them to exercise their political rights and resist oppressive social forces” (BHATT, 2000, p. 8). Entre 1972 e 2012, 1,7 milhão de mulheres estiveram envolvidas com a SEWA e suas operações estavam presentes em para outras 14 províncias da Índia para além de Gujarat e seis países do Sul da Ásia (Sri Lanka, Nepal, Butão, Bangladesh, Paquistão e Afeganistão) (SELF EMPLOYED WOMEN'S ASSOCIATION, 2012).

Estas três experiências, apesar das origens diferentes, seja geográfica ou institucional, tinham em comum a missão social de reduzir a pobreza e de empoderar as mulheres mais pobres. O sucesso alcançado pelas três organizações influenciou diversos outros experimentos em todo o mundo nos anos 80 e 90 (HELMS, 2006). As baixas taxas de inadimplência e as altas taxas de participação eram interpretadas como claro indicador deste sucesso. Alardeava-se, também, a eficácia do microcrédito no combate à pobreza: Prof. Yunus, talvez o maior propagandista desta ideia, desde a década de 80, afirmava que a nova geração só conheceria a pobreza em museus (YUNUS, 1997).

### ***2.1.1 – O microcrédito, a ideologia neoliberal e o monetarismo econômico***

Do ponto de vista teórico, é importante destacar que o construto teórico em que se baseia o microcrédito está fundamentado em dois princípios muito caros à ideologia neoliberal e ao monetarismo econômico que dominaram o cenário político e econômico na década de 80: a importância do crédito e responsabilidade individual. Portanto, o “surgimento” do microcrédito e seu acolhimento por parte da comunidade internacional devem ser compreendidos também a partir deste ponto de vista: não foi apenas o sucesso dessas iniciativas pioneiras que garantiu este acolhimento, mas também o perfeito encaixe com a ideologia, e um certo tipo de teoria econômica, defendidos, à época, pelos governos dos países desenvolvidos e pelas instituições multilaterais de desenvolvimento.

Milton Friedman, expoente máximo do monetarismo, afirmava que “the poor stay poor not because they are lazy, but because they have no access to capital” (SMITH, TRUMAN, 2007, p. 34). Esta citação, repetida incansavelmente por aqueles que defendem a importância do microcrédito, resume a centralidade do acesso ao capital para os monetaristas. De Soto (1986), analisando o caso latino-americano, afirmava que o capitalismo não havia se desenvolvido plenamente nesta região, porque os mais pobres não conseguiam gerar capital por não terem acesso ao crédito. Este acesso, por sua vez, era bloqueado por falta de direitos de propriedade bem definidos: os pobres tinham ativos, mas não conseguiam utilizá-los como colateral por não terem sua posse legal (DE SOTO, 1987). Caso tivessem acesso ao crédito, e portanto gerissem capital, os mais pobres poderiam beneficiar-se da economia capitalista plenamente (DE SOTO, 1987).

A questão do individualismo e da responsabilidade pessoal também é central ao microcrédito e muito cara à visão neoliberal: a pobreza é uma questão individual e não estrutural. O microcrédito, ao empoderar os mais pobres e dar a eles responsabilidade sobre sua renda e seu trabalho, seria uma alternativa ótima ao sistema de proteção social existente à época nos países desenvolvidos. Para Friedman, este sistema não apenas era extremamente ineficiente, mas também prejudicial à própria sociedade: “They weaken the family; reduce the incentive to work, save, and innovate; reduce the accumulation of capital; and limit our freedom” (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R.; 1990, p. 127). A proposta de Milton Friedman para renovar as políticas de proteção social era centrada na ideia de um imposto de renda negativo: quem recebesse menos que um dado limiar de renda, via rendimentos do trabalho, receberia uma complementação do governo, que teria um valor máximo. Para este autor, esta seria uma maneira mais eficiente de lidar com a questão da pobreza, já que incentivaria o trabalho, reduziria a burocracia e preservaria a responsabilidade individual (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R.; 1990). Os paralelos do microcrédito com o imposto de renda negativo são bem evidentes: os pobres, em ambos os casos, são incentivados a trabalhar e devem se responsabilizar pelo rompimento de seu próprio ciclo da pobreza. Em ambos os casos, o papel do Estado, e da burocracia relacionada à proteção social, é minimizado.

As histórias de sucesso e superação pessoal destas primeiras experiências encantavam. Os resultados, mensurados pelas taxas de inadimplência e pelas taxas de participação, eram extremamente positivos. Mas, acima de tudo, parecia haver-se encontrado o instrumento que se encaixava perfeitamente na ideologia dominante: o microcrédito era eficiente, próspero e organizado por instituições privadas. Ademais, o microcrédito não era um *hand-out*: utilizando uma máxima muito conhecida, o microcrédito ensinava os pobres a pescar, e não dava o peixe. Eram os próprios pobres que iriam romper com o ciclo de pobreza, via seu próprio esforço pessoal e sua capacidade empreendedora.

Não foi nenhuma surpresa que a comunidade internacional de *policy makers*, desde as instituições multilaterais de desenvolvimento a governos dos mais diferentes países e renomados economistas, tenha abraçado o microcrédito como instrumento de redução da pobreza e de proteção social. Com isto, pode-se compreender a proliferação de programas de microcrédito nos anos 90. Com doações advindas das mais diversas instituições internacionais, instituições de microcrédito surgiram em todo o mundo em desenvolvimento e criou-se um verdadeiro movimento de apoio e defesa deste novo instrumento de redução da pobreza.

## **2.2. Anos 90: expansão e divergências**

(...) we are celebrating the freeing of credit of the bondage of collateral. This summit is to pronounce good-bye to the era of financial apartheid. (...) This summit is to guarantee every poor person the chance to undertake responsibility to establish his and her own human dignity. (...) This summit is about creating a process which will send poverty to the museum. (YUNUS, 1997)

Uma primeira evidência da importância adquirida na comunidade internacional pelo microcrédito foi a criação do *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) em 1995. Este grupo, criado a partir de esforços do Banco Mundial, tinha como objetivo primeiro coordenar o apoio internacional e as doações a iniciativas de microcrédito.

Em 1997, 2.900 delegados, pertencentes a 137 países de todo o mundo, reuniram-se em Washington para o primeiro *Microcredit World Summit*. Contando com a participação e o apoio de chefes de Estado e de organizações multilaterais, os delegados presentes comprometeram-se em expandir o acesso ao crédito para 100 milhões de pobres até 2005. Com grande repercussão na mídia, e apoio declarado até mesmo da então Primeira Dama dos EUA, Hillary Clinton, o *Microcredit World Summit* apresentou ao mundo o microcrédito como ferramenta inovadora e efetiva de redução da pobreza. Nas palavras de Hillary Clinton, “microcredit is an invaluable tool in alleviating, poverty, promoting self-sufficiency , and stimulating economic activity in some of the world's most destitute and disadvantaged communities”<sup>12</sup>.

O microcrédito, como instrumento de redução da pobreza, estava consagrado internacionalmente. Evidência clara desta consagração é o relatório da ONU de 1998<sup>13</sup>: “in many countries microcredit programmes have proved to be an effective tool in freeing people from poverty and have helped to increase their participation in the economic and political processes of society” (p. 3). Além de proclamar a importância do microcrédito para a erradicação da pobreza, a ONU, neste relatório, conclamou governos e organismos internacionais a apoiarem iniciativas relacionadas ao microcrédito e aos microempreendimentos produtivos, destacando sua importância para o crescimento econômico sustentável de países em desenvolvimento.

A criação do CGAP, conjuntamente com o relatório da ONU e a *Microcredit World Summit*, contribuíram de maneira seminal para a promoção do microcrédito como instrumento de redução da pobreza. A partir daí, a importância do microcrédito foi reafirmada em conferências organizadas por diferentes entidades internacionais. Estas

---

<sup>12</sup> Fala proferida pela então primeira dama dos Estados Unidos, Hillary Clinton, na Microcredit Summit de 1997, realizada em Washington, D.C. A transcrição dessa fala pode ser encontrada em [http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/First\\_Lady/html/generalspeeches/1997/19970919-16145.html](http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/First_Lady/html/generalspeeches/1997/19970919-16145.html) [acesso em set. 2013].

<sup>13</sup> Este foi o primeiro relatório sobre o tema de microcrédito elaborado pelo Secretariado Geral da ONU e seu desenvolvimento foi resultado de um pedido da Assembleia Geral da ONU, em sua 52<sup>a</sup> sessão.

também incluíram o microcrédito em suas políticas de desenvolvimento social e expandiram o apoio financeiro a iniciativas correlatas (BATEMAN, 2010).

Os primeiros trabalhos acadêmicos focados na avaliação do impacto do microcrédito também datam deste período. Até então, contava-se apenas com evidências de sucesso de algumas instituições, como o Banco Solidário na Bolívia e o Grameen Bank em Bangladesh. Mensurava-se este sucesso via o número de pessoas atendidas e a quantidade de empréstimos: o Banco Solidário, por exemplo, atendia a 67 mil clientes em 1998 e o Grameen Bank, a dois milhões com um portfólio de 2,1 bilhões de dólares (ONU, 1998). Entretanto, não existiam estudos de impacto que mensurassem a contribuição do microcrédito para a erradicação da pobreza. Contava-se apenas com estudos das próprias instituições de microcrédito. O Grameen Bank, por exemplo, afirmava que 5% de seus clientes saíam da pobreza todos os anos (YUNUS, 2007; ROODMAN; MORDUCH, 2009).

Um dos primeiros trabalhos pioneiros sobre microcrédito foi o livro *Finance Against Poverty* de David Hulme e Paul Mosley em 1996. Os autores, ambos especialistas em desenvolvimento e consultores internacionais, reuniram diversos estudos em um livro, que representa o estado da arte das primeiras análises de microcrédito até a metade dos anos 90. As evidências de impacto coletadas pelo livro, porém, são esparsas e não muito positivas: o microcrédito, em geral, tem impactos positivos sobre a renda das famílias beneficiárias, mas são as famílias não-pobres as que, de fato, se beneficiam desse tipo de empréstimo (HULME; MOSLEY, 1996; CHOWDHURY, 2009; DUVENDACK et al., 2011).

Em 1998, Shahidur Khandker, economista de Bangladesh que trabalhava no Banco Mundial à época, conjuntamente com Mark Pitt, professor da Universidade de Brown e também consultor internacional, publicaram um artigo no *Journal of Political Economy*, em que mensuravam o impacto do microcrédito sobre as condições de vida da população. Foram analisados três programas de microcrédito em Bangladesh - o Grameen Bank, o BRAC e o Bangladesh Development Board -, a partir de dados de uma pesquisa domiciliar

realizada no país, pelo Banco Mundial, entre 1991 e 1992. A partir de técnicas econométricas avançadas<sup>14</sup> e de um desenho quase-experimental, os autores encontraram resultados positivos e significativos, que impactaram toda a comunidade internacional, e não apenas a acadêmica (PITT; KHANDKER, 1998; ROODMAN; MORDUCH, 2009). De acordo com Pitt e Khandker (1998), haveria uma relação causal positiva e significativa entre o recebimento de microcrédito e variáveis como a oferta de trabalho, a matrícula dos filhos na escola, o consumo *per capita* e a posse de ativos produtivos. Este trabalho também concluiu que o impacto do microcrédito seria superior caso fossem as mulheres as recipientes dos empréstimos (PITT; KHANDKER, 1998). Apesar das críticas subsequentes, este artigo permanece uma referência seminal na literatura de microcrédito e é reconhecido como um dos estudos mais importantes do gênero por inúmeros pesquisadores (DUVENDACK et al., 2011).

Às evidências empíricas positivas encontradas por tais trabalhos, uniram-se as evidências anedóticas apresentadas pelas diversas instituições de microcrédito. Juntas, estas contribuíram de maneira decisiva para a promoção deste instrumento no combate à pobreza e para a sua consolidação dentro do novo paradigma de política social. A expansão do modelo do Grameen Bank por todo o mundo também foi decisiva, assim como experiências bem sucedidas em toda a América Latina, com destaque para a experiência boliviana, que será discutida em profundidade no capítulo 3.

### ***2.2.1 – Do microcrédito às microfinanças***

Conjuntamente com a consolidação da importância do microcrédito no âmbito das políticas sociais na década de 1990 e com a rápida expansão de instituições por todo o mundo, um novo termo foi cunhado: microfinanças. Já não se discutia apenas o provimento de pequenos empréstimos, mas também de microsseguros e de contas- poupança. A nova terminologia, porém, não indicava apenas uma modificação no escopo dos serviços

---

<sup>14</sup> Os autores utilizaram o método de máxima verossimilhança com informação limitada. Para mais informações, ver Pitt e Khandker (1998).

oferecidos, senão na própria concepção da função primeira das instituições financiadoras (as IMFs, instituições de microfinanças). A década de 1990 assistiu, para além da franca expansão das IMFs, um esforço rumo ao autofinanciamento e à comercialização.

Até então, as IMFs eram basicamente iniciativas organizadas em torno de ONGs internacionais e dependentes de doações, advindas de organismos multilaterais e de países desenvolvidos. Entretanto, esta dependência das doações, por financiamento externo, foi criticada: entendia-se que as IMFs apenas poderiam expandir-se por todo o mundo, caso se tornassem auto sustentáveis, independentes de quaisquer fundos externos (RODBINSON, 2001). A quantidade de fundos para doações era limitado e isto, por sua vez, limitaria a expansão do crédito para os mais pobres, portanto a solução seria reformular o modelo até então em voga, baseado, principalmente, no Grameen Bank. Nas palavras de Bateman e Chang (2012), “reconstitute microfinance as a privately-owned, profit-driven business model” (p.15). As IMFs tornaram-se, então, bancos que provinham serviços financeiros em escala massiva para as camadas pobres das populações de várias partes do mundo (CHRISTEN, 2000). A lucratividade tornou-se objetivo declarado: era preciso lucrar para financiar mais empréstimos. Para Rhyne (1998), “sustainability is but the means to achieve its outreach” (p. 7).

Cabe destacar que os principais defensores desta reformulação, notadamente Maria Otero, Elizabeth Rhyne e Marguerite Robinson<sup>15</sup>, estavam diretamente ligadas ao movimento de microfinanças e à comunidade internacional de doadores: Otero foi presidente da ACCION de 2000 a 2009, e havia anteriormente trabalhado na USAID<sup>16</sup>; Rhyne também trabalhou na USAID, de 1994 a 1998, e foi vice-presidente da ACCION de 2000 a 2008; por fim, Robinson é professora de Desenvolvimento em Harvard, membro do Conselho da Fundação MasterCard e trabalhou como consultora junto a várias IMFs, como o BRI, de Bangladesh.

---

<sup>15</sup> Ver Otero e Rhyne (1994) e Robinson (2001).

<sup>16</sup> A US Agency for International Development investe, desde 1961, em projetos de desenvolvimento em países pobres.

Também é importante sublinhar a época em que este esforço de reformulação das IMFs ocorreu: os anos 1990. Nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, este foi um período marcado por políticas de “ajustes estruturais”, baseadas no Consenso de Washington e caracterizadas por uma maior liberalização dos mercados, pela privatização de empresas estatais e pela redução dos gastos públicos (TOWNSEND, 2002). O movimento de reformulação do modelo de microcrédito encaixa-se perfeitamente neste momento. Também nas políticas sociais, buscava-se maior eficiência e menor dependência de fundos internacionais. A comercialização das IMFs deve ser entendida, portanto, como parte integrante de todo o processo de “ajuste estrutural” e de consolidação de um neoliberalismo econômico em todo o mundo.

O exemplo maior nessa trajetória talvez tenha sido a experiência do BancoSol na Bolívia, que foi regulamentado como banco já em 1992 (HULME; MOSLEY, 1996). De uma ONG fundada por organizações de ajuda internacional a um banco especializado nas camadas mais pobres, sustentável e eficiente, a trajetória do BancoSol inspirou a criação de instituições similares por todo o mundo (MACLEAN, 2005).

Cabe destacar que foi na América Latina que a comercialização mais afetou o mercado de microcrédito: “A commercial approach to microfinance appears to dominate in much of Latin America and a true market for microfinance has developed in many countries of the region” (CHRISTEN, 2000, p. 8). Esta comercialização, definida por Christen (2000) como o estágio final das microfinanças, incluía a regulamentação, o aumento da competição entre as diferentes IMFs e um foco maior na lucratividade. Ainda de acordo com este autor, na América Latina, em 1999, 53% dos clientes de microfinanças eram atendidos por IMFs regulamentadas, instituições como os Fondos Financieros Privados (Fundos Financeiros Privados) na Bolívia, que obedeciam a uma legislação específica e eram fiscalizadas por órgãos especializados do governo (CHRISTEN, 2000; MACLEAN, 2005). Christen (2000) também destaca a importância dada a partir de então à dimensão do lucro: as IMFs comerciais não apenas tinham entre seus objetivos o lucro, como alcançavam taxas de retorno relativamente altas. O quadro ao final dos anos 1990, principalmente na América Latina, era caracterizado, portanto, por uma forte expansão da comercialização do setor do

microfinanças; as IMFs já não se preocupavam em se revestir de um objetivo social, de um propósito caridoso, organizando-se como ONGs, ao contrário, apresentavam-se como instituições bancárias, bancos do povo.

Diante deste processo de comercialização, duas visões bem diferentes passam a polarizar o debate entre especialistas e entre as próprias instituições: qual deveria ser o principal foco das IMFs? A sustentabilidade financeira ou o cumprimento de sua missão social de redução da pobreza (GULLI, 1998)? O Grameen Bank, personificado na figura de seu fundador, Prof. Yunus, estava alinhado à segunda visão: “If we are looking for one single action that will enable the poor to overcome their poverty, I would go for credit” (1994). O crédito deveria ser visto como uma “arma” para o empoderamento dos mais pobres (DICHTER, 2010). Já o CGAP e o próprio Banco Mundial entendiam ser a sustentabilidade o objetivo primeiro que as IMFs deveriam buscar: “There is near unanimous consensus that financial sustainability is a crucial gauge of the success of microfinance institutions” (HASHEMI, 2007, p. 1). Por sustentabilidade, os defensores desta corrente entendiam a não dependência de doações internacionais, ou seja, a sustentabilidade financeira. Em jogo, dois modelos bem contrastantes que definiriam os caminhos a serem tomados pelas IMFs, que, juntas, eram agora formavam uma indústria, em franca expansão, e mais, extremamente lucrativa.

Será que as novas IMFs, organizações bancárias regulamentadas e comerciais, realmente viriam a contribuir para a redução da pobreza? E será que as IMFs originais, ainda organizadas como ONGs e dependentes de doações, teriam fôlego para cumprir exitosamente sua missão social? Diversos estudos empíricos tentaram analisar o *trade-off* entre tal missão social e a sustentabilidade financeira das IMFs.

### **2.2.2 – Avaliando as IMFs**

Rhyne (1998) cita um estudo empírico de 1995 com 11 IMFs que analisou a relação entre o nível de pobreza dos clientes (medido através do tamanho dos empréstimos) e a viabilidade financeira das instituições. Tal estudo não encontra relação alguma entre essas duas variáveis, corroborando o argumento de que, mesmo em áreas muito pobres e rurais, seria

possível manter IMFs sustentáveis e eficientes (RHYNE, 1998). Para a autora, mais do que um debate acerca do foco principal das IMFs, este seria um debate sobre o subsídio ou não às taxas de juros, afinal a sustentabilidade financeira só seria alcançada quando se cobrassem juros que cobrissem todas as despesas financeiras e permitissem o reinvestimento e o crescimento. Para a autora, “Those who let go of sustainability in the name of reaching the poor are saying in effect that the poor cannot fully pay for their borrowing” (RHYNE, 1998). Apesar desta posição, Rhyne (1998) afirma que as IMFs não deveriam buscar apenas a sustentabilidade financeira, esta deveria ser vista como uma maneira de expandir o número de pobres atendidos por iniciativas de microfinanças.

Num reflexão posterior sobre os efeitos da comercialização, a autora destaca como é tênue a separação entre “socially motivated microfinance and purely profit motivated consumer lending” (RHYNE, 2001, p.3) e também responsabiliza a própria indústria por definir o caminho a ser tomado: “The burden is on microfinance profession to define and promote good, ethical practice in an effective way” (RHYNE, 2001, p. 24). Cabe destacar que a própria autora, como já explicitado anteriormente, faz parte da “microfinance profession”.

Também membro da indústria de microfinanças, Christen realizou um estudo em 2000 para o CGAP com o objetivo de analisar a questão da comercialização, especificamente na América Latina. Analisando dados do CGAP para o ano de 1999, Christen encontra evidências de correlação entre a comercialização e o maior tamanho dos empréstimos: as IMFs reguladas (e portanto, comercializadas) apresentavam em média empréstimos no valor de 817 dólares; já entre as não reguladas, as ONGS, o valor do empréstimo médio era de 322 dólares (CHRISTEN, 2000, p. 32). Para o autor, porém, esta evidência não indicaria que as IMFs comerciais tenham desviado de sua missão original: empréstimos com valor maior poderiam indicar um amadurecimento dos próprios clientes, que necessitariam de mais capital para seus empreendimentos em crescimento (CHRISTEN, 2000). Ademais, cabe discutir qual seria a missão original das IMFs analisadas. Christen (2000) destaca que, desde sua formação, muitas IMFs tiveram como foco principal o desenvolvimento do microempreendimento produtivo e não a redução da pobreza *per se*. Para o autor, não há

evidências conclusivas de desvirtuamento na missão social das IMFs, e da indústria de microfinanças latino-americana.

O artigo de Cull, Demiguc-Kunt, e Morduch (2007) talvez seja o trabalho mais abrangente, e metodologicamente sólido, sobre esta questão. Os autores analisam uma amostra de 124 IMFs pertencentes a 49 países, reunindo informações coletadas entre 1999 e 2002 pelo Microfinance Information Exchange (MIX)<sup>17</sup>. A hipótese inicial destes autores é de que a promessa das microfinanças seria reduzir a pobreza sem depender de subsídios; análises econométricas são utilizadas para testar se esta promessa estaria sendo cumprida. Ao analisarem a relação entre lucratividade das IMFs e o nível de pobreza de seus clientes<sup>18</sup>, os autores não encontraram uma relação significativa, concluindo assim, ser possível a existência de IMFs lucrativas e que atendessem a clientes pobres. Cabe destacar que Cull, Demiguc-Kunt, e Morduch (2007) inovaram ao analisar as instituições de acordo com a metodologia de empréstimo adotada (empréstimos individuais, empréstimos em grupo<sup>19</sup>, ou bancos de vilarejo<sup>20</sup>) e sua principal conclusão é de que o desenho institucional das IMFs, a escolha da metodologia de empréstimo, é crucial na análise dos diferentes *trade-offs*: as IMFs que praticam empréstimos individuais são as financeiramente mais sólidas, mas também atingem menos clientes pobres. De acordo com os autores, seria possível cumprir a promessa da indústria de microfinanças de gerar lucro e reduzir a pobreza em simultâneo, mas poucas são as IMFs que lograram cumprir este duplo papel: “we find examples of institutions that have managed to achieve profitability together with notable outreach to the poor – achieving the ultimate promise of micro-finance. But they are, so far, the exceptions.” (CULL et al., 2007, p. 132).

Em um artigo de 2010, Mersland e Strom também utilizam técnicas econométricas para testar se houve desvirtuamento da missão original do setor de microfinanças. Para tal, os

---

<sup>17</sup> O MIX reúne dados auto reportados pelas IMFs.

<sup>18</sup> Foram utilizadas três proxies para medir este nível de pobreza: razão entre tamanho do empréstimo médio e PIB, razão entre o tamanho do empréstimo médio e PIB *per capita* e percentual de clientes do sexo feminino.

<sup>19</sup> Esta refere-se à metodologia original proposta por Yunus.

<sup>20</sup> São os “village banks” e referem-se a IMFs que se organizam por vilarejo: em cada um, há uma sede que se autogoverna e todos os habitantes pertencem a um só grupo de empréstimos.

autores constroem um painel de 379 IMFs, pertencentes a 74 países, para o período de 1998 a 2008. Mersland e Strom (2010) definem que uma redução no número de clientes pobres e no nível de pobreza destes clientes indicaria desvio de missão. Para testar este fenômeno, os autores definem três proxies: o tamanho médio do empréstimo (variável já utilizada nos estudos anteriormente analisados), a modificação na metodologia de empréstimo (de grupo para individuais) e a modificação na área de atuação (de rural para urbano). Mersland e Strom (2010) utilizam técnicas econométricas mais avançadas, o método dos momentos generalizados, e encontram resultados que confirmam a literatura anterior: não há evidências de desvio de missão. Para estes dois autores, ao aumentarem o tamanho médio dos empréstimos, as IMFs não deixam de privilegiar clientes mais pobres, ao contrário, reduzem o custo dos empréstimos e com isso, podem aumentar ainda mais sua clientela. Portanto, para Mersland e Strom (2010), a indústria das microfinanças não deveria preocupar-se com a comercialização e sim com a redução dos custos, variável que seria chave para o próprio crescimento da indústria.

As análises empíricas analisadas nos parágrafos anteriores indicam que não existem evidências que comprovem o desvirtuamento da missão original da indústria de microfinanças: a comercialização não parece ter reduzido a capacidade das IMFs de atingirem os clientes mais pobres. Entretanto, toda esta discussão, que polarizou trabalhos acadêmicos e o próprio debate interno à indústria, indica uma clara modificação no paradigma que guiava as iniciativas no correr da década de 1990.

Ao fim deste período, a polarização centrava-se muito mais em torno da viabilidade financeira e da eficiência econômica do que dos reais impactos na mitigação da pobreza. As microfinanças haviam se tornado um negócio, extremamente lucrativo para investidores de todo o mundo. Mas apesar disso, para a comunidade internacional como um todo, o microcrédito ainda era apresentado como instrumento de combate à pobreza e era, assim, enunciado e anunciado. Somente na década seguinte, ou seja nos anos 2000, essas duas concepções de microcrédito viriam a contrapor-se.

### 2.3 - Anos 2000: apogeu e primeiras críticas

Commercialization has been a terrible wrong turn for microfinance, and it indicates a worrying “mission drift” in the motivation of those lending to the poor. Poverty should be eradicated, not seen as a money-making opportunity. (YUNUS, 2011)

Até os anos 2000, entendia-se que o microcrédito cumpria com primazia sua função social de reduzir a pobreza e o fazia de maneira eficiente, tanto fiscal quanto economicamente<sup>21</sup>. De acordo com Dichter (2010), por exemplo, “The ultimate magic is now at hand – one can make money while doing good, or so it is hoped” (p. 2). Após a consagração internacional no Microcredit Summit de 1997, o microcrédito consolidou-se como instrumento de redução da pobreza entre organismos internacionais, entre doadores de países desenvolvidos e até mesma na academia. Em 2004, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Anan, afirmou ser o microcrédito um dos casos de sucesso da década de 90 (DICHTER, 2005). No ano seguinte, Prof. Yunus, criador do Grameen Bank e figura chave na indústria de microfinanças, foi agraciado com um Nobel da Paz. Logo em seguida, a ONU proclamou 2006 como o Ano Internacional do Microcrédito.

Entretanto, ainda eram esparsas as evidências de que o microcrédito, ou de forma mais geral, as microfinanças realmente reduzissem a pobreza. O trabalho de Pitt e Khandker (1998), primeira avaliação sistemática de impacto do microcrédito, foi duramente criticada, tanto pelos dados utilizados quanto pela metodologia econométrica escolhida (MORDUCH, 1999). Além disso, avaliações mais recentes indicaram que, apesar de grande parte das instituições de microcrédito ser financeiramente auto-sustentada, estas não geraram os esperados e alardeados impactos sobre a pobreza e a condição da mulher nas localidades onde atuaram (BATEMAN, 2012, BANERJEE et al., 2009). Ou seja, o microcrédito, nas décadas mais recentes, estabeleceu-se como um negócio rentável, mas não como um instrumento eficiente de combate à pobreza ou de construção de igualdade de gênero. Nas palavras de Roodman e Morduch (2009), “strikingly 30 years into microfinance movement we have little solid evidence that it improves the lives of clients in measurable ways”.

---

<sup>21</sup> Ver Robinson (2001) e Roodman (2011).

Talvez a trajetória - primeiro de aceitação e alardeamento, depois de críticas -, do trabalho de Pitt e Khandker (1998) seja um exemplo claro de como, nesta década mais recente, o microcrédito, como instrumento mas também como indústria, alcançou seu auge, para no momento seguinte perder, pelo menos em parte, sua notoriedade. O artigo de Pitt e Khandker, apresentado em detalhes na seção anterior, foi debatido em diversos fóruns como evidência incontestável do impacto do microcrédito na redução da pobreza.

Em 2005, Khandker escreveu novo artigo, expandindo as conclusões do trabalho anterior, a partir de novas informações, coletadas entre 1998 e 1999, também pelo Banco Mundial nas mesmas localidades visitadas no período anterior. Com observações sobre os mesmos clientes em dois períodos no tempo, Khandker (2005) utiliza técnicas de painel para analisar o impacto do microcrédito a longo prazo. Os resultados encontrados confirmam os de Pitt e Khandker (1998): o microcrédito beneficia principalmente os mais pobres e estes benefícios permanecem ao longo do tempo. Juntos, estes dois trabalhos são considerados “the only high-profile economic papers asserting large, sustained impacts of microcredit” (ROODMAN; MORDUCH, 2009). Entretanto, os resultados encontrados em ambos os trabalhos foram alvo de várias críticas. Foram várias as tentativas, sem sucesso, de replicar os resultados encontrados por Pitt e Khandker (MORDUCH, 1999; ROODMAN, MORDUCH; 2009; DUVENDACK et al., 2011). É consenso, entre os críticos que os resultados alardeados por Pitt e Khandker (1998) e por Khandker (2005) não são replicáveis: houve uma sobrestimação dos impactos do microcrédito na redução da pobreza (DUVENDACK et al., 2011). Metodologicamente, ambos os artigos também foram duramente criticados, seja pela escolha dos instrumentos quanto pela má qualidade dos dados e pela criação de grupos de controle inapropriados (ROODMAN; MORDUCH, 2009; DUVENDACK et al., 2011). Roodman e Morduch resumem sua avaliação negativa com a seguinte afirmação: “We do not necessarily doubt microcredit itself, but we doubt the result that emerged from analyzing the 91-92 Bangladesh survey” (2009, p. 28).

Nos anos 2000, estudos aleatorizados ganharam centralidade crescente na literatura de avaliação de impacto: são tidos como o ‘gold standard’ (DUVENDACK et al., 2011). Como destacado por Roodman e Morduch, “as the economics profession and major donors

shift toward randomized studies, the value of non-randomized approaches is a live question” (2009, p. 3). Neste contexto, os estudos analisados anteriormente perdem parte de seu apelo em relação aos estudos baseados em aleatorização discutidos a seguir.

Banerjee et al. (2009), também discutido em Banerjee (2013), analisa, através de um experimento aleatório, um programa clássico de microcrédito em Hyderabad, Índia, tendo como objeto pequenos empréstimos para grupos de mulheres. Foram analisadas 104 “favelas” de Hyderabad: cerca de 65 famílias em cada uma dessas áreas fizeram parte deste estudo. Os resultados encontrados, apesar de significativos, não foram muito positivos: não foi identificado nenhum impacto sobre as condições de educação, saúde e empoderamento feminino nos 15-18 meses posteriores ao experimento. O microcrédito afeta positivamente o consumo de duráveis e a criação de novos empreendimentos neste mesmo período (BANERJEE et al., 2009).

Karlan e Zinman (2009) analisam, também através de um experimento aleatório, uma IMF que atua nos subúrbios de Manila, nas Filipinas. Metodologicamente, este artigo foi criticado por Duvendack et al. (2011), principalmente quanto à aleatorização e à alta taxa de atrito entre o número de indivíduos selecionados e a amostra final. De qualquer maneira, os resultados, assim como os de Banerjee et al. (2009), são pouco animadores: o único efeito positivo sobre a condição de vida dos clientes foi um aumento na matrícula em escolas, caso o cliente fosse do sexo masculino. Ora, sabemos que a condição das meninas nas sociedades em estudo são infinitamente mais desvantajosas que a dos meninos. E, portanto, tais assimetrias não são corrigidas pelos programas de crédito. Os autores também encontraram evidências mais fracas de uma pequena redução na qualidade de vida, reportada pelo próprio cliente. Karlan e Zinman (2009) qualificaram tais resultados como “diffuse, heterogeneous and surprising”.

Apesar das críticas aos principais trabalhos empíricos e do consenso da falta de evidências robustas do impacto do microcrédito sobre a redução da pobreza, autores como Roodman, Morduch e Armendáriz de Aghion não rejeitam completamente a possibilidade de impactos positivos deste instrumentos sobre a condição de vida da população mais carente

e destituída: faltariam estudos mais bem desenhados e executados, que resultassem em evidências realmente robustas de impacto (DUVENDACK et al., 2011; ROODMAND; MORDUCH, 2009; ARMENDÁRIZ DE AGHION; MORDUCH, 2005). Além disso, muitos dos impactos prometidos pelo microcrédito necessitariam de um período maior de tempo para serem avaliados: “Social outcomes may take longer to emerge. In the short-run, at least, nothing big and positive leaps out from the evaluation [em relação a Banerjee et al. (2009)]” (ARMENDÁRIZ DE AGHION; MORDUCH, 2005, p. 299).

Para estes autores, as microfinanças tiveram duas contribuições essenciais, que não deveriam ser minimizadas nem ignoradas: i) expandiram o acesso a serviços financeiros e ii) permitiram, aos mais pobres, a suavização do consumo (MORDUCH, 2013; ARMENDÁRIZ DE AGHION; MORDUCH, 2005). Citando um estudo intitulado *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* (2009), Morduch (2013) conclui que, enquanto os micro- empréstimos não são necessariamente aplicados em negócios produtivos, estes têm importante impacto em desenvolver a habilidade das famílias pobres de lidarem com o risco, de investirem em bens duráveis e em ativos não-tangíveis como educação. Já Roodman (2012) afirma ser a expansão da indústria de microfinanças por todo mundo um feito a ser comemorado. Afinal, para o autor, é inegável a importância da expansão de serviços financeiros para os mais pobres, um fim em si mesmo. Ainda nesta linha, Morduch (2011) chega a uma conclusão importante: “It is likely that helping poor families borrow and manage cash flow (...) will end up being the truly big idea behind microcredit, even if it is not the big idea that inspired the global myth” (p. 1271). Para estes autores, apesar de falhar como instrumento de redução da pobreza, o microcrédito ainda é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento econômico das camadas mais pobres da população e sua importância não deve ser minimizada. Como já destacado por Gulli (1998) na década anterior, “microfinance is a powerful tool but one with real limitations” (p. iii). Nas palavras de Banerjee et al. (2009), o microcrédito não é um milagre, como muitas vezes o movimento foi descrito, mas pode sim ter contribuições fundamentais para o desenvolvimento humano. Por fim, Roodman (2012) resume este sentimento com a seguinte frase:

The success of micro-finance is real, if subtler than generally understood. Its strength lies not in lifting people out of poverty---industrialization and jobs do that better. Nor does its strength necessarily lie in empowering women. It lies, rather, in leveraging modest subsidies to build financial institutions and industries that give millions of poor families more control over their finances. (p. 10)

Em meio a este debate teórico entre economistas especialistas em microcrédito, surge um movimento diferenciado, a partir da própria indústria de microfinanças. Dichter (2005), ao analisar a evolução recente desta indústria, afirma que, contrariamente aos esforços acadêmicos de avaliação de impacto, a indústria havia se voltado, internamente, cada vez mais, para uma análise do funcionamento das próprias IMFs, rumo a uma maior transparência e um maior foco no desempenho social. A própria indústria da microfinanças percebeu, em meados da década de 2000, ser indispensável justificar sua importância, sua efetividade como investimento social. Para tal, evidências do cumprimento da missão social das IMFs eram essenciais: não bastava afirmar que a expansão da indústria indicava como era crescente a demanda por tais serviços, era preciso, também, demonstrar que as IMFs traziam reais benefícios sociais (HASHEMI, 2007). A rota tinha de ser de duas mãos.

Um exemplo evidente deste movimento foi o esforço no desenvolvimento de indicadores de desempenho social, retratado em Bedecarrats, Angora e Lapenu (2009) e em Bedecarrats, Bour e Lapenu (2011). Uma das iniciativas pioneiras neste sentido foi encabeçada pelo CERISE<sup>22</sup> em 2002, mas foram os trabalhos da Social Performance Task Force (da CGAP) os responsáveis por dar visibilidade a essa discussão. De acordo com tais agências, o objetivo destes indicadores seria mensurar a performance social das IMFs, analisando se estariam cumprindo sua missão. Para tal, são analisadas quatro dimensões: (1) o número de clientes pobres; (2) a qualidade dos serviços oferecidos; (3) os benefícios oferecidos aos clientes; (4) a responsabilidade social das IMFs (BEDECARRATS et al., 2011). Estudos empíricos utilizando tais indicadores concluem que há uma sinergia entre os objetivos sociais e os econômicos (BEDECARRATS et al., 2011). Esta sinergia, porém, não é linear: “the marginal loss in financial performance associated with an increase in the social

---

<sup>22</sup> Comité d'Échange, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Épargne-Crédit; rede que cogrega especialistas em microfinanças desde 1998.

performance may reduce for higher levels of social performance and even convert from loss to gain once a certain level (...) is achieved” (BEDECARRATS et al., 2011, p. 22).

Este movimento interno à indústria de microfinanças não foi acatado de forma positiva por todos: para muitos críticos, era apenas o resultado de uma indústria em crise (BATEMAN, 2010; DICHTER, 2005). Afinal, este novo *close* no desempenho social veio após o IPO (*Initial Public Offering* – Oferta pública inicial) do Banco Compartamos no México, originalmente uma IMF, que passou a valer 1,6 bilhão de dólares após sua abertura (CULL et al., 2009). E também, após as crises nas indústria de microfinanças na Nicarágua e em Andhra Pradesh, na Índia.

A crise nicaraguense, entre 2009 e 2010, foi resultado tanto da saturação do mercado de microcrédito quanto da crescente insatisfação em relação aos serviços ofertados pelas IMFs (BÉDECARRATS et al., 2012). O movimento teve um caráter intrinsecamente popular e se auto denominou No Pago (Não Pagarei), indicando em seu próprio nome a principal reivindicação: o perdão das dívidas. Em abril de 2010, as IMFs e a população chegaram a um acordo, um refinanciamento das dívidas existentes, pondo fim à crise. O governo da Nicarágua também introduziu novas legislações para regular de maneira mais direta o setor (BÉDECARRATS et al., 2012).

Já a crise em Andhra Pradesh teve uma repercussão mais aguda na mídia global<sup>23</sup>, consequência da própria maneira como ocorreu: em meados de 2010, a indústria de microfinanças foi acusada de ter causado uma série de suicídios em vilarejos da província. Os trabalhadores rurais, sem condições de arcar com as dívidas geradas pelos diversos empréstimos, suicidaram-se em desespero. Estes suicídios, além disso, ocorrem poucos meses após o IPO da SKS Microfinance, uma das maiores IMFs da Índia, que arrecadou 350 milhões de dólares. Em resposta, o governo de Andhra Pradesh decidiu regular mais a indústria de microfinanças (RHYNE, 2010).

---

<sup>23</sup> Na BBC UK, a manchete foi “India's micro-finance suicide epidemic” em 16/12/2010. Já no Financial Times, “Andhra Pradesh to curb India microfinance” no dia 14/10/2010.

Juntos, esses três eventos despertaram no público em geral, e na comunidade de ajuda internacional, especificamente, um desconforto: as IMFs, tidas no passado como solução para a pobreza no mundo subdesenvolvido, estariam na verdade lucrando em cima de populações pobres e indefesas? Essa suspeita, marcante na mídia e dentro da própria comunidade internacional ao final da década de 2000, revela a crise profunda em que mergulhou o movimento de microfinanças. O *New York Times*, em 13/04/2010, destacou bem a principal questão: “Banks Making Big Profits on Tiny Loans”.

Em 2010, o documentário produzido pelo jornalista norueguês Tom Heinemann, “*The Micro Debt*”, causou grande repercussão na mídia, ao denunciar taxas de juros, e práticas de cobranças abusivas em IMFs em Bangladesh e México. A Noruega, país financiador de iniciativas do microcrédito desde seus primórdios, cessou suas contribuições, via o NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation), em 2012. David Roodman, importante estudioso, e um dos principais nomes na academia em relação a estudos de microfinanças, em seu livro *Due Diligence* (2012), conclui que “On current evidence, the best estimate of the average impact of microcredit on the poverty of clients is zero” e afirmou que, como instrumento de redução da pobreza, muitos eram os limites do microcrédito.

Junto com todas estas críticas, também o “criador” do movimento tornou-se alvo de críticas e denúncias: Yunus foi retirado da direção do Grameen Bank em maio de 2012<sup>24</sup>. Nas palavras da *The Economist*, “Microfinance under attack: Saint under siege” <sup>25</sup>(05/01/2011).

## 2.4. Críticas

If others have tried to imitate it in a flawed way, it doesn't mean the whole idea of noncollateralized lending to the poorest people is flawed. The challenge is to get it right. (YUNUS, 2013)

---

<sup>24</sup> Apesar de ser bem representativo do momento em que vivia a indústria, é importante destacar que a saída de Yunus foi resultado de pressões políticas e disputas internas a Bangladesh. Para mais, ver <http://www.cgdev.org/blog/after-fall-resignation-edition>.

<sup>25</sup> Disponível online em: [http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/01/microfinance\\_under\\_attack](http://www.economist.com/blogs/newsbook/2011/01/microfinance_under_attack).

É incontestável a inovação proporcionada pela microfinanças no sistema financeiro mundial: empréstimos sem colateral tornaram-se possíveis e houve uma expansão de serviços financeiros para os mais pobres. Em 2011, eram mais de 94 milhões de clientes em todo o mundo e as IMFs possuíam um portfólio de 78 bilhões de dólares. Das 1400 instituições analisadas, 54% das IMFs aceitavam depósitos, além de fazerem empréstimos, que eram, em média, de 700 dólares<sup>26</sup>.

Entretanto, as críticas a esta indústria se intensificaram no período mais recente e a questão que parece resumir as discussões a respeito deste tema pode ser assim formulada: investir em microfinanças mostra-se realmente a melhor política para garantir o desenvolvimento socioeconômico e, concomitantemente, promover a redução da pobreza? Para muitos autores, notavelmente Milford Bateman, Ha-Joon Chang, Ananya Roy, Thomas Dichter e Aneel Karnani, a resposta para esta pergunta é um simples não. Para além de ter falhado como instrumento de combate à pobreza, o microcrédito tampouco deveria ser considerado um instrumento de proteção social, na opinião de muitos críticos (BATEMAN, 2012; BATEMAN, CHANG, 2012; LAVINAS, 2013). Estes autores criticam tanto a concepção teórica que fundamenta o microcrédito como também a sua aplicação no mundo em desenvolvimento.

De acordo com Bateman e Chang (2012), tamanha promoção e centralidade do microcrédito nas atuais políticas, *frameworks*, internacionais de proteção social, nos anos mais recentes, teria uma explicação simples: esta seria a estratégia de combate à pobreza que se encaixaria mais perfeitamente na ideologia neoliberal, afinal reduziria o número de pobres sem aumentar os gastos públicos, sem redistribuir renda e utilizando mecanismos de mercado. Roy (2010) aprofunda ainda mais este ponto, caracterizando os novos *frameworks* de proteção social, especificamente a gestão social do risco e os pisos de proteção social (ILO), como parte de um novo consenso, denominado pela autora, de *Millenium Development*. A redução da pobreza, de acordo com este novo consenso, deveria se basear em estratégias de auto-ajuda: os mais pobres iriam ser os primeiros agentes do rompimento

---

<sup>26</sup> Essas informações foram retiradas do MIX, um portal de informações sobre instituições de microcrédito em todo o mundo. Para mais informações, ver: [www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org).

de seu ciclo de pobreza. Estratégias como os programas de transferência condicional de renda<sup>27</sup> e o microcrédito seriam os maiores exemplos. Assim, para estes autores, a própria compressão de proteção social que dá sustentáculo à ideia de microcrédito está equivocada, já que esta se baseia na mercantilização de diversos bens e serviços que deveriam ser públicos (LAVINAS, 2013), na transformação do combate à pobreza em uma operação comercial e na negação do papel do Estado na proteção da sociedade contra a vulnerabilidade econômica e social (BATEMAN, CHANG, 2012; BATEMAN, 2010; ROY, 2010). O caminho para a redução da pobreza e o real desenvolvimento econômico não estariam na distribuição de pequenos empréstimos, nem nas mãos de pequenos empreendedores individuais, e sim na criação de empregos e no fortalecimento de sistemas universais de proteção social (LAVINAS, 2013; BATEMAN, 2010).

O desenvolvimento econômico, seja o experimentado pelos países hoje tidos como desenvolvidos ou pelos países denominados Tigres Asiáticos, foi caracterizado pela liderança de um Estado desenvolvimentista, que apoiou a indústria nascente e a protegeu da concorrência internacional (CHANG, 2004). Bancos públicos de desenvolvimento, ao realizarem empréstimos de longo prazo a empresas a juros subsidiados, também foram centrais para tal desenvolvimento (BATEMAN, 2013). Seria, então, uma falácia supor que o microcrédito poderia ser um instrumento para o real desenvolvimento socioeconômico.

Os pequenos empreendedores, clientes da IMFs, podem até conseguir criar, e manter, pequenos microempreendimentos, a partir dos empréstimos, porém, em geral, não inovam nem expandem seu negócio de maneira significativa, permanecendo em um nível de subsistência (KARNANI, 2007). Como os negócios criados por estes clientes, na maioria das vezes, pertencem ao setor informal, onde não existem barreiras à entrada, a saturação do mercado é um problema real. Estes microempreendimentos revelam-se muito similares: em geral, atendem a nichos específicos e apenas sobrevivem por conta da pobreza extrema da comunidade. Dichter (2005) cita o exemplo de mulheres que vendem a unidade do cigarro: estas nada mais fazem que comprar o maço de cigarro com o empréstimo e vender

---

<sup>27</sup> Para uma discussão sobre esta estratégia, ver Lavinas (2013).

cada um individualmente; seus clientes, também extremamente pobres, não tem condições de comprar um maço inteiro, e portanto, compram com estas mulheres. A grande questão, destacada por Dichter (2005) e Bateman (2010, 2013), é que o microcrédito afeta apenas a oferta destes produtos, e serviços, a demanda, por outro lado, não é modificada. Com isso, há um aumento na concorrência e uma possível redução nos preços (BATEMAN, 2013; DICHTER, 2005). Ou seja, os empréstimos das IMFs alimentam negócios minúsculos, com baixa produtividade e quase nenhuma possibilidade de expansão. Como bem explicitado por Dichter (2005), sugerir que “these women are budding entrepreneurs standing at the threshold of participation in the wider economy, who play a key role in wealth creation is an illusion” (p. 17). Até mesmo David Roodman parece concordar com este ponto: “Microenterprise helps people survive poverty more than escape it. Next to the poverty-reducing power of industrialization, microfinance is a palliative” (ROODMAN, 2012, p. 43).

Para além da questão de saturação do mercado e da efetividade de uma política que atue apenas do lado da oferta, muitos autores destacam outra falácia que sustenta o discurso do microcrédito: a questão do empreendedorismo. É uma ilusão supor que todos os mais pobres tenham capacidade, ou mesmo vontade, de gerir um negócio próprio. Assim como em outras camadas da população, há pessoas com espírito empreendedor, mas este não está, de maneira alguma, relacionado com seu nível de renda. Como explicitado por Roy, “It’s is a magical idea: of the world’s bottom billion populated by micro-entrepreneurs who are able to, with just a touch of a microloan, miraculously launch a billion enterprises” (2010, p. 127). Os mais pobres, além disso, muitas vezes, não têm sequer um plano de negócios e também lhes falta habilidades relacionadas à administração financeira (KARNANI, 2007; BATEMAN, 2010; LAVINAS, MARTINS, 2013).

Por fim, uma terceira crítica, elaborada por Roy em seu livro *Poverty Capital* (2010), deve ser explicitada. Para a autora, o microcrédito é produto da financeirização do desenvolvimento: a indústria de microfinanças conseguiu transformar a pobreza em algo lucrativo, dando origem ao “poverty capital”. Nas palavras de Roy (2010), as camadas mais pobres da população mundial estão agora sendo tratadas, a partir da ação das IMFs, como o

“subprime of all subprime forms of lending” (p. 84). Ou seja, o microcrédito permitiu que houvesse uma financeirização da pobreza. Junto com este processo, houve também uma democratização do acesso ao capital: os mais pobres tornaram-se consumidores de serviços financeiros, foram incluídos no setor financeiro global. Mas esta não é uma inclusão total, ou mesmo moralmente justa: os mais pobres têm que pagar juros mais altos e seus prazos são bem menores (ROY, 2010). Assim como no caso das transferências condicionais de renda, o microcrédito também se baseia em condicionalidades: têm acesso ao crédito aqueles que se comportam corretamente, pagam no prazo e se submetem às regras das IMFs.

A falta de evidências empíricas além de todas as críticas teóricas apresentadas acima tornam questionáveis toda a propaganda relacionada ao microcrédito e também levantam uma questão importante: será que, além de ser um instrumento de redução da pobreza falho, o microcrédito pode prejudicar os países em desenvolvimento? Dichter (2005) entende que sim: “I believe, on the contrary, that it can be a bad thing, if microcredit gets in the way of grappling with solutions to the problem of poverty that are genuinely promising”. Para outros autores, discutidos na seção anterior, a microfinança trouxe avanços, seja via suavização do consumo, seja via acesso de serviços financeiros para os mais pobres. Roodman resume bem esta visão: “Thus financial services are like clean water, sanitation, and electricity: they generally do not lift people out of poverty, but they improve life” (2011). O microcrédito deveria ser encarado como uma das diversas “armas” a serem utilizadas contra a pobreza no mundo em desenvolvimento. Para responder a esta questão, no próximo capítulo, serão analisados em profundidade os casos de Bolívia e Brasil. Ao examinarmos o papel do microcrédito em cada um desses países, assim como suas trajetórias de desenvolvimento, esperamos encontrar mais evidências que nos permitam responder a questão acima proposta.

### 3 – Bolívia: embates entre microfinança e regulação pública

The Bolivian Microfinance story offers a mother lode of experience relevant to microfinance and development beyond Bolivia's borders (RHYNE, 2001).

Esta dissertação, até este momento, concentrou-se em analisar a evolução do microcrédito como instrumento de proteção social e de combate à pobreza, no campo das ideias e da política mundial. Nos próximos dois capítulos, serão analisados os casos de dois países específicos, com trajetórias díspares, apesar da proximidade geográfica: Brasil e Bolívia. Optou-se por analisar estes dois países exatamente por conta destas trajetórias tão diferentes entre si diferentes, seja a de construção, e consolidação, de um sistema de proteção social, seja a de utilização do microcrédito como parte deste sistema. A Bolívia é tida como um exemplo de sucesso das microfinanças no mundo: “Though not one of the first countries to have microfinance institutions, Bolivia has taken a leading position in the global microfinance sector through a combination of innovation and success” (LOEHRER, 2008, p.3). Já o Brasil apresenta um tímido sistema de microfinanças, pouco desenvolvido e difundido (COSTA, 2010; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Neste capítulo, o foco será a análise da trajetória do microcrédito, e também das políticas de proteção social, na Bolívia, com o objetivo de entender a relevância do microcrédito neste país. Apesar de ainda ser um dos países mais pobres da América Latina, com um dos menores PIBs per capita da região<sup>28</sup>, a Bolívia apresenta um sistema de microcrédito extremamente bem desenvolvido e citado como exemplo mundialmente.

Para o movimento de microfinanças, a Bolívia é um exemplo a ser seguido por outros países em desenvolvimento. Como bem resumido por Bodnar (2010), as razões para esta centralidade boliviana, no aspecto do microcrédito, podem ser entendidas por conta dos seguintes fatores: “With strong institutions, high profitability and international support, microfinance in Bolivia is arguably the most successful and well-known industry in the

---

<sup>28</sup> De acordo com informações do FMI, o PIB per capita, em dólares norte-americanos, seria de 2514 em 2012. Este valor é o terceiro mais baixo da América Latina, que possuía, em 2012, um PIB per capita médio de 9191,2 dólares. (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2013).

world besides Bangladesh” (p. 5). De experiências pioneiras, capitaneadas pela ACCION International nos anos 80, à regulamentação do primeiro banco comercial dedicado ao microcrédito, o Banco Sol, em 1992, a Bolívia assumiu posição central no movimento de microcrédito e seu sucesso foi alardeado por todo o mundo (HULME; MOSLEY, 1996; RHYNE, 2001; LOEHRER, 2008; BODNAR, 2010). Esta centralidade mantém-se até os dias de hoje: em 2013, o Microscópio das Microfinanças, relatório do BID em parceria com a *The Economist*, colocou a Bolívia em segundo lugar no ranking de países com ambientes favoráveis para o desenvolvimento das microfinanças em todo o mundo. Para Navajas e coautores, “Bolivia, while sparsely peopled, may have the densest microcredit in the world”(2000, p. 6).

Apesar do sucesso quanto ao microcrédito, a Bolívia ainda é um dos países mais pobres da América Latina: é, por exemplo, um dos países com maiores taxas de pobreza infantil na região (71,4% das crianças vivem em situação de pobreza, quando medida por índices multidimensionais) (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2013). Em 2012, 21,6% da população boliviana ainda viviam com menos de um dólar por dia; na área rural, esta proporção atingia 40,9% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2014). E mais, quanto à pobreza moderada<sup>29</sup>, 43,4% da população vivem nesta condição em 2012 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2014).

Para entender como este país, pobre e pouco desenvolvido, tornou-se exemplo internacional para o movimento de microfinanças, é preciso analisar a história deste instrumento neste país. Nas próximas páginas, a evolução das experiências de microcrédito na Bolívia serão analisadas em profundidade. Em seguida, será apresentado um panorama atual das microfinanças na Bolívia, focando, principalmente, nas modificações experimentadas por este setor após a eleição de Evo Morales. Por fim, possíveis trajetórias futuras do microcrédito em terras bolivianas serão evocadas.

---

<sup>29</sup> Por pobreza moderada, entende-se ter renda inferior à linha de pobreza moderada, calculada em 2012, como US\$ 98 para a área urbana e US\$ 75 para a área rural. Cabe destacar que esse valor foi calculado com base em uma cesta básica de alimentos e também com o custo de alguns bens e serviços básicos não alimentícios (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2014).

### 3.1- Trajetória Histórica

#### *3.1.1 – Desenvolvimentismo e ajuste estrutural: um panorama da Bolívia entre as décadas de 1950 e 1990*

Desde sua independência, em 1825, a pobreza e a desigualdade, social e econômica, caracterizam a Bolívia, país marcado também por grande instabilidade política e econômica (KLASEN et al., 2004). No período mais recente, diferentes governos, e movimentos políticos, influenciados por ideologias das mais diversas, tentaram garantir o desenvolvimento econômico e social do país, sem, entretanto, alcançar muito sucesso: a renda per capita real no ano de 2000 era inferior à estimada em 1950<sup>30</sup>.

As décadas de 50, 60 e 70 foram marcadas na Bolívia, assim como em toda a América Latina, por políticas de cunho desenvolvimentista estruturalista, que incluíram tentativas de realizar uma ampla reforma agrária e também nacionalizar as riquezas minerais, no caso as minas de estanho (MOSLEY, 1996; BERTOLA, OCAMPO, 2012). Já nos anos 80 e 90, políticas ortodoxas, de estabilização econômica e liberalização, prevaleceram e caracterizaram o cenário econômico. Foi apenas na década de 2000, principalmente após a eleição de Evo Morales em janeiro de 2006, que a Bolívia passa a experimentar avanços significativos na questão social (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2013).

Em 1952, uma revolução, liderada pelo Movimento Nacional Revolucionário (MNR), conduziu Paz Estenssoro<sup>31</sup> ao poder; uma extensa reforma agrária, combinada com uma expansão do poder de voto para os indígenas, marcou esta época, assim como um foco, em termos de política econômica, na intervenção estatal e na substituição de importações. A

---

<sup>30</sup> Dados da Penn World Table (acesso em abril de 2014).

<sup>31</sup> Quatro vezes presidente da Bolívia, Paz Estenssoro é considerado talvez o político mais importante do século XX em seu país. A revista *The Economist* descreveu Paz Estenssoro com as seguintes palavras, por ocasião de seu falecimento: “He towered over Bolivia's political life for the past half century. (...) It is given to few individuals to change the course of their country's history, let alone to do so twice. Yet that was what Victor Paz Estenssoro achieved in Bolivia.” (21 de Junho de 2001).

exportação de *commodities*, principalmente de estanho e prata, garantiram o crescimento econômico neste período. Entretanto, na década seguinte, uma série de golpes militares alterou o cenário político boliviano. No campo econômico, foi um período de inflação crescente e da manutenção do aparato estatal, estabelecido pelo governo revolucionário de Paz Estenssoro, apesar das modificações no campo ideológico. De 1964 a 1982, mais de treze governos militares assumiram a presidência do país; este período também foi marcado por um aumento da dívida externa: em 1980, o país tinha débitos de mais de 27 milhões de dólares, o equivalente a um terço das exportações. Esta dívida externa, conjuntamente com a queda dos preços internacionais, principalmente do algodão e do estanho, e a crise econômica nos países centrais, contribuíram, de forma decisiva, para a crise da década de 1980 (KLASEN et al., 2004; WIGGINS et al., 2006; BERTOLA; OCAMPO, 2012).

Assim como no restante da América Latina, também na Bolívia a década de 80 foi uma década perdida. A redemocratização, iniciada em 1982, foi acompanhada por hiperinflação e crescimento negativo (BODNAR, 2010; MOSLEY, 2001). Após 1985, e principalmente 1987, políticas ortodoxas, focadas na estabilização econômica e no controle da inflação, dominaram o cenário econômico boliviano, influenciadas, como já discutido no capítulo anterior, por organismos multilaterais, alinhadas ao Consenso de Washington. No caso boliviano, a influência internacional sobre o ajuste estrutural conduzido pelo governo de Paz Estenssoro (1985-1989), e por seu Ministro de Planejamento, Gonzalo Sánchez de Lozada, pode ser ainda melhor ilustrada pela ajuda técnica de Jeffrey Sachs, economista da Universidade de Harvard, na elaboração do conjunto de reformas estruturais e estabilizantes. Estas políticas, denominadas em seu conjunto “Nueva Política Económica”, basearam-se na desregulação dos preços e do mercado de capitais, em reformas fiscais, na liberalização do comércio e na privatização das empresas estatais, herança do período revolucionário (SACHS, 1986). Seguiam, assim, toda a cartilha ortodoxa de estabilização econômica. No curto prazo, os resultados, econômicos, foram positivos: a inflação<sup>32</sup> e os déficits fiscais mantiveram-se baixos, e a taxa de câmbio, estável. Entre 1990 e 1998, o país cresceu em média 4% ao ano (KLASEN et al., 2004).

---

<sup>32</sup> Em 1986, a inflação já estava controlada em 9% ao ano (MOSLEY, 2001).

Entretanto, a dramática reforma estrutural foi acompanhada de revoltas populares, de greves e grande resistência por parte da população em razão da forte elevação da pobreza (MULLER, 2009). Apesar de certa estabilidade econômica, a segunda metade da década de 1980, e também os anos 1990, foram marcados por crescente instabilidade social, consequência direta das falta de melhorias nas condições de vida da população boliviana. Em 1992, por exemplo, o país apresentava uma taxa de mortalidade infantil de 75, contra 43 da América Latina neste mesmo ano e apenas 46% de sua população tinha acesso a água potável (na região, este percentual era de mais de 80%); já a matrícula no ensino primário, entre 1970 e 1992, reduziu, de 85% para 83% neste período (na região, as taxas de matrícula no ensino primário, já eram superiores a 100%<sup>33</sup>) (VOS et al., 1998). Por fim, em 1999, 62% da população boliviana estavam a baixo da linha de pobreza (KLASEN et al., 2004). Para além dos péssimos indicadores sociais, a falência de empresas mineradoras de estanho, acompanhadas de prejuízos na agricultura, provocaram, neste período, migração em massa da área rural rumo a La Paz (RHYNE, 2001; MOSLEY, 2001). Mesmo no campo econômico, cabe destacar que não houve, durante este período, desenvolvimento do setor industrial e as exportações do país continuaram fortemente dependentes de *commodities* (com destaque, num período mais recente, para o gás natural e para a soja) (KLASEN et al., 2004).

Este foi um período marcado pelo dismantelamento de todo o aparato estatal de desenvolvimento, característico do modelo adotado até a década de 1970, não apenas na Bolívia, mas em toda a América Latina<sup>34</sup>. O Banco Mundial, em um relatório de 2000, descreveu este processo como resultado de “a decade-long policy dialogue to reduce the public sector’s presence” (MULLER, 2009). O maior exemplo deste processo talvez seja a privatização de empresas estatais a partir de março de 1994 (Ley No. 1544): nos três anos seguintes, os setores de óleo e gás, de energia elétrica, ferroviário, de aviação e de

---

<sup>33</sup> Taxas de matrícula líquida pode ser superiores a 100% por conta de repetências e da distorção idade-série.

<sup>34</sup> Cabe destacar que as reformas estruturais de cunho ortodoxas foram lideradas pelo mesmo grupo político responsável pela Revolução de 1952, o MNR. Paz Estenssoro foi o presidente em ambos os momentos: no pós-Revolução (1952-56) e durante a década perdida (1985-89). Foram governos, porém, diametralmente opostos: o primeiro foi marcado por uma visão desenvolvimentista e pela intervenção estatal; já o último governo foi marcadamente liberal e pró-mercado.

telecomunicações passaram ao controle da iniciativa privada (MULLER, 2009). No campo social, o sistema de previdência social boliviano, constituído como um regime *pay as you go*, também foi privatizado neste mesmo período.

Para Klasen e co-autores (2004), a Bolívia foi talvez o país em desenvolvimento que passou por mais reformas estruturais, influenciadas pelo Consenso de Washington. Entretanto, estas reformas jamais garantiram a promoção do desenvolvimento econômico ou social do país. Longe disso, a Bolívia, neste período, continuou a ser caracterizada como um país pobre, com uma população cada vez mais urbana e predominantemente ocupada no setor informal, sem acesso a um sistema de proteção social completo<sup>35</sup> (BODNAR, 2010; WANDERLEY, 2009; MOSLEY, 2001).

### ***3.1.2 – A consolidação e a regulamentação da indústria de microfinanças***

Foi neste cenário, pós-ajuste estrutural, que o microcrédito ganhou centralidade. Na visão de Rhyne (2001), o microcrédito representaria uma solução viável, e socialmente consciente, para o “great economic divide” que caracterizava a Bolívia. Ao focarem na população pobre, urbana e trabalhadora informal, as IMFs encontraram todo um nicho não explorado e muito extenso. Mais ainda, as próprias políticas ortodoxas, ao liberarem a taxa de juros e a garantirem uma certa estabilidade econômica, facilitaram o fortalecimento da indústria de microfinanças na Bolívia. É, assim, inegável que o ajuste estrutural, experimentado pela Bolívia pós 1985, e suas abismais consequências sociais, estão diretamente relacionados à expansão do microcrédito no país. Este instrumento surgiu quase como uma resposta, também do setor financeiro (apesar de operacionalizado por ONGs), para as consequências sociais de todo o projeto de estabilização econômica da década de 1980 e princípio dos anos 1990.

---

<sup>35</sup> Em 1985, apenas 26,3% da população total tinham acesso a serviços públicos de saúde e a educação pública também encontrava-se deficitária, tanto quanto ao acesso, quanto à qualidade (WANDERLEY, 2009). Nos anos 90, menos de um quinto da população boliviana participava de esquemas contributivos de previdência social (MULLER, 2009).

Para além da liberalização da taxa de juros, a política econômica ortodoxa também foi responsável pela falência das principais instituições do sistema bancário formal, gerando assim, uma grande demanda reprimida por crédito, o que contribuiu muito para o desenvolvimento das instituições especializadas em microcrédito na Bolívia, na década de 80. Sob a “Nueva Política Económica”, o governo boliviano fechou bancos, públicos e privados, tidos como ineficientes e deficitários. Foram poucas as instituições do sistema financeiro que sobreviveram a esta fase de saneamento do setor bancário, conduzido, principalmente, pela Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) (RHYNE, 2001; HULME; MOSLEY, 1996). As IMFs tinham, assim, ainda mais incentivos para adentrar o sistema financeiro boliviano.

Em 1987, a ACCION International, em parceria com a USAID<sup>36</sup>, estabeleceu o PRODEM, marco inicial da criação de um setor de microfinanças na Bolívia. Cinco anos depois, em 1992, esta IMF foi incorporada como banco, o Banco Sol. Em 1995, o governo regulamentou os Fondos Financieros Privados, outro marco central no desenvolvimento das microfinanças. Estes três marcos caracterizam esta etapa, de meados dos anos 80 a meados dos 90, como central na origem e na consolidação da indústria de microfinanças na Bolívia. Por um lado, foi uma época marcada por políticas econômicas ortodoxas, que criaram condições para o pleno desenvolvimento das atividades de microfinanças, como já descrito anteriormente. Por outro lado, também as próprias IMFs, e as organizações que as fundaram, tiveram papel central para o fortalecimento do movimento, ao demandar a regulamentação do setor e ao inovarem continuamente, adequando-se à clientela boliviana.

A incorporação do PRODEM como Banco Solidario S.A. (Banco Sol), um banco comercial especializado em microfinanças, representou, aos olhos de observadores internos, e também externos, uma modificação no movimento de microfinanças. Após sua transformação em um banco, esta instituição conseguiu manter suas práticas anteriores, baseando-se em empréstimos para grupos de microempreendedores, na obrigatoriedade de depósitos e na

---

<sup>36</sup> A USAID, U.S. Agency for International Development, é o órgão do governo norte-americano responsável por programas de desenvolvimento em países pobres. Desde 1946, este órgão já investiu mais de 148 bilhões de dólares na América Latina (MEYER; SULLIVAN, 2012). Sua presença é marcante em muitos programas sociais, principalmente os de microcrédito em toda a região.

coleta muito frequente das dívidas (de 15 em 15 dias) (RHYNE, 2001). A comercialização do movimento, tão defendida pela ACCION International, mostrava-se não apenas possível mas também lucrativa e sustentável. O sucesso e a alta taxa de lucratividade<sup>37</sup> do Banco Sol em seus primeiros anos fez com que a experiência de IMFs comerciais fossem emulada em outros cantos do mundo (RHYNE, 2001). Além disso, como banco, o Banco Sol pode recolher depósitos e, com isso, se autofinanciar, reduzindo sua dependência por subsídios e aparentemente, alcançando a tão defendida sustentabilidade econômica (HULME; MOSLEY, 1996; BODNAR, 2010).

O processo de incorporação deste novo banco foi apoiado, técnica e financeiramente, pela ACCION, organização que como discutido no capítulo anterior foi árdua defensora das IMFs comerciais durante toda a década de 90. Sob o argumento que a comercialização permitiria a expansão dos serviços para mais clientes pobres, a ACCION defendia a comercialização para a indústria como um todo. O exemplo boliviano contribuiu, de maneira essencial, para o fortalecimento desta visão, deste novo formato. Nas palavras de Rhyne, alta executiva da ACCION, e estudiosa do caso boliviano, “ACCION’s early influence in the Bolivian microfinance industry provided later entrants with a successful model of a commercialized institution and a more advanced regulatory framework” (RHYNE, 2001).

Além da ACCION, outra instituição internacional teve papel central neste período de fortalecimento da indústria de microcrédito na Bolívia: o Interdisziplinäre Projekt Consult (IPC), uma consultoria alemã, importante agente no movimento das microfinanças, desde a década de 80, e fundadora da rede de bancos especializados em microfinanças denominado Grupo ProCredit.

Esta consultoria, defensora do empréstimo individual, foi fundadora, juntamente com governo suíço, o BID, e o German Federal Enterprise for International Cooperation (GTZ), da Caja de Los Andes. Originalmente, esta IMF concentrou-se em empréstimos individuais

---

<sup>37</sup> Em 1998, o Banco Sol foi o banco mais lucrativo da Bolívia e tanto em 1996 quanto em 1998, a SBEF premiou o Banco Sol como a melhor instituição financeira do país (BODNAR, 2010).

para atividades manufatureiras. Posteriormente, entretanto, apesar de manter seu foco em empréstimos individuais, passou a emprestar para atividades comerciais também (NAVAJAS et al., 2000; BODNAR, 2010). De sua fundação em 1992, até 1995, a Caja de Los Andes operou como uma IMF não regulada, ou seja, como uma ONGs que realizava empréstimos; neste ano, porém, após uma pressão por parte desta própria organização, em conjunto com seus parceiros internacionais, a Caja de Los Andes tornou-se o primeiro FFP (Fondo Financeiro Privado) boliviano, uma categoria intermediária, entre as IMFs organizadas como ONGs e os bancos, desenvolvida pela SBEF, em conjunto com o IPC (RHYNE, 2001).

O *framework* dos FFPs foi uma inovação boliviana. Caracterizado por um nível mínimo de capital (1 milhão de dólares) e por uma exigência de rigorosa transparência, estas instituições podem coletar depósitos do público mas não são um banco comercial pleno<sup>38</sup> (LOEHRER, 2008; BODNAR, 2010). Os FFPs foram estabelecidos em 1995 pela SBEF, a instituição boliviana responsável pela regulamentação bancária, mas sua definição contou com uma participação efetiva do IPC. Esta parceria, entre governo boliviano e instituições internacionais, caracterizou toda a regulamentação da indústria de microfinanças na Bolívia: “lacking knowledge, capacity and motivation, the Bolivian government initially refused to regulate microfinance institutions”, mas o apoio técnico, e a influência, dessas organizações, e o sucesso alcançado pelas primeiras IMFs, convenceram o governo boliviano da importância da regulação (LOEHRER, 2008, p. 3). Ou seja, a regulação do setor de microfinanças já em 1995, na Bolívia, deve ser compreendido como resultante de um contexto interno de grande desenvolvimento, e centralidade, das IMFs, mas também de todo um contexto externo favorável, e apoiador, deste movimento de regulação e consequente comercialização.

Para além do setor de microfinanças, essa época também foi marcada pela reforma bancária que atingiu todo o setor financeiro boliviano e fortaleceu a SBEF, como instituição responsável pela supervisão de todo o setor financeiro e bancário (RHYNE, 2001). Esta

---

<sup>38</sup> Estas instituições podem ter lucros mas não podem fazer operações de câmbio (RHYNE, 2001).

reforma, e o novo *framework* legal criado a partir de então, também contribuíram para o fortalecimento das IMFs na Bolívia.

Assim, em meados da década de 90, a Bolívia destacava-se no cenário mundial de microfinanças por seu *framework* legal de regulação das microfinanças, com os FFPs, e também por suas IMFs inovadoras, incluindo o primeiro banco comercial focado em pequenos empréstimos para pessoas muito pobres, o Banco Sol. “These transformed institutions demonstrated to Bolivia – and to the international microfinance movement – that microfinance could operate commercially” (RHYNE, 2001, p. 24). A regulação deve ser compreendida, assim, como condição essencial e necessária para a comercialização. É importante ter IMFs reguladas para que estas possam coletar depósitos, e com isso, reduzir sua dependência de subsídios e expandir sua base de clientes e, então, comercializar-se. A Bolívia, a esta época, parecia ser o exemplo perfeito de que este processo, já descrito no capítulo 2, e defendido por organizações como a ACCION e o IPC, seria bem sucedido. O final da década de 90, entretanto, modificaria todo o otimismo que cercou a indústria de microfinanças durante este período.

### ***3.1.3 – A crise das microfinanças bolivianas***

Os últimos anos da década de 90 foram marcados por uma redução no crescimento econômico, que desacelerou para cerca de 1,5% ao ano, por um aumento do desemprego e uma elevação nos níveis de pobreza, de 62% para 65% entre 1999 e 2002, (KLASEN et al., 2004). As crises econômicas e as conseqüentes desvalorizações que assolaram, naquela ocasião, Argentina e Brasil tiveram papel central nesta desaceleração. O final da década de 90 e os primeiros anos da década de 2000 foram, então, marcados por uma significativa instabilidade econômica, acompanhada de revoltas sociais contra as muitas reformas estruturais pró-mercado, incluindo a privatização do sistema previdenciário boliviano e também das mineradoras de estanho (KLASEN et al., 2004). Houve uma escalada dos

conflitos com a chamada *Guerra del Gas*<sup>39</sup> (Guerra do Gás) que implodiu em outubro de 2003 e resultou numa crise política e na eventual renúncia de Sánchez de Lozada, antigo ministro de Paz Estenssoro, membro do MNR e principal condutor das reformas estruturais na Bolívia da fase liberal (MULLER, 2009).

Juntamente com estes choques, econômicos e sociais, uma crise de confiança e também de sobreendividamento assolou a indústria de microfinanças, revelando que “thousands of borrowers (...) have borrowed more than they could handle” (TRIGO LOUBIÈRE et al., 2004). Este setor havia crescido de maneira significativa na década de 1990 e se consolidado como elemento central do sistema financeiro boliviano. Em 2000, haviam sido concedidos 400 mil empréstimos para algo entre 600 mil e um milhão de microempresários (RHYNE, 2001).

Ao final da década de 1990, contudo, o setor de microfinanças teve que lidar com sua primeira grande crise: entre 1999 e 2000, o Banco Sol perdeu 25% de seus clientes e o PRODEM, 45%. A inadimplência também atingiu seu nível mais alto de todos os tempos: 12,6% em 2000 (RHYNE, 2001). As razões para esta crise podem ser encontradas tanto na entrada, no mercado de microfinanças, de empresas focadas em empréstimos para consumo, quanto na crise financeira internacional e no sobreendividamento dos clientes bolivianos (RHYNE, 2001; TRIGO LOUBIÈRE et al., 2004; BODNAR, 2010).

No final da década de 1990, a Acceso, empresa chilena especializada em crédito de consumo, iniciou suas operações no mercado boliviano. Em apenas três anos, a Acceso atingiu 90 mil dólares em empréstimos, “a scale that BancoSol had not achieved in the twelve years since its origin as PRODEM” (RHYNE, 2001, p. 58). O sucesso da Acceso influenciou a entrada de novas empresas de crédito de consumo no mercado boliviano, muitas advindas do mercado chileno. Em comum, estas empresas tinham a metodologia de empréstimo, baseada na disponibilidade de informações sobre os clientes (como o risco

---

<sup>39</sup> A Guerra do Gás implodiu após a decisão, por parte de Sánchez de Lozada, de exportar o gás natural boliviano e de fazê-lo via o Chile. A população boliviana demandava que as reservas de gás fossem utilizadas para abastecer a demanda interna e também clamava pela nacionalização destas reservas. Evo Morales ganhou notoriedade como líder indígena durante estes protestos.

associado a cada indivíduo) e na utilização do salário do cliente como colateral (RHYNE, 2001). Esta metodologia, entretanto, desenvolvida no Chile, país de renda média e com maior número de assalariados, não se adequava ao mercado boliviano. A Bolívia era um país pobre, com grande parte de sua população envolvida no mercado informal. Nas palavras de Rhyne (2001), “it is easy to see that consumer lenders came into Bolivia without understanding it” (p. 83).

Na Bolívia, estas empresas acabaram competindo com as IMFs, num nicho de mercado definido como “microenterprise lending”, já que eram poucos os trabalhadores assalariados (RHYNE, 2001). Suas técnicas de marketing agressivas, combinadas com a alta tolerância para inadimplência e para o sobre endividamento, tornaram as empresas de crédito para consumo um sucesso no mercado financeiro boliviano. As IMFs, que emprestavam valores baixos e coletavam pagamentos com alta frequência, foram prejudicadas: as empresas de crédito para consumo “lure the good clients away from micro lenders by offering them larger loans” (RHYNE, 2001, p. 88). O resultado desta competição, injusta e desigual, no setor de microfinanças, foi uma saturação deste setor e uma crise de endividamento: os clientes bolivianos, antes exímios pagadores, foram atraídos pela multiplicidade de ofertas de crédito, barato e acessível, e com isso, acabaram por se endividar demasiadamente. De acordo com Rhyne (2001), “when offering larger loans becomes a marketing advantage, even the most principled lender is tempted to push beyond prudent limits” (p. 89).

Em meio a esta crise de inadimplência, os clientes do setor de microfinanças organizaram-se para exigir o perdão de suas dívidas; assolados em dívidas impagáveis, parte do povo boliviano voltou-se contra as IMFs, acusando-as de usarem táticas humilhantes e amorais para coletar seus pagamentos. A revolta popular atingiu seu ápice com a ocupação da SBEF por pequenos fazendeiros no dia 7 de fevereiro de 2001.

Para Rhyne (2001), é essencial compreender o contexto em que ocorreu esta crise no setor de microfinanças. A Bolívia experimentava um longo período de recessão econômica e os indicadores sociais, em seu conjunto, apresentavam pioras consideráveis, com a pobreza, por exemplo, aumentando de 62% para 65% e o PIB per capita reduzindo-se de 1100

dólares para 900 dólares (KLASEN et al., 2004). Ou seja, a crise de inadimplência, apesar de ter sido resultado da entrada de empresas de crédito de consumo no mercado, também teve como causa a crise econômica que assolava todo o país. Outro ponto importante, destacado por esta mesma autora, é a questão do sobreendividamento: mesmo antes da expansão do crédito para o consumo, esta já era uma realidade na Bolívia. Afinal, em 2000, 28% dos empréstimos destinavam-se a clientes que já haviam contraído empréstimos junto a outras instituições (RHYNE, 2001).

De modo a assegurar estabilidade nas microfinanças, o setor, via associações como a *Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Micro Finanzas de Bolivia* (ASOFIN), assim como o governo boliviano, via SBEF, preferiram fazer acordos com os clientes que protestavam. As dívidas de grande parte dos clientes bolivianos foram renegociadas (RHYNE, 2001). Os protestos perderam, então, ímpeto e o movimento foi controlado. Como um todo, o setor acabou se recuperando. Apesar de enxugarem por alguns anos perdas financeiras, em 2005, as IMFs já haviam recuperado sua participação de mercado e atingiam níveis de lucratividade similares aos anteriores à crise (BODNAR, 2010). Novas regulações foram emitidas para o setor de crédito de consumo: estabeleceu-se um limite de 25% do salário para comprometimento com os empréstimos; o setor, entretanto, não se recuperou e quase todas as empresas de crédito para consumo abandonaram suas operações na Bolívia e tiveram perdas milionárias (RHYNE, 2001).

Este período de instabilidade vivenciado pelo setor de microfinanças boliviano entre 1999 e 2001 modificou, de maneira permanente, as IMFs e suas operações. Associações de IMFs, como o FINRURAL (para as ONGs) e a ASOFIN (para IMFs comerciais), fortaleceram-se e bancos de dados sobre inadimplência foram criados (os chamados *credit bureaus*<sup>40</sup>) (RHYNE, 2001; BÉDÉCARRATS et al., 2012). Também reduziram-se os empréstimos por grupo de solidariedade, aumentando, assim, os empréstimos individuais com exigência de algum tipo de colateral. À época da crise, o Banco Sol, cuja metodologia de empréstimo baseava-se em grupos, foi uma das IMFs mais prejudicada. Afinal, num grupo, o não

---

<sup>40</sup> A principal central de informações sobre crédito na Bolívia é o Infocred BIC, que utiliza informações da CIRC (Central de Informações de Risco Creditício) da ASFI.

pagamento de um dos membros afeta todos os demais (RHYNE, 2001; MACLEAN, 2005), que devem assumir a dívida contraída. Entretanto, para Rhyne, toda a crise acabou por evidenciar como, apesar de comerciais, as IMFs bolivianas ainda eram socialmente conscientes e cumpriam papel central no sistema financeiro do país: “The borrowers’ revolt in Bolivia illustrates the thin line between socially motivated microfinance and purely profit motivated consumer lending” (2001, p. 95).

### ***3.1.4 – As IMFs bolivianas: as comerciais e as ONGs***

Nos anos seguintes à crise de 2001, assistiu-se, na Bolívia, não apenas à recuperação deste setor, mas também ao fortalecimento de dois tipos diversos de IMFs. Por um lado, atendendo principalmente à área urbana, IMFs comerciais, organizadas como FFPs ou bancos<sup>41</sup>, fortaleceram seus mecanismos de coleta de depósitos e com isso, garantiram seu autofinanciamento, reduzindo sua dependência por subsídios e empréstimos internacionais (MACLEAN, 2005). Por outro lado, na área rural, consolidaram-se as IMFs ainda organizadas como ONGs, como o ProMujer e a Crecer. Estas mantiveram sua dependência de subsídios, e com isso, permaneceram pequenas, atendendo a grupos muito específicos de mulheres muito pobres (RHYNE, 2001).

O primeiro grupo foi continuamente acusado, por estudiosos e também pela mídia boliviana, de desvirtuamento: em 2004, apenas 40% dos depósitos deste grupo eram de menos de 500 dólares e a taxa de juros cobrada por estas instituições também apresentava uma trajetória ascendente (BÉDÉCARRATS et al., 2012; LOEHRER, 2008). Seus defensores, entretanto, afirmavam que a comercialização foi essencial para a expansão da indústria e que era o acesso a serviços financeiros, e não a erradicação da pobreza, o objetivo central da indústria (RHYNE, 2001).

As próprias IMFs defendiam suas práticas e afirmavam buscarem um equilíbrio entre a lucratividade e a expansão de serviços para os mais pobres (LOEHRER, 2008). Entendia-se,

---

<sup>41</sup> A Caja de Los Andes tornou-se um banco comercial, especializado em microfinanças, em 2005.

además, que o segundo grupo de IMFs, as ONGs, poderiam ocupar o espaço das IMFs comerciais no atendimento dos extremamente pobres. Este movimento seria mais eficiente que qualquer tentativa de controlar a expansão e a comercialização das IMFs (LOEHRER, 2008).

De maneira geral, concluía-se que o setor de microfinanças cumpria com primazia sua função de permitir, aos mais pobres, acesso ao sistema financeiro e garantia a todos os microempresários bolivianos de acesso a crédito com facilidade na Bolívia (RHYNE, 2001; LOEHRER, 2008).

### **3.2- Evo Morales e as IMFs**

Após um período de instabilidade política no começo dos anos 2000, a eleição de Evo Morales, líder sindicalista dos *cocaleros*<sup>42</sup> e membro do partido *Movimento Al Socialismo* (MAS), para a presidência da república em 2005 representou o começo de uma era de maior estabilidade e de crescimento.

Com grande apoio político, Morales realizou importantes reformas entre 2006 e 2009, incluindo a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e modificações na Constituição, que reforçaram o papel do Estado na economia e criaram novos programas sociais (BÉDÉCARRATS et al., 2012). Para além da estabilidade política, consolidada com a reeleição de Morales em 2009, esta foi uma época marcada por um crescimento econômico de cerca de 4,5% ao ano<sup>43</sup>, que resultou no aumento da renda per capita em 18% e na redução significativa na pobreza, que caracterizavam o país até então (BANCO MUNDIAL, 2014).

Este novo cenário econômico, social e político afetou, como esperado, a indústria de microfinanças na Bolívia. As IMFs, aquela época, respondiam por 31,5% de todo o

---

<sup>42</sup> São assim denominados os agricultores, em sua maioria indígenas, que cultivam a coca.

<sup>43</sup> Estes dados referem-se ao período de 2005 a 2011.

portfólio do setor financeiro boliviano e atendiam a 70% dos clientes (BÉDÉCARRATS et al., 2012). Entretanto, ainda sob os efeitos da crise que assolou o setor entre 1999 e 2001, muitos eram os questionamentos que cercavam tal indústria. Já na campanha eleitoral de 2005, Evo Morales comprometeu-se em reduzir os juros, tidos como abusivos, e regular melhor o setor de microcrédito (BÉDÉCARRATS et al., 2012). Foram muitas as declarações contrárias ao setor, mas, além de tímidas tentativas de regulamentação, pouco foi alterado quanto a este cenário nos anos seguintes (LOEHRER, 2008; BODNAR, 2010; BÉDÉCARRATS et al., 2012). Nesta seção, esta complicada relação, entre um governo de esquerda e as IMFs, será discutida mais em detalhe.

A eleição de Evo Morales representou uma ruptura de paradigma. Políticas ortodoxas e neoliberais haviam caracterizado o período de 1985 a 2005, opostas às políticas desenvolvimentistas e intervencionistas adotadas pelos governos de Morales a partir de 2006. Esta modificação no campo ideológico afetou de sobremaneira as políticas sociais: sob um paradigma neoliberal, a redução da pobreza seria consequência do livre mercado, da responsabilidade individual e da eficiência econômica. Já o governo intervencionista de Morales, sob influência de modelos desenvolvimentistas, criou uma política social bem mais ativa, baseada na expansão do acesso a bens e serviços públicos e na criação de uma rede de proteção social universal para todos os cidadãos bolivianos (DURANA, 2012; GUSTAFSON, 2009).

Também para a indústria de microfinanças, esta modificação de paradigma teria consequências. Morales, ainda em campanha, associou, em diversas ocasiões, a indústria de microfinanças ao modelo e à ideologia antes dominantes, indicando que falharam na tarefa de erradicar a pobreza (LOEHRER, 2008). Como argumento central de sua crítica às microfinanças estava a lucratividade das IMFs. Na sua visão, as IMFs poderiam cobrar juros mais baixos e ainda serem financeiramente sustentáveis (BODNAR, 2010). De modo geral, “the election of a proclaimed leftist who adheres to socialist ideology caused a scare throughout the financial system” (LOEHRER, 2008, p. 12). A indústria de microfinanças e todo o sistema financeiro privado temiam novas regulações e até uma possível nacionalização de seus portfólios (BÉDÉCARRATS et al., 2012).

Todo este temor, entretanto, não se provou verdadeiro. Apesar de novas regulações, a relação entre Evo Morales e a indústria de microfinanças tem sido relativamente amigável. Para Loehrer, “Morales must also recognize that hundreds of thousands of Bolivians deposit their savings with these institutions and any drastic action could lead to a financial crisis” (2008, p. 12). Ou seja, o setor de microfinanças é essencial para o sistema financeiro boliviano e Morales compreendeu isto. Portanto, durante seus sete anos de governo, as medidas por ele tomadas em relação a este setor caminham, de maneira geral, no sentido de melhorar a regulação e restringir práticas abusivas, e não de cercear o desenvolvimento das IMFs.

Em janeiro de 2007, por meio do Decreto No. 28999, foi criado o *Banco de Desarrollo Productivo* (BDP), um banco de desenvolvimento público, com o objetivo de “channel cash transfer programs and refinance microfinance institutions, as well as to directly provide credit to farmers’ and artisans’ organizations” (BÉDÉCARRATS et al., 2012, p. 8). Este banco, de certa maneira, simboliza os ideais desenvolvimentistas e intervencionistas de Morales, pois, afinal, foi criado para ser uma instituição financeira pública, focada no investimento de longo prazo, em setores produtivos, e foi definido como braço financeiro do Plano Nacional de Desenvolvimento (LOEHRER, 2008).

Contudo, desde sua criação, foram poucos os sucessos alcançados pelo BDP. Um de seus objetivos, por exemplo, seria o de financiar, a custos baixos, instituições de microcrédito. Porém, regras impondo às IMFs beneficiadas cobrar taxas de juros inferiores a 6% e assegurar empréstimos por 12 meses afastou grande parte destas instituições do BDP (BODNAR, 2010). Ademais, o portfólio original do BDP, de 60 milhões de dólares, revelou-se bem inferior ao portfólio da indústria de microfinanças como um todo (900 milhões de dólares a época) (LOEHRER, 2008). Consequentemente, a criação deste banco pouco afetou o setor. Grande parte dos empréstimos do BDP foram direcionados para cooperativas e tiveram valores altos, de até 1 milhão de dólares. O foco deste banco em clientes do setor produtivo, sem dívida previamente contraída, também contribuiu para que o BDP não competisse no mesmo mercado que as IMFs (LOEHRER, 2008).

De maneira geral, os efeitos deste banco sobre a indústria de microfinanças foram pouco significativos. Além disso, durante o processo de criação do BDP, ficou evidente que “the administration does not intend for the BDP to replace the private microfinance institutions” já que o objetivo do governo boliviano era apenas garantir o bom funcionamento deste mercado (LOEHRER, 2008, p. 18).

Para além da criação do BDP, a maior parte das medidas do governo de Morales voltou-se à regulação. Em 2008, as ONGs, envolvidas em atividades de microfinanças, foram definidas como *Instituciones Financieras de Desarrollo* (Instituições Financeiras de Desenvolvimento) e a SBEF anunciou que estas passariam a ser reguladas (LOEHRER, 2008). Porém, o marco regulatório para estas instituições ainda não foi formalmente definido. Com isso, estas instituições continuam à margem de todo o sistema de supervisão (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013). Cabe destacar, entretanto, que estas IFDs, reunidas em uma associação denominada FINRURAL, têm empreendido esforços para estabelecer parâmetros comuns, numa tentativa de auto-regulação, uma novidade na indústria de microfinanças (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013).

No início de 2009, a SBEF tornou-se *Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero* (ASFI), a partir da instauração da nova Constituição Federal. Assim como a SBEF, a ASFI tem como função primeira a regulação do sistema financeiro boliviano, alcançando bancos comerciais, FFPs, cooperativas de crédito e caixas de crédito e poupança<sup>44</sup>. A atuação da ASFI é, de maneira geral, elogiada pela comunidade internacional associada às microfinanças. Um exemplo é a seguinte citação do *Global Microscope on the microfinance business environment* de 2013 que afirma: “Since its creation, the Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero has pursued a market-based approach towards the microfinance industry, based on considerable technical expertise and professionalism.” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013).

---

<sup>44</sup> Estas informações foram retiradas do site da ASFI: <https://www.asfi.gob.bo/> [Acesso em Maio de 2014]. Cabe destacar que entre todas as instituições reguladas pela ASFI, oito são definidas como entidades especializadas em microcrédito: quatro bancos (Banco Sol, Banco de Los Andes, FIE e Banco Fortaleza) e quatro FFPs (PRODEM, FASSIL, Fondo De la Comunidad e Eco Futuro).

Entretanto, outras medidas do governo boliviano não foram bem acolhidas pelas IMFs e seus parceiros internacionais. Em julho de 2012, um decreto presidencial (Decreto No. 1288) definiu um imposto de 12,5% sobre todos os ganhos de instituições financeiras reguladas, a partir de um certo limiar (rendimento sobre o capital próprio superior a 13%). Com isso, o rendimento das IMFs reduziu-se de 19,8%, em maio de 2012, para 16,3% em maio de 2013 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013). Mas a principal medida do governo de Morales em relação às microfinanças foi a promulgação, em agosto de 2013, de uma nova Lei de Sistemas Financeiros (Lei 393), que representou a primeira importante modificação em todo o paradigma de regulação e supervisão do sistema financeiro boliviano desde a Lei de Bancos e Entidades Financeiras (No. 1488) de 1993.

Como bem explicitado pelo *Global on the microfinance business environment* de 2013, esta Lei baseia-se numa maior intervenção do governo no setor financeiro e inclui medidas definidas como “potentially market-distorting”. De acordo com o texto desta nova Lei, cabe ao Estado supervisionar, e se necessário intervir, no setor de microfinanças, pois este é um setor de interesse público e que deve cumprir sua função social de contribuir como desenvolvimento econômico e social da Bolívia.. A nova Lei define medidas como controle da taxa de juros e definição de uma proporção mínima de empréstimos para o setor produtivo, que podem afetar de maneira crucial o setor de microfinanças na Bolívia (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013).

Apesar de promulgada, a nova legislação ainda não foi completamente posta em prática. Restam, assim, suposições sobre como esta nova lei será aplicada. Para a indústria de microfinanças, o futuro não parece mais tão promissor: “Private MFIs will likely face challenges with shrinking margins, higher costs and a controlled operating environment” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013). Contribui, de maneira significativa, para este temor por parte das IMFs, a orientação do governo boliviano, acirrada nos últimos tempos, de independência frente aos organismos internacionais e de desenvolvimento pleno. O Pilar 5 da Agenda Patriótica 2025, lançada em janeiro de 2013, afirma ser objetivo do Estado Plurinacional de Bolívia a “*soberania comunitaria financiera sin servilismo al*

*capitalismo financiero*” e indica ser a construção de um sistema financeiro verdadeiramente nacional primeira necessidade para o real desenvolvimento da Bolívia (BOLIVIA, 2013).

### **3.3- Panorama atual: desempenho da microfinança**

Apesar do período de incertezas que tem assolado o setor das microfinanças na Bolívia nos anos mais recentes, o panorama ainda é extremamente positivo. Nos próximos parágrafos, serão apresentadas estatísticas que caracterizam o desempenho do setor no período mais recente. De maneira geral, optou-se por coletar informações publicadas por agências ou associações bolivianas em datas o mais recente possível.

Dados de dezembro de 2013, provenientes de relatórios da ASOFIN, indicam que, hoje, na Bolívia, o setor de microfinanças tem participação fundamental no sistema financeiro nacional, representando 64% do número de clientes e 45% das contas de depósitos e poupança. As taxas de inadimplência deste sistema permanecem extremamente baixas, variando entre 1% em dezembro de 2013 e 1,02% em janeiro de 2014, inferiores, por tanto, às apresentadas pelo sistema bancário comercial, de cerca de 1,75%..

Em dezembro de 2013, a carteira de crédito das IMFs superava os 4 milhões de dólares, representando, assim, cerca de 33% da carteira do sistema financeiro nacional boliviano. Por fim, dados da ASOFIN indicam que 35,4% dos empréstimos das IMFs são para o setor produtivo. Cabe destacar que estes dados incluem apenas informações de oito entidades especializadas em microfinanças: AgroCapital, Banco FIE, Banco Fortaleza, Banco de Los Andes, Banco Sol, Fondo de La Comunidad (FFP), EcoFuturo (FFP) e PRODEM (FFP). Não estão, assim, incluídas as informações das IMFs não reguladas, como o ProMujer e o Crecer, que possuíam, em março de 2013, 165 mil e 120 mil clientes, respectivamente. De qualquer maneira, fica evidente a importância central das IMFs no sistema financeiro boliviano.

Dados da ASFI, referentes a dezembro de 2013, sobre as IMFs reguladas também corroboram com o quadro ilustrado pelas informações da ASOFIN. Em conjunto, as oito

entidades analisadas concentravam 64% dos clientes do setor financeiro, 3.703 milhões de dólares em depósitos (25% do total do sistema financeiro) e 4.013 milhões de dólares na carteira de crédito (33% do total do sistema financeiro). Do total da carteira de crédito, 62,3% seriam emprestados para operações de microcrédito e 17,8%, para Pequenas e Médias Empresas. A tabela 1 resume todas estas informações. A taxa de inadimplência é de apenas 0,9%, conta 1,7% dos bancos comerciais. Por fim, os indicadores de rentabilidade são extremamente positivos: o rendimento sobre capital próprio foi de 18,6% (contra 17,3% dos bancos comerciais e superior, em 0,1%, ao de 2012). (ASFI, 2013).

TABELA 1 – Panorama do Sistema Financeiro Nacional – Dezembro/2013

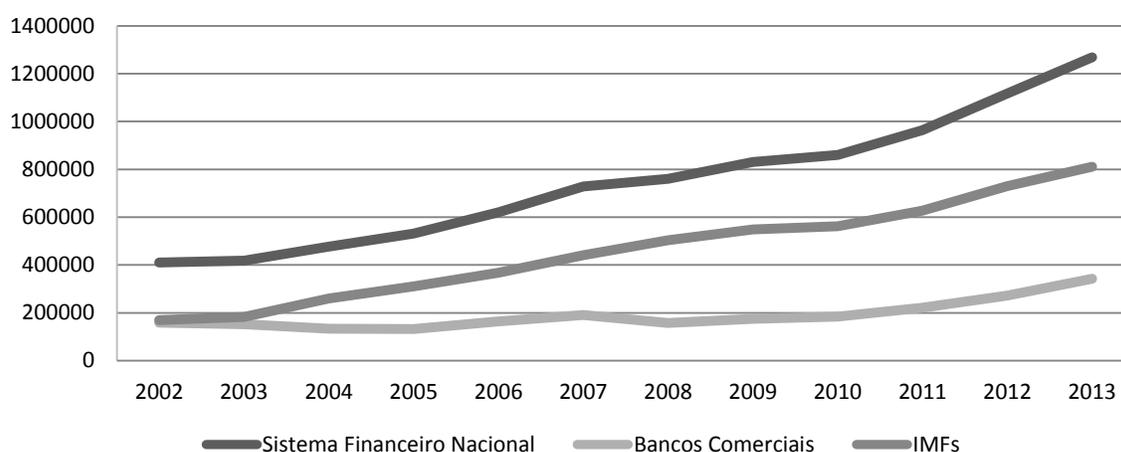
Tipo de Entidade Financeira	Carteira Bruta		Clientes		Depósitos	
	Milhares de Dólares	%	Numero	%	Milhares de Dólares	%
Bancos Comerciais Privados	6.019.697	49%	208.257	17%	8.849.172	57%
Banco Público (Banco Unión)	1.071.823	9%	134.902	11%	1.811.575	12%
Bancos Especializados em Microfinanças	2.619.939	21%	534.364	43%	2.275.146	15%
FFP	1.392.702	11%	261.079	21%	1.522.540	10%
Cooperativas de Crédito	643.416	5%	93.425	7%	658.499	4%
Caixas de Crédito e Poupança	450.067	4%	20.590	2%	463.783	3%
TOTAL	12.197.644	100%	1.252.617	100%	15.580.716	100%

Fonte: ASFI, Estados Financieros, dezembro/2013. Disponível online em: <https://www.asfi.gob.bo/Estad%C3%ADsticas/IntermediaciónFinanciera/Boletines.aspx>. Acesso em Abril de 2014.

Também é importante destacar que, para além de um panorama atual positivo, o setor de microfinanças boliviano apresentou, na última década, uma trajetória ascendente, seja quando se analisa o número de clientes ou o tamanho da carteira de crédito. Os dois gráficos a seguir demonstram este ponto.

No primeiro gráfico, é possível perceber como o número de clientes do sistema financeiro boliviano experimenta um processo de franco crescimento, puxado, principalmente, pelo aumento do número de clientes de IMFs<sup>45</sup>. Já no segundo gráfico, pode-se analisar a evolução da carteira bruta de entidades especializadas em microfinanças, incluindo, aqui não apenas os quatro bancos e os quatro FFPs, mas também as IMFs que formam o FINRURAL. Em seu conjunto, os quatro FFPs dominam o mercado, e as IMFs não reguladas, associadas ao FINRURAL, representam a menor parcela do mercado. Entre os bancos, cabe destacar que, apesar de ser o primeiro banco de seu tipo, o Banco Sol não é o líder quanto ao tamanho de sua carteira.

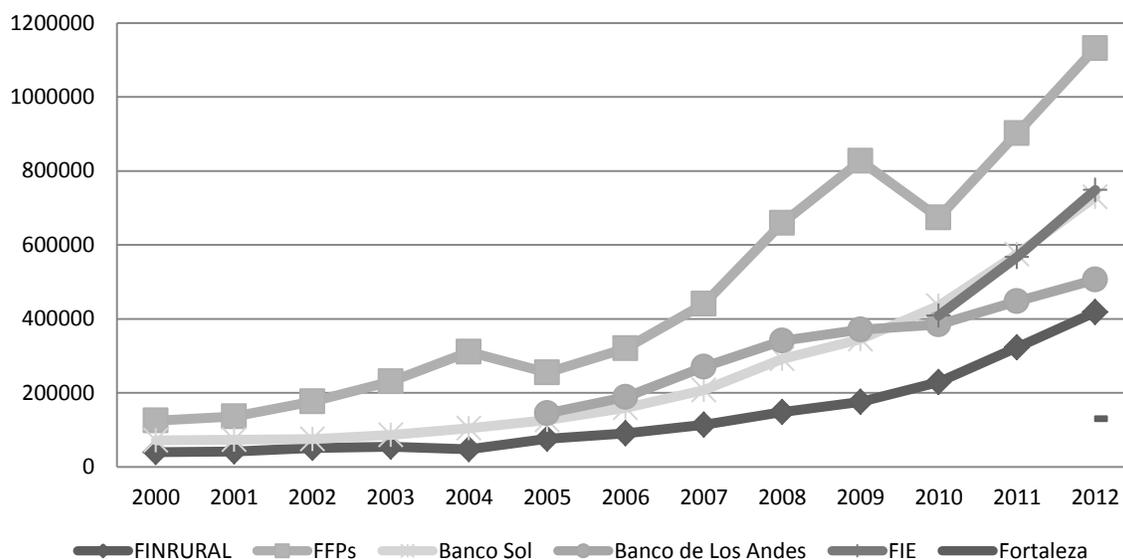
GRÁFICO 1 – Evolução no número de clientes, por tipo de entidade financeira – 2002-2013



Fonte: ASFI, Evaluación Del Sistema Financiero Nacional Al 31 de Diciembre de 2013,. Disponível em: <https://www.asfi.gob.bo/Estad%C3%ADsticas/AnálisisdelSistemaFinanciero.aspx>. Acesso em Abril de 2014.

<sup>45</sup> Aqui, IMFs referem-se às oito entidades especializadas em microfinanças reguladas pela ASFI. Ver nota de pé de página 13.

GRÁFICO 2 – Evolução no tamanho da carteira bruta, por entidade financeira especializada em microfinanças – 2002-2012 – Em Milhares de Dólares



Fonte: ASFI, Estados Financieros, dezembro/2013. Disponível online em: <https://www.asfi.gob.bo/Estad%C3%ADsticas/IntermediaciónFinanciera/Boletines.aspx> . Acesso em Abril de 2014.

Por fim, é interessante destacar a distribuição regional do sistema financeiro boliviano. A tabela 2 apresenta a distribuição das entidades financeiras de acordo com o tamanho de município. Fica evidenciada a importância das entidades ligadas à microfinança nas cidades médias e na área rural: 54,8% e 56,1% dos pontos de atendimento financeiro, em cada uma dessas áreas, pertencem às IMFs. Nas capitais de cada província, os bancos comerciais privados têm uma importância bem superior às IMFs.

TABELA 2 – Distribuição Regional das Pontos de Atendimento Financeiro, por tipo de entidade financeira – Dezembro/2013

	<b>Bancos Comerciais Privados</b>	<b>Banco Público</b>	<b>Bancos Especializados em Microfinanças</b>	<b>FFP</b>	<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>Caixas de Crédito e Poupança</b>
Capitais	46,7%	10,2%	20,2%	15,2%	3,2%	4,5%
Cidades Médias*	32,7%	7,1%	38,0%	16,8%	3,2%	2,2%
Área Rural	15,0%	14,7%	21,7%	34,4%	0,6%	13,6%
Total	38,9%	10,5%	21,8%	18,4%	2,6%	5,8%

\*El Alto, Quillacollo e Montero

Fonte: ASOFIN, Mensual N. 135. Disponível em: <http://www.asofinbolivia.com/archivos/135.pdf> Acesso em Abril de 2014.

### 3.4- Possibilidades Futuras

Até aqui, foi apresentado um panorama geral da trajetória de ascensão, fortalecimento e de recente incerteza da indústria da microfinança na Bolívia nas últimas três décadas. Nesta seção, serão discutidas as possibilidades futuras desta indústria, diante do cenário atual de consolidação de um modelo desenvolvimentista e intervencionista, e da crescente regulação das atividades das IMFs.

É preciso antes de tudo, traçar um panorama dos indicadores sociais bolivianos na última década. Desde 2002, foram muitas as conquistas no campo social: a pobreza recuou de 63% em 2002 para 45% em 2011, e a extrema pobreza, de 37% para 21% no mesmo período. Já o coeficiente de Gini caiu de 0,60 para 0,47 entre 2002 e 2011. Por fim, a Bolívia conseguiu atingir os objetivos do Milênio quanto à redução da extrema pobreza, do analfabetismo e da desnutrição, além de ter atingido os objetivos estabelecidos relacionados à igualdade de gênero, às áreas ambientais protegidas e ao número de nascimentos acompanhados por profissionais de saúde (BANCO MUNDIAL, 2014).

Por trás desta significativa melhora na condição de vida da população boliviana, encontra-se uma política social ativa, desenvolvida pelo governo de Evo Morales, desde 2006. Em 2013, toda a área social ganhou mais importância com o lançamento da Agenda Patriótica

2025, que pretende erradicar a pobreza extrema e transformar o crescimento econômico em prosperidade para o povo boliviano, através de ações que incluem a universalização de serviços básicos, como educação e saúde, o apoio a pequenos produtores e a industrialização de recursos naturais (BOLIVIA, 2013). Esta Agenda representa uma expansão dos princípios já expostos no Plano Nacional de Desenvolvimento, que incluem a intervenção estatal, a soberania do processo de desenvolvimento, a auto-suficiência em termos energéticos e alimentares, além da redução das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão (BOLIVIA, 2006).

Entre as diversas políticas sociais inovadoras desenvolvidas pelo governo de Morales, destaca-se a *Renta Dignidad* (Renda Dignidade), uma pensão universal, e não contributiva, paga a todos os bolivianos com mais de 60 anos, independente de sua renda, trabalho e condição familiar (ARZA, 2012; MULLER, 2009). O financiamento desta pensão é via o *Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH), resultado da nacionalização das reservas de hidrocarbonetos (MULLER, 2009). Na América Latina, esta pensão é única, já que é “the only nation-wide, universal, and noncontributory pension (...) providing benefits to all as a matter of right, with no behavioral or contributory conditions and no recourse to a means-test” (ARZA, 2012).

É igualmente importante destacar que a Renda Dignidade foi incluída na nova Constituição de 2009, e com isso, tornou-se uma política institucionalizada (ARZA, 2012). Apesar do seu baixo valor monetário, 314 dólares (2014) para os que não fazem parte do sistema contributivo e 235 dólares para os que fazem, num país em que grande parte da população trabalha no setor informal, e não tem acesso ao sistema previdenciário contributivo<sup>46</sup>, esta pensão tem um papel central na garantia de condições de vida dignas para a população idosa (ARZA, 2012; MULLER, 2009). A Renda Dignidade representa, sem nenhuma dúvida, um enorme avanço na construção de um sistema de proteção social na Bolívia.

---

<sup>46</sup> Em 2007, apenas 17% dos bolivianos com mais de 65 anos pertenciam ao sistema contributivo de previdência social (ARZA, 2012).

Assim, neste panorama de fortalecimento de um sistema de proteção social universalista, ainda em construção, ilustrado pela Renda Dignidade e também pelos avanços sociais alcançados no período recente, o papel das microfinanças torna-se cada vez mais questionável. A Bolívia da década de 2010 já não é a Bolívia dos anos 80, que necessitava das IMFs para salvá-la do “great economic divide” e nem a Bolívia dos anos 90, exemplo máximo dos benefícios de IMFs comerciais (RHYNE, 2001).

Desde a eleição de Morales, um outro projeto - desenvolvimentista, intervencionista e universalista - tem se delineado no país. O modelo das IMFs, construído num contexto neoliberal e alimentado pelas condições precárias de vida da população boliviana nas décadas passadas, parece não mais se adequar ao país. A crescente intervenção estatal, com as novas legislações e regulamentações, e o embate entre o governo e a indústria de microfinanças, apontam nesta direção.

Entretanto, é impensável conceber um sistema financeiro, e bancário, sem as IMFs, tamanha sua centralidade no mercado financeiro boliviano. Portanto, é provável que um novo modelo, com maior regulação e controle estatal, tenha que ser criado na Bolívia. As IMFs devem repensar seu papel na sociedade e na economia boliviana. A nova Lei de Serviços Financeiros certamente aponta nesta direção. De qualquer maneira, os próximos anos com certeza trarão modificações fundamentais para este setor na Bolívia, sejam estas resultado de pressões do governo ou de avaliações internas das próprias IMFs.

#### **4 – Brasil: cooperação entre o Estado e as microfinanças**

País marcado desde seus primórdios por grandes desigualdades, sejam econômicas, ou sociais, o Brasil experimentou, na última década, uma reversão deste processo, com uma redução significativa nos indicadores de desigualdade e uma redução expressiva no número de pobres (LAVINAS, 2013; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). O índice de Gini brasileiro reduziu-se de maneira significativa, de 0.61 em 2001 para 0.527 em 2011, atingindo seu menor nível em toda a série histórica que se inicia em 1960 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Entre 2001 e 2011, a renda dos 10% mais pobres cresceu 91,2%, enquanto a renda dos 10% mais ricos cresceu apenas 16,6%, indicando que o crescimento, experimentado pelo país desde 2003, ocorreu conjuntamente com uma significativa redistribuição de renda (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Por fim, cabe destacar que em 2001, 36% da população era pobre, e 16%, de indigentes; em 2011, estes percentuais alcançavam 11% e 4%, uma redução considerável e importante<sup>47</sup> (LAVINAS, 2013).

Este processo de melhoria dos indicadores sociais foi acompanhado, no campo da política social, por uma importante modificação no sistema de proteção social brasileiro: políticas focalizadas de transferência de renda, como o Bolsa Família, assumiram papel central, tornando-se, nas palavras de Lavinas (2007), “o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro”. Juntamente com tais políticas, o microcrédito também ganhou maior relevância entre as políticas sociais, primeiro com a Lei 10.735/2003, que tornou compulsório ao setor bancário emprestar, em forma de microcrédito, parte dos depósitos a vista, e mais tarde com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e o Programa Crescer para empreendedores individuais (LAVINAS, MARTINS, 2013; COSTA, 2010). Entretanto, as atividades de microcrédito, incipientes até os meados dos anos 1990, não ganharam tanta relevância entre as políticas sociais e tampouco experimentaram a difusão ocorrida em outros países latino-americanos (COSTA, 2010; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

---

<sup>47</sup> Cabe destacar que estas estimativas foram calculadas com base nas linhas de pobreza e indigência do Bolsa Família. Para mais detalhes, ver Lavinas (2013).

Para entender, o porquê da baixa relevância do microcrédito e de sua dificuldade de massificação no Brasil, a trajetória das IMFs brasileiras será analisada em detalhes nas próximas páginas, com um enfoque especial nos esforços de regulamentação empreendidos pelo governo federal desde meados da década de 90 e no importante papel desempenhado pelo BNDES no apoio à indústria de microcrédito. Em seguida, será apresentado um panorama do microcrédito no Brasil no início da década de 2010. Por fim, para que seja possível discutir o papel a ser cumprido pelo microcrédito no contexto de modificação do sistema de proteção social brasileiro, na década de 2000, será apresentada uma discussão breve sobre a evolução deste sistema nos últimos 50 anos. Com isso, a última seção discutirá a importância do microcrédito como um instrumento no sistema de proteção brasileiro.

#### **4.1 - Trajetória Histórica: dos anos 70 até os 2000**

A primeira experiência de microcrédito para empreendedores de baixa renda, na América Latina, ocorreu em solo brasileiro, mais especificamente em Recife no ano de 1973. Desde essa experiência pioneira, conhecida como Projeto UNO, a evolução das microfinanças no Brasil, entretanto, foi lenta e contrariou todas as expectativas.

Trabalhos importantes, tanto elaborados por economistas do Banco Mundial quanto do BNDES, no princípio da década de 2000 afirmavam que o Brasil reunia as condições perfeitas para o desenvolvimento das microfinanças: havia aqui um setor informal dinâmico, carente de crédito, e toda uma população desempregada e de baixa renda, excluída do setor financeiro formal; a estabilidade econômica do país também contribuía para a ideia de que o Brasil seria um campo fértil para o desenvolvimento das microfinanças (SCHONBERGER, 2001; GOLDMARK et al., 2000; NICHTER et al., 2002).

Quais fatores explicariam, então, tamanha lentidão neste desenvolvimento? Três seriam as principais causas deste fenômeno: a instabilidade macroeconômica, o efeito “crowding out” das linhas de crédito governamentais e impedimentos legais às operações de entidade não bancárias (SCHONBERGER, 2001). Entretanto, já no início da década de 2000, tais características não mais estavam presentes no cenário brasileiro e com isso, as expectativas

quanto à evolução do setor de microfinanças tornaram-se bem positivas. Schonberger afirma que o Brasil, à época, estava em um processo de geração de um “enabling environment required for rapid development of the microfinance industry” e previa que “all indicators suggest that the industry can grow quickly to become a regional and world leader within the next 10 years” (2001, p. 34).

Esta previsão, entretanto, não se concretizou. Ao contrário, neste mesmo ano de 2001, dos 120 milhões de reais disponíveis para o financiamento de IMFs, o BNDES conseguiu repassar apenas 50% destes recursos para as IMFs brasileiras; não houve interesse, por parte do próprio setor de microcrédito, em ter acesso a este financiamento do BNDES (COSTA, 2014). Este cenário mantém-se até os dias de hoje e não se pode afirmar que haja um sistema consolidado de microcrédito no país: as IMFs reguladas correspondem a apenas 0,002% dos ativos do Sistema Financeiro Nacional, e têm mantido esta mesma participação insignificante desde 2009. Para tentar elucidar o porquê deste desenvolvimento incipiente das microfinanças no país e da não concretização das previsões de Schonberger (2001), será analisada, nas próximas páginas, em maior profundidade, a trajetória das IMFs no Brasil.

#### ***4.1.1 – As primeiras experiências (1972 a 1995)***

Datam das décadas de 1970 e 1980 as experiências iniciais com o microcrédito no Brasil. Em comum, todas estas instituições pioneiras contaram com apoio internacional de organismos multilaterais e também de ONGs, e se organizaram como entes privados, sem qualquer apoio governamental.

Em 1973, na cidade de Recife, foi estabelecido o Projeto UNO (União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações), com o apoio de empresários locais e da ACCION International. Para além do provimento de empréstimos para microempreendedores, o UNO também organizava cursos em gestão financeira, sempre com o objetivo de assistir a pequenas empresas (MONZONI NETO, 2008).

O sucesso inicial desta iniciativa consagrou-a como referência para organismos internacionais<sup>48</sup>. Em um relatório de 1982, para o Banco Mundial, Jackelen (1982) afirma que “o “modelo” da UNO foi adaptado para ser usado em outros países latino-americanos” e é “considerado pioneiro no campo da assistência a microempresas em toda a América Latina”. De um simples programa em Recife, para um programa multifacetado que operava também no interior pernambucano, o UNO estabeleceu-se como “um programa social que tem por objetivo conceder crédito a microempresários” (JACKELEN, 1982). A partir de 1979, o Projeto UNO foi incluído em uma estratégia maior de desenvolvimento do Nordeste brasileiro, capitaneada pelo Banco Mundial, e denominada Projeto Polonordeste. Entretanto, 18 anos depois de sua fundação, em 1991, o UNO encerrou suas atividades. Para diversos analistas, as razões desta falência poderiam ser encontradas na incapacidade do programa tornar-se financeiramente sustentável e independente (SILVEIRA FILHO, 2005; MONZONI NETO, 2008).

Outra experiência pioneira, já nos anos 80, foi CEAPE Ana Terra (Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores Ana Terra), fundado em Porto Alegre em janeiro de 1987. As origens do CEAPE Ana Terra podem ser encontradas no projeto "Apoio a Atividades Econômicas Informais de Mulheres e Famílias de Baixa Renda", realizado em áreas periféricas de Porto Alegre, numa parceria da UNICEF com a ACCION International (SILVEIRA, 2001). Numa parceria entre empresários locais, a UNICEF e a ACCION, o CEAPE Ana Terra teve como missão, desde o início, prover microcrédito para mulheres de baixa renda, utilizando a tecnologia de grupos solidários (SILVEIRA, 2001; MONZONI NETO, 2008). De acordo com Silveira (2001), foi no CEAPE Ana Terra que “a metodologia dos grupos solidários (...) teve ali seu primeiro experimento no país” (p. 48). Esta instituição pioneira, entretanto, também não sobreviveu, encerrando suas atividades em 2005 (CACCIAMALI et al., 2014).

---

<sup>48</sup> Cabe aqui uma reflexão: o pioneirismo do Projeto UNO foi praticamente apagado do discurso internacional sobre microcrédito. Exceto por uma citação em Helms (2006) e em Gulli (1998), o Projeto UNO é discutido apenas na literatura nacional sobre microcrédito.

A partir desta experiência pioneira em Porto Alegre, o modelo de CEAPes espalhou-se pelo país. Foram estabelecidos CEAPes no Maranhão e no Rio Grande do Norte, em 1989; em 1992, em Pernambuco, Sergipe e Distrito Federal; em 1994, Paraíba e Goiás; Pará e Bahia em 1995; Piauí e Espírito Santo em 1997 (SILVEIRA, 2001). E além disso, no ano de 1990, com apoio técnico do BID, estabeleceu-se a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), que coordenou a expansão deste modelo de IMF por todo o Brasil e também articulou apoios, técnicos e financeiros, com a UNICEF e o BID (SCHONBERGER, 2001). Para Monzoni Neto (2008), para além do CrediAmigo, a FENAPE deve ser entendida como agente principal da indústria de microfinanças no Brasil.

#### ***4.1.2 – O microcrédito durante a era FHC (1995 a 2002)***

A segunda metade da década de 2000 foi caracterizada por uma nova onda de criação de IMFs. Num primeiro momento, estas se organizavam como organizações da sociedade civil, contando, em alguns casos, com parcerias governamentais. O Portosol e a VivaCred são exemplos deste momento. Já num segundo momento, fortaleceram-se as iniciativas administradas por governos locais.

O Portosol foi constituído em 1995, numa parceria entre a Prefeitura de Porto Alegre e o empresariado local, com o apoio técnico da GTZ (Agência de Assistência Técnica Alemã) e com financiamento da IAF (InterAmerican Foundation), do SEBRAE/RS e também do BNDES (MONZONI, 2008). O modelo do Portosol, uma iniciativa mista entre governo e sociedade civil, influenciou diretamente o setor de microfinanças no país. Ao final dos anos 1990, havia cerca de 20 IMFs inspiradas nesta experiência (GOLDMARK et al., 2000).

Em 1996, uma parceria entre a ONG Viva Rio, o BID e o IPC, consultoria alemã já referida em capítulos anteriores, fundou o VivaCred, programa de apoio a microempreendedores de comunidades carentes do Rio de Janeiro (MONZONI NETO, 2008). Apesar de uma parceria com a financeira Fininvest, o VivaCred defendia sua missão social, destacando trabalhar para manter “o compromisso com seus objetivos sociais e não acredita [acreditar]

que isso seja possível se a instituição adotar uma estrutura com fins lucrativos” (GOLDMARK et al., 2000).

Para além destas experiências privadas chave, o final da década de 1990 foi marcado pelo surgimento de diversas IMFs ligadas a governos locais, estaduais e municipais, os chamados ‘Bancos do Povo’ (MONZONI NETO, 2006; GOLDMARK et al., 2001). Talvez o maior exemplo deste momento seja a criação do Banco do Povo de São Paulo em 1998, instituição administrada pelo governo estadual que oferecia pequenos empréstimos a taxas de juros subsidiadas (PIZA, 2005; GOLDMARK et al., 2001). Cabe destacar que esta explosão de *bancos do povo* tem suas origens em um projeto encomendado pelo Conselho da Comunidade Solidária para o IPEA e a GTZ, projeto este que já sinalizava o início de uma atuação mais presente do governo em relação ao setor de microfinanças, que seria evidenciada durante toda a gestão de FHC (SILVEIRA FILHO, 2005).

A criação da Comunidade Solidária, em 1995, representou uma ruptura com as estrutura anterior de assistência social, representada, à época, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA). No ano seguinte, foi dado início às discussões do Conselho da Comunidade Solidária, agente importante na trajetória de microcrédito no Brasil (MONZONI NETO, 2006). Para entender a centralidade que o microcrédito assumiu para este Conselho, é importante destacar que, em 1997, este instrumento foi apontado como importante política de promoção do trabalho e geração de renda (BARONE et al., 2002). A partir daí, este conselho tornou-se agente central em todas as discussões relacionadas a microfinanças no Brasil, principalmente, no que se refere à regulamentação deste setor.

O primeiro grande marco relacionado à regulamentação das IMFs brasileiras foi a criação, em 1997, de um comitê, incluindo representantes do BNDES, do Banco Central e do Conselho da Comunidade Solidária, para rever toda a legislação relacionada às microfinanças no Brasil (PIZA, 2005). A primeira grande modificação na legislação ocorreu com a Lei 9790/1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), instituição com permissão explícita para mobilizar recursos

externos que não depósitos à vista (GOLDMARK et al., 2001; PIZA, 2005). Em julho deste mesmo ano, a publicação da Medida Provisória 1914-4/1999 isentou as OSCIPs, e outras instituições de microfinanças, das determinações da Lei da Usura (limite de taxa de juros de até 12 por cento ao ano). Logo em seguida, uma resolução do Banco Central, número 2627, de agosto de 1999, criou a Sociedade de Crédito ao Microempreendedor. As SCMs são instituições financeiras reguladas pelo Banco Central e devem cumprir uma série de exigências, incluindo um capital mínimo de 100 mil Reais e um limite de 10 mil Reais por cliente (GOLDMARK et al., 2001). Esta resolução foi revogada em julho de 2001, com a resolução 2874, que, apesar de manter todas as exigências já citadas da resolução anterior, avançava ao permitir que as SCMs tomassem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional e atuassem em todo o território brasileiro (SILVEIRA FILHO, 2005). Cabe destacar que em ambas as resoluções fica vedada a utilização da palavra ‘banco’ no nome destas instituições e também o recolhimento de depósitos do público; o objetivo destas restrições é garantir que o Banco Central não tivesse nenhuma obrigação de resgatar tais instituições (COSTA, 2014).

Para além de sua atuação como agente regulador, o governo brasileiro, em nível federal, também fortaleceu sua intervenção no setor de microfinanças a partir da consolidação do BNDES como instituição de segunda instância, processo este iniciado com o Programa de Crédito Produtivo Popular (1996 – 2003). Este programa, resultado também de articulações nascidas no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, tinha como objetivo desenvolver, de forma sustentável, o setor de microfinanças no Brasil, através do financiamento, e assistência técnica, para IMFs (ZOUIAN, BARONE, 2007). De acordo com Monzoni (2008), entre 1996 e 2003, o PCPP financiou 32 IMFs, repassando, no total, aproximadamente 42 milhões de Reais a estas instituições. Entretanto, cabe salientar que foram apenas financiadas instituições com patrimônio líquido superior a um milhão de Reais.

Para além do PCPP, foi criado o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), em parceria com o BID, que também tinha como alvo o setor de microfinanças e atuaria para fortalecer institucionalmente este setor (MONZONI NETO, 2006). Cabe destacar que foi

no âmbito deste programa que surgiram trabalhos seminais sobre o estado da arte do microcrédito no Brasil, incluindo os artigos de Goldmark e co autores (2001) e Nichter e coautores (2001). Também foram organizados seminários, como o Seminário Internacional de Microfinanças em maio de 2000, sempre com o objetivo de promover debates sobre o desenvolvimento das IMFs no país e também divulgar suas melhores práticas (GOLDMARK et al., 2001).

A atuação do BNDES, marcante neste período, pode ser caracterizada, como destacado por Lima (2009), por uma preocupação primeira com a sustentabilidade financeira e uma aderência maior ao sistema financeiro. Sua atuação, assim, aproxima-se da visão de entidades internacionais como a ACCION, que entendiam ser essencial para a expansão das microfinanças a transformação das IMFs em instituições reguladas e comerciais.

Entre os bancos públicos, além do BNDES que atuou como instituição de segunda instância no setor de microfinanças, é importante destacar a participação do Banco Nordeste, via o CrediAmigo, a partir de 1998. O programa CrediAmigo foi fundado como uma instituição de microcrédito para a população de baixa renda do Nordeste e, desde então, é operacionalizado pela OSCIP Nordeste Cidadania, tomando decisões com base comercial (NICTER et al., 2002; COSTA, 2014). A implantação desta iniciativa foi subsidiada por uma série de estudos de viabilidade, como Rosa e Castellar (1999), e contou com o apoio do Banco Mundial e também da ACCION International (SCHONBERGER, 2001). O CrediAmigo utiliza o aval solidário, estratégia similar a do Grameen Bank, e, em 2004, 57% dos clientes possuíam uma renda familiar de até 1000 Reais (MONZONI NETO, 2006). Nos dois primeiros anos de atuação, o CrediAmigo teve uma expansão significativa, de 35.322 clientes ativos em dezembro de 1999 para 85.309, em dezembro de 2001. Tal expansão concentrou-se nas cidades do interior nordestino e não nas áreas urbanas litorâneas (NICTER et al., 2002).

Por fim, cabe destacar que houve uma expansão considerável do setor de microfinanças no início da década de 2000. Dados de Nichter e coautores (2002) ilustram essa expansão: o número de clientes cresceu de 76 mil para mais de 158 mil, enquanto o portfólio expandiu-

se de 43,4 milhões de Reais para 138,8 milhões de Reais entre 1999 e 2001. Entretanto, é importante destacar que este crescimento foi concentrado: o CrediAmigo foi responsável por parte considerável desta expansão e havia oito IMFs com taxas negativas de crescimento (NICTER et al., 2002). Ao final da era FHC, existiam 67 OSCIPs e 24 SCMs trabalhando com microcrédito no Brasil (NICTER et al., 2002). Mas a penetração desta indústria ainda era baixa, pois representava apenas 2% da demanda potencial (BRUSKY, FORTUNA, 2002).

#### ***4.1.3 – Governos Lula e Dilma e o microcrédito (2003 aos dias de hoje)***

A Pesquisa Economia Informal Urbana de 2003, realizada pelo Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE), traça um panorama importante dos pequenos empreendimentos informais não-agrícolas<sup>49</sup> no início da década de 2000. Verificou-se a existência de 10.335.962 empresas informais que ocupavam mais de três milhões de empregados. Destas, um terço exerciam atividades no setor de comércio e reparação, 17% de construção cível e 16% de indústria de transformação ou extrativa. Entre estes pequenos empreendimentos informais, a penetração do crédito era baixa: apenas 6% afirmaram ter realizado empréstimos nos três meses anteriores. Os empreendimentos que tomaram empréstimos neste período fizeram-no, em sua grande maioria, com bancos (58%), seguido de fornecedores (16%) e amigos ou parentes (16%). Para além deste indicador, 83% destes empreendimentos relatavam não possuírem qualquer dívida. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005)

Estes resultados, em seu conjunto, podem ser interpretados como indicativo da baixa penetração das IMFs no cenário financeiro brasileiro no início da era PT. Afinal os pequenos empreendimentos analisados nesta pesquisa seriam justamente o público alvo das IMFs. As iniciativas governamentais durante a gestão do PT indicam que o governo

---

<sup>49</sup> Para fins desta pesquisa, o setor informal foi definido como composto por unidades econômicas urbanas que desenvolvem atividades não-agrícolas, de propriedade de trabalhadores conta própria e pequenos empregadores com até 5 empregados. A amostra desta pesquisa foi feita com base no Censo Demográfico de 2000 e é representativa de todo o território nacional. Para mais informações, ver INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2005).

reconhecia essa baixa penetração e entendia poder reduzi-la a partir de uma maior intervenção no setor.

Duas resoluções, logo no início do governo Lula, ainda em 2003, ilustram a preocupação do governo com a exclusão de parte da população do acesso ao crédito e com a baixa penetração das IMFs. A Resolução 286, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), do Ministério do Trabalho, instituiu o FAT Empreendedor Popular, que autorizou a alocação de R\$ 1,0 bilhão em instituições financeiras, para aplicação em operações de microcrédito. Já a Resolução 3109 do Banco Central, regulamentada na Lei 10.735 de setembro de 2003, instituiu o direcionamento de 2% dos depósitos à vista de diversas entidades financeiras para operações de microfinanças. Estas legislações ilustram o comprometimento do governo com a expansão do setor de microfinanças no país. Entretanto, esta significativa fonte de recursos foi pouco utilizada, favorecendo, apenas de forma significativa, o CrediAmigo (COSTA, 2010).

Outra iniciativa chave para compreender a trajetória do microcrédito no Brasil foi a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, através da lei 11.110 de abril de 2005. Este programa, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tem como objetivo central o fortalecimento das IMFs e a instituição de um marco legal para o setor. Cabe especificar a definição de microcrédito em que esta lei se baseia: “o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica” (BRASIL. LEI N. 11.110, 2005). Nos cinco primeiros anos de sua atuação, o PNMPO expandiu sua carteira de crédito em 337,87%, o que representou um aumento de 218,82% no número de operações realizadas (COLODETI, 2011). Quanto ao valor médio dos empréstimos realizados, também registra-se um crescimento, de R\$ 1.140,00, em 2007, para R\$ 1.430,00, em 2010 (COLODETI, 2011). É importante destacar que com a implementação do PNMPO, os recursos direcionados para microcrédito, estabelecidos na Lei 10.735, passaram a ser melhor utilizados e bancos públicos, antes ausentes deste setor, tornaram-se agentes fundamentais, como a Caixa Econômica e o Banco do Brasil. Os

bancos privados, apesar também obrigados, pela lei, a direcionar 2% dos depósitos para financiamento de microcrédito, mantiveram uma participação insignificante no setor, optando por deixar essa parcela dos depósitos no Banco Central<sup>50</sup>.

Para Santos, o PNMPO, ao criar formas alternativas de financiamento para as IMFs e “um marco regulatório próprio” foi marcante na trajetória das microfinanças no Brasil (2014, p. 127). Ademais, o estabelecimento do PNMPO ilustrou bem a estratégia governamental quanto a políticas de microcrédito, que se baseia em três pilares “a capilaridade dos bancos federais, os recursos públicos para financiar operações e os subsídios da taxa de juros” para fortalecer todo o setor de microcrédito brasileiro (SANTOS, 2014, p. 125). Essa estratégia intervencionista marcou todo o período pós-2005 no Brasil e pode ser ilustrada tanto pelas legislações já discutidas, quanto pelo fortalecimento do papel do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica no setor de microcrédito.

No âmbito do BNDES, e em relação a sua atuação como banco de segunda instância, dois movimentos diversos ocorreram durante o governo Lula. Num primeiro momento, durante a gestão de Carlos Lessa como Presidente do BNDES, o microcrédito perdeu espaço, como ilustrado na fala de Mauricio Borges, diretor da área social do BNDES, ao Estado de São Paulo: “Acreditava-se que uma taxa superior a 2% era agiotagem... O programa de microcrédito que chegou a ter 40 milhões em carteira, caiu praticamente a zero” (MONZONNI, 2008). Entretanto, em 2005, com o PNMPO, o BNDES voltou a participar ativamente do setor de microfinanças através de seu Programa de Microcrédito. Entre 2006 e 2009, as principais IMFs apoiadas pelo BNDES cresceram cerca de 20% ao ano (LIMA, 2009).

Durante o Governo Dilma, a questão do microcrédito foi incorporada ao âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, mais especificamente em sua dimensão de inclusão produtiva, via o Programa Nacional de Microcrédito Crescer, implementado em agosto de 2011. O Crescer apoiou-se em todos os avanços, regulatórios e de financiamento, alcançados pelo PNMPO

---

<sup>50</sup> Cabe destacar que esta opção também era permitida pela Lei 10.735.

(SANTOS, 2014). A estratégia marcadamente intervencionista em relação ao microcrédito, destacada anteriormente, manteve-se: a operacionalização deste programa ficou a cargo do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia. Os bancos públicos, assim, assumiram a linha de frente do microcrédito no Brasil.

Cabe destacar que o microcrédito foi incluído no Brasil sem Miséria, pois se entendia que o acesso a pequenos empréstimos possibilitaria a ampliação das oportunidades de trabalho e renda para a população miserável (LAVINAS, MARTINS, 2013). Para tanto, determinou-se que os empréstimos do Programa Crescer seriam de no máximo 15 mil reais e deveriam ser concedidos para pequenos empreendedores com renda de até 120 mil reais por ano. De acordo com Santos, o objetivo era que o Crescer representasse uma “porta de saída aos programas do Brasil Sem Miséria” (2014, p. 134). Para além do simples empréstimo, a taxas subsidiadas de até 8% ao ano, os microempreendedores também receberiam orientações do SEBRAE quanto à gestão financeira. Além disso, os microempreendedores participantes do Crescer eram atendidos por agentes de crédito, responsáveis por acompanhá-los e também avaliar, constantemente, a capacidade de endividamento de seus clientes.

Em 2011, foi estabelecido um vínculo entre o CrediAmigo e o Programa Crescer (COLODETI, 2011). Em 2013, o CrediAmigo representou 71% das operações do Crescer e é hoje o maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul (SANTOS, 2014). Instituído em 1998 pelo Banco do Nordeste, o CrediAmigo é operacionalizado por OSCIPs<sup>51</sup> e os números de 2013 comprovam sua importância: foram 2,8 milhões de operações num total de R\$ 3,4 bilhões emprestados a uma taxa de juros de 0,41% ao mês para quase 1,8 milhões de clientes ativos nas regiões Nordeste e nos estados de Minas Gerais, Espírito Santos e Rio de Janeiro (BANCO DO NORDESTE, 2014). Para além desses números muito significativos, também é importante destacar que 51% dos clientes possuíam renda familiar de até 1000 reais, 45% eram beneficiários do Programa Bolsa Família e por fim, que 82% dos empréstimos eram de até 2 mil reais (BANCO DO

---

<sup>51</sup> O INEC (Instituto Nordeste Cidadania) na região Nordeste, em Minas Gerais e no Espírito Santos, e o VivaCred no Rio de Janeiro.

NORDESTE, 2014). O CrediAmigo, portanto, manteve o foco em microempreendedores de baixa renda, como definido em sua missão social que afirma ser objetivo do programa promover “a inclusão produtiva e financeira, resgatando assim a autoestima deles [dos microempreendedores]” (BANCO DO NORDESTE, 2014, p.8).

Ainda sobre o Banco Nordeste, cabe destacar que em 2005 foi fundado um programa similar ao CrediAmigo focado em pequenos agricultores, o AgroAmigo. Esse programa inclui, para além de microcrédito, iniciativas de educação financeira e conscientização ambiental, sempre focado nos beneficiários do PRONAF (Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar) ou do Programa Bolsa Família (BANCO DO NORDESTE, 2014). Os dados do AgroAmigo indicam que a população atendida é ainda mais vulnerável que a atendida pelo CrediAmigo: 83% dos clientes possuem renda familiar de até 600 reais, 67% são beneficiários do Bolsa Família e 63% residem na região semiárida (BANCO DO NORDESTE, 2014).

Internacionalmente, o ambiente regulatório brasileiro, para o setor de microfinanças, é visto como excessivamente prudente, a ponto de ser restritivo ao desenvolvimento de um setor dinâmico e comercial. Um exemplo é a seguinte citação do *Global Microscope on the microfinance business environment* de 2013 que afirma: “The diversity and complexity of legal status, both regulated and non-regulated, makes for a fragmented microfinance industry” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013). Este relatório também critica o grau de intervenção do governo no setor de microfinanças, seja via bancos de segunda instância, como o BNDES, seja via regulação: “both types of institution [reguladas e não reguladas] face difficulties in maintaining market share and in accessing second-tier funding, as they compete with subsidised public institutions charging well below market rates” (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013). Estas duas citações ilustram bem a visão internacional sobre a intervenção do governo brasileiro no setor de microfinanças: o microcrédito subsidiado e os controles sobre as taxas de juros cobradas geram desconfiança internacionalmente. Entende-se que é justamente essa regulação excessiva e a intervenção continuada, que impossibilitam o desenvolvimento de um mercado dinâmico de IMFs (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2013).

#### **4.1.3.1 – A inclusão brasileira em números**

Para encerrar a discussão sobre a trajetória do microcrédito nos governos do PT, é interessante destacar os resultados da Pesquisa CNI-IBOPE *Retratos da Sociedade Brasileira: Inclusão Financeira*, realizada em março de 2012, com 2002 entrevistados em 141 municípios. Esta pesquisa traça um panorama da inclusão financeira no Brasil neste início de década de 2000. Verificou-se que 36% dos brasileiros não possuíam conta em banco, percentual este que era ainda maior para os estratos inferiores de renda e escolaridade. Entre os brasileiros com renda familiar de até um salário mínimo, por exemplo, 64% não possuíam conta em bancos. Esta população, excluída do sistema bancário, paga suas contas, majoritariamente, em correspondentes bancários (90%) e afirma não ter conta em bancos por não possuir condições financeiras para tal (60%). Quanto ao acesso ao crédito, observa-se que o percentual de endividados, de 37% na população brasileira, cresce com a renda familiar e a escolaridade. Entretanto, é a população de baixa renda a que reporta a maior dificuldade em quitar suas dívidas (48% consideram difícil ou muito difícil pagá-las) e também a que mais se endivida através de carnês ou cadernetas de lojas (32% das dívidas). (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2012)

Os resultados desta pesquisa apontam para um cenário ainda muito desigual: os mais pobres, e menos escolarizados, ainda são excluídos do sistema bancário. Para este grupo, os correspondentes bancários, empresas que atuam como intermediários entre instituições financeiras e seus clientes, representam uma importante dimensão do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Estes correspondentes - muitas vezes farmácias ou supermercados, que recebem pagamentos e também pedidos de empréstimos - foram regulamentados em 2003 através das Resoluções Bacen nºs 3110 e 3156. É inegável a contribuição dos correspondentes bancários para a inclusão, no sistema bancário formal, de parte da população brasileira.

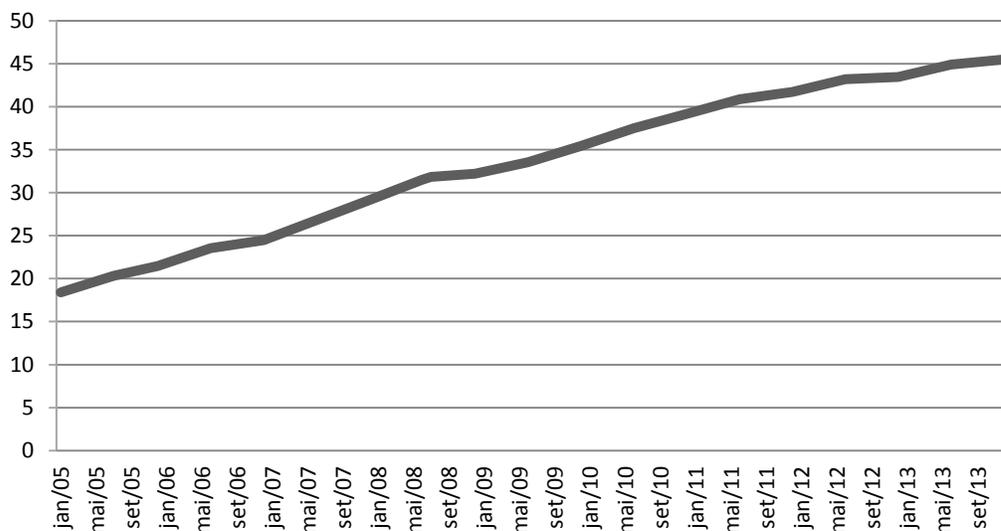
Em relação ao acesso a crédito, os resultados acima expostos ilustram a baixa penetração das IMFs no sistema financeiro. Também fica evidente a importância que o crédito diretamente no varejo possui, principalmente para a população à margem do sistema bancário formal. Cabe destacar, também, que apesar de representarem o segmento com menor percentual de endividamento, são os mais pobres (com renda familiar de até um salário mínimo) que mais sofrem para pagar suas dívidas. Este resultado permite inferir, assim, que este grupo tem acesso a crédito não subsidiado, com altas taxas de juros. E que, portanto, o acesso desse grupo a crédito é precário e ocasiona maior prejuízo, via endividamento, que benefícios.

#### **4.2 – Panorama do Microcrédito no Brasil**

Como evidenciado na seção anterior, o setor de microfinanças ainda é pouco desenvolvido no Brasil. Entretanto, a expansão do acesso ao crédito na década de 2000 teve efeitos positivos sobre este setor e pode-se observar, nos anos mais recentes, uma expansão do microcrédito. De modo a analisar tal expansão, esta seção irá apresentar estatísticas que caracterizam tanto a expansão de crédito como o desempenho do setor de microfinanças no período mais recente. De maneira geral, optou-se por coletar informações publicadas pelo Banco Central do Brasil na data mais recente possível.

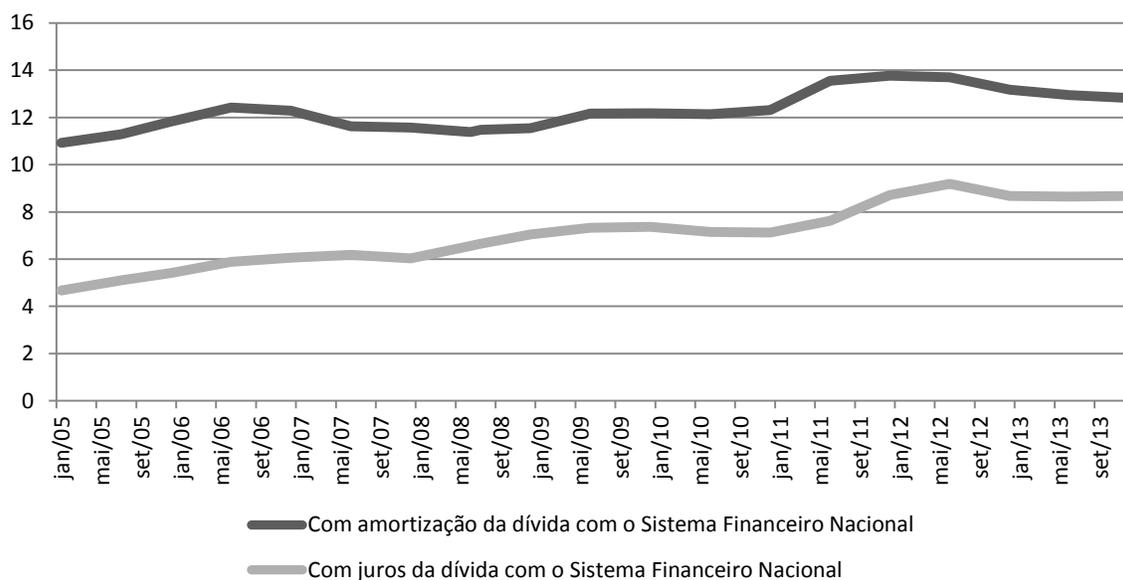
Dados dos anos de 2005 a 2013 indicam uma significativa elevação do endividamento das famílias brasileiras: de 18,39% da renda acumulada nos últimos doze meses, em janeiro de 2005, este percentual atinge 45,49% em dezembro de 2013. A evolução deste indicador durante estes nove anos pode ser analisada no Gráfico 3. Como consequência desta elevação do endividamento das famílias, também cresceu o comprometimento das rendas das famílias com a amortização de dívidas e com o pagamento de juros para instituições pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional. Esta elevação pode ser observada no Gráfico 4.

GRÁFICO 3 – Endividamento das famílias com o Sistema Financeiro Nacional, incluindo crédito habitacional, em relação à renda acumulada dos últimos doze meses - % - 2005-2013



Fonte: Departamento Econômico - Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em maio de 2014.

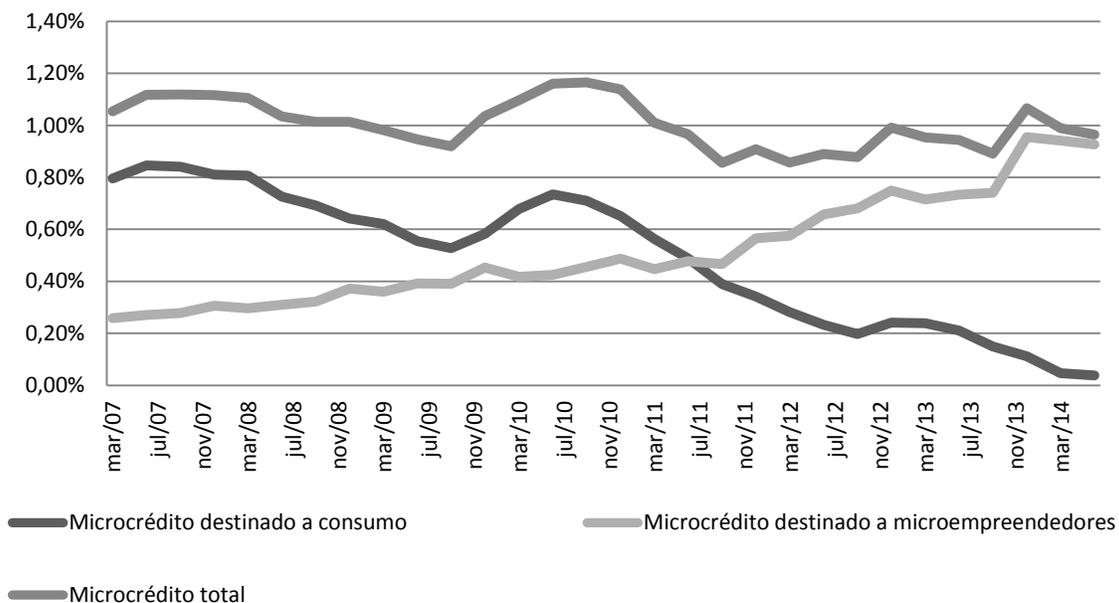
GRÁFICO 4 – Comprometimento de renda das famílias - Com ajuste sazonal - % - 2005-2013



Fonte: Departamento Econômico - Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em maio de 2014.

Para além da expansão do acesso ao crédito em geral, ilustrada pelos gráficos anteriores, observou-se também em relação às microfinanças um movimento de crescimento nesta última década. Este movimento, porém, concentra-se no microcrédito para microempreendedores, ou seja, naquele microcrédito definido como produtivo. O Banco Central também analisa outro tipo de microcrédito, destinado ao consumo, que não foi alvo de análise nesta dissertação. Como percentual do saldo de carteira de crédito, com recursos direcionados, em relação ao PIB, o microcrédito produtivo ganhou importância no período de 2007 a 2014, crescendo de 0,26% para 0,93% do PIB, como é possível observar no Gráfico 5. Em termos absolutos, houve um aumento de 263 milhões de Reais, em janeiro de 2007, para R\$ 5.242 milhões, em julho de 2014. Cabe destacar, entretanto, que o microcrédito para consumo observou uma trajetória inversa, reduzindo-se de 810 milhões de Reais em janeiro de 2007 para R\$ 216 milhões em julho de 2014. O apoio do governo ao microcrédito produtivo, via iniciativas como o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado de 2005, podem justificar tal evolução. Por conta destas trajetórias tão distintas, o microcrédito no total permaneceu relativamente estável como percentual do saldo da carteira de crédito entre 2007 e 2014.

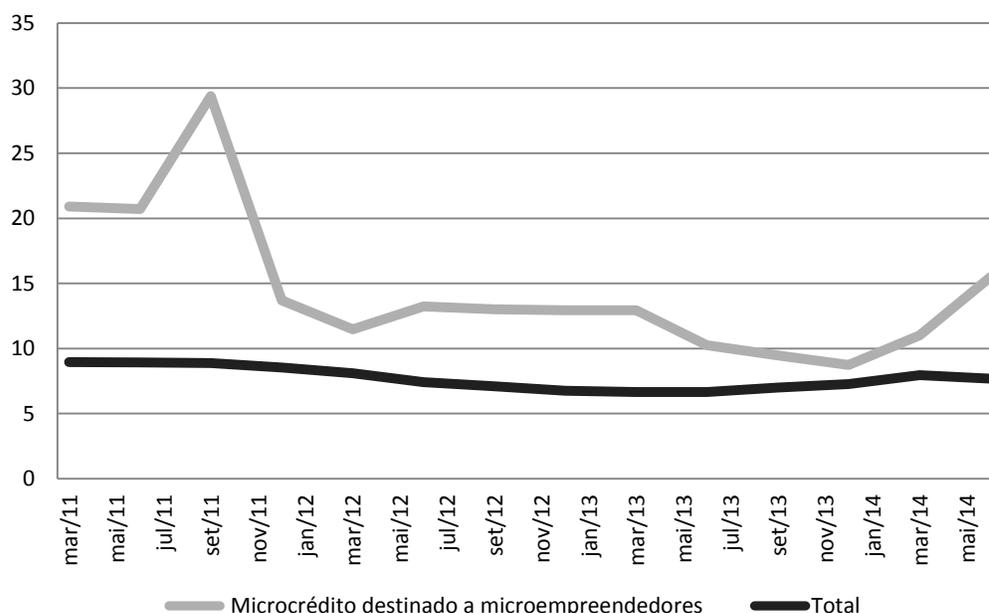
GRÁFICO 5 – Saldo da carteira de crédito com recursos direcionados em relação ao PIB -  
% - Pessoa Física - R\$ (milhões) – 2007-2014



Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em maio de 2014.

Outro indicador importante do setor de microfinanças é a taxa de juros paga por seus clientes. O Gráfico 6 resume a evolução deste indicador entre março de 2011 e junho de 2014. Em todo o período, os juros pagos por empréstimos de microcrédito são superiores aos pagos por outras operações de crédito direcionado realizadas por pessoas físicas. Entretanto, pode-se perceber um movimento de redução desta taxa até dezembro de 2013, quando a série atinge seu menor valor histórico. A partir de 2014, há uma clara inversão neste movimento e em junho, a taxa de juros alcança o valor de 15,49% ao ano.

GRÁFICO 6 – Taxa média de juros das operações de crédito com recursos direcionados - Pessoa Física - % a.a.– 2007-2014



Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>>. Acesso em maio de 2014.

Apesar deste movimento de expansão do microcrédito no país, as IMFs reguladas, que se organizam como SCMs, representam ainda um percentual ínfimo do Sistema Financeiro Nacional, como pode-se observar na Tabela 3. Apesar da estabilidade quanto à participação nos ativos do SFN brasileiro, houve uma concentração entre as SCMs: em 2013, eram 38 as SCMs autorizadas a funcionar no país, uma redução em relação a 2009, quando este número era de 45.

TABELA 3 – Participação percentual dos diversos segmentos do SFN nos ativos totais do sistema – 2009-2013 – em porcentagem

	dez/09	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13
Banco Múltiplo	70,8	70,58	70,11	69,24	68,12
Banco Comercial	0,6	0,57	0,57	0,6	0,65
Caixa Econômica	7,68	7,51	8,1	9,94	11,2
Cooperativas de Crédito	1,18	1,28	1,37	1,46	1,62
Banco de Desenvolvimento	0,94	0,92	0,86	0,91	0,76
Banco de Câmbio	-	0,0001	0,001	0,002	0,003
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento	1,67	1,88	1,93	1,79	1,76
Sociedade de Arrendamento Mercantil	7,46	7,08	6,54	5,32	4,97
Companhia Hipotecária	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03
Sociedade de Crédito Imobiliário e Associação de Poupança e Empréstimo	0,09	0,06	0,08	0,08	0,08
Agência de Fomento	0,11	0,12	0,11	0,11	0,13
Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários	0,44	0,44	0,34	0,33	0,35
Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	0,26	0,25	0,18	0,15	0,14
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor	0,002	0,002	0,002	0,002	0,002

Fonte: COSIF, Banco Central do Brasil. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf/>>. Acesso em maio de 2014.

Por fim, é interessante destacar que dados provenientes do MIX, entidade internacional que reúne informações sobre microfinanças no mundo, indica que existem 50 IMFs, reguladas ou não, em operação no Brasil. Em conjunto, estas instituições reúnem 3 milhões de clientes e possuem um portfólio de empréstimos de 2.8 bilhões de dólares americanos<sup>52</sup> neste primeiro semestre de 2014.

<sup>52</sup> Apesar do MIX ser uma instituição confiável, já até discutida nesta dissertação, estes dados devem ser examinados com cuidado: para várias IMFs pertencentes a esta contagem do MIX, as informações de clientes e empréstimos estão muito defasadas.

### **4.3 – O Microcrédito e o Sistema de Proteção Social Brasileiro**

O marco histórico da criação do sistema de proteção social brasileiro pode ser definido como a instalação do Estado Novo de Getúlio Vargas no Brasil. Até então, as políticas sociais se restringiam a ações fragmentadas e pontuais, como o código sanitário de 1918. Foi Vargas, em seu primeiro governo, que incorporou a questão social às preocupações do Estado, criando o arcabouço do sistema de proteção social brasileiro e estabelecendo o salário mínimo em 1939. Em suas origens, este era um sistema que atendia maioritariamente à população urbana e empregada no setor formal da economia. Era organizado como um sistema contributivo: o trabalhador recebia de acordo com o valor de suas contribuições. Mais que isso, a política social era basicamente a política trabalhista, tendo como principal carro chefe a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Os trabalhadores rurais e os empregados no setor informal, a maior parte da população, encontravam-se excluídos desse sistema, por não fazerem parte do mercado formal e capitalista. A proteção social não era ferramenta de redução das desigualdades e sim de perpetuação da exclusão já tão marcante na sociedade brasileira.

Nos anos posteriores ao fim do Estado Novo, o sistema de proteção social sofreu transformações, frutos das mudanças sociais, econômicas e políticas que movimentaram o país durante os anos de 1945 a 1964. Talvez a mais importante das transformações tenha sido a aprovação, em 1963, do estatuto do trabalhador rural, que estendeu muitos dos direitos presentes na CLT ao campo.

Durante os anos do regime militar, ocorreu uma modernização autoritária que modificou o sistema de proteção social do nosso país. Houve uma grande reforma previdenciária com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966. Também foi durante esses anos que surgiram as primeiras iniciativas de caráter assistencial (que não dependiam de contribuições nem da posição no mercado de trabalho), como a Legião Brasileira de Assistência e o FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). Mas seu foco era extremamente restritivo e punitivo: mães solteiras e jovens com comportamento desviante. Outra importante iniciativa, também de caráter não contributivo e portanto, mais

igualitário, foi a criação da Pensão Rural estabelecida em 1971, e que garantia uma aposentadoria aos trabalhadores rurais, sem exigir contribuições prévias. Ainda nessa linha, foi criada em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV), um benefício previdenciário para maiores de 70 anos de idade ou inválidos, cujas famílias fossem pobres<sup>53</sup>.

Apesar dos muitos avanços desde sua origem, foi a Constituição de 1988 que representou um verdadeiro marco no redesenho e consolidação do sistema de proteção social brasileiro. Pela primeira vez, a questão social foi discutida de maneira ampla por toda a sociedade brasileira nos seus mais diversos estratos. Foi também na Constituição que foi proposto aquele que é tido como o primeiro programa brasileiro de transferência de renda para uma população específica: o BPC (Benefício de Prestação Continuada). Este programa visa transferir um salário mínimo para a população idosa com 65 anos ou mais ou deficientes de famílias pobres (com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo). Apesar de definido na Constituição, o programa só foi implementado após 1996.

A partir da Constituição, as políticas de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais realmente entraram na agenda nacional. No começo dos anos 90, um dos primeiros sinais da importância adquirida por essas questões foi o projeto de Lei proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. Intitulado Programa de Garantia de Renda Mínima, esse projeto de lei estabelecia a implantação gradual da renda mínima por faixa etária e previa atingir todos os maiores de 25 anos no ano de 2000. O programa também previa que a renda mínima iria estimular o consumo e o emprego, principalmente em regiões mais pobres, e não provocaria o aumento da ociosidade, “ao contrário: o beneficiário, dispondo de condições mínimas, buscará melhorar sua vida, fazendo-o pelo trabalho e assimilação de conhecimentos” (Projeto de Lei da Câmara N° 2561).

Data desta época, a crescente preocupação do governo brasileiro com a erradicação da pobreza. O programa de Suplicy era um programa de renda mínima, mas a resposta da

---

<sup>53</sup> Na época, foi definido que seriam beneficiários do programa aqueles maiores de 70 anos ou inválidos que não exercessem atividades remuneradas e não possuíssem rendimentos superiores a 60% do salário mínimo.(Lei n° 6.179/74).

sociedade e do governo às repercussões das discussões sobre a questão da pobreza e da desigualdade foram programas de transferência de renda (PTCs) que passaram a dominar a política social brasileira desde então. Tal escolha encaixa-se perfeitamente com a conjuntura internacional e nacional, de dominação de um paradigma neoliberal. Como já discutido no capítulo 1, nesta época, os organismos multilaterais de desenvolvimento defendiam a combinação de políticas de ajuste estrutural com programas focalizados de assistência aos mais vulneráveis (TOWNSEND, 2002). Assim, as políticas de proteção social que ganham força nessa época são políticas que visam implementar uma rede mínima de proteção para os grupos mais vulneráveis. Enquadram-se, nesta categoria, desde os PTCs da era FHC, como o PETI e o Bolsa Escola, como também o Bolsa Família, criado em outubro de 2003 no primeiro ano do governo Lula.

Desde sua criação, o Bolsa Família tornou-se o programa social de maior visibilidade no país e o carro chefe da política social do governo Lula. Este representou uma inovação, em “uma política de proteção social, até hoje incipiente e, mais grave, fortemente seletiva (o sistema de proteção social brasileiro favoreceu uma parcela relativamente pequena da população, como os trabalhadores do setor privado formal e do setor público)” (LAVINAS, 1998). O programa conseguiu modificar o panorama das políticas sociais nos anos 2000 e se consolidou como “política de Estado, e não de governo” (BICHIR, 2010). Entretanto, o Bolsa Família, ao se tornar “o ‘quase tudo’ da política social brasileira” consolidou, para o sistema de proteção social brasileiro, uma ruptura: de um sistema universalista, desenhado na Constituição de 1988, para um sistema incompleto e focalizado (LAVINAS, 2007).

Conjuntamente com a ascensão dos PTCs na política social brasileira, também observou-se o ganho de relevância do microcrédito na discussão interna sobre desenvolvimento social. Como já discutido na primeira seção deste capítulo, datam de meados dos anos 1990 os primeiros esforços do governo para incentivar o desenvolvimento de programas de microcrédito. Novamente, em nada surpreende esta evolução em conjunto: ambos adequam-se perfeitamente a toda a ideologia dominante, inclusive no campo da proteção social, com a gestão social do risco e os pisos mínimos sociais.

Uma característica da trajetória do microcrédito no Brasil, entretanto, merece destaque: ao contrário do caso boliviano, e de outros países latino-americanos, a ascensão do microcrédito como instrumento de erradicação da pobreza foi resultado, principalmente, de esforços dos governos brasileiros, em nível federal mas também estadual e municipal. Para além de regular o setor de microfinanças, o Estado brasileiro também atuou, e atua, diretamente neste setor, seja como instituição de segunda instância, o BNDES, seja como IMF, via parcerias, no caso do Portosol, ou via Bancos Públicos, no caso do CrediAmigo.

Esta atuação como ente participativo, e não apenas regulador, moldou de maneira significativa todo o setor microfinanceiro brasileiro: ao contrário de outros países, no Brasil, o microcrédito foi apropriado como uma política pública, conduzida, primordialmente, por órgãos do próprio governo, desde o final dos anos 1990. A partir do governo Lula, as políticas de microcrédito foram associadas diretamente às iniciativas relacionadas à Economia Solidária e, no governo Dilma, o microcrédito foi peça chave da dimensão de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, na figura do Programa Crescer. Nas palavras de Kraychete, “Como qualquer outro mercado, o das microfinanças é um espaço social e politicamente construído” (2005, p.204). A trajetória recente do microcrédito deve ser, assim, analisada como parte integrante das políticas públicas, de desenvolvimento econômico e social, dos governos brasileiros.

Ademais, cabe destacar que, no contexto brasileiro, principalmente após 2003 e na gestão petista, o microcrédito foi associado à conquista de direitos básicos de cidadania. Os antes tidos como “cidadãos de segunda categoria” pelo mercado agora não apenas tinham acesso ao consumo mas também ao crédito (COSTA, 2014). O discurso de empoderamento via participação no mercado, tão presente na política novo desenvolvimentista<sup>54</sup> que caracterizou a última década, incorporou também a questão do crédito; os mais pobres, finalmente, passavam a ter acesso ao mercado financeiro e a empréstimos. A inclusão

---

<sup>54</sup> Define-se como novo desenvolvimentismo como uma corrente de pensamento que surge diante de uma crítica ao neoliberalismo e também ao velho desenvolvimentismo cepalino e defende que o desenvolvimento econômico seria alcançado via “manejo apropriado de preços relativos – juros, câmbio e salários – pelo Estado” (CARNEIRO, 2012, p. 768). As políticas econômicas dos governos petistas foram descritas como novo desenvolvimentistas.

social dos brasileiros mais pobres ocorreria, assim, via mercado, que seria acessado mediante obtenção de micro empréstimos ou via as transferências condicionais de renda.

A escolha feita pelo governo brasileiro parece clara: a via do mercado, da transferência de renda mediante à comprovação da necessidade e ao cumprimento de condicionalidades, do crédito a pequenos empreendedores. Estudos como os de Druck e Filgueiras (2007), Lavinias (2007), e Castro e coautores (2012), comprovam que está ocorrendo uma modificação no padrão de gastos sociais no Brasil, com a perda da participação orçamentária de gastos em serviços básicos (como educação, saúde, habitação e saneamento) *vis a vis* aos gastos com a Assistência Social, mais especificamente com programas de transferência de renda. Druck e Filgueiras resumem esta nova escolha, destacando que: “a política social do governo Lula, tal como a sua política econômica, é também de natureza liberal” (2007, p. 32). Ou seja, é essencial compreender esta ruptura brasileira com o caráter universalista dos direitos sociais, defendido na Constituição de 1988, como parte de um fenômeno mundial de afastamento de parâmetros típicos do *Welfare State* (serviços públicos e direitos sociais universais) em direção a formulações de proteção social focalizadas e mercantilizadas, já discutido no capítulo 1 desta dissertação.

## **À Guisa de conclusão**

Esta dissertação concentrou-se em analisar o papel do microcrédito como instrumento central de um novo framework de proteção social, discutindo as consequências dessa centralidade para o bem estar da população dos países em desenvolvimento. Não foi, assim, preocupação desta dissertação discutir como o microcrédito atua ou quais seriam seus impactos sobre a renda e o empoderamento feminino. A literatura internacional já tratou exaustivamente desse aspecto; os livros de Armendariz de Aghion e Morduch (2005) e Roodman (2012) focam justamente nessas questões. Tampouco se pretendeu discutir, com profundidade, todas as críticas ao microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e redução da pobreza; tais críticas foram extensamente discutidas por estudiosos como Dichter (2005, 2010), Bateman (2010, 2012, 2013) e Roy (2010). Assim, apesar de se inserir em uma rica literatura internacional sobre microcrédito, essa dissertação inova ao discutir especificamente como o microcrédito se insere, e contribui, para o novo framework , e o novo modelo de proteção social, em voga nos anos 2000.

Após uma reflexão mais aprofundada, desenvolvida ao longo deste trabalho, cabe consolidar nessa conclusão uma leitura crítica a esse modelo de proteção social como um todo, e ao microcrédito, de forma mais específica. Todas as discussões desta dissertação, sejam as teóricas dos primeiros dois capítulos, sejam os estudos de caso dos capítulos 3 e 4, evidenciaram que esse novo modelo, associado ao framework de gestão social do risco e dos pisos mínimos sociais, é incapaz de prover uma real proteção social para os cidadãos. Afinal, como argumentado por diversas vezes nesse trabalho, esse modelo resulta em redes incompletas de proteção social, que servem apenas aos grupos mais vulneráveis; as políticas sociais tradicionais, dependentes do emprego formal, permanecem distantes para esses grupos mais vulneráveis. Cabe destacar que esse modelo é consequência direta da perda de relevância da universalização do acesso a serviços básicos e também dos direitos de cidadania, dois elementos estruturantes no paradigma beveredgiano do pós-Guerra, e suas raízes podem ser encontradas tanto no neoliberalismo econômico e político dominante como também na financeirização da economia mundial.

As experiências recentes de Brasil e Bolívia, analisadas em nossa dissertação, ilustram bem essa incompletude quanto à proteção social. A redução significativa da pobreza e da desigualdade no Brasil, na última década, foi consequência primeira da melhoria no mercado de trabalho – no qual a política de revalorização do salário mínimo teve papel indispensável - e também dos benefícios previdenciários, espinha dorsal da Seguridade Social brasileira. O Bolsa Família, carro chefe na mídia nacional e internacional da política social brasileira nos últimos dez anos, contribui de maneira minoritária para esse resultado. Já o caso boliviano é ainda mais paradigmático: duas décadas de florescimento de um setor de microfinanças não garantiu nenhum tipo de desenvolvimento social ou de melhoria nas condições sociais. Foram as políticas universais de Evo Morales, incluindo o estabelecimento de uma pensão não contributiva para todos os idosos, que possibilitou uma reversão nos indicadores de pobreza e desigualdade na Bolívia.

O microcrédito, elemento central desse novo modelo, e foco específico desta dissertação, contribui sobremaneira para a incompletude da nova proteção social. Afinal, ao dar aos mais pobres acesso ao crédito, pode-se até lograr alguma inclusão produtiva, ou algum impacto positivo na renda, mas de forma alguma enfrentam-se as origens estruturais da pobreza. Assim como os programas de transferência condicional de renda, também centrais para esse novo framework, o microcrédito permite aos menos favorecidos o acesso ao mercado, o que não garante o acesso a serviços e bens básicos, como educação, saúde, saneamento e moradia. Com isso, nenhum desses dois mecanismos garante uma sociedade mais justa e igualitária, seja em termos de oportunidades ou de resultados. Ou seja, tanto o microcrédito quanto os programas de transferência condicional de renda são incapazes de romper, de forma duradoura, com o ciclo de pobreza e contribuir positiva e decisivamente para o bem-estar da sociedade. Apenas a provisão de serviços e bens públicos de qualidade realmente permite tal conquista. Como já definido por Lavinás (2007) a provisão de serviços públicos tem como “razão de ser maior justamente dirimir iniquidades horizontais e verticais, propiciando padrões básicos de serviços e bens que garantam igual acesso e iguais oportunidades a todos os cidadãos”.

Para além desta crítica mais geral ao microcrédito como instrumento de proteção social, a análise das experiências brasileira e boliviana com o microcrédito suscita algumas considerações finais. Primeiro, cabe destacar que ambos os casos são paradigmáticos do novo modelo de proteção social. Modelo este que trata quase que exclusivamente da pobreza e da pobreza absoluta, criando mecanismos apenas para proteger, e ainda assim de maneira incompleta, esses grupos mais vulneráveis. Afinal, se o Brasil, com o Bolsa Família, tornou-se um dos casos de sucesso na implementação de PTCs em todo o mundo, a Bolívia assume a mesma posição quanto ao microcrédito. Entretanto, é preciso destacar que num período mais recente, é patente uma modificação na Bolívia, ilustrada pelo grande impacto das aposentadorias universais, financiadas com os royalties do gás natural boliviano.

Também é importante destacar como ficou evidente nesta dissertação que os casos bolivianos e brasileiros estão apoiados, e são tributários, de um modelo internacional de microfinanças. Tanto no Brasil quanto na Bolívia, é evidente a marca das organizações internacionais, sejam organismos multilaterais de financiamento, sejam ONGs ou fundações de países desenvolvidos, no processo de surgimento e consolidação das IMFs. Nomes como ACCION Internacional, USAID, GTZ e IPC estão presentes, de forma permanente, em ambas as trajetórias. É impossível explicar a evolução do microcrédito nos dois países sem mencionar tais instituições, que, como discutido no capítulo 2, também são marcantes para o desenvolvimento do microcrédito em nível mundial. As experiências destes países devem, assim, ser entendidas dentro de um panorama mais abrangente, mundial, de consolidação e fortalecimento do setor de microfinanças comerciais. O Grameen Bank e sua missão social tornaram-se apenas o pontapé inicial de um setor que galopa mundo afora, o das microfinanças, em toda a sua diversidade e complexidade.

É central destacar que as trajetórias tão díspares de Brasil e Bolívia quanto ao microcrédito são resultado de relacionamentos completamente opostos entre o Estado e o setor de microfinanças, as IMFs em particular. No Brasil, o microcrédito pouco se desenvolveu de maneira independente e foi apropriado pelo Estado, mais especificamente pelo Executivo Federal, como política de governo. No governo do PT, seja com Lula ou Dilma à frente, o

Estado brasileiro incrementou sua presença nas microfinanças, com o PNMPO e também com o fortalecimento do BNDES como banco de segunda instância. Já na Bolívia, o Estado atuou num momento posterior, servindo como ente regulador de um mercado já estabelecido e denso na sua capilaridade. No governo de Evo Morales, houve um afastamento ainda maior do Estado do setor das microfinanças. Aqui encontra-se talvez uma diferença central, e em trajetória oposta, no enfoque do setor por parte desses dois governos. O novo desenvolvimentismo que orienta as políticas públicas, econômicas e sociais na gestão do PT preocupa-se com a inclusão ao mercado e o fortalecimento do mercado doméstico (CARNEIRO, 2012) . Nessa ótica, o microcrédito e o novo paradigma de proteção social adequam-se perfeitamente a essa ideologia. Já Morales afasta-se desse paradigma, o que é ilustrado tanto pelo aumento da regulação para as IMFs quanto pelo fortalecimento de serviços e direitos sociais universais.

Por fim, cabe uma nota final a partir dos dois estudos de casos. Tanto o Brasil quanto a Bolívia, em período mais recente, têm se beneficiado de um crescimento impulsionado pelo preço das commodities no mercado internacional. O Brasil, exportando minério e soja, e a Bolívia, com o gás natural, conseguiram garantir um crescimento econômico acima da média na primeira década do século XXI. Entretanto, esse boom de commodities está claramente perdendo força. Qual seria então o papel do microcrédito nessas economias tão dependentes da exportação de commodities? É questionável que o microcrédito consiga dinamizar o mercado interno e mais ainda, inserir os pequenos empreendedores de forma duradoura no sistema produtivo nacional. Os microempréstimos conseguiriam, no máximo, garantir uma inserção precária no mercado e ainda trariam consequências nefastas ao aumentarem os níveis de endividamento de uma população já vulnerável. Apenas o crescimento econômico sustentado, baseado na geração de empregos e no mercado interno, associado à busca de competitividade garantiria a real inclusão produtiva dos mais vulneráveis e a melhoria do bem estar das sociedades dos países em desenvolvimento. Associado a este crescimento, sustentável e sustentado, um modelo de proteção social universal seria capaz de garantir iguais oportunidades e proteções a toda uma sociedade. O caminho para tal resultado, para uma sociedade mais justa e igual, está, portanto, bem distante do atual modelo econômico e de proteção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, D. W. and PISCHKE, J. D. V. Micro-Enterprise Credit Programs: Déjà Vu. **World Development**, v.10, p. 1463-1470, 1992.

ARMENDÁRIZ de AGHION, B. MORDUCH, J. **The economics of microfinance**. Cambridge: MIT Press. 2005.

ARZA, Camila. Pension Reform and Gender Equality in Latin America. **United Nations Research Institute For Social Development Research Papers**, Genebra, n. 2, mar. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inclusão financeira**. Banco Central do Brasil, Brasília, v.1, n.1 2010. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em: agosto 2013.

BANCO DO NORDESTE. **Relatório 2013**: Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste. Banco do Nordeste, 2014.

BANCO MUNDIAL. Country partnership strategy progress report for the Plurinational State of Bolivia for the period FY2012-2015. 2014. Report No. 82173-BO. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/02/07/000461832\\_20140207113711/Rendered/PDF/821730CASP0P14050Box382122B00OU0090.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/02/07/000461832_20140207113711/Rendered/PDF/821730CASP0P14050Box382122B00OU0090.pdf)>. Acesso em: set. 2013

BANERJEE, A., DUFLO, E., GLENNERSTER, R. e KINNAN, C. The Miracle of Microfinance: Evidence from a Randomized Evaluation. **Poverty Action Lab Working Paper**, MIT, 2009.

BARONE, Francisco Marcelo. LIMA, Paulo Fernando. DANTAS, Valdi. REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARR, Nicholas. **The Economics of Welfare State**, Oxford, 1993.

BATEMAN, Milford; CHANG, Ha Joon. The Microfinance Illusion. **World Economic Review**, vol. 1, n.1, 2012.

BATEMAN, Milford. Microfinance as a development and poverty reduction policy: is it everything it's cracked up to be? **Overseas Development Institute Background Note**, mar. 2012. Disponível em: <[www.odi.org.uk/resources/docs/6291.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/6291.pdf)>. Acesso em: agosto 2013.

BATEMAN, Milford. The Age of Microfinance: Destroying Latin American Economies from the Bottom Up. **Öfse Working Paper**, Wien, n. 39, maio 2013.

BATEMAN, Millford. **Why microfinance doesn't work? The destructive rise of local neoliberalism**. London: Zed Books. 2010.

BÉDÉCARRATS, F; ANGORA, Rw; LAPENU, C. Is social performance profitable? The relationship between social and financial performance in microfinance. **Microbanking Bulletin**, n. 19, dez. 2009.

BÉDÉCARRATS, F; BAUR, S; LAPENU, C. Combining Social and Financial Performance: A Paradox? In: 2011 GLOBAL MICROCREDIT SUMMIT, Valladolid, Espanha. 2011.

BÉDÉCARRATS, Florent; BASTIAENSEN, Johan; DOLIGES, François. Co-optation, Cooperation or Competition? Microfinance and the new left in Bolivia, Ecuador and Nicaragua. **Third World Quartely**, Londres, vol. 33, n. 1, p. 143-206, 2012.

BERTOLA, L., OCAMPO, J. A. **The Economic Development of Latin America since Independence**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012.

BHATT, Ela. **Towards Second Freedom**. Ahmedabad, India: Self Employed Women's Association (SEWA), 2000.

BICHIR, R. M. Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador. **Bahia Análise & Dados**, v. 19, p. 993-1008, 2010.

BODNAR, T E. **The evolution of microfinance in Bolivia**: a commercialized industry. 2010. 62 f. Dissertação (Mestrado) - School For International Studies, Simon Fraser University, Canada, 2010.

BOLIVIA. Ministerio de Autonomias. **Agenda Patriotica 2025**: Participación en la Construcción de la Bolivia Digna y Soberana con Autonomías. La Paz, 2013.

BOLIVIA. Ministerio de Planificacion y Desarrollo. **Plan Nacional de Desarrollo**. La Paz, 2006.

BRIGGS A. **The Welfare State in Historical Perspective**. 1969. In: PIERSON C., CASTLES F. **The Welfare State Reader**. Blackwell Publishing, p. 18-31. 2003.

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

CACCIAMALI, M. C., MATOS, F., MACAMBIRA, J. O Setor de Microfinanças e as Políticas de Microcrédito no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **A Atividade e a Política de Microcrédito no Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2014.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, n. 21, p. 749-778, 2012.

CHIEN, Shaohua; RAVALLION, Martin. How did the world's poorest fare in the 1990s? **Review Income Wealth**, v. 47, n. 3, p.283-300, set. 2001.

CHOWDHURY, Anis. Microfinance as a Poverty Reduction Tool—A Critical Assessment. **United Nations Department Of Economic And Social Affairs Working Paper**, Nova Iorque, n. 18, dez. 2009.

CHRISTEN, R. **Commercialization and Mission Drift The Transformation of Microfinance in Latin America**. Washington D.C. 2000.

COLODETI, Vicente de Paulo. **Microcrédito: uma política social de redução da pobreza?** 2011. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Panorama Social da América Latina**. Santiago, Chile: Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), 2013. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1252/S2013870\\_pt.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1252/S2013870_pt.pdf?sequence=1)>. Acesso em: nov. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Pesquisa CNI-IBOPE: Retratos da Sociedade Brasileira: Inclusão Financeira**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2012. 94 p.

COSTA, Fernando Nogueira. Microcrédito no Brasil. In: MATOS, F., MACAMBIRA, J., CACCIAMALI, M. C. **A Atividade e a Política de Microcrédito no Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2014.

COSTA, Fernando Nogueira. Microcrédito no Brasil. **Texto para Discussão IE/UNICAMP**, Campinas, n. 175, nov. 2010.

CULL, R., DEMIRGUŐC-KUNT, A., & MORDUCH, J. Financial performance and outreach: A global analysis of leading microbanks. **Economic Journal**, v. 117, n. 517, 2007.

CULL, R., DEMIRGUŐC-KUNT, A., & MORDUCH, J. Microfinance meets the market. **Journal of Economic Perspectives**, v. 23, n.1, p. 167– 192, 2009.

DEACON, B. GSP Forum: The First Five Years. **Global Social Policy**, v. 6, n. 1, p.7-11, 1 abr. 2006.

DEAN, Hartley. The Ethics of Welfare-to-Work. **Policy And Politics**, Bristol, v. 35, n. 4, p.573-589, jan. 2007.

DICHTER, Thomas. Hype and Hope: The Worrisome State of the Microcredit Movement. **Eafrica**: The electronic journal of governance and innovation. South African Institute of International Affairs. p. 14-20. dez. 2005.

DICHTER, Thomas. **Too Good to be True**. Harvard International Review. 2010.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p.24-34, 2007.

DURANA, A. Morales' Bolivia: A New Paradigm in Egalitarian Governance?. **Washington University Undergraduate Research Digest**, St. Louis, v. 7, n. 2, p. 56 – 79, maio 2012.

DUVENDACK, M.; PALMER-JONES, R.; COPESTAKE, J.G.; HOOPER, L.; LOKE, Y.; RAO, N. **What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people?**. Londres: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011.

EASTERLY, William. The Effect of IMF and World Bank Programmes on Poverty. **UNU-WIDER Research Paper**, 2001.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Global Microscope on the Microfinance Business Environment. **The Economist Intelligence Unit**, 2013. 77 p. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38098109>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

FRAILE, Lydia. Lessons from Latin America's neo-liberal experiment: An overview of labour and social policies since the 1980s. **International Labour Review**, v. 148, n. 3, p.215-233, set. 2009.

FREELAND, N. Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers. **IDS Bulletin**, v. 38, n. 3, p.75-78, maio 2007.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Free to Choose: a Personal Statement. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1990.

FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. **BOLIVIA: STAFF REPORT FOR THE 2013 ARTICLE IV CONSULTATION**. Washington, D.C: Fundo Monetário Internacional, 2014. IMF Country Report No. 14/36.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Record, 2005.

GOLDBERG, Nathaniel. **Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know**. Washington, D.C.: Grameen Foundation USA, 2005.

GOLDMARK, L., POCKROSS, S. e VECHINA, D. **A situação das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

GUINNANE, T. W.. A Failed Institutional Transplant: Raiffeisen's Credit Cooperatives in Ireland. **Explorations In Economic History**, v. 31, n. 1, p.38-61, jan. 1994.

GULLI, H. **Microfinanzas y pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

GUSTAFSON, Bret. **New Languages of the State: Indigenous Resurgence and the Politics of Knowledge in Bolivia**. Durham, NC: Duke University Press, 2009.

HARDY, Daniel; HOLDEN, Paul; PROKOPENKO, Vassili. Microfinance institutions and public policy. **The Journal of Public Reform**, Londres, v. 6, n. 3, p. 147-158, set. 2003.

HASHEMI, S. Beyond Good Intentions: measuring the social performance of microfinance institutions. Consultative Group To Assist The Poor Focus Note, n. 41, maio 2007.

HELMS, Brigit. **Access for all: Building Inclusive Financial Systems**. Washington, DC: World Bank Publications, 2006.

HOLZMANN Robert; JORGENSEN Steen. Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond. **World Bank Social Protection Discussion Paper Series**, Washington D.C., n. 6, fev. 2000.

HULME, David; MOSLEY, Paul. **Finance Against Poverty**. London: Routledge, vol. 1, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana 2003**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicados do Ipea, Brasília, n. 155, set. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Base de Dados Agregados. Disponível em: <http://www.ine.gov.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30601>. Acesso em: abr. 2014.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge. (Org.). **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

JACKELIN, Henry. **O Programa da UNO de Assistência a Microempresas em Caruaru, Brasil**. Washington, D.C.: 1982. Disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6E52859C2186/o\\_programa\\_uno.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6E52859C2186/o_programa_uno.pdf). Acesso em: fev. 2014.

JESSOP, Bob. Towards a Schumpeterian Welfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. **Studies In Political Economy**, Toronto, n. 40, p.7-39, mar. 1993.

KARLAN, D., ZINMAN, J. Expanding credit access: using randomised supply decisions to estimate the impacts. **Review of Financial Studies**, v. 23, n.1, p. 433-464, 2010.

KHANDKER, S.R. Microfinance and poverty: evidence using panel data from Bangladesh. **The World Bank Economic Review**, v. 19, n. 2, p.263-286, 2005.

KLASEN, Stephan et al. Operationalizing Pro-Poor Growth Country Case Study: Bolivia. **Ibero-America Institute For Economic Research Discussion Papers**, Goettingen, n. 101, out. 2004.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. A mão visível de instituições da cooperação internacional para constituir mercados microfinanceiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 30., 2006, Caxambu. Anais do 30o Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Caxambu: ANPOCS, 2006. p. 1-33.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da periferia capitalista**. 2005. 222 f. Tese (Doutorado) - Curso de Escola de Administração Neucleo de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LAVINAS, Lena. Transferências de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro. In: SICSÚ, João. (Org.). **Arrecadação, de onde vem? E Gastos Públicos, para onde vão?** São Paulo: Boi Tempo Editora e Instituto Rosa Luxemburgo, 2007.

LAVINAS, Lena. Latin America: anti-poverty schemes instead of social protection. **desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities Working Paper Series**, n. 51, 2013.

LAVINAS, Lena; FERRAZ, Camila. INCLUSÃO FINANCEIRA, CRÉDITO E DESENVOLVIMENTO: QUE PAPEL UMA RENDA BÁSICA PODE JOGAR NESSE PROCESSO? In: CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13., 2010, Rio de Janeiro. 2010.

LAVINAS, Lena; MARTINS, Paula. Empreendedorismo, Microcrédito e Superação da Miséria no Brasil: pontos em debate. **Revista Econômica**, v. 14, n. 2, p. 85-113, dez. 2013.

LOEHRER, Joshua. "What Does Evo Morales Mean for Microfinance in Bolivia." **Stanford Journal of Microfinance**, v. 1, 2008.

MACLEAN, Jorge. Microfinanzas en Bolivia: aportes y perspectivas. **CEPAL - Serie Financiamiento del Desarrollo**, Santiago, Chile, n. 145, ago. 2005.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MERSLAND, Roy; STRØM, R. Øystein. Performance and governance in microfinance institutions. **Journal Of Banking & Finance**, v. 33, n. 4, p.662-669, abr. 2009.

MEYER, P J.; SULLIVAN, M P. U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2013 Appropriations. **Congressional Research Service Reports On Foreign Policy And Regional Affairs**, Washington, D.C., 26 jun. 2012.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em Renda do Microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. 2006. 194 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

MORDUCH, Jonathan. The Microfinance Promise. **Journal of economic literature**, vol. 37, n. 4, p. 1569-1614, 1999.

MORDUCH, Jonathan. Why Finance Matters. **Science**, v. 332, n. 6035, p.1271-1272, 9 jun. 2011.

MORDUCH, Jonathan. How Microfinance Really Works. **The Milken Institute Review**, Santa Monica, p.51-59, abr. 2013.

MOSLEY, Paul. Microfinance and Poverty in Bolivia. **The Journal of Development Studies**, vol. 37, n. 4, p. 101-132, 2001.

MÜLLER, K. Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. **International Journal Of Social Welfare**, v. 18, n. 2, p.163-172, 10 jul. 2008.

NAVAJAS, S., SCHREINER, M., MEYER, R. GONZALEZ-VEGA, C., RODRIGUEZ-MEZA, J.. Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia. **World Development**, vol. 28.2, p. 333-46, 2000.

NICHTER, S., GOLDMARK, L. e FIORI, A. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NOEL, A.. The New Global Politics of Poverty. **Global Social Policy**, v. 6, n. 3, p.304-333, 1 dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Social security**: A new consensus. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2001. 114 p.

PITT, M., KHANDKER, S. The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 5, p. 958-996. 1998.

PIZA, Caio. **Microfinanças no Brasil: afinal, existe um trade-off entre o foco na pobreza e a sustentabilidade financeira?**, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2005.

PLUNKETT, H.. **Ireland in the New Century**. Port Washington, NY: Kennikat Press, 1970.

RHYNE, E. The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability. **The Microbanking Bulletin**, n. 2, 1998.

RHYNE, E. **Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia**. Kumarian Press, 2001.

ROBINSON, M. S. **The Microfinance Revolution**. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

ROODMAN, D. **Due Diligence: An Impertinent Enquiry into Microfinance**. Washington D.C. 2012.

ROODMAN, D., MORDUCH, J. The Impact of Microcredit on the Poor in Bangladesh: Revisiting the Evidence. **Center for Global Development Working Paper**, n. 174, 2009. Disponível em: <[www.cgdev.org/files/1422302\\_file\\_Roodman\\_Morduch\\_Bangladesh.pdf](http://www.cgdev.org/files/1422302_file_Roodman_Morduch_Bangladesh.pdf)>. Acesso em: agosto de 2013.

ROY A. **Poverty capital: microfinance and the making of development**. Londres: Routledge, 2010

SACHS, Jeffrey. The Bolivian Hyperinflation and Stabilization. **Aea Papers And Proceedings**, v. 2, n. 77, maio 1986. National Bureau of Economic Research.

SANTOS, C. A. O microcrédito e a formalização de micronegócios: desafios e perspectivas no Brasil . In: CACCIAMALI, M. C., MATOS, F., MACAMBIRA, J. **A Atividade e a Política de Microcrédito no Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2014.

SCHONBERGER, S. Microfinance Prospects in Brazil. Latin America and Caribbean Region Sustainable Development. **World Bank Working paper**, n. 12, 2001.

SELF EMPLOYED WOMEN'S ASSOCIATION. **Annual Report**. Ahmedabad, India: Self Employed Women's Association (SEWA), 2012.

SILVEIRA FILHO, J. **Microcrédito na região metropolitana do Recife: experiência empreendedora do CEAP**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Social e

Aplicadas do Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

SMITH, P; THURMAN, E. **A billion Strarp**: Microcredit, Barefoot banking, and The business Solution for Ending Poverty. Nova Iorque: Mcgraw Hill, 2007.

SOTO, Hernando de. **Economia subterrânea**: uma análise da realidade peruana. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

THERIEN, J. P. Beyond the North-South divide: The two tales of world poverty. **Third World Quarterly**, v. 20, n. 4, p. 723-742, 1999.

TITMUSS, R. The Social division of Welfare: some reflections on the search for equity (1987). In: ALCOCK, P.; GLENNESTER, H. OAKLEY, A. SINFIELD, A. (ed.). **Welfare and wellbeing**: Richard Titmuss's contribution to Social Policy. Bristol: Policy Press, 2001.

TOWNSEND, P. The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-income Countries. **Issues In Social Protection: Discussion Papers**, Genebra, n. 18, jan. 2007.

TOWNSEND, Peter. Future anti-poverty policies: national and international: Human rights, transnational corporations and the World Bank. In: TOWNSEND, Peter; GORDON, David (Eds.). **World poverty**: New policies to defeat an old enemy. Bristol: The Policy Press, 2002. Cap. 14. p. 351-376.

TRIGO LOUBIÈRE, J., DEVANEY, P., RHYNE, E. **Supervising & Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization**: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico. Report to the Tinker Foundation. 2004.

VOS, R; LEE, H; A MEJIA, J. The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation. In: VAN DIJCK, P. (Ed.). **The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation**. Amsterdam: Center For Latin American Research And Documentation, 1998. Cap. 6. p. 83-140.

WANDERLEY, F. Between reform and inertia: Bolivia's employment and social protection policies over the past 20 years. **International Labour Review**, n. 148, p. 253-267, 2009.

WEBER, Heloise. The Imposition of a Global Development Architecture: The Example of Microcredit. **Review of International Studies**, vol. 28, n. 3, jul. 2002.

WIGGINS, S; SCHEJTMAN, A; GRAY, G. Bolivia Case Study: an interpretative summary. **IPPG Working Paper Series**, Londres, n. 1, abr. 2006.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**. Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1990. Cap. 2.

WOLFSON, M.; KOTZ, D. A Reconceptualization of Social Structure of Accumulation Theory. In: MCDONOUGH, T., REICH, M.; KOTZ, D (Eds.). **Contemporary Capitalism and Its Crisis: Social Structure of Accumulation Theory for 21st Century**. New York: Cambridge University Press, 2010.

YUNUS, Muhammad. **Banker to the poor: The story of Grameen Bank**. Penguin Books, 2007. 319 p.

YUNUS, Muhammad. **Sacrificing Microcredit for Megaprofits**. New York Times. Nova Iorque, 14 jan. 2011. Opinião. Disponível em:  
<<http://www.nytimes.com/2011/01/15/opinion/15yunus.html>>. Acesso em: mar. 2014.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 369-380, mar./abr. 2007.