



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

*Elsa Sousa Kraychete*

**O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO  
DAS MICROFINANÇAS EM PAÍSES DA  
PERIFERIA CAPITALISTA**

Salvador  
2005

Escola de Administração - UFBA

K919 Kraychete, Elsa Sousa.

O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista. / Elsa Sousa Kraychete – 2005. 225 f.

Orientador: Prof. Dr. Nelson de Oliveira Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.

1. Microfinanças. 2. Pobreza. 3. Banco Mundial. 4. Áreas subdesenvolvidas – Capital (economia). I. Santos, Nelson de Oliveira. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Título.

CDD – 332

**ELSA SOUSA KRAYCHETE**

**O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO DAS MICROFINANÇAS EM  
PAÍSES DA PERIFERIA CAPITALISTA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof. Doutor Nelson de Oliveira Santos

Salvador  
2005

TERMO DE APROVAÇÃO

ELSA SOUSA KRAYCETE

O BANCO MUNDIAL E O DESENVOLVIMENTO DAS MICROFINANÇAS EM PAÍSES DA PERIFERIA  
CAPITALISTA

Tese para obtenção do grau de Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia.

**Prof. Dr. Antônio Fernando Guerreiro Moreira de Freitas** \_\_\_\_\_

Doutor em História – Université de Paris IV - França  
Universidade Federal da Bahia

**Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira Carvalho** \_\_\_\_\_

Doutor em Economia – UNICAMP  
Pontifícia Universidade de São Paulo

**Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho** \_\_\_\_\_

Doutor em Sociologia - Université de Paris VII  
Universidade Federal da Bahia

**Prof. Dr. José Bezerra de Araújo** \_\_\_\_\_

Doutor em Economia – UNICAMP  
Universidade Federal de Campina Grande

**Prof. Dr. Nelson de Oliveira Santos (orientador)** \_\_\_\_\_

Doutor em Economia – UNICAMP  
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 16 de dezembro de 2005

*Para Maria Carolina, minha mãe,  
mina de sabedoria e coragem,  
mar sem fim de amor.*

## AGRADECIMENTOS

A concepção de uma tese não é um feito isolado, muitas são as pessoas e instituições que contribuem. Recebi diversa e valiosa ajuda para chegar até aqui e a todos quero deixar meus agradecimentos:

aos colegas do Centro Ecumênico de Apoio ao Desenvolvimento – CEADe, Sérgio, Jorge, Adelmo, Cristiane, Cátia e Abel, porque experimentamos os desafios de abrir fronteiras no complexo mundo das microfinanças;

a Ricardo e a Gabriel, da CAPINA, que deram valiosas contribuições na montagem da carteira de crédito do CEADe;

ao pessoal da Coordenadoria Ecumênica de Serviço – CESE, instituição irmã do CEADe, que estão entre os que apoiaram toda a aventura.

Juntos construímos, plantamos dúvidas, sustentando, assim, a inquietação constante que me fez pesquisar e escrever esta tese.

ao Professor Nelson de Oliveira, meu orientador, por ter acreditado neste trabalho quando ainda era uma tênue promessa e, de modo firme, foi colocando desafios e apontado caminhos que contribuíram para torná-lo real. Devo ainda dizer da sua elegância na condução da orientação, no manifestar desacordos, na maneira de reforçar idéias... Tomara seu jeito faça escola, em todas as escolas!

aos amigos, Alan Robert, Boaventura, Corina, Carol, Inês e Márcia Mirian, que alimentaram a mania de buscar a melhor palavra, seja na transposição de outros idiomas, seja mesmo na da língua pátria;

às colegas da UCSal, Ângela Borges e Cristina Alencar pela interlocução, indicação bibliográfica e interesse no andamento da pesquisa;

aos professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA e aos colegas da turma de 2001, com quem partilhei muita das idéias aqui contidas. Corina e Ricardo foram instigantes interlocutores. Não esquecendo de Darci, Anaelia e Ernani, funcionários competentes e prestativos;

aos dirigentes da Universidade Católica do Salvador, em especial, o Magnífico Reitor, Professor José Carlos Almeida da Silva e a Professora Maria Julieta Mandarino Firpo Fontes, diretora do Centro de Pesquisa e Extensão – CEPEX, pelo apoio que recebi durante a realização do doutoramento;

à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo apoio financeiro.

Muito obrigada.

Ser como é, o que isto significa? Na menor partícula de giz, o que é visto será sempre relacionado com a nuvem que se observa através da janela ou as esperanças do observador. As coisas pesam mais se são vistas; oito mais oito são dezesseis e mais a pessoa que está somando. Ser como é, então, talvez não seja o que realmente é, mas apenas valha como tal, apresente-se como tal, ou mesmo pareça como tal.

Julio Cortázar

## RESUMO

Esta tese discute a proposição do Banco Mundial de constituir um mercado orientado para as microfinanças como um dos elos entre o propósito de minorar a pobreza e um novo modelo de desenvolvimento. Tal problemática conforma-se como política sustentada nos princípios da justiça como equidade e na eleição do indivíduo como sujeito de crédito, em ambiente promovido pelo empreendedorismo competitivo. Ressalta-se, nesse sentido, que a constituição de um mercado microfinanceiro é parte do modelo que se vem procurando firmar a partir da administração da pobreza, seja pela filantropia seja pelo mercado, e resulta em negação do estatuto da cidadania, que propugna por direitos universais. Explicita-se, ainda, que o liberalismo social, que sustenta o discurso da instituição sobre a pobreza, deixa de considerar categorias como classe social, trabalho, exploração, contradição, desigualdades e propriedade privada, como questões que estão nas raízes da definição da pobreza no sistema capitalista. Percorre-se a trajetória seguida pelo Banco entre a crítica ao desenvolvimentismo e a tentativa de conceber um novo modelo de desenvolvimento que atenda as novas demandas de reprodução do capital. Nesse percurso, revela-se que o mercado microfinanceiro é construção partilhada, entre Organizações da Cooperação Internacional, articulada a partir dos Estados dos países centrais e Organizações Internacionais Privadas e que a oferta de serviços microfinanceiros cresce baseada nas orientações caracterizadas por procedimentos tipicamente comerciais.

**Palavras-Chave:** microfinanças; microcrédito; desenvolvimento; Banco Mundial

## **ABSTRACT**

*This thesis discusses the World Bank's intended establishment of a market for micro-financing as one of the links between its aim of reducing poverty and a new model of development. This issue appears as a policy sustained by the principles of justice as equity, and by the choice of the individual as a subject of credit, in an environment of competitive enterprise. Thus it is stressed that the establishment of a micro-financing market is part of a model for the attempted administration of poverty, whether through charity or through the market, and results in the denial of the statutory citizenship that affirms universal rights. It is also explained that the Bank's position on poverty rests on social liberalism that leaves some categories – such as social class, work, exploitation, contradiction, inequalities and private property – out of consideration as questions at the roots of the definition of poverty in the capitalist system. The path followed by the Bank is traced, from the critique of developmentalism to the attempt to conceive a new model of development that can meet the new demands for the reproduction of capital. In this way it is revealed that the micro-financing market is constructed jointly by international development agencies, through a combination of state agencies in the industrialized countries and private non-governmental organizations; and that there is a growing availability of micro-financing services along lines based on typically commercial procedures.*

**Keyword:** micro-financing; microcredit; development; World Bank

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre o Desempenho Econômico	89
<b>Figura 2</b>	Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre o Desempenho Econômico e os Interesses Capitalistas	90
<b>Figura 3</b>	Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre a Correlação de Poder entre Capitalistas e Trabalhadores	91

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Crescimento da Rede Accion entre 1989-1999	187
<b>Tabela 2</b>	Evolução da Carteira Aciva, Montante de Desembolso, Cliente Ativo e Empréstimo Médio das Instituições Apoiadas por Accion Internacional - 2000 a 2004 1.000 US\$	191
<b>Tabela 3</b>	Rede de Banco Procredit	200

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Os desafios do desenvolvimento institucional: instituições com ou sem fins de lucro	166
<b>Quadro 2</b>	Arranjos institucionais de implantação de departamentos microfinanceiros em instituições financeiras já existentes	182
<b>Quadro 3</b>	Principais Produtos Financeiros Ofertados pelas Afiliadas da Rede Accion Internacional	192
<b>Quadro 4</b>	Perfil, composição acionária e país de origem das instituições que compõem a Procredit Holding	197
<b>Quadro 5</b>	Membros da Rede do CGAP	202

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIF	Associação Internacional de Fomento
BAFD	Banco Africano de Desenvolvimento
BASD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BERD	Banco Europeu de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CFI	Corporação Financeira Internacional
CGAP	Grupo Consultivo de Ajuda á População mais Pobre
CIDA	Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
COBANCO	Comitê Promotor do Banco para a Microempresa
DOEN	Fundação Holandesa para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMO	Cooperação Financeira Holandesa
IIC	Corporação Interamericana de Investimento
KfW	Instituto de Crédito para a Reconstrução
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PRODEM	Fundação para a Promoção e o Desenvolvimento da Microempresa
UNCDF	Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Capital
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>UM CAMINHO LIBERAL PARA REPENSAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POBREZA.</b>	<b>29</b>
2.1	A CONCEPÇÃO SOCIAL DE JOHN RAWLS	30
2.1.1	Das Desigualdades Criadoras à Justiça como Equidade	31
2.1.2	O Papel das Instituições na Concepção da Justiça como Equidade	36
2.1.3	A Estabilidade e o Consenso como Amálgamas do Reordenamento da Sociedade Rawlsiana.	41
2.2	A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE AMARTYA SEN	43
2.2.1	O Espaço da Igualdade na Concepção Seniana	44
2.2.2	A Liberdade como Fonte do Desenvolvimento	49
2.3	O NEOINSTITUCIONALISMO DE DOUGLAS NORTH	59
<b>3</b>	<b>DESENVOLVIMENTO E POBREZA NA ATUAL CONCEPÇÃO DO BANCO MUNDIAL</b>	<b>63</b>
3.1	SINAIS DA REDEFINIÇÃO ESTRATÉGICA DO BANCO MUNDIAL	64
3.2	ELEMENTOS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE REFORMAS INSTITUCIONAIS	68
3.3	A BUSCA DO CONSENSO COMO SAÍDA PARA O CAPITAL	79
3.4	ELEMENTOS DEFINIDORES E LIMITES DA NOVA CONFIGURAÇÃO TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	83
<b>4</b>	<b>MARCOS DA NOÇÃO, DA MENSURAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO DA POBREZA</b>	<b>96</b>
4.1	DA FILANTROPIA AOS DIREITOS	98
4.2	ALGUNS APORTES SOBRE POBREZA, CLASSES SOCIAIS E CIDADANIA	107
4.3	PARCOS DIREITOS E RETORNO À FILANTROPIA: A NOVA ABORDAGEM LIBERAL DA POBREZA	115
4.3.1	A Noção e a Mensuração da Pobreza como Partes de uma Estratégia	117
4.3.2	Apreciação Crítica da Noção de Pobreza Absoluta	123
4.3.3	Entre a Filantropia e o Mercado: Redefinição de Meios para Lidar com a Pobreza	129
<b>5</b>	<b>A MÃO VISÍVEL DE INSTITUIÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA CONSTITUIR UM MERCADO DE MICROFINANÇAS</b>	<b>132</b>

5.1	DO RACIONAMETO DO CRÉDITO À EMERGÊNCIA DO MICROCRÉDITO: ASPECTOS TEÓRICOS E A METODOLOGIA DO MICROCRÉDITO	135
5.1.1	A Abordagem do Racionamento do Crédito	135
5.1.2	A Abordagem da Inclusão Financeira	140
5.1.3	Os Grupos Solidários e a Taxa de Juros Livre como Bases para a Constituição de um Mercado Orientado para as Microfinanças	142
5.2	O CRÉDITO COMO DIREITO E A MOBILIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL PARA O ESTABELECIMENTO DAS MICROFINANÇAS COMERCIAIS	153
5.2.1	O Crédito como Direito e a Mobilização do Capital Social	153
5.2.2	A Crítica ao Financiamento por Doação: Antecipação ao Mercado de Microfinanças Comerciais	156
5.3	O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL EM FAVOR DAS MICROFINANÇAS	164
5.3.1	A Conversão de Organização Não Governamental em Banco	164
5.3.2	A Implantação de Departamento Microfinanceiros em Bancos Comerciais	172
5.3.3	A Constituição de Bancos Especializados em Microfinanças	179
5.4	REDES INTERNACIONAIS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTODAS MICROFINANÇAS.	181
5.4.1	A Rede <i>Accion Internacional</i>	181
5.4.2	A Rede <i>Procredit Holding</i>	191
5.4.3	O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres e a <i>Microcredit Summit</i>	200
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>202</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>211</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O ascendente ciclo do capitalismo iniciado na conjuntura do imediato pós-guerra começa a dar sinais de esgotamento, nos países desenvolvidos, a partir de meados da década de 1960. Os índices que exibem o desempenho econômico das nações – comportamento do produto interno bruto, investimentos realizados, índice de ocupação da capacidade produtiva instalada e ocupação da mão-de-obra – passaram a apresentar, seguidamente, resultados que já indicavam a reversão da sua fase ascendente. Já não eram coincidentes o comportamento da produtividade, o crescimento econômico e a distribuição de rendas, que sustentou a *idade de ouro* do capitalismo nos países centrais. Os estrategistas de políticas econômicas, resistentes em aceitar que se configurava situação de crise, e buscando a reversão do comportamento da economia, remetem a ajustes no sistema de regulação, que, satisfatoriamente, cumpriram a missão até aquele momento. A resposta imediata foi o ressurgimento da inflação, que reapareceu como ameaça até mesmo às moedas mais estáveis, redução das margens de lucro, desemprego e crise no balanço de pagamentos.

Num primeiro momento, as manifestações da crise atingiram mais fortemente os países desenvolvidos, mas a partir da segunda metade dos anos 70, chegam aos países da periferia capitalista. Nesses espaços, os indicadores macroeconômicos também começaram a retratar o avanço da crise, mas foi no setor externo destas economias – no fluxo de capitais –

que a insustentabilidade de uma trajetória de crescimento com déficits no balanço de pagamentos se tornou patente.

Ao desempenho macroeconômico, de preocupação mais imediata, acrescentam-se as mutações nos modos de organização do trabalho e nos métodos de produção em consequência do grande salto tecnológico, que questiona a produção em série e anuncia a especialização flexível, perseguindo novas formas de aumento de produtividade e de novas sintonias entre a produção e o mercado. A introdução da microeletrônica e das tecnologias da comunicação nas fábricas e nas empresas em geral, dá suporte a essas transformações. As modificações na estrutura produtiva repercutem no chamado mundo do trabalho, de forma a alterar a composição do assalariamento, manifestas na diminuição do emprego no segmento operário, ao lado de uma ampliação do número de assalariados no setor de serviços. A precarização do trabalho se revela no trabalho temporário, no trabalho sem carteira assinada, acompanhada pela redução dos direitos.

Numa reação aos efeitos da crise, presentes no aumento do desemprego e na diminuição da proteção estatal aos assalariados, acontecem greves em países como França, Itália e também países da periferia capitalista, que alcançaram graus médios de desenvolvimento industrial. A perspectiva de prolongada onda de desemprego, do fim de um padrão de financiamento público como parte da reprodução da força de trabalho, que se materializava na sustentação de uma medicina e uma educação universalizadas e gratuitas, seguro-desemprego e subsídios que poderiam ir do transporte ao lazer, que denunciava o fim do Estado-providência, transpunha os limites dos trabalhadores assalariados e tornava mais amplo o espectro dos que se mobilizavam pela reversão do ciclo depressivo. Nas regiões mais afastadas dos centros avançados do capitalismo, onde o *Welfare-State* nunca chegou a ser realidade, os efeitos da crise agrava ainda mais a situação de grandes massas da população que contava com pouca ou nenhuma proteção. O desamparo social nas periferias mais

longínquas resulta em manifestações e revoltas populares como as ocorridas em: Caracas, 1989; Tunis, 1984; Nigéria, 1989; Marrocos, 1990. Todas tendo como pano de fundo o desemprego e a carestia da vida, pelos quais eram responsabilizadas as reformas implementadas pelos respectivos governos e patrocinadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nos anos 80, o comportamento dos indicadores macroeconômicos, mas sobretudo, as modificações na produção e nas relações de trabalho, já indicavam mais que um movimento cíclico do capital.

No âmbito das relações políticas internacionais, acontecimentos de maior amplitude anunciavam rupturas que não deixariam incólume a arquitetura que sustentava a relação de poder entre as nações tal como constituída no pós Segunda Guerra. A começar pelo mais simbólico, o fim da União Soviética em seguida à queda do Muro de Berlin, mas passando pelo fim das guerras civis em países periféricos, até chegar às modificações na China, com a devolução de Hong-Kong a Pequim, também fato de expressiva simbologia, parecia ceder lugar à euforia e ao triunfo do capitalismo sem questionamentos. A realidade, porém, apresentou-se bem mais complexa. Crises congeladas pela configuração geopolítica do pós-guerra reaparecem, abrindo uma era de perplexidades e incertezas. A pobreza que antes se fazia presente em países da periferia passa a ser visível também nos países centrais. A idéia do fim da história com a vitória do capitalismo e da democracia liberal, não passou de efêmero instante. Em lugar de uma nova ordem mundial, passou-se a falar na desordem que ameaçava a todos.

Configurada a crise que ultrapassa as fronteiras do econômico, observa-se, com Oliveira (1999), que as estratégias do capital estão imbuídas da compreensão de que “o período crítico demanda esforços que extrapolam os limites do antigo modo de regulação, vicejando no seu decorrer sucessivos intentos de inovação institucional. Os cenários

descartam como possível a continuidade dos padrões estabelecidos no campo organizativo” (p. 136). Assim, visando saídas de longo prazo, o capital envidará esforços na direção de constituir novos arranjos institucionais, que não só sirvam como ferramentas para a administração da crise, como componham bases material e ideológica capazes de dificultar questionamentos sobre o próprio domínio do capital. É nesse contexto que emerge o pensamento liberal, que ao tempo que denuncia uma crise do contratualismo em vigor, anuncia-se através de um discurso moral aspirante a inaugurar uma nova ética, como base para um novo contrato social.

Esses acontecimentos, associados às exigências de enfrentar a crise revigoram a filosofia política no decorrer dos anos 70 e 80 do século passado. Como um ramo da filosofia moral, a filosofia política, em particular a produzida no mundo anglo-americano, desenvolveu preocupação especial em construir procedimentos e políticas apropriadas à transição que passa a marcar as décadas seguintes. Os estudos filosóficos passam a refletir sobre temas tais como a estrutura social, procedimentos da justiça, políticas apropriadas, métodos de avaliação das políticas e desenho das instituições adequadas à busca de consensos necessários à travessia na perspectiva do capital.

Em paralelo, observam-se movimentos de ajustes no âmbito das políticas econômica e social em busca de um novo modelo de desenvolvimento, no qual as políticas de minoração da pobreza passam a fazer parte, decorrem da necessidade de dar respostas às novas realidades estabelecidas a partir da crise da economia mundial. Respostas, por um lado, à crise econômica que seguia sem abrir espaços para a retomada do crescimento econômico e, por outro lado, aos efeitos das transformações da economia mundial, decorrentes da reestruturação produtiva e dos planos de ajustes macroeconômicos. Coordenados pelas instituições internacionais, reconhecidamente, contribuíram para a desestruturar o mundo do

trabalho e tornar mais precárias as condições de vida dos pobres, em particular, nos países da periferia capitalista que, historicamente, já apresentavam situações de pobreza estrutural.

Os movimentos que buscavam redefinir as estratégias condutoras dos rumos da ordem econômica e social mundial, foram conduzidos pelas instituições internacionais oriundas de Bretton Woods, com destaque para o Banco Mundial. Esta instituição, distingue-se do conjunto das organizações nesse âmbito. A sua atuação é distinta, diferencia-se das organizações com missões definidas para atuar em espaços específicos, como acontece, com as abrigadas na Organização das Nações Unidas - ONU, ou do Fundo Monetário Internacional - FMI, de atuação dirigida para o socorro financeiro aos países que apresentam desequilíbrios macroeconômicos. O Banco Mundial<sup>1</sup>, além de figurar entre os estrategistas, é o principal financiador internacional.

No decorrer das décadas de 70 e 80, já eram visíveis as mudanças no discurso do Banco Mundial na temática desenvolvimento. Num primeiro movimento, estas mudanças se manifestaram na crítica ao desenvolvimentismo guiado por concepções estruturalistas, com forte presença do Estado na economia e pela afirmação do pensamento neoclássico, com inflexões, em defesa de um crescimento econômico sustentado na competição baseada no livre-comércio, na estabilização dos preços e na desregulamentação dos mercados.

Esse renovado interesse no crescimento econômico se faz acompanhar da temática pobreza, que passa a fazer parte do discurso do Banco Mundial quando se refere ao

---

<sup>1</sup> O chamado grupo do Banco Mundial é composto pelo próprio Banco Mundial de Reconstrução e Fomento (BIRF), pela Corporação Financeira Internacional (CFI) e pela Associação Internacional de Fomento (AIF). Além dessas três instituições estão associados ao grupo: o Grupo Consultivo em Investigações Agrícola Internacional; o Centro Internacional para a Resolução de Disputas de Investimentos; Grupo Consultivo de Ajuda à População mais Pobre; e a Agência Multilateral de Investimentos. Os bancos regionais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Africano de Desenvolvimento (BAFD), Banco Asiático de Desenvolvimento (BASD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), embora sejam autônomos, tem suas estruturas e atuações espelhadas nas do Grupo do Banco Mundial.

desenvolvimento das economias periféricas. Sob o argumento de que o crescimento econômico não conduziria ao bem-estar das grandes maiorias das populações dos países subdesenvolvidos, aparecem os primeiros delineamentos de políticas de minoração da pobreza, inspiradas na idéia de justiça como equidade.

Depois de afastar do campo de análise visões teóricas centradas na importância da regulação estatal as relações entre capital e trabalho, abre-se um campo de disputa envolvendo o enfoque das necessidades básicas e a economia do bem estar de corte neoclássico. A concepção liberal social, que passa a comandar as análises das instituições da cooperação internacional, considera a existência das necessidades básicas e que tais necessidades podem ser medidas, definidas e classificadas. Daí as prioridades conferidas às técnicas de mensuração da pobreza que visam definir carências em itens tais como, alimentação, saúde, educação e habitação. A partir do nível de carências, serão definidas políticas orientadas para grupos específicos.

A partir dessa concepção, Organizações da Cooperação Internacional envidam esforços em detectar os pobres a partir de tecnologias que não só dêem conta do número destes, como distinga entre eles os mais pobres entre os pobres. Este procedimento orienta a focalização das políticas, com os mais pobres devendo ser atendidos por políticas de caráter compensatório e os demais por políticas orientadas pelo mercado. Enquanto as políticas compensatórias devem agir em favor do fortalecimento das capacidades individuais, com o propósito de fortalecer os indivíduos, de forma a que estes possam competir em igualdade de condições com outros grupos, as políticas orientadas para o grupo dos pobres, sustentam-se nos valores expressos no empreendedorismo competitivo.

A constituição de mercados específicos para compra e venda de terras e para a prestação de serviços financeiros ofertados de forma orientada é a proposição que emerge do

Banco Mundial para os segmentos dos pobres que não estão inseridos no mercado de trabalho, nem são objetos da nova filantropia.

A constituição de um mercado de microfinanças, como parte das políticas de combate à pobreza, objeto desta tese, é intento articulado, já há quase duas décadas, pelo Banco Mundial juntamente com outras organizações, sejam as que compõem a cooperação internacional constituída a partir de Estados, ou as de cunho privado. Um marco nesse intento, foi a realização, em fevereiro de 1997, a Conferência Global do Microcrédito, organizada sob os auspícios do Banco Mundial, que reuniu em Washington, representantes de organismos governamentais, agências de desenvolvimento, ONGs e instituições financeiras de várias partes do mundo. O Plano de Ação aprovado na oportunidade afirma o crédito como um dos instrumentos centrais de combate à pobreza. Para atingir a esse objetivo, prescreve o atendimento, até o ano de 2005, de 100 milhões de famílias, dentre as mais pobres do planeta e, em especial, das mulheres dessas famílias. Além do crédito, abre-se a possibilidade de fornecer-lhes outros serviços financeiros relacionados a negócios. Os recursos a serem mobilizados pelos ofertantes do crédito a este contingente da população foram estimados em 21,6 bilhões de dólares (BANCO MUNDIAL, 1997).

O Plano de Ação não se limita a indicar o microcrédito como o único vetor, são enunciadas outras formas de atuação que configurariam um mercado de microfinanças: microcrédito e mercados financeiros locais; mobilização de poupança financeira nos mercados locais; colocação de instrumentos financeiros no mercado internacional pelas instituições de microcrédito; segurança da carteira de empréstimo de microempresas e fundos de investimento socialmente responsável.

No momento da realização da Conferência além de um número expressivo de experiências levadas a cabo por instituições de pequeno porte, já eram exibidos o Banco *Grameem*, fundado por Muhammand Yunus, em Bangladesh, no ano de 1983, o BancoSol, na

Bolívia, criado em 1992, assim como o K-REP, no Quênia, o *Kaunlaran Agricultural Corporation*, nas Filipinas, o Banco para a Agricultura e Cooperativas Agrícolas, na Tailândia e o Banco *Rakyat*, na Indonésia, como instituições muito exitosas na oferta de serviços microfinanceiros.

A trajetória entre a oferta do microcrédito até a prestação de serviços microfinanceiros com forte conotação de atividade comandada pelo mercado, demandou arranjos institucionais que passam pela formalização das ONGs pioneiras em instituições reguladas, pela constituição, no interior de bancos comerciais, de departamentos orientados para as microfinanças, até a constituição de bancos especializados.

Até chegar às microfinanças como uma atividade comercial foi necessário vencer obstáculos, tais como: suporte teórico que incluísse as microfinanças como objeto das teorias que tratam da atividade creditícia; definição de tecnologia apropriada, que permitisse a inclusão de camadas da população excluídas do mercado oficial de créditos; disponibilidade de recursos que viessem fazer frente à demanda potencial; definição de marco legal capaz de abrigar as instituições especializadas em microfinanças. Os arranjos com vista a debelar tais dificuldades envolveram desde instituições que atuam em âmbitos localizados, passando por instituições com espaços de atuação definidos como nacionais, até as organizações internacionais. Dessas articulações resultam as redes articuladas a partir do objetivo de levar serviços microfinanceiros aos pobres como mais um suporte ao empreendedorismo concorrencial.

Em 2003, 2.931 instituições apresentaram relatórios a *Microcredit Summit Organization*, (2004), desse total, 919 estão na África, 1.603 na Ásia, 261, na América Latina e no Caribe e 30 no Oriente Médio. As 118, restantes estavam localizadas nos Estados Unidos, na Europa e nos países nominados como componentes do grupo dos novos países industrializados. Segundo a mesma fonte, estas instituições atendiam 80.868.343 clientes,

sendo que desse total, 88,5% eram do continente asiático, 8,0% da África, 3,0% na América Latina e Caribe e 0,1% no Oriente Médio. Ressalta que do total de clientes, apenas 0,3% advinham de países desenvolvidos.

De acordo com dados recolhidos em 120 instituições microfinanceiras atuantes na América Latina, em dezembro de 2004, estas instituições atendiam 3 milhões de clientes, aproximadamente, com uma carteira ativa de US\$ 2,800 milhões. Discriminada por tipo de instituição ofertante, a carteira está distribuída entre bancos comerciais, com 35%; microfinanceiras reguladas, com 52%; e ONGs, com 13% do volume total da carteira (MURULANDA; OTERO, 2005, p. 6).

### **Objetivos e premissas hipotéticas**

Pretendem-se como objetivos fundamentais desta pesquisa:

- Explicitar as mudanças ocorridas no discurso do Banco Mundial no trato da pobreza, na trajetória entre a crítica ao desenvolvimentismo e a emergência de concepções liberais como norteadoras das proposições que visam a constituição de um novo modelo de desenvolvimento;
- Precisar o lugar que ocupa a constituição de um mercado de microfinanças nas políticas de combate à pobreza emanadas do Banco Mundial, a partir do abandono das políticas sociais de caráter universal a da emergência dos princípios da justiça como equidade servindo de suporte às políticas de minoração da pobreza;

- Demarcar, criticamente, a configuração de um novo ambiente institucional para a regulação da pobreza, a partir da articulação do Estado, do mercado e de organizações não governamentais.

Para atingir a estes objetivos, parte-se de premissas que servirão de fundamentação hipotética aos argumentos utilizados, quais sejam:

- A constituição de um mercado especializado em serviços microfinanceiros orientado para os pobres, mais do que uma política de combate à pobreza, constitui experimento que vem envolvendo parte dos pobres na lógica do mercado financeiro comercialmente orientado;
- A base que sustenta a constituição e o desenvolvimento das microfinanças não é o mercado auto-regulado, mas arranjos institucionais articulados a partir de instituições de cooperação internacional.

### ***A metodologia***

Com referência à metodologia empregada na realização da pesquisa, esta tem caráter exploratório e explicativo, pautando-se na utilização de fontes documentais e bibliográficas. Dada a natureza da abordagem explicitada, a elaboração da pesquisa será conduzida pelo emprego do método qualitativo. Mesmo quando se empregam informações quantitativas, estas serão utilizadas como suporte às análises de caráter qualitativo. O que se persegue é o caminho da leitura crítica, em lugar da simples constatação.

Como prioritários, destacam-se os seguintes passos:

- *Para o conhecimento do desenvolvimento das microfinanças.* Sistematizou-se, a partir da leitura de documentos produzidos pelas organizações internacionais, informações que contribuam para acompanhar o desenvolvimento das microfinanças, as estratégias implementadas pelas instituições para firmar-se como ofertantes de serviços microfinanceiros, a evolução do tipo de serviços financeiros ofertados, as fontes de financiamentos, as relações com o poder público e com a iniciativa privada, em especial, com as instituições financeiras locais e internacionais.
- *Para a apreensão da política das microfinanças como estratégia de combate à pobreza.* Percorreu-se documentação resultante de encontros, de seminários e de conferências, assim como relatórios institucionais, com particular atenção para os documentos elaborados pelas instituições internacionais visando a apreender os objetivos da política proposta.
- *Para acompanhar a reorientação estratégica do Banco Mundial quanto a um novo modelo de desenvolvimento e trato da pobreza.* Procedeu-se leitura crítica de documentos institucionais, em especial os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, elaborados anualmente pelo Banco Mundial, buscando-se não só recuperar os passos que visam a definição de uma nova estratégia, como entendê-la a partir da filosofia política liberal e da nova

macroeconomia, referências nem sempre explicitadas nos documentos institucionais; e

- *Para alcançar a compreensão teórica dos objetivos propostos.* Para a interpretação dos resultados obtidos nas etapas descritas anteriormente, foi necessária, em primeiro lugar, a explicitação teórica relativa aos princípios do liberalismo social que embasam as proposições relativas ao desenvolvimento e às políticas de combate à pobreza, assim como da visão neoinstitucionalista que atribui às instituições papel determinante no progresso das nações. No âmbito estritamente econômico, fez-se necessário apreender aspectos da microeconomia relativa ao mercado de créditos, com especial atenção nas novas abordagens sobre a inclusão financeira. O objetivo é tornar explícito que a base teórica das políticas que emergem a partir do reconhecimento da atual crise tem o liberalismo social e a teoria neoclássica como matrizes. No que toca à questão da regulação da pobreza, especificamente, o liberalismo já não se apresenta na sua forma tradicional, mas toma a forma do social liberalismo. A análise crítica será dirigida, em especial, a esta vertente do pensamento liberal. Para completar essa crítica percorreu-se a literatura que analisa a regulação da pobreza a partir da compreensão das práticas filantrópicas e dos direitos sociais.

### ***A organização da tese***

Para atender aos objetivos propostos os resultados da pesquisa estão apresentados em quatro capítulos. No primeiro capítulo ressaltam-se fontes intelectuais tomadas como as de

maior influência sobre as formulações do Banco Mundial, com ênfase na filosofia rawlsiana, destacando o liberalismo ético exposto em uma *Teoria da Justiça* e o liberalismo político objeto do *Liberalismo Político*, salientando os aspectos pertinentes à justiça como equidade. Aqui também, serão apresentadas as concepções de Amartya Sen que, no limite entre a filosofia e a definição de políticas, sustentam as políticas orientadas para tratar a pobreza e a visão institucionalista de Douglas North sobre o papel das instituições no desenvolvimento das nações. Na sistematização do pensamento destes autores, procurou-se ressaltar os aspectos pertinentes ao tema tratado nesta pesquisa.

No segundo capítulo, apresentam-se as mudanças no discurso do Banco Mundial no trajeto entre a crítica ao desenvolvimentismo e a tentativa de conceber um novo modelo de desenvolvimento que atenda as novas demandas de reprodução do capital. O agravamento da pobreza a partir da implementação dos planos de ajustes macroeconômicos agenda, para as organizações internacionais, a questão da pobreza, de forma a integrá-las entre os pontos que devem compor o novo modelo de desenvolvimento. Destaca-se que a definição de consensos amalgamados pelo pensamento liberal constitui ponto central nos esforços políticos implementados pelo Banco. Põe-se em questão a visão que pretende implementar um modelo de desenvolvimento que visa superar a pobreza, desconsiderando a propriedade privada e os conflitos de interesses entre as classes.

No terceiro capítulo, realiza-se breve recensão do trato da pobreza a partir da vigência do capitalismo industrial, destacando momentos de rupturas balizadas pelas noções de direitos e filantropia. O início dos anos 90 registra uma dessas rupturas. Com a instalação da crise, as ações de corte filantrópico ganham maior espaço na condução das políticas sociais. A definição, por parte das organizações de cooperação internacionais, de políticas visando a minoração da pobreza foi precedida de iniciativas direcionadas a quantificar e qualificar os pobres. Neste espaço promovem-se críticas à conduta das organizações

internacionais que tomam os dados como um retrato da realidade, sem deixar explícitas as teorias que embasam tais procedimentos metodológicos. Ainda neste capítulo, destaca-se que a nova forma de regulação da questão social, pretende evitar que o conflito se explicita. A proposição de administrar a pobreza de forma partilhada entre o Estado, empresas e organizações não governamentais, adianta-se à instalação do conflito.

No quarto capítulo, explicitam-se aspectos da teoria microeconômica, concebida na Escola de Ohio, que flexibiliza a visão tradicional sobre a oferta de crédito e inaugura a abordagem da inclusão financeira. Recupera-se a tecnologia que serviu de base para a inclusão dos pobres no mercado de microcrédito e a defesa, por parte das organizações internacionais, da prática de taxas de juro livres, como condição para a implantação das microfinanças comerciais. A interpretação do crédito como parte da concepção da justiça como equidade, leva as organizações da cooperação internacional não só a criticar a política de taxa de juros subsidiada, tal como praticada no período desenvolvimentista, como as doações praticadas pelas organizações de ajuda humanitárias. Todos esses pontos são tomados como bases para implantação do mercado microfinanceiro em bases comerciais. A constituição desse mercado conta com o apoio da *mão visível* das redes internacionais, constituídas por instituições da cooperação internacional que, articulando interesses públicos e privados, fornece a tecnologia de implantação de instituições microfinanceiras, promove a inovação institucional, põe-se como intermediária entre as instituições locais e governos nacionais na definição de marcos legais que abriguem as microfinanças, empresta seus nomes como avalistas frente ao capital financeiro de cada país e internacionalmente, entre outras iniciativas.

Os capítulos são precedidos desta introdução e, por fim, são apresentadas as conclusões.

## **2. UM CAMINHO LIBERAL PARA REPENSAR O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A POBREZA**

As organizações de regulação política e econômica internacionais, no trânsito para a definição de políticas que venham atender as exigências da nova conjuntura, têm como pano de fundo a filosofia política e a teoria econômica liberais. O Banco Mundial, ao repensar as diretrizes que conduzirão a definição de seu novo modelo de desenvolvimento, é influenciado por esta corrente de pensamento. Isso não significa, como alertam Salama e Valier (1997), que existam ligações diretas entre o liberalismo concebido por determinado autor e o discurso e a prática do Banco Mundial. Mas afirmam:

Parece-nos, simplesmente, que este discurso e esta prática, embora não consistam numa aplicação direta das teorias liberais e nem sempre procurem conscientemente nelas uma justificativa ideológica, são profundamente impregnados e tomados emprestados dessas teorias seus principais temas, sob uma forma simultaneamente vulgarizada, eclética e pragmática (SALAMA e VALIER, 1997, p. 130).

De fato, parece não existir um único pensador que possa ser tomado como o principal suporte do pensamento do Banco Mundial, e suas estratégias serem dele derivadas. Os documentos onde estão expostas as suas proposições são pobres em explicitações teóricas, daí a exigência de estudos para apreender as estratégias da instituição associadas a um referencial teórico, o que exige proceder-se a leitura atenta e interpretativa dos seus documentos. O fato de muitos dos documentos divulgados pelo Banco resultarem de

elaborações efetuadas sob o regime de contratos de consultorias, dá espaço para dúvidas se as proposições que compõem tais documentos são ou não incorporadas pelo Banco.

Feito este registro, define-se como objeto deste capítulo a explicitação de aspectos da filosofia liberal que constitui fonte de inspiração do pensamento do Banco Mundial para conceber um novo modelo de desenvolvimento, no qual o tema alívio da pobreza é parte constituinte. Para atender a este objetivo, percorre-se o pensamento de John Rawls, um dos autores que fincam as raízes da filosofia política liberal contemporânea. Em seguida, aborda-se a idéia de desenvolvimento de Amartya Sen, que, para além da exposição de concepções filosóficas voltadas para a retomada do desenvolvimento, define estratégias visando a diminuição da pobreza. Também neste capítulo, contempla-se o pensamento de Douglas North que, como se verá, traz a discussão do papel das instituições para o desenvolvimento econômico das nações.

## 2.1 A CONCEPÇÃO SOCIAL DE JOHN RAWLS

Configurada a crise, as organizações da Cooperação Internacional vêm-se envolvidas num ambiente em que se observa a revivescência das teorias contratualistas. Predomina no debate em torno de novas formas de regulação social a reafirmação dos princípios do liberalismo econômico e político, que vai apresentar-se com renovações na direção da redefinição do trato das questões sociais e políticas, tal como se apresentam na nova conjuntura. O discurso dessas organizações é, a partir dessa perspectiva, perpassado pelo linguajar liberal dos direitos, da liberdade e da justiça. Redefinir as bases em que estes princípios devem estar assentados na conjuntura de novas demandas sociais, mas sem prejuízo

dos mesmos, tem aparecido como uma preocupação importante. Nessa direção, a teoria da justiça como equidade, desenvolvida por John Rawls, seguida das proposições políticas Amartya Sen e o neoinstitucionalismo de Douglas North, têm se destacado como influências importantes na formulação do discurso das instituições internacionais que lidam com as temáticas do desenvolvimento e da pobreza.

### **2.1.1 Das Desigualdades Criadoras à Justiça como Equidade**

*Uma Teoria da Justiça*, obra lançada por John Rawls, em 1971, é apontada como um marco da filosofia política contemporânea. Nesta obra, o autor está ocupado em apresentar uma concepção de justiça que seja comum ao conjunto dos indivíduos e, ao mesmo tempo, seja aceita por todos. Na direção de afirmar a sua concepção, argumenta:

Cada pessoa tem uma inviolabilidade baseada na justiça que nem mesmo o bem-estar (“welfare”) da sociedade pode sobrepujar. Por esta razão, a justiça nega que a perda de liberdade de uns dê direito a um maior benefício dividido pelos outros. Não se permite que o sacrifício imposto a uns poucos tenha ainda maior peso em decorrência de uma soma crescente de vantagens a serem compartilhadas por outros. Conseqüentemente, numa sociedade justa, as liberdades entre cidadãos são iguais à tomada como estabelecida; os direitos, sustentados pela justiça, não são sujeitos a barganhas políticas ou cálculos de interesses sociais (RAWLS, 1981, p. 27-28).

A pretensão de Rawls é que esta concepção de justiça seja aceita e dê norte à “estrutura básica da sociedade”. Este conceito é entendido como “...a maneira pela qual as principais instituições sociais distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a partilha dos benefícios da cooperação social.” (Idem, *ibidem*, p. 30). Como conceito, a idéia de estrutura básica da sociedade é, necessariamente, abstrata. Ficam por definir quais são as principais instituições na distribuição dos direitos e deveres fundamentais que determinam a partilha dos benefícios da cooperação social, como exige Rawls. Para este autor, a constituição política e os fundamentos econômicos e sociais compõem as

instituições principais. Ainda como características das principais instituições sociais, o autor destaca a proteção legal das liberdades: de pensamento e de consciência; dos mercados competitivos; e da propriedade privada. Sob estes parâmetros é que são definidos os direitos e os deveres dos indivíduos, suas perspectivas de vida, as expectativas em relação à sociedade, o lugar que ocupam e a maneira como deverão agir.

Como parte da concepção de um novo contrato social, a idéia de justiça como equidade propõe dois princípios que guiam a realização dos valores da liberdade e da igualdade pelas instituições básicas da sociedade e defendem o ponto de vista da adequação de tais idéias à concepção de cidadãos democráticos, pessoas livres e iguais.

Numa primeira formulação Rawls assim apresenta os dois princípios da justiça:

Primeiro - cada pessoa deve ter a mais ampla liberdade, sendo que esta última deve ser igual à dos outros e a mais extensa possível, na medida em que seja compatível com uma liberdade similar de outros indivíduos. Segundo - as desigualdades econômicas e sociais devem ser combinadas de forma a que ambas (a) correspondam à expectativa de que trarão vantagens para todos, e (b) que sejam ligadas a posições e a órgãos abertos a todos (Idem, ibidem. p. 67).

Estes dois princípios cumprem a função de orientar a atribuição de direitos e deveres e regular a distribuição dos benefícios socioeconômicos. Cada um desses princípios se aplica a diferentes âmbitos da estrutura básica e ambos atendem não só aos direitos, liberdades e oportunidades básicas, mas também às demandas de igualdade. Especificamente, o primeiro princípio, o da igual liberdade, zela pelas liberdades dos cidadãos: a política, a de expressão e reunião, a de consciência e de pensamento, a pessoal, associada ao direito à propriedade, todas necessárias para que o primeiro princípio ganhe vigência universal e efetive instituições justas.

O segundo princípio, composto de duas partes, - o *princípio da diferença* e o *princípio da equitativa igualdade de oportunidades* -, cuida da justiça distributiva, da distribuição da renda, dos bens e das oportunidades. Rawls afirma que a distribuição de

rendas e de bens, não deve ser necessariamente igualitária, deverá sempre ser de forma a dar maior vantagem possível para todos.

Rawls enfatiza que o primeiro princípio tem prioridade sobre o segundo, numa afirmação da primazia do justo em relação ao bem. O reconhecimento desta prioridade significa que a garantia da liberdade, da sua inviolabilidade, não poderá ser justificada ou compensada através de maiores vantagens econômicas ou sociais (Idem, ibidem, p. 68). Aqui, Rawls põe a questão de um respeito básico e universal às liberdades, que deve constituir-se em critério mínimo para o estabelecimento de instituições justas e de uma correspondente cultura política pública.

A prioridade estrita do primeiro princípio sobre o segundo diz que é inadmissível querer justificar uma restrição ou uma distribuição desigual das liberdades fundamentais seja em nome da igualdade das oportunidades de acesso a outras posições, seja em nome de uma melhora da situação material dos mais desfavorecidos.

O segundo princípio, como já se afirmou, trata da justiça distributiva. O princípio da diferença, que compõe a primeira parte deste princípio, sustenta que a distribuição – da riqueza, da renda, de oportunidades educacionais e ocupacionais - é afetada pelos arranjos institucionais, mas não se trata de pregar que as instituições ajam de forma a promover uma distribuição de bens sociais que seja igual para todos. A igualdade não está associada à justiça, afirma Rawls. A diferença, na concepção da justiça como equidade, pode justificar-se, desde que venha em benefício de todos. E não há injustiça num sistema de distribuição regido por este princípio, pois, para Rawls, “a injustiça [...] é apenas a desigualdade que não traz benefícios para todos” (Idem, ibidem, p. 68-69). De maneira mais completa: “A concepção geral da justiça não impõe restrições permitindo qualquer tipo de desigualdade; a concepção geral de justiça requer apenas que a posição de todos seja melhorada.” (Idem, ibidem, p. 69).

Para ilustrar o princípio da diferença, o autor apresenta como exemplo a distribuição de renda, a partir das expectativas de tipos representativos da “classe empresarial” e da “classe de trabalhadores não-qualificados”. Para ele à medida que aos empresários são oferecidas maiores expectativas, que lhes servem de estímulo para novos empreendimentos, estas mesmas expectativas repercutem sobre os trabalhadores de forma a também aumentar as suas próprias expectativas. E assim o processo econômico se torna mais eficaz e receptivo à introdução de inovações. Segundo esta perspectiva, não há espaço para insatisfações dos trabalhadores, já que as suas expectativas também foram melhoradas. Este esquema é considerado equitativo desde que nenhuma das maiores expectativas, dos empresários ou dos trabalhadores, seja excessiva. Numa outra direção, o que se observa, é que Rawls exclui desta referência a relação de exploração presente entre as classes sociais, um dos elementos essenciais na discussão sobre a desigualdade no capitalismo.

A segunda parte do princípio em foco está estreitamente relacionada com a idéia da justiça puramente processual. Ocorre a justiça puramente processual, “... quando não houver um critério independente para o resultado correto e, no seu lugar, exista um processo correto e imparcial, seja qual for, sempre e quando se tiver observado devidamente o processo”.(Idem, ibidem, p. 86). Sobressai dessa definição a importância do jogo e da observação do processo, que tornaria imparcial o resultado.

A relevância que ganha o processo na garantia do princípio da equitativa igualdade de oportunidades, leva à necessidade de estabelecer e administrar imparcialmente uma estrutura básica justa e compatível com a garantia dos princípios da justiça como equidade. Rawls sublinha, ainda na perspectiva de realçar a importância do processo, que mesmo as sociedades bem organizadas, assentadas na vigência de uma constituição política justa e instituições econômicas e sociais também justas, e por isso com bases para satisfazer o princípio da diferença, podem estar permeadas de graves injustiças. Mas, acrescenta: “...

existem talvez meios de torná-las compatíveis com seu básico desígnio e intenção de que o princípio da diferença seja satisfeito com as demandas de liberdade e equitativa igualdade de oportunidades. É este fato que permeia nossa certeza de que estes ajustes podem se tornar justos.”(Idem, p.87).

Os princípios da justiça, segundo Rawls, são dispostos de forma a obedecer a uma ordenação léxica. Isto é, primeiro devem ser atendidas as liberdades civis e políticas, correspondentes ao primeiro princípio, para, só depois, selecionar arranjos institucionais capazes de garantir a justiça distributiva, que corresponde ao segundo princípio.

Em *Liberalismo Político*, (1993) Rawls acrescenta que o primeiro princípio deve ser precedido do atendimento das necessidades básicas – garantia da integridade física, acesso à água potável e saneamento básico, atendimento de saúde e educacional e nutrição adequada – condição necessária para que os indivíduos tenham condições de valorizar e exercer de forma proveitosa as liberdades e direitos dos cidadãos. Isto quer dizer que, conforme os indivíduos se libertem das agruras de necessidades vitais não atendidas, reúnem condições para a plena realização das liberdades.

É preciso ter em mente que os dois princípios só são realizados sob a suposição de uma sociedade bem ordenada, onde a estrutura básica opera de forma a realizar os dois princípios da justiça e, igualmente, que estes sejam reconhecidos publicamente, a partir da conduta de todos os indivíduos. Rawls reconhece, no entanto, que as injustiças existem, podendo decorrer das ações das instituições sociais ou da conduta dos indivíduos. Cabe, então, perseguir meios para fazer prevalecer os princípios justos.

### 2.1.2 O Papel das Instituições na Concepção da Justiça como Equidade

Os princípios da justiça, acima expostos, resultam de um contrato social estabelecido por indivíduos livres e racionais. A hipótese de Rawls é que o contrato seria estabelecido a partir da situação dos indivíduos numa *posição original* e pactuando sob o *véu da ignorância*. Nessa posição, os indivíduos conhecem apenas os fatos gerais da sociedade - os assuntos políticos e os princípios da teoria econômica, a base da organização social e as leis da psicologia humana -, mas desconhecem fatos particulares tais como: seu lugar na sociedade, sua posição de classe ou *status* social, raça, saúde, inteligência, força etc. Desconhecem, igualmente, a concepção de bem, as particularidades do seu plano racional de vida. Os únicos fatos particulares que as partes conhecem são que a sua sociedade está sujeita às circunstâncias da justiça e do que isto implicar. (Idem, *ibidem*, p. 118). Estas suposições são necessárias para que ninguém possa elaborar os princípios em benefício próprio. Para atender a esta exigência Rawls afirma:

Parece razoável supor que as partes, na posição original, sejam iguais. Isto é, todos tenham os mesmos direitos no processo de escolha de princípios; cada um poderia fazer propostas, das suas razões para as aceitações destas últimas e assim por diante. Obviamente, o propósito destas condições é garantir a igualdade entre seres humanos vistos como pessoas morais, como criaturas que possuam um conceito próprio de bem e capazes de um senso de justiça. As bases da igualdade são tomadas como similares nestes dois aspectos. Sistemas de finalidades não são organizados dentro de uma escala de valores; presume-se que cada homem tenha a capacidade necessária para entender tais sistemas e agir sobre eles, quaisquer que sejam os princípios adotados. Junto com o desconhecimento de certos dados, essas condições definem os princípios da justiça aos quais as pessoas racionais teriam chegado em condições iguais, sabendo-se que nenhuma está em vantagem ou desvantagem por contingências sociais ou naturais (Idem, *ibidem*, p. 38-39).

Os indivíduos, na *posição original*, decidem a partir de uma condição equitativa, já que todos os contratantes encontram-se em situação semelhante, com ninguém podendo designar princípios para favorecer sua condição particular. Os princípios resultantes da posição original seriam fruto de um consenso ou *ajuste equitativo*. Nessa posição, o egoísmo não tem vez, seria rejeitado, e, em seu lugar, os indivíduos racionais estão imbuídos de um

senso elevado de respeito mútuo que os levaria, sob o *véu da ignorância*, a deliberar em condições de igualdade e em favor da justiça como equidade. Em tal condição, os indivíduos optam por uma distribuição justa dos bens, de forma a proporcionar para o conjunto, para si e para os demais membros da sociedade, o acesso a, pelo menos, uma menor parte dos bens disponíveis para todos. Dois pontos a destacar: primeiro, são os indivíduos que decidem sobre distribuição justa dos bens e, em segundo lugar, o fazem a partir do princípio de que nenhum indivíduo deve deixar de ter acesso a um mínimo dos bens disponíveis na sociedade.

Sob o *véu da ignorância*, conclui Rawls, os contratantes, desvinculados das suas posições históricas e naturais, numa condição equânime e de completa incertezas e motivados por um senso de justiça, seriam levados a escolher os princípios que regeriam uma sociedade justa. A partir destes princípios, os pactuantes planejariam uma distribuição racional de bens de forma a garantir para si próprios e para os demais a conquista de, pelo menos, a menor parte possível de bens disponíveis para o conjunto. Este seria o melhor resultado possível, não tendo as partes do que reclamar. É a regra maxi-mínima, (*maximin*), que consiste em escolher, entre todas as disposições institucionais concebíveis e realizáveis, aquela que eleve ao máximo o índice de vantagens socioeconômicas que podem esperar os que têm índices mais baixos na escala. Este índice não só inclui a renda e a riqueza, como também os poderes e as prerrogativas, assim como as bases sociais do auto-respeito. A regra *maximin* funciona, para Rawls, como um antídoto à possibilidade de obtenção de benefícios particulares, como sustenta o princípio da diferença e define a justiça como equidade. O acordo, assegurado pela regra maxi-mínima relativa, garantiria que ninguém deve ter as suas vantagens prejudicadas em benefício de outro que esteja em melhor situação.

Mesmo tendo em conta que a posição original é uma situação hipotética, não pode deixar de ser observado, em primeiro lugar, que é sob esta hipótese que emanam os princípios apontados como ordenadores da sociedade, segundo a filosofia rawlsiana. E, em segundo

lugar, que estes princípios resultam de consenso entre indivíduos imbuídos de um auto-esquecimento das suas condições concretas. E mais, não se pode esquecer que estes mesmos indivíduos são informados das condições gerais da sociedade, como os assuntos políticos e os princípios da teoria econômica, a base da organização social e as leis da psicologia humana e que estas condições gerais na sociedade capitalista estão eivadas de valores que supõem a propriedade privada dos meios de produção e a concorrência como meio para alcançar o bem-estar.

As desigualdades são identificadas como decorrentes do sistema político, das posições sociais e econômicas às quais os indivíduos pertencem, e que se traduzem em diferenças de renda, riqueza e oportunidades. Em complemento, Rawls afirma que, de certa forma, as instituições “... favorecem alguns pontos de partida mais que outros”. As instituições, assim, passam a ser objeto de atenção especial quando o autor trata da questão das desigualdades. Os princípios da justiça distributiva como parte de uma proposta ética abrangente, tomada em oposição à concepção utilitarista, devem, segundo o autor, ser aplicadas a todas às instituições que compõem a *estrutura básica da sociedade* e, constituindo base para um contrato de associação entre indivíduos livres, a partir de uma distribuição que seja eqüitativa, venha a estabelecer uma sociedade em boa ordem.

A justiça como eqüidade é o princípio que norteia a idéia de uma sociedade bem organizada. Mas para que a boa ordem se estabeleça e seja duradoura é exigido o estabelecimento de uma institucionalidade democrática, no que se refere à organização da sociedade e um senso de justiça fundado no caráter público das instituições democráticas, quando trata dos indivíduos na sociedade. Em síntese,

uma sociedade está em boa ordem não somente quando se estabelece a vontade de desenvolver o desejável para os seus membros, mas também quando estiver efetivamente regulada por um conceito público de justiça. Isto é, na medida em que, primeiro, cada um aceita e sabe que os outros também aceitam os mesmos princípios de justiça e, segundo, que as instituições sociais básicas satisfaçam estes princípios e sejam conhecidas como tal (Idem, *ibidem*, p. 28).

A idéia de consenso contratual leva a Rawls supor um tipo de organização social que ele denomina de *sociedade bem-organizada*. Para atingir o estágio do contrato, condição inicial para a constituição de uma sociedade bem-organizada, o autor propõe que os indivíduos, coletivamente, exerçam a autolimitação do exercício da liberdade em consonância com a noção de justiça equitativa.

A justiça como equidade exige, dessa forma, não só a legitimidade como a eficiência democrática das instituições. A exequibilidade da idéia da justiça como equidade, depende da existência e do aperfeiçoamento contínuo da institucionalidade liberal, expressa na constituição política e na legislatura de cada país.

A necessidade de arbitrar, cuja atribuição, para Rawls, é própria das instituições, decorre do entendimento subjacente da existência de desigualdades:

A noção intuitiva aqui é que esta estrutura contém várias posições sociais e que homens nascidos em posições diferentes terão diferentes expectativas de vida, considerando-se tanto o sistema político como as circunstâncias econômicas e sociais. De certa forma, as instituições da sociedade favorecem certos pontos de partida mais que de outros. Estas desigualdades são marcadas de forma especialmente profunda. Estas últimas são não somente difundidas, mas também afetam as oportunidades iniciais de cada homem em sua vida; ainda que não seja possível justificá-las, através de um apelo às noções de mérito ou merecimento (Idem, *ibidem*, p. 30).

Prosseguindo na idéia de apresentar uma teoria da justiça comum a todos os indivíduos e, ao mesmo tempo, aceita por todos, mas considerando que há um caminho a ser percorrido e que são muitos os vícios ameaçadores da civilidade – desconfiança, ressentimentos, suspeita, hostilidade - para tornar a comunidade humana viável e bem ordenada no sentido da justiça, Rawls vai propor um percurso que parte da idéia de que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, significando que numa sociedade justa as liberdades dos indivíduos e da cidadania são invioláveis e os direitos decorrentes da justiça não são objetos de negociações políticas.

O embate destes princípios com o sistema econômico, perpassado pelos mercados e pelas instituições, deixa problemas na esfera da distribuição que vão demandar regulações. Nesse aspecto, a teoria rawlsiana transita entre uma regulação a partir do mercado para alguns bens e uma regulação estatal para outros. Para os bens de consumo, que não se caracterizam como públicos, não há necessidade da vigilância estatal, enquanto para os bens públicos a regulação do governo é necessária. A distribuição, sob o princípio da justiça, dos bens públicos, dadas a indivisibilidade e publicidade, justifica Rawls, necessita de acordos coletivos e organizados e aplicados pelo Estado.

Cabe ainda ao Estado assegurar as condições gerais de funcionamento da economia, mas assegurando que “os lares e as firmas individuais” sejam livres para tomar suas decisões submetendo-se apenas às leis gerais da economia (Idem, *ibidem*, p. 212 –213).

Regulamentar a distribuição, como um caso de pura *justiça processual*, para Rawls, será a melhor garantia para ajustes promovidos pelo mercado, pois assegura maior eficiência e garante a liberdade da livre escolha (Idem, *ibidem*, p. 213).

Retomando a linha de pensamento exposta até aqui, e buscando um sistema social que garanta a justiça distributiva, Rawls afirma:

Os princípios da justiça aplicam-se à estrutura básica e regulam como suas maiores instituições são combinadas num esquema. Então [...] a idéia da justiça como equidade tem de usar a noção de pura justiça processual, para lidar com as contingências das situações particulares. O sistema social tem de ser esboçado de maneira que a resultante distribuição seja justa, por mais que as situações se alterem. Para consegui-lo, é necessário situar o processo social e econômico dentro dos limites de adequadas instituições políticas e legais. Sem um adequado esquema desses fundamentos institucionais, não será justo o resultado do processo distributivo. A equidade fundamental está faltando (Idem, *ibidem*, p. 214).

O sistema social que resultará de uma concepção de justiça distributiva, deve estar organizado de forma que 1. a estrutura básica seja regulada por uma constituição que assegure as liberdades da igual cidadania; 2. igualdade de oportunidades iguais seja garantida (a) oportunidades iguais de educação e cultura, para pessoas similarmente dotadas e motivadas;

(b) a igualdade de oportunidade nas atividades econômicas e na livre escolha de ocupação; e  
(c) garantia de um mínimo social, seja por dotações familiares e pagamentos especiais por doença e emprego, seja com um suplemento de renda pelo governo (Idem, ibidem, p. 214).

Numa combinação entre uma regulação através do mercado e regulação estatal, Rawls propugna um sistema social que mantenha o princípio da propriedade privada, mas que seja capaz de assegurar instituições governamentais que auxiliem o mercado no exercício da alocação de recursos: manter o sistema de preços operacionalmente competitivo; evitar a formação de poder assimétrico de mercados; regular os impostos e os direitos de propriedade de forma que não afetem a eficiência; e manter um sistema de transferências que assegure um mínimo social e estabeleça um ramo da distribuição para preservar a justiça aproximada, em parcelas distributivas, a partir da tributação e dos direitos de propriedade (Idem, ibidem, p. 214 –217).

### **2.1.3 A Estabilidade e o Consenso como Amálgamas do Reordenamento da Sociedade Rawlsiana**

Em *Liberalismo Político*, Rawls transita da filosofia moral, objeto de *Uma Teoria da Justiça*, para a filosofia política. Nesse trânsito, o tema da estabilidade duradoura, fundada no consenso, é proposto como parte de uma agenda a ser observada na travessia em meio à crise, onde a concepção de uma sociedade bem ordenada tal como posta em *Uma Teoria da Justiça* já não respondia aos desafios da nova conjuntura política e econômica.

Na reorientação de uma filosofia moral abrangente para a filosofia política, Rawls advoga que os grupos sociais – igrejas, universidades, sociedade de ensino, sociedades

científicas, clubes etc. – enquanto portadores de visões pertinentes à doutrina moral, poderiam acordar sobre uma concepção política de justiça, proposta pelo liberalismo político (RAWLS, 1993, p. 42).

Em outras palavras, a proposição de Rawls é que o liberalismo político funcione como um ponto de interseção entre doutrinas abrangentes<sup>2</sup>, capaz de assegurar a construção de uma agenda mínima que os grupos sociais subscrevessem. Fincando pé nas doutrinas abrangentes, argumenta Rawls, é difícil encontrar pontos de convergência e estabilidade, daí a proposição das liberdades políticas básicas constituiriam os fundamentos do acordo. As liberdades políticas, vale lembrar, compõe um amplo espectro de doutrinas liberais abrangentes, não constituindo assim, ponto de concorrência entre elas.

O pacto proposto por Rawls circunscreve-se no círculo da doutrina liberal, tomada como uma doutrina razoável. Mesmo que o autor afirme não ser o seu propósito propugnar a substituição de uma doutrina abrangente por outra igualmente abrangente, na apreciação de Neiva Oliveira (2000), ao classificar as doutrinas como razoáveis e irrazoáveis, o liberalismo rawlsiano aparece como árbitro das demais doutrinas morais abrangentes. E razoáveis acabam sendo as doutrinas abrangentes que aceitam o liberalismo político como o lugar possível de concordância e de acordo. A justiça como equidade, que não se constitui em concepção estranha ao pensamento liberal pode se constituir, segundo a proposição rawlsiana, no ponto de convergência e de interseção entre cidadãos portadores de doutrinas abrangentes divergentes. O acordo resultante dessa convergência, segundo Rawls, precisa ser pensado, publicamente informado e voluntário.

Ajustados sobre a concepção política é possível a constituição de uma agenda

---

<sup>2</sup> Segundo Rawls, “As doutrinas abrangentes de todos os tipos – religioso, filosófico e moral – pertencem àquilo que podemos designar de cultura de fundo da sociedade civil. Essa é a cultura da vida cotidiana e das suas muitas associações: igrejas e universidades, sociedade de ensino e científicas, clubes e equipes, para mencionar algumas delas.” (RAWLS, 1997, p. 42).

mínima, sem que seja necessário que os grupos sociais abdicuem de suas doutrinas abrangentes, que lastreiem a estabilidade política e permita o reordenamento da sociedade. Em outras palavras, Rawls quer, na obra *Liberalismo Político*, que a sua filosofia contribua para resolver, de forma consensuada, problemas e conflitos envolvendo vários entendimentos sobre a crise e, para alcançar este objetivo, a estabilidade é uma pré-condição.

A constituição de uma agenda mínima, subscrita por pessoas portadoras de visões abrangentes razoáveis - mesmo que incompatíveis em outros aspectos que não os princípios da justiça -, é denominada por Rawls de consenso de sobreposição.

## 2.2 A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE AMARTYA SEN

A concepção de justiça adotada por Sen mantém os mesmos valores políticos – liberdade, igualdade, solidariedade e eficiência - encontrados na proposição de rawlsiana.

A justiça distributiva é o centro do pensamento de Amartya Sen. A formulação de políticas que venham dar conta de uma justiça distributiva no contexto das proposições referentes ao desenvolvimento é a principal equação proposta por Sen. Orientado para a formulação de políticas, observa-se, no trabalho seniano, preocupação especial com a constituição de um *espaço de avaliação* do desenvolvimento e de uma correspondente base informacional que lhe dê suporte. Isto não significa que Sen não trate de questões referentes a uma concepção geral da justiça, mas esta não compõe o centro da contribuição à qual o autor se propõe.

### 2.2.1 O Espaço da Igualdade na Concepção Seniana

Tomando a igualdade como o ponto de partida, Sen busca explicitar um espaço particular onde, sob sua perspectiva, este valor possa ser examinado. O acordo sobre a importância da igualdade de algo é ponto comum entre diversas abordagens teóricas das teorias normativas do ordenamento social, reconhece Sen. O espaço, no entanto, é de concorrência quando se pergunta: igualdade de quê? <sup>3</sup> De acordo com o *foco* específico que cada corrente eleja como centro para suas análises, as respostas a esta pergunta são substantivamente diferentes. A exigência de igualdade em um espaço específico traduz-se em desigualdade em outro. Isto não constitui um problema para Sen. Ele é explícito quando se coloca, criticamente, frente ao igualitarismo:

Não estou argumentando contra o uso continuado do termo “igualitarismo” em algum desses sentidos; [rendas, riqueza, utilidades...] essa prática não é prejudicial se for entendida como uma exigência de igualdade num espaço específico (e, por implicação, *contra* a igualdade em outros espaços). Mas é importante reconhecer o alcance limitado desse uso, e também o fato de que exigir a igualdade num espaço – não importando o quanto seja respeitado pela tradição – pode fazer com que se seja antiigualitário em algum outro espaço, cuja importância comparativa na avaliação global tem de ser apreciada criticamente (SEN, 2001, p. 47).

---

<sup>3</sup> Sen lembra que a igualdade figura de forma importante na obra dos seguintes autores: John Rawls, que propõe a igual liberdade e igualdade na distribuição de “bens primários”; Ronald Dworkin, que a expressa nas formulações “tratamento como iguais” e “igualdade de recursos”; Thomas Nagel, que defende o espaço da “igualdade econômica”; Robert Nozick, que exige a “igualdade dos direitos libertários” e James Buchanan que considera “tratamentos político e legal iguais”, na sua visão da boa sociedade. Mesmo os utilitaristas, segundo Sen, cultivam um certo igualitarismo “oculto”, já que assumem “...tratamento igual dos seres humanos no espaço de ganhos e perdas de utilidades. Dá-se ênfase dos pesos iguais dos ganhos de utilidade de todas as pessoas na função objetivo [objective-function] utilitarista.” A inclusão que Sen faz dos utilitaristas entre as concepções igualitárias tem como argumento: “A abordagem utilitarista sem dúvida é de *maximização*, mas a verdadeira questão é qual é a natureza da função objetivo que ele maximiza. Essa função objetivo poderia ter sido bastante não igualitária, p. ex., atribuir muito mais peso às utilidades de algumas pessoas do que às de outras. Ao contrário, o utilitarismo concede exatamente a mesma importância às utilidades de todas as pessoas na função objetivo e esta característica – emparelhada com o formato de maximização – garante que os ganhos de utilidade de todas as pessoas recebam o mesmo peso no exercício de maximização. O fundamento igualitário é, portanto, parte bastante central do exercício utilitarista inteiro. De fato, é precisamente esta característica igualitária que se relaciona com o princípio fundamental do utilitarismo que é ‘atribuir peso igual aos interesses iguais de todas as partes’ (Hare 1981: 26, ou com o de ‘sempre atribuir o mesmo peso aos interesses de todos os indivíduos’ (Harsanyi, 1982: 47)” (SEN, 2001, p. 45).

A defesa da igualdade em algum espaço é uma exigência à qual a teoria ética ou política do ordenamento social dificilmente pode escapar, afirma Sen: “Creio ser possível sustentar que, para possuir algum tipo de plausibilidade, o raciocínio ético sobre problemas sociais deve envolver a igual consideração elementar por todos em *algum* nível visto como crítico.”(Idem, ibidem, p. 48). Todas as teorias têm um porquê para justificar a exigência da igualdade em algum nível visto como crítico. Uma teoria, para ser aceita por outros, necessita que a igual consideração apareça como se fosse para todos. Seguir em outra direção pareceria que a “... ausência de tal igualdade faria uma teoria ser arbitrariamente discriminatória e difícil de ser defendida.” (Idem, ibidem, p. 48). A argumentação de Sen segue defendendo que o tratamento igual na teoria ética ou política dos ordenamentos sociais, necessita apoiar-se na plausibilidade e na imparcialidade. Isto é, uma teoria dessa natureza, para ser aceita, necessita de que seus argumentos sejam tidos como razoáveis e admissíveis e, ao mesmo tempo, tomados como não guiados por conveniências próprias.

A igualdade, em algum espaço, tomada como o núcleo mais importante, acaba, sob essa perspectiva, por justificar a possibilidade de desigualdade em outros espaços, tidos como menos importantes. Para Sen, “Esta igualdade serve como a “igualdade basal” do sistema e tem implicações sobre os padrões distributivos nos outros espaços. De fato, a igualdade basal pode ser diretamente responsável pelas desigualdades nos outros espaços.” (Idem, ibidem, p. 58). A ocorrência da desigualdade está associada às diferenças entre os seres humanos. Sob esse manto, abre-se um amplo leque de possibilidades onde as diferenças humanas se manifestam, seja no ambiente natural (condição epidemiológica de cada região que pode afetar a saúde e bem-estar); nas diferenças sociais (diferentes dotações de riqueza); ou nas características pessoais, tais como as diferenças de idade, sexo e aptidões físicas e mentais.

Dada a diversidade humana generalizada, são múltiplas as possibilidades de julgamento a partir das quais as diferenças podem ser observadas. Daí a argumentação de Sen em favor da importância da escolha do *espaço de avaliação*, expresso como a *seleção de variáveis focais relevantes* (Idem, *ibidem*, p. 51). A exigência da igualdade não está em questão quando Sen advoga a escolha de um espaço de avaliação: é um pressuposto. Perseguir um espaço de avaliação permite, segundo Sen, perceber que: (1) a possibilidade de estabelecer alguma ordenação de padrões em um dado espaço, não é somente formal, mas resultado de uma *discriminação substantiva*; e (2) as desiguais exigências de igualdade refletem as diversas visões sobre como as coisas (rendas, liberdade, direitos, utilidades etc) “...indicam idéias diferentes sobre como as vantagens de diferentes pessoas vão ser avaliadas *vis-à-vis* cada uma das outras no exercício em questão.” (Idem, *ibidem*, p. 56). É também com base nas variáveis focais escolhidas que a vantagem individual, a exemplo da eficiência, pode ser avaliada.

Sen persegue um espaço de igualdade traduzido como a *igualdade basal* do sistema, que não só explicita a variável sobre a qual a igualdade se expressa num espaço específico, como as implicações sobre os padrões distributivos nos outros espaços. A escolha da igualdade em cada espaço de avaliação, como já foi destacado, resulta de escolhas dirigidas por cada perspectiva teórica; já as repercussões, resultantes desta escolha em outros espaços, podem variar em decorrência das diversidades pessoais, na possibilidade de converter o bem escolhido, como representante da unidade basal, em realizações de bem-estar (Idem, *ibidem*, p. 58). Com isso, Sen traz o indivíduo, a pessoa, como elemento central da sua concepção de desigualdade. As relações entre bens e bem-estar podem ser alteradas com as variações interpessoais e intergrupais de características específicas, o que o leva a afirmar: “Somos diferentes não só em nossas riquezas herdadas, mas também em nossas características pessoais.” (Idem, *ibidem*, p. 58-59). Com este destaque, Sen quer, não só estabelecer distância

com as concepções utilitaristas, calcadas na avaliação do bem-estar pelas realizações, como com os que propugnam que a avaliação deva ter por base os meios para realização com a distribuição de *bens primários*, como propõe Rawls. Embora Sen considere que esta perspectiva seja um avanço em relação àquela, já que se distancia da apreciação exclusiva pelas realizações, e concebe que os bens primários constituem meios para alcançar a liberdade para realizar, não conclui que esta seja uma solução satisfatória (Idem, ibidem, p. 70). E completa:

Os recursos que uma pessoa tem, ou os bens primários que detém, podem ser indicadores bastante imperfeitos da liberdade que essa pessoa realmente desfruta para fazer isto ou ser aquilo. [...] as características pessoais e sociais de pessoas diferentes podem diferir enormemente e resultar em variações interpessoais substanciais na conversão de recursos e bens primários em realizações. Exatamente pela mesma razão, as diferenças interpessoais nessas características pessoais e sociais podem tornar similarmente variável a conversão de recursos e bens primários em liberdade para realizar. (Idem, ibidem, p. 75).

A insatisfação de Sen fica expressa quando o autor põe em questão a conversão de bens em realizações. As possibilidades de conversão, segundo o autor, variam por questões sociais como também por diferenças físicas. Para que uma pessoa pobre esteja livre de subnutrição não basta apenas que seja detentora de recursos e bens primários. Depende também de outras variáveis tais como: taxas metabólicas, sexo, gravidez, ambiente climático, exposição a doenças parasíticas etc. Entre duas pessoas com igual renda e outros bens primários e recursos, uma pode estar livre para evitar a subnutrição, enquanto a outra, pode não se encontrar livre deste mal. Daí que, para Sen, a forma de igualdade com a qual os igualitários devem se preocupar é com “a liberdade para realizar”, ou “capacidade igual de funcionar”. A proposição seniana é firmar a liberdade, “...na forma de conjuntos alternativos que temos o poder de realizar.” (Idem, ibidem, p. 72).

Para levar adiante o argumento que conduz à conclusão de sua concepção de bem-estar, Sen introduz as noções de *funcionamento* e de *capacidade*. O bem-estar de uma pessoa não é determinado pelas titularidades de bens e recursos, e sim pela qualidade do *estado* da

pessoa, que Sen denomina de funcionamentos. Estar bem nutrido, estar com boa saúde, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade, são exemplos de funcionamentos que constituem o *estado* de uma pessoa. Uma avaliação do bem-estar não pode se verificar de forma independente da apreciação dos funcionamentos, que se constituem no bem-estar realmente alcançado (Idem, *ibidem*, p. 80).

Sen, no entanto, não se restringe à avaliação dos funcionamentos como constituintes do bem-estar. O fundamental para o autor é a garantia da liberdade da pessoa para realizar bem-estar:

A capacidade é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos. Ela se concentra diretamente sobre a liberdade como tal e não sobre os meios para realizar a liberdade, e identifica as alternativas reais que temos. Neste sentido, ela pode ser lida como um reflexo da liberdade substantiva. Na medida em que os funcionamentos são constitutivos do bem-estar, a capacidade representa a liberdade de uma pessoa para realizar bem-estar. (SEN, 2001, p. 89).

Sen distingue a liberdade de escolha como um fator que pode ter importância direta sobre a qualidade de vida e bem-estar de uma pessoa. Viver, argumenta Sen, envolve escolhas pessoais genuínas, sem que se seja obrigado a viver uma determinada vida. Escolher é parte do viver bem, é a conclusão a que chega o autor:

[...]se escolher é visto como uma parte do viver, e “fazer x” é distinguido de “escolher fazer x e fazê-lo”, então mesmo a realização do bem-estar precisa ser vista como sendo influenciada pela liberdade refletida no conjunto capacitário.

[...] se escolher um estilo de vida não significa exatamente o mesmo que ter esse estilo de vida sem importar como foi escolhido, e o bem-estar de alguém depende de como seu estilo de vida veio a emergir.

[...] escolher um estilo de vida não significa exatamente o mesmo que ter esse estilo de vida sem importar como foi escolhido, e o bem-estar de alguém depende de como seu estilo de vida veio emergir (Idem, *ibidem*, p. 92).

As capacidades, dessa forma, constituem noção normativa mais ampla que os funcionamentos, na análise do bem-estar. O exame do bem-estar, para Sen, não se deve

limitar ao bem-estar efetivamente realizado, mas também à liberdade que uma pessoa tem de escolher entre diferentes tipos de vida. <sup>4</sup>

### **2.2.2 A Liberdade como Fonte do Desenvolvimento**

O modelo de desenvolvimento que emana de Organizações da Cooperação Internacional absorve as idéias liberais do economista Amartya Sen. A marca central da concepção seniana de desenvolvimento é que “...o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2000, p. 17). Nessa perspectiva, a idéia de desenvolvimento não está relacionada à acumulação de riqueza nem ao crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda (Idem, ibidem, p. 28). A renda não constitui a variável mais importante na idéia de desenvolvimento proposta por Sen. A sua concepção de desenvolvimento pretende tomar com maior consideração a ética que molda o comportamento humano, em lugar dos resultados, do qual a renda seria apenas uma das variáveis. As liberdades substantivas individuais são o ponto a partir do qual o autor busca construir sua idéia de desenvolvimento. Interessa a Sen a garantia das liberdades substantivas individuais.

O desenvolvimento exige que sejam removidas as principais fontes de privação das liberdades: pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos, tirania, entre outras. Para perseguir o desenvolvimento é necessário que os indivíduos – agentes condutores do processo - tenham liberdade para expandir as capacidades

---

<sup>4</sup> Sen chama atenção que, mesmo que o conjunto capacitário não possa ser traduzido, de imediato, em informações, é importante manter a motivação de incorporar este conjunto nas análises do bem-estar.

que detêm e mobilizar novas, assim como, possibilitar que o desenvolvimento possa ser avaliado como o triunfo sobre as privações de liberdade. A liberdade é um instrumento e um fim do desenvolvimento.

Livres das privações, os caminhos se abrem para que os indivíduos possam fazer desprendidamente suas escolhas e exerçam a sua condição de agente. Detendo oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino. As liberdades, dessa forma, dependem de disposições sociais e econômicas – serviços de educação e saúde, por exemplo - e de direitos civis, tais como participar das discussões e averiguações públicas.

Em outros termos, segundo Sen, a liberdade desempenha um *papel constitutivo* e um *papel instrumental*, no processo de desenvolvimento. O papel constitutivo diz respeito à importância da liberdade substantiva – capacidade de evitar privações como fome, subnutrição, morte prematura, assim como as liberdades associadas à educação, ao direito de associação e participação política - para o enriquecimento da vida humana. Já o papel instrumental, - de fazer valer as liberdades instrumentais relacionadas à política, às facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparências e segurança protetora - afirma que as liberdades substantivas contribuem eficazmente para o desenvolvimento econômico. Atender às liberdades substantivas é agir em prol do desenvolvimento.

A pobreza para Sen, não resulta, prioritariamente, da pouca renda, mas da privação de capacidades, como se pode apreender das seguintes afirmações:

1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente importantes* (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).

2) Existem *outras* insuficiências sobre a privação de capacidade – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).

3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é *variável* entre comunidades e até entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p, 109-110).

Embora o autor reconheça que uma renda inadequada seja uma forte condição predisponente de uma vida pobre, o mais importante, em sua perspectiva, é a análise factual, enfocando as liberdades substantivas que as pessoas têm razão para prezar. Assim, o primordial é pesquisar a idade das pessoas, os papéis sexuais e sociais que cada um desempenha, as condições dos locais onde vivem, as condições epidemiológicas etc. Em muitas situações, adverte o autor, a renda não pode ser convertida em capacidade. É o aumento da capacidade que potencia o indivíduo para ser mais produtivo e, assim, auferir renda mais elevada.

A perspectiva da liberdade, assumida pelo autor como elemento constitutivo do desenvolvimento, diz respeito à liberdade do indivíduo. É esta liberdade que dá ao sujeito a condição de agente como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas. Sen apresenta duas razões para que a liberdade individual seja considerada no conceito de desenvolvimento: a primeira, diz que as liberdades substantivas – não morrer de inanição, ter saúde, saber ler e contar - são elementos primordiais para a avaliação do êxito de uma sociedade. Ter liberdade para fazer as coisas que são valorizadas é importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos; a segunda razão para cultivar a liberdade, é que esta é um determinante da iniciativa individual e da eficácia social (Idem, ibidem, 32-33). A avaliação do processo de desenvolvimento, dessa forma, é também substantiva e diz respeito à qualidade de vida que as pessoas levam.

O crescimento não pode, segundo esta perspectiva, ser um fim em si mesmo. Ao relativizar o crescimento econômico como a medida para o desenvolvimento, Sen argumenta que o desenvolvimento tem que estar relacionado, prioritariamente, com a melhoria das

condições de vida e das liberdades (Ibidem, p. 29). A liberdade, assim, é tomada como o elemento básico do desenvolvimento.

A idéia de liberdade do autor está ligada a processos, que permitem a liberdade de ação e decisão, e oportunidades reais que as pessoas têm dado as suas circunstâncias pessoais e sociais. Os processos inadequados – violações de direitos, por exemplo – e oportunidades inadequadas que impossibilitam as pessoas de realizar o mínimo que gostariam dificulta o desenvolvimento.

A liberdade como elemento constitutivo do desenvolvimento deve estar voltada para a expansão das capacidades (*capabilities*) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Numa via de mão dupla, de um lado, as capacidades podem ser estendidas pela ação das políticas públicas e, de outro lado, as políticas públicas podem ser influenciadas pelo uso das capacidades participativas da população (Idem, ibidem, p. 32).

As reconhecidas desigualdades não resultam do processo de acumulação de capitais, nem estão, tampouco, relacionadas à propriedade privada. As desigualdades residem nas diferenças de oportunidades pela privação das necessidades básicas, nas desigualdades dos indivíduos tomados, isoladamente, como agentes. Em Sen, (2001) a propriedade privada não está em questão, é tomada como algo dado, tal como a diversidade humana – idade, gênero, aptidões físicas e mentais - e de fatores que o autor toma como externos, a exemplo das riquezas herdadas.

Desvinculado da propriedade privada capitalista, nos questionamentos sobre as desigualdades, Sen limita-se a criticar os economistas que tomam a desigualdade em uma esfera muito restrita, a esfera da desigualdade de renda, sem levar em conta as diversidades individuais. O formato, segundo o autor, não deixa espaço para variações interpessoais importantes na conversão de rendas dos indivíduos em bem-estar individual (Idem, ibidem, p. 159).

Para Sen o tema da desigualdade envolve muitos dilemas, já que as capacidades são plurais. As capacidades, ou liberdades substantivas, “...dão lastro à vantagem individual para que cada pessoa possa “levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar.” (Idem, *ibidem*, p. 109). Os dilemas, aos quais Sen se refere, estão entre a impossibilidade de abandonar a renda, medida objetiva de averiguação da desigualdade e a valorização das capacidades como o principal argumento de sustentação das desigualdades como um motor do desenvolvimento.

Sen reconhece que a desigualdade não pode chegar a ponto de minar a coesão social ou comprometer a eficiência. Os limites entre desigualdade e igualdade são, em primeiro lugar, definidos pelos próprios indivíduos. Os indivíduos são elevados à *condição de agentes* com capacidade para atuarem livremente e construir o futuro como desejam. Assim, não basta o fornecimento de bens, ou rendas para que o homem encontre a liberdade plena e promova o desenvolvimento como manifestação dessa liberdade. Ao homem interessa a liberdade que o promova à *condição de agente*. São as liberdades substantivas que criam oportunidades que melhoram o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais no processo de desenvolvimento. Para firmar a condição de agente, basta melhorar as condições que constituem a base dessa liberdade, tais como fornecimento de educação básica, saúde, saneamento etc. O que importa são as liberdades substantivas – as capacidades – para que cada indivíduo possa levar a vida que deseja.

Aqui já é possível divisar que Sen persegue a justiça como equidade. A igualdade presente no espaço da liberdade formal não se ocupa com o fim das desigualdades. Em alternativa, busca a análise de como as pessoas vivem de fato. O espaço da igualdade na concepção seniana deve ser buscado nas liberdades substantivas, com as políticas públicas

dirigindo-se à melhoria das condições de vida das pessoas, com especial atenção aos mais pobres.

Relacionada, prioritariamente, a fatores que não decorrem do sistema capitalista, a pobreza pode ser objeto de políticas específicas voltadas para a promoção das capacidades, como preconiza Sen. Basta livrar o indivíduo das fontes de privações da liberdade para que brote no homem a condição de agente.

A defesa que Sen faz dos mecanismos de mercado, antes de estar ligada à questão da eficiência, diz respeito a defesa da liberdade de transação. Como exemplo, toma o mercado de trabalho que, independente de suas realizações em termos de renda, utilidades ou outros resultados, tem importância crucial para liberdade básica de transação (Idem, *ibidem*, 2000, p.141).

A eficiência do mercado pode ser avaliada a partir da perspectiva das liberdades substantivas. É preciso, no entanto, ter em conta a questão da equidade na distribuição dos bens. Aqui, o autor abre a possibilidade da intervenção no setor social, incluindo a ação governamental como tendo um papel importante. Há que se ter em conta, contudo, que esta intervenção não deve ater-se apenas à equidade, mas também à eficiência.

Os sinais do mercado podem ser enganosos, gerando grande desperdício de capital, o que justifica, segundo o autor, a intervenção pública voltada para programas de bem-estar social ou constituição de redes de segurança social. É necessário equilibrar o papel do governo e de outras instituições políticas da sociedade com o funcionamento dos mercados.

A intervenção pública é também requerida em face das dificuldades de transação dos bens públicos. Nesta área, os mecanismos de mercado podem não ser totalmente eficazes, a intervenção necessária, nesse caso, precisa ser direcionada para áreas específicas, no

contexto da provisão social originada das capacidades básicas, como é o caso da saúde e oportunidades educacionais elementares (Idem, ibidem, p. 154). É preciso, no entanto, distinguir entre a população os que podem pagar e os que não podem pagar pelos serviços.

Os mecanismos de mercado, por si, não podem garantir a equidade distributiva. Os poderes do mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades básicas voltadas para a equidade e a justiça social, com a perspectiva da melhoria da qualidade de vida. A influência sobre as habilidades tem também importância produtiva. Pessoas mais capacitadas, sabendo ler e contar, são mais eficientes e contribuem para o crescimento econômico. Esta diretriz é particularmente importante para o caso dos países subdesenvolvidos, onde as desigualdades são mais expressivas.

### 2.3 O NEOINSTITUCIONALISMO DE DOUGLAS NORTH

A noção de desenvolvimento que emana das novas proposições do Banco Mundial também tem raízes no novo institucionalismo, corrente teórica que floresce, a partir dos anos 70, em universidades dos países desenvolvidos, com repercussões não apenas em organizações de cooperação internacional como nos governos. O movimento teórico que se convencionou denominar neoinstitucionalismo abrange uma ampla gama de concepções teóricas e metodológicas sobre a natureza da crise iniciada em meados dos anos 60, assim como abriu novos campos de pesquisa visando à construção de referenciais capazes de dar sustentação teórica e política a uma nova trajetória de crescimento e desenvolvimento do capitalismo. Foge aos limites desta tese, apresentar as diversas vertentes abrigadas sob o manto do institucionalismo em sua mais nova versão. Aos propósitos aqui delineados, basta

reter a idéia de que o neoinstitucionalismo aparece como resposta à crítica sobre a inércia da teoria neoclássica em manter-se aferrada aos modelos de equilíbrio geral. Em linhas gerais, os neoinstitucionalistas mostram-se insatisfeitos com a teoria do equilíbrio geral e postulam a renovação da abordagem econômica por uma via que não tenha a escolha racional dos indivíduos e o sistema de preços como os únicos reguladores da atividade econômica. Como uma flexão do referencial neoclássico, as instituições econômicas e políticas têm sido propostas como mecanismos que, em consonância com os mercados, funcionem como alocadoras de recursos.

O referencial teórico neoinstitucionalista repercute no discurso do Banco Mundial de forma a ser um dos principais suportes para a concepção de desenvolvimento da instituição. Em particular, as idéias de Douglas North (1981, 1983), sobre o desenvolvimento das nações marcam este discurso, sem, contudo, ser uma mera aplicação.

A chave para atingir a explicação dos diferentes estágios de desenvolvimento entre as nações está, segundo North, na evolução das instituições. São as instituições que dão impulso ao desenvolvimento econômico. Isto é, são as organizações eficientes, capazes de estabelecer arranjos institucionais e direitos de propriedade, que criam incentivos para canalizar o esforço econômico dos indivíduos para atividades que aproximam as taxas privada e social de retorno (NORTH, 1981, 1993).

O ponto de partida para uma teoria das instituições é a explicitação de que nas relações de troca a busca de informações, o estabelecimento e o cumprimento dos contratos, não estão disponíveis de forma simétrica. Adquirir informações e fazer cumprir os contratos tem um custo de aquisição que precisa ser contabilizado. São os custos de transação, que surgem a partir da necessidade de administrar o sistema econômico e político. É a existência desses custos que justifica que os indivíduos, desprotegidos na vida cotidiana, pela inexistência de uma durável situação de equilíbrio, advinda de hipotéticas simetrias de

informações, preferências do consumidor, alocação eficiente dos recursos, recorram à constituição das instituições econômicas, sociais e políticas. Dissipadas as certezas, as instituições fazem-se necessárias. Nessa perspectiva, as instituições têm como função primeira reduzir os custos resultantes da evolução das trocas mercantis. Cabe também às instituições, coordenar as relações estabelecidas entre os indivíduos, definindo direitos e deveres – em particular, os direitos de propriedade – que levem à cooperação entre eles (NORTH, 1990, p. 36).

A diminuição desses custos permite que as incertezas relativas às condutas dos indivíduos ou às da economia em geral, possam ser estabilizadas e, de alguma forma, previsíveis. Em outras palavras, a evolução das relações mercantis demanda instituições que diminuam os riscos e promovam a proteção dos contratos privados (NORTH, 1981).

Dessa forma, as instituições cumprem o papel de acompanhar e interpretar o processo de evolução e sofisticação constante das trocas e as contínuas mudanças institucionais que o coordenam. As instituições reduzem as incertezas ao oferecerem uma estrutura mais estável às relações cotidianas. Essas regras podem ser formais – leis e regulamentações - e informais – convenções, códigos de conduta – bem como os mecanismos de promoção e correção das leis e cumprem a função de reduzir as incertezas nas interações entre agentes. O que North toma como instituição abarca um amplo leque que vai das regras formais às informais, regras que regem as relações econômicas, sociais e políticas. Assim, são definidas *as regras do jogo da sociedade*, onde as instituições atuam e criam uma racionalidade que não surge espontaneamente da interação no mercado.

O papel que as instituições ocupam na concepção de desenvolvimento, de acordo com North, não se restringe a aumentar a eficiência alocativa e reduzir os custos de transação, segundo uma lógica de mercado. Vai além, é também politicamente orientado. À medida que a formação e evolução das instituições obedecem a uma lógica do poder, isto é facilmente

observado. Significa que as instituições tanto podem cristalizar-se a partir de direitos já estabelecidos, como podem transformar-se, a depender do ambiente. A incorporação da política na teoria das instituições significa que o importante não é apenas tomar a organização em si, mas também o ambiente institucional no qual ela está envolvida, já que, por um lado, as organizações são moldadas pelo ambiente institucional mas, por outro lado, elas definem as transformações do ambiente (NORTH, 1990).

Para sair do movimento circular onde as instituições resultam de direitos estabelecidos ao mesmo tempo modificam direitos, cabe a pergunta: qual o estímulo para a mudança? A resposta de North recai na alteração dos preços relativos e, com menor ênfase, na mudança nas preferências. Parafraseando o próprio autor, os preços importam, em última instância.

Tendo por base os conceitos acima expostos, North aborda a questão do desenvolvimento a partir da descrição de duas diferentes trajetórias econômicas. Uma, marcada pela presença de instituições capazes de exercer coordenação econômica com redução das incertezas e dos custos totais da economia, trilharia o virtuoso caminho do desenvolvimento, a outra, caracterizada pela ausência de instituições capazes de exercer este tipo de coordenação, conduziria a sociedade para o subdesenvolvimento.

Conhecidas as trajetórias, por que muitas economias não seguem o caminho virtuoso que as levaria ao desenvolvimento? Para North, as escolhas envolvendo o caminho a percorrer e as possibilidades do caminho eleito resultarem em sucesso, não depende da

escolha em si, mas do ambiente institucional existente na sociedade em questão. *A priori*, não é possível eleger uma trajetória como a que conduzirá uma economia ao desenvolvimento.<sup>5</sup>

As mudanças no quadro institucional, para North, acontecem de forma lenta e incremental. As possibilidades de transformações e a velocidade com que venham a ocorrer, dependem das restrições formais e informais que regem a sociedade. As restrições informais são estabelecidas, em grande medida, por traços culturais característicos de uma sociedade e são importantes porque modificam, suplementam ou estendem as regras formais. Para que, no longo prazo, as mudanças se efetivem, a primazia neste processo fica por conta das modificações nas restrições informais, que se movem lentamente. As restrições formais, embora possam sofrer alterações mais rápidas, podem não ser facilmente cumpridas pela sociedade, quando as restrições informais ainda são adequadas à resolução de problemas de trocas econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos. Com o tempo, e a partir de pequenas mudanças, a estrutura institucional vai se alterando e modificando aos poucos o conjunto de regras formais e informais.

No modelo desenhado pelo autor, a matriz institucional, por suposição, encontra-se em equilíbrio, não sendo desejável para nenhuma das partes envolvidas nas trocas modificar a situação. Alterações a partir deste ponto só ocorreriam com mudanças nos preços relativos. São estas que alteram os incentivos dos indivíduos na interação social. Assim, as mudanças só podem acontecer quando os custos para alterar as regras vigentes forem menores que os benefícios advindos das mudanças. Nesta situação, as regras formais poderão ser mais rapidamente modificadas, enquanto as restrições informais necessitam de mais tempo para efetivar modificações.

---

<sup>5</sup> Aqui North recorre a noções como *lock in* (“uma vez alcançada uma solução é difícil sair dela”) e *path dependence* (“dependência de caminho”) tomadas de empréstimo dos estudos sobre trajetórias tecnológicas. A trajetória de uma tecnologia mais eficiente num determinado ponto, devido ao processo *learning by doing*, pode não apresentar a mesma *performance* num outro ponto. Por trás desta afirmação, a visão que as escolhas técnicas não dizem respeito apenas à eficiência, mas dependem do ambiente institucional onde são aplicadas as tecnologias.

A noção de *path dependence* é fundamental para o entendimento da concepção de história presente na obra de North: a matriz institucional do passado, em sua trajetória, determina a feição e a ação das instituições atuais, e estas, por sua vez, influenciarão o quadro institucional futuro. Isto é, as decisões tomadas em um determinado momento dispõem um caminho, que, associado à rede de externalidades, ao processo de aprendizagem das organizações e a modelagem subjetiva das questões, reforça o curso (NORTH, 1990).

Mesmo que as instituições existentes não sejam as mais adequadas para promover o desenvolvimento econômico, geram retornos crescentes para a instituição, retroalimentando a sua própria trajetória. Isto não significa que o quadro institucional seja imutável, sublinha o autor, mas a existência de retornos crescentes, decorrentes da ação das instituições, estabelece mecanismos auto-reforçantes de forma que os que têm poder de barganha permanecem com os seus interesses preservados e movem-se no sentido de retardar mudanças no quadro institucional. As mudanças institucionais nesse contexto acontecem a partir de arranjos já constituídos, não sendo capazes de orientar o desenvolvimento de atividades produtivas que venham dar suporte a um novo desempenho econômico.

A ocorrência de mudanças na matriz institucional, segundo o autor, decorre de mudanças incrementais que, ao transformar o ambiente, funcionam como incentivo para alterações de atitudes das pessoas, transformando aos poucos tanto as regras formais como as informais. Isto não significa que mudanças radicais – guerras, revoluções e desastres naturais - não ocorram, mas a importância de acontecimentos dessa natureza é minimizada como fator de desenvolvimento econômico. No caso das duas primeiras, as ocorrências resultam da ausência de instituições que acomodem os interesses das partes divergentes ou a ausência de graus de liberdade para que os empresários possam barganhar.

Em síntese, o desenvolvimento econômico é resultado da ação das instituições que aprimora a eficiência dos mercados e reduz os custos de transação. As mudanças

institucionais, para serem eficazes, são necessariamente incrementais, advindas de alterações nos preços relativos, que vão demandar novos arranjos institucionais. Estes, por sua vez, dependem de sintonia entre as regras formais e informais, que se modificam lentamente. O desenvolvimento econômico é também o desenvolvimento das instituições. Por isso, *as instituições importam*, com alguns arranjos institucionais influenciando de forma positiva para o processo de desenvolvimento econômico, enquanto outros não.

O subdesenvolvimento, nessa concepção, decorre de um ambiente institucional caracterizado pela persistência de uma matriz institucional incapaz de reduzir os custos de transação. Numa economia cuja estrutura institucional seja ineficiente para reduzir as incertezas, os indivíduos, dada a assimetria das informações, não conseguem identificar as melhores alternativas e, conseqüentemente, não atingem os melhores resultados. Uma vez que as escolhas do dia-a-dia envolvem alternativas, e estas, a partir dos retornos crescentes, reforçam um curso a economia tende a ficar *locked in*. Dado que a evolução da matriz institucional, reforçada pela estrutura de poder presente na sociedade evolui lentamente, ultrapassar a fronteira do subdesenvolvimento não é tarefa a ser cumprida em curto espaço de tempo, nem depende, exclusivamente, de mudanças nas regras formais.

A relação entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, em North, é explicada a partir da trajetória das instituições em cada país, onde cada um, vitorioso ou fracassado, deixa de estar integrado a um todo. As comparações históricas entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas, ao tomar a trajetória interna das instituições em cada país, deixam de considerar as relações que cada espaço mantém com o todo, expressos, na

internacionalização das relações próprias do capitalismo.<sup>6</sup> É nesse conjunto, que as relações econômicas e políticas são estabelecidas e faz sentido, quando se quer estabelecer parâmetros para discernir entre economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas, conclui North.

A recuperação que se fez, neste capítulo, do pensamento de John Rawls, Amartya Sen e Douglas North, constitui chave de leitura para posterior análise crítica do discurso do Banco Mundial no trânsito para a definição de um novo modelo de desenvolvimento, na mensuração e administração da pobreza e na concepção de um mercado orientado para as microfinanças. Da leitura da obra de Rawls procurou-se reter os aspectos pertinentes à interpretação da justiça como equidade, a igualdade como valor restrito ao campo das liberdades, a percepção das desigualdades como fenômeno decorrente do sistema político, social e econômico aos quais os indivíduos pertencem, e que resultam em diferenças de renda, riqueza e oportunidades e a importância da ação corretora das instituições imbuídas dos princípios da equidade. Ressalta-se, ainda, a importância que o autor confere à estabilidade fundada no consenso baseado nos princípios do liberalismo social, como parte da agenda a ser observada na travessia em meio à crise.

Do pensamento de Sen, toma-se como relevante para a compreensão das noções e administração da pobreza, a argumentação em favor da escolha do *espaço de avaliação*, a partir da seleção de variáveis que serão tomadas como bases para a definição de políticas focadas em grupos alvo. A concepção de desenvolvimento configura-se como um movimento em direção à remoção das fontes de privação das liberdades, base para a ampliação das

---

<sup>6</sup> Observando este aspecto da compreensão de North quanto à comparação entre países desenvolvimento e países subdesenvolvimento, Velasco e Cruz (2004), afirma: "... as comparações [entre os países que tiveram sucesso e os que fracassaram] são da ordem – de um lado, a moldura institucional dos países avançados, que asseguram aqueles direitos, [estruturas institucionais e direito de propriedade] criando um ambiente propício à atividade produtiva, ao reduzir a incerteza e estender, dessa forma, o horizonte temporal dos atores; de outro lado, o Terceiro Mundo, a América Latina, a África, onde essas condições não prevalecem, com as conseqüências nefastas concebidas. Mas, ao fazer isso, North trata os sistemas nacionais como entidades discretas, apenas externamente relacionadas. Ora, a economia capitalista já nasceu internacionalizada. [...] o erro metodológico consiste em tornar como unidades de análises independentes conjuntos sociais que só fazem sentido como elementos de um sistema maior que os envolve (p. 56-57).

capacidades dos indivíduos. No livre exercício das suas capacidades, os indivíduos podem passar à condição de agente e *empreender* o tipo de vida que desejam levar.

Da leitura de North, procurou-se não deixar escapar a idéia de que são as instituições, a partir do estabelecimento de arranjos institucionais que garantam a redução dos custos de transação e os direitos de propriedade, que dão impulso ao desenvolvimento econômico.

### **3. DESENVOLVIMENTO E POBREZA NA ATUAL CONCEPÇÃO DO BANCO MUNDIAL**

Este capítulo tem como principal objetivo explicitar as mudanças no discurso do Banco Mundial no que toca à concepção de desenvolvimento que inclui a pobreza como desafio a ser vencido. Para tanto, apresenta-se a evolução do pensamento da instituição, a partir de leituras de documentos institucionais, em especial dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial.

Inicia-se, aqui, a discussão sobre a pobreza como parte de um modelo de desenvolvimento alicerçado em concepções liberais. Muitas das noções que foram ressaltadas no capítulo precedente – liberdade, igualdade, custos de transação, direitos de propriedade, capacidades, consenso – aparecem, agora, encadeando o discurso que se anuncia como parte de um novo modelo de desenvolvimento.

#### **3.1. SINAIS DA REDEFINIÇÃO ESTRATÉGICA DO BANCO MUNDIAL**

A mudança de estratégia, que começa a ser definida nas décadas de 70 e 80, caminha na direção de combinar o crescimento econômico com investimentos sociais, num movimento de retroalimentação:

[...] uma estratégia adequada deveria cobrir tanto o *crescimento econômico* como a *satisfação das necessidades básicas*: reconheceu-se que um crescimento maior permitiria que uma parte dos recursos gerados no setor moderno pudesse ser utilizada no desenvolvimento de uma maior infra-estrutura social; e, por sua vez, a satisfação das necessidades básicas teria efeitos positivos na expansão do setor moderno da economia (LICHTENSZTENJN e BAER, 1987, p. 184).

A explicitação de uma nova estratégia de atuação do Banco, segundo Lichtensztenjn e Baer, tem como principal ponto de apoio as orientações contidas no documento *Partners in Development*, (também conhecido como informe Pearson, dada a autoria do documento, o ex-primeiro ministro do Canadá L. B. Pearson) que recomenda a ampliação do âmbito de atuação da instituição – até então voltada excessivamente para o apoio ao crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, pela via da infra-estrutura e dos investimentos produtivos – para incorporar os desequilíbrios sociais entre as temáticas que contribuiriam para tornar o Banco mais sintonizado com a marcha da economia internacional, onde os sinais da crise já eram visíveis.

As redefinições estratégicas não prescindem de críticas ao anterior modelo de desenvolvimento. Dentre as críticas, a avaliação do crescimento econômico ocorrido nos países subdesenvolvidos como marcado por contradições que a crise só veio ampliar e revelar os seus limites. A primeira contradição decorria da escolha do setor industrial, em detrimento da agricultura, como motor do crescimento. Preterido no modelo de desenvolvimento, o setor agrícola passou, então, a apresentar desempenho limitado, levando à inibição do crescimento, tanto do mercado interno como do setor exportador. Em decorrência, a produção de alimentos tornou-se insuficiente para abastecer o mercado interno, do mesmo modo, o volume de produtos destinados ao mercado externo também se mostrou pequeno para sustentar o volume das importações requeridas por economias que mudavam seus padrões de crescimento.

O desenvolvimento da industrialização, baseada na cobrança de impostos à agricultura para financiar o investimento industrial, a combinação entre a substituição de importações com defesa do mercado interno e intervenção nos preços também são objeto de crítica. Passam, todas, a ser consideradas como medidas contraproducentes, já que retardam a concorrência e, em consequência, o crescimento econômico sustentável no longo prazo.

A segunda contradição decorria da estratégia industrial protecionista seguida pelos países subdesenvolvidos. A política de substituição de importações passou a ser criticada não só por ser protecionista, como também por destinar a produção ao mercado interno, ambas fontes alimentadoras da consolidação de uma indústria pouco competitiva internacionalmente.

Em conseqüência, manifestou-se um desequilíbrio entre os setores agrícola e industrial, que, aliado com restrita capacidade de importação, decorrente da insuficiência das exportações, resultou num círculo vicioso que impediu os países subdesenvolvidos de romper a barreira que os levaria ao crescimento auto-sustentado (Idem, *ibidem*, p. 181).

A partir desse diagnóstico, ainda segundo Lichtensztenjn e Baer, o *Informe* recomenda: 1. continuar apoiando a modernização da agricultura, com a introdução de padrões técnicos de produção caracterizados pelo uso intensivo de máquinas e equipamentos, fertilizantes, novas variedades de sementes e irrigação; 2. corrigir as distorções no setor industrial, em particular, nos aspectos que viessem facilitar o aumento da sua competitividade internacional (a abertura para a captação de investimentos estrangeiros, em particular pela possibilidade de aumento da produtividade advinda de tecnologias mais avançadas, constituía-se na principal recomendação); e, 3. liberação do comércio internacional, com vista a alargar a participação dos países subdesenvolvidos no comércio internacional (Idem, *ibidem*, p. 182).

As críticas ao modelo anterior, ao tempo em que abriam caminho para a nova agenda do desenvolvimento, tinham como alvo principal o Estado, apontado como o responsável pelo fracasso das políticas anteriormente implementadas. Ao mesmo tempo, ia-se construindo uma nova imagem do Estado, que passava da situação de principal articulador das políticas para a condição de problema para a retomada do desenvolvimento. Segundo Evans,

Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiam com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo. Teorias minimalistas do Estado que enfaticamente limitavam o âmbito da ação efetiva deste ao estabelecimento e manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em voga,

defendidas por um notável aparelho analítico “neo-utilitarista”. Além do mais, as teorias neo-utilitaristas do Estado eram bem adequadas ao receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural. Em meados dos anos oitenta a combinação era quase irresistível (EVANS, 1993, p. 108).

As evidências da crise econômica, associadas ao diagnóstico de que o crescimento econômico não debelou a pobreza, propiciam ambiente favorável à inclusão da temática do combate à pobreza – formulada como satisfação das necessidades básicas - entre as áreas de atuação do Banco Mundial. O cumprimento deste enunciado significava empreender esforços que permitissem melhorar as condições de vida da camada mais pobre de população, mas sem que estes esforços implicassem em comprometer o crescimento econômico:

Para o Banco, ambos os objetivos tornam-se componentes de uma mesma estratégia e, formalmente, apresentam-se com hierarquia igual. No entanto, para compreender o seu verdadeiro significado, devem ser entendidos como objetivos encadeados no tempo: o “ataque à pobreza” exige grandes investimentos em infra-estrutura produtiva e social, em educação, saúde, moradia, controle demográfico, nutrição, criação de empregos etc., e estes recursos só podem provir dos aumentos da produtividade. [...] isto é, para o Banco, a satisfação das necessidades básicas está subordinada ao crescimento econômico, ou seja, à acumulação de capital.” (Idem, *ibidem*, p. 191).

O incremento da produtividade constitui o elemento chave para atingir o objetivo social. A leitura do desempenho da economia rural e urbana, assim como as proposições decorrentes, são conduzidas pela ótica do incremento da produtividade, na seguinte cadeia: aumento da produtividade, desembocando no aumento do emprego e dos rendimentos pessoais, resultando na redução da pobreza.

Para a economia rural, sempre segundo o Banco, o aumento da produtividade requer o incremento dos rendimentos da terra, a partir da introdução de novas tecnologias, como sementes selecionadas e fertilizantes. A propriedade da terra é também observada pela mesma ótica: só seria bem vista a distribuição de terras que tivesse como objetivo exclusivo o aumento da produtividade e da produção. As grandes propriedades que funcionassem de acordo com os parâmetros de produtividade abalizados pelo Banco não deveriam ser fragmentadas.

Na economia urbana, o diagnóstico sobre a deterioração das condições de vida é tomado como uma decorrência da insuficiência dos postos de trabalho gerados pela indústria moderna, dada a alta relação capital/trabalho para absorver uma massa crescente de população e a progressiva corrente de migração do campo para a cidade.

Os estrategistas do Banco não ignoram as dificuldades em conciliar acumulação de capitais e luta contra a pobreza, quando o que está em jogo não é o questionamento da propriedade privada, mas o crescimento continuado. A redistribuição da propriedade não compõe a estratégia da instituição, ao contrário, “na prática, a redistribuição de ativos pode ir acompanhada de reduções significativas na produtividade, devido à incapacidade para proporcionar a infra-estrutura institucional necessária e os insumos complementares para manter o potencial de rendimento dos ativos redistribuídos.”(H. CHENERY, apud LICHTENSZTENJN e BAER, 1987, p. 193). Em contrapartida, sem que seja afetada a dinâmica da acumulação, a prescrição recai sobre a reorientação dos investimentos – infra-estrutura, educação, saúde etc - que venham atender à satisfação das necessidades básicas.

Nenhuma dessas medidas, contudo, seria eficaz para a promoção do desenvolvimento e para o combate à pobreza, sem que fosse contido o crescimento da população, afirmava o pensamento dominante na época. Compondo um discurso neomalthusiano, que tratava a população como uma variável independente, sem relação com o movimento de acumulação de capitais, políticas visando ao controle da natalidade passam a ser contempladas nos projetos financiados pelo Banco Mundial.

O discurso do Banco no decorrer dos anos 70 e 80, tanto no que se refere ao desenvolvimento como na definição de políticas de combate à pobreza, pode ser caracterizado como de transição, firmando bases para repensar o sentido do desenvolvimento a partir de concepções liberais. As mudanças só aparecem mais delineadas nos documentos que vêm a público a partir do início dos anos 90, quando já haviam sido debeladas as crenças de que a

crise era passageira e as idéias liberais já hegemonizavam o debate quanto às alternativas econômicas e políticas.

### 3.2. ELEMENTOS PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE REFORMAS INSTITUICIONAIS

A estratégia de desenvolvimento que emerge no início dos anos 90 apresenta como seu objetivo central a transformação da sociedade (BANCO MUNDIAL, 1991; STIGLITZ, 1998 e 2002). Com um discurso voltado para os países subdesenvolvidos, na abertura do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, referente a 1991, e dedicado ao tema do desenvolvimento, surge a afirmação:

O desenvolvimento é o mais importante desafio enfrentado pela raça humana. Apesar das enormes oportunidades criadas pela revolução tecnológica do século XX, mais de 1 bilhão de pessoas, um quinto da população mundial, vivem com menos de um dólar por dia – padrão de vida que a Europa Ocidental e os EUA já haviam atingido há 200 anos (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 1).<sup>7</sup>

Para vencer o subdesenvolvimento e começar a trilhar o caminho do progresso, o Relatório enumera pré-condições e enuncia ações que orientem nessa direção. Entre as pré-condições, já prescritas por acordos entre o FMI, Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, e que veio a público nomeado como Consenso de Washington, são indicados: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar as empresas estatais, abrir a economia ao mercado internacional, criar ambiente favorável aos investidores externos, tudo com vista a buscar acesso ao capital e aos mercados globais. Já as ações anunciadoras de um novo caminho para o desenvolvimento, são orientadas em quatro direções:

---

<sup>7</sup> Em 1990, segundo a mesma instituição havia 2.718 milhões de pessoas que viviam com menos de dois dólares diários (Cf. Stiglitz, 2002, p. 32).

1. *Investir no ser humano.* Considerando que os investimentos em capital humano produzem retorno econômico alto, e que não se pode esperar que os mercados dos países subdesenvolvidos ofereçam à população os níveis adequados de educação, saúde, nutrição e serviços de planejamento familiar, as recomendações orientam que os governos, isoladamente, ou em parceria com o setor privado, venham oferecer estes serviços. A ação governamental deve estar focada no atendimento das camadas mais pobres da sociedade, prestando a estas os serviços básicos, como a educação fundamental, a saúde e a nutrição.
  
2. *Proporcionar ambiente favorável ao empreendedorismo.* O incentivo ao empreendedorismo, compreende o uso produtivo do capital, com corretos incentivos de mercado, instituições adequadas e os investimentos complementares necessários. A prioridade, neste conjunto, é de proporcionar incentivos ao mercado, fazendo com que os preços emitam os sinais corretos e, assim, as empresas encontrem ambientes apropriados para responder a estes sinais. Para que o sistema de preços funcione a contento, é necessário que as informações sejam bem transmitidas e que, ao mesmo tempo, os empresários tenham acesso a uma infra-estrutura adequada e a serviços de pesquisa e extensão, capazes de promover a integração dos mercados e difusão de novas tecnologias. O funcionamento adequado do mercado requer, ainda, que os direitos de propriedade sejam definidos e que os custos de transação permitam que as forças de mercado determinem preços e salários e facilitem a entrada e saída das firmas no mercado.

Para que o mercado funcione de forma adequada, cabe ao setor público reduzir os custos de transação para as empresas, dando-lhes apoio sob a forma de investimentos e instituições. São necessários investimentos e instituições públicas para estabelecer a concorrência, sem esquecer que “... a chave do rápido desenvolvimento é o empresário. Os governos devem servir às empresas – sejam elas grandes ou pequenas – e não suplantá-las.” (Ibidem, p. 79).

3. *Integrar as economias nacionais com a dinâmica mundial.* A abertura da economia visando ao livre fluxo de bens, serviços, capital, mão-de-obra e tecnologia de forma a expor a economia interna à concorrência internacional, estimulem a concorrência e acelere o ritmo do progresso.

4. *Garantir a estabilidade macroeconômica.* Implementar programas de ajustes, com prioridade para a implementação de medidas que visem à redução da taxa de inflação, equilíbrio das contas públicas e recuperação da capacidade creditícia externa. Estas medidas são importantes, sobretudo, para restaurar a confiança do setor privado, considerado um aspecto fundamental para a retomada dos investimentos e do crescimento.

Por quê o sucesso de algumas nações e o insucesso de outras, na trajetória para alcançar o desenvolvimento econômico? O ponto de partida para chegar a uma resposta está, segundo o Banco, em tomar a política econômica e as instituições como cruciais para o desenvolvimento das nações. O desenvolvimento, dessa forma, está nas mãos dos governos e dos cidadãos capazes de construir instituições adequadas e praticar políticas econômicas favoráveis à concorrência. O argumento central da concepção de desenvolvimento expressa nesse documento, gira em torno da interação de governos e mercados. O lugar do mercado e do Estado na condução da economia não é temática nova nas diretrizes políticas do Banco Mundial. Numa condução compartilhada, ora o mercado assume, de forma mais explícita, a condução da economia, ora o Estado tem presença mais destacada. Se nos anos 60 a presença do Estado na economia era tida pela instituição como algo desejável para superar o subdesenvolvimento, no decorrer dos anos 80, como se observou, o papel central que o Estado desempenhava no planejamento e na programação econômica passou a ser visto como parte do problema, o empecilho para alcançar o desenvolvimento.

Dificuldades com a implementação dos programas de ajuste estrutural e as evidências de que o ajuste macroeconômico não era suficiente para assegurar o crescimento, o papel do Estado volta a ser repensado. Já não bastava a avaliação sobre se tal ou qual política era correta, o essencial era consolidar uma institucionalidade duradoura capaz de completar a agenda do ajuste estrutural - privatizações, liberalização de mercados, estabilizações – e

prosseguir em busca de saídas de longo prazo. Novamente, o papel do Estado é reconsiderado, não no sentido de retomada do seu desempenho como traçado pelo modelo desenvolvimentista, mas já tomando alguma distância do Estado minimalista tal como definido nos anos 80.

Essa reconsideração leva o Banco Mundial a propor que os papéis desempenhados pelo mercado e pelo Estado devem ser reavaliados a partir da seguinte premissa,

Os mercados competitivos constituem o melhor meio encontrado até hoje de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços. A competitividade interna e externa proporciona os incentivos que desencadeiam o espírito empresarial e o progresso tecnológico. Mas os mercados não podem funcionar no vácuo – necessitam da estrutura jurídica e normativa que somente os governos podem oferecer. E, em muitas outras tarefas, os mercados às vezes resultam inadequados ou fracassam completamente (Ibidem, p. 1).

Embora esta nova formulação possa ser distinta da que vigorou nos anos 80, a primazia na condução do desenvolvimento continua sendo do mercado, o Estado secunda-o, oferecendo condições para que aquele possa atuar mais eficazmente. A relação a ser estabelecida define: “quando os mercados podem funcionar bem e têm a liberdade de fazê-lo, o progresso econômico tende a ser substancial. Quando os mercados fracassam e os governos intervêm cautelosa e judiciosamente, ocorre um progresso adicional.” (Ibidem, p. 2).

Mas, mesmo com todo empenho do Banco e dos governos nacionais em implementar as políticas que visavam a retomada do crescimento, as incertezas pairavam sobre as cabeças dos estrategistas de políticas no âmbito internacional. As dificuldades de reerguer as economias desmembradas do bloco soviético, a crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos e a desagregação de Estados em países da periferia, exigindo ações de emergências, levam o Banco a aprofundar a discussão sobre o papel das instituições. O prometido dinamismo econômico a partir da implementação das políticas liberalizantes, que levaria ao crescimento, não ocorreu.

O discurso do Banco, sustentado no Consenso de Washington, começa, a partir da segunda metade da década de 90, a apresentar nuances que já anunciavam alguma inflexão, na direção de fortalecer o papel das instituições. A inflexão, contudo, não deixa de ressaltar a importância das políticas liberalizantes para a estabilidade econômica. Os efeitos negativos das políticas de ajustes sobre as economias, são remetidos a desacertos decorrentes de omissões e aplicações inadequadas, próprias de ambientes culturais pouco afeitos a inovações. A privatização dos ativos que se encontravam nas mãos do Estado, a redução das barreiras ao comércio e aos investimentos, o fim dos subsídios, a desregulamentação com vista à maior integração das economias nacionais aos mercados globalizados são todas políticas reafirmadas. Tomadas como necessárias, permaneceram entre as condicionalidades para que os países recebessem ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial. Nas palavras de Fukuyama,

El problema del Consenso de Washington no es que fuera mal encauzado, sino que fuera aplicado de modo incompleto, entre otras razones, porque no se tomó en cuenta el capital social. Es decir, la capacidad de implementar políticas liberalizantes presuponia la existencia de un Estado competente, poderoso y efectivo, una serie de instituciones en cuyo seno podían ocurrir cambios de políticas, y las predisposiciones culturales apropiadas de parte de los actores económicos y políticos. El problema del Consenso de Washington como vía al desarrollo fue que, en muchos países, se aplicó en ausencia de las precondiciones políticas, institucionales y culturales adecuadas y necesarias para que la liberalización fuera afectiva [...].

Em consecuencia, lo que hemos aprendido durante la última década no es que la liberalización sea inoperante, sino que la política económica per se no es suficiente para conseguir el desarrollo. Sea cual sea la política económica existente, tiene que llevarla a cabo el estado, un Estado con un radio de acción limitado, pero poderoso en cuanto a sua capacidad de hacer que se respete el imperio de la ley, competente en la formulación de políticas, transparente en sus actuaciones con los ciudadanos que son sus electores, y con la legitimidad necesaria para tener la autoridad de tomar decisiones económicas dolorosas. En otras palabras, la agenda del desarrollo no puede abstraerse de la política y de las instituciones políticas (FUKUYAMA, 2003, p. 35).

Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial correspondentes a 1997, sob o título *O Estado num Mundo em Transformação* e o relativo ao ano de 2001, que desenvolve o tema *Instituições para os Mercados*, são momentos especiais de reafirmação da necessidade

de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados.

Definida a necessidade de reformar o Estado, a estratégia apresentada nessa direção é dupla: primeiro, ajustar a função do Estado à sua capacidade, segundo, aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3 - 4). Não se trata, portanto, de defender uma ação minimalista do Estado, mas de escolher o que fazer, o que deixar de fazer e como fazer, como é argumentado no referido Relatório.

A orientação para os governos é que estes deveriam ajustar suas funções à capacidade, de forma a tornarem-se mais eficientes, anunciada como: estabelecer bons fundamentos; fornecer apenas serviços básicos, não sendo o único fornecedor para além desse ponto; e reconhecer os limites do Estado.

Para estabelecer bons fundamentos:

No centro da missão de cada governo, encontram-se cinco tarefas fundamentais sem as quais é impossível obter um desenvolvimento sustentável, comum e capaz de reduzir a pobreza:

- Formar base jurídica
- Manter políticas não-distorcionadas, inclusive a estabilidade macroeconômica
- Investir em serviços sociais básicos e infra-estrutura
- Proteger os grupos vulneráveis
- Proteger o meio ambiente (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Não ir além do básico significa que o Estado produtor de bens e serviços intermediários e provedor de serviços sociais universais já não é recomendado. O diagnóstico e a nova proposição são apresentados como:

[...] as inovações tecnológicas e organizacionais criaram novas oportunidades para provedores privados competitivos, em atividades até agora reservadas ao setor público. Para aproveitar essas novas oportunidades - e utilizar melhor a escassa capacidade pública -, os governos estão começando a separar o financiamento da infra-estrutura e serviços da sua prestação e a isolar os segmentos monopólicos. Os reformadores estão também tratando de separar os programas de seguro social, destinados a fazer face aos problemas de saúde e desemprego de toda a sociedade, dos programas de assistência social, que visam ajudar somente os grupos mais pobres (Ibidem, p. 6).

Atender a essa orientação determina que o Estado atue em parcerias com outras instituições. No desdobramento para a formulação de políticas, a idéia é que os mercados e os governos não sejam tomados como concorrentes, mas como parceiros, e juntos preconizem o aprimoramento institucional. Nessa perspectiva “o Estado é essencial para a implementação dos fundamentos institucionais apropriados para os mercados.” (Ibidem, p. 4). Para atender a essa orientação, cabe ao Estado definir: a melhor burocracia para atender a essa orientação; os direitos de propriedade a extinguir ou a fortalecer; a natureza da instituição controladora da moeda, se um Banco Central controlado pelo governo ou independente; os tipos de instituições para formar parcerias. São muitas as questões e as respostas são difusas.

As recomendações contidas no Relatório de 1997 seguem orientando para a necessidade de ajustar as capacidades institucionais do Estado às suas ações. A partir de afirmações sobre os limites do Estado, em especial nos países subdesenvolvidos, as indicações são de revigoramento das instituições estatais com normas e restrições efetivas; maior pressão competitiva; e maior participação e parceria com o corpo cívico (ibidem, p. 7).

A existência de normas e restrições efetivas remete ao funcionamento do executivo, do legislativo e do judiciário, onde se verifica a reafirmação da independência de cada poder. A orientação é de implementar reformas liberalizantes que venham conceber e implementar novos modos de regulação, mas também estabelecer os limites decorrentes da explicitação dos conflitos. A máquina estatal comandada pelo executivo, em especial, é orientada na direção da competição, a começar pela competição interna, na área da promoção, na formulação de políticas e na maneira de prestar serviços.

O último chamamento nessa direção é a aproximação entre o Estado e o público: “Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas.” (Ibidem, p. 11). Aqui abre-se um campo de formulações e proposições, onde se inclui: 1. dar voz ao povo, seja através das

urnas, seja a partir da participação de organizações intermediárias, nos conselhos responsáveis pelas políticas como “...passo importante para articular os interesses dos cidadãos na formulação política” (ibidem. p. 11); 2. aumentar a participação dos usuários com vista a monitorar a implementação de políticas, baseado na evidência que “... acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ele.” (ibidem. p. 11); e descentralizar o poder visando a “...melhorar a qualidade do governo e a representação dos interesses das empresas e da população.” (ibidem. p. 11- 12).

A argumentação expressa nas formulações *dar voz ao povo, aumentar a participação dos usuários e descentralizar o poder* não vai além dos limites postos pela concepção de democracia liberal, na qual a figura principal é a do indivíduo como sujeito de direitos da cidadania, como parte de uma sociedade civil determinada pelas relações de mercado.

O Relatório relativo a 2001, mais centrado no desenvolvimento institucional, orienta para a definição do desenho de instituições eficazes. É o momento da seleção das *melhores práticas*, base para a *boa governança*. Nesse contexto, as premissas passam a ser: ofertar instituições eficazes para respaldar o mercado; criar demanda para tais instituições; e promover forças favoráveis às mudanças (p. 2-3).

Para respaldar os mercados, as instituições devem contribuir para alargar as oportunidades de mercado, observando os custos de transação, decorrentes da falta de informação adequada, e dos problemas de definição e respeito aos direitos de propriedade, assim como a entrada de novos participantes (Ibidem. p. 3). Assim, cabe a uma boa instituição:

1. *Encaminhar a informação sobre a situação do mercado, seus bens e participantes.* Promover o intercâmbio de informações às empresas, de forma que estas possam identificar possíveis sócios e atividades de grande rentabilidade. Ajudar também os governos a regular corretamente.
  
2. *Definir e fazer observar os direitos de propriedade e os contratos, determinando os sujeitos de tais direitos e o momento de exercê-los.* Conhecer os direitos de propriedade que cada um tem aos ativos e renda e ter a capacidade de proteger esses direitos são importantes para o desenvolvimento dos mercados, em especial, dos direitos da iniciativa privada. As instituições podem, ainda, reduzir os conflitos e ajudar a cumprir os contratos. Daí a importância das constituições e do sistema judiciário, assim como das redes sociais.
  
3. *Intensificar ou reduzir a concorrência nos mercados.* O pressuposto é que a concorrência oferece incentivos para assegurar melhor atuação, já que promove a igualdade de oportunidades. Nos mercados competitivos, é mais provável que os recursos estejam mais sintonizados com os projetos propostos. A concorrência também favorece a inovação, base do desenvolvimento econômico. A questão é que, enquanto algumas instituições agem em favor da concorrência, outras a emperram.

Numa primeira aproximação, o relatório sobre o Desenvolvimento Mundial relativo a 1990, afirma que as políticas de ajustes e estabilização macroeconômica implementadas ao longo dos anos 80, repercutiram, negativamente, nas condições de vida de parte considerável da população dos países periféricos. Mas, não deixa de afirmar, por outro

lado, que essas medidas eram necessárias, pois forneceriam lastro para o crescimento equilibrado no longo prazo. Mas, enquanto isso não acontecesse, seria necessário que os governos implementassem, por um lado, reformas estruturais e, por outro lado, políticas específicas para atender aos mais pobres. A análise de tais políticas será realizada no próximo capítulo.

Para o modelo de crescimento urbano e industrial as recomendações incidem, em primeiro lugar, sobre os incentivos e regulamentações. A proteção à indústria é tomada como um fator inibidor do uso eficiente da mão-de-obra, com rebatimentos negativos no nível de emprego. As intervenções visando a manutenção das regulamentações trabalhistas e intervenções no mercado de capitais, tendo em vista a redução dos seus custos, a exemplo dos subsídios, são ambas criticadas. As regulamentações trabalhistas acarretam aumento dos custos do trabalho no setor formal e reduzem a demanda de mão-de-obra, arremata.

Ainda no âmbito da economia urbana, as recomendações do Banco vão na direção de ressaltar a importância do setor informal dado o “...papel proeminente na geração de emprego e de rendas.” (Ibidem, p. 65). Destaca a importância da promoção de investimentos em infra-estrutura que venham atender às pequenas empresas e às unidades familiares, ambiente onde se desenvolvem muitas das atividades informais.

Na segunda direção, o Banco propõe a definição de políticas específicas com o objetivo de atender à necessidade da participação dos pobres no crescimento. As diretrizes, aqui, encaminham para que sejam criadas oportunidades onde os pobres venham ter acesso à terra, ao crédito e aos serviços e infra-estrutura públicos (Ibidem, p. 66). Como a forma de acesso dos pobres a estes ativos deve ser assegurada pela via do mercado, o Banco dedica especial atenção à importância da *reforma dos direitos de propriedade* e a necessidade de *criar instituições financeiras para os pobres*.

No que toca às políticas de acesso à terra, as indicações são de estabelecimento de um mercado de terras, envolvendo proprietários, não proprietários e o Estado. A proposição de constituir os chamados Bancos da Terra resulta desta diretriz e coloca-se em oposição a reformas agrárias que venham questionar o direito de propriedade.

Outra diretriz das políticas visando a participação dos pobres no processo do crescimento, volta-se para o acesso ao crédito que “...pode ajudar os pobres a acumular ativos e a manter seu consumo nos tempos difíceis.” (Ibidem, p. 69). Já não há recomendação do crédito subsidiado, que sustentou os programas de desenvolvimento até os anos 70. Os créditos nessa modalidade passaram a ser tomados como ineficientes, já que “...prejudicaram o setor financeiro e não conseguiram estender o crédito aos pobres.” (Ibidem, p. 70). E assim, não chegou a estabelecer serviços financeiros sustentáveis para os pobres. A conclusão a que chega é que “os programas de crédito barato não ajudaram os pobres.” (Ibidem, p. 70).

A saída para propiciar serviços financeiros aos pobres está no exemplo tomado dos credores informais que, operando com custos fixos baixos, ofertam créditos a clientes de baixa renda a partir do conhecimento pessoal ou comercial, sem as exigências de garantias do sistema formal de créditos. Inspirado na modalidade de crédito informal, reconhecendo as suas fragilidades – distanciamento dos mercados financeiros, que limita o acesso dos credores a volumes maiores de recursos, impedimentos de proporcionar financiamentos a prazo e de acesso a grandes empréstimos por parte dos demandantes – mas, apostando em suas potencialidades, a proposição é de criação de instituições financeiras específicas para os pobres.

Outra medida visando ao aumento das rendas e redução da pobreza preconizada pelo Banco é proporcionar aos pobres acessos à infra-estrutura e à tecnologia. As medidas implementadas nessa direção devem estar sintonizadas com a preservação do meio ambiente.

### 3.3 A BUSCA DO CONSENSO COMO SAÍDA PARA O CAPITAL

Ao longo das décadas de 80 e 90, as proposições do Banco Mundial passaram por inflexões, em especial, no eixo que define o lugar do mercado e do Estado na coordenação da atividade econômica. Inicialmente, de forma pouco explícita, apenas como referência inspirada numa macroeconomia sustentada por fundamentos microeconômicos sem, contudo, aparecer em sua inteireza nos documentos institucionais. Esse passo, só começa a ser dado em 1997, com a divulgação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, quando vem a público nova formulação sobre o papel do Estado, onde este já não aparece marcadamente como o par dicotômico do mercado. A defesa das políticas concebidas pelo Consenso de Washington vai se esmaecendo, cedendo lugar ao chamamento para um novo acerto, pós-Washington.

A partir de 1998, Joseph Stiglitz, então vice Presidente Sênior e economista chefe do Banco, pronuncia discurso no qual já aparecem críticas ao Consenso de Washington e articula proposições que, ao mesmo tempo, assumem as imperfeições do mercado e anunciam posições centradas em intervenções micro e macro sobre a realidade.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (UNCTAD), Stiglitz (1998), afirma ser preciso que a nova estratégia não se confunda com a planificação que orientou o crescimento econômico sob a coordenação do Estado, mas busque aproximar-se das estratégias empresariais, tomadas como mais ágeis e capazes de melhor atender à necessidade de estabelecer perspectivas para o futuro. Segundo tal visão, uma nova concepção de desenvolvimento precisa: definir prioridades, exigir limitações de recursos; estabelecer coordenação, na qual o planejamento estatal não vise ser um substituto dos mercados

ausentes<sup>8</sup>; e, por fim, usar o processo de formulação da estratégia de desenvolvimento para a formação de consensos (STIGLITZ, 1998, p.7).

As duas primeiras recomendações reafirmam os princípios que emergem dos micro-fundamentos presentes na nova macroeconomia, na qual Stiglitz figura como um dos expoentes: reconhece as imperfeições do mercado e aceita as intervenções para retificá-las. As intervenções são direcionadas para cuidar das imperfeições e assimetrias das informações e suas repercussões nos custos de transação, de forma que os resultados do mercado ficam condicionados ao fluxo dessas informações.

Já a terceira indicação introduz um aspecto mais claramente político, o elo que faltava para tornar autêntica a nova proposição de desenvolvimento. Stiglitz procura fazer crer que o consenso é o caminho para buscar legitimidade e evitar sobressaltos sociais diante das proposições que embasam a atual concepção de desenvolvimento:

A formação do consenso não é apenas um item importante para se alcançar a estabilidade econômica e social (e para evitar distúrbios econômicos que se apresentam, quando se apresentam, quando as reivindicações sobre os recursos de uma sociedade excedem a quantidade de recursos disponíveis), mas também conduz à “legitimidade” (domínio) das políticas e instituições, o que, por sua vez, aumenta a chance de êxito (Idem, ibidem, p. 7).

Em seguida,

[...] os ingredientes chave para o êxito de uma estratégia de desenvolvimento são a legitimidade e a participação. Temos observado freqüentemente que a legitimidade é essencial para o êxito da transformação: políticas que são impostas por agentes externos podem ser aceitas com rancor, em bases superficiais, mas dificilmente serão implementadas conforme se pretendia. Mas para alcançar a desejada legitimidade e transformação, o processo que conduz a essa estratégia tem que ser participativo. O desenvolvimento não pode restringir-se a uma negociação entre os doadores de assistência e os governos. O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros freqüentemente excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de estratégias pode evocar o compromisso de longo prazo, necessários para tornar o desenvolvimento sustentável. A legitimidade e a participação também se fazem necessárias, no caso de a estratégia de desenvolvimento ter que ser adaptada à conjuntura do país (Idem, ibidem, p. 8).

---

<sup>8</sup> Stiglitz não põe em questão a referência teórica da coordenação econômica exercida pelo sistema de preços, que exigiria um conjunto completo de mercados, como posta pela teoria neoclássica. O problema se coloca, para o autor, quando este observa que a existência de mercados completos é “...uma premissa que não é satisfeita nos países menos desenvolvidos.” (STIGLITZ, 1998, p. 7).

Embora Stiglitz não se detenha no conceito de capital social,<sup>9</sup> dele faz uso quando traz a legitimidade e o compromisso como ingredientes necessários na implementação dos planos de desenvolvimento. Não raro, a implementação de políticas desenvolvimentistas, ao afetarem crenças e valores culturais, trazem o indesejado conflito. Assim, a mobilização do capital social com vista à participação, deve estar em sintonia com a habilidade das organizações para arbitrar conflitos. Os valores culturais, afirma, têm se mostrado resistentes a mudanças demandadas a partir de discursos onde prevaleça a razão econômica.

Este enfoque precisa incluir uma perspectiva de transformação das instituições, a criação de um novo capital social e novas capacidades, em alguns casos precisa substituir as instituições tradicionais, que serão inevitavelmente enfraquecidas no processo de desenvolvimento. Em outros casos, as novas instituições abrigarão alguns elementos das antigas; haverá um processo de evolução e adaptação (Idem, *ibidem*, p. 6).

---

<sup>9</sup> A partir dos anos 90 o Banco Mundial incorporou entre os itens a serem levados em conta na avaliação de projetos, além do capital natural, capital financeiro e capital humano, o capital social. O termo capital social vem sendo incorporado no pensamento econômico de corte liberal, que trata do desenvolvimento como uma espécie de elo entre uma razão econômica, que, tomada isoladamente se verifica inoperante para alcançar o desenvolvimento, e a importância da legitimação social das proposições que visam um novo caminho para superar o subdesenvolvimento. Para Woolcock e Narayan, “el capital social dice relación com las normas y redes que le permiten a la gente actuar de manera colectiva” (WOOLCOCK E NARAYAN, 200, p. 2). A valorização dessas relações, segundo os mesmos autores, é importante na implementação de políticas de desenvolvimento pois cumpre diversos propósitos: “en primer lugar, en la medida en que reconoce que aspectos importantes de este capital, como la confianza y la reciprocidad, resultan de un proceso reiterativo, no atiende tanto a las consecuencias como a las fuentes del capital social. [...] En segundo lugar, esta definición permite distinguir diferentes dimensiones del concepto en cuestión y reconoce que las diversas comunidades tienen mejor acceso a unas que a otras. Los pobres, por ejemplo, suelen contar con un tipo de capital social intensivo con un tejido compacto construido por lazos ‘de unión’ dentro de la propia comunidad – en inglés, denominado ‘bonding’ social capital – y al cual recurren para ‘arreglarse’ [...]; sin embargo, carecen de aquel capital social más difuso y extensivo – también llamado ‘bridging capital social’ que, mas que ‘unir’, ‘tiende puentes’ entre grupos disímiles y suele ser el que utilizan aquellos que no son pobres para ‘superarse’” (Idem, *ibidem*, p. 2).

A noção de capital social tem sido incorporada ao âmbito das ciências sociais, dos governos e das ONGs, com aplicações em diferentes áreas: vida comunitária; governo e democracia; ação coletiva, entre outras mais específicas. Observam-se também variações de enfoques no uso do conceito. As origens recentes do conceito de capital social remetem a: James Coleman (1990), que, partindo do individualismo metodológico, procura demonstrar que a realização dos indivíduos é afetada pelo ambiente micro-social; Putnam (1998), nos estudos voltados para o desenvolvimento regional, em especial sobre as disparidades entre o Norte e o Sul da Itália. A variável explicativa central no caso de Putnam é a descentralização administrativa e a capacidade das administrações descentralizadas articularem-se com forças sociais extra aparelho de governo e, assim, promover o desenvolvimento. As administrações locais são valorizadas como elo importante para o desenvolvimento que contribua para a diminuição das disparidades regionais; e Fukuyama (2003), que ressalta a importância da cultura na diferenciação entre países e o seu reflexo sobre a economia.

As noções de confiança e solidariedade, transparência, valorização de códigos não-escritos, ou mesmo não falados, permeiam a noção de capital social, tomada sempre como virtuoso e favorável ao desenvolvimento, a não ser quando explicitamente citado em contrário, como no caso das redes ligadas ao tráfico de drogas, em especial, nos estudos sobre a Colômbia.

O êxito de uma estratégia para o desenvolvimento, segundo essa concepção, decorre da combinação de ações centradas no mercado, com o governo oferecendo estrutura legal que contemple a formulação e o poder de fazer cumprir as leis da competição, disponibilizando infraestrutura nos ambientes onde o setor privado já não seja fornecedor, ou não tenha interesse em se fazer presente, e organizando um sistema financeiro estável e eficiente que estabeleça confiança nos mercados das finanças.

Como parte complementar da coordenação dessa concepção, a demanda é reestruturar o setor público, no sentido dele próprio assumir-se como parte de uma estratégia de negócios, que, além de criar ambiente favorável à atuação do setor privado, como apontado acima, assuma a liderança no processo de interação “... com a ‘sociedade civil’ criando as condições mais favoráveis à transformação de toda a sociedade”. (Idem, ibidem, p. 10). As ações mais próprias do setor público são estabelecer um serviço público que contemple o fornecimento da saúde e da educação básicas.

Nessa concepção de desenvolvimento não está presente nenhuma estratégia distributiva que vá além dos limites da equidade. Sem qualquer veleidade distributivista, a questão da pobreza passa a compor a noção de desenvolvimento que se anuncia na última década do século.

#### 3.4 ELEMENTOS DEFINIDORES E LIMITES DA NOVA CONFIGURAÇÃO TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A teoria que dá base às formulações de políticas do Banco Mundial visando à reversão da fase descendente do ciclo econômico com a retomada do desenvolvimento e combate à pobreza é uma vertente do liberalismo econômico e político. Não é um pensamento

novo, embora presente, sem fugir dos pressupostos da matriz original, pontos de inflexões importantes em relação às idéias liberais que marcam sua gênese.

A conjuntura que se instala com a vigência da crise passa a requerer arranjos institucionais capazes de estabelecer novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade. O primeiro trânsito se verifica em rearranjos que, visando uma nova institucionalidade, deslocam o Estado do lugar de principal articulador da ordem econômica e social para, numa combinação com outras instituições, dar a primazia à articulação ao mercado. O intento nesse movimento é que a ação do Estado transfira-se da esfera produtiva para passar a cuidar da defesa do direito e da paz social, como condição para que o mercado funcione equilibradamente e a economia possa retomar seu ciclo ascendente, assegurando o bem-estar dos cidadãos.

Para assegurar que a travessia da crise ao desenvolvimento ocorra com estabilidade, isto é, sem rupturas e com o mínimo de atropelos, a recomendação liberal recai sobre a proposição do estabelecimento de uma razão pública que, soldada pela concepção da justiça como equidade, seja capaz de estabelecer um consenso, como visto na exposição da filosofia rawlsiana.

A proposição de construir consensos, em primeiro lugar, resulta da própria concepção liberal de sociedade, entendida como um sistema justo de cooperação, que perpassa o tempo, de uma geração a outra. A sociedade, nessa concepção, não se constitui no lugar em que a história se revela através de relações socioeconômicas que não visam unicamente a cooperação, mas também ao embate, à disputa. No argumento em favor do estabelecimento do consenso, em segundo lugar, não está em questão a propriedade privada, pilar da dominação no capitalismo. O consenso em torno da justiça como equidade, dessa forma, passa ao largo das origens da desigualdade como fruto da dominação e da exploração no capitalismo, para estabelecer-se lastreado no direito de propriedade e na garantia de um

mínimo social, voltado ao atendimento de indivíduos isolados, tomados como desvinculados das relações sociais de que são parte.

O reconhecimento da propriedade como fonte de desigualdade é considerado por autores filiados a correntes diversas de pensamento. Macpherson (1991), por exemplo, argumenta que,

A instituição da propriedade em sentido estrito fatalmente resulta em desigualdades em qualquer sociedade, salvo uma em que se conseguisse eliminar através da engenharia genética todas as diferenças de aptidões e energias. Mesmo se partíssemos de um Estado de total igualdade de posses, o exercício de direitos de propriedade exclusivos e disponíveis em breve faria com que uns tivessem mais do que outros; e quanto mais se tem, mais fácil é ter ainda mais, de modo que, ao esgotarem-se as terras disponíveis, o direito exclusivo à maior parte das terras e do capital se concentra nas mãos de um número relativamente pequeno de pessoas. Os que ficam sem meios para subsistir ou trabalhar por conta própria têm então de pagar a outros para ter acesso a esses meios. Há portanto uma contínua transferência líquida de uma parte das potencialidades dos não proprietários para os proprietários (MACPHERSON, 1991, p. 106).

Com a propriedade privada subtraída dos fatores em disputa quando da busca do consenso, as noções de dominação e de exploração desaparecem. A noção de classes sociais já não se justifica e, quando lembrada como uma referência, não tem serventia, não deixa conseqüências, não se extrai nenhuma conclusão. O espaço vago passa a ser preenchido pela idéia de convergência de interesses. A retomada do crescimento econômico e o desenvolvimento, afinal, interessam a capitalistas e trabalhadores: “[...] as maiores expectativas, permitidas aos empresários, estimulam-nos a fazer coisas que aumentarão as expectativas da classe trabalhadora. Suas melhores perspectivas atuam como incentivos, que tornarão mais eficaz o processo econômico, mais rápida a introdução de inovações etc.” (RAWLS, 1981, p. 80-81). Seguindo essa visão, o processo de crescimento econômico e de desenvolvimento deve ser um processo harmônico, onde desaparecem as contradições entre classes sociais e entre países e nações. Ao contrário, o que é ressaltado é a melhora das expectativas de todos. E quando isto não acontece, por qualquer desvio no percurso, em geral atribuído a falhas no sistema político, as instituições, guiadas por princípios de justiça, são alçadas à condição de árbitro.

A harmonia propugnada pelo liberalismo social, dessa forma, não é resultado exclusivo do jogo entre mercados perfeitamente competitivos. Num dos momentos de inflexão da ortodoxia econômica, o liberalismo, na sua versão atual, reconhece que as instituições exercem papel importante no desenvolvimento econômico. Atomizada entre diversos mercados, sem as instituições agindo para garantir a cooperação, atuando para minimizar as incertezas e criando as condições para as inovações, a economia funcionaria sempre abaixo de um ponto ótimo. As instituições, dessa forma, são necessárias.

Em apreciação às proposições de Wolfgang Streeck, sobre a variabilidade da eficiência econômica em economias de mercado, apresentadas no ensaio *Beneficial constraints: on the economic limits of rational voluntarism* lugar aonde o autor argumenta “que o desempenho econômico é intensificado onde existam efetivas restrições socialmente embasadas à ação econômica racional em interesse próprio”, Wright (2004), mesmo reconhecendo que essa proposição é mais convincente do que o reconhecimento pelos economistas de que mercados livres podem gerar deficiências, argumenta:

a visão durkheimiana de Streeck sobre as economias de mercado tende a subestimar a variabilidade do significado de “bom desempenho econômico” para as diferentes categorias de atores numa economia de mercado, em especial aquelas com interesses de classe antagônicos; 2) geralmente, o nível de restrições econômicas que é ótimo para os interesses dos capitalistas estará abaixo do nível ótimo para os trabalhadores; 3) o nível de restrições aos mercados afeta não apenas o desempenho econômico, mas também o poder relativo de trabalhadores e capitalistas, o que implica ainda mais o problema das restrições ótimas para classes específicas (WRIGHT, p. 66).

A partir desses pontos, Wright analisa a eficiência econômica nas sociedades de mercado, traçando três cenários. O nível das restrições institucionais com vista ao desempenho econômico será observado, a partir das seguintes perspectivas: com a presença de interesses de classes em disputa; com presença da correlação de poder entre capitalistas e trabalhadores; e, na ausência destes interesses. O confronto dos resultados encontrados em cada situação, como se observará, não autoriza a conclusão de que a simples introdução das instituições levará a economia a um ponto ótimo de desempenho, com o conjunto da

sociedade tendo suas expectativas elevadas e seus interesses harmonicamente satisfeitos, como preconiza o novo institucionalismo.

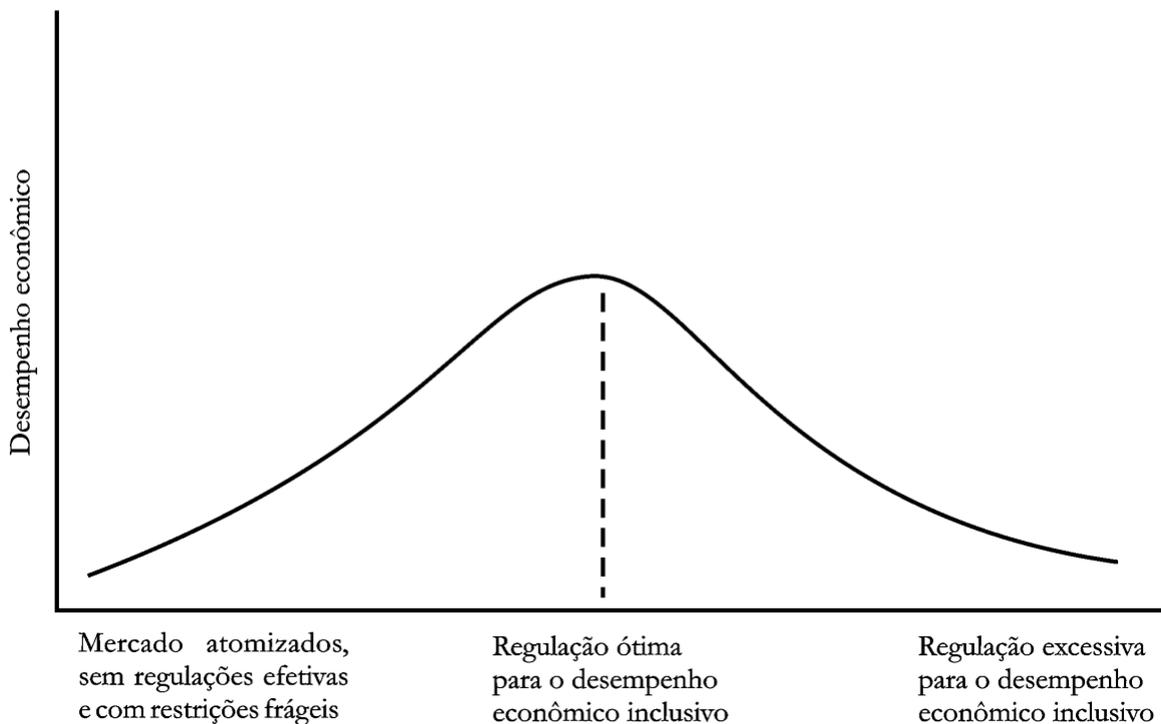
No primeiro cenário descrito por Wright, os interesses de classes não são tomados em consideração. Nesse caso “as sociedades variam conforme o grau em que as interações de mercado são restringidas por regulações institucionais e disposições normativas.” (WRIGHT, 2004, p. 66). O nível de restrições institucionais vai variar: de um extremo, em que as interações acontecem entre mercados atomizados e desprovidos de instituições regulatórias efetivas e restrições normativas frágeis, até no outro extremo, a forte presença de instituições e normas difundidas na sociedade. Em ambas situações o desempenho econômico é baixo. Num dos extremos, pela ocorrência do oportunismo, da fraca confiança entre os agentes; no outro, pelo excesso de normas e de regras que retira da sociedade a capacidade de adaptação. Em ambas as situações, haveria convergência de interesses, com toda a sociedade buscando um nível de restrições intermediário que integrasse a sociedade, “mas não intenso a ponto de minar as propriedades de aumento de eficiência da competição de mercado” (Idem, ibidem, p. 66). O novo nível de restrições proporcionaria um nível de satisfação com aumento da qualidade de vida e aumento do nível de emprego, que levaria a um desempenho econômico inclusivo<sup>10</sup>. Esta situação está graficamente representada na figura 1.

---

<sup>10</sup> Este é um conceito que não se atem à eficiência econômica, mas inclui os efeitos econômicos positivos e negativos, a serem contabilizados na medição do desempenho inclusivo.

FIGURA 1

*Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre o Desempenho Econômico*



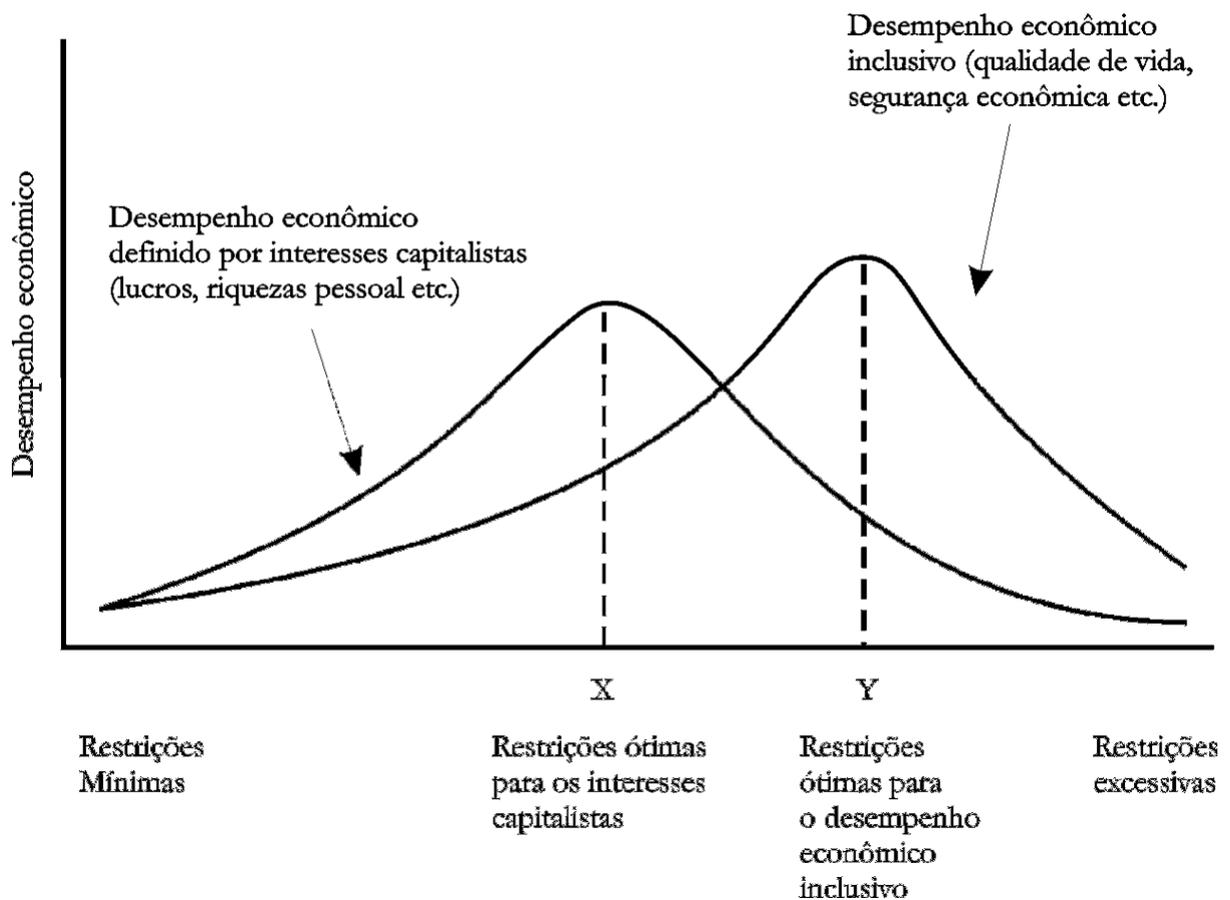
Fonte: WRIGHT , 2004, p. 70

O segundo cenário, contempla uma sociedade em que haja antagonismos entre capitalistas e trabalhadores. Nessa situação, haveria divergências entre o nível de restrições para o desempenho econômico inclusivo e o nível ótimo para os interesses capitalistas. Isto porque os capitalistas estão preocupados com outros interesses, que não se restringem a que a sociedade atinja um ótimo inclusivo. Os capitalistas estão perseguindo interesses como a taxa de lucro, posicionamento no mercado, crescimento, entre outros itens. As condições que levam à maximização dos lucros, mesmo os de longo prazo, serão diferentes daquelas que maximizam o desempenho econômico inclusivo. Assim, as restrições institucionais para atender ao desempenho econômico inclusivo terão que ser maiores que as requeridas para a realização das aspirações capitalistas (Figura 2). Há, assim, um conflito básico de interesses

entre os capitalistas e os trabalhadores, que seriam melhor beneficiados com o estabelecimento de restrições acima das que satisfazem aos capitalistas.

FIGURA 2

*Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre o Desempenho Econômico e os Interesses Capitalistas*



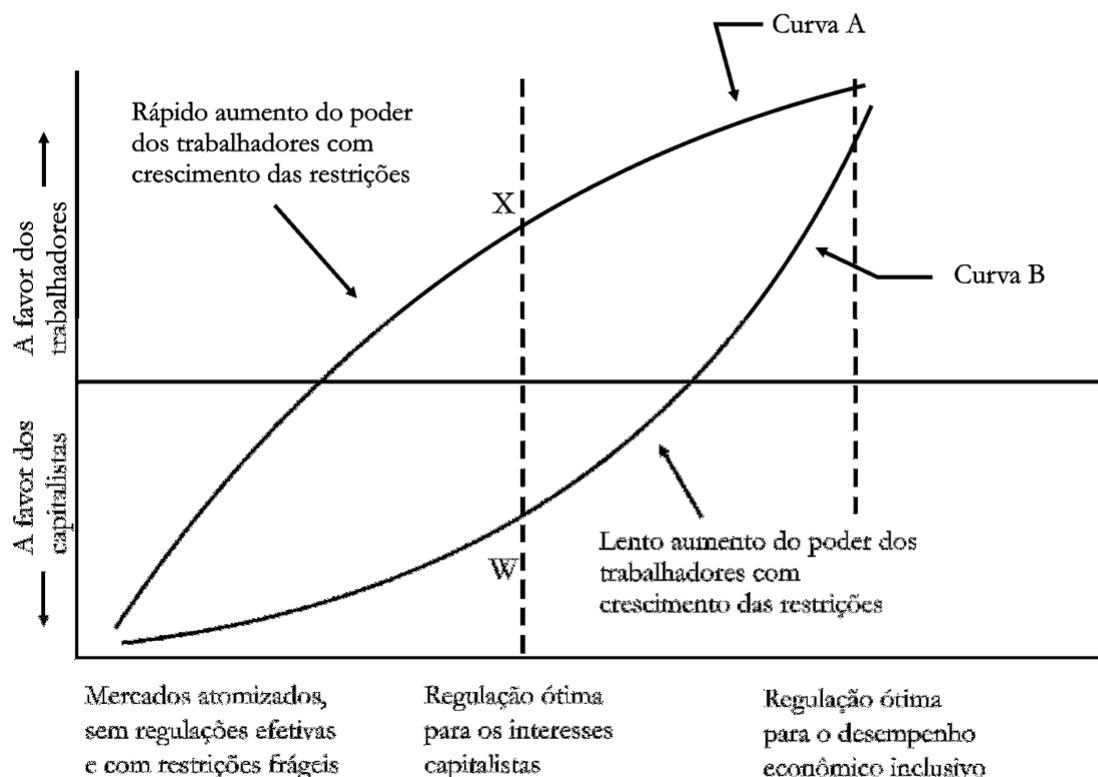
Fonte: WRIGHT, 2004, p. 70

Explicitado o conflito de interesses, prossegue Wright, o nível de restrições institucionais será decidido pela correlação de forças entre as partes conflitantes. Ao introduzir o poder na equação, e sendo que a correlação de poder entre capitalistas e trabalhadores não é exógena às instituições que definem restrições ao mercado, duas possibilidades genéricas podem ser apresentadas, como representadas na figura 3. Partindo do

ponto de restrição ótimo para atender aos interesses dos capitalistas, e observando-se a curva inferior, constata-se que o poder relativo dos trabalhadores cresce lentamente à medida que restrições são impostas ao mercado, mas o poder dos capitalistas ainda é, comparativamente, mais forte. Já quando a equação do poder passa a ser observada com as restrições institucionais elevando rapidamente o poder dos trabalhadores, como representado na curva superior, pode significar que os trabalhadores teriam potencialmente poder para elevar as restrições até o nível de regulação ótima para o desempenho econômico inclusivo. O que Wright afirma é que: “sob essa função de poder o ótimo capitalista não constitui um equilíbrio institucional estável: não pode ser dinamicamente sustentado, já que confere poder àqueles atores cujos interesses são mais bem servidos por um nível de restrições mais elevado” (Idem, *ibidem*, p. 69).

FIGURA 3

*Efeitos de Restrições Institucionais/Normativas ao Mercado sobre a Correlação de Poder Entre Capitalistas e Trabalhadores*



A conclusão a que chega Wright é que a instabilidade dinâmica do ótimo capitalista pode levar os capitalistas a uma preferência por restrições à esquerda do próprio ótimo capitalista, pela simples razão “de se precaver contra o fortalecimento do poder daqueles que desafiam os seus interesses, os capitalistas podem preferir um conjunto de instituições econômicas cujos fundamentos sejam subótimos mesmo para os seus próprios interesses.” (Idem, *ibidem*, p. 69). Em outras palavras, os capitalistas podem abrir mão de restrições que atendam seus interesses, aceitando um “capitalismo sub-regulado do ponto de vista das necessidades de longo prazo da acumulação de capital” (Idem, *ibidem*, p. 69), desde que isto signifique o enfraquecimento dos interesses opostos.

Neste ponto, a análise de Wright, lança luz sobre duas questões ligadas à análise que aqui se realiza. A primeira é que a idéia de harmonia social só pode ser concebida, se da realidade social for sacado o conflito de interesses de classes presentes nas sociedades capitalistas. A segunda é que as desregulações promovidas pelas organizações internacionais, e anunciadas como medidas eficazes para romper com o ciclo vicioso da crise, podem significar mais que a defesa de interesses econômicos.

Em lugar de observar a sociedade como ambiente onde as contradições se explicitam e se fazem acompanhar pela disputa de interesses, os estrategistas do Banco Mundial têm recorrido à idéia de consenso. A noção de capital social, amplamente utilizada seja como suporte para estudos abstratos, ou estudos de caso, ao tratar o capital como coisa, destituído de suas relações sociais permite a imprecisão:

[...] the dual notions of ‘social’ and ‘capital’ have been used and combined. The social takes as its point of departure anything that is not reducible to individualistic exchange relations and, correspondingly, social capital is anything other than tangible assets. This immediately creates problems since it is can never be clear where the capital ends and the social begins, once it is recognized that the impact of social capital depends upon its social context – unless any element of social capital is reend holistically (FINE, 2000, p. 8).

Mais importante, ainda, para o horizonte teórico desta pesquisa, “... is that it tends to neglect power and conflict (no doubt reflecting the putative Pareto improvements that can be made with capital social), and to proceed from the micro to the macro (in conformity with its individualistic origins) (Idem, *ibidem*, p. 9).

É sob o signo do consenso que as estratégias com vista a um pacto em torno de um novo projeto de desenvolvimento e de combate à pobreza começam a ser redefinidos pelo Banco Mundial. O ambiente de incertezas, que se instaura na economia mundial a partir dos anúncios da crise, leva instituições e governos a explicitar insatisfações com as estratégias de desenvolvimento que guiaram suas proposições a partir do pós Segunda Guerra. No centro dos desagrados, a posição assumida pelo Estado, sobretudo quando a regulação orientada pelas políticas econômicas já não se mostrava capaz de controlar a fase descendente do ciclo, nem apontar alternativas ao capital. É neste momento, segundo Oliveira (2004), que

[...] frações hegemônicas do capital começam a esboçar as primeiras reações à sua diluição nos marcos institucionais estabelecidos desde o pós-guerra. E não só isso. Começam também a assumir uma ofensiva crítica contra a possibilidade de as instituições estatais permanecerem como eixo fundamental da gestão democrática da economia (OLIVEIRA, 2004, p. 203).

No nível teórico, a perplexidade, depois de décadas de experiências desenvolvimentistas com o Estado articulando e comandando as ações estratégicas, não era menor que as expressas frente a uma realidade de explícita incapacidade das agências estatais, a partir da implementação de políticas para domar a crise. O impasse, dessa forma, também se verifica no plano da teoria. Para Oliveira, a saída, em busca de um caminho teórico capaz de alicerçar mudanças estratégicas, passa por redefinições de posições quanto ao papel do Estado no processo sócio-político. Os impulsos nessa direção fogem da dicotomia Estado interventor ou regulação social pelos mercados. Rejeita o caráter de classes do Estado, mas não assume o princípio liberal dos mercados auto-regulados como organizador da sociedade. O Estado não é base do processo organizativo social, mas ocupa lugar no processo de decisão: “...não se

privilegia nem se põe o Estado no centro como eixo analítico predominante. Busca-se, ao contrário, uma identificação com os que o encaram como uma instância a mais entre as participantes no processo decisório.” (Idem, *ibidem*, p. 205).

A concepção que passa a se firmar mantém o Estado distante, não apenas, das posições que preservam a visão do caráter de classes do Estado, como também com a visão liberal de um estado mínimo, para caracterizá-lo como parte de um “...‘sistema político’ penetrado por amplo e interdependente jogo de interesses”, conclui Oliveira (Idem, *ibidem*, p. 206).

Concebido como parte de um sistema político, permeado por interesses e em interação com outras instituições, o Estado passa a compor uma matriz institucional sem que o seu lugar seja nitidamente explicitado: “Uma instância a mais entre as participantes no processo decisório”, como afirma Oliveira (p. 205). A rigor, não se sabe mesmo do que estão falando quando se faz referência ao Estado, já que é tomado como o governo ou como o setor público. Entretecido num ambiente pouco definido conceitualmente, sobressaem as funções que o Estado, como uma instituição dentre outras, deve cumprir para atingir objetivos determinados: resguardo do direito de propriedade, redução dos custos de transação, ajuda na definição de prioridades frente a recursos limitados, redefinição de preços relativos, entre outras.

Dada essa redução teórica, o Estado pode ser acolhido pela teoria neoclássica, com a sua intervenção sendo traduzida como subsidiária e necessária. Com ação voltada para as funções, o Estado não só supre as falhas do mercado, como a ele se adiantando, o exime de apresentar seus limites.

O mesmo movimento que leva a limitar a ação do Estado faz emergir a defesa das liberdades como fundamental para atender à idéia de bem-estar dos indivíduos.

As estratégias do Banco Mundial são também permeadas de influências do pensamento que, ao apresentar políticas para vencer a pobreza, concebe o desenvolvimento como ampliação das liberdades. Liberdades referenciadas na filosofia moral e política de Rawls e no espaço entre a filosofia política e a definição de políticas sobre o qual Sen sustenta diretrizes para nortear políticas de desenvolvimento. Embora possa ser apontada diferença no lugar em que as liberdades estão colocadas na obra destes autores, como já se destacou, ambos a têm como fundamental para atender à idéia de bem-estar.

Tomado abstratamente, o liberalismo clássico se anuncia como o querer da liberdade e da igualdade dos indivíduos perante as leis, dado que são todos sujeitos de direitos. Concretamente, diante dos fatos, este enunciado não se verificou. A liberdade e a igualdade nunca compuseram uma equação cuja resolução resultasse em compatibilidade entre estes dois termos. Em outras palavras, a anunciada liberdade dos indivíduos não conseguiu se impor ante os esquemas de dominação e exploração montados sob a vigência e a defesa da propriedade privada.

O liberalismo social-democrata tem em conta esta realidade: reafirma o princípio da liberdade, mas já o dissocia da igualdade para todos. É o que se pode verificar quando Rawls afirma que a igual liberdade não implica em eliminação das desigualdades, ou quando Sen anuncia que a igualdade, diferente das liberdades, não pode ser universal, já que a igualdade em um espaço acaba por justificar a desigualdade em outro. Mas também sabem os social-democratas liberais que, sob o arbítrio da liberdade, as desigualdades sociais têm-se multiplicado ao longo dos tempos, não sendo possível ignorá-las, portanto.

A forma de abordar as desigualdades que se expressam como questão social no capitalismo, segundo a perspectiva seniana, está centrada na distribuição desigual de capacidades entre os indivíduos. Trata-se, então, de mobilizar recursos para potencializar os funcionamentos e as capacidades individuais. Sem questionamentos sobre como socialmente

estas desigualdades foram produzidas, nem esboçar qualquer formulação propugnando o seu fim, a proposição seniana recai sobre a promoção de políticas reparadoras inspiradas no princípio da equidade, mas sem propor uma ação distributiva mais ampla. O Estado, segundo esta forma de enfrentar a questão social fica desobrigado de atender às necessidades da reprodução social como um princípio universal.

As políticas focalizadas, embora tomadas como necessárias, não constituem o cerne do desenvolvimento, do bem-estar. Na ótica seniana, para alcançar o estágio de desenvolvimento o mais importante é ampliar as liberdades.

Não constitui uma novidade que autores identificados com a concepção econômica neoclássica, na discussão sobre o desenvolvimento econômico, reafirmem o mercado, sob a coordenação dos preços, como a instituição que melhor proporciona a alocação de recursos escassos. O que causa estranheza, à primeira vista, é que nas recomendações do autor, a intervenção de outras instituições, necessárias à formação do consenso, apareça, sem se constituir, num condicionamento externo ao funcionamento eficiente do mercado.

#### **4. MARCOS DA NOÇÃO, DA MENSURAÇÃO E DA ADMINISTRAÇÃO DA POBREZA**

O tema pobreza é recorrente na literatura que trata do progresso das economias capitalistas. Toda vez que um determinado modelo de desenvolvimento encontra a sua crise, ficando mais expostas as suas mazelas, uma nova guerra à pobreza é declarada. O trato do tema pobreza permite a identificação de uma cronologia, onde é possível identificar rupturas nas concepções de desenvolvimento e pobreza. A década de 1990 é um desses momentos. A crise instaurada na economia mundial a partir de meados dos anos 60, que já havia reaberto o debate internacional sobre o desenvolvimento, atravessadas mais de duas décadas, recoloca em pauta a noção de desenvolvimento, agora integrada com a questão da iniquidade. Diante da constatação de que o número de pobres nas regiões menos desenvolvidas havia aumentado no decorrer dos anos 80, resultado da implementação dos planos de ajustes que rebatiam sobre realidades estruturalmente desiguais, começa a insinuar-se no discurso das organizações de cooperação internacional uma espécie de inversão da equação proposta pelos modelos de desenvolvimento em voga a partir do pós-guerra, aquela que afirmava que primeiro era preciso crescer para depois distribuir, pela proposição que a própria luta contra a pobreza poderia ser uma arma para a retomada do crescimento e, provavelmente, mover a sociedade em direção ao desenvolvimento.

Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, lançados anualmente pelo Banco Mundial e os Relatórios de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, assim como os de responsabilidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, no âmbito das Américas, a partir de 1990, trazem a temática desenvolvimento e pobreza como eixo principal. Igualmente revelador da importância desses temas para a constituição de uma agenda envolvendo desenvolvimento e pobreza são as conferências mundiais e regionais realizadas no decorrer da década sob o patrocínio das referidas instituições<sup>11</sup>. Todos estes eventos são momentos especiais de divulgação de noções e de percepção social da pobreza, contextualizada, por um lado, pela crítica a um modelo de desenvolvimento tomado como fracassado, inadequado para lidar com questões da atualidade e responsável pela crise e, por outro lado, por noções de crescimento e desenvolvimento qualificado como humano, sustentável ou social.

Ao interesse pela temática da pobreza corresponde igual empenho em construir indicadores que quantifiquem, categorizem e agreguem os pobres, de forma não só a identificá-los, como também respaldar o desenho das políticas orientadas para o combate à pobreza. Já se adianta que, longe de ser uma tarefa circunscrita a procedimentos que possam

---

<sup>11</sup> Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, divulgados anualmente, agendam, para os governos nacionais, os temas que são de interesse do Banco Mundial. Na área de interesse desta tese, a partir de 1990, o Banco pôs em pauta os seguintes temas: Pobreza (1990); Desenvolvimento (1991); o Estado num Mundo em Transformação (1997); A Luta contra a Pobreza (2001); Instituições para os Mercados (2002). Além dos relatórios temáticos, as diversas Organizações da Cooperação Internacional utilizam instrumentos tais como: as conferências e encontros nacionais e internacionais; intercâmbios técnicos com instituições públicas e da sociedade civil, para elaboração e avaliação de projetos, cujo escopo é previamente definido pelas instituições financiadoras e acompanhada por consultores internacionais; contratação e manutenção como consultores de técnicos originários dos países periféricos ligados a instituições diversas ou inseridos profissionalmente em órgãos do governo; assessoria técnica e financiamento de projetos de organizações não governamentais, sejam projetos próprios da instituição, seja a realização de estudos de interesse das instituições internacionais; concessão de bolsas de estudos para formação no exterior (não raro, os técnicos formados sob esse regime, ao retornarem aos países de origem passam a fazer parte do *staff* dos seus governos); financiamento de projetos sociais que estejam de acordo com as diretrizes das instituições responsáveis pelo financiamento; eleição e difusão, no âmbito internacional, das *best practices*, em geral, eleitas entre as práticas orientadas para público alvo, este por sua vez eleito por agendas das instituições internacionais; serviços e apoio técnico às recentes reformas do Estado, em particular no que diz respeito à educação e previdência social; participação de consultores internacionais nas discussões pertinentes aos rumos das políticas econômicas a serem implantadas nos países da periferia, seguidas de monitoramento na

ser considerados como meramente técnicos, a elaboração e a escolha de um indicador dessa natureza reveste-se de conteúdo político, pois, tanto pode contribuir para ocultar como para revelar aspectos da realidade.

#### 4.1 DA FILANTROPIA AOS DIREITOS

Escobar (1996) assinala como importante destacar as rupturas verificadas na concepção e na aplicação de políticas de combate à pobreza. A noção de pobreza, tal como concebida na atualidade, coincide, segundo este autor, com o surgimento do capitalismo na Europa, com o primeiro rompimento acontecendo durante o século XIX, a partir da vigência da primeira Revolução Industrial que, ao mesmo tempo em que inaugura um tipo de desarticulação do tecido social, fez emergir as instituições que passaram a assistir aos pobres.

Para Escobar:

La transformación de los pobres en asistidos tuvo profundas consecuencias. Esta 'modernización' de la pobreza significó no sólo la ruptura de las relaciones, sino también el establecimiento de nuevos mecanismos de control. Los pobres aparecieron cada vez más como un problema social que requería nuevas formas de intervención en la sociedad (ESCOBAR, 1996, p.53).

A análise das condições de vida é parte de estudos sobre a história social a partir da emergência do capitalismo na Europa. (POLANYI, 2000; ENGELS, 1975; CASTEL, 1998; HOBBSBAWM, 1977). Da liquidação do cultivo comunal, ao cercamento dos campos, passando pela transformação do artesanato em manufatura até a organização da produção na grande indústria, mudam as condições de trabalho e de vida de parte substancial da população, revelando uma nova questão social. Seguindo a cronologia proposta por Escobar,

---

implementação das mesmas; e concessão de empréstimos sujeito às condicionalidades definidas pelas organizações financiadoras.

o século XIX figura na história social como um dos momentos de ruptura no trato da pobreza. A dinâmica da economia inaugurada com a Revolução Industrial antes de eliminar a pobreza, com a ampliação da demanda por força de trabalho para mover as máquinas, trouxe à tona uma forma de pobreza até então desconhecida: “industrializada e urbana” no dizer de Hobsbawm (1977). Da grande revolução no modo de produzir com a predominância do uso de máquinas, não só surge o proletariado, como também o novo pobre. Surge uma pobreza que já não decorre do atraso, mas do progresso. Progresso contraditório, que fez crescer a produção, as cidades com áreas industriais, sem que o planejamento, a supervisão e os serviços mais elementares da vida em grandes aglomerações mantivessem o mesmo ritmo.

Nesse ambiente, laços sociais antigos já desfeitos, o desenvolvimento urbano significou gigantesco processo de segregação de classes, com os trabalhadores pobres sendo empurrados para as grandes concentrações de miséria, alijados dos centros de governo e de negócios e das novas áreas residenciais da burguesia. É no espaço urbano dividido que se explicitam as cenas povoadas por trabalhadores desempregados ou com nenhuma estabilidade no emprego, pela proliferação da promiscuidade que atravessa os sexos e as idades, da embriaguez, bem como da total ausência de higiene, causa de endemias e toda sorte de violência.

Nas fábricas a ambiência não era diferente, a insalubridade ceifava vidas, os espaços apinhados de crianças, mulheres e homens jovens – mais dóceis para a implantação da disciplina fabril e mão-de-obra mais barata para alimentar os lucros - submetidas a longas jornadas, em troca de um salário que só precariamente atendia às condições de reprodução da força de trabalho.

A crescente pauperização revelou que a evolução da produção e a integração da população ao aparelho produtivo não eliminam a pobreza. É este aparente paradoxo que alimentou o debate entre Marx e Malthus em torno da população.

À crescente pobreza correspondeu reação, desde as ações individuais, tentativas de fugir do destino ou de garantir a subsistência imediata – crimes, roubos, quebra de máquinas – até as lutas coletivas a partir de organizações operárias, reivindicativas de novas regulações para a questão social, como manifestações que questionavam a propriedade privada como instituição que mantinha as desigualdades.

A Revolução Industrial, tanto no que se refere à passagem para uma estrutura de produção em base industrial como seus efeitos sociais, até as primeiras décadas do século XIX, segundo Hobsbawm, era fenômeno tipicamente inglês, com poucas repercussões em outras partes. Assim, não é sem razão que tenha sido a Inglaterra o primeiro país que garantiu um conjunto de instrumentos regulatórios que viessem dar conta da gestão político-administrativo desse mal social. O aparato legal constituído pela sociedade inglesa é amplo o suficiente para abarcar desde políticas públicas, filantrópicas e administrativas, que não só discriminou a pobreza como ofereceu suporte legal para a constituição do mercado de trabalho adequado ao capitalismo industrial. Ao mesmo tempo, assegurou que a acumulação de capitais e a formação dos mercados não seriam inibidas, como também se antecipou aos anseios da igualdade, a ameaça maior, que começa a se manifestar no meio dos pobres.

Até as primeiras décadas do século XIX, já avançada a Revolução Industrial, a Inglaterra debatia-se com o dilema entre as vantagens de formação de um mercado de trabalho com mão-de-obra livre das amarras paroquiais e nacionalmente disponível e a destruição de laços sociais vigentes. Para Polanyi, a vigência da Speenhamland Law que, em nome do *direito de viver* mantinha sistema de abono em forma de aditamento aos salários no campo, mas que chegou a se estender a alguns distritos manufatureiros, ao estabelecer uma renda mínima independente dos proventos de cada trabalhador, constituiu-se num empecilho à implantação de um mercado de trabalho competitivo, já reclamado pelo capitalismo industrial. Com renda mínima garantida, os trabalhadores desinteressavam-se em atender às expectativas

dos empregadores, resultando no declínio da produtividade do trabalho, que, chegando ao nível do trabalho indigente, oferecia ao empregador munição para não elevar os salários além da tabela estipulada pela lei. Além disso, embora o direito ao abono fosse restrito ao trabalhador empregado, na prática, tornou-se geral, já não permitindo a distinção entre o empregado e o desempregado. Daí que,

Sob a *Speenhamland Law*, a sociedade se debatia entre duas influências opostas: a que emanava do paternalismo e que protegia a mão-de-obra dos perigos de um sistema de mercado, e a que organizava os elementos da produção, inclusive a terra, sob um sistema de mercado, afastando a gente comum do seu status anterior, compelindo-a a ganhar a vida oferecendo seu trabalho à venda enquanto, ao mesmo tempo, privava esse trabalho do seu valor de mercado. Criava-se uma nova classe de empregadores, mas não se podia constituir uma classe correspondente de empregados (POLANYI, 2000, p. 102-103).

A remoção desse obstáculo só ocorreu nos anos 30 com a aprovação da *Poor Law Amendment*, em 1834. Era o início da transição para a implantação do mercado de trabalho competitivo, com a proletarianização da força de trabalho e a abolição do *direito de viver*, que também rompeu os limites da aldeia. Já influenciados pelas idéias de Malthus os parlamentares reconhecem que a filantropia, medida legal contra a pobreza, já alimentava o próprio mal que desejava combater. Novamente a estratificação social do país foi alterada. A *New Poor Law* aboliu qualquer proteção para os trabalhadores aptos que não conseguiam colocação, exceto a possibilidade de acesso ao trabalho nas *workhouses*, concebidas para desencorajar os “miseráveis a buscar refúgio contra a morte por fome” (MARX, apud. DUAYER e MEDEIROS, p. 242). Os que não conseguiam emprego passaram a ser assistidos por um sistema de cobertura nacional e mantido a partir da mobilização de fundos públicos. De imediato, as condições de vida dos trabalhadores deterioraram-se ainda mais, quando comparadas ao período de vigência da *Speenhamland*, exigindo a permanência dos albergues para os atingidos pelo desemprego e pela fome. A *New Poor Law* aboliu a categoria geral dos pobres, o “pobre honesto” ou “pobre trabalhador”, o que leva Polanyi a afirmar:

Os pobres anteriores se dividiam agora em indigentes fisicamente desamparados, cujo lugar era os albergues, e trabalhadores independentes que ganhavam sua vida com o

trabalho assalariado. Isto criou uma categoria de pobre inteiramente nova, o desempregado, que fez sua aparição no cenário social. Enquanto o indigente deveria ser atendido por uma questão de humanidade, o desempregado não deveria ser assistido, em favor da indústria”. Não importa que o fato que o trabalhador desempregado não era responsável pela sua própria sorte. O ponto não era se ele podia ou não encontrar trabalho, caso tentasse, mas que o sistema salarial sofreria uma derrocada, atirando a sociedade na miséria e no caos, a não ser que ele se sentisse ameaçado pela fome, tendo como alternativa apenas o detestado albergue. Reconhecia-se que isto significava castigar um inocente, mas a perversão da crueldade consistia precisamente em emancipar o trabalhador com o objetivo concreto de fazer da fome uma ameaça efetiva de destruição. [...] assim, fechando as portas aos excedentes que se encontravam agora aprisionados dentro dos limites do mercado de trabalho, o governo se colocou sob um estatuto que negava a si mesmo, pois [...] fornecer qualquer assistência às vítimas inocentes passou a ser uma “violação dos direitos do povo” por parte do estado (Idem, *ibidem*, p. 262-263).

Estas palavras, além de confirmar a importância das mudanças no sistema de regulação para a constituição do mercado de trabalho, ressaltam a direção liberal sob a qual essas mudanças foram implementadas. O resultado, segundo Polanyi, é o horror, por parte do trabalhador, à assistência pública, a desconfiança na ação do Estado, a insistência na respeitabilidade e na auto confiança que permaneceram como características do trabalhador britânico durante gerações. Foi este arranjo que manteve o território inglês livre, por mais de cem anos, das convulsões revolucionárias que abalaram outras partes do continente europeu. Operou-se, assim, uma adequação das instituições ao tempo do capitalismo industrial (Idem, *ibidem*, p. 263).

A Revolução Industrial, como já se apontou, não se fez presente fora da Inglaterra de forma expressiva, o que leva Castel (1998) a assinalar que nada disso aconteceu na França da primeira metade do século XIX. Não havia neste país, nessa época, as mesmas condições materiais nem políticas encontradas na Inglaterra. A grande indústria na França era apenas uma promessa que só viria a se concretizar entre o final do século XIX e o início do século XX. Baseado na pequena empresa familiar, urbana em alguns casos, mas predominantemente rural, o pauperismo, nesse ambiente, não se generalizou nas cidades como verificado no país vizinho. Esta característica da industrialização francesa, por sua vez, não rompeu tão fortemente com os padrões de regulação pré-industrial como ocorrera em terras inglesas (CASTEL, 1998, p. 294 e seguintes).

Igualmente importante, para a definição do padrão de regulação que vai vigorar na França, são as condições políticas. A recomposição das instituições políticas depois de 1848, sob a regência liberal, orientou o sentido da intervenção com vista a afastar o risco da dissociação social.

Seguindo com Castel, observa-se que a definição da política social na França foi guiada pela seguinte diretriz: insistência em não tornar a política social uma política pública, derivada de direitos e, em consequência, construí-la fora do âmbito do Estado. Preocupados em afastar os efeitos mais devastadores do desenvolvimento econômico, os formuladores das políticas, em sua grande maioria inspirados por princípios cristãos, definem as políticas a partir de intervenções em três planos:

[...] a assistência aos indigentes por meio de técnicas que antecipam o trabalho social no sentido profissional do termo; o desenvolvimento de instituições de poupança e de previdência voluntária que apresentam as premissas de uma sociedade segurancial; a instituição da proteção patronal, garantia da organização racional do trabalho e, ao mesmo tempo, da paz social (Idem, *ibidem*. p. 319).

Tutela, proteção, capacidades e autoridade social, são as diretrizes para sustentação de um plano para governar as classes inferiores. Uma resposta ao mesmo tempo política e não estatal, como afirma Castel. Vão-se constituindo novas tutelas para inserir os trabalhadores no tecido social.

Tomando-se o exemplo dos dois países cujas economias estão entre as mais desenvolvidas no século XIX, pode-se dizer que, no decorrer da primeira metade do século XIX, os pobres foram tratados com o rigor da lei e pelas filantropias conduzidas por múltiplas motivações.

Do exemplo tomado desses dois países cujas economias desenvolveram-se de forma mais sintonizada com o progresso a partir da indústria, observa-se, com Hobsbawm, que a Revolução Industrial é um fenômeno marcado por desigualdades espaciais. Já avançada a segunda metade do século XIX o sistema de indústrias não era uma realidade em todo o

continente europeu. Convivia, em muitas partes, com a produção artesanal e caseira. A diferenciação interna do setor industrial ainda era pouco desenvolvida, com apenas a indústria da Inglaterra já tendo constituído, de forma significativa, a sua secção de máquinas para produzir outras máquinas. Esta situação se traduz numa questão social também diversificada, o que não obstrui, em linhas gerais, a possibilidade de captar as suas principais tendências.

Num mundo do trabalho tão diversificado, com nuances que só vão sendo explicitadas a partir dos avanços no próprio capitalismo e das reacções implementadas pelos trabalhadores, Hobsbawm (1977b) adverte que não se pode falar dos trabalhadores como uma categoria única. Nem mesmo os pobres poderiam ser tomados como um todo indiferenciado. Entre o artesão bem pago e com alguma estabilidade e a grande massa de trabalhadores famintos havia uma distância que não se traduzia apenas na diversidade de rendas auferidas. Mas a diferenciação verificada, ainda não era suficiente para que não se sentissem “unidos através de um sentido comum do trabalho manual e da exploração, e, de forma crescente, pelo destino de serem operários.” (Idem, *ibidem*, p. 235).

A linha de demarcação podia não ser cortante, mas logo no início da segunda metade do século, com o capitalismo “liberal estável e florescente”, época em que as organizações operárias já se faziam presentes, vão se consolidando melhores condições de disputas coletivas com parte dos trabalhadores, com repercussões positivas nas condições de vida. Esta situação resultou em diferenciação entre os trabalhadores, como afirma Hobsbawm: “uma fissura, portanto, apareceu dentro daquilo que se transformava, de forma crescente, na ‘classe operária’. Ela separava os ‘trabalhadores’ dos ‘pobres’, ou de outra forma, ‘os respeitáveis’ dos ‘sem respeito’.” (Idem, *ibidem*, p. 236).

Ambas as instituições – as leis e as filantropias – mostraram-se incapazes de resolver a contento as ameaças da desintegração social, como também de atender às aspirações dos pobres. O *direito de viver*, motivação que justificava a filantropia, há muito já

apontava seus limites: não respondia à vulnerabilidade própria da condição operária. Emerge, assim, a noção de direito, primeiro ao trabalho, e a sua extensão aos que ficaram desempregados involuntariamente, aos acidentados, aos atingidos por doenças, aos velhos... Direito é noção que surge da capacidade do movimento dos trabalhadores de articular suas lutas com questões mais amplas, mas também da visão de empregadores que se adiantavam à radicalização das lutas por igualdade e da capacidade do Estado em administrar conflitos divergentes. Nessa direção, vai-se implementando um conjunto de leis de proteção ao trabalho, aos trabalhadores que perderam emprego e aos que já não podiam trabalhar, que ao tempo em que vai desresponsabilizando a esfera privada de cuidar dessas questões no âmbito individual, passa a responsabilidade da proteção social à esfera do Estado.

Esse trânsito, da proteção individual para a proteção social patrocinada pelo Estado, perpassa o século XIX e boa parte da primeira metade do século seguinte, e só se completa, como concepção, na conjuntura do pós Segunda Guerra. Percurso longo e permanentemente tenso que exigiu debelar crenças e práticas, submissão de alternativas revolucionárias, regulação dos mercados e a assunção do Estado como instituição central para conduzir a estratégia de busca e zelo do consenso, centrado na harmonia de interesses entre capital e trabalho:

Que fique claro, principalmente, que tal emergência de um terceiro (o que não significa de um árbitro imparcial) supõe que se realizem duas séries de condições preliminares. Primeiro, que se afrouxe o tornilho da proteção, em outros termos, que se torne evidente a incapacidade dessas redes de regulações morais para comandar a vida e as aspirações das “classes inferiores”: lenta maturação, durante todo o século XIX, de pólo de resistência à concepção da ordem social definida pelos notáveis. Mas foi preciso também, e ainda, que a alternativa propriamente revolucionária da inversão radical da relação de dominação fosse vencida, ou pelo menos suspensa: a mudança social não vai ocorrer pela substituição de uma hegemonia por outra. O Estado social supõe e contorna, ao mesmo tempo, o antagonismo de classes (CASTEL, 2002, p. 346-347).

Em largos traços, e centrada na questão pertinente a esta pesquisa, podem-se destacar três aspectos que marcam a consolidação do social regulado pela noção de direitos: o primeiro diz respeito à fixação do trabalhador ao emprego, como um antídoto a uma

associabilidade que era preciso erradicar; o segundo refere-se ao repasse de parte da produtividade para os operários, estabelecendo um patamar de salário que vai permitir que estes passem a figurar não apenas como trabalhadores, mas também como consumidores; e o terceiro refere-se ao acesso que os operários passam a ter aos serviços públicos a partir da montagem de um complexo sistema de proteção e segurança levado a cabo pelo Estado. Sob este regime, parte dos trabalhadores é engajada num padrão de reprodução da vida predominantemente dominado por mercadorias, em especial dos bens de consumo duráveis.

O trabalhador disponível, mas não integrado ao processo produtivo, segundo a noção de direitos universais, também deveria ser contemplado. O Estado Providência, feição de Estado mais próxima do estatuto da cidadania, buscava responder a exigência da universalização dos direitos: admitir os direitos sociais na concepção de direito que já incorporava os direitos civis e os direitos políticos. A efetivação de políticas públicas provedora de serviços de educação, saúde, previdência social em caso de doença, velhice, morte de arrimo de família e desemprego involuntário era o intento. Este elenco de medidas pode ser completado com o seguro-desemprego, que não integra o trabalhador à produção, mas não o exclui de algum nível de consumo. Desigualdades sem exclusões, conforme o estatuto da cidadania.

A combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento social encontra seu limite nos anos 60, quando a crise da economia mundial passa a questionar esta coexistência, e os capitalistas e o Estado em suas instâncias nacional ou supra nacional passam a privilegiar outros arranjos e outras interpretações da realidade social, como se observará na parte final deste capítulo.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> No período entre o fim da Segunda Guerra e o final dos anos 70, o debate em torno da pobreza deixa de estar referido às populações dos países centrais, para centrar-se nos países da periferia. A pobreza, nesse momento, já não atinge grande contingente da população dos países industrializados. Passa-se assim, a prescindir de um discurso específico sobre a pobreza para esta parte do mundo, como ocorreu no período anterior. A problematização da pobreza passa a constituir as políticas que tratam do desenvolvimento, ou do

#### 4.2. ALGUNS APORTES SOBRE POBREZA, CLASSES SOCIAIS E CIDADANIA

O crescimento do número de pobres ao lado do desenvolvimento das forças produtivas na magnitude implementada pelo capitalismo industrial motivou o surgimento de grande número de investigações que não só procuravam traçar diagnósticos, como propor terapias que viessem debelar o “mal social”. Assim, antes que se passe à apresentação da abordagem atual da pobreza, abre-se espaço para as abordagens de Karl Marx, centradas nas classes sociais e de T. H. Marshall, desenvolvendo a noção de cidadania, cujas contribuições deixam conseqüências divergentes, vale sublinhar, mas que colaboram para cumprir o argumento proposto por esta tese.

A maior parte dos estudos sobre a pobreza destaca aspectos relacionados com carências, onde o pobre aparece como o indivíduo a quem falta algo: emprego, renda, educação, saúde, moradia etc. A pobreza, tomada como *um estado*, permite que se distinga o pobre como *aquela que não tem, aquele a quem falta algo*. Este tipo de abordagem distingue os pobres pelas carências, pelas faltas. Na condição de carentes, os pobres são observados, classificados, quantificados e comparados com outros grupos, a partir de critérios diversos

---

subdesenvolvimento de muitas nações. A geopolítica que ordena o mundo a partir do segundo pós-guerra traz embutida uma noção de pobreza. O foco, desta feita, desloca-se do indivíduo para evidenciar a pobreza das nações. Mais do que distinguir os pobres, é a integração dos espaços que passa a estar em questão. A problematização da pobreza a partir desse momento passa a estar vinculada ao tema do desenvolvimento dos países que não chegaram a se industrializar. A imagem do globo terrestre dividido em três mundos, as nações industrializadas livres, nações comunistas e nações pobres, correspondendo a um Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos, respectivamente, articula a representação geopolítica que orientará a política internacional nas décadas seguintes. O destino do mundo não industrializado passa a ser motivo de negociações internacionais sob o monitoramento de instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial e das organizações que compõem as Nações Unidas.

como renda, nível educacional, ocupação, entre outros, podendo definir um contínuo de diferenças sem que se apresentem a origem e os porquês de tantas desigualdades.

Não há em Marx um estudo específico sobre a pobreza, mas é possível extrair da sua concepção de organização da produção e da distribuição próprias do capitalismo, como da definição das classes sociais, uma explicação de porque a pobreza não é suprimida mesmo sob condições de desenvolvimento espetacular das forças produtivas, como ocorreu no advento da Revolução Industrial.

Para Marx, a forma que assume a repartição social tem suas origens na posição das classes sociais no momento da produção. Este momento, ao tempo que define uma relação entre proprietários de meios de produção e proprietários de força de trabalho, também define relações entre apropriadores e produtores que já fornece limites e possibilidades de cada classe no seu próprio âmbito.<sup>13</sup> A produção social, assim, define relações entre as classes e o lugar que cada uma classe assume no amplo modo de vida definido a partir das relações de produção sob o domínio do capital.

Na produção são fincadas as balizas, podendo haver alguma mobilidade circunscrita aos seus limites. A intensidade da exploração, com aumento da jornada de trabalho, por exemplo, ao traduzir-se em mais valia, constitui-se num expediente de empobrecimento. Numa outra variação, a da relação de exploração, estabelecida sobre o aumento da mais-valia relativa e com maior repasse para os trabalhadores, a mobilidade pode

---

<sup>13</sup> Atender a uma consideração mais ampla dos limites e das possibilidades de cada classe e das relações entre as classes envolve contemplar não só as relações que sobressaem das relações entre “expropriadores e produtores”, no momento da produção, como ir além e incorporar “o sentido e mediações por onde as relações de produção estabelecem ligações entre pessoas que, mesmo ocupando posições semelhantes nas relações de produção, não estão na realidade reunidas no processo de produção e de expropriação.” WOOD, 2003, p. 89). Extrapola aos limites desta pesquisa chegar à definição da “classe em si”, como dizia Marx, mas não atentar para esta questão pode significar cair na armadilha de conceber as classes sociais apenas pela ótica da produção, abrir espaço para justificar teorias que se firmam pela ótica da estratificação, de onde se quer fugir, para possibilitar a crítica às visões de pobreza que, mesmo usando o termo classes, não alcançam a distinção entre classe e desigualdade.

mover-se em outra direção. Mas, salvo as exceções, os limites já haviam sido postos, para um lado ou para o outro.

Mesmo quando se tenta separar a distribuição da produção, fazendo crer que a distribuição define a produção, numa relação de primazia daquela sobre esta, Marx afirma:

Em relação ao indivíduo isolado, a distribuição aparece naturalmente como uma lei social, que condiciona sua posição no interior da produção, no quadro da qual ele produz e que precede portanto a produção [...]

Considerando as sociedades na sua totalidade, a distribuição, de um outro ponto de vista, parece preceder à produção e determiná-la - a bem dizer como um fato pré-econômico. [...]

Na sua concepção mais banal, a distribuição aparece como distribuição dos produtos e assim como que afastada da produção, e, por assim dizer, independente dela. Contudo, antes de ser distribuição dos produtos, ela é: primeiro, distribuição dos instrumentos de produção, e, segundo, distribuição dos membros da sociedade pelos diferentes tipos de produção, o que é uma determinação ampliada da relação anterior. (Subordinação dos indivíduos a relações de produção determinadas). A distribuição dos produtos é manifestamente o resultado dessa distribuição que é incluída no próprio processo de produção, cuja articulação determina. Considerar a produção sem ter em conta essa distribuição, nela incluída, é manifestamente uma abstração vazia, visto que a distribuição dos produtos é implicada por essa distribuição que constitui, na origem, um fator de produção (MARX, 1982, p 11-12).

A reprodução social, segundo tal perspectiva, não é regida pela esfera da distribuição, mas é determinada pela produção e pela distribuição, numa interação continuada e ampliada.

Em outra passagem, quando trata do exército industrial de reserva, conceito utilizado pelo autor para entender a miséria no capitalismo industrial, a pobreza não aparece como um fenômeno isolado, mas decorrente da lógica da expansão capitalista fundada no desequilíbrio.

A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao ativo de trabalhadores, tanto mais maciça e superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício do seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior seu pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista (MARX, 1982, p. 209).

O movimento de acumulação de capitais, segundo Marx, gera uma população excedente relativa, decorrente de variações periódicas no processo de acumulação, da repartição entre diferentes esferas da produção, ou mesmo da evolução do processo de produção. Esta afirmação se contrapõe à visão de Malthus sobre a população excedente, que seria resultado do crescimento excessivo da população trabalhadora. Para este autor, a situação dos trabalhadores decorria do mau hábito que tinham os pobres de se reproduzirem à frente do crescimento dos meios de subsistência. O limitado crescimento da produção de alimentos, defendia Malthus, impunha aos pobres não gerar novos filhos, sob pena de acelerar a procriação da pobreza. Já para Marx, o assustador estado de vida desses trabalhadores resultava da própria trajetória da acumulação de capitais.

A contribuição de Marx ao tema da pobreza se estende à crítica de como “a burguesia inglesa, juntamente com seu governo e sua imprensa”, entendem o pauperismo. Impossibilitadas de enxergar a pobreza como resultado das relações sociais de produção, em especial em suas manifestações na indústria moderna, a tomam como uma questão política, decorrente de falhas na administração. Sob esse ponto de vista, atender ao propósito de eliminar a pobreza corresponderia implementar medidas que preenchessem as fendas deixadas pela inadequada administração das políticas públicas. As correções, como visto, centravam-se nas leis que definiam os estatutos do trabalho e da beneficência.

A despeito de todas as medidas administrativas, que não se limitavam à Inglaterra, mas à Alemanha, à França, o mal social expresso no pauperismo só fazia crescer, o que leva Marx a afirmar da impossibilidade de se descobrir a causa dos males sociais nas falhas da administração como querem os políticos:

Desde um ponto de vista político, o Estado é a organização da sociedade não são duas coisas distintas. O Estado é a organização da sociedade. Quando chega a reconhecer a existência de abusos sociais, o Estado os atribui seja a leis naturais, fora do alcance das forças humanas, seja à vida privada, que lhe é independente, seja a disfuncionalidade da administração, dele dependentes (MARX, apud, DUAYER e MEDEIROS, p. 244).

E completa, ressaltando a natureza contraditória do Estado, e que marca suas políticas:

A contradição entre, por um lado, o caráter e a boa vontade da administração e, por outro, seus meios e capacidade, não pode ser superada pelo Estado sem que este se supere a si mesmo, posto que o Estado se baseia nesta contradição. O Estado se baseia na contradição entre a vida pública e privada, entre os interesses gerais e os particulares. Por essa razão, a administração tem que se limitar a uma atividade formal e negativa toda vez que seu poder acaba onde começa a vida civil e seu trabalho (MARX, apud, DUAYER e MEDEIROS, p. 244).

A concepção de Marx sobre o capitalismo industrial, de onde se pode extrair uma visão sobre a pobreza, não foi a única a se expressar no longo trajeto das lutas políticas visando ao equacionamento da questão social posta pelo capitalismo industrial. Igualmente importante e influente na condução de lutas sociais, embora filiada a uma outra interpretação do modo de produção capitalista e de resolução da questão social, foi a concepção de cidadania, que partindo da noção liberal de direitos, reivindica a sua extensão a todos os indivíduos.

Da necessidade de incorporação dos direitos sociais na discussão da questão social, emerge a noção de cidadão característica do capitalismo industrial. A emergência dos direitos nessa fase do capitalismo, aparece, por um lado, em oposição à visão que toma o indivíduo pobre a partir de elementos negativos, do ponto de vista da ordem social vigente e, por outro lado, põe em questão a noção de classes sociais.

Segundo Marshall (2002), no século XIX, os direitos sociais ainda não figuravam como integrantes do *status* de cidadania. O pobre, assim, era objeto tratado por leis e políticas específicas que o discriminavam no conjunto da cidadania. Até este momento, apenas os direitos civis e políticos eram contemplados, mesmo assim, sem alcançar a todos.

Apreendido a partir de elementos negativos, segundo a ordem social vigente, pode-se dizer que o pobre, nesse contexto, é o indivíduo que não conseguiu ser alcançado pelo

conceito de cidadania. Cidadania como “...um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade.” (MARSHALL, 2002, p. 24).

O conceito de cidadania, na perspectiva que lhe atribui Marshall, constitui um dos pilares para a formulação de políticas sociais que passam a fazer parte da regulação capitalista, num momento em que o crescimento do número de pobres atingia um percentual significativo da população, podendo ameaçar a reprodução sócio-econômica. Marshall não ignora a ameaça, daí o registro da diferença entre os conceitos de classe social e de cidadania. A cidadania, como um *status* concedido aos membros de uma comunidade, firma que “todos que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*.” (2002, p. 24). Já a classe, segundo a perspectiva do autor, traz consigo a idéia da desigualdade: “...é um sistema de desigualdade” (MARSHALL, 2002, p. 24).

Para Marshall o conceito de classe social pode ser apreendido a partir de duas perspectivas, com desdobramentos sobre a sua concepção de cidadania: a classe social como uma instituição em seu próprio direito e a classe como um produto derivado de outras instituições. Na primeira perspectiva,

A classe se assenta numa hierarquia de status e expressa a diferença entre uma classe e outra em termos de direitos legais e costumes estabelecidos que possuem o caráter coercivo essencial da lei. (...) A classe é, por assim dizer, uma instituição em seu próprio direito, e a estrutura total tem a qualidade de um plano no sentido de que se lhe atribuem um significado e uma finalidade e é aceito como uma ordem natural. A civilização, em cada nível, é uma expressão de significado e dessa ordem natural, e as diferenças entre os níveis sociais não equivalem a diferenças de padrão de vida, porque não há nenhum padrão comum pelo qual aquelas podem ser medidas. Nem há direitos – ao menos de alguma significância – compartilhados a ser profundamente perturbador e mesmo destrutivo (ibidem, p. 25).

No segundo ponto de vista, as diferenças de classe não se definem pelas leis e costumes, já que

[...] emergem da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições de propriedade e educação e a estrutura da economia nacional. As culturas de classe se reduzem a um mínimo, de modo que se torna possível, embora, como admite, não inteiramente satisfatório, medir os diferentes níveis de bem-estar econômico por referência a um padrão de vida comum. As classes trabalhadoras, ao invés de herdarem uma cultura distinta conquanto simples, são

agraciadas com uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional (ibidem, p. 25-25).

Os elementos apresentados por Marshall como sustentáculo da sua visão de classe social tornam dispensáveis a noção de trabalho, que distingue o indivíduo do trabalhador, e a de exploração, decorrente da forma que propriedade assume no capitalismo. Difere, portanto, da perspectiva marxiana que tem na propriedade e no valor trabalho os elementos constitutivos do conceito de classe social. A conceituação de Marshall, centrada na perspectiva dos direitos e da noção de bem-estar por referência a um padrão de bem-estar comum, deixa de lado o caráter irreconciliável dos antagonismos que qualificam historicamente a sociedade capitalista e, conseqüentemente, os meios de superá-los. A noção de cidadania quer promover a mudança, mas com estabilidade.

A idéia de cidadania, assim, encontra-se enredada na contradição de constituir um princípio de igualdade e, ao mesmo tempo, não romper com a desigualdade no capitalismo. Na argumentação marshalliana não há contradição. Os direitos civis garantem a autonomia e a liberdade aos indivíduos. E como parte do seu “*status individual*” lhe é facultado o poder de participar na concorrência econômica. O direito de propriedade, por exemplo, “[...] não é um direito de possuir propriedade, mas um direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la, se se puder obtê-la.” (Idem, ibidem, p. 28). O importante é a garantia da liberdade, mesmo que o seu exercício gere desigualdades.

A desigualdade, dessa forma, não é uma categoria estranha ao conceito de cidadania, a questão é que esta, “...embora necessária possa tornar-se excessiva.” (Idem, ibidem, p. 26). Neste caso, cabe a promoção de ações prescritas no estatuto dos direitos sociais,

O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda nominal mínima, ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais (...). Qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo. Tal sistema se assemelha, em sua aparência, a uma versão mais generosa da supressão

de classes em sua forma original. Eleva o nível inferior, mas não limita automaticamente a superestrutura (ibidem, p. 45).

O que a cidadania quer assegurar, segundo Marshall, é o direito de oportunidade. Garantir aos indivíduos os direitos civis, políticos e econômicos, igualando-os civicamente, para que, em igualdade de condições, concorram numa sociedade civil determinada pelas relações de mercado. Percebido apenas como esfera de liberdade, de oportunidades, de escolha e esquecido como espaço de coerção, a distribuição que tem o mercado como ordenador permanece sem ser objeto de questionamento que ultrapasse a ordem geral definida pelo capital. Pode haver, apenas, alguma restrição a essa ordem, mas sempre dentro de limites. A introdução da cidadania, assim, atacou apenas os efeitos das tensões sociais capitalistas, mas não pretende eliminar a exploração.

A disputa pela repartição social dos bens, na arena organizada pelo capitalismo industrial, foi marcada pela tensão entre a perspectiva das classes sociais e da cidadania, com a concepção de cidadania norteando as intervenções políticas e técnicas nos países centrais do capitalismo. No largo período que atravessa o século XIX e chega até o pós Segunda Guerra, com a emergência do Estado Providência, podem-se destacar, na área de interesse desta pesquisa, três aspectos distintivos da administração da questão social sob o estatuto da cidadania: o primeiro diz respeito à fixação do trabalhador ao emprego, como um antídoto a uma associabilidade que era preciso erradicar; o segundo refere-se ao repasse de parte da produtividade para os operários, estabelecendo um patamar de salário que vai permitir que estes passem a figurar não apenas como trabalhadores, mas também como consumidores; e o terceiro refere-se ao acesso que os operários passam a ter aos serviços públicos a partir da montagem de um complexo sistema de proteção e segurança levado a cabo pelo Estado, como uma questão de responsabilidade pública. Mas, é necessário dizer que a vigência do Estado

Providência só foi realidade nos países industriais centrais do capitalismo<sup>14</sup> e que a sua viabilidade, mesmo restrita a esta parte do mundo, só foi plenamente possível no momento em que o capitalismo encontrava-se em seu ciclo virtuoso, sob a coordenação das políticas anticíclicas inspiradas nos ensinamentos de Keynes, que assegurou um padrão de financiamento da economia capitalista. Este padrão de financiamento não se limitou a financiar a própria acumulação de capital, mas se estendeu à reprodução da força de trabalho, inclusive a parte que não se encontrava empregada.

#### 4.3 PARCOS DIREITOS E RETORNO À FILANTROPIA: A NOVA ABORDAGEM LIBERAL DA POBREZA.

O início da década de 90 registrou nova ruptura na noção e na administração da pobreza. Desde a década anterior, o tema pobreza vinha sendo introduzido em documentos de Organizações da Cooperação Internacional e de governos nacionais, mas sem que fossem explicitadas políticas com vista a lidar com a questão. Em 1990, com a divulgação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, sob o título Pobreza, o Banco Mundial inclui o tema em sua agenda. Nesse documento, a instituição atualiza o diagnóstico sobre a situação dos pobres e apresenta diretrizes que devem nortear as intervenções orientadas para a minoração da pobreza. Na oportunidade, o Banco estimou que mais de 1 bilhão de habitantes do mundo em desenvolvimento vivia em situação de pobreza e que a sobrevivência dessas

---

<sup>14</sup> Em comentário ao texto de Marshall, Cidadania e Classe Social, Bottomore (1998) argumenta que o desenvolvimento da democracia substantiva, mesmo nos países desenvolvidos, foi mais irregular do que esperava aquele autor. Como exemplo cita o caso do tratamento dispensado aos trabalhadores imigrantes, que não usufruem os mesmos direitos dispensados aos que, de nascença, pertencem à nação e, como segundo exemplo, aponta que os direitos atingiram desigualmente a condição de gênero, com desvantagem para as mulheres.

peças era garantida por renda equivalente a US\$ 1 dólar por dia (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 1). Diante da magnitude dos números, colocou como desafio para os governos dos países pobres, mas também dos países ricos, dedicar a última década do século à implementação de políticas de combate ou de minoração da pobreza, nas áreas economicamente mais sacrificadas do planeta.

Antes de passar às diretrizes gerais, o Banco reconhece que as medidas implementadas pelos planos de ajustes com vista à obtenção do equilíbrio macroeconômico deixaram seqüelas sociais que se traduziram em aumento da pobreza, mas, argumenta, são efeitos passageiros. Segue reafirmando a importância dos referidos planos, como uma condição necessária para o equilíbrio, sem o qual a situação poderia ter sido mais grave, apenando ainda mais os segmentos da população mais empobrecidos.

Sem renunciar à defesa dos planos de ajustes, o Banco anuncia a necessidade de avançar em direção a reformas estruturais – privatizações, abertura dos mercados, liberalização financeira e reforma do Estado, sobretudo. Bem sucedidas as reformas estruturais, afirmava o Banco, os países pobres teriam condições de retomar os investimentos e, de maneira sustentável, elevar a produção e a produtividade. Mas, até que os resultados dessa nova configuração virtuosa se apresentassem, seria necessário implementar políticas que contribuíssem para aliviar a pobreza.

Ainda que tomadas como passageiras, na vigência das reformas estruturais, o Banco recomenda que os governos não deveriam esperar a volta do crescimento econômico para que as diferenças deixassem de existir. Assim, em paralelo, caberia aos governos atuar na área social, com políticas estrategicamente orientadas de forma a seguir duas grandes diretrizes:

[...] o meio mais eficiente de obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres tem sido a adoção de uma estratégia de dois elementos. O primeiro elemento dessa estratégia é a busca de um modelo de

crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres - o trabalho. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar. O primeiro componente cria oportunidades; o segundo capacita o pobre a tirar proveito das oportunidades (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3).

Ressalta ainda,

[...] dois fatores importantíssimos que determinam a pobreza: o acesso a oportunidades de auferir renda e a capacidade de reação. Se as famílias tiverem oportunidades seguras de usar proveitosamente sua mão-de-obra e se seus membros forem capacitados, instruídos e saudáveis, certamente estará assegurado um padrão de vida mínimo e a pobreza desaparecerá. Se não existirem essas oportunidades e se o acesso aos serviços sociais for limitado, o padrão de vida será inaceitavelmente baixo (Ibidem, p. 39).

#### **4.3.1 A Noção e a Mensuração da Pobreza como Parte de uma Estratégia**

Num primeiro movimento, a busca de informações pois: “sem conhecer a real situação dos pobres, os governos não podem adotar estratégias desenvolvimentistas adequadas nem políticas mais eficazes para combater a pobreza”. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 25). Esta afirmação sustentou intensa mobilização de recursos intelectuais e financeiros, que sob os auspícios do Banco e outras organizações internacionais, envidaram esforços visando à construção de metodologias que resultassem na definição de novos índices de mensuração da pobreza.

Em meados da década, a Organização das Nações Unidas – ONU, compõe comissão liderada pelo economista paquistanês Ul Haq, e com a participação do também economista Amartya Sen, com a incumbência de construir indicadores sociais mínimas que orientassem no sentido de definir áreas prioritárias para as ações com vista à minoração da pobreza e, ao mesmo tempo, constituíssem parâmetros para a avaliação das políticas em cada país. O resultado desse trabalho foi apresentado em 1996, contendo as seguintes recomendações: 1. definição de áreas prioritárias de políticas sociais e de indicadores sociais

mínimos, a ser feito em cada país, e que serviria de base para a elaboração de relatórios nacionais e internacionais e para o monitoramento de programas sociais; 2. realização de Encontros de Especialistas em Pobreza; e 3. elaboração de um relatório internacional sobre o desenvolvimento social (NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Também compunha os resultados apresentados pelo grupo de trabalho a eleição de cinco áreas prioritárias em torno das quais deveriam estar centradas as investigações que respaldariam a elaboração de diretrizes políticas: população e desenvolvimento; erradicação da pobreza; expansão do emprego produtivo e redução do desemprego; integração social; e, relações de gênero. O tema da pobreza perpassa todos os itens enumerados e são traçadas orientações metodológicas que viriam a nortear a construção dos indicadores de medição da pobreza, com cada país escolhendo os critérios para a elaboração dos seus índices. Para os países em desenvolvimento, a recomendação é que estes deveriam ocupar-se, prioritariamente, em mensurar a pobreza absoluta, já que amplos segmentos da sua população não possuíam recursos mínimos necessários à sobrevivência (NAÇÕES UNIDAS, 1996).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, ao elaborar o conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável, implementou esforços no sentido de criar um índice de medição do desenvolvimento que não tivesse a renda como a variável principal. A noção de desenvolvimento humano sustentável, que dirigiu a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, tem o desenvolvimento como um processo baseado na ampliação das capacidades dos indivíduos, com vista a alargar as oportunidades que lhes permitissem a aquisição de conhecimentos e, ao mesmo tempo, lhes possibilitassem acesso à renda necessária à manutenção de um padrão de vida digna, longa e saudável (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992).

A completa definição de desenvolvimento humano sustentável requer que: o crescimento econômico seja uma condição necessária, mas não suficiente, para o

desenvolvimento humano, já que por si só não melhora o nível de vida dos indivíduos; seja garantida a equidade de oportunidades para todos, permitindo que os indivíduos participem e se beneficiem dos resultados do crescimento econômico; a sustentabilidade do desenvolvimento tenha como finalidade não só a distribuição equânime dos recursos capazes de suprir as necessidades das gerações atuais, como das gerações futuras; e sejam criadas condições que possibilitem a participação dos indivíduos nas decisões e processos que dizem respeito a suas vidas.

No econômico, a pobreza constitui obstáculo ao crescimento, pelo menos por duas razões. Em primeiro lugar por reduzir o mercado interno, limitando os incentivos ao investimento; em segundo, porque no mundo contemporâneo o fator-chave da produção não é mais a terra e o capital, nem o trabalho físico do homem, mas o conhecimento [...] A pobreza é insuficiência de conhecimentos, mas também obstáculo para a sua aquisição. Diminuir e erradicar a pobreza torna-se indispensável para elevar as capacidades e os conhecimentos da população, requisito *sine qua non* para superar o subdesenvolvimento latino-americano. Do mesmo modo, a apropriação de conhecimentos por parte dos pobres aumenta sua potencialidade para abandonar esse estado (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 158- 159).

[...] se alcança a equidade quando cada pessoa tem acesso a recursos adequados às suas necessidades. Também é necessário aceitar que a verdadeira igualdade de oportunidades só é alcançada mediante o trato desigual aos desiguais, significando que a política compensa as desvantagens das pessoas, por exemplo, fornecendo alimentação escolar às crianças pobres. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 174).

Existem quatro componentes essenciais no paradigma do desenvolvimento humano: equidade (igualdade de oportunidades para todas as pessoas na sociedade), o caráter sustentável (de tais oportunidades de uma geração para a próxima), a oportunidade e “empoderamento” (das pessoas de modo que elas participem – e se beneficiem – do processo de desenvolvimento).

Tal paradigma considera o crescimento econômico essencial mas enfatiza a necessidade de se prestar atenção a sua qualidade e distribuição [...] (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1999, p. 3).

Sobressai da noção de desenvolvimento humano a idéia de igualdade de oportunidades, que proporcionaria o acesso dos indivíduos aos bens e serviços básicos compensatórios das deficiências individuais. Igualadas as oportunidades, os indivíduos estariam capacitados para competirem no mercado com igualdade de condições.

A capacidade dos indivíduos é a segunda noção que compõe a idéia de desenvolvimento sustentável. As oportunidades equânimes ao capacitar os indivíduos

permitem que estes adquiram melhores condições de colocação no mercado competitivo. Tomando como exemplo o mercado de trabalho, os indivíduos que reunirem maiores capacidades estarão entre os de melhor remuneração. A alteração positiva na renda permitirá que esses indivíduos satisfaçam suas necessidades básicas e, assim, superem o *estado de pobreza*.

A igualdade de oportunidades e a ampliação das capacidades constituem elementos chave para que os indivíduos alcancem nível adequado de bem-estar, objetivo maior do desenvolvimento humano. O bem-estar seria uma situação à qual os indivíduos podem alcançar a partir de sua inserção no mercado e no consumo de bens e serviços que satisfaçam as suas necessidades básicas.

Nessa noção de bem-estar não está em questão a desigualdade. As desigualdades de renda e de riqueza são tomadas como um dado posto pela realidade. Cabe ao pobre, na condição de consumidor, adequar o seu padrão de consumo, em quantidade e em qualidade aos produtos básicos ofertados. A cesta de bens - os produtos básicos - à qual os pobres têm acesso é definida consensualmente pelos grupos sociais, movidos pelo princípio da equidade.

É a partir dessa noção de bem-estar que o Banco Mundial, num exercício de pura lógica formal, afirma:

Pobreza não é o mesmo que desigualdade. Há que enfatizar essa diferença. Enquanto pobreza diz respeito ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade - os pobres -, desigualdade se refere a padrões de vida relativos a toda a sociedade. Na desigualdade máxima, uma pessoa tem tudo, e nesse caso obviamente, é grande a pobreza. Mas desigualdade mínima (situação em que todos são iguais) é possível tanto com a pobreza zero (ninguém é pobre) quanto com pobreza máxima (todos são pobres) (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27-27).

A escassez de recursos, sobretudo nos países periféricos, segundo o PNUD, recomenda que as políticas sociais nesses espaços sejam orientadas a partir da eleição de grupos alvo, aos quais deveriam ser providos serviços sociais básicos - educação, saúde, nutrição, saneamento básico - de modo a suprir suas carências. O preenchimento dessas carências teria em vista, por um lado, a ampliação das capacidades dos indivíduos, igualando-

os com vista à competição no mercado e, por outro lado, seria um meio para elevar a eficácia dos recursos escassos.

A eficácia e a eficiência da política são avaliadas a partir do objetivo de diminuir a pobreza, de tal maneira que se tornem eficazes a política, os programas e projetos que a minimizem efetivamente, e eficientes os que conseguem a custos mais baixos.

Esse objetivo só pode ser alcançado de modo eficiente por meio da concentração (focalização), isto é, de programas e projetos que na verdade venham beneficiar os pobres, com um mínimo de escoamento para outros grupos populacionais. A concentração supõe seletividade, terreno em que costumam ser mais eficientes os mecanismos de seletividade territorial e de auto-seletividade. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 174).

Compõe, ainda, a noção de desenvolvimento humano a participação dos indivíduos nos frutos do desenvolvimento, com o resgate, a partir da teoria do bem-estar de John Rawls, (1981), da idéia liberal de liberdade individual de escolhas por bens e serviços básicos.

Freqüentemente, nota-se uma tendência a identificar a noção de desenvolvimento humano tanto com o desenvolvimento dos recursos humanos quanto com as necessidades básicas ou com o bem-estar do ser humano. Essa percepção é incorreta, pois o conceito de desenvolvimento humano é mais abrangente do que qualquer dessas noções. O desenvolvimento dos recursos humanos vê os seres humanos como insumos no processo produtivo, não como beneficiários desse processo. O desenvolvimento humano trata do desenvolvimento dos recursos humanos com ênfase no incremento do capital humano mas, ao mesmo tempo, destaca os seres humanos como beneficiários do processo de desenvolvimento, em se tratando de necessidades básicas, mas não das escolhas. Já a noção de bem-estar vê as pessoas como receptores no processo de desenvolvimento, mas não como participantes ativos do mesmo. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1998, p. 37).

A eleição de grupos alvo orienta, metodologicamente, no sentido de que a pobreza possa ser medida de maneira absoluta e de maneira relativa<sup>15</sup>. A pobreza absoluta seria a que

---

<sup>15</sup> A busca de medidas para averiguar o tamanho da pobreza é intento antigo. A noção de linha de pobreza, por exemplo, surge na Inglaterra no século XIX, como informam Minujin e Anguita: “Hace algo más de un siglo, el señor Charles Booth, un armador naviero inglés, además de construir embarcaciones, estaba empeñado con otros en medir y estudiar el fenómeno de la pobreza que se había extendido en Inglaterra, particularmente en Londres, en el auge de la revolución industrial [...]. Para esta medición resultaba necesario tener una definición de la pobreza. Definición tal que fuera posible ser medida y así poder cuantificarla. Hasta esos momentos, la noción de pobreza era difusa y no estadística. El señor Booth recurrió a sus conocimientos de naviero y recordó la línea de flotación de los barcos. Se trata de una línea que se marca en el casco de los barcos. Si el agua pasa esa línea el barco se hunde. Ésta le pareció una metáfora o imagen perfecta para ser aplicada al caso de los pobres. Así nació la ‘línea de pobreza’ y la línea de indigencia. La de pobreza, es aquella por debajo de la cual una persona se ‘ahoga’ en la vida social. La de indigencia es aquella por debajo de la cual una persona no llega ni a conseguir su alimento básico.” (MINUJIN E ANGUITA, 2004, p. 52).

engloba o indivíduo ou grupo familiar cuja renda é apenas suficiente para adquirir uma cesta de bens e serviços que o ser humano requer como mínimo para sobreviver. Já a pobreza relativa seria constituída pelos indivíduos cujo nível de renda está abaixo da metade do rendimento mediano de outros grupos de indivíduos ou de uma outra sociedade.

A noção de pobreza absoluta comporta a demarcação de linha de indigência e linha de pobreza. A pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou grupo familiar. Os indivíduos ou grupos familiares abaixo desta linha são classificados entre os que vivem em situação de pobreza extrema. Definida a linha de indigência, ao nível da renda mínima necessária à reprodução calórica, aplica-se um multiplicador para agregar as despesas necessárias a suprir os gastos com vestuário, aluguel e transporte para se obter a linha de pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990).

Estabelecida esta diferença, a pobreza é definida “...como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo.” (Ibidem, 1990, p. 27). A partir dessa definição, trata-se de medir o padrão de vida – o mínimo será estimado com base no consumo, acoplado a outros itens como nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e índices de matrícula escolar – e construção de parâmetros que permitam estabelecer comparações entre um nível de vida e um outro eleito como referencial. A partir destes parâmetros a explicitação do nível de pobreza baseado no consumo contém dois elementos: “a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas, e um montante adicional, variável de um país para outro, que reflete o custo da participação na vida cotidiana da sociedade.” (Ibidem, p. 27).

A demarcação de uma linha de pobreza distribui o conjunto dos pobres entre os que são classificados como extremamente pobres e os pobres. Esta ordenação norteará a definição das políticas para cada um destes segmentos sociais.

Para os indivíduos que vivem em estado de pobreza absoluta, são prescritos programas especiais – distribuição de alimentos, programas de bolsas para fins diversos, entre outros - que os ajudem a ultrapassar esta fronteira. Já para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações recaem sobre a distribuição de ativos aliada ao funcionamento do mercado. Para atender a estes, cabe aos governos nacionais traçar políticas que visem ao ingresso dos pobres nos mercados de terras e de crédito, ativos estes capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza.

#### **4.3.2 Apreciação Crítica da Noção de Pobreza Absoluta**

As metodologias de mensuração da pobreza não podem ser tomadas como meros procedimentos técnicos, nem as análises dos indicadores resultantes tomar o lugar da averiguação dos conceitos de pobreza que lhes dão sustentação. A construção de um índice, longe de ser uma tarefa técnica, sustenta-se em pressupostos teóricos que tanto podem contribuir para revelar aspectos da realidade como para ocultá-los. Atentos a isto é que Salama e Destremau (2001) afirmam:

Longe de serem neutros, os indicadores de pobreza refletem, na maioria dos critérios e dos patamares, a definição dada à pobreza, o julgamento de valor projetado sobre ela e sobre os pobres, o quadro filosófico, ético e ideológico no qual a operação se inscreve, e, forçosamente também, a organização, a instituição, o interventor ou outros prescritores que executam o projeto (SALAMA e DESTREMAU, 2001, p. 107).

A opção por um determinado procedimento metodológico, dessa forma, é presidida por prévio posicionamento institucional quanto ao conceito de pobreza, suas causas e suas manifestações. Os dados e informações apurados, carregados de conceitos, ao serem apresentados como uma fotografia da realidade, não raramente são apresentados como se

fossem a própria realidade onde a instituição vai intervir. Cada interventor - Estados nacionais, Organizações Internacionais, Igrejas, formadores de opinião, entre tantos, “tem a sua motivação, suas representações do que seja a pobreza e por quê é desejável medi-la ou conhecê-la. E, enfim, cada um tem seus remédios.” (Idem, *ibidem* p.108).

Nessa direção, Mendonça (2000), ao discutir a formalização estatística, ressalta o papel das organizações que a tornam necessária:

Isso é da maior importância na medida em que, para além de constituírem uma linguagem interna, as estatísticas dependem de uma externalidade que lhes é conferida pelos interesses organizacionais. São as organizações que modelam os objetos externos, modelando a visão da sociedade, realizando-se, assim, o objetivo interno. Logo, o conhecimento não corresponde à realidade, já que convém, mais ou menos, à organização. Opera-se, assim, um deslizamento, onde a noção de correspondência entre as estatísticas e a realidade é substituída pela conveniência às organizações, uma vez que da construção dos indicadores estatísticos dependerão as mais diversas formas de ação sobre a realidade (MENDONÇA, 2000, p. 188).

Deve-se ressaltar, entretanto, que os indicadores são ferramentas importantes para o planejamento e a racionalização das intervenções estatais sobre o social. A orientação que as organizações internacionais imprimem à discussão e construção de índices de pobreza atende às restrições colocadas pela política econômica, capitaneada pelas mesmas instituições que se dedicam a construir os indicadores de mensuração, marcada pela austeridade imposta pela restrição monetária e controle do déficit público, que determinam a redução dos gastos sociais. Assim, a pobreza que se quer quantificar é a que já está definida como pobreza absoluta e sobre a qual as políticas serão focadas.

Partindo da constatação de que a importância dada à construção de indicadores de pobreza vem tomando o lugar do debate sobre as causas e processo que levam à pobreza, Mendonça afirma que, no presente, é “o ato de mensuração da pobreza que constrói o objeto pobreza” (Idem, *ibidem*, p. 198).

A idéia de pobreza absoluta está associada à visão que define o pobre a partir da precariedade da sua inserção no circuito do consumo, de acesso aos bens e serviços públicos e a cobertura pelos direitos da cidadania. Esta compreensão reducionista da pobreza deixa

lacunas na compreensão de um fenômeno que se reveste de grande complexidade. Em contraposição, a construção dos indicadores se atém ao que pode ser medido e, mesmo assim, o leque de variáveis não pode se alargar a ponto de inviabilizar a implementação de políticas focalizadas em grupos-alvo. A conclusão do autor é que

a partir dessa noção, na **operacionalização** da categoria pobreza, **a parte substitui o todo**, processando-se uma simplificação e redução do conceito, já que ela seria parcialmente apreendida através de algumas características previamente estabelecidas, justificadas por uma razão moral ou, principalmente de Estado (Idem, p. 200. os grifos são do autor).

Prosseguindo na crítica à noção de pobreza paradigmática pela pobreza absoluta, Mendonça aborda os seguintes pontos:

1. *Noção de pobreza construída a partir de “mínimos sociais” para suprir necessidades básicas de sobrevivência.* As mercadorias, tomadas como coisas capazes de satisfazerem as necessidades dos indivíduos, deixam de estar relacionadas à produção como uma relação social, para serem percebidas apenas numa relação de troca entre produtos. Nessa condição, atenderiam às necessidades básicas dos indivíduos no ato do consumo. Duas questões são relevantes nessa crítica: a primeira refere-se ao desaparecimento das relações sociais estabelecidas na produção; e a segunda em que fica obscurecido o fato que o consumo nas sociedades capitalistas compõe um sistema de informações e valores dos quais os “mínimos sociais” aparecem como apartados. Assim, a noção de “mínimos sociais” nada mais é que uma variante da teoria neoclássica do consumidor, que trata o consumo a partir da utilidade dos bens e serviços para a satisfação das necessidades individuais dos consumidores. E como derivada da tradicional teoria do consumidor, as próprias necessidades deixam de ser históricas.

2. *Dissociação entre pobreza e desigualdade*. Já se fez referência ao modo como o Banco Mundial distingue a pobreza da desigualdade. Além disso, o que Mendonça observa é a primazia que a noção de pobreza ganhou em relação à idéia de desigualdade. A apreensão da pobreza como destituição absoluta, já descrita, não apenas dispensa, como se contrapõe à categoria desigualdade. Sob este conceito a “pobreza seria um estado em que se situaria o indivíduo, com a renda sendo uma variável cuja aquisição dependeria, tão somente, dos atributos ou capacidades dos próprios indivíduos.” (Idem, *ibidem*, p. 209). Assim, não é de estranhar que as políticas de combate à pobreza, em sua maioria, estejam voltadas para elevar as capacidades ou atributos individuais, a partir da oferta de serviços que qualifiquem o capital humano e elevem a qualidade e a expectativa de vida.

Em contraposição, “a pobreza como relação vincularia os indivíduos entre si, com os processos responsáveis pela determinação e distribuição da renda originando-se de relações sociais estabelecidas entre eles.” (Idem, *ibidem*, p. 211). São essas relações que, não só influenciam a distribuição dos bens e serviços – com a renda sendo o elemento determinante - como também atuam na diferenciação inter e intraclasses sociais. Sob esse manto se verificariam os processos que levariam à distribuição desigual da riqueza social, refletindo o posicionamento diferenciado em que os indivíduos se encontram na estrutura social e na produção. Nesse contexto, as desigualdades sociais têm origem nas relações sociais definidas no interior das próprias formações sociais, em permanente processo gerador de desigualdades. A distribuição desigual da renda, nesse contexto, resulta, assim, de “um processo relacional onde os indivíduos, para obterem renda, submetem-se a uma

variedade de relações sociais de produção e de exploração...” (Idem, *ibidem*, p. 211).

Na sociedade de classes o momento da produção e os embates de classes são fundamentais para fornecer os limites e possibilidades da distribuição e do consumo. A pobreza, nessas sociedades, decorre da própria expansão capitalista, cujo desenvolvimento tem por base a desigualdade.

Nas sociedades pensadas como constituídas por indivíduos, a distribuição e o consumo não só assumem a primazia na distribuição da renda, como o acesso aos bens e serviços sendo mediado pelo mercado, sob a regulação dos preços.

3. *Automização da pobreza enquanto objeto de análise.* Aqui a crítica recai sobre a noção de pobreza que define como responsáveis pelas desigualdades, a natureza das oportunidades que os indivíduos dispõem, com estas podendo ser remediadas a partir de políticas de intervenção social feitas na esfera da distribuição. Para Mendonça, apoiando-se em Marx, ao contrário, seria o “momento da produção, que determinaria, *a priori*, as possibilidades do consumo das classes, de acordo com as posições por elas ocupadas no processo de produção.” (*Ibidem*, p. 216).

Esse deslocamento da esfera da produção para a circulação, deixa de considerar as desigualdades como tendo origens no padrão de acumulação capitalista, concentrador de renda e de riqueza e alicerçado em estruturas de dominação e de poder. Esta posição teórica ao tomar a desigualdade desarticulada do todo – do econômico, do social e do político – vem “justificando e legitimando a ilusória percepção de que as políticas sociais

restritas à esfera da distribuição permitiriam a erradicação da pobreza.” (Idem, *ibidem*, p. 218).

4. *Direitos sociais básicos da cidadania*. Aqui o autor se refere à ascensão do tema da justiça em substituição ao de igualdade, alicerçado pela visão liberal de direitos sociais básicos da cidadania e que orienta para uma concepção de justiça a partir da discriminação positiva dos mais pobres entre os pobres. Justificativa para as políticas focalizadas e seletivas, em lugar de direitos universais amplos e igualitários.

O interesse em definir uma nova forma de regulação da questão social de maneira a evitar que o conflito se explicita, fica evidente nas seguintes passagens do Relatório do Banco Mundial:

Introduzir reformas destinadas a reduzir a pobreza não significa necessariamente promover confrontos entre pobres e não-pobres. Embora muitas medidas econômicas tragam benefícios aos ricos à custa dos pobres, outras vinculam o destino de um dos grupos ao destino do outro, podendo ser apoiadas por coalizões que transcendem a linha divisória entre os que são pobres e os que não são (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 53).

As políticas que ajudam os pobres mas impõem ônus aos não-pobres encontrarão resistência, quer aumentem a renda nacional, quer não. Os não pobres são geralmente poderosos, e exercem forte influência na política. Dar mais voz aos pobres nas tomadas de decisões locais e nacionais ajudaria a restabelecer o equilíbrio. Mas como o poder político tende a refletir o poder econômico, é importante traçar políticas para reduzir a pobreza que recebam o apoio dos não-pobres, ou pelo menos não provoquem sua resistência ativa (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 54).

Na impossibilidade de constituir arranjos políticos que harmonizem os interesses entre pobres e não-pobres, para evitar a resistência destes, a proposição é adotar “...políticas com o menor ônus possível para maioria.” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 55).

O esforço empreendido pelas Organizações de Cooperação Internacional para mensurar a pobreza, longe de constituir um procedimento estatístico puro, significa um

proceder político, onde ganha importância a definição de modos de condução que encaminhem para a definição de consensos.

#### **4.3.3 Entre a Filantropia e o Mercado: Redefinição de Meios para Lidar com a Pobreza**

A redefinição do papel e do lugar do Estado na articulação econômica repercute no campo social de forma a exigir que as intervenções estatais se verifiquem de forma seletiva, focada em determinados espaços e grupos de indivíduos, tidos como os mais carentes. Essa redefinição não abandonou o diagnóstico liberal que atribui ao Estado parcela significativa de responsabilidade pela crise das economias capitalistas. Os ataques ao *welfare state* dirigem-se, especialmente, às suas políticas de bem estar social. Os gastos sociais, pelos quais são responsabilizados os programas sociais e a estrutura burocrática para implementá-los, são apresentados como os principais responsáveis pelos sucessivos déficits apresentados nas contas públicas. Os desequilíbrios orçamentários, ainda segundo esse diagnóstico, não só provocam déficits nas contas públicas, como contribuem para distorções no nível da atividade produtiva, contribuindo para o aprofundamento da crise.

Na conjuntura imediatamente posterior, no momento da implementação dos planos de ajustes estruturais, foi reafirmado que os gastos sociais não condizem com a necessidade de corte dos gastos públicos, um dos pilares para alcançar o almejado equilíbrio econômico. Sob a vigência dos referidos planos, a ação do Estado no plano social só é concebida de forma irregular e tímida, apenas para minimizar as consequências negativas das próprias políticas de ajustes.

Nesse contexto, aparece a defesa das alternativas privatistas alimentadas pelo ambíguo discurso da solidariedade, onde o Estado, desresponsabilizado do atendimento de serviços sociais prestados de maneira universal, apresenta-se como um parceiro da sociedade no atendimento das demandas sociais. Na ausência de estatutos firmados nos direitos, as associações comunitárias, as empresas, as organizações não governamentais, as Igrejas, compondo uma pouco definida sociedade civil, organizada num Terceiro Setor, são convocadas para assumir responsabilidades ante a pobreza e a exclusão social.

O discurso sobre a sociedade civil compõe as redefinições estratégicas das Organizações da Cooperação Internacional, quando está em pauta o tema da pobreza. Em alguns momentos, aparece na condição de trincheira contra o Estado, em outros, como contraparte da reforma do Estado, mediante a ênfase numa metodologia participativa. Sempre com contornos pouco definidos, para o Banco Mundial, a sociedade civil é constituída por um conjunto de associações que compõem um quadro geral estratégico da instituição, como associações voluntárias, ou redes de associações privadas. No âmbito da discussão da pobreza, as ONGs, a *empresa cidadã* e as organizações comunitárias são a sociedade civil. Tomadas em conjunto como sociedade civil, ou como instituição isoladamente, passam à condição de interlocutoras idôneas, que além da *expertise* de planejamento, garantem melhor acesso aos grupos alvo, o que possibilita maior inclusão dos destinatários das políticas. A participação surge como uma inovação metodológica que oferece resultados sustentáveis.

Segundo a análise realizada por Rabotnikof (1999), sobre as estratégias participativas no âmbito do discurso de instituições da cooperação internacional, operacionalmente, a metodologia da participação:

- a) mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño;
- b) mejora el diseño reduciendo los costos de obtención de información; c) ayuda a manejar los conflictos, al incluir desde el comienzo a los afectados y reducir así los costos de supervisión posterior. Pero también, una metodología participativa ayuda a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización, y colabora a generar destrezas y actitudes

favorables a la integración. Por ende, de manera indirecta, la participación colabora con el fortalecimiento de la estabilidad democrática y del buen gobierno así como al desarrollo económico (RABOTNIKOF, 1999, p. 34.35).

A noção de sociedade civil não é tema novo e ressurge na era moderna, no século XVIII. Na tradição marxiana, embora seja um espaço diferenciado do Estado, a este não se contrapõe, ou se constitui como instância à parte, como tem sido anunciado nos documentos das instituições internacionais. Para Marx,

A sociedade civil abarca o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estado de desenvolvimento das forças produtivas. Encerra o conjunto da vida comercial e industrial existente numa dada fase e ultrapassa por isso mesmo o Estado e a nação, se bem que deva afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. O termo sociedade civil surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade se desligaram da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia; todavia, a organização social diretamente resultante da produção e do comércio, e que constituiu sempre a base do Estado e o resto da superestrutura idealista, tem sido constantemente designada pelo mesmo nome (MARX, 1974, p. 94).

Destacam-se dessa concepção, que a sociedade civil está referida às relações econômicas estabelecidas pela sociedade burguesa e o Estado não parece como instituição universal e acima da sociedade. A relação entre Estado e sociedade civil, dessa forma, nem situa o Estado como instância acima das classes que se expressam na sociedade civil, como ressalta que o Estado contém as expressões da sociedade civil. Para os objetivos delineados aqui, de leitura crítica do discurso predominante nas organizações da cooperação internacional, afirma-se que o dualismo entre Estado e sociedade civil não pode ser desfeito, como vem sendo preconizado<sup>16</sup>.

Como parte de uma estratégia política, a noção de sociedade civil vem sendo utilizada pelas Organizações de Cooperação Internacional de forma a diluir as relações sociais que se estabelecem nas sociedades capitalistas. Segundo Wood,

[...] o perigo está no fato de a lógica totalizadora e o poder coercitivo do capitalismo se tornarem invisíveis quando se reduz todo o sistema social do capitalismo a um

<sup>16</sup> A revalorização da sociedade civil ultrapassa o âmbito e os termos postos pelas Organizações da Cooperação Internacional. Esteve presente na América Latina nas lutas travadas contra as ditaduras militares, em geral referenciada à oposição entre agrupamentos civis e o domínio político dos militares. Também marcou presença nos países da Europa central durante a crise dos Estados socialistas, onde, em geral, a noção de sociedade civil passou a ser usada como espaço de liberdade fora do âmbito do Estado, como espaço de autonomia. Para maiores referências e análises: MONTAÑO (2002) e WOOD (2003).

conjunto de instituições e relações, entre muitas outras, em pé de igualdade com as associações domésticas ou voluntárias. Essa redução é, de fato, a principal característica distintiva da “sociedade civil” nessa encarnação. O efeito é fazer desaparecer o conceito de capitalismo ao desagregar a sociedade em fragmentos, sem nenhum poder superior, nenhuma unidade totalizadora, nenhuma coerção sistêmica – ou seja, sem um sistema capitalista expansionista e dotado da capacidade de intervir em todos os aspectos da vida social (WOOD, 2003, p. 210).

Como parte da discussão sobre a sociedade civil, emerge, no discurso institucional, a noção de Terceiro Setor, que ora aparece como termo substituto de sociedade civil, ora como *um lugar* que agrega uma multiplicidade de instituições, a exemplo de fundações empresariais, associações comunitárias, instituições filantrópicas, movimentos pastorais e sociais etc. Concebida no contexto da sociedade norte-americana a idéia do Terceiro Setor, está relacionada com associativismo e o voluntariado que fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal.

Sociedade civil ou Terceiro Setor, não importam as diferenciações semânticas que possam aparecer nos discursos, ambas as abordagens compõem concepção que se apossa da realidade sócio-econômica dividindo-a em esferas: o Estado constituindo o primeiro setor, o mercado como o segundo setor e a sociedade civil como terceiro setor (FERNANDES, 1994).

A realidade social, dessa forma, não é apreendida como um todo. Cada setor tem a sua própria dinâmica, como se o político pertencesse à esfera estatal, o econômico ao âmbito do mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil (MONTAÑO, 2002). Em outras palavras, trata-se de negar a lógica totalizante do capitalismo, definido a partir de um sistema de propriedade e de exploração que o caracteriza e define as relações sociais, inclusive de dominação.

É este procedimento teórico, que toma a realidade social como destituída de totalidade, que permite, em primeiro lugar, que as análises sobre a pobreza sejam realizadas de forma que esta apareça dissociada das relações estabelecidas a partir do modo de produzir e distribuir próprio do capitalismo. Em segundo lugar, com o auxílio do instrumental

estatístico, estabelecer metodologias de medição da pobreza que apresentem cada extrato como constituído de autonomia, e sem relação com as desigualdades produzidas economicamente. Em decorrência, é possível operacionalizar a administração da pobreza, por um lado, a partir da proposição que uma parte dos pobres passem a ser assistidos pelas políticas derivadas dos princípios da justiça como equidade, compensatórias das desigualdades produzidas pelo próprio sistema, mesmo que este aspecto não esteja revelado no discurso que as sustenta. E, por outro lado, pelas políticas que ampliam as possibilidades de inserção dos pobres em relações mercantis a partir da criação de mercados específicos.

## **5. A MÃO VISÍVEL DE INSTITUIÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA CONSTITUIR UM MERCADO DE MICROFINANÇAS**

O procedimento que distingue os pobres entre indivíduos pobres e extremamente pobres é acompanhado por redefinições estratégicas que demarcam políticas diferenciadas para cada segmento. Para os indivíduos que vivem na pobreza absoluta são prescritos programas especiais que visam a manutenção da vida com um mínimo de integração social – distribuição de alimentos, programas de bolsas para fins diversos, entre outros. Para os pobres que conseguiram vencer a linha de indigência, as recomendações são de implementação de políticas que visem à distribuição de ativos pela via do mercado. Para atender a estes, cabe aos governos nacionais e instituições internacionais traçar políticas que visem ao ingresso dos pobres nos mercados de terras e de créditos, ativos estes capazes de capitalizar os indivíduos, levando-os a romper as fronteiras da pobreza.

A constituição de um mercado de microfinanças para atender aos pobres que não têm acesso ao mercado oficial de serviços financeiros é componente importante da estratégia de minoração da pobreza pela via do mercado e focada, para usar a terminologia das instituições da cooperação internacional, nos pobres colocados acima da linha de indigência. Algumas questões, entretanto, aparecem como importantes no estabelecimento desse mercado: como chegar aos pobres na condição de ofertante de créditos? Qual taxa de juros

praticar para atender aos micros e pequenos empresários? Quais instituições se credenciam como ofertantes de créditos a esse segmento da população?

A crítica ao modelo anterior de desenvolvimento cuja estratégia tinha o Estado como principal articulador já não recomendava que o setor financeiro representado pelos bancos públicos cumprisse o papel de ofertar créditos aos pobres. O centro da crítica ao modelo de crédito derivado das políticas desenvolvimentistas recai sobre o crédito subsidiado. A prática de créditos nessa modalidade, segundo o Banco Mundial, desenvolveu “cultura” com implicações negativas para a implementação de programas de créditos. A principal queixa é que os programas implantados não lograram atender aos pobres nem reuniram condições de sustentabilidade. O resultado, segundo este diagnóstico, foi a corrosão dos fundos públicos destinados à oferta de créditos, decorrente da prática dos subsídios e agravada pelas conjunturas de altos índices de inflação e da distorção dos princípios do mercado, que contribuíram para confundir empréstimo com ajuda. A outorga de crédito guiada por critérios políticos, não só deixou de fora os pobres como beneficiários dos programas, como contribuiu para perda de sentido das obrigações creditícias, concluem os diagnósticos que criticam o desenvolvimentismo (BANCO MUNDIAL, 1991).

Em meados dos anos 70, segundo aferição realizada pelo Banco, a inadimplência em contratos firmados sob o manto do desenvolvimentismo era superior a 50% do total dos contratos. (BANCO MUNDIAL, apud HULME e MOSLEY, 1996, p. 2). Assim, os programas estatais mostraram-se insustentáveis, resultando no seu fim ou se tornando um peso no orçamento público.

As diretrizes advindas das novas estratégias de desenvolvimento, apontando o mercado como instituição central das articulações, ao tempo em que afirmam que a oferta de serviços creditícios não deve ficar restrita ao setor financeiro estatal, indicam a iniciativa

privada como mais capaz de generalizar a oferta de serviços financeiros ao conjunto da população que se apresentava como potencial demandante desses serviços.

Mas, ao mesmo tempo, era diagnosticado que o mercado convencional de créditos, levado a cabo pelos bancos comerciais, também se mostrou incapaz de difundir seus serviços. Como resultado, parte significativa da população encontrava-se excluída do acesso aos serviços dessa natureza, expressando mais uma desigualdade no mundo do capital. Enquanto nos Estados Unidos o cálculo é que apenas 10% da população encontravam-se sem acesso a serviços bancários, países da América Latina classificados entre os que são nominados como estando em desenvolvimento, a exclusão apresenta-se bem mais acentuada. No Brasil, em 2002, 57,2%<sup>17</sup> da população não tinham acesso a serviços bancários; em 2003, na Colômbia e na cidade do México este percentual era de 58,8% e 74%, respectivamente (FEDERAL RESERVE BANK OF CHICAGO (2001) e BANCO MUNDIAL (2002), apud DURAN, 2004, p. 567).

Esse diagnóstico revela que as mudanças estratégicas com vista à inserção dos pobres nos mercados financeiros não poderiam ficar restritas a uma simples redefinição quanto ao lugar que o Estado e o mercado deveriam ocupar na oferta de créditos a este segmento da população. Instigadas pelo impasse, que tanto apontava para dificuldades das políticas comandadas pelo Estado, como também das lideradas pela iniciativa privada em

---

<sup>17</sup> Este percentual foi sensivelmente modificado com a edição, em 25 de junho de 2003, da Resolução 3.104, que visando a ampliação dos mecanismos facilitadores de acesso da população ao sistema financeiro, dispõe sobre a abertura de contas para a população de baixa renda (conta simplificada), melhoria das condições de obtenção de crédito, de realização de poupança e de aquisição de produtos financeiros. Esta Resolução é complementada, em 31 de julho de 2003, com a Resolução 3.113, que permite a abertura de tais contas aos beneficiados pelos programas sociais instituídos pelo governo federal. Em junho de 2004, 2.421.126 contas especiais estavam abertas e distribuídas entre Banco do Brasil, (784.797 contas) Banco Popular do Brasil (1.494 contas) e Caixa Econômica Federal (1.634.835 contas). A meta é atingir cerca de 6,5 milhões de pessoas com acesso aos serviços bancários, num movimento denominado de “bancarização” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004, p. 46). Além desse movimento, contribui para ampliar o acesso dos pobres a serviços financeiros as medidas voltadas para a ampliação da oferta de créditos na modalidade “microcrédito”, que, quando ofertado por agência bancária, o cliente é incentivado a abrir conta na própria instituição, como também pela medida do governo que permite aos trabalhadores de baixa renda demandar financiamentos e realizar operações de arrendamento mercantil, autorizando o desconto das parcelas em folha de pagamento.

ofertar serviços financeiros a segmentos expressivos da população, instituições acadêmicas, organizações da cooperação internacional e governos nacionais, guiadas pela idéia da maior eficiência do mercado, buscam alternativas que envolvem desde redefinições teóricas sobre o mercado de créditos, passando pelo redesenho institucional, até a indicação de procedimentos metodológicos que contribuam para que o sistema financeiro atinja ao pobre.

## 5.1 DO RACIONAMENTO DO CRÉDITO À EMERGÊNCIA DO MICROCRÉDITO: ASPECTOS TEÓRICOS E A TECNOLOGIA DO MICROCRÉDITO

### 5.1.1 A Abordagem do Racionamento do Crédito

A análise do mercado de créditos tem sido revisada, teoricamente, a partir da introdução de problemas relacionados a custos de transação e informação assimétrica. A revisão proposta parte da observação de que as instituições financeiras não operam em mercados livres, sob o regime de concorrência perfeita, onde as informações são completas e distribuídas simetricamente, sendo, portanto, relevantes a busca de informações e a contabilização dos custos para obtê-las. Dado que as informações são imperfeitas e os custos de transação são elevados, o mercado financeiro não pode ser concebido como um elemento neutro quando se pensa no desenvolvimento dos países (STIGLITZ e WEISS, 1981).

As informações imperfeitas e os elevados custos de transação impõem restrições de liquidez com repercussões nas decisões de consumo e de investimento. Essa formulação difere da concepção que toma o mercado financeiro como desempenhando papel de pouca importância sobre as decisões dos agentes quanto às decisões de poupança e investimento e com pouco significado para o desenvolvimento econômico. Segundo a concepção que assume

as estruturas financeiras como inseridas em mercados livres, as intervenções governamentais, a partir das regulações, controle e direcionamento de crédito, não são apenas indesejáveis, como prejudiciais ao desenvolvimento econômico. Em lugar de intervir, a prescrição para os países subdesenvolvidos é a implantação de reformas financeiras liberalizantes, tomadas como estímulo ao desenvolvimento.

Mas o mercado de créditos não funciona segundo os princípios da economia neoclássica, argumentam Stiglitz e Weiss, com os preços determinando o equilíbrio, ponto no qual não há excesso de oferta ou de demanda. Para estes autores, o equilíbrio no mercado em foco, verifica-se em situação de racionamento (1981, p. 393). Nas transações de crédito, diferindo de operações com outras mercadorias, as transações de crédito, o preço, expresso pela taxa de juros, não funciona como variável determinante. Interessa aos ofertantes de crédito, na definição de uma transação, não apenas o preço, como também o risco do empréstimo, a devolução do principal. A capacidade de devolução, no entanto, depende da viabilidade da iniciativa financiada e da disposição de pagar do demandante do crédito, variáveis que não estão sobre o controle direto do ofertante.

Caso o mercado funcionasse em concorrência perfeita, os problemas decorrentes da assimetria de informações não ocorreriam. Diante do não acesso ao crédito os demandantes estariam dispostos a pagar taxa de juros cada vez maior, que se elevaria até a demanda igualar-se à oferta. Mas, como já observado, o preço (taxa de juros) não funciona como a única variável na definição do equilíbrio no mercado de créditos. Ainda segundo Stiglitz e Weiss, os demandantes que apresentam menor risco não se disporão a pagar taxa de juros muito altas, o que levaria a repercussões negativas no retorno dos investimentos; as altas taxas de juros implicam também, no comportamento positivo da inadimplência, já que incitam demandantes menos preocupados com o risco a buscarem financiamentos para projetos de altos riscos e com pouca probabilidade de sucesso; as taxas de juros elevadas repercutem

sobre o risco médio dos demandantes que também se eleva, implicando em que os bons tomadores não mais se sintam atraídos pelo mercado de créditos.

Configurado esse quadro, o mercado estaria diante da figura da seleção adversa, situação na qual surge o problema da informação oculta, com um lado do mercado não podendo observar a qualidade dos bens no outro (VARIAN, 1994, p. 652). Nessa situação, a taxa de juros adequada para cobrir todos os custos do ofertante atingiria patamar que acabaria por expulsar do mercado os bons demandantes. Nesse mercado, o equilíbrio ocorre a partir de alguma forma de racionamento.

Não sendo o preço a única variável em jogo, o retorno do principal merece igual consideração, daí a importância de avaliar a disposição de pagamento do potencial devedor,<sup>18</sup> assim como a garantia de condições contratuais de punição no caso de inadimplemento, como tentativas de antecipar a configuração do risco moral. A existência deste risco apóia-se na idéia que os agentes econômicos, em geral, tendem a melhor preservar o seu próprio capital com relação ao capital pertencente a terceiros, significando que diante de uma frustração de expectativa de receita por parte do devedor, este, em primeiro lugar, recorre ao inadimplemento da dívida, em lugar do seu capital próprio.

A seleção adversa e o risco moral compõem um ambiente caracterizado pela existência de informações assimétricas, que repercutem no mercado de crédito de forma a determinar que o retorno esperado pelo banco seja maximizado num ponto em que a demanda excede a oferta de créditos. Nesse ponto, mesmo que existam recursos disponíveis, deixa de ser interessante para o banco continuar a oferta até um ponto em que esta viesse a igualar-se à demanda existente. Nessas condições, segundo Stiglitz e Weiss, há o racionamento de crédito, verificável nas seguintes situações: demandantes potenciais, aparentemente idênticos, uns

---

<sup>18</sup> Disposição de pagamento do demandante não pode ser confundida com a capacidade de pagamento do projeto, verificável na análise de viabilidade econômica, embora, aquela dependa, em parte, desta.

tendo acesso ao crédito, enquanto outros não, mesmo que estes estejam dispostos a pagar taxas de juros maiores; ou, existência de grupos, os quais, dado o nível da oferta de crédito, encontram-se impossibilitados de obter empréstimos a qualquer taxa de juros (ibidem, p. 394-395).

A informação assimétrica, característica do mercado de créditos, leva a que este mercado atue em permanente risco. Os riscos, no entanto, não impediram que o mercado financeiro se constituísse e se desenvolvesse. Gradualmente, as instituições financeiras criaram mecanismos de defesa que, ao funcionar como proteção contra risco, definem as condições para a existência do mercado de créditos. Segundo Hermann são quatro as estratégias definidas pelos bancos para minimizar os riscos inerentes à oferta de crédito:

- I) analisar cuidadosamente os fluxos de caixa e balanços patrimoniais do potencial devedor no passado recente: isso é um meio de reduzir o risco do principal;
- II) embutir nos juros dos empréstimos a taxa de risco (total) estimada: juros maiores para operações consideradas mais arriscadas atuam como uma espécie de seguro contra o não-pagamento integral da dívida, porque o banco ganha antecipadamente uma receita 'adicional', que, em caso de inadimplência, cobre parte da perda;
- III) fixar um 'teto' para as taxas de juros e para a oferta de empréstimos a cada período, racionado (negado) o crédito para projetos cujos riscos estimados, somados aos custos do banco, exigiriam uma taxa de juros superior ao teto estabelecido. Tal procedimento justifica-se porque o aumento dos juros tem uma capacidade limitada de proteger o banco contra riscos. Três condições explicam esta limitação; a) juros maiores elevam o risco de inadimplência dos devedores com taxas de retorno esperado não muito altas; b) juros maiores implicam um risco de 'seleção adversa', atraindo para o banco os demandantes mais propensos a risco e afastando os menos propensos; c) devido à assimetria de informação, os bancos não têm capacidade de distinguir corretamente os níveis de risco de cada demandante de crédito, de modo a fixar as taxas adequadas a cada caso. Nessas condições, fixar uma única taxa de juros para todos os demandantes, distinguindo-os apenas por modalidade de crédito – para consumo, capital de giro etc. -, e racionar a oferta compõem uma estratégia mais segura para o banco que simplesmente atender a todos os demandantes que se dispõem a pagar juros maiores;
- IV) exigir garantias reais, na forma de ativos, dos potenciais devedores: em caso de inadimplência, a perda do banco é, pelo menos, parcialmente compensada pela apropriação do ativo em questão (Ibidem, p. 276 –277).

A adoção destas medidas contra os riscos, à qual poderia ser acrescido o monitoramento dos projetos contratados, resulta em aumento dos custos de transação que vai reforçar o caráter excludente do mercado de crédito. Nesse contexto, parcelas significativas dos pequenos e micro empresários, devido ao alto risco que apresentam, ficam incluídas na faixa de racionamento dos bancos e, assim, acabam excluídas do mercado de créditos.

### **5.1.2 A Abordagem da Inclusão Financeira**

A emergência de novo arcabouço teórico para tratar da inclusão financeira foi liderada pela Universidade de Ohio, Estados Unidos. A partir da década de 1980, a denominada Escola de Ohio, concebe, teoricamente, idéias que vão influenciar as redefinições estratégicas do Banco Mundial referentes à inclusão dos pobres na esfera financeira.

Em síntese elaborada por Hulme e Mosley (1996), seis princípios dão norte ao pensamento que emerge da Escola de Ohio: 1. considera o crédito como um facilitador do processo de desenvolvimento econômico. A oferta de serviços financeiros, dessa forma, deve estar dirigida para suprir necessidades existentes, e não em antecipação das demandas; 2. credita confiança na eficácia das instituições informais (agiotas, associações de crédito e poupança) como ofertantes de créditos capazes de atender às necessidades de seus clientes nos países em desenvolvimento, com menores custos e práticas mais flexíveis que as praticadas pelos bancos; 3. valoriza a mobilização de poupança por instituições de crédito, tanto como estímulo à disciplina financeira dos clientes, quanto meio para capacitar as novas instituições no conhecimento desse mercado; 4. apresenta ceticismo quanto à possibilidade das instituições de crédito estatais de fugir da oferta de créditos dirigida por critérios políticos; 5. opõe-se ao princípio de dirigir os créditos a setores e atividades econômicas específicas, assim

como a grupos discriminados por critérios socioeconômicos; e 6. é hostil ao fornecimento de subsídios fornecidos pelas instituições financeiras guiadas pelo ideário desenvolvimentista (p. 3).

As principais contribuições da Escola de Ohio para a emergência de um pensamento voltado para a constituição de um mercado de microfinanças estão associadas às crenças na eficiência do mercado, em oposição às instituições financeiras criadas pelo Estado e às idéias de que a oferta de créditos informais praticadas nos países em desenvolvimento constitui um mercado em competição perfeita e que os pobres estão nele inseridos de forma a tirar proveito desta competitividade. A crença no mercado fica explícita quando os teóricos dessa escola defendem o encerramento das atividades de qualquer instituição financeira que feche seus balanços com prejuízo, não sendo admissível situação contrária como ocorreu na vigência do crédito subsidiado que marcou o desenvolvimentismo<sup>19</sup> (HULME e MOSLEY, 1996).

A elevação do mercado informal de créditos à condição de mercado competitivo respalda a idéia de criar instituições financeiras inovadoras, que viessem preencher a lacuna da exclusão dos pobres do mercado financeiro, alargando a fronteira definida a partir do racionamento do crédito.

---

<sup>19</sup> Vale observar que a obtenção do lucro financeiro não era parte dos objetivos das instituições financeiras criadas na perspectiva do desenvolvimento que marcou o período anterior, não podendo, portanto, seus resultados serem aferidos pela ótica da eficiência e eficácia financeira operacional da própria instituição.

### **5.1.3 Os Grupos Solidários e a Taxa de Juros Livre como Bases para a Constituição de um Mercado Orientado para as Microfinanças**

O intento de constituir um mercado capaz de proporcionar serviços financeiros aos pobres, lograr auto-suficiência financeira institucional e alcançar um grande número de pessoas partiu da crítica à modalidade de crédito que caracterizou o modelo desenvolvimentista e da proposição de alargar as fronteiras estabelecidas pelo racionamento de crédito praticado pelos bancos sem, no entanto, abandonar os princípios que sustentam as práticas de crédito concedido pela via comercial. Dois passos foram decisivos para moldar um mercado de serviços financeiros para os pobres: depreciar o crédito subsidiado como expediente eficiente e eficaz de oferta de créditos a esse segmento da população e definir meios que sintonizassem as metas de proporcionar serviços financeiros aos pobres e obter viabilidade financeira. A definição de empréstimos a grupos de indivíduos e a prática de taxa de juros livres são a base para o estabelecimento de uma tecnologia adequada à oferta de créditos aos pobres seguindo as regras de proceder das políticas guiadas pelo mercado.

A definição de um novo paradigma para a constituição de instituições microfinanceiras comerciais tem como premissas a existência de condições macroeconômicas, políticas, jurídicas e regulatórias adequadas, onde estão excluídos os ambientes com altas taxas de inflação. Reunidas estas condições, o ambiente se torna adequado para acolher instituições comerciais capazes de ofertar serviços financeiros à população de baixa renda de forma rentável, sustentável e sem subsídios.

Restava, contudo, desenvolver tecnologia que permitisse a operacionalização da proposta, com a redução dos riscos que definem o racionamento do crédito, a exemplo da assimetria das informações, redução dos custos de transação, administração dos riscos de

operar com clientes cujos negócios não dispõem de sistemas contábeis e financeiros que suportem a análise de viabilidade econômica e sem bens que possam ser disponibilizados como garantias reais.

Seguindo orientações de Hulme e Mosley (1996) três questões precisam ser respondidas antes que a tecnologia seja definida: 1. Como garantir que os programas atendam pessoas de baixa renda? 2. Como garantir mecanismos capazes de distinguir os maus tomadores na ausência de planos de negócios e registros contábeis reconhecidos? 3. Como incentivar a adimplência entre tomadores que não oferecem garantias?

A satisfação da questão presente na primeira pergunta pode ser atendida, diretamente, a partir da ilegitimidade dos demandantes classificados como ricos. Indiretamente, adotando cobrança de taxa de juros de mercado, associada com liberações não atrativas para os demandantes de valores expressos em pequenos montantes.

Para atender à demanda proposta pela segunda questão, a recomendação recai sobre a retirada dos subsídios das taxas de juros, condição para assegurar que os tomadores de crédito sejam motivados pelo retorno do investimento e não pela captura de subsídios. Esta medida, por si, já evitaria o risco moral. A oferta dirigida a grupos, em lugar de orientada para indivíduo, é importante suporte que permite identificar e monitorar de forma seletiva, distinguindo os bons e os maus tomadores.

O incentivo ao pagamento em dia, dos juros e do principal, pode ser feito de forma direta e/ou indireta. A direta corresponde à expressa na forma de gastos administrativos dirigidos ao monitoramento do crédito, constituição de seguro com vista à cobertura da inadimplência. Tecnicamente, podem ser enumerados como: coleta intensiva de parcelas; incentivos ao repagamento, esquemas de poupança e seguro de empréstimo. A forma indireta diz respeito à situação na qual os credores fornecem aos tomadores algum incentivo para que estes provenham informações que minimizem os riscos dos créditos a eles destinados. A

oferta de créditos a indivíduos organizados em grupos é o exemplo mais ilustrativo da metodologia de incentivo indireto.

O descrédito a que foi levada a política baseada em taxa de juros subsidiada, o cultivo de valores do mercado expresso na defesa da taxa de juros livres, associados à definição da oferta de créditos a grupos, deu suporte à configuração de tecnologia que marca a gênese do mercado de microfinanças, rompendo com o paradigma anterior.

O exercício de ofertar crédito segundo procedimentos assim definidos, revela, por um lado, pontos fortes, que vão confirmar este modo de proceder, como, por outro lado, aponta limites que vão exigir mudanças de rota ou o abandono de aspectos da tecnologia que não se mostraram, ao longo do tempo, sintonizados com os objetivos. A seguir, apresenta-se a tecnologia pertinente à oferta de créditos a grupos tal como definido em seus primórdios, assim como são adiantadas questões que foram sendo colocadas ao longo do tempo:

1. *Crédito a grupos de indivíduos.* A formação do grupo consiste em: a) o candidato a membro de um grupo já deve desenvolver alguma atividade produtiva e/ou comercial; b) os indivíduos são responsáveis pela seleção dos membros que formarão o grupo do qual participarão, assim como da escolha do seu líder; c) os grupos devem ser pequenos, no mínimo de três e não mais que dez membros, e só um membro por família pode participar do grupo.

A tecnologia do grupo solidário constitui estratégia para vencer as dificuldades relativas à assimetria de informações, dos custos de transação decorrentes das buscas para obtê-las e da seleção adversa. O credor repassa ao demandante parte da responsabilidade pela coleta de informação e assim dos custos para conseguí-las. Efetuado o contrato, a eficácia da tecnologia do crédito em grupo se estende

ao monitoramento<sup>20</sup>, de forma a minimizar os riscos que podem levar ao não pagamento. Antes que se torne necessária a intervenção do credor, os próprios membros do grupo, movidos por auto-repressão, atuam no sentido efetuar os pagamentos em dia. A auto-repressão decorre do fato de que o inadimplemento de qualquer dos membros do grupo corresponde a penalidades para o conjunto.

A prática do crédito em grupos não está, por outro lado, isenta de apresentar problemas. Tomados os custos administrativos como a variável a ser observada, os grupos compostos por grande número de indivíduos apresentam vantagens comparativas maiores quando cotejados com os grupos menores. O contrário ocorre quando as observações recaem sobre o comportamento da inadimplência. O inadimplemento de um membro do grupo, com os demais tendo que honrar o acordado, coloca limites para a prática continuada da oferta de créditos orientada para tomadores organizados dessa forma, mesmo que o grupo possa substituir o membro devedor por um outro.

Outro fator que se coloca como empecilho para a prática continuada do crédito ofertado em grupos é a dinâmica dos negócios financiados. Alguns podem ser impactados de forma positiva, resultando em demanda por maior montante de crédito no próximo ciclo, enquanto outros podem ser objeto de impactos negativos, ou manter-se no mesmo patamar, não demandando, portanto, acréscimos no valor do crédito. Dado que a tecnologia de grupos prevê que os créditos concedidos a cada componente do grupo não sejam discrepantes quanto

---

<sup>20</sup> O monitoramento, nesse contexto, não significa exames e controles a partir de papéis, registros financeiros ou contábeis, verifica-se como visitas aos locais de trabalho, oportunidades nas quais podem ser trocadas informações sobre o andamento do negócio, pontos de compra etc., etc.

ao montante – o demandante de menor monta não poderá arcar com o compromisso decorrente de inadimplemento do demandante de maior recurso – os impactos diferenciados questionam este procedimento.

Os limites colocados pela prática da oferta de créditos dirigida a grupos de indivíduos têm levado ofertantes a optarem, ou combinarem o crédito em grupo com o crédito individual. A tomada de decisão quanto ao emprego de um ou outro instrumento fica por conta do nível dos custos administrativos para operar um ou outro meio.

2. *Taxa de Juros Livre e Taxa de Serviços.* Os encargos reais cobrados ao cliente são uma combinação de taxas de juros e de serviços. A taxa de juros, assim como a de serviços, devem estar livres de regulamentação governamental, e definidas pelas condições do mercado – a partir de maior ou menor concorrência – e pelos custos operacionais da instituição ofertante.
3. *Aval Solidário.* O aval solidário coroa a tecnologia do empréstimo a grupos compostos por pessoas pobres e sem bens para oferecer como garantia real em contratos de créditos. As responsabilidades decorrentes do contrato do crédito são compartilhadas por todos os membros do grupo. Este instrumento, constitui-se em peça importante da tecnologia que permite o acesso dos pobres a serviços creditícios, já que soluciona o problema da definição do direito de propriedade em situação na qual inexistente a possibilidade de apresentação de garantia real.

4. *Capacitação e assistência técnica.* A capacitação e a assistência técnica são partes da estratégia que, na origem, definiram a oferta de crédito a grupos de indivíduos pobres. O entendimento é que o custo-benefício permite aos membros do grupo implantar novos procedimentos técnicos e aprimorar os existentes. Capacitar os clientes, ao mesmo tempo, compunha a missão da instituição ofertante e constitui pré-requisito para o acesso ao crédito.

A institucionalização do crédito pela via comercial, com exigência por parte dos investidores nas instituições ofertantes de aumento da produtividade e apresentação de resultados financeiros positivos, a recomendação da capacitação foi caindo em desuso. O tempo dedicado à capacitação passou a ser tomado como concorrente com o tempo para realizar contratos, que repercutem sobre o volume da carteira. Os custos incorridos, sem possibilidade de serem transferidos integralmente aos clientes, passaram a afetar os resultados financeiros negativamente.

Ainda fiel ao princípio que considera a capacitação como parte da tecnologia de concessão do crédito, e tendo que atender às exigência dos investidores, muitas organizações que se especializaram na concessão de créditos criaram instituições que passaram a se ocupar exclusivamente da capacitação dos seus clientes. Hoje, a capacitação de clientes já não constitui uma condição para ter acesso a crédito, com as instituições ofertantes sentindo-se desobrigadas de prestar este serviço diretamente ou mesmo em parceria com outras instituições.

5. *Prazos e tamanho dos créditos apropriados e incentivos ao repagamento.* A necessidade do montante de créditos de cada membro é decidida na reunião do grupo, e a soma de cada empréstimo é aprovada pela instituição com o crédito sendo concedido ao grupo como um todo. O volume do recurso concedido como crédito começa pequeno, com períodos curtos para a devolução das parcelas.

A maioria das microempresas não se constitui como unidades autônomas, mas como empreendimentos familiares e, não raro, como unidade doméstica. Nesse contexto, a satisfação das necessidades financeiras das famílias e a das empresas não contam com fontes de recursos distintos. A indiferenciação no uso dos recursos advindos do giro dos negócios, se para pagamento das parcelas do crédito ou cobertura de despesas familiares – *hay solamente un bolsillo*, como afirmam os de língua espanhola -, orientou que o repagamento do principal e dos juros fosse efetuado em intervalos de tempo curtos e sem período de carência. Com pagamentos semanais, quinzenais ou mensais, o credor exerce vigilância sobre o devedor, o que resulta numa eficaz estratégia de proteção ao crédito.

Os incentivos ao repagamento também figuram como importante meio de pressão sobre o devedor. As formas de incentivos mais utilizadas são a devolução de parte dos juros e a promessa de aumento do montante de recursos na contratação de um novo crédito, desde que os pagamentos das parcelas tenham sido efetuados nos dias determinados previamente.

Ambas as situações implicam em aumento de custos operacionais para a instituição ofertante, daí a necessidade de gerenciamento eficaz, capaz de detectar se a aplicação da técnica do repagamento em espaço curto de tempo e os incentivos, reduzem mais do que proporcionalmente a taxa de inadimplência e, dessa forma, repercute na melhora do fluxo de caixa.

6. *Vinculação do Crédito com Seguro e Poupança Compulsória.* A contratação de créditos sem garantias reais, que possam ser executadas em situações de incumprimento do contrato, orienta na direção de implantação de medidas que combatam o risco moral característico desta forma de contratação. As medidas mais usadas para proteger o credor deste tipo de risco têm sido a venda de seguros e a instituição da poupança compulsória no ato da contratação do crédito. A poupança em forma de fundo de emergência intergrupar, facilita os pagamentos ao servir como uma rede de segurança. Os membros podem tomar empréstimos do fundo para assegurar o pagamento pontual em caso que enfrentem problemas ou crises pessoais que impeçam o cumprimento em dia. Em alguns programas, e a depender da regulação do sistema financeiro do país onde a instituição está instalada, a poupança compulsória compõe a estratégia para arrecadar fundos para empréstimos.

Os seguros, orientados para fins específicos, podem cobrir inadimplementos decorrentes de desastres naturais, problemas mecânicos decorrentes de avaria do maquinário, falências e mortes.

A existência da poupança abre um leque de segurança mais amplo para o credor, como pode ser observado: a declaração do demandante da titularidade de depósitos em forma de poupança, constitui elemento importante para a definição do risco no momento da análise para a concessão do crédito; a existência de poupança aumenta a liquidez do poupador, transformando-se num seguro efetivo contra insolvência e inadimplência; e, por fim, pode constituir-se em elemento de pressão moral do credor diante do devedor em momento de situação adversa ao êxito do projeto financiado.

Tanto a poupança compulsória como a venda de seguros minimiza os custos de coerção – cartas e ligações telefônicas de ameaça, contratação de serviços advocatícios, entre outros -, associados ao crescimento da inadimplência.

7. *Operações Descentralizadas.* Os funcionários do programa de créditos, os agentes de créditos exercem suas atividades nas comunidades, nas feiras, nos estabelecimentos, enfim, nos lugares de trabalho dos clientes. Esta forma de atuar supera barreiras culturais, as que inibem os pequenos produtores e comerciantes a chegarem a uma agência bancária formal. Estar nas comunidades e nos locais de trabalho dos demandantes de créditos, possibilita ao agente de crédito se familiarizar com os membros dos grupos, tomando informações sobre as condições dos negócios, detectando êxitos e fracassos que podem influir no desempenho dos demandantes. A capacidade institucional de distribuir os agentes de créditos em campo reduz custos de transação.

8. *Solicitação de Crédito Simples e Rápida.* A documentação de solicitação de créditos é formatada de forma a registrar informações simples e facilmente disponíveis. O conjunto de informações não chega a compor um projeto, possibilita, no entanto, avaliar a viabilidade financeira básica da atividade proposta. Os questionários bem desenhados, as visitas aos lugares de trabalho e a capacitação dos agentes de créditos contribuem para que o processo entre a solicitação e a concessão do crédito ocorra de forma rápida. Atender à oportunidade é um aspecto ressaltado quando se faz referência positiva ao microcrédito. O respaldo da garantia solidária, a auto-seleção dos membros do grupo garantem que a revisão e a aprovação sejam realizadas rapidamente. O grupo decide o montante de crédito de cada membro e a instituição ofertante delibera sobre o montante a cada grupo.

A tecnologia acima exposta distingue o microcrédito das operações tradicionais de crédito, conceituando-o como o fornecimento de *crédito orientado* a pequenos e micro produtores de bens e serviços e a pequenos comerciantes. Observa-se que o aspecto mais relevante na definição do microcrédito não está relacionado ao montante de recursos transacionado, mas ao destinatário e à tecnologia adotada. Já as microfinanças envolvem a prestação de serviços financeiros – créditos, depósitos, poupanças, seguros, entre outros - à população de baixa renda excluída do sistema financeiro oficial, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciadas.

## 5.2. O CRÉDITO COMO DIREITO E A MOBILIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL PARA O ESTABELECIMENTO DAS MICROFINANÇAS COMERCIAIS

### 5.2.1 O Crédito como Direito e a Mobilização do Capital Social

O mercado de crédito, dadas as restrições sob as quais opera, não alcança cobertura que inclua a todos. O crédito guiado pela ação do Estado desenvolvimentista, com a emergência do liberalismo como condutor das políticas econômicas e sociais, deixou de ser recomendado e passou a ser diagnosticado como inacessível e ineficiente. A proposta de constituição de um mercado de microfinanças surge, então, como alternativa para garantir o acesso dos pobres a serviços financeiros.

O crédito, no contexto das políticas de minoração da pobreza, compõe discurso que, partindo da noção de direito, direito que deve garantir aos pobres o acesso a serviços financeiros, se estende à sua importância no estabelecimento de relações mercantis que aceleram o desenvolvimento.

O crédito como um direito que deve alcançar os pobres deriva da noção de justiça distributiva. Já se observou que aos mais pobres entre os pobres devem ser assegurados recursos, pelo sistema de transferências, que garantam um *mínimo social*. Já os pobres que ultrapassaram a linha de indigência são entregues às leis do mercado, mas sob a vigilância do governo, que deve cuidar da melhor alocação e distribuição de recursos e da estabilidade. Esta vigilância é necessária, funciona como garantia de que o valor da liberdade e da igualdade equitativa de oportunidades não seja prejudicado.

Cabe, então, legislar segundo a perspectiva da justiça distributiva. O direito econômico, em especial, deve ser mobilizado de forma a fornecer uma proteção contra as contingências do mercado. O princípio da diferença exige isso, argumenta Rawls, em *Uma*

*Teoria da Justiça*. As mudanças que se vêm operando no âmbito do direito, em especial, aquelas relacionadas com a flexibilização institucional que torna legal a oferta de serviços financeiros por organizações sem vínculos formais com o sistema financeiro, com a redefinição do direito de propriedade dos envolvidos num contrato de crédito e com a regulamentação da taxa de juros, têm sido profícuas e inovadoras na direção de constituir um mercado especializado em microfinanças.

Não há contradição entre a noção de direito e a constituição de um mercado financeiro para atender aos pobres, mas não se pode deixar de considerar os efeitos ideológicos que a idéia de crédito como um direito exerceu sobre os formuladores de políticas em espaços específicos, organizações não governamentais, organizações comunitárias, partidos políticos, Igrejas, entre outras instituições. Enfim, havia chegado a vez do pobre ter acesso ao crédito, uma licença para a cidadania. Tratava-se, então, de criar condições que viabilizassem o acesso, a inclusão dos pobres no mundo das finanças.

A noção de capital social, entendida como a influência que exercem as relações sobre as transações sociais, emocionais e econômicas, (COLEMAN, 1990; PUTNAM, 2000; WOOLCOOK e NARAYAN, 2001), ao ser acolhida na atual concepção de desenvolvimento, aparece como importante ponto de apoio às formulações que visam a definição das políticas de combate à pobreza e, em particular, da implantação de um mercado orientado para as microfinanças.

A importância do capital social na compreensão dos temas colocados acima, pode ser verificada na seguinte afirmação de Robison, Siles e Schmid: “...cualquier opinión informada acerca del desarrollo económico y la reducción de la pobreza debe tener en cuenta la influencia del capital social en la productividad de otras formas de capital y la distribución de los beneficios.” (2003, p.87) E mais: “...una de las causas importantes de la pobreza

persistente es la falta de capital social que tienen los pobres dentro de redes ricas em recursos.” (Idem, ibidem,p. 87).

Para estes autores, mesmo em ambientes ricos em recursos, a pobreza pode ser persistente se o capital social que os pobres detêm, e que se encontra em estado latente, não for mobilizado de forma a influir nos termos de intercâmbio. As falhas dos mercados, quando ocorrem, “...a menudo se relacionan con una ausencia de capital social, y as veces con relaciones hostiles que crean condiciones desfavorables para el intercambio, debido a la existência de valores afectivos negativos.” (Idem, ibidem, p. 90). O importante, portanto, é mobilizar o capital social, em especial, nos ambientes em que as instituições formais são pouco definidas, ou estão distantes dessa perspectiva.

Fox, a partir da contribuição de Woolcook e Narayan, considera que há três tipos de capital social:

*Horizontal.* El capital social local y horizontal constituye un elemento básico para lograr la acción colectiva desde bajo, y está formado por los lazos y redes que potencian la formación y la acción de los grupos (sin que ello presuponga el alcance específico de un grupo como ‘comunidad’ o ‘clase social’). [...].

*Horizontal y verticalmente extendido (scaled up).* Se refiere a los vínculos, horizontales y verticales, que establecen distintas organizaciones de base, y por medio de los cuales se forman redes y federaciones. Pueden ser más débiles que los lazos intragrupal, pero permiten una capacidad de concertación con respecto a los demás actores. [...].

*Capital social intersectorial.* Éste se refiere a las coaliciones que establecen los tres tipos de actores “reformistas” involucrados en el proceso, las cuales atraviesan las fronteras entre agencias internacionales, aparatos de estado y sociedades civiles (organizadas local, nacional y transnacionalmente) (FOX, 2003, p. 356).

A principal mensagem desta classificação do capital social é afirmar a importância da atuação em rede, buscando agir conjuntamente para fortalecer metas comuns. Valorizar todos os âmbitos de articulação do capital social: o que une em grupos o capital social disperso e o que estabelece pontes, ou se põe como escada e, assim, articula relações entre os grupos locais e instâncias extracomunidade. Mobilizado em rede, o capital social facilita a cooperação espontânea e minimiza os custos de transação, de forma a que todos os envolvidos

saiam ganhando. O importante, então, é cultivar os laços de confiança derivados de regras de reciprocidade e do sistema de participação cívica, como argumenta Putnam.

A acumulação de capital social, nessa perspectiva, permitirá que os pobres ultrapassem a fronteira da união dentro da própria comunidade e estabeleça pontes com grupos dissímiles e, assim, venham alçar resultados que rompam com o círculo da pobreza, como um passo para um desenvolvimento virtuoso.

### **5.2.2. A Crítica ao financiamento por Doações: Antecipação ao Mercado de Microfinanças Comerciais**

O pensamento que orientou a constituição de um mercado de microfinanças como uma peça da política de combate à pobreza exigiu a diferenciação entre essa nova forma de financiamento e as doações e transferências, sejam as efetuadas pelo Estado, sejam as levadas a cabo por instituições sem vínculos jurídicos com este.

Num primeiro movimento, procurou-se inserir as iniciativas da economia popular “en el contexto de la alianza estratégica con los excluidos e en función de la consolidación de su posición dentro de las estructuras de ‘mercado’, ‘estado’ y ‘organización local colectiva’...” (BASTIAENSEN, 1995, p. 1). Nesse contexto, é colocada a tensão “...entre el objetivo de fomentar el desarrollo autosostenido y la estrategia de asistencia externa. Persiste la interrogante si los proyectos subvencionados en general pueden contribuir a la consolidación, la auto-organización y el desarrollo autónomo de los excluidos.” (Idem, ibidem. 1).

Embora a tensão apresentada pelo autor seja colocada entre a ajuda externa e a autosustentabilidade, o que está sendo questionado, de fato, são as formas que as doações e os subsídios assumiram. A ajuda externa permanecerá, só que não mais na forma de subsídio direto aos pobres, mas dirigidos às instituições que prestarão serviços de assistência técnica e financeiros a esta camada da população.

Os argumentos colocados pelo autor em *La crítica a la donación con donativos*, em questionamento às doações e subsídios podem ser assim resumidos<sup>21</sup>:

1. O financiamento a partir de doação retira a autodeterminação dos destinatários mais do que a propicia. As relações de poder entre doadores e beneficiários não são iguais, com o risco que se mantenha a posição de dependência. “El promotor del desarrollo dispone de algo esencial que pueda mejorar a corto plazo la condición del destinatario. En estas circunstancias es evidente que este último hace todo lo posible para complacer al donante y para asegurarse así de la ayuda.” (Idem, ibidem, p. 1).
2. Os subsídios podem aumentar as receitas dos beneficiários, mas só temporariamente e, ao mesmo tempo, podem manter a sua exclusão e opressão. “Así se continúa minando involuntariamente la dignidad y la capacidad de autonomía del destinatario” (Idem, ibidem, p. 1).

---

<sup>21</sup> Este texto de Bastiaensen, foi elaborado por demanda da Agência Broederlijk Delen e foi utilizado como subsídio para discussão desta instituição com parceiros dos países subdesenvolvidos, tendo em vista a reorientação que a Agência implementaria nos financiamentos a projetos. As questões expostas neste documento dizem respeito ao debate travado a partir de meado dos anos 80 entre as instituições de ajuda internacional e seus parceiros em países da periferia e são representativas das posições que passaram a nortear as relações no âmbito dessas instituições.

3. Em termos econômicos, os subsídios levam à distorção da economia local, podendo atingir tanto a estabilidade econômica como os objetivos sociais perseguidos pelas atividades financiadas. “Para este tipo de proyectos el fin de la subvención suele anunciar el término de las iniciativas. Los proyectos que dependen de subvenciones lógicamente no son duraderos y no hacen progresar realmente al destinatario pobre.” (Idem, ibidem, p. 2).
4. Às vezes, os subsídios trazem como consequência negativa a proteção temporária a que fica submetido o destinatário pobre, tendo, no entanto, que retornar a ela, com o final da ajuda. Uma medida preventiva é a sinalização, por parte dos doadores aos beneficiários, sobre a perspectiva da redução e, na sequência, do fim mesmo dos subsídios.
5. O subsídio “...lleva por definición a la exclusión, ya que el importe disponible queda siempre limitado. [...] optar por la subvención implica una multiplicación insuficiente de las iniciativas apoyadas” (idem, ibidem, p. 4). Aqui a crítica não recai sobre o subsídio enquanto tal, “...sino que se pide atención para el uso óptimo de los recursos limitados con el objetivo de conseguir un impacto maximal multiplicable sobre el grupo meta global.” (Idem, ibidem, p. 4).

A partir dessas considerações a principal conclusão do autor para as instituições que aspiram “...al desarrollo autónomo de los grupos excluidos, se justifica la tendencia reciente de prestar una mayor atención a la dimensión económica dentro de todos los

proyectos.” (Idem, ibidem, p. 5). No que toca ao interesse imediato desta pesquisa, cabe destacar a recomendação de criar o mercado microfinanceiro:

La crítica a la financiación con donativos nos enseña que no es justificada la subvención directa de actividades productivas, tanto de los pobres mismos como de las empresas estratégicas para los pobres. La durabilidad y la independencia requieren que se apliquen criterios prácticos de rentabilidad. [...].

[...] se empieza a sentir la necesidad de establecer, democratizar y consolidar redes financieros duraderos que (también) alcancen a los pobres. A fin de que tal mercado de financiamiento se realice, resulta imprescindible una vinculación funcional entre la empresa financiera y la comunidad local. Una financiación alternativa económicamente alcanzable sólo resulta ser factible a condición de que se efectúe una colaboración ingeniosa entre las estructuras de organización local y la entidad financiera. [...] La entidad financiera no puede correr con los gastos de la inversión inicial en la organización social local ni con la formación del capital humano requerido para este fin. Aquello constituye una tarea estratégica sensata para las ONG subvencionadas (Idem, ibidem, p. 10).

Compõe o discurso de estabelecer redes financeiras duradouras a crítica aos fundos rotativas organizados por instituições ligadas às Igrejas cristãs e ONGs voltadas para assistência técnica. Milligan (1994), em documento preparado para a Cooperação Suíça na Bolívia, apresenta onze razões para o fracasso dos referidos fundos: a propriedade dos fundos não é clara; a organização camponesa não está desenhada para manejar créditos; o fundo rotativo é só uma parte das ações; as outras atividades são gratuitas ou são subsidiadas; há confusão entre subsídios e créditos; com o fundo rotativo busca-se introduzir inovações técnicas que não estão validadas ao nível do camponês; não fica claro quem assume o risco; é favorecida a produção coletiva em lugar da tradicional produção familiar; estabelecem carteiras pequenas com custos administrativos altos; são fixadas taxas de juros muito baixas, ou simplesmente não existem; e há pouca preocupação com as garantias.

Sob a crítica ao risco de sujeição do beneficiário ao doador, risco real, vale sublinhar, subjaz a transformação do beneficiário, indivíduo dependente, em indivíduo detentor de direito. Emerge desse movimento o sujeito de crédito, unidade dos programas de microfinanças.

As microfinanças contempladas teoricamente como inclusão financeira, exigiu que fossem definidos suportes políticos e financeiros de implementação e mapeado o mercado. A prática de ofertar serviços financeiros careceu de definições que envolveram desde uma tecnologia adequada, passando pela mobilização de fundos até inovações institucionais que vieram conceber um mercado financeiro especializado.

Já se apresentou a tecnologia dos grupos solidários como suporte para a implantação do mercado microfinanceiro expresso na forma de microcrédito, até hoje o mais praticado e conhecido instrumento das microfinanças. Resta destacar que a implementação dessa tecnologia contou com envolvimento de organizações cuja atuação podia restringir-se, de imediato, ao âmbito local, mas que mantinham vínculos para além desse ambiente.

As organizações não governamentais, nesse estágio de implementação do microcrédito, ocuparam lugar central, requerendo reconversões significativas em suas identidades. Em primeiro lugar, as próprias instituições tiveram que reorientar a missão que as distinguiu como instituições de assessoria a grupos de produção e comercialização, para assumir características próprias de organizações de intermediação financeira, com as implicações políticas e técnicas requeridas por esta mudança. Ofertar crédito orientado pelo mercado reclama: captar recursos para a constituição de fundos de créditos; gerir pessoal de forma orientada para a produtividade; proceder com vista a auto-suficiência financeira, que se traduz em cobertura com recursos próprios dos custos dos fundos e da inflação, custos operacionais, incluindo reservas para perdas; e, no médio prazo, auferir lucros. Enfim, a demanda é de constituir estrutura institucional adequada à intermediação financeira orientada pelo e para o mercado.

Sensíveis também foram as mudanças requeridas nas relações com potenciais demandantes. Debelar as resistências dos pobres ao sistema de créditos e aos bancos, foi essencial. Igualmente importantes foram o desenvolvimento e aplicação da tecnologia

pertinente ao microcrédito e a capacitação em técnicas administrativas e contábeis de forma a contemplar o crédito. Detectar nichos de mercado, nos quais a clientela do microcrédito pudesse se inserir, também constituiu função a ser desenvolvida pelas instituições ofertantes de créditos. A mensagem, então, era que o crédito deveria vir acompanhado da capacitação. As ONGs, nesse contexto, cumprem um papel pedagógico, que resulta numa educação para o mercado. A estas organizações coube a tarefa de desenvolver e aplicar tecnologias que tornaram assimiláveis a um contingente da população procedimentos próprios da contabilidade capitalista, onde tudo é verificado em termos de balanço: de uma previsão inicial até a averiguação do lucro.

A inserção de organizações não governamentais no mundo das finanças não só redefiniu internamente estas instituições, como também as suas relações com instituições do mercado, do Estado e organizações internacionais.

Nesse percurso, algumas ONGs, especializadas em microcrédito, obtiveram êxitos importantes expressos na relação instituição-cliente, obtenção de altas taxas de reembolsos, cobertura dos custos a partir de receitas operacionais e obtenção de lucro. Permanecia, contudo, a questão da cobertura.

Para enfrentar esta questão, outra precisava ser equacionada: a insuficiência de fundos para aplicar nas microfinanças. Até este momento, os recursos que constituíam os fundos de microcrédito provinham de doações de agências humanitárias de ajuda internacional e de organizações da cooperação internacional bilateral. Estas instituições, contudo, ou dispunham de recursos limitados, ou não desejavam continuar aportando recursos na forma de doação. A proposição para a constituição do mercado de microfinanças, afinal, supunha a autosustentabilidade das instituições.

Resolver o impasse demandou redefinições que envolveram a estrutura de propriedade e a gestão das instituições microfinanceiras. Os desafios a serem enfrentados foram organizados por Terberger (2003), como expostos no quadro abaixo:

	<b>Sem fins de lucro</b>	<b>Com fins de lucro</b>
Sustentabilidade	Mecanismo "transplantado"	Mecanismo "natural"
Cobertura dos custos	Risco de insolvência se se interrompe a corrente de doações	Risco de insolvência se os fundos dos proprietários são Limitados
Eficiência	Prevenção à lassidão organizativa mediante a imitação das técnicas de gestão das instituições com fins de lucro e o controle exercido pelos doadores	Técnicas de gestão das instituições com fins de lucro; concorrência; gestão realizada ou controlada pelo proprietário
Orientação ao grupo destinatário	Controle exercido por doadores para evitar que a administração use a instituição em proveito próprio	Controle exercido pelos doadores para evitar que os proprietários usem os subsídios em atividades mais lucrativas, alheias às necessidades do grupo destinatário
Subsídios Temporários	Para cobrir as perdas até que a instituição possa cobrir os custos e conservar o capital	Para lograr que a atividade em benefício do grupo destinatário cubra os custos (incluídos os custos de oportunidade do capital)
Por um prazo definido	Equivalentes à rentabilidade do capital em uma inversão alternativa	
Controle exercido pelos doadores	Por um período indefinido ou até que seja feita a conversão em empresa com fins de lucro	Até que as atividades em benefício do grupo destinatário sejam tão rentáveis quanto outras inversões

**Quadro 1** - Os desafios do desenvolvimento institucional: instituições com ou sem fins de lucro  
 Fonte: TERBERGER, 2003, p. 201.

### 5.3 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL EM FAVOR DAS MICROFINANÇAS

Segundo Terberger (2003), no percurso entre a etapa inicial de desenvolvimento institucional subsidiado e a sustentabilidade financeira, as instituições conheceram três ondas de inovações: conversão de ONGs em instituições reguladas; incorporação das microfinanças em banco comercial; e criação de banco especializado em microfinanças.

#### **5.3.1. A Conversão de Organização Não Governamental em Banco**

A conversão da Fundação para a Promoção e o Desenvolvimento da Microempresa – PRODEM em BancoSol, na Bolívia, é a primeira experiência nessa direção e, até hoje, tomada como exemplar, dada a ousadia da proposição e da habilidade como foram conduzidas as negociações. A criação do BancoSol, em fevereiro de 1992, primeiro banco comercial privado cujos serviços estão destinados especificamente a micro empresários, resulta do ideal de ofertar serviços financeiros aos pobres pela via do mercado e do empenho de setores empresariais da Bolívia, organizações da cooperação internacional bilateral, agências internacionais de ajuda humanitária e ONGs.

Em 1984, logo após o plano boliviano de estabilização, sob a liderança da Accion Internacional, instituição não governamental norte americana, e um grupo de empresários bolivianos ligados ao setor financeiro, iniciaram-se estudos com vista a desenvolver um programa de empréstimos a micro empresários na Bolívia. Resultado desse esforço, em 1986, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Microempresa, constituída juridicamente

como instituição sem fins de lucro. O grupo boliviano aportou capital inicial para a constituição de fundos de empréstimos e a organização internacional proporcionou a tecnologia e a metodologia creditícia adequada ao público-alvo (GLOSSER e GONZALES VEGA et. all. 1998, 1996).

A partir deste lastro, a PRODEM lançou-se na captação de recursos, originando um fundo de crédito composto por doações, empréstimos subsidiados e, em seguida, ingressos da sua própria carteira de créditos. Os recursos externos à instituição foram captados junto à U. S. Agency for International Development – USAID, à Fundação Calmeadow, do Canadá, ao Fundo de Emergência da Bolívia e a segmentos do setor privado boliviano. No final de 1988, a PRODEM contava com um capital de USD 400 mil, subscrito pelas organizações acima listadas (GLOSSER e GONZALES VEGA et. all. 1998, 1996).

No final de 1991, a PRODEM contava com 116 empregados, quatro sucursais e havia proporcionado US\$ 27, 592 000 de créditos, com taxa de inadimplência muito baixa. Dentre os clientes, 77% eram mulheres vendedoras de frutas, verdura e comidas preparadas no mercado local. Cerca de metade da carteira destinada ao setor microempresarial dedicado à produção de bens de consumo imediatos. Os créditos eram concedidos a uma taxa de juros de 4% ao mês e mais a variação cambial<sup>22</sup> (GLOSSER, p. 286-287). Esta *performance*, tomada como exitosa, aliada a uma demanda insatisfeita,<sup>23</sup> por um lado, e a finitude das fontes de recursos como doações e empréstimos subsidiados, por outro lado, levaram à proposição de converter a personalidade jurídica da instituição, de ONG para instituição microfinanceira.

Essa conversão, segundo os líderes da PRODEM, fazia-se necessária em razão de: como ONG, a instituição era incapaz expandir-se para atender à demanda e como organização

---

<sup>22</sup> A taxa efetiva cobrada pela PRODEM era de 69% ao mês, enquanto as taxas bancárias flutuavam entre 35% a 50% (GLOSSER, 1998, p. 294).

<sup>23</sup> Em 1988, PRODEM atendia apenas 2% da demanda potencial da microempresa boliviana (MOSLEY, op. cit.).

não regulada, estava impedida de oferecer serviços financeiros completos a seus clientes, em particular, serviços de poupança<sup>24</sup>. Responder, satisfatoriamente, a estas pendências, argumentavam os líderes da instituição, exigia aprofundar a oferta de crédito a partir de uma concepção de mercado.

Levar à frente este intento, requereu repensar a estrutura de propriedade e de gestão da instituição. A transição, de ONG a banco comercial especializado em microfinanças, foi dirigida por um comitê diretor - Comitê Promotor do Banco para a Microempresa – COBANCO. As atividades do comitê foram financiadas pela Accion Internacional, Fundação Calmeadow e membros da diretoria da PRODEM. As atividades do COBANCO abrangeram estudos de viabilidade, aumento do capital acionário, processo legal e transição operacional. A seguir, são apresentados aspectos relevantes da experiência no que diz respeito a estes pontos:

#### *Estudos e articulações para a viabilidade*

Até conseguir a constituição do BancoSol o Comitê Gestor apresentou cinco estudos de viabilidade, utilizados como instrumento para atrair investidores. As primeiras versões trataram do desenho da instituição de forma geral. Tinham como objetivo sensibilizar os potenciais investidores e diferentes organizações internacionais para participar do projeto.

---

<sup>24</sup> A necessidade de ter um fluxo contínuo e crescente de recursos para financiar a sua expansão, levou a PRODEM, em 1988, a adotar um componente de poupança obrigatório de 5% do total de cada empréstimo. Os fundos assim arrecadados foram colocados em contas individuais e remunerados a taxas praticadas pelo mercado. Os clientes podiam sacar seus fundos quando terminavam de pagar seus empréstimos e manifestavam o desejo de abandonar o programa. Este procedimento difere do serviço de depósitos, modalidade onde o diente pode sacar seus fundos segundo o seu desejo. Em lugar disso, era um acordo estabelecido como um pagamento recobrável que acompanhava o programa de crédito. No final de 1991, a instituição contava com mais de milhão de dólares arrecadados a partir desse arranjo (GLOSSER, 1998, p 288-289).

Os dois primeiros estudos ainda estavam baseados em obter viabilidade a partir de fundos arrecadados na forma de empréstimos subvencionados e doações de instituições interessadas nas iniciativas de ofertar crédito aos pobres. Duas questões até esse momento eram objeto de preocupação e exigia tato para tratá-las com as instituições internacionais: a taxa de juros a ser cobrada dos clientes, já que a liderança “...temía a la contradicción política que surge del concepto de obtener ganancias mediante el préstamo de dinero a los pobres”; e a dúvida quanto à “capacidad del banco para generar una ganancia suficiente para cubrir los costos del financiamiento comercial.” (GLOSSER, p. 292).

O terceiro estudo de viabilidade, concluído em março de 1990, já é sustentado na captação de recursos privados a uma taxa de juros de 3% ao ano. Com base nas previsões contidas nesta versão da viabilidade econômica, a direção do COBANCO realizou reuniões em Washington, oportunidade em que compareceram instituições da cooperação internacional bilateral, assim como possíveis investidores privados e organizações não governamentais sem fins de lucro.

Estas reuniões, segundo Glosser,

[...] representaron el punto decisivo en la formación del banco. Varias instituciones multilaterales de préstamos y de financiamiento interesadas en invertir en el banco estuvieron de acuerdo en que COBANCO debería cambiar su planteamiento. En lugar de un financiamiento concesionario, el banco debería adoptar una estrategia de inversión orientada al mercado y adquirir una deuda de un banco comercial. Además, los participantes en la reunión animaron a COBANCO a utilizar otros medios, como PRODEM, para financiar algunos de los aspectos operativos costosos que no debería asumir el banco.” (Ibidem, p. 292).

O resultado dessas reuniões, para o qual foram decisivas as intervenções do Banco Interamericano (BID), a Inter-american Invest Corporation (IIC), o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital (UNCDF), a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) e o Banco Mundial, encaminhou-se na direção reformular o projeto de

forma a estabelecer que o banco a ser criado deveria focar sua ação em áreas que os bancos comerciais não tivessem interesse e definir que os custos de desenvolvimento da operação deveriam ser cobertos com fundos que não o dos investidores das operações de créditos propriamente ditas.

Sob essas duas orientações foi formulado o quarto estudo de viabilidade, envolvendo acordo entre a ONG original e o novo banco. O programa PRODEM, com a criação do banco, concentraria seus esforços

[...] en el desarrollo de programas de créditos al campo en las ciudades secundarias y pueblos pequeños de Bolivia. Investigaría y desarrollaría productos financieros para BancoSol y para sus propias sucursales, como préstamo para capital de inversión, agricultura, vivienda, salud y educación. PRODEM funcionaría como una entidad de apoyo para Bancosol, pero también continuaría operando oficinas que aún no fueran rentables y nuevas sucursales en otras ciudades. Cuando las oficinas se volvieran rentables, podrían ser vendidas a BancoSol. Además, PRODEM ayudaría al banco de manera directa al cubrir los costos asociados con el servicios de consultores, la capacitación y desarrollo de personal (Idem, ibidem, p. 293).

Caberia ao Banco, nesse acordo, dedicar-se à oferta de microcrédito nas cidades maiores e em mercados mais desenvolvidos. Para completar o acordo, a PRODEM se tornaria acionista do novo banco, a partir da venda de parte da sua carteira.

Um ano depois da realização das reuniões em Washington, foi concluída a versão final do estudo de viabilidade que resultou na constituição do BancoSol como o primeiro banco comercial especializado em microfinanças.

#### *As articulações com vista a constituir o capital do novo banco*

O comprometimento de instituições internacionais, em especial as ligadas a investimentos, com o projeto do BancoSol funcionou de forma a oferecer credibilidade ao projeto junto ao mundo dos negócios. A primeira iniciativa para compor o quadro de acionistas foi a transferência dos fundos da PRODEM para o banco. Dos USD 5 milhões que

compunham os ativos da PRODEM, aproximadamente USD 2,5 milhões foram transferidos para a nova instituição na forma de participação acionária (idem, ibidem, p. 295-296).

A efetivação dessa transação exigiu renegociações com credores e doadores que haviam aportado capital na PRODEM, fosse como empréstimos a juros subsidiados, ou como doações que ainda não haviam chegado a termo. Constitui exemplo dessa situação o montante de USD 1,8 milhões proveniente da USAID para aplicação na carteira de créditos da PRODEM. Depois de longa negociação, registra Glosser, “...USAID aprobó la propuesta, basándose en la idea de que los fondos de USAID donados a PRODEM ya no estaban clasificados como fondos del gobierno de los Estados Unidos, puesto que fueron prestados una vez y ya habian sido pagados.” (Ibidem, p. 295-296). Acordo idêntico foi firmado com o Fundo Social de Emergência da Bolívia, segundo maior doador. A PRODEM, dessa forma, passa a figurar como acionista do banco, com 44,2% do capital.

A contribuição da PRODEM na constituição do BancoSol não se restringe ao capital acionário. Para Gonzáles Vega et. al., (1996) estes ativos representaram um começo positivo para o êxito do banco, mas também são de grande valia os ativos intangíveis, entre os quais citam:

una tecnologia crediticia probada empíricamente y mejorada como resultado de varios años de inversión en experimentación, desarrollo y ajustes de la función de prestamos;

un acervo de capital de información, resultado del conocimiento acumulado por años acerca del entorno y de la clientela (i.e. conocimiento del nicho de mercado);

las relaciones con los clientes que están incorporados en una cartera numerosa con buen historial de pago;

el capital humano, que abarca un personal experimentado, resultado de un entrenamiento costoso y del aprendizaje práctico en el proceso de desarrollo de la institución (*learning-by-doing*);

una reputación de ser una organización seria, que puede mantener relaciones de largo plazo con sus clientes;

conexiones bien establecidas con redes internacionales (en particular ACCION) y las oportunidades que ésto conlleva para la tranferencia de tecnologia y la difusión de experiencias; y

un fuerte compromiso con su misión, que es resultado de una cultura organizacional única (cultivada por los líderes de PRODEM, muchos de ellos transferidos a

BancoSol) y la presencia de accionistas sólidos con una clara visión del papel de la organización (p. 6).

Figuram ainda entre os investidores do BancoSol a Fundação Calmeadow que, além de investimentos financeiros, proporcionou assistência técnica. A Inter-american Investment Corporation exerceu influência tanto no formato que o banco veio assumir quanto da conquista de outros investidores. Para Glosser, “...el compromiso de ICC com el proyecto proporcionó ‘selo de aprobación’ que fomentó un sentido de credibilidad en el banco dentro de la comunidad internacional.” (ibidem, p. 296).

Além das organizações internacionais, consta da lista de investidores do banco empresários bolivianos, que são donos de menos de um quarto do capital em ações.

#### *O processo legal para a transformação de ONG em banco*

A constituição legal do BancoSol foi processo construído com assistência legal da Superintendência de Bancos e Entidades Financeiras da Bolívia. A incorporação do BancoSol entre as instituições bancárias foi longo. Em primeiro lugar, era estranha à lei boliviana, que regulava as organizações financeiras, a presença de uma instituição especializada em microfinanças, com tecnologia distinta da praticada pelos bancos convencionais e com sucursais distribuídas nas zonas periféricas. Em segundo lugar, foi difícil convencer as autoridades bolivianas da viabilidade financeira a partir de uma tecnologia diversa da praticada pelos bancos. Por fim, o trâmite legal foi dificultado pelo espectro de seus acionistas. Os marcos legais sob os quais funcionava a Superintendência, não alcançavam a idéia de conter entre acionistas de um banco instituições de fundos e multilaterais e ONGs como as que se tornaram inversionistas do BancoSol.

Os desafios colocados pela constituição do BancoSol serviram de base para a instituição do marco regulatório das microfinanças na Bolívia<sup>25</sup>.

Operação engenhosa esta que levou uma ONG a transformar-se em banco. Envolveu articulações entre instituições locais, supranacionais e privadas; transações financeiras onde capitais de origem pública passam para o controle privado sob alegação contábil impensada sem forte motivação política; subsídios que não aprecem de corpo inteiro na transação imediata de crédito, mas habilidosamente colocados em atividades que debelam incertezas, falhas e outras impurezas que não cabem nos modelos de mercados competitivos.

### **5.3.2 A Implantação de Departamentos Microfinanceiros em Bancos Comerciais**

A segunda onda de inovações financeiras refere-se à implantação de departamentos de microfinanças em instituições financeiras comerciais já existentes, quer sejam de propriedade estatal ou privada.

Em novembro de 1996, a USAID patrocinou uma conferência visando a ampliar os serviços bancários para a micro e pequenos empresários nos países subdesenvolvidos. Essa conferência, a primeira no gênero, congregou dez bancos de serviços múltiplos e de

---

<sup>25</sup> As instituições Microfinanceiras (IMF) reguladas pela Superintendência de Bancos e Entidades Financeiras, na Bolívia, assumem as formas de bancos comerciais, cooperativas de poupança e crédito e fundos financeiros privados (FFP). As instituições não reguladas são as ONGs que fornecem serviços financeiros aos pequenos e micro empresários. Estas, funcionando independente da vigilância da Lei de Bancos e Entidades Financeiras, não se encontram autorizadas a ofertar o conjunto de serviços que caracteriza as instituições bancárias. Muitas ONGs e outras iniciativas empresariais privadas, ao longo dos anos 90, optaram por transformarem-se em FFPs, motivadas pela facilidade de acesso a um leque maior de fontes de financiamento e menor dependência das doações.

Em dezembro de 2001, a Lei que regula o sistema financeiro boliviano foi modificada, incorporando o capítulo III, dedicado as FFPs, ao título IV, referente às entidades de intermediação financeira não bancária. Esta modificação estabelece que as operações permitidas aos FFPs passam a ser as mesmas permitidas aos bancos, com pequenas exceções, mas ressalta que a SBEF deve autorizar caso a caso a realização das seguintes operações: captação de dinheiro em conta corrente; emissão de cartões de crédito; e investimento do capital de entidade de serviços financeiros ([www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)).

propriedade estatal<sup>26</sup> e nove pequenos bancos e instituições reguladas especializadas em microfinanças<sup>27</sup>. Como objetivos a serem perseguidos foram destacados: adquirir e compartilhar experiências; aprender mutuamente; e examinar as dificuldades para ofertar serviços microfinanceiros (FOCUS/CGAP, 1998).

Dentre as dificuldades apresentadas para que as instituições bancárias avançassem na conquista do mercado das microfinanças foram sublinhadas: os riscos do não pagamento, os elevados custos operacionais, e as barreiras socioeconômicas e culturais. Além destas dificuldades foram ainda destacados os entraves internos às próprias instituições bancárias:

**Compromiso institucional:** la incursión de los grandes bancos comerciales en el sector del microfinanciamiento se debe con frecuencia a la acción de un pequeño grupo de directivos idealistas, en vez de estar basada en una misión institucional.

**Estructura orgánica:** Los bancos comerciales tienen dificultades para integrar el microfinanciamiento en la cultura y estructura de un banco grande que no está orientado a un gran volumen de negocio conseguido con préstamo de pequeña magnitud.

**Metodología financiera:** La mayoría de los bancos comerciales carecen de metodologías financieras para captar y mantener clientes de ingreso bajo que necesitan pequeños montos de capital.

**Recursos humanos:** los problemas de concentración, capacitación e incentivos vinculados al desempeño precisan consideración y esfuerzos especializados, pues las operaciones de microfinanciamiento requieren un uso intensivo de mano de obra y conocimientos especializados sobre recursos humanos.

**Eficacia en función del costo:** Debido a los mecanismos y estructuras generales de los bancos tradicionales, les es difícil reducir al mínimo los costos de tramitación, aumentar la productividad del personal y ampliar rápidamente las carteras de préstamos de microfinanciamiento, actividades todas ellas necesarias para cubrir costos y obtener beneficios.

**Cumplimiento de los reglamentos:** El cumplimiento de los reglamentos y de las normas de presentación de informes sobre las operaciones de microfinanciamiento exige nuevos procedimientos que ni los bancos comerciales ni los organismos estatales competentes han elaborado todavía (Ibidem, p. 1-2).

Em contraposição, foram apresentadas vantagens que os bancos detinham e que ainda não estavam sendo plenamente usadas em favor do avanço das microfinanças comerciais:

---

<sup>26</sup> Banco Agrícola Comercial (El Salvador); Banco del Desarrollo (Chile); Banco del Pacífico (Ecuador); Banco de Nova Scotia (Guyana); Banco Wiese (Peru); Banco Rakyat Indonésia (Indonésia); Multi-credit Bank (Panamá); National Bank for Development (Egito); Standart Bank (Sudáfrica); e Works Bank (Jamaica).

<sup>27</sup> BancoSol (Bolívia); Banco Dagangi Bali (Indonésia); Banco Empresarial (Guatemala); Caja de Ahorro y Crédito los Andes (Bolívia); Centenary Bank (Uganda); Family Finance Building Society (Kenya); Financiera Familiar (Paraguai); e Panabo Rural Bank (Filipinas).

Son instituciones reguladas que reúnen condiciones de propiedad, divulgación financiera y suficiencia de capital que contribuye para asegurar una gestión prudente;

Muchos de ellos disponen de una infraestructura física, incluidas redes de sucursales, que les permite llegar a un gran número de clientes de las operaciones de microfinanciamiento;

Tienen controles internos y sistemas administrativos y contables para supervisar el desarrollo de gran número de transacciones;

La estructura privada de su capital social tiende a alentar la buena gestión, la eficacia en función del costo, la rentabilidad y sostenibilidad;

El acceso e sus propias fuentes de fondos (depósitos y capital social) hace que no tengan que depender de unos recursos escasos e inestables facilitados por donantes, y

La posibilidad de ofrecer préstamos, depósitos y otros productos financieros los hace atractivos a los clientes del sector del microfinanciamiento (Ibidem, p. 2).

Como parte das conclusões a que chegaram os participantes da conferência, a estabilização macroeconômica e liberalização financeira foram destacadas como imprescindíveis porque: permitiam a cobrança de taxas de juros e de serviços relativamente altas e rebaixamento do percentual de encaixe obrigatório definido pela instituição da regulação financeira de cada país (Ibidem, p. 3).

Compõem as conclusões da Conferência os temas dos custos operacionais e das fontes para cobri-los. Partindo da constatação que a atividade é rentável, mas incorre em custos operacionais altos, a cobertura destes, com recursos próprios, só seria possível com ganhos de escala advindos do crescimento da carteira. Daí a reivindicação que os custos de implantação, até a maturação da carteira, fossem subvencionados por instituições externas. Os subsídios, dessa forma, continuam em pauta, abrindo a discussão sobre o papel das instituições de cooperação como facilitadoras da entrada dos bancos comerciais nas operações de microfinanceiras:

Los donantes pueden contribuir poderosamente a mejorar el clima financiero para atraer a los bancos comerciales hacia el microfinanciamiento. Por ejemplo, los donantes pueden instar a los gobiernos a que eliminen regulamentos financieros represivos, como los topes de las tasas de interés y las onerosas normas sobre encaje legal o planes de crédito focalizados. Estes cambios ayudarán a los prestamistas del sector de microfinanciamiento a competir en mercados abiertos y cubrir los costos de operación, los riesgos y los costos de oportunidad del capital.

Los donantes pueden contribuir a establecer y alentar la adopción de marcos normativos prudentes que reconozcan la índole especial de estas operaciones. Las

estrictas prescripciones en materia de reservas, los onerosos requisitos de información, los criterios inapropiados de clasificación y constitución de reservas, las restricciones sobre el volumen de préstamos sin garantía y unos costos de operación indebidos son algunos de los elementos que es preciso modificar para adaptarse a las condiciones especiales de este sector. Los donantes deben apoyar el diálogo entre los bancos que prestan servicios de microfinanciamiento y los encargados de la regulación, con objeto de enseñar a las autoridades encargadas de la supervisión, a reconocer la diferencia entre el microfinanciamiento y las operaciones tradicionales de la banca.

Por último, los donantes tienen una función útil, aunque limitada, en la prestación de apoyo a los bancos comerciales que entran en el mercado de microfinanciamiento mediante el financiamiento y la asistencia técnica gratuita (ibidem, p. 4).

Em linhas gerais, as inovações, com o objetivo de implantar departamentos microfinanceiros em bancos, valeram-se de tecnologia adequada às microfinanças fornecida por instituição externa ao banco e credenciadas como detentoras dessa tecnologia. Organizações de cooperação internacional desempenharam papéis destacados nas negociações com governos nacionais, orientando na definição de marcos regulatórios específicos, assim como na oferta de recursos subsidiados para cobrir custos operacionais. Na maior parte dos casos, os fundos destinados à carteira de microfinanciamentos, foram captados junto a organizações da cooperação internacional e/ou de programas governamentais.

As desregulamentações promovidas no sistema financeiro sob as regras ditadas pelos planos de reforma estruturais, ao longo dos anos 80, abriram caminho para que governos nacionais definissem que os Bancos de Desenvolvimento de seus respectivos países criassem programas especiais para o atendimento de micro e pequenas empresas rurais e urbanas, nos quais a taxa de juros não contivesse subsídios.

A primeira experiência nessa modalidade foi a transformação efetuada no Sistema Unit Desa pelo governo da Indonésia, no âmbito do Banco Rakyat da Indonésia (BRI)<sup>28</sup>. As modificações do Sistema foram orientadas, por um lado, pela sua importância no contexto financeiro do país – cobertura de 90% do sistema bancário e a existência de 14.000 empregados capacitados no sistema – e, por outro lado, por políticas de créditos orientadas pelo mercado, sem a participação do Estado como provedor de recursos na forma de subsídios aos clientes (BOOMGARD e ANGEL, 1998).

Dentre os obstáculos para a transformação do sistema Unit Desa, “... los más críticos eran las restricciones legales y políticas sobre las tasas de interés.” (Idem, *ibidem*, p. 263). Em julho de 1983, o BRI foi autorizado a cobrar taxa de juros reais e positivos para montar um esquema geral de créditos para o campo, denominado, Kredit Umum Pedesan (Kuepes). Resolvida esta pendência, em janeiro de 1984 foi inaugurado o novo programa de crédito às micro e pequenas empresas rurais e urbanas.

A constituição do fundo para montagem do sistema resultou da mobilização de recursos de diversas fontes: créditos, empréstimos de doadores, doações e mobilização de poupança. Dentre os principais aportantes de recursos estão o Banco da Indonésia, o Banco Mundial, que, em 1987, concedeu empréstimo de 101,5 milhões de dólares ao governo da

---

<sup>28</sup> O sistema Unit Desa – unidade bancária nas aldeias - teve origem nos anos 70, quando o BRI assumiu a incumbência de financiar o programa direcionado para a intensificação da produção de arroz na Indonésia (Programa BIMAS). Os créditos com esta finalidade alcançaram o auge em meados da década de 70. A partir de então, o programa passa a declinar, dados os problemas que os agricultores enfrentam com pragas, inundações e secas. O ganho dos agricultores, resultado das pequenas colheitas, levou ao crescimento do inadimplemento dos contratos. A ação do governo diante dessas dificuldades, adotou ações de condenação seletiva da dívida, ou cobrança rígida, o que resultou na descaracterização do programa. O número de agricultores participantes declinou, entre 1975 e 1983, em 60% e as perdas decorrentes do não pagamento cresceram de 5% a mais de 20%. Em outubro de 1993 o governo eliminou o programa, permanecendo apenas a parte do programa destinado aos agricultores que cultivavam menos de um hectare. Além desse programa o sistema Unit Desa abrigava o Kredit Mini e Kredit Midi, que forneciam créditos com subsídios de valores até 200.000 rupias (equivalente a 482 dólares) e 500.000 rupias (em torno de 797 dólares), respectivamente. Os recursos destinados à constituição do fundo de créditos vinham do Banco da Indonésia e os destinados à cobertura dos custos administrativos e operacionais provinham do Ministério das Finanças, que inicialmente cobria 40% de todos os custos e, mais adiante, chegou a cobrir, inclusive, as perdas de operação. Finalmente, o governo e o Banco da Indonésia chegaram a cobrir 75% das perdas (BOOMGARD e ANGEL, 1998, p. 260- 262).

Indonésia, e o Banco Exim do Japão que efetuou empréstimo de 50, 7 milhões de dólares, em 1997. A mais importante fonte de fundos, no entanto, são os depósitos dos clientes que cresceram rapidamente (Idem, *ibidem*, p. 266).

Em 1984, o BRI contava com 312 sucursais, a mais extensa rede bancária do país, e 1.626 pontos de atendimento, suportes para a oferta de serviços microfinanceiros no país.

O Programa CrediAmigo, do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, também constitui exemplo dessa modalidade de oferta de serviços financeiros. Operando desde abril de 1998, o BNB foi o primeiro banco público de primeiro piso no Brasil a operar com microcrédito. Para a montagem do programa o Banco contou com a assessoria da Accion Internacional, ofertante da tecnologia do microcrédito e com fundos do Banco Mundial.

Entre 1998 e agosto de 2005, o Crediamigo realizou 2.269.213 contratações em valores que acumularam R\$ 1.877, 5 milhões. Estas realizações têm base numa rede de 170 agências e 27 postos de atendimento que se faz presente em 1.198 municípios na área de atuação da instituição ([www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)).

No âmbito da América Latina, o Programa Global de Crédito para a Microempresa, do Banco Interamericano de Desenvolvimento,<sup>29</sup> constituiu importante ponto de apoio para as iniciativas dessa natureza. Tergeberg (2003) cita como exemplo, a implantação deste Programa no Paraguai. Em 1995, oito instituições financeiras, sendo uma

---

<sup>29</sup> O Programa promove financiamento aos bancos comerciais e outros intermediários financeiros para facilitar o ingresso destas instituições ao mercado microempresarial. Os objetivos do programa são: incrementar o acesso das microempresas ao crédito e melhorar o desenvolvimento institucional das entidades financeiras que emprestam às microempresas. Operacionalmente, o Programa utiliza uma estrutura de dois pisos: uma instituição de segundo piso (nesses casos, um banco de desenvolvimento do setor público ou o Banco Central) canaliza os recursos para instituições financeiras intermediárias, de primeiro piso, que, por sua vez, emprestam diretamente às microempresas. Entre 1990 e 2001, o Programa financiou 17 programas, em 12 países da América Latina, desembolsando mais de US\$ 356 milhões mediante instituições de segundo piso (BERGER, 2004, p. 1-2)

O Programa de Desenvolvimento Institucional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com objetivo de investir na infra-estrutura do mercado e no fortalecimento da capacidade institucional das instituições ofertantes e crédito no Brasil, é fruto de um convênio de cooperação técnica com o BID, no Programa Global (BARONE e ZOUAIN, 2004, p. 7).

delas um banco estatal, implantaram serviços microfinanceiros destinados a pequenos e micro empresários.

No final de 1996, as instituições envolvidas no programa haviam constituído carteira entre 0,5 a 6 milhões de dólares e outorgados créditos com valores médios de 1,300 dólares. (TERBERGER, 2003. p. 203).

O Banco Europeu de Reconstrução (BERD) também desenvolveu iniciativa na direção de implantação de departamentos microfinanceiros em instituições bancárias existentes em países da Europa Oriental. A implantação, em 1998, do Programa de Pequenas Empresas do Kazaquistão é um exemplo. Sete bancos privados, ou privatizados em 2001, participaram da iniciativa. No final de 2002 as carteiras acumuladas atingiam 73 milhões de dólares, distribuídas em créditos cujos valores médios eram de 5,100 dólares.

Além da experiência do Kazaquistão, ainda de acordo com Terberger, o BERD auspiciou programas na Rússia, Armênia, Macedônia e Romênia.

A entrada de instituições financeiras já constituídas no mundo das microfinanças se dá a partir de arranjos institucionais diversificados. O quadro abaixo, apresenta as características gerais desses arranjos, assim como exemplos de instituições que podem ser representativas de cada um deles.

Estrutura Administrativa	Algumas Instituições	País
Departamento independente, com normas creditícias, pessoal e sistema de informações específicas, mas que presta informes ao banco	Banco de Desenvolvimento do Chile	Chile
	Banco Rakyat da Indonésia (Programa UNIT DESA)	Indonésia
	Banco do Nordeste do Brasil (Programa CediAmigo)	Brasil
Concessão de crédito através de ONG	Banco da Nova Scotia (Programa Social da Empresa)	Guiana
	Banco Wiese	Peru
Departamento de microfinanças semiindependente que outorga crédito diretamente em cada sucursal, mas integrado com o banco	Caixa Econômica Federal	Brasil
	Banco Agrícola Comercial	El Salvador
	Banco Del Pacífico	Equador
	Financeira Familiar	Paraguai

**Quadro 2** - Arranjos institucionais de implantação de departamentos microfinanceiros em instituições financeiras já existentes

Fonte: FOCUS/CGAOP, nº 12; [www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br); [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Acesso em 20/09/2005.

Elaboração própria

### 5.3.3 A Constituição de Bancos Especializados em Microfinanças

A mais recente novidade no que toca às microfinanças animadas por instituições da cooperação internacional é a constituição de bancos especializados em serviços microfinanceiros, sem passar pela transição de ONG para instituição financeira. As instituições de novo tipo já nascem com licenças para funcionar como banco, prestando serviços pertinentes a este tipo de instituição. Isto significa, que estas instituições não estão restritas a ofertar microcrédito, mas para realizar atividades bancárias e financeiras completas, a exemplo de: conta corrente, depósitos a prazo e poupança, (tanto em moeda local como estrangeira); carta de crédito; emissão de *travelcheck*; e serviços de pagamentos (TERBERGER, 2003, p. 205).

Esse modelo foi primeiro experimentado nos países da Europa Oriental, em especial, nos países que constituíam o bloco soviético. Surge como parte das reformas estrategicamente comandadas por organismos internacionais para reinstaurar a economia de mercado nessa parte do mundo. As condições macroeconômicas, espelhadas nas forças de mercado, passavam a ser dadas. As reformas comandadas pelo FMI e Banco Mundial, a partir de 1992, e genericamente denominadas de desregulamentações, orientaram nessa direção.

Um exemplo de estrutura de propriedade de bancos dessa natureza é a representada pela experiência da Procredit Holding. Constituída por instituições que compõem a cooperação internacional européia e internacional e instituições privadas, esta corporação inovou na direção de criar bancos especializados em microfinanças. Ainda neste capítulo, apresenta-se a composição da rede articulada pela Procredit Holding.

#### 5.4 REDES INTERNACIONAIS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DAS MICROFINANÇAS

A trajetória do desenvolvimento das microfinanças foi acompanhada por organizações internacionais classificadas entre multilaterais, bilaterais e de caráter privado. Algumas dessas instituições nascem a partir do ensejo de constituir mercados financeiros específicos para os pobres, micro e pequenos empresários, outras são instituições cuja existência precede a este momento, mas que se engajaram na perspectiva das microfinanças.

Ao longo deste capítulo já se fez referência a algumas dessas redes, sejam as compostas por instituições que se colocaram como investidoras, sejam as que congregam instituições de apoio técnico, ou as que cumprem ambas as funções. Neste momento, toma-se

a *Accion Internacional*, a *Procredit Holding*, o Grupo de Apoio à Pobreza e a *Microcredit Summit*, como exemplos de redes que intervêm nos rumos das microfinanças em várias partes do mundo.

#### 5.4.1 A Rede *Accion Internacional*<sup>30</sup>

A *Accion Internacional* é uma típica instituição americana, criada em 1961, sob o ideal do voluntariado, com a missão de combater a pobreza, a partir da construção de escolas, programas de nutrição e infra-estrutura, em regiões onde vivem os pobres. No início dos anos 70, a instituição é reorientada a partir da concepção de que sua forma de atuação apenas afetava uma das causas da pobreza urbana: a carência de oportunidades econômicas.

Em busca de maior efetividade, em 1973, a *Accion* cunha o termo microempresa e começa a desenvolver tecnologia na área capacitação empresarial orientada para pequenos negócios e, em seguida, na oferta de créditos. Na década dos setenta, foram desenvolvidas, em países da América Latina, algumas iniciativas já nessa perspectiva.<sup>31</sup> Mesmo que embrionárias, dispersas, plantaram a idéia do empreendedorismo e do combate à pobreza a partir de intervenções pela via do mercado.

---

<sup>30</sup> Baseado em OTERO (2002) e [www.accion.org](http://www.accion.org)

<sup>31</sup> No início dos anos 70, a *Accion* patrocinou e financiou o Programa União Nordestina de Assistência às Pequenas Organizações, mais conhecido como Programa UNO, instituição especializada em microcrédito e capacitação de micro e pequenos empresários nas cidades de Recife e Salvador, apontada na literatura como uma das primeiras experiências de microcrédito no Brasil. Já nos anos 90 a *Accion* participou na montagem da Federação Nacional Apoio aos Pequenos Empreendedores, que constituiu rede composta pelos Centros de Apoio aos Pequenos Empreendedores.

Mas foi a partir dos anos 80 que a Accion aprofundou e articulou intervenções na perspectiva dos micronegócios, em especial, no desenvolvimento das microfinanças. Segundo Otero (2002), a trajetória da Accion nas microfinanças pode ser contemplada em quatro fases.

A primeira, no início da década de 80, teve como desafio “...desarrollar um método de prestarle a los pobres” (Idem, ibidem, p. 2). A tecnologia dos grupos solidários foi implantada/aprimorada nessa época. O primeiro experimento com essa tecnologia foi realizado na Fundação Dominicana de Desenvolvimento, na República Dominicana, em 1981. Em seguida, a Acción Comunitária no Peru, experimentou o caminho de ofertar crédito a partir de grupos.

Nesta fase, a Accion trabalhou juntamente com ONGs, na experimentação da tecnologia, e com os fundos de doação, em especial os constituídos pelo BID e pela USAID. As articulações nesses dois níveis, com as ONGs locais e com as instituições internacionais, possibilitaram, por um lado, testar a tecnologia, e, por outro lado, captar fundos que sustentassem a oferta.

Na avaliação de Otero (2002), esta fase apresentou como resultados:

La formación de una red bajo la dirección de ACCION, compuesta de instituciones independientes sen ánimo de lucro que estaban de acuerdo en quatro áreas claves: 1) seguir los mismos principios de guía esbozados anteriormente, 2) usar las mismas metodologías de crédito, 3) recibir ayuda directa de ACCION, y 4) participar activamente en el aprendizaje entre sí. [...]

La eficaz experimentación inicia con una metodología de crédito suministró los componentes básicos para crear instituciones ONG en otros países durante la segunda fase [...] (OTERO, 2002, p. 3).

A falta de fundos para fazer crescer os programas e a ainda pouca experiência no manejo da tecnologia creditícia e gestão financeira, constituíam as principais limitações dessa fase.

A segunda fase, entre 1985 e 1990, apresenta três ações que a caracterizam: a criação, a partir da articulação da Accion com indivíduos do setor privado de países

periféricos, de ONGs especializadas<sup>32</sup>; a criação, do Fundo Ponte para América Latina; e a compilação de informações mensais sobre o estado das carteiras de créditos.

A Accion cria um fundo para garantir os créditos dos bancos comerciais às afiliadas da rede, contribuindo para alargar as possibilidades de captação de recursos para ampliação das carteiras de créditos. O acesso ao crédito comercial passa a ser possível a partir da garantia fornecida pela Accion. Para Otero, (2002), a mudança de enfoque de carteiras financiadas por doadores para o financiamento a partir de créditos comerciais tem implicações importantes:

desarrolla el primer eslabón entre los afiliados de ACCION y los mercados de capital locais, y

agrega costos financieros a sus blancos de autosuficiencia, introduciendo así el concepto de autosuficiencia financiera y aproximando estas instituciones a las características de crédito comercial (p. 4).

A montagem do sistema de informações estatísticas, preenchido e distribuído mensalmente entre os membros da rede, permitiu a compilação de informações sobre clientes ativos, tamanho da carteira, percentual de clientes distribuídos por gênero, quantidade desembolsada mensalmente, tamanho médio do empréstimo, assim como informações financeiras tais como percentual de inadimplência, taxa de auto-suficiência operacional e financeira.

Regularizar e aplicar a mesma definição em indicadores chave possibilitou medir o crescimento e desempenho de cada instituição no desenrolar do tempo, comparar-se com outros membros da rede e avaliar o desempenho integral.

A terceira fase, entre 1990 e 1995, está caracterizada pelo crescimento na escala das carteiras e pela transformação das ONGs em instituições reguladas.

---

<sup>32</sup> São exemplos de instituições criados nessa fase, a Prodem (Bolívia), Gênese (Guatemala), Fundación Paraguaya (Paraguai), Avance (Costa Rica), FED (Equador).

Com o denominado *Grande Salto*, a Rede Accion se compromete a desembolsar US\$ 1 milhão, em cinco anos mantendo o tamanho médio dos créditos iniciais. Os resultados são apresentados na tabela:

**Tabela 1** - Crescimento da Rede Accion entre 1989-1995

US\$

Item	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cientes ativos	39.100	60.000	84.600	131.800	187.200	258.600	276.200
clientes mulher (%)	57	58	58	60	60	60	59
Carteira Ativa (milhões)	6,4	11,8	20,9	45,2	83,8	121,1	154,3
Quantidade Desembolsada (milhões)	-	33,3	53,6	96,5	181,6	263,9	328,2
Tamanho médio do crédito	218	257	317	373	468	547	594

Fonte: Rede Accion. Extraído de Otero (2002), p. 6.

O crescimento e o desempenho operacional e financeiro de várias das organizações que compõem a Rede, impulsionam o passo de transformar ONGs em instituições reguladas. A experiência que resultou na transformação da Prodem em BancoSol compõe a trajetória da Rede Accion.

O crescimento das organizações que compõem a rede nesse período foi acompanhado pela implementação de instrumentos de apoio que funcionaram em favor da valorização das microfinanças comerciais. As estatísticas compiladas por cada membro da Rede, permitiram que nesse período fosse constituído o instrumento CAMEL, ferramenta que avalia o desempenho de uma instituição microfinanceira e a classifica em relação a outras. Tal instrumento passa a ser importante referência para a consolidação de *standards*, para a indústria das microfinanças, não só no interior da rede como externamente.

Na mesma direção, foi criado o Centro Accion, baseado na Colômbia como braço técnico da Rede na área da capacitação para toda a América Latina e Caribe, a partir dos *Diálogos de Gestão*.

Em 1994, a Accion Internacional participa da criação do ProFund Internacional S.A.,<sup>33</sup> junto com a Fundação Calmeadow, Rede de Soluções Empresarias/ FUNDES<sup>34</sup> e Fundes e Societé d'Investissement et de Développement Internacional/SIDI, do primeiro fundo de inversões em microfinanças da América Latina.

A partir de 1996, com a grande maioria das instituições da rede gozando do estatuto de instituição regulada, a Accion Internacional implementa esforços na direção das microfinanças comerciais. Assim, além de continuar trabalhando com o grupo composto por ONGs e instituições, o comando internacional da Rede na busca de novos modelos para atuar nas microfinanças trabalha na implantação de departamentos em bancos existentes e a criação de novos bancos.

Nesse esforço, trabalha com pequenos bancos, seja criando novos ou provendo fusões. No Equador e no Panamá, apóia a implantação de departamentos microfinanceiros no Banco Solidarie o Multicredit Bank, respectivamente. Na Venezuela, cria, o Bangente, a partir da promoção de uma sociedade entre uma ONG local, o Fundo Profund, Banco do Caribe e a Companhia de Finanças El Comercio, do Paraguai.

Trabalha também com grandes bancos, criando departamentos microfinanceiros nestas instituições. A primeira experiência foi realizada no Haiti, onde o SOKEBANK, o maior banco do país, criou o SogeSol, seu programa de microfinanças. Apoio idêntico foi

---

<sup>33</sup> São investidores do ProFund Internacional as seguintes instituições: Accion Internacional (1,2%); Argidus Foundation (2,4%); Banco de integração Econômica da América Central (13,3%); Corporação Andina de Fomento (8,9); Fundação Calmeadow (2,2%); Calvert Social Investment Fund (3,3%); Calvert Words Values Fund (1,1%); Emergency Liquidity Facility, L.P. (0,6%); Microvest (0,5%); CDC Group (13,3%); FUNDES (8,9%); BID/ Fundo de Investimento Multilateral (8,9%); Banco Mundial/ Corporação Financeira Internacional (13,3%); Omrix S.A. (1,2%); State Secretariat for Economic Affairs, Switzerland (14,2); Societé d'Investissement et de Développement Internacional/SIDI (1,6%); Triodos (0,4%). O restante do grupo de acionista é constituído de pessoas físicas. Por tipo de organização, a capitalização fica distribuída entre Organizações Multilaterais e Bilaterais (76%), Organizações não Governamentais (16%) e Investidores individuais (8%).

Atualmente, ProFund tem inversões na Bolívia (BancoSol e Banco Los Andes), México (Compartamos). Haiti (SOGESOL), Colômbia (Finamerica), Equador (Banco Solidário), Paraguai (Visión); Venezuela (BanGente) e Peru (Mibanco) ([www.profundinternacional.com](http://www.profundinternacional.com)).

<sup>34</sup> Rede Latinoamericana, com presença nos seguintes países: México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Argentina e Chile ([www.fundes.org](http://www.fundes.org)).

fornecido ao Banco Pichicha, no Equador e o Banco ABN ANRO, no Brasil, que criaram o CrediFe e o Real Microcrédito, respectivamente.<sup>35</sup> Nos grandes bancos a Accion proporciona apoio técnico para transferência de tecnologia, capacita os funcionários, desenvolve sistemas e lança o crédito.

Uma única experiência com banco de desenvolvimento, é a registrada com o Banco do Nordeste do Brasil, na implantação do Programa CrediAmigo.

Na área de investimentos Accion Internacional constituiu dois instrumentos que permitem sua intervenção como acionista em iniciativas microfinanceiras. Em 1997, cria seu próprio fundo - Gateway Fund - com o propósito de investir diretamente em ONGs afiliadas que estavam em processo de transformar-se em instituições reguladas. O apoio, com recursos advindos desse Fundo, tinha por objetivo garantir a Accion, como acionista minoritário, lugar entre os dirigentes da instituição e assim “... jugar un papel en la dirección de instituciones reguladas” (OTERO, p. 7)

Em seguida, foi criada a Investments in Microfinance (AIM) especializada em investimentos em microfinanças. Diferente do Gateway Fund, os investimentos realizados pela AIM terão duração indefinida. Em outubro de 2005, a AIM detem capital integralizado de US\$ 19,523,000, reunido a partir de inversões de instituições bilaterais e multilaterais e investidores privados da Europa e Estados Unidos ([www.accion.org](http://www.accion.org)).

Em outubro de 2005, Accion Internacional está presente em 18 países<sup>36</sup>, distribuídos entre a América Latina e Caribe e a África. Nesses países mantem relações com 30 instituições que trabalham com microfinanças (Tabela 2). Como pode ser observado no quadro 3, as instituições relacionadas como parceiras da Accion, ofertam uma gama de produtos financeiros que já não estão assentados na tecnologia do microcrédito.

---

<sup>35</sup> Tanto CrediFe como o Real Microcrédito são sócios da Accion Internacional, mas não fazem parte da Rede Accion.

<sup>36</sup> Além dos países relacionados no quadro 6, a Accion Internacional mantem programa nos Estados Unidos e na Índia. No caso deste país, a presença da Accion, não envolve operações de crédito e a presença naquele país, embora ofereça produtos financeiros, as fontes disponíveis não registram detalhes.

## Evolução da Carteira Ativa, Montante de Desembolso, Cliente Ativo e Empréstimo Médio das Instituições Apoiadas pela Accion Internacional -2000 a 2004 1.000 US\$

País/ Instituição	2000				2001				2002				2003				2004			
	Carteira Ativa	Mont. Desembol.	Clientes Ativos	Emp. Médio	Carteira Ativa	Mont. Desembol.	Clientes Ativos	Emp. Médio	Carteira Ativa	Mont. Desembol.	Clientes Ativos	Emp. Médio	Carteira Ativa	Mont. Desembol.	Clientes Ativos	Emp. Médio	Carteira Ativa	Mont. Desembol.	Clientes Ativos	Emp. Médio
<b>México</b>																				
ASESORÍA DINÁMICA A MICROEMPRESAS*	1.258	4.879	4.696	0,286	1.702	7.027	5.111	0,333	3.107	8.327	6.629	0,469	3.496	8.259	8.595	0,407	3.425	4.041	9.618	0,356
FINANCIERA COMPARTAMOS*	46.519	64.141	10.337,00	0,170	102.831	92.773	25.435	0,274	189.534	144.991	43.031	0,297	64.213	215.267	64.213	0,298	72.562	203.487	239.888	0,302
<b>El Salvador</b>																				
APOYO INTEGRAL	-	-	-	-	8.634	5.450	14.616	0,591	10.319	20.654	16.939	0,609	11.396	22.212	17.509	0,651	14.154	24.170	18.559	0,763
<b>Guatemala</b>																				
GÉNESIS EMPRESARIAL*	11.126	16.143	25.217	0,441	13.843	19.926	31.461	0,44	17.336	26.649	35.452	0,489	18.221	29.180	32.939	0,553	25.798	26.353	40.770	0,536
<b>Honduras</b>																				
(FINANCIERA SOLIDARIA S.A.)*	6.304	16.550	15.026	0,426	6.645	15.453	11.688	0,569	6.408	13.640	11.051	0,58	8.292	13.621	14.048	0,59	9.462	9.156	14.668	0,645
<b>Nicaragua</b>																				
FUNDACIÓN PARA EL APOYO A LA MICROEMPRESA*	6.127	14.891	15.148	0,404	6.949	16.518	16.402	0,424	8.775	19.208	20.201	0,434	11.000	20.971	24.491	0,449	16.059	23.610	31.778	0,505
<b>Haiti</b>																				
SOGESOL (SOGEBANK)*	148	259	640	0,232	1.183	2.808	3.546	0,333	2.677	8.703	6.364	0,421	4.832	12.589	7.07	0,683	5.808	6.179	6.433	0,903
<b>Brazil</b>																				
CREDIAMIGO (BANCO DO NORDESTE)*	17.500	13.160	57.967	0,301	27.300	23.850	85.309	0,321	24.600	24.630	118.995	0,206	29.253	85.769	138.497	0,211	28.159	67.279	147.797	0,191
REAL MICROCRÉDITO (BANCO ABN AMRO REAL) *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	202	340	579	0,349	929	11.872	1.957	0,475
<b>Bolivia</b>																				
BANCOSOL*	77.803	80.949	60.976	1,276	81.186	64.387	53.812	2	80.917	64.761	42.29	0,002	91.175	73.476	42.831	0,0021	98.548	41.729	47.326	2
<b>Colombia</b>																				
COOPERATIVA EMPRENDER*	31.823	62.228	88.319	0,360	43.174	63.709	97.73	0,442	62.182	87.610	199.911	0,311	104.119	136.970	276.717	0,376	129.792	99.383	305.068	0,425
FINAMERICA*	16.823	19.033	10.731	1,045	18.969	20.872	12.449	1	15.965	18.598	10.988	0,873	18.277	21.969	10.088	0,882	21.735	14.733	22.777	0,954
(FUNDACIÓN MARIO SANTO DOMINGO)	8.772	4.652	34.705	0,253	7.679	3.577	36.189	0,212	5.261	2.864	34.958	0,15	6.951	4.896	35.037	0,198	7.524	2.269	35.380	0,219
<b>Ecuador</b>																				
BANCO SOLIDARIO	6.326	12.374	14.645	0,432	27.007	51.522	26.948	1	53.068	114.144	65.339	0,812	74.641	166.082	81.912	0,911	82.541	96.004	91.591	0,901
CREDIFE (BANCO DEL PICHINCHA)*	-	-	-	-	3.545	7.407	9.087	0,39	9.394	20.181	16.438	0,571	27.988	48.286	24.04	0,0012	40.813	52.933	31.253	0,0013
(FUNDACIÓN ECUATORIANA DE DESARROLLO)*	3.074	10.759	10.918	0,282	6.047	23.601	14.103	0,429	3.658	22.420	9.318	0,393	5.040	18.525	10.044	0,502	6.693	12.986	11.498	0,582
<b>Paraguay</b>																				
EL COMERCIO FINANCIERA*	-	-	-	-	1.554	3.118	5.032	0,309	ND	ND	ND	ND	3.177	5.474	6.144	0,517	3.530		7.135	0,495
FUNDACIÓN PARAGUAYA*	2.291	5.539	5.451	0,420	1.683	3.925	5.357	0,318	2.000	3.868	6.015	0,333	2.440	3.758	7.076	0,345	2.522	2.269	7.174	0,352
<b>Peru</b>																				
MIBANCO*	36.926	83.764	58.088	0,636	61.330	106.542	77.942	0,787	92.294	153.400	99.121	0,931	114.119	179.801	120.83	0,944	110.956	178.546	113.604	0,977
<b>Venezuela</b>																				
(BANCO DE LA GENTE EMPRENDEDORA)*	3.353	11.553	3.502	0,958	7.376	18.356	5.221	1	2.925	9.304	6.314	0,463	5.957	11.526	7.558	0,788	6.588	7.613	8.497	0,775
<b>Benin</b>																				
PADME*	-	-	-	-	9.064	15.229	21.034	0,43	13.700	21.817	25.836	0,53	23.376	34.954	32.602	0,717	44.438	60.740	37.661	0,0012
<b>Mozambique</b>																				
TCHUMA	268	ND	2.095	0,128	447	1.739	3.393	0,131	912	3.311	5.127	0,178	1.332	4.081	6.154	0,216	2.468	6.355	7.229	0,341
<b>Tanzania</b>																				
AKIBA COMMERCIAL BANK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.540	12.336	ND	0,0075	15.963	31.291	ND	0,0132
<b>Uganda</b>																				
UGANDA MICROFINANCE UNION	728	2.160	13.128	0,095	1.636	4.069	10.417	0,157	3.530	8.487	21.207	0,17	6.311	15.213	28.625	0,221	10.827	252.094	36.864	0,294
<b>Zimbabwe</b>																				
MICROKING FINANCE*	-	-	-	-	8.000	9.000	154	0,052	124	204	4.861	0,025	324	605	8.309	0,039	988	2.498	5.532	0,179
<b>Total</b>	277.168	423.033	431.589	-	447.784	580.858	474.706	-	608.687	797.770	764.095	-	645.672	1.146.160	853.968	-	762.283	1.237.590	1.280.057	-

Fonte: www. accion.org. Acesso em 21/09/2005.

\* Até junho de 2004



Região, País e Instituição	Produtos e Serviços Financeiros											
	Crédito							Cartão de Crédito	Poupança	Remessas		Seguro
	Capital de Giro	Investimento	Habitação	Livre Disponibilidade	Veículo	Penhor	Rural			Nac	Intern.	
<b>Equador</b>												
Banco Solidário	x	x	x	x	-	x	x	-	-	-	x	-
CREDIFI Banco da Pechincha	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundación Equatoriana de Desarrollo	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Paraguai</b>												
Financiera el Comercio	x	x	-	x	-	-	-	x	x	x	-	x
Fundación Paraguaya	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Peru</b>												
Mibanco	x	x	x	x	-	-	x	x	x	-	x	-
<b>Venezuela</b>												
Banco de la Gente Empreendedora	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>África</b>												
<b>Benin</b>												
Programa de Apoio ao Desenvol. da Microempresa	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Moçambique</b>												
Coperativa de Crédito e Poupança	x	x	-	x	-	-	-	-	x	-	x	-
<b>Tanzânia</b>												
AKIBA Commercial Bank	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Uganda</b>												
Uganda Microfinance Union	x	x	x	-	-	-	-	-	-	-	x	-
<b>Zimbabwe</b>												
Microking Finance	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

### Quadro 3 Principais Produtos Financeiros Ofertados pelas Afiliadas da Rede Accion Internacional

Fontes: [www.accion.org](http://www.accion.org); [www.bancosol.com.bo](http://www.bancosol.com.bo); [www.finamerica.com.co](http://www.finamerica.com.co); [www.fundacionmariosantodomingo.org.co](http://www.fundacionmariosantodomingo.org.co); [www.banco-solidario.com](http://www.banco-solidario.com); [www.credife.com/index.html](http://www.credife.com/index.html); [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com); [www.fundacionparaguaya.org.py/index](http://www.fundacionparaguaya.org.py/index); [www.mibanco.com.pe](http://www.mibanco.com.pe); [www.fusai.org.sv](http://www.fusai.org.sv); [www.genesisempresarial.com](http://www.genesisempresarial.com); [www.finsolhn.com](http://www.finsolhn.com); [www.fama.org.ni](http://www.fama.org.ni); [www.sogebank.com/grupe/sogesol.html](http://www.sogebank.com/grupe/sogesol.html); [www.umu.co.ug](http://www.umu.co.ug); [www.adimic.ht.st](http://www.adimic.ht.st); [www.compartamos.com](http://www.compartamos.com) Acesso em 20/09/2005.

#### **5.4.2 A Rede *Procredit Holding***

A rede articulada pela Procredit Holding tem origem europeia e é liderada pela empresa de consultoria internacional, sediada na Alemanha, Internationale Projekt Consult (IPC). O quadro 4, a seguir, apresenta as instituições que compõem a  *Holding*, assim como discrimina a participação de cada uma delas na propriedade das ações.

Acionistas	Perfil	Participação %	País
International Projekt Consult -IPC GmbH	<p>Instituição privada de consultoria internacional, criada em 1998, especializada em projetos de desenvolvimento.</p> <p>A partir de 1984, especializou-se no setor financeiro, inclusive microfinanceiro, de países em desenvolvimento e economias em transição.</p>	22,4	Alemanha
IPC - Invest GbR	<p>Empresa formada por grupo de investidores privados, a maior parte empregados da IPC-GmbH.</p> <p>Especializada em gestão bancária.</p>	4,8	Alemanha
Stichting DOEN - Postcode Loterij	<p>Fundação holandesa criada em 1991, constitui-se numa das principais organizações de cooperação da Holanda, na promoção de pequenas Empresas e consolidação dos mecanismos de mercado.</p> <p>Financia operações de microfinanças com recursos da loteria POSTCODE holandesa</p> <p>Em 1994, em parceria com TRIODOS Bank, criou a Fundação Triodos-DOEN instrumento de participação, concessão de créditos e financiamentos comerciais no interior da cooperação para o desenvolvimento.</p> <p>Em 1996 criou a DOEN Participaties BV, cujo objetivo é ofertar capital de risco em empresas que visem o desenvolvimento sustentável.</p>	32,4	Holanda
Deutsche Investitions - und Entwicklungsgesellschaft mbH - DEG	<p>Sociedade de investimento e desenvolvimento, com importante lugar na cooperação do Estado alemão no apoio ao setor privado na África, América Latina e países do Leste europeu.</p>	3,8	Alemanha

Acionistas	Perfil	Participação %	País
	Pertence ao grupo financeiro do KfW		
International Finance Corporation - IFC	Instituição criada em 1956, por iniciativa dos EUA, para conceder empréstimos a empresas sem necessidade da garantia governamental (exigência dos contratos efetuados pelo BIRF). Instituição multilateral do grupo do Banco Mundial	8,1	Internacional
NederlandseFinancierings-Maatschappij voor Ontwikelingslander VN -FMO	Instituição financeira holandesa, criada em 1970, a partir de parceria entre governos empresas industriais e sindicatos. Apoio instituições financeiras e empresas privadas em países em desenvolvimento.		
Belgische Investirings Maatschappij voor voor Ontwikelingslander - BIO	Criada em 2001, a partir de parceria público-privado entre o governo belga, representado pelo Ministério da Cooperação e a Sociedade Belga para Investimento Internacional. A BIO pode intervir de maneira direta ou indireta via fundos de investimentos e de intermediários financeiros.	7,2	Bélgica
Entwicklungsbank - KfW	Principal banco da cooperação alemã, financia investimentos e promove consultoria em países em desenvolvimento e em economias em transição.	9,3	Alemanha
Fundação Salvadorenha para o			

Acionistas	Perfil	Participação %	País
Desenvolvimento da Moradia e Social - FUNDASAL	Ong especializada na construção de moradia para pessoas de baixa renda. Acionista fundadora do Procredit El Salvador	2,7	El Salvador
Andromeda	Fundo de capital de risco vocacionado a investir em países em desenvolvimento e economias em transição. O objetivo do fundo é agregar ao desenvolvimento o espírito empresarial, a partir de investimentos nos setores financeiro, comercial, energético, da saúde e da comunicação. O fundo é parte da Holding COFRA, importante empresa familiar.	0,9	
ResponsAbility	Sociedade Suíça composta por quatro bancos e pelo Fundo Andromeda Plataforma de investimento de carácter social em países em desenvolvimento. Criou, em novembro de 2003, o ResponsAbility Global Microfinance Fund, voltado para investidores privados e instituições promotoras de microfinanças.	0,9	Luxemburgo

**Quadro 4**

Perfil, composição acionária e país de origem das instituições que compõem a Procredit Holding.

Fonte: [www.procreditholding.com](http://www.procreditholding.com) Acesso em 20/09/2005.

Elaboração própria

No grupo das instituições privadas merece destaque a participação da IPC GmbH, com 22,4% das ações e da IPC - Invest GbR, com 4,8% do total de ações. A primeira é uma consultoria privada, especializada em serviços na área do desenvolvimento, em especial, no setor financeiro. A IPC – Invest GbR, é constituída por um grupo de investidores privados, na maioria empregados da IPC consultoria. Vale observar que os dois maiores investidores privados constituem um grupo muito especial, o que leva Terberger a ressaltar, quando se refere à IPC-Invest GbR:

las inversiones son realizadas exclusivamente por personas físicas que al mismo tiempo obtienen sus ingresos de las actividades de consultoría en la esfera de la microfinanciación y que, además, participan en el proceso de desarrollo institucional de los microbancos, ya que su empleador, IPC-GmbH, es contratado por los organismos donantes para que preste servicios de gestión a los microbancos durante la etapa inicial de desarrollo institucional (ibidem, p. 206).

A Cooperação Internacional também se faz presente na iniciativa através da Corporação Financeira Internacional, do grupo do Banco Mundial, com 8,1% das ações.

A composição dos acionistas dos bancos implantados pela Procredit (Quadro 7), revela que a maior parte das ações pertence a instituições da cooperação internacional européia: Instituto de Crédito para Reconstrução (KfW), da cooperação alemã; a Corporação Financeira Holandesa (FMO); Fundação Holandesa para o Desenvolvimento (DOEN); e Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). O Banco Mundial se faz presente a partir da Corporação Financeira Internacional (CFI).

Em segundo lugar, aparecem os investidores privados. Nesse grupo, destacam-se a Internationale Projekt Consult (IPC) GmbH, empresa de consultoria alemã, especializada em projetos de desenvolvimento, em particular, no setor financeiro de países em desenvolvimento e economias em transição e a IPC – Invest GbR, grupo de investidores privados, a maior parte constituída por empregados da IPC.

A Procredit Holding se faz presente na Europa, em dez países situados no Leste do continente; na América Latina e Caribe, em cinco países; e na África, em quatro países.<sup>37</sup> Com presença em 19 países a rede Procredit soma 340 agências. (Tabela 3).

---

<sup>37</sup> No estudo de Terberger (2003), a Holding se fazia presente na Ásia, com uma agência nas Filipinas. Em 30 de junho de 2005, data de referência dos dados aqui apresentados, este continente já não figura entre os que receberam inversões da Procredit Holding.

Tabela 3  
Rede de Banco Procredit

Instituição	Ano	Nº Agência	Capital Social	Participação Acionária %																
				KfW	BERD	IFC	IPC-GmbH	IPC-INVET	Commerz bank	FMO	Westn Nis Enterprise Fund	DOEN	DEG	UNIB ANK	ROC-Taiwan	BIO	Pro-Crédito	FUND-SAL	Chevon Texaco	BM
<b>Leste Europeu</b>																				
Procredit Bank Albânia	1999	16	16.980	25,0	11,3	11,3	32,5	-	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Kosovo	2000	23	18.600	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Romênia	2002	14	12.350	16,5	16,5	15,1	25,6	-	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Macedônia	2004	11	96.800	14,7	12,5	9,5	53,3	10,0	-	10,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Sérvia Montenegro	2001	30	18.730	16,7	16,7	11,1	27,8	11,1	16,7	11,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Bosnia Herzegovina	1997	14	11.350	7,7	23,1	-	23,1	-	12,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Geórgia	ND	23	15.150	20,0	10,0	16,0	39,0	-	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Moldova	1999	18	777	-	15,3	15,3	38,8	-	-	-	15,3	15,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Ucrânia	ND	30	15.350	20,0	20,0	20,0	20,0	-	-	-	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Bulgária	2001	39	24.180	-	19,7	19,1	20,3	-	19,7	-	-	-	19,7	-	-	-	-	-	-	-
<b>América Latina e Caribe</b>																				
Micro Credit National S.A.	ND	13	1.060	-	-	20,0	25,0	-	-	-	-	-	-	50,0	5,0	-	-	-	-	-
Procredit Bank Nicarágua	2000	19	6.900	-	-	-	81,3	-	-	-	-	17,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Equador	2001	12	7.810	-	-	-	73,1	-	-	-	-	19,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Los Andes Procredit	ND	38	12.930	-	-	-	68,6	-	-	-	-	-	-	-	15,1	14,7	-	-	-	-
Procredit Bank El Salvador	2004	24	13.760	15,2	-	15,2	25,1	15,2	-	15,2	-	-	-	-	-	-	-	21,4	-	-
<b>África</b>																				
Procredit Bank Congo	ND	1	2.480	-	-	15,0	50,0	-	-	-	-	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Procredit Bank Angola	2004	2	4.100	-	-	14,3	42,9	-	-	-	-	14,3	-	-	-	14,3	-	-	14,3	-
Procredit Bank Ghana	2002	4	2.100	-	-	18,8	46,3	15,0	-	15,0	-	20,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Novo Moçambique	2000	9	2.190	-	-	10,4	20,0	10,4	-	10,4	-	20,3	-	-	-	-	-	-	-	30,0

Fonte: [www.procreditholding.com](http://www.procreditholding.com) Acesso em 25/09/2005.

A ação da Procredit Holding apresenta maior concentração nos países que compunham o antigo bloco soviético. É nesta região que se encontra o maior número de agências, num total 218. Reflexo dos interesses geopolíticos, observa-se forte presença das organizações que compõem a cooperação internacional europeia e também da IFC, na região. Também merecem registro os investimentos realizados pelo Commerzbank, banco privado alemão, que figura entre os principais investidores nas iniciativas comandadas pela Procredit, na região.

A América Latina e Caribe, segunda maior área de investimento, concentram 35% do total de agências. A inserção da *holding* nesta região assume características diferentes das assumidas na Europa. Se neste continente, foi necessário implantar os novos bancos, na América Latina e Caribe as instituições já estavam constituídas. Nesse caso, a Procredit participa como sócia de instituições já existentes, seja o Micro Credit National, braço microfinanceiro de um banco comercial privado, no Haiti, ou em instituições originariamente constituídas como ONGs, e que se converteram em instituições microfinanceiras, como é o caso das instituições da Nicarágua, Bolívia e El Salvador. A presença de instituições da cooperação europeia nos investimentos na região é muito rarefeita, sobressaindo os interesses da iniciativa privada representados pelas empresas IPC, que marcam presença em todos os empreendimentos.

A África é a área que concentra a menor parte dos investimentos da Procredit. Presente em quatro países onde registra a existência de 16 agências. A análise dos dados revela presença concentrada nos investimentos do IFC, da Fundação DOEN e da IPC GmbH.

### 5.4.3 O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres e a *Microcredit Summit*

O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres é um consórcio constituído por vinte e oito agências de desenvolvimento públicas e privadas, a partir de iniciativas do Banco Mundial, quando esta instituição assume as microfinanças como política de combate à pobreza. Desde sua origem funciona intermediando os interesses das instituições microfinanceiras nas políticas do Banco e deste com outras instituições da cooperação internacional. O quadro 8, a seguir, apresenta as instituições que fazem parte do Grupo.

<b>Membros</b>	<b>Natureza</b>
<b>Austrália</b> Australian Agency for International Development (AusAID)	bilateral
<b>Bélgica</b> Belgian Administration for Development Cooperation	bilateral
European Commission	multilateral
<b>Canadá</b> Argidius Foundation	privado
Canadian International Development Agency (CIDA)	bilateral
<b>Dimamarca</b> Royal Danish Ministry of Foreign Affairs	bilateral
<b>Filândia</b> Ministry of Foreign Affairs	bilateral
<b>França</b> Agence Française de Développement (AFD)	bilateral
Ministère des Affaires Étrangères	bilateral
<b>Alemanha</b> Kreditanstalt für Wiederaufbau	bilateral
Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)	bilateral
Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	bilateral
<b>Itália</b> International Fund for Agricultural Development (IFAD)	multilateral
Ministry of Foreign Affairs	bilateral
<b>Japão</b> Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	bilateral
Ministry of Foreign Affairs	bilateral
Ministry of Finance	bilateral
<b>Luxemburgo</b> Ministère des Finances	bilateral
Ministère des Affaires Étrangères	bilateral
<b>Holanda</b> Ministry of Foreign Affairs	bilateral
<b>Noruega</b> Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)	bilateral

<b>Filipinas</b>	
Asian Development Bank (AsDB)	multilateral
<b>Suécia</b>	
Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)	bilateral
<i>Suíça</i>	
International Labour Organisation (ILO)	multilateral
Swiss Agency for Development and Cooperation	bilateral
<b>Tunísia</b>	
African Development Bank (AfDB)	multilateral
<b>Reino Unido</b>	
Department for International Development (DFID)	bilateral
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	multilateral
<b>Estados Unidos da América</b>	
The Ford Foundation	privado
Inter-American Development Bank (IDB)	multilateral
United Nations Capital Development Fund	multilateral
United Nations Development Programme (UNDP)	multilateral
US Agency for International Development (USAID)	bilateral
The World Bank	multilateral

**Quadro 5 - Membros da Rede do CGAP**

Fonte: <http://www.cgap.org/about/donors.html>. Acesso em 26/09/2005.

A *Microcredit Summit* é uma articulação criada em 1997, durante a Cúpula do Microcrédito, realizada em Washington. Tem como objetivo animar e monitorar ações que levam ao cumprimento da meta de beneficiar 100 milhões de famílias mais pobres do mundo, especialmente as mulheres, levando-lhes microcrédito para auto-emprego e outros serviços comerciais até o final de 2005.

A *Microcredit Summit* realiza encontros, por continente, para avaliar o estado da campanha e impulsionar novas ações com vista ao cumprimento da meta.

## 6. CONCLUSÕES

O resultado da pesquisa aqui empreendida permite conclusões articuladas em três eixos: a definição, por parte do Banco Mundial, de estratégias que visam a redução das incertezas e a busca de consenso para assegurar a travessia em meio à crise e construir bases para um modelo de desenvolvimento alicerçado em princípios do liberalismo; o mercado de microfinanças como um dos elos entre o propósito de minorar a pobreza e um modelo de desenvolvimento com a promoção do empreendedorismo comercial entre os pobres; a pobreza tomada como um fenômeno absoluto e tratada a partir de políticas imbuída dos valores da justiça como equidade.

A tese procura demonstrar como à medida que a crise econômica avançava em profundidade e se alongava no tempo, os mecanismos da regulação econômica que comandaram a economia na fase ascendente do ciclo, a partir do pós Segunda Guerra, passaram a ser considerados como inadequados para levar a cabo o crescimento econômico na conjuntura marcada pela crise. Mesmo que ainda não tenha sido conformado um conjunto de idéias e de políticas que possam configurar um modelo de desenvolvimento, observam-se pontos em torno dos quais o Banco Mundial articula no sentido de orientar na direção de um novo pacto desenvolvimentista. O elemento central desse pacto é a mudança no eixo de coordenação econômica com o reposicionamento do lugar do Estado e dos mercados na

coordenação econômica estratégica. Depois de um curto período de defesa de uma concepção de Estado minimalista, com discreta presença na coordenação econômica estratégica, o Banco, já influenciado por visões neoinstitucionalistas, passa a propor um novo lugar para essa instituição no jogo econômico e político. A proposição é que o Estado, em articulação com outras instituições, passe a fornecer suporte para a ação do mercado, definindo direitos de propriedade, oferecendo sistemas jurídicos e normativos e aumentando a eficiência dos órgãos que prestam serviços públicos. Nesse reposicionamento, o mercado passa à condição de condutor da articulação econômica e o Estado uma espécie de catalisador, que atua nos interstícios, mas sem chegar a desenvolver a coordenação da estratégia desenvolvimentista.

Ainda sem definições que conformem um modelo de desenvolvimento o Banco colocou em pauta questões tais como: investir em capital humano; proporcionar ambiente favorável ao empreendedorismo; e integrar as economias nacionais à dinâmica internacional. Essas diretrizes vêm norteando políticas específicas.

As ações do Banco, no entanto, ainda encontram-se concentradas em reduzir as incertezas e riscos. A exigência de cumprimento, por parte dos países dependentes de recursos internacionais, da agenda posta pelos planos de reajuste estrutural, tem funcionado como condicionante para ter acesso a tais recursos. A proteção dos contratos privados sobressai entre os valores a serem preservados. As reformas institucionais, em especial as do poder judiciário, são prescritas como o melhor meio de garantir esse objetivo.

De maneira mais ampla, as orientações encaminham para a promoção de reformas no aparelho de Estado e nas organizações sociais não estatais, de forma a redefini-las não só internamente, como também nas suas interações. O objetivo é consolidar uma institucionalidade que não só complete o cumprimento da agenda definida pelos planos de reformas estruturais, como harmonize interesses e promova os princípios liberais como bases para a retomada do crescimento e do desenvolvimento.

A configuração de ambientes caracterizados como de participação e interação entre empresas, organizações não governamentais e movimentos sociais, onde o Estado é apresentado como um parceiro a mais, é cultivada como forma de garantir a cooperação e firmar compromissos que, se não resultam de imediato, num novo modelo devem contribuir para evitar a explicitação do temido conflito em momentos de crise do capital.

A constituição de um mercado de microfinanças atende à proposição do Banco Mundial de minorar a pobreza pela via do mercado. O acesso ao crédito nesse contexto é um direito facultado ao indivíduo, na condição de sujeito de crédito. O princípio liberal que atribui ao mercado maior eficiência na alocação de recursos orienta para que a oferta de serviços microfinanceiros seja realizada a partir da constituição de um mercado específico e orientado para os pobres. A taxa de juros a ser praticada deve ser determinada pelo mercado. Assim definida, expressaria uma situação de equilíbrio, na qual o demandante paga pela oportunidade de acesso ao mercado de créditos e o ofertante tem o seu capital remunerado. Não está em questão o preço do dinheiro, representado na taxa de juros. Não se indaga sobre a expressão do ganho empresarial, resultante da aplicação do capital, e transferido para o prestamista.

O importante é garantir o acesso do pobre ao crédito, promover a sua inclusão no mercado. A constituição de um mercado específico de microfinanças é resultado de um proceder a partir dos princípios da justiça como equidade. O crédito justo é o crédito oportuno, que vem a tempo de potencializar as oportunidades dos pobres no mundo dos pequenos negócios. Nessa perspectiva, o crédito é tomado como um dos instrumentos a ser mobilizado em favor do indivíduo tomado a partir das ideologias que valorizam a concorrência e o empreendedorismo.

A trajetória que leva à consolidação da oferta de serviços microfinanceiros já atravessa mais de duas décadas e demandou esforços verificados na definição e/ou redefinição

de questões importantes para a conformação de um mercado de microfinanças comercialmente orientado, em especial, os direitos de propriedade e os custos de transação.

A redefinição de direitos de propriedade, num ambiente onde as regras do sistema financeiro oficial se punham como espelho, tornou premente promover mudanças na estrutura da propriedade do capital de empréstimo e na obtenção de garantias que lastreassem as operações. Nessa trajetória, entre deixar como despercebida a oferta de créditos por instituições não oficializadas, passando pela aceitação do aval solidário em lugar da exigência de bens como garantia da transação, até a concepção de legislação especial para abrigar as instituições de microfinanças e, assim, oferecer respaldo legal para atuar em mercados mais amplos e atrair capitais de investimento, constituem importantes aportes para o desenvolvimento do mercado de microfinanças.

Os custos de transação, colocados entre os empecilhos para constituição do mercado microfinanceiro, demandou arranjos institucionais que contribuíssem para relativizá-los, de forma a tornar a oferta de serviços microfinanceiros uma atividade lucrativa. O uso de tecnologia apropriada à oferta e à gestão de carteiras de microcrédito, a abordagem aos clientes a partir de ONGs, são arranjos que contribuíssem para a sua redução.

A constituição de um mercado de microfinanças não se torna uma realidade como consequência de leis emanadas do mercado e manipuladas por alguma mão invisível. Como qualquer outro mercado, o das microfinanças é um espaço social e politicamente construído. Organizações de Cooperação Internacional, sejam as comandadas pelos governos dos países capitalistas centrais, como também organizações privadas, com ou sem fins de lucro, unem esforços na mobilização de recursos intelectuais e financeiros para efetuar a transformação de práticas creditícias envolvendo pequenos volumes de recursos, dispersas e voltadas para o atendimento de grupos localizados, em um mercado com alguma expressão. A presença de organizações da cooperação internacional na montagem do mercado microfinanceiro mostrou-

se importante desde a sua gênese. A concepção teórica, mas também a ideologia que sustentam as microfinanças foi construída por essas organizações. Desde a implantação, passando pelo monitoramento da aplicação da tecnologia do microcrédito, definição de marcos regulatórios e escolhas de arranjos institucionais, até a atração de capitais privados como investidores, estas organizações se fizeram presentes. A presença de organizações de âmbito internacional, em muitos momentos, funcionou como avalista de uma proposição ainda pouco legitimada, seja frente a governos nacionais ou ao próprio sistema financeiro.

O crescimento do mercado de microfinanças vem sendo orientado para as finanças comerciais. As iniciativas que pontuam o desenvolvimento desse mercado, paulatinamente, se afastaram de uma perspectiva desenvolvimentista, cultivada em particular pela ação de ONGs pioneiras na oferta de serviços microfinanceiros, assumindo orientação caracterizada por procedimentos tipicamente comerciais. O trajeto entre a oferta de microcrédito acompanhada de serviços de capacitação e assistência técnica, passando pela regulação que originou as instituições microfinanceiras reguladas, até a constituição de departamentos financeiros em bancos comerciais e a criação de bancos especializados em microfinanças, já prestando serviços que vão além do crédito, atestam a afirmação da orientação das microfinanças como atividade orientada para o mercado e pelo mercado.

Pode-se concluir que o tema pobreza passa a ser freqüente na literatura que trata do progresso das economias capitalistas, mais explicitamente, toda vez que um determinado modelo desenvolvimento se encontra em sua crise, quando ficam mais expostas as suas mazelas.

O trato do tema pobreza permite a identificação de uma cronologia, onde é possível identificar rupturas nas concepções de desenvolvimento e pobreza. A década de 1990 é um desses momentos. Diante da crise econômica que resistia aos diagnósticos e terapias orientados pelos planos de ajustes estruturais, as Organizações da Cooperação Internacional

passaram a explicitar visão de pobreza que, apoiada em refinado instrumental estatístico foi capaz de explicitar o número dos pobres e sua estratificação a partir de variáveis tais como renda, condições de moradia e de saúde, escolaridade e, ainda, de efetuar cruzamentos entre estas variáveis com outras tais como idade, gênero e etnias. Esse passo, embora possa ser tomado como um feito importante para o conhecimento da manifestação da pobreza, deixa de revelar as suas origens nas sociedades capitalistas e os interesses que justificam as escolhas de técnicas de mensuração, que aparecem como neutras.

Como fenômeno sem relação com o modo de produzir e distribuir próprio do capitalismo, deixa de estar referenciada à lei geral de acumulação capitalista. Não leva em conta que o capitalismo gera uma superpopulação excedente relativa, que pode ou não ser absorvida no processo de produção, a depender da sua evolução. Em lugar de desvendar esta complexa relação no capitalismo contemporâneo, emerge dos procedimentos estatísticos uma visão da pobreza como um fenômeno absoluto. Categorias como classe social, trabalho, exploração, contradição, reprodução da força de trabalho, desigualdade e propriedade privada dos meios de produção, desaparecem como chave de compreensão dos processos que levam à pobreza, deixando incólume a engrenagem geradora. E sobre esse “esquecimento”, vai sendo moldada uma percepção social da questão, na qual o sujeito vai se transformando em objeto para ações políticas orientadas para a gestão. Este proceder representa um passo atrás no que diz respeito à compreensão da exploração capitalista, causa primeira da pobreza, que sequer vem sendo tomada como ponto de tensão da reprodução social no capitalismo.

A noção da pobreza que emerge das Organizações da Cooperação Internacional, o Banco Mundial à frente, no entanto, não é presidida pelo instrumental estatístico. Suas raízes estão fincadas na filosofia política liberal, que emerge a partir dos anos 70 no mundo anglo-americano, da qual John Rawls é um formulador importante e Amartya Sen pontua como destacado articulador de proposições que orientam as políticas dessas organizações. A linha

analítica da filosofia política liberal tem como seu principal fundamento a defesa da inviolabilidade da liberdade dos indivíduos baseada na justiça. A pequena divergência entre os autores acima citados quanto ao momento em que a liberdade deve ser assegurada, não fere o princípio da inviolabilidade da liberdade.

Para além da defesa da primazia da liberdade o social liberalismo não tem compromissos com a igualdade. Ao contrário, as desigualdades econômicas e sociais são partes constitutivas de uma boa sociedade, desde que não frustre as expectativas de vantagens de todos os indivíduos. A desigualdade é parte da sociedade bem ordenada, devendo apenas ser vigiada por instituições que, imbuídas dos princípios da justiça, distribua equitativamente as oportunidades. Dadas as iguais oportunidades, só a partir daí os indivíduos podem competir igualmente. A idéia de competição, por si, é reforçadora das desigualdades: não há como pretender uma coisa simultaneamente com outrem sem rivalizar na busca da superioridade.

As desigualdades, decorrentes das diferenças individuais ou de ações inadequadas das instituições, não precisam ser eliminadas, carecem apenas de correções implementadas por arranjos institucionais que garantam a equidade. O procedimento de tomar o conjunto dos pobres como pobres e extremamente pobres, desdobra-se na definição de políticas dirigidas para cada um dos grupos especificamente. O primeiro grupo será objeto de políticas que atendam a *mínimos sociais* administrados pelo Estado e acompanhado, em paralelo, pelas práticas inspiradas no humanismo e na filantropia, com apelos à solidariedade, que tanto pode advir de indivíduos, como de ONGs, ou de empresas. Esta formulação, dos mínimos sociais, com o Estado desresponsabilizado de atender à questão social de forma universal, dá o tom do debate atual sobre a pobreza e orienta as políticas que visam a minoração. Em lugar da universalidade dos direitos, políticas focalizadas, sob a métrica de custos e benefícios, tomam o atendimento de direitos como custos que não poderão ser sustentados no contexto de restrições dos recursos públicos. Prosseguindo no argumento dos custos contra os direitos,

vão mais longe os estrategistas do Banco Mundial: a focalização promove a eficiência e a eficácia e evita o desperdício. Defende-se neste trabalho que esse proceder é mais um passo atrás, dessa feita, em relação ao estatuto da cidadania, que se coloca em favor dos direitos universais.

A percepção da pobreza dissociada da exploração e pouco referenciada na noção de direitos universais como uma responsabilidade do Estado, dá sustentação a emergência de um espaço pouco definido teoricamente. Composto de organizações não governamentais, empresas e movimentos de natureza diversa, vão se constituindo canais privilegiados para encaminhamentos decorrentes das políticas de minoração da pobreza, espaço concebido como de interação, ou de parcerias sustentadas por capitais sociais virtuosos e capazes de produzir consensos derivados de ideologias, dentre às quais despontam formatos de ação tais com não governamental, sem fins de lucro, empresa cidadã e Estado parceiro, bem ao estilo das novas contingências derivadas do Consenso de Washington e fortalecidas durante a fase autodenominada de pós-Consenso, mercê das crises regulatórias da segunda metade dos anos 90.

## REFERÊNCIAS

- ABROMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX G.; ZILBOVIVIVUS M.; ABROMOVAY Ricardo. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001. p. 165-177.
- \_\_\_\_\_. **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro**. Texto para discussão. Brasília. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), 2002. Disponível em: ([www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)). Acesso em: 10.05.2003
- AGLIETTA, Michel. **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XXI Editores S.A. 1979. 344 p.
- AGLIETTA, Michel.; BRENDER, Anton.; COUDERT, Virginie. **Globalisation financière: l'aventure obligée**. Paris: Ed. Economica, 1990. 328 p.
- ALVES, Sérgio Darcy da Silva, SOARES, Marden Marques. Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)) Acesso em: 13.07.2004.
- AMADOR, Maria Del Carmen Díaz. El Microcrédito: experiencia mexicana, retos y oportunidades. **El Mercado de Valores**. pp. 5-9 . México, diciembre 2001.
- ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e Direita no Espelho das ONGs. In: **ONGs: identidade e desafios atuais**. São Paulo: Cortez. 2000. p 3-27.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Tradução de Sandra Guardini Vasconcelos. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2º edição. 1997. 371 p.
- ARNSPERGER, Christian e PARIJS, Philippe Van. **Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa**. Tradução de Ernest Weikert García - Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2002.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução 3. 109**. Dispõe acerca da realização de Operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda microempreendedores. Brasília, 24 de julho de 2003. Disponível em: ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)). Acesso em: 10.10.2003.
- BANCO INTERAEMRICANO DE DESENVOLVIMENTO E PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo**. New York, 1993. mimeo.
- BANCO MUNDIAL. **Globalização Crescimento e Pobreza. Relatório de Pesquisa Política do Banco Mundial**. Tradução de Melissa Kassner – São Paulo: Futura, 2003.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2002. Disponível em: ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)). Acesso em: 23.10.2005.

- \_\_\_\_\_. **A qualidade do Crescimento.** / Vinot Thomas et. Alli. Tradução de Élcio Fernandes. – São Paulo: Editora UNESP, 2002. 272 p.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 2000/2001. Disponível em: ([www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)). Acesso em: 23.10.2003.
- \_\_\_\_\_. **The Microcredit Summit.** Washington. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales.** Washington. 1996
- \_\_\_\_\_. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997.** Rio de Janeiro: FGV. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1991.** Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - 1990.** Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL Crediamigo: a experiência de microcrédito do Banco do Nordeste. ([www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)). Acesso: 25.08.2005.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programa de Crédito Produtivo Popular.** Rio de Janeiro: BNDS, 1996, 8p.
- BARONE, Francisco Marcelo e ZOUAIN, Deborah Moraes. **O papel do Estado como formulador e indutor de uma política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e a inclusão social.** Madrid: IX Congresso Internacional do CLAD, nov. 2004. 13 p.
- BARONE, Francisco Marcelo. et. al. **Introdução ao microcrédito.** Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65 p.
- BARROS, Ricardo Paes de.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA. Textos para discussão Nº 800. 2001.
- BARROS, Flávia. (Org.). **Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência com o painel de inspeção.** Brasília: Rede Brasil. 2001. 221p.
- BARROS, Henrique M. de e BAILEY, Michael. **Para compreender e dialogar com organismos internacionais: um guia sobre o Banco Mundial no Brasil e no mundo.** Recife/Brasília: OXFAM Brasil e INESC. 1995. 68p.
- BASTIAENSEN, Joran. **La crítica a la financiación con donativos.** (Documento de discusión elaborado a solicitud de Broederlijk Delen). Mar. 1995, 13 p. mimeografado.
- BERGER, Marguerite. Las microfinanzas: un mercado emergente dentro de los emergentes. Disponível em: ([www.bid.org](http://www.bid.org)). Acesso em: 15.09.2005.

- BEKERMAN, Marta. **Microcréditos. Uma estratégia contra la exclusión**. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004. 160 p.
- BELUZZO, L. G. de Mello. Distribuição de Renda: uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, A.; TINELLI, A. C. (Org.). **Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento**. RJ: Zahar Editores, 1975. p. 15 – 35.
- BERENBACH, S. , CGURCHIL, C. **Regulación y supervisión de instituciones de microfinanciamento: experiencias de América Latina, Asia y África**. Tradução de René Otero. Washington: La Red de Microfinanzas, 1997, 81 p.
- BONFIL, Carola Conde. Preguntas Relevantes acerca de las microfinanzas y las mujeres. **El Mercado de Valores**. p.36-43. México, enero 2002.
- BRODHEAD, Tim. Cooperação e divergência sobre a colaboração entre as ONGs, doadores de ajuda e governos do Terceiro Mundo. In. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1º Encontro Internacional de ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: IBASE – PNUD, 1992. p. 119-134.
- BRUETT, T.; SUMERLIN, R.; D’ONOFRIO, S. **Técnicas de Gestão Microfinanceira**. RJ: BNDES, 2002. 308 p.
- BRUSKY, Bonnie.; FORTUNA, J. Paulo. **Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades**. RJ: BNDES, 2002. 65 p.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2002. 305 p.
- CAMARGOS, Luiz Rogério de. **Estado, mercado e resultado social: reflexões sobre o paradigma da mão invisível**. São Paulo: Annablume, 2003. 139 p.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.
- CHEVALLIER, Jacques. **Institutions Politique**. Paris: L.G.D.J. 1996.
- CHURCHILL, C. **Regulamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamento: estudios de caso**. Tradução de René Otero. Washington: La Red de Microfinanzas, 118p.
- \_\_\_\_\_. **Llevar la microfinanza hacia adelante: propiedad, competencia, y control de las instituciones de microfinanzas**. Washington: Red de Microfinanzas, 1998. 69 p.
- COELHO, Simone de C. Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC, 2000. 223 p.
- COLEMAN, James. **Foundations of social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

- CORBALÁN, María Alejandra. **El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina.** Buenos Aires: Biblos, 2002. 214 p.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e história. Notas Críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglas North. In. **Globalização, democracia e ordem internacional: teoria e história.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo, SP: Editora UNESP, 2004. 294 p.
- CYPRIANO, Carlos Alex de Cantuária. **Pequena empresa, desenvolvimento social e a ação institucionalizadora do SEBRAE.** 2005. 338f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 568 p.
- DUAYER, Mário e MEDEIROS, João Leonardo. Miséria brasileira e macrofilantropia: psicografando Marx. **Revista de Economia Contemporânea**, vol, 7, nº 2, p. 237-262. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, jul-dez. 2003.
- DZIMIRA, Sylvain. Une critique de la theorie de la justice de John Rawls. **La Revue du M.A.U.S.S.** nº 12, second semestre, p. 340-350. Paris, 1998.
- DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 65: p. 57-70. São Paulo, 2003.
- ESCOBAR, Arturo. **La Invención del Tercer Mundo: construcción y Desconstrucción del Desarrollo.** Tradução de Diana Ochôa. - Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1996. 475 p.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28/29, p.107-156, 1993.
- FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994. 156 p.
- FINE, Ben. The Developmental State is Death - Long Live Social Capital? **Development and Change**, vol. 30, 1999, p. 1-19.
- FLORENZANO, Vincenzo D. **Sistema financeiro e responsabilidade social: uma proposta de regulação fundada na teoria da justiça e na análise econômica do direito.** São Paulo: Textonovo, 2004, 210 p.
- FONTES, Breno Augusto Souto Maior. Capital social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais e associações voluntárias. **Cadernos do CRH.** Nº 30/31, p239-264, jan-dez. 1999.
- FOX, Jonathan. El capital social: de la teoría a la práctica: el Banco Mundial en el campo mexicano. **Foro Internacional.** Vol. XLIII núm, 2 p. 347-402. México. Abr- jun. 2003.

- FUKUYAMA, F. Capital social y desarrollo: la agenda venidera. In. ATRIA, R., SILES, M. ARRIAGADA, I., ROBISON, L. J. WHITEFORD, S. (Org.) **Capital social y reducción y la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003, 590 p.
- FURTADO, Celso. **O Mito do desenvolvimento e o futuro do Terceiro Mundo**. Argumento. Rio de Janeiro, n 1, p. 46-53, out. 1973.
- GELPI, R. M.; JULIEN-LABRUYÈRE, F. **Historia del Crédito al Consumo: doctrinas y prácticas**. Barcelona: Ediciones Península, 1998. 267 p.
- GEORGE, S.; SABELLI, F. **La religión del crédito: el Banco Mundial y su imperio secular**. Barcelona: INTERMÓN. 2º edición: 1996. 332 p.
- GLOSSER, Amy J. La creación de BancoSol de Bolivia. In. Otero, Maria y RHYNE, Elisabeth (Org.) **El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres**. México:Plaza y Valdés Editores, 1998, 339 p.
- GOLDMARK, L.; POCKROSS, S.; VECHINA, D. **A Situação das Microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES. 2000. 47 p.
- GONZALES -VEGA, Cláudio & RODRIGUEZ MEZA, Jorge. La situación Macroeconómica y el sector de las microfinanças en Bolivia. **Cuadernos de SEFIR**, nº 1. La Paz, mar. 2002. 82 p.
- GANZALES -VEGA, C. SCHREINER, M. Et. Al. Bancosol. **El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas**. Ohio State University: Occasional, nº 2343, 1996. 45 p.
- GRANOU, Andre. **Capitalismo e modo de vida**. Tradução de Maria Helena Machado. Portugal/Porto: Afrontamento, 1975, 102 p.
- HERMAN, Jennifer. Microcrédito como Política de Geração de Emprego e Renda: possibilidades e limites. In. SICSÚ, J., DE PAULA, L.F., BARURERI, R. M. **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. 425 p.
- HIRSCHMAN, O. Albert. **As Paixões e os Interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo**. Tradução de Luis Guilherme Chaves e Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2002. 172 p.
- \_\_\_\_\_. **La estrategia del desarrollo económico**. Tradução de Maria Teresa Márquez de Silva Herzog. México: Fondo de Cultura Economica, 1973.
- HOBSBAWM, Eric J. **A Era das Revoluções 1789 – 1848**. Tradução Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977a. 366 p.

\_\_\_\_\_. **A Era do Capital 1848 – 1875**. Tradução Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 b. 343 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Expansão do Setor de Microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford. 2003. 203p.

\_\_\_\_\_. **Microfinanças ou financiamento econômico local?** Rio de Janeiro, julho de 2000. Disponível em: ([www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)). Acesso em: 29.05.2001.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2 p. 57 – 67, abr-jun 2004.

JOHNSON, Susan.; ROGALY, Ben. **Manciamiento y reducción de la pobreza: alternativas de ahorro y crédito para los sectores populares**. Tradução María Elena. México: Unión de Esfuerzos para el Campo A. C. (UDEC) con licencia de OXFAM, 1997. 70 p.

KERSTENETZKY, Célia L. Porque se importar com a desigualdade. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

\_\_\_\_\_. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 15, nº 42, p. 113-122, fev. 2000.

KLIKSBERG, Bernarndo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, nº 69, p. 85-100, dez. 1999.

KRAYCHETE, Elsa S. Microcrédito: política de combate à pobreza ou abertura de novos mercados para os bancos? **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 200, p. 37 – 48, jul.-ago. 2002.

KWITKO, E.; BURTET E. **Guia Básico para Constituição e Legalização de Organização Microfinanceira: ONG – OSCIP – SCM**. RJ: BNDES, 2002. 123 p.

LANDIM, Leilah. Múltiplas Identidades das ONGs. In. HADDAD, Sérgio (Org.). **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong, 2002. p. 17 – 50.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. In. LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez (org). **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe**. Buenos Aires: CLACSO, 2005, 480 p.

LIPIETZ, Alain, **Le monde enchanté: de la valeur à l'envol inflationniste**. Paris: La Découverte/Maspero, 1983, 204 p.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX**. Tradução Luis Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 200 p.

- MALUF, S. Renato. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 53-85, out. 2000.
- MAISCH, Felipe Portocarrero. **Microfinanzas en el Perú: experiencias y perspectivas**. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico; PROPYME, 1999. 147 p.
- MARTINS, P. Haus.; WINOGRAD, Andrei.; SALLES, R. de Carvalho. **Regulamentação das Microfinanças**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 182 p.
- MARULANDA, Beatriz e OTERO, Maria. Perfil de la Microfinanza en latinoamérica en 10 años: visión y características. Boston: Accion International, 2005. Disponível em: ([www.accioninternacionale.org](http://www.accioninternacionale.org)). Acesso em: 15.08.2005.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational Basis of Politics**. New York: The Free Press, 1989. 173 p.
- MARSHALL, T.H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. 70 p.
- MARX, Karl. O Capital: **Crítica da Economia Política**. Tradução de Régis Barbosa e Flávio R. Khoté. – São Paulo:Abril Cultural, 1984. 353 p. vol.III. Tomo 1.
- \_\_\_\_\_. **Para a Crítica da Economia Política**. Tradução de Edgard Malagodi et al. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 240 p.
- \_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. Portugal: Editorial Estampa; Brasil: Livraria Martins Fontes. 1974. 311 p. vol. 1.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In. FIORI. José Luis.; MEDEIROS, Carlos, (org). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001a. p. 165 – 199.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento Econômico, distribuição de renda e pobreza. In. FIORI. José Luis; MEDEIROS, Carlos, (org). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001b. p. 165 – 199.
- MENDONÇA, Eduardo Luis. **A pobreza no Brasil: medidas e sentidos**. 2000. 311f. dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MICK, Jacques. **O caráter social do crédito. Microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo – experiência brasileira e o caso da Portosol (1996 – 2002)**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – UFSC, Florianópolis.
- MICROCREDIT SUMMIT **Estado de la Campaña de la Cumbre del microcrédito**. Informe 2004. Disponível em: ([www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)). Acesso em: 10.08.2005.

\_\_\_\_\_. **Estado de la Campaña de la Cumbre del microcrédito.** Informe 2003. Disponible em: ([www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)). Acesso em: 20.01.2005.

MILLIGAN, Walter. **11 razones para el posible fracaso de un fondo rotativo.** ProCampo núm, 55 p. 1-7, La Paz.: Programa de Apoyo a Organizaciones no Gubernamentales / Cooperación Técnica Suiza en Bolivia (NOGUB – COTESU) e Centro de Información para el Desarrollo (CID), out. 1994.

MINUJIN, Alberto e ANGUIA, Eduardo. **La clase media: seducida y abandonada.** Buenos Aires: Edhasa, 2004, 320 p.

MIRANDA, Francisco Javier Noya. Ciudadanía y capital social. Estudio preliminar en torno a ciudadanía y clase social de T. H. Marshall. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas.** Madrid, n. 79, p. 29-45, jul-set, 1997.

MONTANO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

MOHAR, Javier Gavito. Ahorro y Crédito Popular. **El Mercado de Valores**, 34-41, México: fev. 2002.

MURULANDA, Beatriz e OTERO, Maria. Perfil de las Microfinanzas en Latinoamérica en 10 años: visión y características. Disponible em: ([www.accioninternacional.org](http://www.accioninternacional.org)). Acesso em: 15.08.2005.

NEVEU, André. **Financer l'agriculture: quels système bancaires pour quelles agriculture?** Paris: Éditions-Difusion Charles Léopold Mayer, 2001. 172 p.

NICHTER, Simeon.; GOLDMARK, Lara.; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro.** RJ: BNDES, 2002. 62 p.

NITSCH, Manfred.; SANTOS, Carlos A. Da repressão financeira ao microcrédito. In: **Revista de Economia Política**, vol. 21, nº 4 (84): 172 – 183, São Paulo: out-dez 2001.

NORTH, Douglas C. **Struture and change in economic history.** New York: W.W. Norton & Company, 1981. 228 p.

\_\_\_\_\_. **Istitutions, institutional, change and economic performance.** Cambridge: University Press, 1990. 250p.

NOZICK. Robert. **Anarquía, Estado y Utopía.** Tradução de Roland Tamayo. México: Fondo de Cultura Economico, 1988. 333 p.

OAKLEY, Peter e CLAYTON, Andrew. **Monitoramento e avaliação do empoderamento.** Tradução de Zuleica Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. SP: Instituto Polis, 2003. 95 p.

OUBIÈRE, J. T., DEVANEY, P. L. e RHYNE, E. **Supervisión y regulación de las microfinanzas en el contexto de la liberalización del sector financiero: las experiencias**

**de Bolivia, Colombia y México.** New York: Accion Internacional/Fundación Tinker. Agosto 2004, 47 p.

OLIVEIRA, Francisco. **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** RJ/Petrópolis: Vozes, 1998. 231 p.

\_\_\_\_\_. Entre a Complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In . Haddad. Sérgio . (Org.). **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina.** São Paulo: Abong, 2002. p 51-62.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. **Rousseau e Rawls: contrato em duas vias.** Porto Alegre: EDI-PUCRS, 2000. 238 p.

OLIVEIRA, Nelson. **Neocorporativismo e Política Pública. Um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado.** São Paulo: Edições Loyola, 2004. 395 p.

\_\_\_\_\_. Transições, transações e retrocessos: a “via crucis” do progresso social. **Cadernos do CEAS,** Salvador, n. 192, p. 53-80. mar-abr, 2001.

\_\_\_\_\_. Filantropia Corporativa e Reprodução nos Limites da Crise Social. **Cadernos do CEAS,** Salvador, n. 189, p. 29-50, set-out, 2000.

\_\_\_\_\_. Neocorporativismo e Estado: a construção do espaço da dominação setorial. **Organização e Sociedade.** Salvador, v. 6, n. 15, p. 135-148. mai- ago, 1999.

\_\_\_\_\_. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajustes impostas pelo Banco Mundial. **Cadernos do CEAS,** Salvador, n.178, p. 21-44. nov-dez, 1998.

ONORAT, Antonio. ONGS e a Cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá. In. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1º Encontro Internacional de ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas.** Rio de Janeiro: IBASE – PNUD, 1992. p. 75-117.

ORFEUIL, Denri Rouillé d’. **Economia cidadã: alternativas ao neoliberalismo.** Tradução de Patrícia Chittoni Ramos. Petrópolis,RJ: Vozes, 2002. 199p.

PARRA, Ernesto. **Las organizaciones no gubernamentales frente al credito.** Colômbia: 11p.

OTERO, Maria. **Veinte años de trabajo en microfinanzas y retos futuros.** Rio de Janeiro: Foro del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Micorempresa. 2002. 15p.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros (coord.) **Bondade ou Interesse? Como e porque as empresas atuam na área social.** Brasília: IPEA, 2001. 43 p.

PENG, Martin Khor Kok. O estado da cooperação na atual situação mundial: uma crítica. In. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1º Encontro Internacional de**

- ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: IBASE – PNUD, 1992. p. 51-74.
- POLANY, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. – 2ª edição – Rio de Janeiro: Campus, 2000. 349 p.
- PUTNAM, Robert D. **Cidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de Luis Alberto Monjardim. 2ª ed. RJ: Editora da FGV, 2000. 260 p.
- RABOTNOKOF, Nora. **La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM. Perfiles Latino Americanos**. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p.15 – 46, dez. 1999.
- RAFAD – SOS FAIM. **Financiamiento alternativo de microempresas y asociaciones de productores de los países andinos**. Lima, 1993. 106 p.
- RAWLS, John. **A concepção de igualdade na Teoria da Justiça de Kant**. Social Democracia Brasileira. São Paulo: 7- 16, mai-jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo Político**. Tradução João Sedas Nunes. Lisboa: Editorial Presença, 1997. 375 p.
- \_\_\_\_\_. La justicia como equidad: política, no metafísica. **Agora. Cuaderno de Estudios Políticos**. Buenos Aires, ano 2, n. 4, p. 27-50, verano de 1996.
- \_\_\_\_\_. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Vamireh Chacon. Brasília: Editora da UNB, 1981. 461 p.
- ROBISON, L. J.; SILES, M. E. e SCHMID, A A. **El capital social y la reducción de la pobreza; hacia un paradigma maduro**. In. ATRIA, R., SILES, M. ARRIAGADA, I., ROBISON, L. J. WHITEFORD, S. (Org.) **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago do Chile: CEPAL, 2003, 590 p.
- ROCHA, Ângela da.; MELLO, Renato Cotta de. **Marketing para Microfinanças**. RJ: BNDES, 2002. 191p.
- ROSALES, Ramón. **Marco Jurídico para as Microfinanças**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. 47p.
- ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Tradução de Joel Pimentel Ulhôa e Revisão da tradução de Estela dos Santos Abreu. – Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UNB, 1997. 160 p.
- ROUANET, Luis Paulo. Justiça como equidade: uma proposta brasileira. **Social Democracia Brasileira**, São Paulo. 17- 23, mai-jun. 2003.

- SACHET, Celestino. Et. Al. **A Vitória do Crédito de Confiança: o microcrédito em Santa Catarina**. Florianópolis: BADESC, 2001. 232 p.
- SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 199 p.
- SALAIS, Robert.; CHATEL, Élisabeth.; RIVAUD-DANSET, Dorothée. **Institutions et conventions: la réflexivité de l'action économique**. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1998. 303 p.
- SALAMA. Pierre e VALIER. Jacques, **Pobrezas e desigualdades no 3º mundo**. Tradução de Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997. 207 p.
- SALAMA. Pierre e DESTRAMAU. Bladine, **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Tradução de Heloisa Brambatti. Rio de Janeiro: Garamond. 2001. 160 p.
- SANABRIA, Tomas Miller, **Microfinanzas: las lecciones aprendidas en América Latina**. El Mercado de Valores, 3-10, México: mar. 2001.
- SAWAYA. Rubens R., Liberalismo humanista: Amartya Sen e o desenvolvimento. VII Encontro Nacional de Economia Política. Curitiba: 2002. Disponível em: ([www.sep.org.br](http://www.sep.org.br)). Acesso em: 27.10.2003.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Redes e sociedade civil global. In. HADDAD, Sérgio. (Org.). **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América**. São Paulo: Abong, 2002. 146 p.
- SEN. Amartya, **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras. 2000. 409 p.
- \_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doniselli Mendes. – Rio de Janeiro: Record, 2001. 297 p.
- SOARES, T. Laura. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. 121 p.
- \_\_\_\_\_. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 365 p.
- STIGLITZ. Joseph. **El malestar en la globalización**. Tradução de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires: Taurus, 2002. 348 p.
- \_\_\_\_\_. Distribuição, eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas. In. TEÓFILO, Edson. (Org). **Distribuição de riqueza e crescimento econômico**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / NEAD, 2000. 200 p.

- STIGLITZ, Joseph. **Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos**. Disponível em: ([www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)). Acesso em: 15.10.2003.
- TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Cadernos do CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 85-110. jan-dez 1999.
- TERBERGER, E. Instituciones de microfinanciación en el desarrollo de mercados financieros. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, nº 81. p. 195-211, dez 2003.
- TEUBAL, Miguel. Structural adjustment and social desarticulation: the case of Argentina. New York: **Science & Society**. Vol. 64 winter 2000-2001, p. 460-488.
- TOYOSHIMA, Silvia Harumi, **Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise das idéias de Douglas North**. Disponível em: ([www.sep.org.br](http://www.sep.org.br)). Acesso em: 27.10.2003
- VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. Tradução: Luciane Melo. Rio de Janeiro: Campus, 1994, 709 p.
- VIANNA JR, Aurélio. **A estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: Rede Brasil, 1998. 196 p.
- VILAS. Carlos M. Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas. N. 18, oct. 2000.
- VITA, Álvaro de. **A Justiça Igualitária e seus Críticos**. São Paulo: UNESP, 2000. 308 p.
- \_\_\_\_\_. Justiça Distributiva: A crítica de Sen a Rawls. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IRPERJ, vol. 42, n. 3, 471-495., 1999.
- LO VUOLO, Rubén M. Aativas. **La economía como cuestión social**. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2001. 219 p.
- WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism – firms, markets, relational Contracting**. New York: Free Press, 1985. 237p.
- WILLIAMSON, O. E.; WINTER, Sidney G. (compilador). **La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica. 1996. 325 p.
- WOLFE, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil. In. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1º Encontro Internacional de ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: IBASE – PNUD, 1992. p. 27-34.

WOOLCOOK, Michel e NARAYAN, Deepa. **Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo**. Disponível em:

<http://www.wordbank.poverty/spanish/capital/indez.htm>. Acesso em: 29.10.2003.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo**. A renovação do materialismo histórico. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 261 p.

WRIGHT, Erik Olin. Restrições benéficas: benéficas para quem? **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, vol. 16, nº 42, p. 65 – 72. nov. 2004.

YUNUS, Muhammad. **Hacia un mundo sin pobreza**. Tradução de Pablo Azócar. Barcelona: Editorial Andrés Bello, 1998. 333 p.

Endereços eletrônicos:

[www.accion.org](http://www.accion.org)

[www.bancosol.com.bo](http://www.bancosol.com.bo)

[www.bancosolidario.com](http://www.bancosolidario.com)

[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

[www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)

[www.caixaeconomica.gov.br](http://www.caixaeconomica.gov.br)

[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

[www.compartamos.com](http://www.compartamos.com)

[www.fundacionmeriosantodomingo.org.co](http://www.fundacionmeriosantodomingo.org.co)

[www.finamerica.com.co](http://www.finamerica.com.co)

[www.fama.org.ni](http://www.fama.org.ni)

[www.finsolhn.com](http://www.finsolhn.com)

[www.fundes.orh](http://www.fundes.orh)

[www.genesisempresarial](http://www.genesisempresarial)

[www.microcreditsummit.org](http://www.microcreditsummit.org)

[www.procredirholding.com](http://www.procredirholding.com)

[www.profundinternacional.com](http://www.profundinternacional.com)

[www.sogebank.com](http://www.sogebank.com)