

AS ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, A REDEFINIÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E POBREZA E AS MICROFINANÇAS

Elsa Sousa Kraychete¹

Resumo: Este texto recupera a trajetória seguida por organizações da cooperação internacional, que, com base na doutrina liberal, redefine as noções de desenvolvimento e pobreza e propõe a instituição de um mercado especializado em microfinanças, voltado para atender à demanda advinda dos excluídos do mercado oficial de crédito. Percorre as principais idéias que sustentam o discurso de tais organizações e registra a ausência de reflexões que considerem a pobreza integrada em relações sociais as quais contemplem a produção e circulação de mercadorias e do crédito na sociedade capitalista.

1. Introdução

A valorização das microfinanças como política de combate à pobreza ganha notoriedade quando, no decorrer dos anos 90, o Banco Mundial e as Nações Unidas, no esforço para debelar os efeitos da crise sobre os países subdesenvolvidos, e com as raízes fincadas no ideário liberal, anunciam políticas que objetivam a retomada do desenvolvimento e a minoração da pobreza. A visão das instituições e as proposições de políticas relativas a esses temas aparecem, no formato atual, nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial correspondentes aos anos de 1990 e 1991 e no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, lançado em 1996 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A divulgação desses documentos agendou os temas de desenvolvimento e pobreza para as próprias instituições, governos, partidos políticos, instituições da sociedade civil e meio acadêmico. As diretrizes que emanam dos documentos dessas instituições definem o lugar que o combate à pobreza vai ocupar nas políticas a ser implementadas com vistas à retomada do desenvolvimento econômico e à superação do subdesenvolvimento.

¹ Professora de Economia Brasileira Contemporânea na Faculdade de Economia da Universidade Católica de Salvador (UCSal) e doutoranda no Programa de Administração da Universidade Federal da Bahia, onde desenvolve pesquisa sobre microfinanças como política de combate à pobreza, sob a orientação do professor doutor Nelson de Oliveira.

Elsa Sousa Kraychete

2. Noção e mensuração da pobreza derivadas de uma concepção de desenvolvimento

No decorrer dos anos 80, o PNUD adotou o conceito de desenvolvimento humano como noção básica para a orientação de suas políticas. Derivada do pensamento de Amartya Sen, a idéia de desenvolvimento humano defende a ampliação das “capacidades dos indivíduos” como o meio para alargar as “oportunidades” que permitirão alcançar vida longa e saudável. Essas “capacidades” propiciarão circunstâncias adequadas para a aquisição de conhecimentos e rendas necessárias à manutenção de um padrão de vida digno. A ampliação das “capacidades” abre espaço, segundo essa perspectiva, para que indivíduos pobres passem a ter acesso aos bens e serviços básicos, compensatórios das deficiências individuais, e, ao mesmo tempo, cria condições para que, em igualdade de condições, possam buscar a sobrevivência digna (SEN, 2000).

O desenvolvimento humano, segundo o PNUD (1992), é definido a partir do entendimento de que: 1) o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não assegura, por si só, a melhoria das condições de vida — objetivo final do desenvolvimento humano; 2) a equidade de oportunidades é fundamental para que todos os indivíduos se beneficiem dos frutos do crescimento econômico, com acesso a recursos adequados às suas necessidades; 3) a sustentabilidade do desenvolvimento requer tanto a distribuição equânime dos recursos para as gerações presentes quanto assegurar condições para que o mesmo aconteça com as gerações futuras; e 4) a participação dos indivíduos na tomada de decisões nos processos que dizem respeito às suas vidas.

Dentre os pontos colocados acima, a noção de equidade é central para a idéia de pobreza nos marcos conceituais do desenvolvimento humano sustentável. A afirmação seguinte confirma essa evidência:

“[...] 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 [social] compensa as desvantagens das pessoas, por exemplo, fornecendo alimentação escolar às crianças pobres” (PNUD, 1992, p. 174).

Deriva da necessidade de proceder com equidade em ambiente de recursos escassos, o que acontece com mais evidência nos países periféricos, o fato de que as políticas sociais sejam desenhadas a partir da eleição de públicos-alvo. Com a focalização das políticas sociais nos pobres, o intento é, por meio do direcionamento dos serviços sociais fundamentais (educação, saúde e alimentação), aumentar as capacidades dos indivíduos

— os quais, munidos de liberdades substantivas, sejam iguados diante das oportunidades — e, ao mesmo tempo, tornar mais eficaz e eficiente as referidas políticas.

O aumento da eficiência e da equidade no financiamento e em operações de transferências, serviços e programas sociais, segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o PNUD (1993), requer reforma e fortalecimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, incluindo as empresas, para conseguir maior eficácia na prestação de serviços.

A focalização em clientela específicas exige que se proceda à distinção e classificação dos pobres como pobres e extremamente pobres. Daí o investimento em metodologias de mensuração da pobreza. Segundo essas metodologias, a pobreza pode ser medida de maneira absoluta e relativa. A absoluta seria aquela que engloba o indivíduo ou o grupo familiar cuja renda é apenas suficiente para adquirir uma cesta de bens e serviços que o ser humano requer como mínimo para sobreviver. Porém a pobreza relativa alcança os indivíduos cujo nível de renda está abaixo da metade do rendimento mediano de outros grupos de outra sociedade.

Em meados da década de 90, a Organização das Nações Unidas (ONU) e as instituições a ela vinculadas implementaram ações no sentido de elaborar indicadores sociais mínimos, segundo áreas de políticas eleitas como importantes, a partir de certa visão de pobreza. Esses indicadores deveriam ser ferramentas para monitoramento e acompanhamento de programas e projetos nas áreas eleitas.

Nessa perspectiva, a ONU constituiu uma comissão composta de consultores internacionais, entre eles o economista Amartya Sen, que desenvolveu uma metodologia com a finalidade de construir indicadores de estatísticas sociais mínimas. O resultado desse trabalho foi apresentado em 1996 e continha as seguintes recomendações: 1) definição de áreas prioritárias de políticas sociais e de indicadores sociais mínimos, os quais seriam elaborados em cada país e serviriam de base para a elaboração de relatórios nacionais e internacionais, assim como 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.

Embora ficasse definido que cada país escolheria os critérios para elaboração de seus índices, ficou recomendado que os países em desenvolvimento deveriam ocupar-se, prioritariamente, em mensurar a pobreza absoluta, já que amplos segmentos de suas populações não possuíam recursos mínimos necessários à sobrevivência.

A noção de pobreza absoluta comporta a demarcação da linha de indigência e da linha de pobreza. A pobreza absoluta tem por base um nível de renda necessário para a estrita reprodução do indivíduo ou do grupo familiar. Os que estiverem abaixo dessa linha serão classificados entre os que vivem em situação de pobreza extrema. Defini-

Elsa Sousa Kraychete

da a linha de indigência no 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, a fim de obter a linha de pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990).

A distinção entre pobre e extremamente pobre torna cada um desses segmentos objeto de políticas específicas. Para os denominados pobres, além dos anunciados futuros efeitos benéficos das políticas de ajuste, é proposta a criação de mercados específicos — crédito e terra, especialmente — para atendê-los. A superação da pobreza, para tal contingente, estaria ligada aos efeitos positivos dos planos econômicos e da inserção dos pobres em algum mercado especial.

Para os extremamente pobres, ainda mais vulneráveis e incapazes de suportar os custos decorrentes das reformas estruturais, a proposição recai sobre a formação de redes de segurança, constituídas a partir de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, com vistas à implementação de políticas sociais focadas nas categorias mais desfavorecidas (BANCO MUNDIAL, 1990).

No contexto da discussão sobre a mensuração da pobreza, o Banco Mundial distingue:

“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 a máxima (todos são pobres)” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 26-27).

Estabelecida essa diferença, a pobreza passa a ser definida “...como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (ibidem, p. 27). Trata-se, então, de medir o padrão de vida e construir parâmetros que permitam estabelecer comparações entre um nível de vida e outro eleito como referencial. O padrão mínimo será estimado com base no consumo, acoplado a outros itens como nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e índices de matrícula escolar. A partir desses 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 país para país, que reflete o custo da participação na vida cotidiana da sociedade” (ibidem, p. 27).

Sobressai desse caminho para mensurar a pobreza, em primeiro lugar, a escolha teórica de tratá-la como uma noção autônoma, sem relação com a desigualdade. Em

segundo lugar, como um fenômeno circunscrito ao âmbito das trocas e da impossibilidade de acesso a bens que elevem o indivíduo ao estado de bem-estar.

Não é sem razão que a desigualdade, intrínseca ao modo capitalista de produção, deixe de ser considerada na análise da pobreza que emana do Banco Mundial: primeiro, permite que a instituição siga apostando no crescimento como meio de combatê-la; e segundo, sua eliminação pode ocorrer sem conflitos entre as classes.

O acento para definir as políticas de redução da pobreza recai sobre o modelo de crescimento, assim como sua taxa, como determinante importante, embora se afirme que não basta crescer. Os efeitos do crescimento pura e simplesmente sobre a redução da pobreza se verificam de maneira desigual de país para país. O fundamental é articular o modelo de crescimento com as políticas definidas nos âmbitos de instituições internacionais e de governos nacionais. Mas para que as políticas de crescimento tenham êxito, no que toca à redução da pobreza, é necessário que as forças sociais a ser mobilizadas sejam amplas a ponto de evitar a explicitação do conflito entre pobres e não-pobres, como recomendam os formuladores de políticas (BANCO MUNDIAL, PNUD, 1990; 1993).

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).

O interesse em definir nova forma de trato da pobreza, de maneira a evitar que o conflito se explicita, fica evidente na seguinte passagem do relatório do Banco Mundial:

“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” (ibidem, 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 a maioria” (ibidem, p. 55). Como será visto a seguir, as políticas propostas estão imbuídas do propósito da cooperação entre pobres e não-pobres, tendo o mercado como árbitro.

Elsa Sousa Kraychete

3. Proposições das organizações da cooperação internacional para a redução da pobreza

Em 1990, o Banco Mundial estimou que mais de 1 bilhão de habitantes do mundo em desenvolvimento viviam em situação de pobreza e que a sobrevivência dessas pessoas era garantida por renda equivalente a 1 dólar por dia (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 1). Diante dos números, o desafio apresentado para governos dos países pobres, e também dos ricos, era 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 enumerar as diretrizes que passariam a nortear as ações de combate à pobreza, o Banco Mundial (1990) e o PNUD (1992) afirmaram que as políticas de ajuste e estabilização macroeconômicas implementadas ao longo dos anos 80 repercutiram negativamente nas condições de vida de parte considerável da população dos países periféricos. Mas, por outro lado, não deixaram de afirmar que tais medidas se faziam necessárias, pois forneciam lastro para o crescimento equilibrado a longo prazo. Porém, enquanto isso não acontecesse, seria necessário que os governos implementassem políticas de caráter compensatório para atender aos mais pobres entre os pobres. 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 essa 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 o ingresso dos pobres em circuitos dominados pelo mercado.

Paralelamente, no entanto, deveriam ser implementadas transformações estruturais. Em cada país, internamente, deveriam ser levados a cabo a privatização das empresas estatais, o fim do controle dos preços e dos subsídios e a liberalização do mercado financeiro e do mercado de trabalho. Externamente, as recomendações recaem sobre políticas que abram as fronteiras para o comércio de mercadorias e para o movimento de capitais. Com raízes fincadas no liberalismo econômico, essas políticas deveriam ser orientadas pelo mercado, com o Estado secundando-o onde as leis do mercado apresentassem falhas.

Mesmo as reformas estruturais, segundo o Banco Mundial, trariam o aumento temporário das desigualdades sociais, em decorrência da dessintonia no tempo de ajuste dos diversos mercados. Na vigência das reformas estruturais, a instituição recomenda que os governos não deveriam esperar a volta do crescimento econômico

para que as condições de pobreza fossem atenuadas. Assim, em paralelo, caberia aos governos atuar na área social por meio de políticas estrategicamente orientadas de forma a seguir duas grandes diretrizes:

“[...] utilização produtiva do bem de que os pobres mais dispõem — o trabalho. Para tanto, é preciso que as políticas de incentivo de mercado, de instituições políticas e sociais, de infra-estrutura e de tecnologia se adaptem para o combate à pobreza. O outro elemento é a prestação de serviços sociais básicos, planejamento familiar, nutrição e educação primária” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3).

Cabe aos governos, então, implementar políticas de promoção de oportunidades econômicas para os pobres. A idéia é que não só estes contribuam para o crescimento econômico como dele participem. Numa direção mais ampla, as recomendações recaem sobre a implementação de “...um modelo de crescimento que aumente o uso eficiente dos bens pertencentes aos pobres” (ibidem, p. 58). O desenvolvimento rural é a primeira recomendação. Os programas públicos para a provisão de serviços, infra-estrutura, pesquisa e tecnologia para a agricultura são apontados como eficientes sobre o nível e o modelo do desenvolvimento agrícola. No âmbito do desenvolvimento rural, o banco destaca a importância do cultivo de vínculos entre o setor agrícola e o não-agrícola, potencializados a partir de investimentos públicos em infra-estrutura rural — eletricidade, transportes, água, bancos, telefonia, escolas etc.

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

Ainda no âmbito da economia urbana, as recomendações do Banco Mundial 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 atenda pequenas empresas e unidades familiares, ambientes onde se desenvolvem muitas das atividades informais.

Numa orientação mais dirigida ao combate à pobreza, o banco propõe a definição de políticas específicas com o objetivo de atender o desejo da participação dos pobres no crescimento. As diretrizes se encaminham para que sejam criadas oportunidades em que os pobres venham a ter acesso à terra, ao crédito e aos serviços e infra-estrutura públicos (ibidem, p. 66). Como a forma de acesso dos pobres a esses

Elsa Sousa Kraychete

ativos deve ser assegurada pela via do mercado, o Banco Mundial dedica especial atenção à *reforma dos direitos de propriedade* e à necessidade de *criar instituições financeiras para os pobres*.

No que toca às políticas de acesso à terra, as recomendações são de estabelecimento de um mercado de terras envolvendo proprietários, não-proprietários e Estado. A proposta, que objetivava a constituição de Bancos da Terra, resulta dessa diretriz e coloca-se em oposição a reformas agrárias que questionam o direito de propriedade.

Outra parte das políticas que visam 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 se chegou a estabelecer serviços financeiros sustentáveis para eles. A conclusão a que se chega é que “os programas de crédito barato não ajudaram os pobres” (ibidem, p. 70).

A proposição de ofertar serviços financeiros aos pobres espelha-se nos credores informais, que, ao operar 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, mesmo reconhecendo suas fragilidades, mas apostando em suas potencialidades, o Banco Mundial propõe a criação de instituições financeiras específicas para os pobres. Tais fragilidades, a ser superadas, são: distanciamento dos mercados financeiros, que limita o acesso dos credores a montantes maiores de recursos; impedimentos de proporcionar financiamentos a prazo; e dificuldade de acesso a grandes empréstimos por parte dos demandantes.

4. O ideário das microfinanças como política de minoração da pobreza

4.1. Exclusão e inclusão financeira segundo uma ótica de mercado

A constituição de um mercado de microfinanças para atender os indivíduos sem acesso ao mercado oficial de serviços financeiros é fortalecida no decorrer dos anos 80, por um lado, pela crítica ao crédito produtivo subsidiado e pelo racionamento do crédito no mercado comercial, que não logrou atingir cobertura capaz de alcançar parte significativa da população. Por outro lado, já a partir da idéia da maior eficiência

do mercado, pela busca alternativa que envolvesse desde redefinições teóricas sobre o mercado de créditos, passando pela criação ou pelo redesenho de instituições até a indicação de procedimentos de gestão financeira própria da administração de instituições financeiras.

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, em que as informações são completas e distribuídas simetricamente e, portanto, relevantes à busca de informações e à contabilização dos custos para obtê-las. (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, do controle e do 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, em que os preços determinam o equilíbrio, ponto no qual não há excesso de oferta ou de demanda. Para esses autores, o equilíbrio no mercado em foco verifica-se em situação de racionamento (ibidem, p. 393). Nas transações financeiras, diferindo de operações com outras mercadorias, as operações de crédito não têm o preço, expresso pela taxa de juros, 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 sob o controle direto do ofertante.

Caso o mercado funcionasse em concorrência perfeita, os problemas advindos 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 crédito.

Elsa Sousa Kraychete

tos. Ainda segundo STIGLITZ E WEISS, os demandantes que apresentam menor risco não estarão dispostos 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 buscar 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 no fato de 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”, em que um lado do mercado não pode observar a qualidade dos bens no outro lado do mercado. Nessa situação, a taxa de juros adequada para cobrir todos os custos do ofertante atingiria um 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 exige consideração, daí a importância de avaliar a disposição de pagamento do potencial devedor, assim como a garantia de condições contratuais de punição no caso de inadimplemento, como tentativas de antecipação da configuração do “risco moral”.

A “seleção adversa” e o “risco moral” compõem o 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 o ponto em que esta venha a se igualar à demanda existente. Nessas condições, segundo STIGLITZ E WEISS, verifica-se o “racionamento de crédito”, observado nas seguintes situações: demandantes potenciais, aparentemente idênticos, uns tendo acesso ao crédito, enquanto outros não, mesmo que estes estejam dispostos a pagar taxas de juros maiores; ou, existência de grupos, que, dado o nível da oferta de crédito, encontram-se impossibilitados de obter empréstimos a qualquer taxa de juros (ibidem, p. 394-395).

Nesse contexto, parcelas significativas dos pequenos e microempresários, devido ao alto risco que apresentam, ficam incluídas na faixa de racionamento dos bancos e, assim, acabam excluídas do mercado de créditos.

A emergência de novo arcabouço teórico para tratar da inclusão financeira foi liderada pela Universidade de Ohio, nos Estados Unidos. A partir da década de 80, 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.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 249-268, 2005

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. Assim, contrair novas dívidas não é considerado ferramenta eficiente para ajudar aos mais pobres a melhorar suas condições econômicas; 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 como 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 atividades e setores econômicos específicos, 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 na idéia de que a oferta de créditos informais, praticada nos países em desenvolvimento, constitui um mercado em competição perfeita e que os pobres estão nele inseridos de forma a tirar proveito dessa competitividade (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 a preencher a lacuna da exclusão dos pobres do mercado financeiro, alargando a fronteira definida a partir do racionamento do crédito.

4.2. Os grupos solidários e a taxa de juros livre como paradigmas para a constituição de um mercado orientado para o microcrédito

Dois passos foram decisivos para moldar um mercado de serviços financeiros para os pobres: depreciar o crédito subsidiado como expediente eficiente e eficaz de ofertar créditos a esse segmento da população; definir meios que sintonizem as metas de proporcionar serviços financeiros aos pobres e de obter viabilidade financeira. A definição de empréstimos a grupos de indivíduos e a prática de taxa de juros livre são

Elsa Sousa Kraychete

paradigmáticas para o estabelecimento de uma tecnologia adequada à oferta de créditos aos pobres segundo a forma de proceder das políticas guiadas pelo mercado.

A definição de um novo paradigma para constituição de instituições microfinanceiras comerciais tem como pré-requisitos a existência de condições macroeconômicas, políticas, jurídicas e regulatórias adequadas, excluídos os ambientes com altas taxas de inflação. Reunidas essas condições, o ambiente se torna apropriado 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 justificam o racionamento do crédito.

Seguindo orientações de HULME E MOSLEY (1996), três questões precisam ser respondidas antes que as técnicas sejam definidas: 1) como garantir que os programas atendam pessoas de baixa renda? 2) como implementar mecanismos capazes de distinguir os maus tomadores na ausência de planos de negócios e registros contábeis reconhecidos oficialmente? 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 e, indiretamente, adotando-se cobrança de taxas de juros de mercado, associada com liberações não atrativas para os demandantes de valores expressos em pequenos montantes.

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

O incentivo ao pagamento dos juros e do principal em dia pode ser feito de forma direta e/ou indireta. A direta corresponde à expressa na forma de gastos administrativos dirigidos ao monitoramento do crédito e à constituição de seguro para a cobertura da inadimplência. Tecnicamente, podem ser enumerados como: coleta intensiva de parcelas, incentivos ao repagamento, esquemas de poupança e seguro de empréstimo. Os métodos indiretos dizem respeito àqueles em que os credores fornecem aos tomadores algum incentivo para que forneçam informações que minimizem os riscos dos créditos a eles destinados. A oferta de créditos a indivíduos organizados em grupos é o exemplo mais ilustrativo do método de incentivo indireto.

A definição de que a taxa de juros deve permanecer livre de regulação completa o paradigma do microcrédito. A defesa dessa proposição centra-se na idéia de que ao

demandante pouco importa o valor da aplicação da taxa de juros incidente sobre a dívida, mas o montante de cada parcela a pagar.

4.3. *Capital social, ambiente institucional e microcrédito*

A implementação de mercado especializado em microfinanças, segundo os princípios acima delineados, complementa-se com as noções de capital social e de inovação institucional.

A noção de capital social, as normas e as redes que facilitam a ação coletiva, como um dos elementos que compõem o debate atual em torno do desenvolvimento econômico, têm sido importantes pontos de apoio às formulações de diretrizes para as políticas de minoração da pobreza (PUTNAM, 2000; FOX, 2003). A escassez de bens, os mercados inacessíveis e as poucas oportunidades de emprego mantêm os indivíduos no estado de pobreza, daí a necessidade de potencializar as oportunidades existentes ou criar outras novas, possibilitando que os mercados funcionem melhor para atender os pobres. Os indivíduos ou os grupos que contam com maior número de redes sociais estão entre os menos vulneráveis para enfrentar as crises e aproveitar novas oportunidades. A potencialização do capital social que pertence aos pobres pode resultar da ação do Estado — oferta de serviços de saúde, educação e infraestrutura —, mas grande parte das oportunidades advém do capital social de que eles dispõem (BANCO MUNDIAL, 1990, 2001).

O conjunto de vínculos existentes entre organizações de cooperação internacional, governos nacionais em seus diversos níveis e sociedade civil constitui recursos para superar obstáculos intra e intergrupais e, se positivamente mobilizados, tornam-se instrumentos para a ação coletiva. A dinâmica desses vínculos afeta o ambiente institucional dentro do qual o capital social dos pobres pode ou não prosperar. Para apreender como o ambiente institucional pode ser modificado, FOX (2003), a partir da contribuição de Woolcock e Narayan, considera que há três tipos de capital social:

- “A. *Horizontal*. El capital social local y horizontal constituye un elemento básico para lograr la acción colectiva desde abajo, 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”). [...]
- B. *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 intra grupales, pero permiten una capacidad de concertación con respecto a los demás actores. [...]

Elsa Sousa Kraychete

- C. *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 dessa classificação do capital social é afirmar a importância da atuação em rede, valorizando todos os âmbitos de articulação dele: o que une em grupos o capital social disperso e o que estabelece ponte e articula relações entre os grupos locais e instâncias extracomunidades.

A vitalidade das redes comunitárias resulta do ambiente político, legal e institucional onde elas atuam. Assim, mudanças no ambiente institucional são necessárias para o fortalecimento do capital social, podendo ocorrer a partir de iniciativas advindas do Estado, do setor privado, como de representantes da comunidade, e dos mercados internacionais (NORTH, 1990).

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 venham alçar resultados que rompam com o círculo da pobreza, como um passo para um virtuoso desenvolvimento econômico.

As abordagens institucionalistas contribuem para a concepção de um mercado de microfinanças quando ressaltam a importância do fortalecimento de um ambiente institucional capaz de fazer cumprir os contratos e desenvolver mecanismos de baixo custo para seu cumprimento. As transações necessárias ao êxito da atividade de créditos — obtenção de informações distribuídas assimetricamente, estabelecimento de contratos e exigência de seu cumprimento — em geral têm custos altos. As instituições inovadoras na oferta de serviços microfinanceiros, nesse contexto, desempenham o papel de redução desses custos, tornando a atividade mais previsível e segura.

A noção de capital social como componente dos projetos de desenvolvimento repercute no desenho das políticas que visam a constituição de um mercado de microfinanças, contribuindo para a definição do universo de formulações estratégicas — valorização do capital social dos pobres, renovação do ambiente institucional, promoção de reformas no direito de propriedade, redução dos custos de transação —, como nos procedimentos metodológicos que as viabilizam operacionalmente.

Transações financeiras que envolvem crédito e poupança entre os pobres não são atividades novas, mas, por ser processadas em ambientes fracamente institucionalizados, gozavam de pouca profundidade de intermediação e de visibilidade. A proposta que passa a ser implementada objetiva criar uma fonte alternativa de

crédito e poupança que, diferentemente dos bancos, seja mais acessível para pequenos produtores e comerciantes do setor informal e às microempresas, mas, ao mesmo tempo, constitua uma institucionalidade capaz de mobilizar o capital social comunitário e o articule com outras instâncias, no âmbito regional, nacional e internacional: unir e estabelecer pontes, em outras palavras.

A partir dessas diretrizes, no decorrer dos anos 80, são desenhadas políticas que visam criar um mercado financeiro específico, politicamente enraizado no conceito de capital social e conduzido por estruturas racionais advindas do direito e da administração.

Para a mobilização do capital social local, a tecnologia mais utilizada tem sido a formação de grupos solidários, que consiste em agrupar indivíduos que, excluídos do sistema bancário oficial por não ser detentores de garantias reais, fazem frente aos compromissos decorrentes das contratações de cunho financeiro, sendo detentores de um estoque de capital social disponível — laços de confiança, espírito de cooperação, normas e sanções que regem a comunidade — e passam à condição de sujeito de crédito, como passou a ser denominado o candidato ao mercado das microfinanças. O importante, nesse estágio, é acumular capital social virtuoso, fortalecendo a probabilidade de cooperação entre os indivíduos para que estes se beneficiem mutuamente. O espaço dos grupos solidários é tomado como o ambiente onde pode ser reforçada a confiança e desestimulada a má conduta.

Operacionalmente, o grupo solidário constitui-se no elemento fundamental para a redução dos custos de transação, resultantes da assimetria de informação, e dos custos e riscos das operações características das transações financeiras. Isso pode ser constatado quando se observa que cabe aos membros do grupo identificar os pares que eles desejam ter entre seus companheiros e, em primeiro lugar, controlar a utilização efetiva dos recursos e da inadimplência.²

² Embora a concessão de empréstimo através dos “grupos solidários” apresente aspectos positivos tanto para o demandante como para o ofertante, a repetição do ciclo acaba por apresentar dificuldades que inibem a atividade creditícia. A diferenciação econômica dos membros do grupo, a partir do acesso continuado ao crédito, torna difícil a aplicação dessa tecnologia, já que não são recomendáveis disparidades significativas entre o montante de recursos que cada participante do grupo acessa. O custo de oportunidade em decorrência das horas empregadas em reuniões exigidas pela aplicação da tecnologia do crédito por grupo também deve ser considerado. Diante dessas dificuldades, o crédito individual passou a ser uma alternativa assimilada pelas instituições de microcrédito. Essa modalidade apresenta como vantagem a flexibilidade da instituição, que permite adaptar volumes, prazos e garantias às necessidades de cada cliente. Muitas instituições, a partir dessas constatações, passaram a praticar as duas modalidades, orientando os mais pobres para a constituição de grupos e os microempresários para o crédito individual.

Elsa Sousa Kraychete

As ONG, nesse estágio de mobilização do capital social, cumprem um papel pedagógico, que resulta em educação para o mercado. A essas organizações coube a tarefa de desenvolver técnicas, assimiláveis por um contingente da população, relativas a procedimentos próprios da contabilidade capitalista, em que tudo é realizado sob o enfoque de balanço: desde uma previsão inicial até a verificação do lucro.

A potencialização do capital social intensivo, tecido por laços dentro da própria comunidade, carece de articulação com grupos extracomunidades — organizações não-governamentais (ONG), empresas, agências de cooperação internacional, Estados nacionais —, os quais, mais que unir, estabeleçam pontes que viabilizem a realização de objetivos inalcançáveis a partir dos meios disponíveis na comunidade. Vão-se constituindo, assim, novas formas de interações interinstitucionais, ao mesmo tempo em que se redefinem os papéis a ser desempenhados por cada instituição. Compõe-se, dessa forma, a imagem de um novo espaço de integração entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Um momento especial para a constituição de redes de articulações em torno das microfinanças foi a realização, em fevereiro de 1977, da Conferência Global sobre Microcrédito, organizada sob os auspícios do Banco Mundial. Na ocasião reuniram-se em Washington representantes de organismos governamentais, agências de desenvolvimento, ONG 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 esse objetivo, prescreve o atendimento, até o ano de 2005, de 100 milhões de famílias, dentre as mais pobres do planeta, 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 ser mobilizados pelos ofertantes do crédito a esse contingente da população estão 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 (ibidem.).

No momento da realização da conferência foram exibidas as experiências do banco Grameem, em Bangladesh, do Banco Sol, na Bolívia, assim como o do K-REP, no Quênia, do Kaunlaran Agricultural Corporation, nas Filipinas, do Banco para a Agricultura e Cooperativas Agrícolas, na Tailândia, e do Rakyat, na Indonésia, não só como entidades exitosas mas também como avalistas da proposição de ofertar serviços financeiros aos pobres.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 249-268, 2005

A trajetória recente das organizações de cooperação internacional...

Com o objetivo de animar a campanha lançada em 1997, foi criada a Microcredit Summit Organization, instituição que organiza um conjunto de ações em todos os continentes para avaliar o estágio de desenvolvimento das microfinanças na região, assim como traçar metas, debelar crenças que impeçam a consecução de objetivos, corrigir rumos e fazer novas proposições. São igualmente importantes as redes que, organizadas regionalmente, mantêm as articulações em espaços delimitados.

A partir dessa concepção de capital social, à qual foram agregados elementos da racionalidade econômica, desenharam-se os primeiros programas de microfinanças a ser implementados na América Latina, na África e no Leste Asiático. Embora as características e a forma de mobilização do capital social de que dispõem os pobres possam variar de continente para continente, é possível observar pontos comuns nos programas de microfinanças, a partir do fio condutor do cálculo econômico: “Todos han encontrado maneras de simplificar sus actividades de tal forma que los costos de los prestamos son proporcionales al reducido tamaño de los prestamos que se hacen” (OTERO e RHYNE, 1998, p. 48).

Segundo os autores citados anteriormente, são três os princípios que constituem o núcleo das novas técnicas: conhecimento do mercado, uso de técnicas que reduzam os custos administrativos e aplicação de técnicas especiais que motivem os pagamentos. A observação desses princípios repercute sobre as instituições especializadas em ofertar crédito para os pobres exigindo que elas sejam submetidas a processos de redefinição institucional. Internamente, passam-se a exigir métodos de gestão que aproximam essas instituições das organizações empresariais, como definir público-alvo, gestão de carteiras de créditos e de recursos humanos, entre outros.

Atingir o estágio de um grande número de operações de crédito, visando a auto-sustentação financeira e o atendimento às expectativas dos investidores, exige da instituição o aumento do volume da carteira de empréstimos, associado à cobrança de taxa de juros de mercado. Ambas as estratégias redefinem a relação entre ofertantes e demandantes de serviços financeiros de forma a torná-los um dos elos da extensa cadeia que constitui o mercado. O aumento do volume de créditos requer que a instituição ofertante passe a considerar, preferencialmente, os clientes que demandam maior volume de recursos. Essa exigência tem obrigado as instituições a deixar de atender os mais pobres, como definido em seus propósitos. A tolerância com os atrasos de pagamentos de parcelas vencidas também sofre alterações. A aplicação aos inadimplentes de penalidades fixadas pelas instituições que zelam pelo direito dos ofertantes de créditos é um exemplo.

A constituição de um mercado de microfinanças requer modificações nos custos de transação e nos direitos de propriedade que os distinga do mercado oficial de créditos

Elsa Sousa Kraychete

e abra caminho para abarcar novo contingente da população. O “grupo solidário” cumpre papel destacado na redução dos custos de transação. As instituições ofertantes de créditos repassam para os membros dos grupos parte expressiva da aquisição da informação sobre o caráter e o mérito dos demandantes potenciais. Mais importante ainda é a motivação dos pagamentos dada a responsabilidade compartilhada por inadimplência.

Do ponto de vista dos demandantes importam, para redução dos custos de transação: a localização da instituição ofertante, o mínimo de procedimentos burocráticos e a agilidade da entrega do crédito.

As ONGs pioneiras na oferta de crédito, passam por processos de reestruturação na direção da assimilação de mecanismos de gestão administrativa e financeira que as credenciou junto às agências internacionais, às empresas e ao Estado como instituições também capazes de executar os procedimentos próprios à gestão capitalista de uma carteira de créditos.

O crescimento e a visibilidade de ações em torno das microfinanças passam a demandar a definição de direitos de propriedade que, ao mesmo tempo, debele amarras e abra caminhos para a consolidação do setor. A definição de um marco regulador que vise a segurança e solidez desse mercado em gestação varia de país para país, a depender de fatores como regulação financeira em vigor e importância e cobertura do setor bancário local.

5. Tendências das microfinanças e dois pontos a integrar ao debate sobre microfinanças e pobreza

Percorrida mais de uma década de implantação de instituições especializadas em ofertar serviços financeiros, na qual o microcrédito é pioneiro e mais praticado, observa-se que a vertente cuja oferta é dirigida por critérios comerciais tem se fortalecido, criando, em alguns espaços, importante indústria microfinanceira.

No trajeto, questões tidas como inibidoras do desenvolvimento de mercados microfinanceiros, em especial as relativas ao direito de propriedade, foram enfrentadas. Muitos países constituíram marcos regulatórios específicos que definem o lugar que ocupa as microfinanças em seus contextos financeiros. O modelo que vem se consolidando aponta, por um lado, para a permanência de entidades financeiras microcreditícias, resultado da evolução de organizações não-governamentais, o “*upgradins*” e, por outro lado, para a presença crescente de bancos comerciais que oferecem serviços financeiros, o “*downscaling*”, a pequenos e microempresários e a um segmento dos pobres, seja na forma de crédito produtivo orientado, que marcou o microcrédito em seu nascimento, seja na forma de crédito dirigido ao consumo.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 249-268, 2005

As ONG seguirão ocupando lugar importante no desenvolvimento de mercados microfinanceiros para: domar resistências de potenciais demandantes, ofertar créditos às camadas mais pobres da população, com maior flexibilidade que a apresentada por instituições reguladas, experimentar novos procedimentos administrativos e financeiros e oferecer serviços de capacitação empresarial, assessorias especializadas, entre outros.

Orientadas como atividade comercial, como área de investimento, as instituições ofertantes de microcrédito têm deixado de atender os mais pobres, que, mesmo detendo alguma capacidade de pagamento, apresentam custos de transação elevados, o que dificulta o alcance da escala que torna a atividade lucrativa a ponto de satisfazer aos investidores.

Observadas pela ótica do mercado, as tendências que podem ser captadas no momento apontam para o afastamento do crédito para camadas mais pobres da população (mesmo as que apresentam capacidade de pagamento).

Para concluir, observa-se que o debate que trata das microfinanças como política de combate à pobreza, mesmo quando os interlocutores se colocam em posição crítica diante do discurso das organizações da cooperação internacional, tem deixado de aprofundar as questões relacionadas com a pobreza integrada em relações sociais que contemplam circulação e produção de mercadorias, bem como de moeda e crédito na sociedade capitalista.

6. Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- _____. *The microcredit summit*. Washington, D.C., 1997.
- FOX, J. El capital social: de la teoría a la práctica — el Banco Mundial en el campo mexicano. *Foro Internacional*, México, v. XLIII, n. 2, p. 347-402, abr./jun. 2003.
- HULME, D.; MOSLEY, P. Metamorphosis from NGO to commercial bank: the case of bank Sol in Bolivia. In: _____. *Finance Against Poverty*. New York: Routledge, 1996. v. 2, 452 p.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma estratégia para a superação da pobreza na América Latina: projeto regional para a superação da pobreza na América Latina. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 6, 1992.
- NORTH, D. *Institutions: institutional change and economic performance*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1990.
- OTERO, M.; RHYNE, E. *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales*. México: Plaza y Valdez Editores, 1998.

Elsa Sousa Kraychete

PUTNAM, R.D. *Cidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luís Alberto Monjardim. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

SEM, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economics Review*, USA, 1981.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 249-268, 2005