

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MARIANA FALCÃO CHAISE

**Há crédito por toda parte:  
as disputas pelas políticas de crédito ao consumo popular  
no Brasil e em perspectiva comparada**

São Paulo  
2024

MARIANA FALCÃO CHAISE

**Há crédito por toda parte:  
as disputas pelas políticas de crédito ao consumo popular  
no Brasil e em perspectiva comparada**

**Versão corrigida**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup>. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

São Paulo  
2024

**ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**

**Termo de Anuência do (a) orientador (a)**

**Nome do (a) aluno (a): Mariana Falcão Chaise**

**Data da defesa: 15/12/2023**

**Nome do Prof. (a) orientador (a): Marta Arretche**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 08/02/2024



\_\_\_\_\_  
**(Assinatura do (a) orientador (a))**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C435h	<p>Chaise, Mariana Falcão Há crédito por toda parte: as disputas pelas políticas de crédito ao consumo popular no Brasil e em perspectiva comparada / Mariana Falcão Chaise; orientadora Marta Teresa da Silva Arretche - São Paulo, 2023. 394 f.</p> <p>Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.</p> <p>1. Políticas creditícias. 2. Ideologia. 3. Financeirização. 4. Desigualdade. 5. Partido dos Trabalhadores (PT). I. Arretche, Marta Teresa da Silva, orient. II. Título.</p>
-------	---

**Nome:** CHAISE, Mariana Falcão

**Título:** Há crédito por toda parte: as disputas pelas políticas de crédito ao consumo popular no Brasil e em perspectiva comparada

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em 15 de dezembro de 2023

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. André Vitor Singer

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Celso Rocha de Barros

Instituição: Banco Central do Brasil

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Olivier Dabène

Instituição: *Institut d'Études Politiques de Paris/Sciences Po*

Julgamento: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Um esforço de tese é um esforço de pesquisa, de reflexão e de escrita, mas também um enorme esforço emocional. Por todos esses motivos, uma tese é necessariamente produzida por uma coletividade. Eu tive um tremendo azar e uma tremenda sorte. Meu doutorado coincidiu com um desses fatos inesperados que nos obrigam a recalculas todas as rotas. No meio do caminho tinha uma pandemia, que adiou planos, forçou uma reformulação das etapas e dos métodos da minha pesquisa e – literalmente – me isolou da universidade. Esses anos também foram praticamente sobrepostos a um contexto político-social adverso à pesquisa científica – em geral –, à pesquisa em ciências humanas – em particular – e ao próprio pensamento crítico. O fator “sorte” é que, por diferentes vias, essa tese recebeu muito apoio.

Desde um café no Moinhos de Vento, duas porto-alegrenses acordaram uma relação orientadora-orientanda que transcorreria um par de léguas distante. Muito obrigada, professora Marta Arretche, por me abrir as portas de seu grupo de pesquisa, me integrar às suas redes de trabalho e – muito importante – pela confiança nesta sua orientanda. Obrigada por me estimular a ser sempre o melhor que eu pudesse ser. Em seu grupo, fui desafiada naquilo que julgava entender, mas tive espaço e incentivo para questionar; ao final, aprendi muito! Jamais vou esquecer suas lições. Eu também agradeço ao meu primeiro orientador – de IC e mestrado –, professor Carlos Arturi. Agradeço hoje e sempre, pois é o exemplo docente dele que eu continuo a perseguir. O professor Arturi é eloquente; para todos nós, ouvi-lo foi sempre apaixonante. Se ele muito nos ensinava, não era culpa dele se eu nem sempre entendia. Certa vez, ele me disse que a Ciência Política deveria olhar mais atentamente para a Sociologia; nos meus vinte e poucos anos, não tinha ideia do que aquilo significava. Naquela semana, comprei um livro de “Sociologia Política” e também não entendi muito. Talvez tenha sido a lição mais tardiamente aprendida, mas – como sempre – o senhor tinha toda a razão! Muito obrigada por seguir fazendo parte do meu percurso. Eu também agradeço ao professor André Singer, quem eu conheci logo na primeira palestra em que estive na USP. O Chico não respondeu à minha pergunta, mas o senhor sim; aliás, segue respondendo àquela mesma pergunta, assim como a tantas outras que eu fui lhe fazendo nestes anos: e foram muitas! Foi o professor André quem me ensinou que Ciência Política se faz ouvindo. Creio que esta tese seja a minha melhor tentativa até o momento de colocá-lo em prática. Ainda, agradeço ao professor Olivier Dabène, que me recebeu em Paris, me convidou às suas aulas e ao seu grupo de pesquisa: à “família”. Logo em minhas primeiras semanas parisienses, me levou ao *Quai d'Orsay* para que eu falasse sobre eleições à

diplomacia francesa. Não sei se foi sensato e espero não ter lhe envergonhado muito, mas acho que o senhor é uma das pessoas mais generosas que já conheci. Muito obrigada por tanto!

Naquela mesma primeira palestra uspiana em que conheci o professor André, conheci também a Daniela Costanzo e o Rafael Marino. Foram os meus primeiros amigos em terras paulistas e eu agradeço a acolhida, os nossos debates e nossas cervejas (até alguns vermouths portenhos). Dani: obrigada por ser uma das minhas interlocutoras mais queridas. Agradeço às minhas amigas não-paulistas Gabriela Rosa e Lilian Sendretti: as parceiras que, também desde cedo, eu contei em todos os melhores e os piores momentos dessa jornada. Para mim vocês são inspirações, vocês são exemplos de mulheres acadêmicas, sensíveis e corajosas. É um privilégio poder compartilhar e aprender com vocês duas! Agradeço, aliás, à toda família Rosa pelas muitas vezes em que ajudaram essa doutoranda em apuros e também ao Pietro Rodrigues, que talvez nem saiba, mas um comentário desprezioso dele reorganizou argumentos nesta tese. Agradeço à minha companheira de “Verinha”, Grazielle Silotto. Grazi, tu és essa mistura de força com doçura que eu adoro! Obrigada por todos os nossos debates sobre tese (a minha e a tua), por essa convivência divertida, por essa amizade de última hora (na hora mais difícil) e que perdurará. A tua presença tornou tudo mais leve; tu és também o meu exemplo. Agradeço ao Paulo Flores e ao Vicente Ferraro: dois colegas “arretchianos”, dois parceiros de pesquisa que admiro, dois amigos. Agradeço a Joyce Luz, Lucas Gelape, Marcos Paulo de Lucca-Silveira e Sergio Simoni Jr pela amizade, pelos muitos aportes a essa tese, pelas conversas com café ou com cerveja; vocês me ajudaram de maneiras que nem imaginam.

Ainda na USP, agradeço à professora Eunice Ostrenski e ao professor Bernardo Ricupero por terem muito me inspirado e me apoiado ao longo do doutorado; por terem me trazido segurança. Agradeço ao professor Glauco Peres pelos vários comentários em nosso seminário de tese e pela amizade. Do mesmo modo, obrigada professora Renata Bichir pelo enorme auxílio na banca de qualificação dessa pesquisa. Agradeço também ao professor Adrian Lavallo pela ajuda em decifrar um México que eu não conhecia, mas que me encantou. A minha admiração por todos vocês é enorme.

E nesse espaço de agradecimentos jamais poderiam faltar as minhas amigas e desde sempre amigas; as minhas amigas de infância: Camila, Diana, Eduarda, Júlia, Marta e Sofia (na ordem alfabética para ninguém brigar comigo). O quanto uma de nós é a outra eu jamais saberia dizer. Também há de constar um enorme agradecimento ao Bernardo, ao Peruca e ao Eduardo por estarem ao meu lado, simplesmente: vocês também são parte de mim.

Ainda, eu agradeço imensamente à minha família, que talvez nem sempre entenda o que eu faço ou o porquê eu faça aquilo que eu faço, mas que me apoiou sempre, mesmo quando a

decisão foi “voar do ninho” pampeano. Obrigada aos meus pais, Valéria e Carlos Eduardo, por terem me proporcionado todo o necessário para todo o necessário; obrigada por lutarem por mim; por acreditarem em mim; pelo suporte sem nenhuma condicionalidade. Foram vocês os maiores orientadores/professores que eu tive: eu amo vocês. Obrigada ao Rodrigo e ao Arthurzinho, meus irmãos queridos e que são o meu orgulho. O Arthurzinho ainda é apenas um pequenino, mas o Rodrigo já é – para mim – um espelho. Estaremos sempre juntos. Obrigada ao Bruno por ser o meu grande parceiro de aventuras na pauliceia e na província; por ter me ajudado em tanto e tanto. Obrigada Dinda, Gabi, Vô Antônio, Vó Morgan e Vó Teca: cada um de vocês ocupa um espaço na minha história; vocês estão em todos os meus passos. E, enfim, obrigada Arthur, por um dia ter me ensinado que eu posso ser rigorosa sem ser rígida. Meu amor, tu sabes o quanto escrever me angustia: e me angustia não poder colocar todas as dimensões da tua presença em uma linha; obrigada por esse amor tranquilo, que me permite ser a versão mais feliz de mim. Obrigada por ser o editor, o revisor e o crítico desta tese.

Finalmente, agradeço aos entrevistados e às entrevistadas que dispuseram de seu tempo para a construção de minha pesquisa, assim como a todos aqueles e aquelas que estiveram de qualquer forma engajados(as). Nesse quadrante, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por possibilitar o desenvolvimento de minha tese sempre nas melhores condições. Obrigada ao Vasne, à Márcia e à Shirley pelo suporte e pela atenção que me dedicaram nestes últimos anos. Agradeço à Universidade de São Paulo pelo ensino de qualidade e pelo fomento à pesquisa de alto nível. De modo geral, agradeço à universidade pública brasileira: ao ensino de qualidade, ao ensino equalizador e ao ensino crítico. Sem ele, não haveria caminho algum. E, por fim, obrigada a todos e todas que estão comprometidos com a educação e com a ciência: seguiremos de mãos dadas.

- *Eu estive com o padre Ángel. Fui pedir um empréstimo em troca das nossas alianças de casamento.*  
- *E ele, disse o quê?*
- *Disse que é pecado negociar com as coisas sagradas. Continuou falando de dentro do mosquiteiro.*  
- *Há dois dias tentei passar o relógio. Ninguém quis.*
- *Ilusão não se come – preveniu a mulher.*  
- *Não se come, mas alimenta – replicou.*

*Gabriel García Márquez,  
Ninguém escreve ao coronel*

## RESUMO

Esta tese debate “políticas de crédito ao consumo”, ou seja: políticas para a dotação de empréstimos sem qualquer direcionamento. O foco estará na análise das *controvérsias* em torno da formulação e da proposição dessas políticas, que se multiplicaram a partir dos anos 1990 em diversos contextos nacionais. A literatura, no entanto, exhibe controvérsias teóricas quanto aos motivos para adotá-las, assim como divergências empíricas quanto aos seus efeitos preponderantes, em especial sobre os mais vulneráveis; fundamentalmente, estabelece uma relação entre as políticas creditícias e as preferências de grupos e de governos conservadores. Não obstante, políticas de crédito ao consumo foram adotadas, em grande volume e relevância, pelo governo Lula no Brasil. Essa tese irá argumentar que – mesmo quando inseridas em uma mesma nomenclatura – políticas públicas apresentam distintas *trajetórias*, pois envolvem diferentes coalizões de atores engajados em sua promoção, exibindo diversidade de desenhos possíveis. Argumentará ainda que a definição das coalizões sociais que participam da formulação das políticas é função da ideologia dos governos. Para lograr seus objetivos, a pesquisa mapeia os diferentes atores que estiveram engajados na elaboração das políticas de crédito ao consumo brasileiras, destacando as suas disputas, as justificativas utilizadas em apoio às políticas e o tipo de problemas que cada grupo julgava estar sendo solucionado. Na sequência, contrasta o desenho das políticas implementadas no Brasil por um governo de centro-esquerda ao desenho das políticas de mesma natureza implementadas no México por um governo de direita durante o mesmo período temporal em busca de uma lógica de causalidade entre o formato da política adotada e o partido no poder. A partir de um ferramental metodológico misto, baseado em análise documental, análise de opinião pública, estatística descritiva e entrevistas conduzidas em profundidade, demonstrará que atores ideologicamente distintos defenderam a adoção das políticas de crédito ao consumo no Brasil a partir de objetivos e de contextos particulares, enquadrando-as em diferentes arranjos de políticas públicas. A partir da comparação entre o Brasil e o México, que as políticas implementadas em cada país diferiram em seu formato em decorrência da participação dos sindicatos no primeiro caso e de organizações internacionais no segundo. Assim, a relação estabelecida entre as preferências dos conservadores e a adoção de políticas de crédito abarca o caso mexicano, onde essas políticas de fato sofreram oposição organizada das esquerdas. Já no caso brasileiro, onde as preferências de coalizões de trabalhadores e trabalhadoras foram impressas nas políticas por ação do governo Lula, a literatura equivocava-se na exploração dos objetivos das políticas creditícias e é unidimensional quanto aos motivos que levam à sua adoção, de modo que o paradoxo que levanta prova-se inadequado.

### **Palavras-chave:**

Políticas creditícias; Microfinanças; Ideologia; Financeirização; Neoliberalismo; Sindicalismo; Desigualdade; Partido dos Trabalhadores (PT); Partido da Ação Nacional (PAN).

## **ABSTRACT**

This dissertation delves into “consumer credit policies”, that is, policies for the provision of loans without specific destination. The focus will be on analyzing the controversies surrounding the formulation and proposition of these policies, which multiplied from the 1990s onward in various national contexts. However, the literature displays theoretical controversies regarding the reasons for adopting them, as well as empirical divergences concerning their effects, especially on the most vulnerable. Fundamentally, it establishes a connection between credit policies and the preferences of conservative groups and governments. Nevertheless, consumer credit policies were adopted, in significant volume and relevance, by the Lula government in Brazil. This dissertation will argue that – even when placed under the same nomenclature – public policies exhibit distinct trajectories, as they involve different coalitions of actors engaged in their promotion, displaying a diversity of possible designs. It will further argue that the definition of the social coalitions participating in policy formulation is a function of government ideology. To achieve its goals, the research maps the different actors engaged in the adoption of Brazilian consumer credit policies, highlighting their disputes, the justifications used in support of the policies, and the type of problems each group believed to be addressed. Subsequently, it contrasts the design of policies implemented in Brazil by a center-left government with the design of similar policies implemented in Mexico by a right-wing government during the same period, seeking a logic of causality between the adopted policy design and the ruling party. Using a mixed methodological approach based on documentary analysis, public opinion analysis, descriptive statistics, and in-depth interviews, it will demonstrate that ideologically distinct actors advocated for the adoption of consumer credit policies in Brazil based on specific objectives and contexts, framing them within different arrangements of public policies. Through the comparison between Brazil and Mexico, it will show that the policies implemented in each country differed in their format due to the involvement of unions in the former case and international organizations in the latter. Thus, the relationship established between conservative preferences and the adoption of credit policies encompasses the Mexican case, where these policies indeed faced organized opposition from the left. In the Brazilian case, where the preferences of workers' coalitions were imprinted on the policies through the action of the Lula government, the literature is mistaken in its exploration of intentions of the policies and is one-dimensional in terms of the reasons for their adoption, rendering the paradox it raises inadequate.

### **Keywords:**

Credit policies; Microfinance; Ideology; Financialization; Neoliberalism; Trade unionism; Inequality; Workers' Party (PT); National Action Party (PAN).

## RESUMEN

Esta tesis indaga en las “políticas de crédito al consumidor”, es decir, políticas para la provisión de préstamos sin un destino específico. El enfoque estará en analizar las controversias que rodean la formulación y proposición de estas políticas, las cuales se multiplicaron a partir de la década de 1990 en diversos contextos nacionales. La literatura, sin embargo, presenta controversias teóricas sobre las razones para adoptarlas, así como divergencias empíricas sobre sus efectos, especialmente en los más vulnerables. Fundamentalmente, establece una conexión entre las políticas de crédito y las preferencias de grupos y gobiernos conservadores. Sin embargo, las políticas de crédito al consumidor fueron adoptadas, en volumen y relevancia significativos, por el gobierno de Lula en Brasil. Esta tesis argumentará que, incluso cuando se colocan bajo la misma nomenclatura, las políticas públicas exhiben trayectorias distintas, ya que involucran diferentes coaliciones de actores comprometidos en su promoción, revelando una diversidad de diseños posibles. Además, sostendrá que la definición de las coaliciones sociales que participan en la formulación de políticas es una función de la ideología del gobierno. Para alcanzar sus objetivos, la investigación mapea los diferentes actores involucrados en la adopción de políticas de crédito al consumidor en Brasil, resaltando sus disputas, las justificaciones utilizadas en apoyo de las políticas y el tipo de problemas que cada grupo consideraba que se estaban abordando. Posteriormente, contrasta el diseño de las políticas implementadas en Brasil por un gobierno de centroizquierda con el diseño de políticas similares implementadas en México por un gobierno de derecha durante el mismo período, buscando una lógica de causalidad entre el diseño de la política adoptada y el partido en el poder. Utilizando un enfoque metodológico mixto basado en análisis documental, análisis de opinión pública, estadísticas descriptivas y entrevistas en profundidad, demostrará que actores ideológicamente distintos abogaron por la adopción de políticas de crédito al consumidor en Brasil basándose en objetivos y contextos específicos, enmarcándolas dentro de diferentes arreglos de políticas públicas. A través de la comparación entre Brasil y México, mostrará que las políticas implementadas en cada país difirieron en su formato debido a la participación de sindicatos en el primer caso y organizaciones internacionales en el segundo. Así, la relación establecida entre las preferencias conservadoras y la adopción de políticas de crédito abarca el caso mexicano, donde estas políticas de hecho enfrentaron oposición organizada de la izquierda. En el caso brasileño, donde las preferencias de las coaliciones de trabajadores e trabajadoras quedaron impresas en las políticas mediante la acción del gobierno de Lula, la literatura se equivoca al explorar los objetivos de las políticas y es unidimensional en cuanto a las razones de su adopción, haciendo que la paradoja que plantea resulte inadecuada.

### **Palabras clave:**

Políticas crediticias; Microfinanzas; Ideología; Financiarización; Neoliberalismo; Sindicalismo; Desigualdad; Partido de los Trabajadores (PT); Partido Acción Nacional (PAN).

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distintos arranjos de políticas públicas segundo dois atores. (Elaboração da autora). .....	34
Figura 2: Charge sobre as semelhanças entre o governo Lula e o governo Fernando Henrique Cardoso (Folha de S. Paulo, 26 de abril de 2003), citada por Paulani (2003). ....	49
Figura 3: Diferença entre “microfinança” e “microcrédito”. (Elaboração da autora). ....	60
Figura 4: Classificados do jornal Folha de S. Paulo revelando oferta de crédito informal (29 de setembro de 1998, p.7). ....	121
Figura 5: Propaganda no jornal Folha de São Paulo sobre cooperativas de crédito (11 de setembro de 1998, p.3). (Imagem manipulada pela autora em Photoshop). ....	126
Figura 6: Propaganda da PortoSol (Facebook, 9 de dezembro de 2021). ....	145
Figura 7: Estrutura das Instituições microfinanceiras (IMFs) no Brasil. (Elaboração da autora). .....	156
Figura 8: Cartografia dos principais atores da formulação da MP 130. (Elaboração da autora). .....	170
Figura 9: Capa da revista Veja sobre a campanha de Ciro Gomes (setembro de 1999). ....	182
Figura 10: Documento elaborado pela CNB/CUT em 1992 prevendo a democratização e o controle social do sistema financeiro. Fonte: Cedoc/CUT. ....	210
Figura 11: Reportagem da Revista Veja sobre o envolvimento de Lula com os bancos (agosto de 2002). ....	224
Figura 12: Anúncio do serviço de crédito consignado do banco Bradesco publicado pelo Estado de S. Paulo (20 de setembro de 2003). ....	253
Figura 13: Anúncio de acordo para crédito consignado entre CUT e Bradesco publicado pelo Estado de S. Paulo (26 de outubro de 2003). ....	254
Figura 14: Propaganda de fundo de investimentos. Fonte: Acervo pessoal. ....	263
Figura 15: Caja solidária em San Luis Potosí. Fonte: Acervo pessoal. ....	277
Figura 16: Foto na entrada da microfinanceira Santa Fe. Acervo pessoal. ....	290
Figura 17: Parede com fotos na Fazenda São Cristóba. Acervo pessoal. ....	291
Figura 18: Folheto da Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato publicado em 1996. Fonte: Arquivos digitais da biblioteca da Universidade de Princeton. ....	292
Figura 19: Sistema financeiro mexicano. (Elaboração da autora com base em Bonfil (2005) e Esquivel (2008)). ....	295
Figura 20: Fachada de uma loja Elektra, lado a lado a um Banco Azteca, em zona de comércio popular na Cidade do México. Fonte: Acervo pessoal. ....	303
Figura 21: Oferta de produto em uma loja Elektra, na Cidade do México. Fonte: Acervo pessoal. ....	304
Figura 22: Propaganda do LeftBank (Instagram, 05 de janeiro de 2023). ....	320
Figura 23: Ministro da Fazenda de Lula III divulgando o programa “Desenrola” (Twitter, 17 de julho de 2023). ....	348

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Diferenças entre o caso-típico e o caso desviante. (Elaboração da autora). .....	31
Tabela 2: Princípios-chave para as microfinanças. Fonte: (CGAP, 2004). (Elaboração da autora). .....	63
Tabela 3: Menções à política creditícia e temas correlatos nos programas de governo do candidato Lula. Fonte: (PT, 1989, 1994, 1998, 2002). (Elaboração da autora). .....	80
Tabela 4: Público-alvo de cada instituição de crédito por faixa de renda. Fonte: (Soares e Sobrinho, 2008). (Elaboração da autora). .....	132
Tabela 5: Aporte inicial para a criação da PortoSol. Fonte: PortoSol. (Elaboração da autora). .....	144
Tabela 6: Iniciativas de entes subnacionais com microcrédito antes de 2003. (Elaboração da autora). .....	151
Tabela 7: Principais marcos recentes da evolução do SFN. Fontes: (GONÇALVES e SOUZA, 2018; MINELLA, 1996). (Elaboração da autora). .....	162
Tabela 8: Diagnósticos e propostas do documento "A Agenda Perdida". (Elaboração da autora). .....	188
Tabela 9: Síntese do acordo entre a CUT e os 19 bancos para o crédito consignado. Fonte: (CUT, 2003). (Elaboração da autora). .....	219
Tabela 10: Propostas do documento "Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil". Fonte: (FEBRABAN, 2019). (Elaboração da autora). .....	227
Tabela 11: Operações de microcrédito a taxas de juros de 2% ao mês. Contratos e valores entre 08/2003 e 03/2005. Fonte: Ministério da Fazenda. (Elaboração da autora). .....	252
Tabela 12: Aumento da bancarização por região. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora). .....	270
Tabela 13: Aumento da bancarização na América Latina contrastando pobres e ricos. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora). .....	273
Tabela 14: Principais motivos para a exclusão financeira na América Latina. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora). .....	274
Tabela 15: Tamanho do "Banco Social" no México antes das reformas de Vicente Fox. Fonte: (SOJO, 2005). (Elaboração da autora). .....	296
Tabela 16: Resumo das diferenças entre as políticas de acesso popular ao crédito no Brasil e no México. (Elaboração da autora). .....	310

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tendência de citações a termos relacionados ao debate sobre “microfinanças” em obras em inglês segundo o Google Ngram Viewer. (Elaboração da autora).....	57
Gráfico 2: Crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores até o primeiro mandato de Lula. (Elaboração da autora com o auxílio de dados organizados pelo professor Olivier Dabène).....	149
Gráfico 3: Pertencimento de deputadas e deputados a sindicatos na 52ª Legislatura. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).....	173
Gráfico 4: Deputadas e deputados eleitos pela primeira vez ao Congresso Nacional em 2002. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).....	176
Gráfico 5: Distribuição funcional dos brasileiros e brasileiras durante o primeiro governo Lula. Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE). (Elaboração da autora).....	180
Gráfico 6: Gastos sociais per capita em países latino-americanos selecionados entre 1990 e 2021. Fonte: Cepalstat. (Elaboração da autora).....	191
Gráfico 7: Crédito privado como proporção do PIB em países selecionados em 2002. Fonte: Banco Mundial. (Elaboração da autora).....	192
Gráfico 8: Primeira formação do CDES. (Elaboração da autora).....	231
Gráfico 9: Projetos de lei que buscaram alargar ou restringir o consignado entre 2003 e 2020. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).....	256
Gráfico 10: Aumento da bancarização no mundo entre 2011 e 2021. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora).....	269
Gráfico 11: Nível de bancarização na América Latina em 2021. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). Elaboração da autora.....	271
Gráfico 12: Evolução dos salários no Brasil e no México. Fonte: OCDE Data. (Elaboração da autora).....	311
Gráfico 13: Evolução dos gastos sociais no Brasil e no México. Fonte: Cepal (Elaboração da autora).....	312
Gráfico 14: Saldo das operações de crédito entre 2000 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	332
Gráfico 15: Evolução do crédito pessoal entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	333
Gráfico 16: Modalidades de crédito pessoal em 2007 e em 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	333
Gráfico 17: Evolução de crédito consignado entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	334
Gráfico 18: Evolução dos níveis de inadimplência entre 2011 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	336
Gráfico 19: Evolução dos juros entre 2003 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	337
Gráfico 20: Evolução dos prazos para quitação da dívida entre 2011 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	338
Gráfico 21: Evolução do mercado creditício em países selecionados entre 2002 e 2015. Fonte: Banco Mundial. (Elaboração da autora).....	340
Gráfico 22: Evolução do saldo de crédito consignado e de microfinanciamentos entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).....	341

## LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ABBC – Associação Brasileira de Bancos  
Abcred – Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças  
ABDIB – Associação Brasileira da Indústria de Base  
ABM – *Asociación de Bancos de México*  
ACREFI – Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento  
ADEM – *Asociación de Empresarias Mexicanas*  
ADMIC – *Asesoría Dinámica a Microempresas*  
ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário  
AJE – Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre  
ANC – Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento  
AND – Agenda Nacional de Desenvolvimento  
Anefac – Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade  
Anfavea – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores  
ASS – Alternativa Sindical Socialista  
Bacen – Banco Central do Brasil  
Badep – Banco de Desenvolvimento do Paraná  
Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul  
Banrural – *Banco Nacional de Crédito Rural*  
BANSEFI – *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*  
BB – Banco do Brasil  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Blusol – Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAF – Caixa Econômica Federal  
CARF – Conselho de Administração de Recursos Fiscais  
CCE – do *Consejo Coordinador Empresarial*  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
CEB – Comunidades Eclesiais de Base  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CGAP – *Consultative Group to Assist the Poor*  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CNB – Confederação Nacional dos Bancários  
CNBV – *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPV – Conselho Nacional de Previdência Complementar  
CNSP – Criação do Conselho Nacional de Seguros Privados  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
Comparmex – *Confederación Patronal de la República Mexicana*  
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CONTEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores de Crédito  
Copom – Comitê de Política Monetária  
CrediAmigo – o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
CVM – Criação da Comissão de Valores Mobiliários  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EED – Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento  
EMI – *Enterprise Mentors International*  
ENIF – *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*  
Eseb – Estudo Eleitoral Brasileiro  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
Febraban – Federação Brasileira dos Bancos  
Federasul – Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande Sul  
Fenaban – Formação da Federação Brasileira de Bancos  
FENAPE – Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
Fiergs – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul  
Fies – Fundo de Financiamento Estudantil  
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
Fonacot – *Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores*  
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica  
GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*  
GTZ – *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*  
IAF – Fundação Interamericana  
IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
ICC – Instituição Comunitária de Crédito  
IMFs – Instituições Microfinanceiras  
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
LACP – *Ley de Ahorro y Crédito Popular*  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
MTS – Movimento por uma Tendência Socialista  
Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAHNAL – *Patronato del Ahorro Nacional*  
PAN – *Partido Acción Nacional*  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular  
PDE – Plano de Desenvolvimento Econômico  
PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PME – Pesquisa Mensal de Emprego  
PNAD – Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar  
PND – *Plan Nacional de Desarrollo*  
PNMOP – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRD – *Partido de la Revolución Democrática*  
Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
PRI – *Partido Revolucionario Institucional*  
Procampo – *Programa de Apoyos Directos al Campo*  
Proer – Programa de Estímulo à Reestrutura e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

Proes – Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária  
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Pronasol – *Programa Nacional de Solidaridad*  
ProUni – Programa de Crédito Estudantil Universidade Para Todos  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
SACP – *Sistema de Ahorro y Crédito Popular*  
SCAP – *Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos*  
SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor  
SCMEPP – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte  
Selic – Sistema Especial de Liquidação e Custódia  
SEP – Sociedade de Empréstimo entre Pessoas  
SFN – Sistema Financeiro Nacional  
Snaes – Secretaria Nacional de Economia Solidária  
SOFOLES – *Sociedades Financieras de Objeto Limitado*  
SOFOMES – *Sociedades Financieras de Objeto Múltiple*  
SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito  
UDN – União Democrática Nacional  
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USAID – *U.S. Agency for International Development*  
WWB – *Women's World Banking*

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO:

<b>POLÍTICAS CREDITÍCIAS – ASSIM COMO TODAS AS OUTRAS – RESULTAM SOBRETUDO DE DISPUTAS.....</b>	<b>22</b>
SOBRE O CRÉDITO ENQUANTO UM PROBLEMA DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS.....	22
SOBRE A METODOLOGIA E O DESENHO DA PESQUISA.....	29
SOBRE O ARGUMENTO: COMBINAÇÕES DE DIFERENTES ATORES MUNIDOS DE DIFERENTES MOTIVOS APRESENTAM DIFERENTES RESULTADOS.....	34
SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA TESE.....	37

### CAPÍTULO 01

<b>O LULISMO COMO IDEOLOGIA.....</b>	<b>41</b>
1.1 O LULISMO BRASILEIRO: DESACORDOS NO PRINCÍPIO DE UM DEBATE CONTROVERSO.....	42
1.2 AS POLÍTICAS DE CRÉDITO: ENTRE O COMBATE À POBREZA E A FINANCEIRIZAÇÃO DOS POBRES.....	53
1.2.1 O crédito como um instrumento de combate à pobreza: atores e hipóteses.....	55
1.2.2 As críticas à agenda creditícia: a financeirização e a não-emancipação dos mais pobres.....	66
1.3 AS POLÍTICAS DE CRÉDITO PETISTAS: UMA AGENDA PROGRAMÁTICA?.....	73
1.4 AFINAL, O QUE HÁ DE IDEOLÓGICO NO LULISMO?.....	88
1.4.1 Ideologia: um conceito no divã.....	89
1.4.2 Lulismo: a contribuição brasileira ao debate sobre um governo partidário.....	98
EM RESUMO.....	104

### CAPÍTULO 02:

<b>HÁ CRÉDITO POR TODA PARTE.....</b>	<b>107</b>
2.1 O CRÉDITO ESTÁ NA CULTURA: UMA BREVE ANÁLISE DOS SENTIDOS DEPREENDIDOS SOBRE CRÉDITO E DÍVIDA NA CULTURA POPULAR BRASILEIRA.....	108
2.1.1 Brevemente: uma matriz que emerge da literatura internacional.....	110
2.1.2 O crédito e a dívida na cultura popular brasileira.....	111
2.2 A DIALÉTICA DE OUTROS MALANDROS: UMA INCURSÃO SOBRE A AGIOTAGEM BRASILEIRA.....	119
2.3 MICROFINANÇAS: UMA “PRÉ-HISTÓRIA” DA AGENDA LULISTA DE CRÉDITO AO CONSUMO.....	129
2.3.1 A agenda microfinanceira entre 1970 e 1980: a multiplicação das ONGs de microcrédito.....	135

2.3.2 A agenda microfinanceira nos anos 1990: as primeiras experiências com políticas públicas baseadas em microcrédito .....	143
2.3.2.1 A agenda microcreditícia e as esquerdas .....	148
2.4 BANCOS E BANQUEIROS NO BRASIL: EVOLUÇÃO, DISPUTAS E ESTRATÉGIAS POLÍTICAS .	155
EM RESUMO .....	163

### **CAPÍTULO 03:**

<b>AS POLÍTICAS CREDITÍCIAS NO BRASIL SOB AS ESQUERDAS .....</b>	<b>166</b>
3.1 UM ARGUMENTO SINTÉTICO.....	167
3.2 O PRIMEIRO GOVERNO LULA: REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA E VÍNCULOS COM AS POLÍTICAS DE CRÉDITO AO CONSUMO.....	171
3.3 A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS CREDITÍCIAS: ATORES, MOTIVOS E JUSTIFICATIVAS .....	181
3.3.1 Os “homens da Fazenda”: A Agenda Perdida, o crédito como instrumento à produtividade dos pobres e o imperativo de aumento na segurança operacional dos bancos .....	185
3.3.2 Os sindicatos: relações preferenciais com o governo Lula e o crédito como alargamento dos salários.....	205
3.3.3 Os banqueiros: ação silenciosa e o crédito como lucro .....	222
3.3.4 Uma arena para a concertação: o debate sobre crédito popular dentro do CDES .	229
3.4 O DEBATE PARLAMENTAR: REPRESENTANTES IDEOLÓGICOS E ÚLTIMAS APELAÇÕES .....	237
3.4.1 As MPs “gêmeas”: oposição pragmática e defesa programática.....	241
3.4.2 A MP 130: o crédito descontado em folha e o retorno dos grupos de interesse....	245
3.5 A BATALHA DA IMPLEMENTAÇÃO: O ARRANJO LULISTA DE CRÉDITO AO CONSUMO GANHA VIDA .....	250
EM RESUMO .....	257

### **CAPÍTULO 04:**

<b>AS POLÍTICAS CREDITÍCIAS NO MÉXICO SOB A DIREITA E EM PERSPECTIVA COMPARADA .....</b>	<b>261</b>
4.1 POR QUE COMPARAR AS POLÍTICAS DE CRÉDITO POPULAR NO BRASIL E NO MÉXICO? ...	262
4.2 A AGENDA CREDITÍCIA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE A “INCLUSÃO FINANCEIRA” E A “FINANCEIRIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL” .....	267
4.3 O MÉXICO PANISTA: COWBOYS, EMPRESÁRIOS E O CRÉDITO COMO NEGÓCIO .....	276
4.3.1 O governo panista de Guanajuato: um ensaio à presidência de Vicente Fox .....	283
4.3.2 Foxistas e panistas chegam à Presidência da República: o crescimento da bancarização e do acesso ao crédito no México .....	294
4.4 O CRÉDITO POPULAR NO BRASIL E NO MÉXICO: POLÍTICAS DE MESMA NATUREZA EM DUAS TRAJETÓRIAS DISTINTAS .....	306

EM RESUMO .....	312
<b>CAPÍTULO 05:</b>	
<b>AFINAL, PODEM POLÍTICAS CREDITÍCIAS SEREM POLÍTICAS SOCIAIS?....</b>	<b>316</b>
5.1 O CRÉDITO NO ESPELHO: PODE SER A POLÍTICA CREDITÍCIA UMA POLÍTICA SOCIAL?.....	316
5.2 Os EFEITOS DO ARRANJO CREDITÍCIO LULISTA .....	331
EM RESUMO .....	342
<b>CONCLUSÃO</b>	
<b>OS PERCURSOS, AS LACUNAS E O CRÉDITO EM LULA III.....</b>	<b>344</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>350</b>
LIVROS E ARTIGOS .....	350
DOCUMENTOS.....	367
ARTIGOS DE JORNAL OU REVISTA .....	369
<b>ANEXOS:</b>	
ANEXO 01 .....	372
Transparência no uso de entrevistas enquanto método de pesquisa em Ciências Sociais.....	372
ANEXO 02 .....	379
Quem foram os nossos entrevistados e entrevistadas? .....	379
ANEXO 03 .....	386
Roteiro semiestruturado de entrevistas .....	386
ANEXO 04 .....	388
Iniciativas de entes subnacionais com microcrédito criadas até 2003 e mapeadas pela pesquisa .....	388
ANEXO 05 .....	390
Características das bancadas de deputados e deputadas federais (em janeiro de 2003) por partido.....	390
ANEXO 06 .....	392
Características das bancadas de senadores e senadoras (em janeiro de 2003) por partido ....	392
ANEXO 07 .....	393
Características socioeconômicas dos países latino-americanos em 2022 .....	393

## **INTRODUÇÃO: POLÍTICAS CREDITÍCIAS – ASSIM COMO TODAS AS OUTRAS – RESULTAM SOBRETUDO DE DISPUTAS**

*“Mudança”:* esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro (...) Vamos mudar, sim. Mudar com coragem e cuidado, humildade e ousadia. Mudar tendo consciência de que a mudança é um processo gradativo e continuado, não um simples ato de vontade, não um arrombo voluntarista. Mudança por meio do diálogo e da negociação, sem atropelos ou precipitações, para que o resultado seja consistente e duradouro.

Lula, discurso de posse no Congresso Nacional (2003)

*Toda política é a arte do possível. Contudo, até a arte tem a sua ética.*

Tony Judt, O Chalé da Memória

### **Sobre o crédito enquanto um problema de pesquisa em Ciências Sociais**

A concepção de que a política está vinculada à organização das contendas inerentes à vida social encontra-se no cerne de sua própria definição.<sup>1</sup> Assim, é surpreendente notar que a disputa política seja, em certa medida, obscurecida ou até mesmo ignorada por algumas interpretações em Ciências Sociais mais preocupadas em determinar qual seria o *comportamento ideal* ou *esperado* – seja de determinados tipos de governo, partido ou movimento social, seja da esquerda ou da direita política, da situação ou da oposição parlamentar – para, na sequência, contrapô-lo a *resultados*, concluindo mecanicamente pela existência de congruências ou de paradoxos entre os propósitos manifestos de determinados atores sociais e o produto de suas ações. Ao longo dos seus cinco capítulos, essa tese detalhará e confrontará uma série de argumentações desse tipo. No contraponto às compreensões mecanicistas, no mundo social, o resultado das disputas é sempre dependente de quais

---

<sup>1</sup> Desde os autores e autoras que se dedicaram à observação das menores comunidades humanas até aqueles e aquelas que procuraram dar significado à interação entre Estados, inclusive entre blocos de Estados, em diversas fases e correntes do pensamento político e sociológico. Um autor importante para esta tese de doutorado, David Graeber (2014), detalhou – por exemplo - a história e a natureza da dívida ao longo de milênios. Analisou como sistemas de dívida, tanto pessoais quanto sociais, foram usados para estabelecer hierarquias de poder, controlar populações e moldar as relações humanas, destacando como as relações sociais e políticas desempenharam um papel fundamental na resolução de disputas envolvendo crédito em pequenas e grandes comunidades.

contendores se envolveram e de quais estiveram ausentes, de suas capacidades efetivas, de seus meios de mobilização, da distribuição de poderes entre eles havida, de suas articulações internas, mesmo do contexto específico em que estiveram inscritos e inclusive do objeto que disputaram, assim como da relação entre este objeto e outros que estejam na pauta do grupo em questão. Variáveis estas que, mais que simplesmente descritas, devem ser sempre interpretadas.

Assim, compreendemos que a temática central desta tese é, antes de tudo, a *disputa política* que se deu em torno da formulação e da proposição das chamadas “políticas de crédito ao consumo”, também referidas nas páginas que seguem como “políticas de crédito popular” ou “políticas para o alargamento do crédito”. Para melhor entendermos o desfecho da disputa (no caso: a implementação das políticas), procederemos também à análise das tramas que o possibilitaram: das tomadas de posição, das justificativas adotadas por cada uma das partes para o apoio às medidas, das querelas que as opuseram e dos pequenos acordos que foram atingidos; acordos estes que minimizaram as diferenças entre os vários competidores, sem – contudo – eliminá-las. Já a escolha por este objeto particular de pesquisa foi motivada por três razões fundamentais, as quais ancoradas em uma vantagem que oferece tal objeto, bem como em lacunas analíticas identificadas entre a literatura e em um suposto paradoxo que emergiria de um dos casos que analisamos. Segundo a literatura, a partidos de esquerda não caberia a implementação de políticas creditícias (BICKERS, STEIN, 2000). São argumentos desta natureza, quando aplicados mecanicamente e sem atenção às motivações dos atores políticos e ao contexto da disputa, que implicam que governos de esquerda, ao implementarem políticas que não compõem o seu repertório ideal ou esperado, estariam atuando *enquanto a direita*.

Enumerando nossas razões, abstratamente, qualquer plano de política pública – independente de qual a sua natureza, de quais indivíduos beneficia ou afeta e em qual magnitude – é alvo de algum tipo de contestação em alguma “arena de política”<sup>2</sup> que esteja mais ou menos visível: no interior de um gabinete ministerial ou de um Congresso Nacional, por exemplo, ou mesmo durante um pleito, entre candidatos e candidatas (IMMERGUT, 1992; THELEN, 2004). De tal modo, os envolvidos e as envolvidas na elaboração de políticas públicas ou aqueles e aquelas que tenham a capacidade de influenciá-las buscarão sempre e ativamente imprimir características específicas ao seu desenho, em consonância com os seus interesses particulares. No entanto, especificamente as políticas de crédito popular – justamente pelo fato de reunirem

---

<sup>2</sup> Ellen Immergut (1992) explora o papel das instituições na política e introduz o conceito de “arenas de política” como locais onde atores políticos interagem e disputam questões específicas. Ela argumenta que entender como essas arenas funcionam e como as instituições moldam as dinâmicas políticas dentro delas é fundamental para a análise das políticas públicas e do processo político como um todo.

interesses variados em sua promoção – são frequentemente descritas, tanto pelas organizações internacionais e agências de fomento que as promovem quanto por uma vasta literatura que se desenvolve a partir dos anos 1990, como um tipo de política na qual inexistem perdedores, havendo, em realidade, uma multiplicidade de vencedores! Uma dádiva que ignora dimensões micropolíticas presentes na forma e no processo para a adoção de qualquer política pública.

Para organizações como o Banco Mundial e para os diversos autores e autoras que abonam as suas prescrições (ASSUNÇÃO; BENMELECH; SILVA, 2014; BURJORJEE; SCOLA, 2015; DEMIRGUC-KUNT; KLAPPER, 2012; MATEKENYA; MOYO; JEKE, 2021; CHAKRABARTY; MUKHERJEE, 2022), políticas creditícias estão inseridas na chamada “agenda da inclusão financeira” ou da “democratização das finanças”. Os termos escolhidos para caracterizar os seus intentos – *inclusão* e *democratização* – são dotados de grande valência normativa, ou seja, de grande apelo moral, dificultando de partida qualquer esforço de oposição. O alegado aspecto “ganha-ganha” que carregariam as políticas de crédito, contudo, esconde o fato de que mesmo que agreguem diferentes atores sociais, ainda existem marcadas diferenças nos objetivos de cada um. É igualmente importante: esconde que diferentes desenhos de políticas de crédito oferecem diferentes estruturas de recompensa a seus beneficiários; além de diferentes estruturas de custos. Em oposição a essa diversidade de desenhos possíveis, a qual derivada de quais atores se envolveram e de quais objetivos prevaleceram, instituições promotoras apresentam a agenda do alargamento do crédito a partir de um modelo único: apontado como o mais “eficiente” e, portanto, o mais adequado a qualquer contexto. Assim, ao optarmos por analisar políticas de crédito popular, lidamos não apenas com um alvo natural de disputas – no caso, uma política de Estado –, mas com um tipo específico de política pública cujos eventuais conflitos existentes entre os atores que são beneficiados pela sua implementação são obliterados por uma parte do debate e da literatura acadêmica.

Outra parte da literatura, no entanto, considera que essas mesmas políticas – novamente independente de seus parâmetros ou de suas características específicas – afetam sempre, desproporcionalmente e por diversas vias os indivíduos mais pobres, ao mesmo tempo em que sua implementação ocorre em benefício único e exclusivo dos “donos do dinheiro”. Por um lado, para os estudiosos e estudiosas da financeirização, o alargamento do crédito serviria para compensar a estagnação salarial de trabalhadoras e trabalhadores, sustentando seus níveis de consumo por meio de um alargamento tão somente fictício da renda (BOYER, 2000; KRIPPNER, 2011); em outra possibilidade, serviria para amortecer os efeitos deletérios dos programas de ajuste estrutural, ao substituir sistemas de proteção social e de erradicação da pobreza pela provisão privada de serviços, os quais financiados por seus “clientes” por meio de

instrumentos financeiros (WEBER, 2004). Já para os autores e autoras críticas do neoliberalismo, o alargamento do acesso ao crédito seria um instrumento para que os mais vulneráveis gerissem por si sós os riscos iminentes de sua inclusão na sociedade capitalista, atomizando-os, despolitizando-os, ao mesmo tempo em que abrandando as responsabilidades sociais dos Estados (BROWN, 2019; STREECK, 2012a). Uma série de intérpretes referem-se às linhas de crédito popular como uma “indústria da pobreza” (HUDSON, 1996; SCHWITTAY, 2014; SOEDERBERG, 2014), que extrai recursos dos muito pobres por meio de dívidas e transfere-os para o bolso dos muito ricos por meio do pagamento de juros, em um tipo de redistribuição “regressiva” da renda (LAPAVITSAS, 2013).

Antes de políticas a todos e todas benéficas (e por esse motivo desprovidas de conflitos e, portanto, passíveis de serem adotadas por quaisquer grupos e governos, conforme é a retórica do Banco Mundial), é nesse subconjunto da literatura que as políticas creditícias estariam relacionadas às preferências específicas de partidos e grupos ideologicamente conservadores: seja porque não promovem efetiva redistribuição, seja porque não oneraram os cofres públicos (BICKERS; STEIN, 2000). O oposto axiológico da “inclusão financeira” e da “democratização das finanças”, registraria – neste caso – “mercadorização da política social” e “financeirização da vida comum”. O conflito descartado por uns é, dessa forma, apresentado em uma estrutura predefinida por outros; de todos os modos, nublando os casos particulares e obscurecendo as distintas trajetórias que estariam disponíveis à política creditícia. Em ambas as vertentes, o impacto de desenhos alternativos de políticas de crédito é também ignorado.

Iniciativas para o alargamento do crédito em direção às camadas mais empobrecidas foram implementadas em diversas partes do mundo, tendo sido especialmente estimuladas no contexto do chamado “Sul global” (CHIAPELLO; ENGELS; GRESSE, 2023). Ao longo dos anos 1980 e 1990, uma primeira fase de expansão da agenda creditícia deveu-se à atividade de ONGs que dotavam pequenos créditos a indivíduos muito pobres para fomento ao empreendedorismo. Sem ser exceção ao florescimento da agenda, na América Latina, efetivas *políticas públicas* também ancoradas na dotação de crédito ganharam visibilidade desde a ação de governos subnacionais nos anos 1990. No México, uma política nacional visando o alargamento do crédito popular foi implementada por um governo de direita nos anos 2000, em conformidade com a literatura que conecta este instrumento específico de política pública (Cf. LASCOUMES; LE GALÈS, 2007) ao conservadorismo. No Brasil, foi implementada – em grande volume e relevância – em 2003: durante o primeiro ano do primeiro mandato presidencial de Lula. Ou seja, foi implementada por ação de um governo de centro-esquerda, encabeçado por um partido de vertente socialista, em contraste com as leituras anteriores.

No Brasil, uma série de interpretações situaram essas políticas – particularmente a política do crédito consignado, a qual obteve os melhores resultados – no centro do que compreenderam como um “arranjo lulista” de políticas públicas (ANDERSON, 2019; CARVALHO; RUGITSKY, 2015; SINGER, 2012). Desse modo, a sua análise estaria, em um primeiro momento, carregada de grande potencial explicativo quanto ao sentido histórico do governo Lula no Brasil. Ao mesmo tempo, apontando para os paradoxos citados entre propósitos e resultados, uma série de trabalhos buscou argumentar que a implementação de um tipo de política supostamente dissociada da agenda programática das esquerdas indicaria para um cenário de descaracterização do governo Lula e do próprio Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, apoiados nas teses que conectam o crédito ao avanço da financeirização econômica e de um modelo societário neoliberal, autores e autoras argumentaram que o governo que as fomentou no Brasil, a despeito de seus compromissos históricos, teria aquiescido à agenda dos conservadores (BAHIA, 2022; LAVINAS; ARAÚJO; BRUNO, 2019; SAAD-FILHO, MORAIS, 2018; LAVINAS, 2017; CARVALHO, 2005). Além de conteúdo explicativo de um governo em particular, portanto, a análise destas políticas estaria carregada de controvérsias teóricas conectando esse instrumento específico de política pública à ideologia do incumbente.

Lógicas pautadas na causalidade entre o caráter ideológico do partido no poder e o tipo de política pública implementada podem, seguramente, estar ancoradas em razões teóricas sólidas. No entanto, pode ser que resulte em um falso dilema considerar que os instrumentos da política em si possuam valores e conteúdos ideacionais intrínsecos, ou melhor: que as políticas creditícias, simplesmente por se apoiarem no instrumento “crédito”, resultem necessariamente de motivos conservadores, fiscalistas ou privatistas. Políticas creditícias – assim como todas as outras – resultam sobretudo de disputas. Assim, a desconexão entre o instrumento (ou, genericamente, a política pública implementada) e os grupos interessados em sua promoção empobrece o quadro analítico, dificultando a compreensão de seu conteúdo substantivo. Argumentaremos ao longo da tese que, por trás de rubricas genéricas que a literatura utiliza para caracterizá-las, existem diferentes trajetórias de políticas de crédito: com origens distintas, desenhos distintos e – por isso – consequências distintas. Ademais, que essas diferentes trajetórias se estabelecem sob os auspícios de diferentes coalizões sociais. Demonstraremos que, ao passo que o México serviu como um caso modelo de adoção das políticas conforme os parâmetros estabelecidos pelas instituições promotoras e pela literatura especializada (crítica ou propositiva), as políticas implementadas no Brasil – fonte de críticas contundentes advindas dos progressistas – diferiram substantivamente, apresentando uma configuração própria.

Finalmente – enquanto a terceira razão para a seleção do objeto de estudo – um rápido recorrido pelo debate sobre a “inclusão financeira” ou a “democratização das finanças” já seria suficiente para se notar que as justificativas oferecidas na defesa da implementação de políticas que ampliam o acesso dos mais pobres e dos menos favorecidos ao mercado bancário e financeiro são bastante variadas. Por esse motivo, alguns intérpretes apontam tais políticas como uma “panaceia” das estratégias preferenciais de combate à pobreza mundo afora (ROY, 2010). Também, quando examinarmos, em nosso terceiro capítulo, as justificativas dadas pelos atores que estiveram envolvidos na formulação das políticas de crédito implementadas durante o governo Lula no Brasil, verificaremos a mesma multiplicidade de motivos.

O que compreendemos como a *plasticidade* da política de crédito é a sua habilidade de adaptar-se aos objetivos de atores políticos e sociais variados. É essa plasticidade que torna as políticas creditícias boas candidatas para o mapeamento de controvérsias, pois alarga o número de atores envolvidos em sua promoção (VENTURINI, 2010). O que o caso brasileiro demonstra é que esses variados atores eram divergentes também ideologicamente, ou seja: o crédito, se demonstrou compatível com múltiplos espaços intelectuais e ideológicos (LAZARUS, 2022).

Deste modo, essa mesma plasticidade da política creditícia aponta para um fenômeno que os estudos em ideologia já têm demonstrado: mesmo quando atores ideologicamente divergentes concordam quanto à necessidade de adoção de uma política pública, eles podem discordar quanto aos motivos que orientam essa necessidade e mesmo quanto aos valores fundamentais da política que defendem. Existe, portanto, um universo micropolítico esquecido por trás da simples concordância entre as partes, pois diferentes motivações operam sobre a proposição de uma política pública. Além disso, estes mesmos atores podem divergir com relação a questões periféricas relacionadas àquela política, havendo – por conseguinte – plethora nem sempre visível de diferentes soluções ideologicamente determinadas para um mesmo plano público (FREEDEN, 2003); em nosso caso, plethora de desenhos possíveis para uma mesma política pública. Assim, ao propor este mapeamento de atores, de motivos e de respectivos projetos, a disputa pela configuração que assumem as políticas de crédito popular – negada por uma parte da literatura e tomada como dada por outra – assumirá, nesta tese, proeminência.

O que os estudos em ideologia argumentam, portanto, é que as ideologias não competem pelo controle de “ideias ao vento”, mas dos próprios planos públicos; assim, não deveriam ser compreendidas como blocos fixos ou monolíticos, na medida em que os diferentes partidos e os diferentes grupos sociais que as encampam podem (e, em realidade, devem) pragmaticamente se apropriar de ideias políticas que possuam origens ideológicas diversas e com as quais tenham afinidades mínimas, reinterpretando-as (FREEDEN, 2003, 2006;

POMBENI, 2006). Para lograrem influir sobre as ações do Estado democrático, contudo, instituindo seus interesses particulares, os diferentes grupos devem ser capazes – em primeiro lugar – de comunicar os seus objetivos de um modo a permitir que suas ideias sejam compartilhadas pelo maior número possível de indivíduos.<sup>3</sup> Na sequência, devem ser capazes de negociar com os antagonistas remanescentes aspectos que sejam menos relevantes à agenda que desejam estabelecer em prol da manutenção daquilo que seja nuclear em vista de seus objetivos: preservando, assim, o seu núcleo ideológico. Convencer e negociar: duas ações que impõem flexibilidade a um projeto político. E, uma vez mais, a plasticidade de uma determinada política favorece a sua flexibilização e revela as vantagens propriamente políticas dos seus instrumentos, pois a sobreposição do maior número de argumentos favoráveis a uma mesma política pública partindo de agrupamentos sociais distintos otimiza as suas chances de implementação, em prol do propositos (LINDBLUM, 1959).

Logo em seu discurso de posse ao Congresso Nacional, conforme a epígrafe desta introdução, um presidente brasileiro recém-eleito afirmou que a agenda de mudanças que havia prometido em campanha – agenda esta que caracterizava o projeto histórico de seu partido, mas que mutara ao longo dos anos para que aglutinasse o maior número de eleitores e de eleitoras sob sua candidatura (SECCO, 2015) – seria, finalmente, implementada. No entanto, o seria por meio da negociação e do diálogo amplo dentro daquela Casa legislativa: ou seja, não sem antes, uma vez mais, flexibilizar-se. A agenda creditícia – a qual dotada de grande plasticidade e capacidade de aglutinação de atores divergentes – era uma agenda, entre outros fatores, também atraente à operação anunciada pelo governo petista que iniciava. Mas o que lhe restava de ideologicamente orientado? Essa é a principal questão para o debate com seus críticos.

Esta tese irá mapear as disputas no entorno das políticas de crédito popular no Brasil, os diferentes atores que se envolveram em sua proposição e suas diferentes justificativas, em busca de uma lógica de motivação para a sua adoção. Na sequência, irá contrastar o desenho destas políticas brasileiras ao desenho de políticas de mesma natureza implementadas – durante o mesmo período temporal – no México, em busca de uma lógica de causalidade entre o formato de política implementada e a ideologia de seu proponente. Argumentaremos que a coalizão social específica por trás das políticas impacta em seu formato e que a composição dos grupos que se envolvem no debate é função da ideologia do incumbente. Assim, no Brasil e no México, as trajetórias das políticas creditícias sofreram bifurcação devida à participação dos sindicatos

---

<sup>3</sup> No caso de partidos políticos, esse tipo de necessidade retórica foi bem detalhado por autores e autoras preocupadas com os efeitos da disputa eleitoral sobre a sua agenda programática e, inclusive, sobre o conteúdo ideológico de seus programas (POMBENI, 2006; PRZEWORSKI, 1988).

de trabalhadores e trabalhadoras no caso brasileiro, propiciada pelo governo a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT), e da participação de organizações internacionais no caso mexicano, propiciada pelo governo a cargo do Partido da Ação Nacional (PAN). Finalmente, segundo nossas hipóteses de pesquisa, (i) políticas de crédito podem sim ser compreendidas como políticas de esquerda (à revelia dos argumentos de seus críticos) no momento em que são comparadas a políticas de mesma natureza implementadas por governos de direita; contudo, (ii) quando comparadas a outras políticas sociais que beneficiariam a mesma população-alvo, revelam-se políticas de horizontes bastante limitados.

### **Sobre a metodologia e o desenho da pesquisa**

Essa pesquisa busca compreender (i) os diversos motivos pelos quais um governo de centro-esquerda optou por implementar políticas teoricamente associadas à direita; em seguida, (ii) de que modo as políticas de crédito popular, quando implementadas pela esquerda, se diferenciam das políticas de mesma natureza adotadas pela direita. Para alcançar esses objetivos, a pesquisa será fundamentada em dois estudos de caso em profundidade – os quais nos permitiriam compreender as características mais amplas de um conjunto de unidades semelhantes (GERRING, 2004) –, além de um exercício de política comparada.<sup>4</sup>

O caso brasileiro foi selecionado porque, enquanto um caso de implementação de políticas creditícias, conforma aquilo que autores e autoras chamam de “caso desviante”: aquele que não se encaixa em nossas expectativas teóricas (BENNETT; ELMAN, 2007). Conforme será evidenciado ao longo da tese, a implementação das políticas de crédito ao consumo no Brasil não apenas ocorreu em sentido contrário às expectativas com relação à ideologia do governo propositor, mas também em um contexto que não se alinha aos parâmetros estabelecidos pelas teorias da financeirização e do neoliberalismo anteriormente mencionadas, segundo as quais a expansão do crédito ocorre em situações de achatamento salarial e/ou de compressão das políticas sociais. Já o caso mexicano, conforme já argumentamos, serve enquanto um “caso-típico” de implementação de políticas creditícias por parte da direita e oferece – portanto – um caso contraste ao brasileiro, auxiliando em sua explicação.

Em vista de nosso primeiro objetivo, procederemos à análise contextualizada da interação entre atores e do modo como seus valores, interesses e ideias moldaram a ação

---

<sup>4</sup> Estudos de caso são amplamente utilizados nas Ciências Sociais; apresentam-se como um desenho apropriado para a pesquisa de temas sobre os quais o pesquisador ou a pesquisadora tenham pouco controle e que tenham foco em algum fenômeno contemporâneo complexo (YIN, 2013). Ainda, oferecem vantagens para o desenvolvimento de explicações históricas e para a geração de novas teorias (BENNETT; ELMAN, 2007).

pública, conforme prescrito pela Sociologia Política (LASCOUMES; GALÈS, 2007). Ao questionarmos por que o governo Lula implementou as políticas creditícias em 2003, nos interessamos pela detecção das lógicas de motivação por trás da ação dos principais atores que as promoveram: em outras palavras, pela detecção dos significados que indivíduos e grupos atribuíram às políticas creditícias e pelo modo como sua defesa se relacionou às necessidades manifestas de seus promotores. Por meio dessa abordagem acreditamos ser possível prescrutar as *intenções* por trás da implementação das políticas creditícias, as quais – veremos – encontram-se no centro da controvérsia sobre sua adoção pelo governo Lula, embora não tenham sido adequadamente examinadas por seus críticos. Em particular, o terceiro capítulo desta tese terá como principal objetivo justamente detalhar quem eram esses atores, quais as eram suas dinâmicas e seus meios de influência sobre o governo brasileiro e – enfim – suas justificativas para a promoção das políticas creditícias.

Por outro lado, a comparação entre casos é um método útil para a detecção de *mecanismos causais* (GERRING, 2004). Assim, em vista de nosso segundo objetivo, o quarto capítulo da tese corresponderá a uma comparação entre o desenho das políticas de crédito e suas coalizões de apoio em nosso caso-típico (no México) e as mesmas variáveis em nosso caso desviante (no Brasil). Brasil e México possuem características socioeconômicas, sistemas políticos e trajetórias político-sociais próximas; diferem – no entanto – com relação à ideologia do incumbente quando da adoção das políticas de crédito popular, com impactos sobre os grupos que se envolveram no debate e, conseqüentemente, sobre aquilo que foi implementado:

Dimensões de interesse		Brasil	México
Período de implementação		I Governo Lula (2003-2006)	Governo Fox (2000-2006); Felipe Calderón (2006-2012)
Governo		PT (centro-esquerda)	PAN (direita)
Políticas de interesse		Crédito consignado e microcrédito (para fins amplos)	Crédito consignado e microcrédito (produtivo)
Principais atores envolvidos		Sindicatos, entidades representativas de banqueiros, Ministério da Fazenda	Médios empresários, organizações internacionais, Secretaria de Economia
Desenho das políticas	Juros	Fixados em lei ou mecanismos informais de controle	Sem qualquer controle em lei
	Endividamento	Mecanismos para prevenção do endividamento continuado	Sem qualquer controle em lei
	Instituições ofertantes	Bancos públicos e privados	Bancos privados e instituições não-reguladas

*Tabela 1: Diferenças entre o caso-típico e o caso desviante. (Elaboração da autora).*

Sendo o Brasil o caso no qual a literatura não esperava que viessem a ser implementadas políticas creditícias, seu estudo demandará maior detalhamento. As políticas de crédito ao consumo popular brasileiras que servirão de pano de fundo para nossa pesquisa são duas, ambas implementadas no primeiro ano do primeiro mandato de Lula. De um lado, a política do crédito consignado, a qual direcionada a (i) trabalhadores e trabalhadoras celetistas; (ii) funcionários e funcionárias públicas; (iii) aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS. De outro, a política de microfinanciamentos, cujo propósito era a dotação de pequenos créditos aos muito pobres e aos excluídos do mercado formal de trabalho. Quando articuladas, as duas políticas conformam o que chamaremos de “arranjo” de políticas de crédito ao consumo, cada uma direcionada a um público distinto: a primeira aos formalizados e a segunda aos informais. Essas políticas agregaram atores distintos em sua promoção, apresentaram desenhos entre si também distintos e tiveram diferentes efeitos sobre o mercado bancário e creditício brasileiro. Em particular, a política do crédito consignado foi pouco contestada, perdurou e foi sistematicamente ampliada por todos os governos posteriores ao governo Lula: da esquerda à extrema-direita. Em contraste, a política dos microfinanciamentos, por não ter agradado a um dos atores necessários à sua operacionalização – os bancos –, teve vida curta.

Para estruturar nossos estudos de caso, esta tese se fundamenta em informações obtidas por diversos meios. Além de ampla pesquisa bibliográfica, nossas fontes primárias abrangem tanto fontes documentais como humanas. No primeiro caso, compilamos e analisamos uma série de documentos: (i) detalhando a agenda de partidos políticos, de candidatos e de grupos de pressão, (ii) documentos de governo relacionados à proposição e ao debate das políticas selecionadas, (iii) transcrições de debates legislativos, além de (iv) declarações públicas de nossos principais atores. Ainda, fizemos uso de dados provenientes do Banco Central do Brasil no intuito de documentar a evolução do mercado creditício no país, além de dados específicos do Banco Mundial sobre inclusão financeira, os quais sobretudo úteis em vista de nosso capítulo comparativo, uma vez que situam Brasil e México entre os indicadores latino-americanos de profundidade do mercado bancário e creditício. Quanto às fontes humanas, realizamos análise abrangente de opinião pública, principalmente a partir dos acervos dos jornais Folha de São Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo, além da revista Veja, como forma de reconstruir os debates da época. Apenas considerando referências explícitas a “crédito consignado” e “microfinanciamentos”, analisamos um a um 3.746 resultados de acervos digitais destes periódicos. Ademais, recorreremos a alguns livros de memórias de atores que estiveram

envolvidos com as políticas creditícias, tanto no Brasil quanto no México. Fundamentalmente, no entanto, esta tese se assenta em dados obtidos a partir da condução de entrevistas.

Entre 2021 e 2023, conduzimos 39 entrevistas em profundidade com o que podemos caracterizar como “informantes de elite” – ou seja, indivíduos situados no alto escalão de suas respectivas organizações durante o período em estudo (Cf. AGUINIS; SOLARINO, 2019). As entrevistas – realizadas em formato semiestruturado – totalizam mais de 70 horas de material gravado. No caso brasileiro, foram conduzidas a partir de três núcleos fundamentais de atores interessados na implementação das políticas creditícias. O primeiro abrangeu os burocratas alocados no Ministério da Fazenda no início do governo Lula. Neste caso, entrevistamos todos os principais quadros da equipe que ocupava o ministério no primeiro ano do governo. O segundo núcleo envolveu lideranças sindicais e atores associados, especialmente, à Central Única dos Trabalhadores (CUT): entrevistamos o presidente da CUT à época e diversos trabalhadores(as) e colaboradores(as) da central. Já o terceiro núcleo incluiu atores ligados à Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e banqueiros vinculados a bancos públicos e privados. Além destes três núcleos fundamentais, entrevistamos outros indivíduos que se envolveram com algum aspecto das políticas de crédito ao consumo, como foi o caso de parlamentares e intelectuais, os quais também fizeram importantes aportes ao nosso estudo.<sup>5 6</sup>

A respeito do caso mexicano, por duas vezes realizamos pesquisa de campo: em agosto de 2022 e em abril de 2023. Os objetivos da pesquisa *in loco* foram tanto a coleta de materiais documentais como a realização de entrevistas, de modo a reunir o maior número de informações comparáveis com o caso brasileiro. No México, tivemos a oportunidade de entrevistar – no rancho de sua família, no Bajío mexicano – o ex-presidente Vicente Fox, responsável pela implementação da agenda do crédito popular no país. A partir dele, entrevistamos seu secretário de Economia (equivalente ao cargo de ministro no Brasil), outros membros de seu gabinete, além de políticos, burocratas, agentes do sistema financeiro e operadores de microcrédito. No caso específico do México, sentimos uma maior necessidade de conduzir entrevistas com acadêmicos e acadêmicas como um meio para aprofundarmos compreensões sobre a política mexicana e testarmos a validade de algumas interpretações.

Em nossas entrevistas, compreendíamos que cada ator nos oferecia relatos parciais sobre as políticas creditícias: parciais no sentido de relacionados à sua própria origem, ao seu próprio

---

<sup>5</sup> Em particular, nossos três núcleos de atores foram escolhidos pois, em pesquisa documental previamente realizada, figuravam entre os principais interessados na implementação da política de crédito, tendo diferentes autores e autoras, além de jornalistas e comentaristas políticos dado pesos distintos à ação de cada um.

<sup>6</sup> Vale ressaltar que a autora jamais esteve vinculada ao Ministério da Fazenda, à CUT ou à Febraban e que não conhecia pessoalmente nenhum dos indivíduos entrevistados.

contexto pessoal e profissional. A multiplicação de diferentes pontos de vista sobre o mesmo fenômeno – ou, em nosso caso, sobre as mesmas políticas públicas – servia justamente para tornar mais objetiva a nossa própria observação (VENTURINI, 2010). Além desse, atendia a dois propósitos adicionais. Na primeira etapa de nosso roteiro de entrevista, solicitávamos ao entrevistado ou à entrevistada que nos comentasse sobre o seu contexto profissional em 2003 e falasse sobre sua relação com as políticas de crédito implementadas. Esses relatos sempre revelavam de partida (i) *qual o problema que os atores verificavam existir* e (ii) *quais as soluções que eles compreendiam estar sendo propostas por meio das políticas creditícias*. Os relatos, portanto, nos forneciam uma leitura particular sobre um determinado problema que demandava ação pública, a qual muitas vezes refletia preocupações mais amplas dos grupos dentro dos quais aquele indivíduo se situava (RADAELLI, 2007). Com o acúmulo de entrevistas, ficou claro que a necessidade de implementação de políticas para o alargamento do acesso ao crédito foi sustentada por meio de relatos que diferiam fundamentalmente entre nossos três núcleos. Ademais, a multiplicação de atores possibilitou a “triangulação das fontes” e das informações obtidas.<sup>7</sup> Nosso Anexo 01 contém mais informações sobre a condução das entrevistas, além de um debate sobre transparência em pesquisas qualitativas.

Para os sindicalistas brasileiros, a defesa da implementação de políticas para ampliar o crédito era combinada à defesa de outras medidas paralelas para aumentar o poder de compra das famílias trabalhadoras, inclusive o próprio aumento do salário-mínimo e a redução de impostos sobre determinados produtos básicos. Ademais, estava relacionada ao fomento ao cooperativismo e à economia circular ou solidária. Já para os representantes da Febraban, essas mesmas políticas estavam integradas a um arranjo que incluía: (i) a implementação do chamado “cadastro positivo” no Brasil, (ii) a reforma na Lei de Falências e (iii) a reforma da Lei de Alienação Fiduciária. Essa agenda de reformas defendida pelos banqueiros refletia-se nas propostas sustentadas pelo Ministério da Fazenda em 2003. Assim, esses três atores disputaram as políticas de crédito ao consumo brasileiras com base em diferentes compreensões sobre o seu significado e em diferentes canais de acesso ao governo Lula. O resultado (ou seja, as políticas que foram efetivamente implementadas em 2003) não refletiu o “ideal” de nenhum

---

<sup>7</sup> A condução das entrevistas com diferentes núcleos também permitiu que checássemos as informações obtidas por meio de um dos núcleos com outros núcleos. Assim, pudemos reconstruir o passo a passo das fases de elaboração e proposição das políticas. Na sequência dos relatos pessoais, nosso roteiro de entrevista era composto por três outros blocos de perguntas: o primeiro era relativo à fase de proposição, na qual estimulávamos o entrevistado ou a entrevistada a comentar sobre os debates que havia presenciado e os atores com os quais havia interagido, além da articulação das políticas de crédito com outras políticas paralelamente debatidas pelo governo; o segundo bloco era relativo ao debate parlamentar para a implementação das políticas, no qual objetivávamos compreender de que modo elas haviam sido alteradas pelo Congresso Nacional; o terceiro bloco era relativo à fase de implementação, com algumas perguntas mais interpretativas.

deles. Em outras palavras, a concordância quanto à importância da agenda não significou um consenso sobre a melhor forma de implementá-la, ainda que acordos tenham sido logrados.



Figura 1: Distintos arranjos de políticas públicas segundo dois atores. (Elaboração da autora).

Compreendemos que o uso de entrevistas como fonte para a reconstrução histórica de políticas implementadas há vinte anos apresenta desafios e dilemas metodológicos que não são desprezíveis. A passagem do tempo afeta a precisão e a confiabilidade das lembranças dos entrevistados e das entrevistadas, às vezes dificultando a obtenção de informações detalhadas e precisas. Além disso, o viés de retrospectiva pode influenciar a maneira como os indivíduos percebem e interpretam os acontecimentos ocorridos duas décadas atrás. Na própria seleção das fontes, muitos dos envolvidos na implementação das políticas já não estavam disponíveis ou dispostos a participar da pesquisa. Foi para equilibrar essas preocupações que recorremos a outras fontes, como os documentos históricos, os jornais e os livros de memória, de modo a obter a visão mais abrangente possível dos eventos e dos debates.

### **Sobre o argumento: combinações de diferentes atores munidos de diferentes motivos apresentam diferentes resultados**

Ao longo desta tese, evidenciaremos que as políticas de crédito consignado e de microfinanciamentos direcionados ao consumo das camadas mais pobres não compunham a agenda histórica petista e tampouco foram mencionadas nas plataformas presidenciais do

candidato Lula. Esses fatos, por si só, geraram críticas quando do seu estabelecimento, as quais provinham sobretudo dos progressistas. Segundo esses críticos, ao promover a agenda do crédito, o governo Lula estaria estimulando a financeirização da economia, o consumismo entre a população e – enfim – o endividamento dos brasileiros e das brasileiras mais vulneráveis, sempre em prol dos capitalistas. Entretanto, mesmo que os documentos revisados não façam menção explícita às políticas de crédito ao consumo, é importante considerar duas ressalvas. Por um lado, tais políticas estiveram alinhadas a duas propostas fundantes do PT: a criação de um mercado consumidor de massa no país e o estímulo à atividade dos micro e pequenos produtores. Por outro, vários governos subnacionais petistas haviam acumulado experiências importantes com microcréditos voltados para atividades produtivas durante a década de 1990: durante a fase de “profissionalização” do partido (Cf. BARROS, 2022).

Quando se trata de uma das principais defensoras das políticas de crédito, a CUT esteve historicamente imbricada ao PT: diversos atores que identificamos com o partido também são identificados com a central, a começar pelo próprio Lula. Nas legislaturas que tiveram início em 2003, grande parte dos parlamentares petistas – em ambas as Casas – era vinculada ao sindicalismo, especialmente à CUT. Também, a central teve importância na composição do primeiro governo Lula e foi chamada a participar de diferentes instâncias decisórias. A CUT e alguns sindicatos também acumularam experiências significativas com cooperativismo de crédito, com crédito destinado à produção e ao consumo. A própria agenda da “Economia Solidária” (Cf. SINGER, 2002a) emergia nos debates sindicais em contexto ligeiramente anterior à posse de Lula. A partir de seu acesso privilegiado ao governo petista, a CUT desempenhou um papel ativo nas fases de elaboração e proposição das políticas de crédito, principalmente da política do crédito consignado. Ao disputar o seu desenho com a burocracia econômica e com os bancos, no entanto, aquilo que chegou ao Parlamento brasileiro para deliberação não refletia estritamente as preferências dos sindicalistas ou de qualquer outro ator, embora cada um dos envolvidos tenha impresso as suas marcas.

Ainda, naquele primeiro ano do primeiro governo Lula, diversas outras propostas estavam em discussão nos sindicatos, no Congresso Nacional e no Governo Federal. Entre as mais controversas, uma reforma da Previdência enviada pelo Poder Executivo que impactava sobremaneira o funcionalismo público: o qual não apenas era base de apoio eleitoral do PT como compunha porção significativa do sindicalismo cutista. Críticas à proposta previdenciária já emergiam em janeiro de 2003, durante o Fórum Social Mundial de Porto Alegre: um espaço

até então confortável para os petistas.<sup>8</sup> Ademais, o aumento salarial anunciado em maio de 2003 foi considerado irrisório pelos representantes dos trabalhadores e das trabalhadoras; o presidente recém-eleito, cujo carisma derivava também de seu ativismo durante uma das fases mais heroicas do sindicalismo brasileiro, sequer participou das tradicionais celebrações do primeiro de maio em São Paulo, marcando seu primeiro Dia do Trabalho como presidente da República.<sup>9</sup> A introdução da política do crédito consignado ocorreu, portanto, em um contexto em que o sindicalismo experimentava derrotas, de maneira ambígua, em meio ao governo Lula.

Por refletir uma coalizão social específica conjurada para a sua defesa, as políticas implementadas no Brasil também não refletiram o ideal de política creditícia preconizado pelas organizações internacionais por meio da agenda da “inclusão financeira” e da “democratização das finanças”. Em contraste, no México, quando propostas por um político de direita e sem que tenha havido qualquer interlocução com entidades representativas dos trabalhadores e das trabalhadoras mexicanas, as mesmas políticas creditícias obedeceram ao modelo que estava sendo amplamente divulgado naquele período enquanto uma estratégia eficiente de combate à pobreza para o “Sul” global. Algumas organizações internacionais, incluído o Banco Mundial, inclusive financiaram experiências mexicanas nos anos 2000.

Também diferente do caso mexicano, a “arena” de negociação onde se desenrolou o debate sobre as políticas de crédito brasileiras, utilizando a terminologia de Ellen Immergut (1992), não foi o Poder Legislativo. Desse modo, se tivéssemos nos bastado em analisar as transcrições dos debates parlamentares, teríamos concluído que – de fato – as políticas de crédito ao consumo no Brasil foram políticas “desprovidas de disputa”: no Congresso Nacional, todos concordaram, todos afirmaram se beneficiar, todos queriam participar das iniciativas, conforme publicizam os defensores da agenda do crédito no plano global. Nossas entrevistas indicaram que – na realidade – as negociações ocorreram principalmente em arenas informais, embora também tenha havido disputas dentro do Poder Executivo, opondo – por exemplo – o Ministério da Fazenda à Casa Civil e ao Ministério da Previdência Social, espaços que – em grande medida – ecoavam os argumentos dos sindicalistas. Esta disputa intragovernamental, que tampouco forjou qualquer consenso quanto ao desenho que assumiriam as políticas, expõe uma outra dimensão do jogo de concessões de um lado a outro que marcou a fase de formulação das políticas de crédito.

---

<sup>8</sup> Na ocasião, o presidente do PT à época, José Genoíno, levou uma torta na cara de movimentos sociais contrários à reforma da previdência e também à ida do presidente Lula ao Fórum de Davos, na Suíça, contra o qual se baseava a própria organização do Fórum Social Mundial de Porto Alegre, segundo entrevista com José Genoíno (2023).

<sup>9</sup> Ver: Folha de S. Paulo (2003b), < <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48571.shtml> >.

Por fim, desde a campanha eleitoral de 2002, o governo Lula construía pontes com representantes do sistema financeiro. Durante o pleito, decidiu-se que algum espaço para a concertação deveria ser encontrado junto a seus agentes. O PT já havia optado por negociar: a própria evolução das propostas de governo do candidato Lula para o sistema financeiro desde a sua primeira candidatura até a finalmente vitoriosa assim o atestava. A agenda dos bancos, organizada pela Febraban, recebeu apoio parcial dos petistas, embora também a partir de fórmulas muito específicas de reformas na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária, as quais não se coadunaram totalmente com as expectativas dos banqueiros. No que diz respeito ao crédito consignado, os bancos desempenharam um papel ativo em sua formulação e tiveram que ceder em determinados pontos do desenho que assumiria a política, embora mantendo grande interesse comercial em sua operação. Naquilo que os bancos perderam na formulação, no entanto, ganharam na implementação, uma fase na qual tinham maior margem de manobra operacional. Já no caso dos microfinanciamentos, os banqueiros foram ativamente contrários à política proposta pelo governo Lula, que foi finalmente adotada, mas cujo volume efetivo de operações foi muito restrito. Dessa forma, para além de um conflito que opôs atores quanto ao formato que assumiriam as políticas creditícias, havia um conflito mais amplo sobre a delimitação do alcance da esfera do social sobre a esfera do econômico.

### **Sobre a organização da tese**

A estrutura da tese consistirá em cinco capítulos, para além desta introdução e da conclusão. O primeiro fornecerá o arsenal teórico necessário para a fundamentação de nossos argumentos de pesquisa. Ao explorarmos a distinção entre petismo e lulismo, sendo o primeiro conceito voltado à construção de um partido de esquerda no Brasil e o segundo à sua atuação governamental, indagamos sobre o legado do petismo na execução do lulismo. Em outras palavras, o que permaneceu, em termos programáticos, na prática do governo Lula. A primeira seção do capítulo detalhará o início do debate sobre o lulismo brasileiro, destacando duas interpretações matriciais: uma que reconhecia as falhas, mas enfatizava os desafios enfrentados pelo novo governo; e outra que – ao focar em seus resultados concretos – levantava a hipótese da capitulação do governo Lula frente a interesses exógenos. Sugestivamente, o relacionamento do governo petista com o empresariado financeiro desempenhou papel central em ambas as interpretações. Em seguida, examinaremos a agenda creditícia advogada por organizações internacionais, ou seja, qual é a agenda da “inclusão financeira” e da “democratização das finanças”, assim como o modelo de concessão de crédito promovido globalmente por essas

instituições. Posteriormente, analisaremos as principais críticas às políticas creditícias, as quais ecoam as teorias críticas à financeirização e ao neoliberalismo: na literatura internacional e no debate brasileiro. Na terceira seção, investigaremos todos os programas de governo de Lula desde o final dos anos 1980, procurando determinar a posição da agenda do crédito nos debates do partido e de seu relacionamento com o sistema financeiro. Por fim, revisaremos o debate sobre ideologia, posicionando qual entendimento que adotaremos ao longo da tese; examinaremos também o debate específico sobre o conteúdo e o significado do lulismo brasileiro.

O segundo capítulo serve como alicerce contextual. Buscaremos detalhar as formas de acesso ao crédito que precederam a implementação das políticas creditícias lulistas, especialmente para os brasileiros e brasileiras mais vulneráveis. Para documentar e descrever as práticas do mercado informal de empréstimos e também para demonstrar a necessidade premente dos mais pobres em acessá-lo, recorreremos – diante da escassez de fontes documentais e secundárias – à cultura popular: compilando as manifestações nas quais emergem as figuras dos emprestadores informais, dos agiotas e dos banqueiros na música e na literatura nacional, de Graciliano Ramos a Bezerra da Silva, a partir de onde propomos três matrizes interpretativas para as relações de crédito e dívida. Na seção subsequente, delinearemos o que sabemos sobre a atividade dos agiotas brasileiros e suas práticas nos anos 1990. Na sequência, o surgimento da agenda do microcrédito e dos microfinanciamentos no Brasil. Nossa linha do tempo inicia-se nos anos 1970 e 1980 com a atuação de ONGs de microcrédito, sendo as pioneiras no país aquelas vinculadas a redes internacionais; já nos anos 1990, detalharemos a multiplicação de experiências subnacionais com políticas creditícias, a maioria associadas a governos estaduais e a prefeituras petistas (mas não apenas). Finalmente, examinaremos a organização – inclusive política – dos bancos no país, abordando suas agendas e suas formas de ação institucional.

É no terceiro capítulo que iremos demonstrar como os três atores fundamentais se articularam para a proposição das políticas destinadas a ampliar o crédito ao consumo no Brasil. Na primeira seção, sintetizaremos nosso argumento teórico. Na segunda, examinaremos o contexto específico das eleições presidenciais de 2002 e a forma como nossos atores estavam politicamente estruturados; ademais, como se configurava o primeiro governo Lula em termos de sua base eleitoral, da composição de sua equipe ministerial e de sua bancada na Câmara de Deputados e no Senado Federal. Na terceira seção, contextualizaremos e detalharemos a ação dos três núcleos de atores, seus objetivos em relação às políticas creditícias, o contexto no qual as concebiam, suas vias de acesso ao governo Lula e o modo como tentaram influenciar a formulação das Medidas Provisórias (MPs). Também analisaremos o debate sobre as políticas

que ocorreu no âmbito do CDES, compreendido enquanto uma arena para a concertação. Na quarta seção, revisaremos o debate parlamentar para a implementação da MP 130, sobre crédito consignado, e das MPs “gêmeas” 121 e 122, sobre microfinanciamentos, destacando as principais controvérsias ocorridas no Parlamento brasileiro, a relação dessas controvérsias com a fase de formulação das políticas e os principais parlamentares envolvidos na disputa, assim como o significado específico dessa mesma disputa. Por fim, detalharemos alguns aspectos da implementação das políticas creditícias, com foco nas estratégias adotadas pelos banqueiros para alinhar as operações aos seus interesses particulares.

O quarto capítulo corresponde ao nosso exercício comparativo entre o Brasil (um caso de implementação à esquerda de políticas creditícias) e o México (um caso de implementação à direita). Na primeira seção, detalharemos por quais motivos acreditamos ser possível comparar o caso brasileiro ao caso mexicano, justificando nossa escolha de países, em coerência com os parâmetros da Política Comparada. Na sequência, a partir de uma base de dados fornecida pelo Banco Mundial especificamente sobre inclusão financeira, iremos evidenciar as particularidades e as diferenças entre nossos dois estudos de caso, situando-os – ainda – no ambiente bancário e financeiro da América Latina. A terceira seção organiza propriamente o caso do México, analisando o contexto prévio à implementação das políticas de crédito (incluindo a mesma multiplicação de ONGs ao longo dos anos 1980 e de experiências subnacionais nos anos 1990 que observamos no Brasil). Examinaremos a presidência de Vicente Fox, seus planos de governo, sua relação com o PAN e com as esquerdas mexicanas, assim como a formação de sua coalizão de apoio. Demonstraremos que as políticas de microfinanciamentos e de crédito consignado mexicanas diferiam significativamente daquelas implementadas no Brasil, particularmente devido à coalizão específica de atores que as sustentaram: no México, sem a participação de trabalhadores e trabalhadoras, mas incluindo organizações internacionais e médios empresários. Na última seção, promovemos uma comparação sistemática entre as políticas implementadas nos dois países, abrangendo seus processos de formulação, desenhos e implementação.

O quinto e último capítulo da tese se divide em duas partes. A primeira é ensaística e tem como propósito determinar *se e como* podemos compreender a política creditícia enquanto uma política social. Argumentaremos que, no contexto do Brasil, mais que um conflito entre atores interessados na implementação de uma política pública específica, o crédito ao consumo expressou uma disputa de fronteira (Cf. FRASER; JAEGGI, 2020) entre a esfera do social e a esfera do econômico, a qual também opôs nossos núcleos de atores. Na segunda parte, utilizando dados do Banco Central, apresentaremos a evolução do mercado creditício no Brasil

após a implementação do arranjo lulista de crédito ao consumo; nossos objetivos são determinar se os atores fundamentais atingiram os seus objetivos com a política que advogaram e identificar os benefícios alcançados pelos respectivos públicos-alvo de cada uma das políticas.

Na conclusão da tese, iremos detalhar o percurso para a escolha de nosso objeto de pesquisa. Ademais, resumiremos nossos principais achados, destacando quais lacunas persistem e quais agendas seguem abertas, aguardando novos esforços analíticos. Ademais, servindo também enquanto justificativa a este esforço de tese, evidenciaremos que as questões relacionadas ao crédito e ao juro no Brasil seguem “quentes” enquanto objeto de disputa política no terceiro mandato de Lula: iniciado duas décadas após o estabelecimento do arranjo de políticas examinado em nossa pesquisa.

## **CAPÍTULO 01: O LULISMO COMO IDEOLOGIA**

*Se acreditamos já possuímos a verdade,  
perdemos o interesse em descobrir as próprias  
intuições que nos conduziram a uma compreensão  
aproximada da situação.*

*Karl Mannheim, Ideologia e Utopia*

Este primeiro capítulo possui dois propósitos. De um lado, fornecer o referencial teórico que organizou a pesquisa, permitindo a elaboração de nossos argumentos explicativos. De outro, revisar as interpretações em Ciências Sociais relevantes para a compreensão do arranjo de políticas de crédito ao consumo que foi implementado no Brasil em 2003. O capítulo estará dividido em quatro seções. Na primeira, iremos discutir duas teses matriciais sobre o sentido histórico e o conteúdo substantivo do governo Lula. Uma dessas teses se fará particularmente importante, uma vez que – ao situar no centro de sua análise a política creditícia e o relacionamento do governo petista com o empresariado financeiro – provê relevância ao nosso objeto de pesquisa e identifica os primeiros problemas percebidos na interação entre as esquerdas e o instrumento “crédito”. A segunda seção buscará revisar o extenso debate sobre os benefícios da chamada “inclusão financeira”, o qual estimulado – no plano global – por organizações internacionais. Em seguida, serão examinados os dois conjuntos mais frequentes de críticas a essa agenda: (i) a ideia de que ela contribui para o avanço do processo de financeirização econômica e (ii) o argumento de que ela promove uma inclusão não-emancipatória dos mais vulneráveis na sociedade de consumo, no âmbito do debate sobre neoliberalismo. Tanto uma quanto a outra coloca óbices à implementação de políticas creditícias por parte das esquerdas. A terceira seção, de caráter empírico, terá como objetivo situar historicamente as políticas de crédito ao consumo nos planos de governo do candidato Lula desde sua primeira campanha presidencial. Buscaremos avaliar se o estímulo à ampliação do crédito ao consumo pode ser lido como uma pauta programaticamente petista ou se seus críticos tem razão ao considerá-la um “desvio indevido” com relação à agenda histórica do partido. Por fim, a última seção conecta nossa discussão ao debate sobre ideologia, definindo qual a compreensão que utilizaremos, e dedica uma parte final à análise do “lulismo”, estabelecendo o modo como as políticas de crédito implementadas durante o primeiro governo Lula serão abordadas nos capítulos subsequentes.

## 1.1 O lulismo brasileiro: desacordos no princípio de um debate controverso

Não é raro que líderes políticos e chefes de governo emprestem seus nomes à formulação de neologismos que reflitam ora o sentido histórico de suas administrações, ora as agendas que as caracterizam, ora a forma ou a via de sua ascensão ao poder. O ingrediente para a popularização da fórmula, que – tendo sucesso – pode vir a estabelecer-se enquanto uma *categoria analítica*, aparenta ser o traço de descontinuidade que imprime a gestão: a ruptura com qualquer modelo estabelecido e rotineiro de governo ou de administração anterior. Assim, existiria sempre um marcado componente de “conjuntura crítica” nas leituras daqueles períodos caracterizados pelos neologismos que se tornam correntes.

Os exemplos são abundantes: a história política da América Latina estabeleceu, ao longo do século XX, o *varguismo*, o *peronismo* e o *cardenismo* enquanto categorias que refletem gestões e agendas, as quais foram agrupadas e desagrupadas para a caracterização genérica do populismo enquanto modelo de legitimação, do nacionalismo enquanto retórica política ou ainda do reformismo autoritário enquanto agenda e método de governo, entre outras teses recorrentes. Anos mais tarde se estabeleceria o *castrismo*, em novas chaves de leitura e com novos potenciais sintéticos de determinadas realidades políticas. O século cujo início marca a chamada “onda rosa” latino-americana<sup>10</sup> viu também a multiplicação de neologismos, os quais se aliavam na caracterização dos governos das esquerdas que ascendiam de modo coordenado, mas cujo conteúdo ideológico dos partidos aparentava “moderar-se” (ou “diluir-se em outros”) nas políticas que implementavam, em uma dinâmica entre ideologia e governismo que é bastante bem documentada (POMBENI, 2006; PRZEWORSKI, 1988). Houve – nestes termos – o *kirshnerismo*, o *laguismo*, e ainda o *lulismo*: conceito polivalente, tal qual seus pares, cujos múltiplos conteúdos, para além de apontarem para fenômenos distintos relacionados aos governos Lula no Brasil, apresentam-se normativamente díspares. A despeito da polissemia, o termo *lulismo* aparenta estar – hoje – bem-estabelecido no léxico político nacional.

A eleição inédita de um operário metalúrgico para a Presidência da República no Brasil, líder de um partido original de trabalhadores e trabalhadoras que se auto-organizaram durante

---

<sup>10</sup> A expressão foi popularizada pela mídia estadunidense, inicialmente articulada pelo jornalista Larry Rohter, correspondente do New York Times que acompanhava as eleições que resultaram na vitória de Tabaré Vázquez no Uruguai em 2005 (ROHTER, 2005). “Onda rosa” foi empregada – em geral – em referência aos governos de esquerda latino-americanos que ascenderam no início dos anos 2000, ou, nas palavras do autor, ao “novo consenso de esquerda na América do Sul”. Estes governos, não sendo identificados enquanto comunistas (popularmente representados pela cor vermelha), apresentariam uma agenda progressista, porém “moderada” (ou seja, rosada: um vermelho diluído pela influência de outras correntes ideológicas). Os usos da expressão, contudo, são múltiplos.

o período de repressão militar aos sindicatos, partindo de uma opção declaradamente socialista<sup>11</sup> em um contexto que era francamente desfavorável à atividade das esquerdas latino-americanas, aparentava poder configurar uma daquelas “conjunturas críticas”. Este conceito é amplamente difundido nas Ciências Sociais e está, portanto, sempre cadente em seu repertório analítico. Para a literatura, as “conjunturas críticas” denotam os pontos na história caracterizados pela contingência: pela incerteza em relação ao futuro combinada à abertura de múltiplas trajetórias de desenvolvimento possíveis, cada qual passível de deixar seu legado duradouro (COLLIER; COLLIER, 2002). Para Mahoney esse é o momento em que a agência e as escolhas feitas pelos atores sociais ganham maior relevância em relação às estruturas econômicas, sociais ou ideológicas já estabelecidas; em outras palavras, é o momento em que os indivíduos adquirem maior capacidade transformativa de seu entorno, podendo romper – por meio da vontade – resistências estruturais e históricas.<sup>12</sup> Conforme veremos na sequência, na época da primeira eleição presidencial de Lula, a literatura em Ciências Sociais apontava justamente para essa possibilidade.

Desde a sua origem socialista, o Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu sob a proposta de promover alterações radicais nas agendas econômicas e sociais estabelecidas, enquanto simultaneamente advogava – a partir de uma abordagem dita “democrática e popular” – pela introdução de métodos inovadores de associativismo e de representação política em benefício dos excluídos (KECK, 1991). Ao longo do seu período enquanto partido de oposição, o PT pressionou governos nestas direções. É, portanto, compreensível que a eleição de Lula em 2002 tenha gerado grandes expectativas quanto ao potencial transformativo de uma administração federal sob o comando da sigla, seja nos círculos da esquerda organizada, a qual impulsionada

---

<sup>11</sup> O primeiro programa de governo da candidatura de Lula, em 1989, o explicitava claramente em suas diretrizes gerais: “O Partido Dos Trabalhadores (...) tem consciência de que apresentam à classe trabalhadora e ao conjunto da sociedade brasileira não apenas o melhor candidato à presidência da República, como também um plano de governo capaz de orientar as ações do governo democrático-popular visando o salda da crise e apontando para a construção de uma *nova sociedade socialista*”. Apresenta, logo na sequência, Lula enquanto um operário socialista para então afirmar: “O projeto do PT é claro: queremos construir uma *sociedade socialista neste País* (...) Não queremos apenas mais pão, mais terra, mais liberdade, mais escola e moradia. Queremos tudo isso e mais: *a posse e o controle de todas as riquezas, de toda a produção e dos meios que a produzem sob o controle dos trabalhadores*” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989, p.69, *grifos da autora*).

<sup>12</sup> Especificamente os autores aqui citados fazem parte do paradigma do neo-institucionalismo histórico das Ciências Sociais. Este conjunto de autores tende a concordar que longos períodos de estabilidade institucional, normalmente compreendidos por meio do conceito de “dependência da trajetória”, são pontuados por fases de mudanças nas instituições, decorrentes das chamadas “conjunturas críticas” que se instalam, gerando – na sequência – novos períodos de estabilidade. Capoccia e Kelemen (2007), contudo, lembram que tal conceito possui longo rastro nas Ciências Sociais e na História Política. Um exemplo seria o emprego recorrente da expressão “períodos críticos” por Karl Polanyi em seu clássico estudo sobre a emergência da economia de mercado na Inglaterra e das decorrentes convulsões sociais ali geradas.

pela esperança genuína de ver as agendas programáticas do PT serem implementada, seja entre a intelectualidade nacional:<sup>13</sup> ávida diante do ineditismo da conjuntura.

O brasilianista Thomas Skidmore (1999[1988]), em um registro precoce, afirmou – ainda em 1988 – que o PT representava a “primeira tentativa séria” de se organizar um partido de classe operária no Brasil, cujas implicações a longo prazo, entretanto, não estavam totalmente nítidas. Logo na sequência, foram duas pesquisadoras, Rachel Meneguello (1989) e Margaret Keck (1991), em dois dos primeiros estudos de fôlego sobre o partido recém-criado, que ressaltaram a sua originalidade enquanto produto da auto-organização de setores marginalizados, os quais não dispunham de posições de poder nos ambientes institucionais, políticos ou sociais então disponíveis.<sup>14</sup> A eleição presidencial de Lula em novembro de 2002 denotaria, portanto, pela primeira vez na história política do Brasil, grande poder decisório e capacidade de ação nas mãos de um representante autêntico da classe trabalhadora brasileira.

Ilustrativamente, dentro do mesmo campo de literatura que trata das “conjunturas críticas”, Capoccia e Kelemen (2007) inovam ao demandarem cautela: a descontinuidade – ou seja, a efetiva ruptura com a trajetória histórica que impõe inércia – nada mais seria que uma *possibilidade*, entre outras, aberta pelo contexto.<sup>15</sup> A contingência implica justamente que mudanças são possíveis, do mesmo modo como é possível também a permanência: em outros termos, a manutenção da ordem. De tal modo, na iminência da tomada de decisão – e munido de alguma racionalidade a ser compreendida pela analista política –, um ator poderia perfeitamente *optar* pela inação; no caso, pela conservação da trajetória histórica corrente, sendo o não-agir uma escolha entre outras também possíveis.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Levantamento empreendido pela Fundação Perseu Abramo demonstrou que a produção bibliográfica relativa ao Partido dos Trabalhadores é bastante extensa. Entre 1978, ano em que teve início a formação do partido, até 2002, ano da primeira eleição presidencial de Lula da Silva, foram encontrados mil e duzentos livros cuja temática central é o partido (sem terem sido contabilizados artigos, teses e dissertações, os quais seguramente alargariam a contagem). Desse universo, um terço são obras publicadas no exterior. O PT teria sido também abordado em análises críticas e por parte de autores alinhados ao pensamento conservador. Esse achado denota o grande interesse suscitado pela formação do partido, por sua história e por suas dinâmicas internas (MENEGOZZO, 2013).

<sup>14</sup> No prefácio do livro de Margareth Keck, Paulo Sérgio Pinheiro ressalta que, ainda que o PCB e o antigo PTB tivessem bases operárias e que tenham intervindo em defesa de seus interesses, jamais lograram que este vínculo efetivamente determinasse sua atuação preferencial: no caso dos comunistas, devido à sobredeterminação do Estado soviético; no caso dos trabalhistas, devido aos limites impostos pelo projeto populista de Getúlio Vargas.

<sup>15</sup> Para Capoccia e Keleman, conjunturas críticas referem-se “períodos de tempo relativamente curtos durante os quais há uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse” (CAPOCCIA; KELEMAN, 2007, p.384, *tradução da autora*). A ênfase dos autores no elemento probabilístico deixa margem para o continuísmo enquanto um resultado lógico possível, algo que também foi enfatizado por Thelen e Streeck (2005).

<sup>16</sup> A partir desta crítica, outra boa porção da literatura buscou explicar as razões pelas quais haveria nesta alternativa qualquer racionalidade. Dentro desta mesma literatura institucionalista que foi desenvolvida no parágrafo, são bastante debatidos os trabalhos de Paul Pierson, que buscou compreender por que determinados sistemas de bem-estar social teriam sido preservados mesmo em contextos de governos reformistas e neoliberais, que teriam tido a oportunidade – para além do desejo – de restringi-los. Pierson argumenta que a popularidade dos modelos de

Essa possibilidade também informaria uma parte dos intérpretes. Se é verdade que a chave da esperança esteve presente em primeiras leituras relativas ao governo Lula – no caso, a esperança pela abertura de uma nova via de desenvolvimento histórico brasileiro, a qual rompesse com trajetórias anteriores, vistas como elitistas e excludentes –, foi também muito cedo que o mesmo governo foi lido pela intelectualidade progressista em uma chave necessariamente relacionada: a da frustração pelo que estava sendo efetivamente entregue, já desencantada com a possibilidade de reais transformações a serem conduzidas pelo partido recém-instalado no Poder Executivo. Ricci (2013) detectou o início da formação destes dois polos, dos quais florescerão duas das interpretações sobre o fenômeno do lulismo brasileiro, pintando de cores distintas os esforços analíticos que se seguirão: uma cujo referente será a ideia de “transição” entre paradigmas políticos, com foco nos processos para a implantação do programa petista e em seus desafios políticos, e outra cujo referente será a ideia de “continuidade”, com foco nos resultados concretos das administrações a cargo do PT.

Examinando as duas obras contrapostas que Ricci utiliza para traçar a genealogia das interpretações deste período, a primeira refere-se a um conjunto de ensaios compilados por um intelectual petista e publicado pela própria Fundação Perseu Abramo. Considerando (i) o processo histórico de formação do partido, (ii) a forma pela qual o seu candidato ascendeu à vitória e (iii) as novas soluções que anunciava a antigos problemas, Juarez Guimarães (2004) apresentava o então incipiente governo Lula como a efetiva possibilidade de “refundação” do Brasil, desta vez dentro de um paradigma que chamou de *republicano*.

Ao analisar a instauração da Nova República, Guimarães salientou que, mesmo em um regime democrático, as instituições brasileiras continuavam reproduzindo padrões históricos de dominação social. Nesse sentido, argumentou que mais do que democracia política, a quebra da dominação das elites dependeria de uma cidadania ativada,<sup>17</sup> a qual permitisse reformular a própria cultura política nacional: ou seja, os próprios fundamentos ético-políticos do Estado brasileiro, de modo que todas as cidadãs e cidadãos, que são também eleitoras e eleitores, fossem igualmente beneficiárias e beneficiários da ação pública. Um Estado *republicano*, nesse sentido, seria aquele garantidor de uma liberdade conjugada à efetiva igualdade: a liberdade – bem entendida – dos homens comuns e das mulheres comuns (GUIMARÃES, 2004).

---

provisão social teria operado enquanto elemento de contrapeso às pressões por austeridade, ou seja: pressões eleitorais teriam preponderado sobre os desejos de mudança (PIERSON, 1994, 1998).

<sup>17</sup> Ou aquilo que Philip Pettit (1999) chama de cidadania “contestatória” ao argumentar – contrapondo o seu neorrepblicanismo à tradição liberal – que a democracia é um instrumento necessário, porém não suficiente para a garantia do melhor interesse público, sendo ainda importante o controle popular sobre o governo.

Em sua leitura, a refundação republicana brasileira era, em primeiro lugar, uma possibilidade aberta pela situação específica em que se encontrava o país – no caso, pela crise do então vigente paradigma neoliberal de organização do Estado, a qual há muito se manifestava entre a opinião pública brasileira. Em trabalho anterior, Guimarães (2001) havia compreendido o neoliberalismo enquanto um *projeto de promoção dos direitos do grande capital financeiro* e de paralela *contração do potencial desenvolvimentista e social do Estado*, o qual se tornara dominante a partir da coalizão de centro-direita formada sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A crise do neoliberalismo – centralmente uma crise de legitimidade de um paradigma político – se depreendia, para Guimarães, da diminuição nos índices de popularidade do governo tucano (a qual observável desde 1999), da desorganização de sua base de apoio parlamentar e – finalmente – da vitória presidencial, em novembro de 2002, do principal partido de oposição. A refundação republicana, contudo, era também uma possibilidade aberta pela conjuntura particular de que a chapa opositora vitoriosa era justamente aquela que defendia um programa político tanto *democratizante* como *popular*.

O fato de o lançamento do programa Fome Zero ter sido um dos primeiros atos do governo Lula indicava – para Juarez Guimarães – essa tentativa de refundação ética do país. Dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) apontavam que, em 2003 – ou seja, muito após a redemocratização e aos 15 anos de vigência da Constituição de 1988 –, 9,3% da população brasileira estava subnutrida.<sup>18</sup> Para o autor, não poderia haver um Estado verdadeiramente democrático onde cidadãos e cidadãs morressem por carência alimentar. Foi também em 2003 que Lula declarou pela primeira vez que teria cumprido a missão de sua vida se, ao final de seu mandato, todos os brasileiros e brasileiras tivessem suas três refeições diárias, posicionando – retoricamente – o combate à fome no centro de sua agenda de governo. Também importante, segundo Guimarães, o lançamento do programa Fome Zero indicava que, durante o governo Lula, seria o Estado, não o mercado e tampouco a caridade privada (conforme recomendava o paradigma em ocaso), o principal responsável pela promoção do bem-estar da população brasileira (GUIMARÃES, 2004). Cumpre notar que entre os mais de 30 programas previstos pelo Fome Zero para combater as causas estruturais da pobreza constava a dotação de pequenos créditos a famílias pobres.

A interpretação de Guimarães, no entanto, foi sendo elaborada em paralelo ao acúmulo de críticas ao governo estreante, parte das quais apontando para uma hesitação da nova gestão em cumprir a agenda programática do partido ou mesmo para um afastamento entre a retórica

---

<sup>18</sup> Dados retirados do FAOSTAT: < <https://www.fao.org/faostat/en/#home> >

de campanha de Lula e a atuação do presidente e de sua equipe (MARTINS, 2016).<sup>19</sup> Diversos intelectuais importantes à tradição petista e – em termos amplos – às esquerdas brasileiras, como Francisco de Oliveira, Leandro Konder e Carlos Nelson Coutinho, romperam nesta época com o PT. Três partidos progressistas que estiveram na campanha e inicialmente apoiaram o governo Lula, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), de Leonel Brizola, o Partido Popular Socialista (PPS), de Roberto Freire,<sup>20</sup> e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), passaram à oposição – declarando-se enquanto oposições pela esquerda do PT. Ainda, um conjunto de deputados petistas – os quais expulsos do partido em decorrência de suas críticas abertas e de seus posicionamentos contrários à orientação da legenda no Legislativo – se organizariam para a criação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Retornaremos a eles nesta tese.

As críticas miravam polêmicas que marcariam a primeira gestão Lula (2003-2006) no seio das esquerdas. Uma delas envolvia a proposta de uma reforma da Previdência que, ao impactar negativamente o funcionalismo público – uma das principais bases de sustentação eleitoral do PT –, parecia complementar a reforma previdenciária dita “neoliberal” proposta alguns anos antes pelos tucanos e – à época – combatida pelos petistas. Outra crítica abordava a lentidão na implementação de certos programas sociais. Ainda em campanha, Lula havia prometido a criação de 10 milhões de empregos e aumento salarial acima da inflação; em seu primeiro Dia do Trabalho como presidente da República, o reajuste concedido foi de 20%, frente a uma inflação acumulada de 18,54%<sup>21</sup>, correspondendo – portanto – a um aumento real de apenas 1,46%. Lula, um dos mais importantes líderes sindicais brasileiros, nem ao menos participou das tradicionais celebrações do primeiro de maio em São Paulo. Finalmente, uma crítica enfática era dirigida à abordagem ortodoxa mantida pelo novo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, cuja equipe aparentava priorizar o crescimento econômico em detrimento da inclusão social. Essas críticas não eram ignoradas por Juarez Guimarães e tampouco seriam irrazoáveis, mas deveriam ser mais bem qualificadas para se sustentarem. Contra os primeiros críticos do governo Lula, Guimarães (2004) propunha, em primeiro lugar, a necessidade de se considerar o lugar específico da gestão no interior da história política e cultural brasileira: a implementação do programa petista se daria no âmbito de um país demasiado conservador e elitista, o que impunha freios. Foi nestes termos que o autor apontou para a centralidade da

---

<sup>19</sup> Nas primeiras linhas do prefácio ao livro de Juarez Guimarães, Marilena Chauí testemunha que não eram poucas e tampouco brandas as críticas feitas ao governo Lula nos primeiros dois anos de seu primeiro mandato, o período coberto por esta tese de doutorado. Pela direita, o governo seria acusado de desordeiro e incompetente; pela esquerda, de conservador e traidor da tradição socialista; pelo centro, de sem rumo e autoritário.

<sup>20</sup> O PDT e o PPS, atualmente Cidadania, são dois partidos bastante heterogêneos, mas com uma definição geral à esquerda dentro do espectro partidário brasileiro.

<sup>21</sup> Entre abril de 2002 e março de 2003.

noção de “transição”, ou seja, do tempo necessário para que ocorresse a passagem do paradigma neoliberal em crise para o paradigma republicano até então apenas teorizado.

A sua noção de transição propunha a simultaneidade entre ruptura e criação, com foco na segunda: na ideia de que existiria um intervalo no qual as antigas normas e valores – as quais cristalizadas em instituições, em leis e em procedimentos – gradativamente deixariam de funcionar, ao mesmo tempo em que as novas normas e os novos valores adquiririam eficácia e, especialmente, legitimidade: leia-se, apoio popular. Guimarães sugere então que o governo Lula seria, de igual modo, o sujeito e o objeto desta transição, no sentido de que a impulsionaria, indicando também a sua direção, ao mesmo tempo em que sofreria com as suas pressões: além de um governo popular inédito em um contexto nacional historicamente conservador, um segundo agravante do qual padeceria o primeiro governo Lula seria o apoio minoritário que detinha no Congresso Nacional. Em sua história do PT, Celso Rocha de Barros (2022) chama atenção justamente para a fragilidade da coalizão que chegou ao poder em 2002: para o sociólogo, a mais fraca até então vitoriosa no Brasil.<sup>22</sup> Nesse cenário, deveria ser levado em conta pela analista aquilo que Guimarães (2004) chamou de “tempo prudencial de transição”: o tempo necessário ao melhor estabelecimento de uma direcionalidade ao governo, à organização dos atores políticos, ao reconhecimento do Estado e de seus instrumentos e, principalmente, ao estabelecimento dos parâmetros de seu relacionamento com agentes privados, que o permitiria assegurar a governabilidade, possibilitando – assim – a “criação”.

Ainda um terceiro agravante elencado por Guimarães deve ser levantado, pois é central em vista desta tese: a transição especificamente de um paradigma neoliberal para um paradigma republicano implicaria a ampliação do poder democrático do governo sobre a economia, um tema ao qual retornaremos no último capítulo desta tese.<sup>23</sup> Em termos micropolíticos, tal ampliação suporia a redução equivalente do poder dos capitalistas em definir quais seriam as problemáticas principais do governo e qual a sua hierarquia na agenda pública. Especialmente, naquele contexto, cumpriria reduzir – segundo o autor – o poder do *empresariado financeiro*, o qual influenciaria sobremaneira as decisões econômicas no país. No entanto, por sua natureza

---

<sup>22</sup> Segundo Celso Rocha de Barros, “o PT era particularmente fraco. A esquerda não tinha – e ainda não tem – um único veículo de mídia de massa. Além disso, o partido despertava desconfiança na elite econômica e, pelo menos até 2003, ninguém ainda lhe devia favores. Os petistas nunca chegaram perto de ter maioria parlamentar, muito menos a maioria dos governos estaduais e das prefeituras. O partido nunca teve um general. A distribuição de poder na Nova República foi decisivamente influenciada pelos acordos políticos da transição pós-ditadura, conduzida por dissidentes do antigo regime e pelo PMDB, enquanto os petistas haviam se recusado a participar dessa negociação” (BARROS, 2022, p. 262).

<sup>23</sup> Já no primeiro ano de governo, indícios de um pacto entre o empresariado e o governo eram visíveis. O resultado institucional mais bem acabado era a formação do Conselho de Desenvolvimento Social (CDES) em maio de 2003: um colegiado composto por membros da sociedade civil que buscava selar uma aliança estratégica do setor produtivo com a classe trabalhadora.

transnacional e pela própria lógica da especulação financeira, seria justamente na interação dos demais grupos sociais e frações de classe com o setor bancário e financeiro que a possibilidade de um pacto pela governabilidade, ou seja, pela transição em direção ao paradigma republicano, revelaria as suas insuficiências: “como contratar com um setor que tem permanentemente a possibilidade de romper simplesmente com o contrato e buscar outras praças especulativas? Como contratar com aqueles cujo poder, interesse e lucratividade se alimentam exatamente da instabilidade do contrato?” (GUIMARÃES, 2004, p. 67), questionava-se o intérprete, detectando – em realidade – uma fraqueza em seu prognóstico.

Na outra ponta da genealogia do debate sobre o lulismo, Ricci (2013) posiciona uma segunda coletânea, desta vez de artigos assinados por um conjunto de autores e autoras provenientes de disciplinas e de perspectivas teóricas heterogêneas. Publicada em 2005, essa coletânea foi precedida por outra, lançada nos primeiros meses do governo Lula, ainda no primeiro semestre de 2003. O objetivo geral dos artigos em ambos os volumes era justamente confrontar a ideia de “transição”, a qual supõe – se não o sucesso – ao menos a *vontade* da gestão Lula de alterar os fundamentos do Estado brasileiro; em contraposição, buscava-se denunciar o caráter *deliberadamente continuísta* do novo governo. Fundamentalmente, a despeito de divergências pontuais, o que nos permite diferenciar este grupo de autores e autoras de modo definitivo de Juarez Guimarães era, portanto, a crença de que o caráter continuísta da gestão Lula não era tático, quer dizer, não era um movimento de curto prazo destinado a uma outra finalidade a ser ainda revelada, e tampouco era uma estratégia para a viabilização do governo: era um movimento voluntário, era o “plano A” petista.



Figura 2: Charge sobre as semelhanças entre o governo Lula e o governo Fernando Henrique Cardoso (Folha de S. Paulo, 26 de abril de 2003), citada por Paulani (2003).

Inicialmente, Paulani (2003) e também Paulani e Pato (2005) apontaram para a manutenção promovida pela gestão Lula dos princípios da agenda macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em uma interpretação que se tornaria bastante corrente, inclusive entre a crítica liberal e conservadora (salvaguardadas algumas distinções retóricas):<sup>24</sup> o economista Samuel Pessoa – por exemplo – apelidou ironicamente o período que engloba as gestões Pedro Malan, ministro da Fazenda de FHC, e Antônio Palocci, ministro da Fazenda de Lula, de “Era Malocci”. A charge acima ilustra a exata sensação de continuidade entre os governos. Para Leda Paulani (2003), mesmo tendo criticado por anos a condução Tucana da macroeconomia, os petistas estariam utilizando como justificativa a necessidade de recuperar a credibilidade do país – o que não estaria muito distante da argumentação de Juarez Guimarães – para manter o mesmo tripé consagrado por organizações internacionais, o qual baseado em superávits primários generosos, câmbio flutuante e pagamento de juros elevados aos credores do país, cujo objetivo seria preparar o Brasil para a mundialização financeira: para o avanço de um projeto de financeirização econômica, justamente o projeto idealizado pelo empresariado financeiro.<sup>25</sup> Para a autora, nada seria indício maior do sucesso dos capitalistas brasileiros que a capitulação do partido dos trabalhadores ao discurso único neoliberal.

Para Borges Neto (2005), por conta da agenda econômica implementada e das reformas que estavam sendo encaminhadas pelo Executivo, a orientação geral do governo Lula já poderia ser considerada “explicitamente neoliberal” (p.69), exatamente como considerava ser a de FHC. Indo mais além, para Sicsú (2003), não apenas o governo petista estaria dando continuidade, como *aprofundando* o neoliberalismo do PSDB, o que ocorria para garantir a governabilidade do país após o novo presidente ter *voluntariamente* optado por gerir uma base de apoio conservadora. Eleito pela esquerda, Lula estaria – portanto – governando *enquanto a direita*: conservador em termos políticos e liberal em termos econômicos (SICSÚ; MARINGONI, 2005). Em uma interpretação alternativa, para Coutinho (2003), essa conversão desconcertante dos petistas ao discurso e à prática neoliberal teria ocorrido simplesmente porque a antiga oposição não tinha um projeto minimamente consistente de política econômica: ou seja, a

---

<sup>24</sup> Logicamente, para a crítica conservadora não era negativo que gestão Lula associasse sua agenda econômica à agenda de FHC. A crítica ao “estelionato eleitoral” lulista tinha como objetivo denunciar o caráter autoritário do PT e a falta de conteúdo republicano nas críticas que fizeram os petistas aos governos Tucanos durante os anos 1990. O PT seria, assim, um partido de “tumultuadores”, ao mesmo tempo em que não teria o governo Lula qualquer conteúdo próprio.

<sup>25</sup> As altas taxas de inflação produziam grandes oscilações nos preços, o que complicava os cálculos financeiros e a especulação visando ganhos em moeda forte. A inflação alta também dificultava o controle dos gastos do Estado. Com a política cambial fortemente regulada e centralizada, qualquer valorização financeira não tinha liberdade de salvar-se em vista de qualquer turbulência Paulani e Pato (2005).

alternativa jamais – de fato – teria existido dentro do partido. Ampliando o foco para além da política macroeconômica, Paula (2005) concorda que a submissão petista ao neoliberalismo seria evidente, mas que a promoção de algumas políticas sociais – mesmo que focalizadas e mesmo que evitando ampliar direitos, conforme seria prática esperada das esquerdas – permitia classificar o governo enquanto “social-liberal”: uma pequena concessão.

O primeiro governo Lula efetivamente incluía representantes do pensamento liberal e neoliberal em postos de comando da área econômica, aos quais retornaremos nesta tese. Para presidir o Banco Central, Lula selecionou um legítimo representante do sistema financeiro internacional: Henrique Meirelles, presidente internacional do BankBoston, cujos ativos no Brasil serão vendidos – em 2006 – ao banco Itaú, cujo diretor-executivo – na época – era o antigo secretário de política econômica do governo petista, Marcos Lisboa. Tendo sido temática já cadente na obra de Juarez Guimarães, o relacionamento do governo Lula com o empresariado financeiro e com as suas agendas assume, nesta segunda corrente interpretativa, centralidade analítica, demonstrando ser este um tema, além de fértil, controverso na análise do lulismo. Para Juarez Guimarães, Lula havia incluído tanto representantes do pensamento “neoliberal” como do pensamento “republicano” em seu gabinete para fins de arbitragem: para controlar o rumo da transição, em uma espécie de “pacto” ideológico. Já para os autores e autoras críticas, a tese sustentada é a da efetiva capitulação dos republicanos aos neoliberais: neste caso, a capitulação do governo Lula aos agentes financeiros, com reveses para o emprego, para a renda e para as condições de vida de ampla parcela da população brasileira, justamente aquela cujos interesses o PT deveria representar. Nesse sentido, o capital financeiro teria assumido um vínculo não estratégico, conforme pensava Guimarães, mas preferencial com a gestão Lula.

Um partido *popular e original* em seu contexto poderia – em teoria – dar gênese a um governo historicamente *disruptivo*, conforme indicaria a própria ideia de “conjuntura crítica”. A probabilidade, no entanto, de que qualquer partido político – independente de seu viés ideológico – implemente na integralidade o seu programa histórico é remota: principalmente porque é raro que atinjam maiorias parlamentares “puras”, estando sempre sujeitos à refrega política. E, no caso específico de partidos de esquerda, foram muito poucos os casos em que a classe trabalhadora tradicional constituiu-se numericamente majoritária, sem que tivesse que abrir espaço para outras classes e frações de classe no intuito de que eleições fossem vencidas ou políticas públicas, implementadas (PRZEWORSKI, 1988). Essa postura “cautelosa” do PT, ao menos no início da gestão Lula, refletiria – na interpretação de Juarez Guimarães – não a inação, mas os desafios do partido no poder, em conformidade com o que nos indica a literatura internacional. Nesse caso, o PT deveria assegurar a sua governabilidade no terreno institucional

ao mesmo tempo em que desenvolvendo os instrumentos mais adequados para gerir os conflitos classistas dentro da sociedade. A fragilidade do lulismo, por outro lado, residia na largura do pacto necessário para dar conta de ambas as tarefas, estando o foco interpretativo no processo para a construção deste pacto e nas especificidades de cada uma das partes a serem acomodadas.

Na outra interpretação apresentada, este mesmo governo já se encontraria rendido a interesses estranhos à sua pauta programática e externos aos anseios de sua base de representados, a qual seria – em realidade – prejudicada pela natureza de suas decisões. A hipótese trabalhada era a da degeneração do partido, dando origem a um governo de caráter “regressivo” (OLIVEIRA, 2003). Aqui, não caberia mais falar na “fragilidade” do lulismo, como se este seguisse sendo um projeto alternativo de nação em busca de oportunidades para ser implementado, mas em seu efetivo caráter antipopular: o lulismo seria politicamente forte e seria conservador. Em decorrência, a frustração com o governo que falhou em cumprir seus desígnios desaguou em um posicionamento não mais apenas interpretativo (o qual buscasse a compreensão daquilo que é ambíguo ou contraditório no lulismo), mas ativamente crítico à gestão Lula. Neste caso, o foco analítico encontra-se no resultado das decisões tomadas, ou seja, naquilo que fora efetivamente entregue e em suas consequências vindouras, não propriamente nos *processos* decisórios e suas tensões. A tese do “lulismo neoliberal” ali plantada terá uma longa linhagem, a qual iremos – em tempo – desenvolver.

Importou retomar estas duas teses escritas “no calor” da hora pois acreditamos que elas ilustram duas matrizes importantes para a interpretação do lulismo brasileiro: uma com foco na formação das agendas e nos processos decisórios ocorridos no seio do governo, a qual de caráter mais sociológico, e outra com foco nos resultados da administração. Nesta tese, nos filiaremos à primeira, buscando compreender o processo de proposição de uma política associada à direita, que – no Brasil – foi implementada pela esquerda. Na sequência, uma série de pesquisadoras e pesquisadores, partidários de uma ou de outra matriz, assumirá a tarefa de reelaborá-las. Também a partir destas duas coletâneas, compreendemos que aquilo que primeiramente motivou e que seguiu motivando o estudo sobre o lulismo foi o descompasso percebido entre o que seria teoricamente esperado de um governo petista e aquilo que resultou da gestão Lula, fazendo despontar problemáticas relativas ao conteúdo de esquerda e direita, de progressismo e conservadorismo, e – enfim – hipóteses conectando ideologia a governos. Nesse sentido, para além do exame de um fenômeno localizado, eminentemente brasileiro, o estudo do lulismo assumiria uma dimensão geral, qual seja: o estudo sobre um governo partidário.

Finalmente, a retomada destas análises que compreendemos matriciais, seguindo Ricci (2013), revela que o envolvimento do governo de esquerda com o empresariado financeiro foi

uma temática que esteve em primeiro plano nas interpretações sobre o governo Lula desde o início do debate sinuoso. As diferentes compreensões sobre o resultado do encontro entre as agendas e interesses de um e de outro auxiliaram na conformação de conceitos distintos de lulismo, os quais carregam visões normativamente díspares quanto ao caráter do governo Lula no Brasil: ora reformista, ora conservador. O foco desta tese está justamente no processo decisório para a implementação de políticas públicas que foram elaboradas e sustentadas pelo governo Lula – juntamente a instituições representativas dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras – em colaboração com o empresariado financeiro, com seus representantes e intelectuais: articulação que poderíamos considerar, portanto, o pacto necessário, teorizado por Juarez Guimarães, mas que revelaria, na interpretação dos autores críticos, o conteúdo “neoliberal” do governo. O trecho extraído de artigo de Fernando José Cardim de Carvalho assim o ilustra perfeitamente:

O governo Lula não buscou nenhum meio de concretizar as demandas mínimas da esquerda democrática, qual seja, priorizar o pleno emprego, o crescimento econômico e a redistribuição de renda. A política econômica prossegue sendo regressiva (não há, nem houve, qualquer iniciativa no sentido de tornar o imposto mais progressivo), desfavorável ao crescimento econômico, marcada pela convivência de juros altos e câmbio valorizado, e ao emprego, com taxas de desemprego flutuando em torno da marca de 10% sob Lula, não muito distante da marca atingida no governo anterior. *Enquanto isso, apresenta-se como vitória iniciativas como a reintrodução do crédito consignado para promover a expansão do consumo, estimulando-se o endividamento das famílias a taxas de juros excepcionalmente altas e fragilizando sua posição financeira (...)* poucos discordariam da afirmação de que o governo Lula não persegue nenhuma das prioridades que caracterizaria qualquer governo "de esquerda" no século XX (CARVALHO, 2005, p. 101, grifo da autora).

As políticas de crédito, inclusive o crédito consignado citado pelo economista no trecho selecionado – no caso, a mais importante das políticas creditícias direcionadas ao consumo em termos de adesão e de estabilidade no Brasil –, são o objeto central desta tese. E nós compreendemos que o detalhamento de seus objetivos, de seus atores e disputas, assim como de suas motivações em vista destas políticas, seja um meio frutífero de intervir neste debate sobre o sentido histórico do governo petista no país, sobre a ação político-institucional das esquerdas e sobre as próprias dificuldades impostas aos partidos políticos pelo governismo.

## **1.2 As políticas de crédito: entre o combate à pobreza e a financeirização dos pobres**

Se muita atenção foi dada ao relacionamento do governo petista com o empresariado financeiro, o mesmo não pode ser dito sobre um conjunto de políticas públicas que não raro figura na lista de pesquisadoras, pesquisadores e analistas entre as mais importantes

empreendidas pela administração que se inicia em 2003: as políticas de crédito ao consumo, especificamente as políticas de estímulo ao crédito direcionado às frações mais pobres da população. Tais políticas combinam rentabilidade financeira, assim suscitando o interesse dos banqueiros e dos empresários financeiros, do mesmo modo em que compreendem – potencialmente – os objetivos de combate à pobreza e à marginalização social que o lulismo deveria, em coerência com a sua agenda programática, encampar. Isso nos permite antecipar o argumento que desenvolveremos no capítulo 03 de que tratamos de políticas que são *heterogêneas* no que toca os atores nela interessados e as motivações para a sua implementação. Sua especificidade, os debates e as disputas sobre o seu desenho, assim como o processo para a sua proposição ainda não foram objeto de análises detalhadas por parte das interpretações sobre o período, embora guardem – conforme ambicionamos evidenciar – grande potencial explicativo para as dinâmicas do governo Lula no Brasil, servindo enquanto ilustração e amparo para algumas compreensões teóricas e enquanto contrapeso a outras.

O brasilianista Perry Anderson (2019) foi um dos que destacou, em sua análise interpretativa do governo Lula, que a redução da pobreza verificada ao longo dos dois primeiros mandatos do petista seria consequência de um conjunto específico de políticas públicas. Além de duas iniciativas fartamente documentadas no que diz respeito às suas inspirações, seus arranjos de proponentes, seus adversários e seus efeitos preponderantes – o Programa Bolsa Família e a política de valorização do salário-mínimo –, o historiador britânico posicionou o alargamento do crédito consignado entre os principais artifícios que teriam impulsionado um modelo de crescimento econômico sustentado pelo consumo popular no Brasil.

Alguns economistas que se dedicaram a verificar a ocorrência desta causalidade entre as políticas públicas do período e o crescimento econômico recorreram muitas vezes ao mesmo trío. Para Carvalho e Rugitsky (2015), a expansão do mercado de consumo de massas por meio da incorporação de famílias trabalhadoras previamente excluídas foi uma das estratégias para combinar alto crescimento com redução da desigualdade durante os anos Lula. Um dos meios para tanto foi o alargamento do crédito ao consumo. Na mesma linha investigativa e com base em modelos econométricos, Borça Junior e Guimarães (2015) demonstram que a expansão das linhas de crédito ao consumo entre 2004 e 2013 foi responsável por nada menos que 45% do consumo das famílias e por um terço do crescimento econômico do período.

Já no campo das análises políticas, André Singer (2012) argumentou que as mesmas três políticas – o Programa Bolsa Família, o aumento real do salário-mínimo e o crédito consignado – teriam tido um papel crucial na mudança do padrão de voto dos brasileiros e das brasileiras mais pobres, os quais passaram a apoiar consistentemente o PT em eleições presidenciais. Esse

fenômeno teria resultado em um "realinhamento eleitoral" no país, no qual os estratos mais desfavorecidos da população votavam no candidato petista ao Palácio do Planalto, enquanto os mais abastados votavam nos candidatos opositores. O mesmo mecanismo envolvendo também o crédito ao consumo popular foi descrito por Hunter e Power (2007), ao demonstrarem que essas políticas estavam alinhadas às aspirações e às necessidades das classes menos privilegiadas no Brasil da época. No campo das análises sobre as elites políticas, para Marcos Nobre (2013), o sucesso da expansão do crédito popular no país seria um exemplo da notável habilidade do presidente Lula de operar no ambiente legislativo brasileiro, cuja característica central seria a disposição à blindagem a quaisquer instrumentos de transformação social.

Embora atribuindo grande importância às políticas de crédito ao consumo e levantando importantes hipóteses de trabalho, poucos detalhes sobre essas políticas específicas nos foram oferecidos pelos autores e autoras acima mencionados. Para que se preenchesse essa lacuna, se faria necessário, em primeiro lugar, detalhar a origem da agenda que associa o crédito à redução da pobreza, seus principais atores e argumentos, pois é a partir desta associação que o debate sobre crédito emerge no caso brasileiro. Ademais, seria necessário compreender o estatuto deste debate no âmbito acadêmico, as suas correntes e as suas principais hipóteses, para entendermos de que modo se adequam ao Brasil sob os governos petistas. Por fim, seria importante explorar como o uso do instrumento de crédito foi discutido internamente ao PT. É essa a agenda de investigação que desenvolveremos nas próximas páginas.

### *1.2.1 O crédito como um instrumento de combate à pobreza: atores e hipóteses*

A partir dos anos 1970, organizações internacionais começaram a advogar pela agenda dos chamados "microfinanciamentos". Grosso modo, as teses que foram estimuladas notadamente pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas sustentavam que o acesso a serviços bancários e financeiros promoveria o bem-estar de categorias populacionais específicas. De imediato, dos não-bancarizados, ou seja: daqueles indivíduos que não tivessem acesso a depósitos seguros para os seus rendimentos ou facilidades para as suas transações cotidianas, incluindo o recebimento de soldos e de prestações sociais. Igualmente, em benefício de uma categoria social mais abrangente: aqueles que, mesmo "bançarizados", não tivessem acesso ao *crédito*, uma vez que apresentariam risco de não-cumprimento dos contratos a partir dos parâmetros utilizados pelas instituições financeiras tradicionais, quais sejam: o privilégio a clientes com garantias fortes, documentação completa (incluindo comprovantes de residência) e bons históricos creditícios. "Democratizar" as finanças, portanto, viria em prol dos

desempregados, dos trabalhadores informais, inclusive no campo, e dos trabalhadores formais com baixos rendimentos; além destes, das mulheres e chefes de famílias monoparentais, dos pensionistas, inclusive dos estudantes (BANCO MUNDIAL, 2005): populações que – mesmo quando ocupando patamares distintos nas curvas de pobreza – apresentam-se numerosas e compõem o contingente mais provável de “vulneráveis” de uma dada sociedade.

A amplitude do debate que se segue à defesa dos supostos benefícios daquilo que se convencionou chamar de “inclusão financeira” – uma etapa primeira – ou de “democratização das finanças” – uma etapa subsequente –, seria indício, para Ananya Roy (2010), de uma “panaceia de escolha” (p.22) das estratégias preferenciais de combate à pobreza.<sup>26</sup> De igual modo, para Galbraith (2017), as chamadas microfinanças foram a novidade mais fortemente promovida, amplamente elogiada e difundida de toda história das finanças transnacionais.

Cumpra primeiramente explicitar, no entanto, que este “remédio” por todos indicado para combater os males da pobreza foi especificamente receitado para o “Sul global”, para onde abundam estudos empíricos quanto à sua eficácia e relatórios indicando a necessidade de sua expansão, a ponto de autores críticos terem considerado que os países de renda média e de renda baixa teriam servido enquanto “laboratórios” para a chamada “agenda do microcrédito” vinda do “Norte” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2018). Já em uma interpretação favorável às microfinanças, Esquivel (2010) considera que os organismos internacionais decidiram apoiar a agenda microfinanceira devido à percepção do fracasso das políticas públicas criadas para combater a pobreza nos países mais pobres, assim como em decorrência do êxito alcançado por instituições privadas que teriam se antecipado ao Estado na prestação destes serviços.

Seja em leituras favoráveis ou críticas à agenda das microfinanças, o Gráfico 01 abaixo – obtido a partir de uma base de dados que compila informações sobre livros em inglês disponibilizados pelo *Google Books* – ilustra claramente que, a partir dos anos 1990, houve um notável aumento no número de obras que abordavam essa temática. Importante destacar que o termo “inclusão financeira”, utilizado para descrever o processo de inclusão dos mais pobres no sistema financeiro em regiões pertencentes ao Sul global, é muito mais prevalente do que o termo “democratização das finanças”, a etapa posterior à “inclusão” e que normalmente é

---

<sup>26</sup> Segundo autores, a amplificação do debate acadêmico não seria fortuitamente coincidente com a multiplicação das instituições que proveem serviços financeiros aos mais pobres. Não apenas Organizações Internacionais tomariam parte em projetos que popularizariam serviços bancários como existiriam evidências de que financiaram, dentro das universidades, pesquisas sobre inclusão financeira, as quais objetivassem compreender novas formas de bancarizar contingentes populacionais em diversos contextos, embora principalmente no sul global (NDLOVU; TOERIEN, 2020). Tais evidências estão em consonância com a literatura que busca compreender a difusão de ideias, normas e políticas públicas no plano internacional a partir de projetos desenvolvidos por tais organismos, em cooperação com determinadas comunidades epistêmicas, especialmente no que toca agendas e diretrizes de ação para os países de renda baixa e média (FINNEMORE, 1996; HAAS, 1992).

utilizado para descrever o mesmo processo quando ocorrido no Norte global. Além disso, é interessante observar que o debate sobre financeirização experimenta um crescimento quase paralelo ao debate sobre a inclusão dos mais pobres no mercado das finanças.

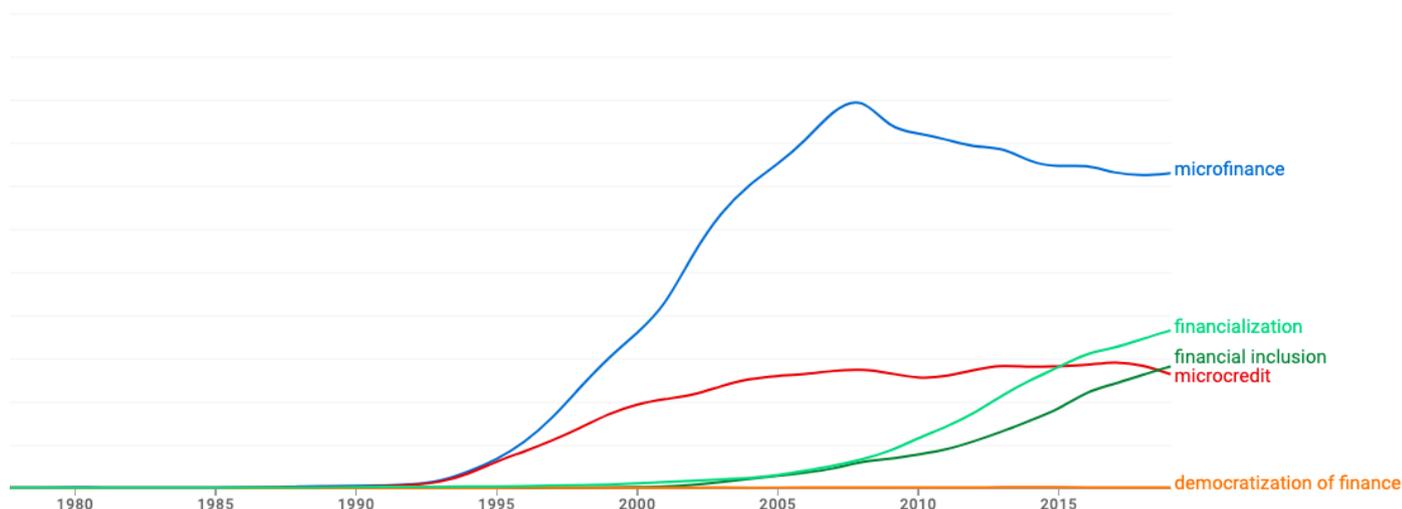


Gráfico 1: Tendência de citações a termos relacionados ao debate sobre “microfinanças” em obras em inglês segundo o Google Ngram Viewer. (Elaboração da autora).

As vantagens do acesso popular ao crédito foram elaboradas a partir de plethora de justificativas: as condições de financiamento seriam mais favoráveis quando ofertadas por instituições financeiras formais (STRAUB, 2005); o acesso a serviços como saúde e educação seria ampliado (MATEKENYA; MOYO; JEKE, 2021; PITT; KHANDKER, 1996), além do acesso à habitação (GILLESPIE, 2018) e ao consumo de bens duráveis (CHAKRABARTY; MUKHERJEE, 2022); ademais, aumentaria a segurança individual e familiar em períodos de flutuação sazonal da renda ou do consumo, como seria o caso dos períodos de desemprego ou de doença (COLLINS et al., 2009). Finalmente, o crédito poderia beneficiar a abertura de novos negócios, os quais permitissem autossustento às famílias mais vulneráveis (VON FINTEL; ORTHOFER, 2020), além de garantir o empoderamento das mulheres (HASHEMI; SCHULER; RILEY, 1996; PITT; KHANDKER, 1996). Trocando em miúdos, o acesso ao crédito funcionaria, portanto, como uma espécie de “alargamento da renda”, com efeitos sobre a autoestima, a qualidade de vida e as perspectivas de futuro dos indivíduos.

Paralelamente, teses que miraram o conjunto da população previram que tanto a inclusão financeira como a democratização das finanças gerariam redução geral da pobreza (RAJAN; ZINGALES, 2003) e, enfim, redução da própria desigualdade (BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2007; CLAESSENS; PEROTTI, 2007), indicando que não apenas a exclusão

financeira de uma parte da população seria consequência de sua exclusão social, o que geraria um acúmulo de desvantagens, como seria a sua própria *causa*. Assim, quaisquer esforços na direção do alargamento do crédito para novas populações seriam considerados – seguindo tais teses – ações eminentemente pró-pobres (UNCDF, 2014).

Foi com base nestes múltiplos argumentos que – no ano 2000 – as Nações Unidas incluíram o “acesso não-discriminatório” ao sistema financeiro entre seus Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oito grandes metas globais assumidas pelos seus 191 países-membro que incluíam temáticas de grande valência, como erradicação da fome, a universalização do ensino básico, a promoção da igualdade de gênero e a redução da mortalidade infantil: evidência da estatura da agenda creditícia para a organização.<sup>27</sup> Em 2004, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamaria 2005 o “Ano Internacional do Microcrédito”, referindo-se aos empréstimos de pequena monta direcionados a pequenos e microempresários, os quais teriam potencial de fomentar o desenvolvimento socioeconômico a nível global, segundo seus prognósticos (LACALLE-CALDERÓN, 2002).

Em 2006, o banqueiro bengali Muhammad Yunus foi agraciado com o prêmio Nobel da Paz justamente pela operacionalização do microcrédito por meio do famoso Grameen Bank, um banco privado que é muitas vezes descrito como o “primeiro banco do mundo especializado em microcrédito”. Uma de suas principais inovações foi o chamado “aval solidário”, onde um grupo de pessoas pertencentes a uma mesma comunidade e que normalmente não teriam acesso a um garantidor tomam o crédito coletivamente. Pelo fato de que uns fiscalizam a operação dos outros, a possibilidade de inadimplência seria – na teoria – substancialmente reduzida.

O Grameen Bank e seu modelo viria a espalhar-se pelo mundo. Para o Comitê Norueguês do Nobel, a paz duradoura não poderia ser alcançada sem que largos grupos populacionais deixassem a condição de pobreza e Yunus demonstrava que o microcrédito desempenharia um papel importante para tanto: “cada indivíduo na terra tem tanto o potencial quanto o direito de viver uma vida decente (...) Yunus e Grameen Bank demonstraram que até mesmo os mais pobres entre os *pobres podem trabalhar para realizar seu próprio desenvolvimento*”, afirmou em seu veredicto o Comitê.<sup>28</sup> Esta afirmação é reveladora: a agenda do microcrédito servia como exemplo de como o progresso social poderia ser obtido sem o aporte do Estado e sem qualquer radicalização na pauta redistributivista; a ação coletiva

---

<sup>27</sup> O oitavo Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que tem como mote “estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”, tem como o primeiro de seus alvos “desenvolver ainda mais um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório” (Ver: <[https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Goal\\_8\\_fs.pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_8_fs.pdf)> ).

<sup>28</sup> Na íntegra: <<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2006/press-release/>>.

tampouco é preconizada pelos noruegueses, pois os próprio indivíduos promoveriam o seu desenvolvimento. Já o direito defendido, aquele do “bem viver”, se realizaria por meio do empreendedorismo. A pobreza também não é pensada por meio de qualquer lógica de conflito, nem dos entraves institucionais ou mesmo estruturais à ascensão social, de modo que poderia ser superada por meio de instrumentos financeiros independente do contexto social. Ainda assim, alguns analistas interpretaram a premiação de Yunus como um “recado ao neoliberalismo”, como se expressasse uma diretriz de ação social sugerida pelas organizações internacionais ao mercado financeiro (FOLHA DE S.PAULO, 2006d).

Treze anos depois do prêmio de Muhammad Yunus, o comitê norueguês mais uma vez deu centralidade ao debate sobre microfinanças, desta vez por meio do Nobel de Economia. Dois dos mais importantes nomes do debate sobre as vantagens do acesso popular ao mercado creditício – Abhijit Banerjee e Esther Duflo – receberam a honraria.

A esta altura, alguns esclarecimentos são necessários. Como vimos, desde os anos 1990, a temática do crédito popular e das finanças populares está em rápida expansão no debate acadêmico. Ainda assim, se apresenta confusa e imprecisa. Boa parte do trabalho dos ou das analistas consiste, portanto, em organizar a literatura e determinar quais os conceitos que estão sendo trabalhados por cada autor ou autora. Ademais, há diferenças no emprego dos diferentes termos dentro do ordenamento jurídico dos diferentes países, dificultando os estudos comparados, como o que propomos no capítulo 04. Finalmente, termos como “finanças populares”, “finanças sociais”, “finanças solidárias”, “banco social” aparecem de maneira intercambiável. De um modo geral, todos eles fazem referência a mecanismos e instrumentos utilizados pelos mais pobres como modalidades de serviços financeiros. Não existe, contudo, uma única metodologia de oferta destes serviços, tampouco ele está restrito aos bancos, sejam públicos ou privados, envolvendo também ONGs, cooperativas, fundações e fundos filantrópicos, inclusive a informalidade – a qual, dependendo do contexto jurídico, pode referir-se à agiotagem, às casas de penhor e até ao crédito oferecido por grandes empresas do comércio e varejo (BONFIL, 2005). O capítulo 02 desta tese tem como um de seus objetivos justamente definir estes termos e acompanhar sua evolução no contexto brasileiro.

Em especial, entre a literatura especializada, é comum verificarmos um uso indistinto de dois termos-chave ao debate: “microfinanças” e “microcrédito”. De fato, não há consenso entre especialistas e houve mudanças no sentido atribuído a cada um dos termos ao longo do tempo. Para fins de precisão, no entanto, utilizaremos nesta tese a compreensão atualmente mais aceita por especialistas e agências internacionais, que considera que as microfinanças referem-se – de forma ampla – à provisão de serviços financeiros para indivíduos que não possuam

acesso aos bancos tradicionais ou que possuam um acesso restrito (ARMENDARIZ; MORDUCH, 2010). Os serviços microfinanceiros incluem, por exemplo, as micropoupanças, os microsseguros, além de tecnologias de remessas e pagamentos. Estas últimas são especialmente importantes em países onde se verificam altos volumes de migrantes que enviam dinheiro entre fronteiras, como é o caso do México, que será analisado no capítulo 04. Dentre estes vários serviços de microfinanças estão os microcréditos: como o próprio nome diz, créditos de pequena monta, normalmente de curto prazo, seja direcionados a pessoas físicas (o que inclui o microcrédito para consumo), seja o crédito direcionado a micro e pequenas empresas (neste caso, normalmente se utiliza o termo “microcrédito produtivo”). O microcrédito produtivo importa, pois as pequenas empresas tampouco encontram com facilidade opções de financiamento ou opções que ofereçam juros acessíveis em bancos comerciais tradicionais (CHRISTEN; LYMAN; ROSENBERG, 2003).



Figura 3: Diferença entre “microfinança” e “microcrédito”. (Elaboração da autora).

A despeito da falta de consenso quanto ao significado dos diversos conceitos utilizados no debate, existem normativas internacionais bastante claras quanto às melhores práticas em microcrédito. Tais normativas se alinham a uma abordagem liberalizante do mercado financeiro e tem como objetivo fortalecer uma infraestrutura especificamente comercial (e não assistencial) para a dotação de crédito aos pobres (DOLIGEZ et al., 2016). O *Consultative Group to Assist the Poor* (Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres – CGAP) é um consórcio de 25 organizações estabelecido pelo Banco Mundial para promover a inclusão financeira mundo afora,<sup>29</sup> o qual reúne organizações multilaterais (como as Nações Unidas), ministérios e agências de desenvolvimento (sobretudo de países europeus e norte-americanos),

<sup>29</sup> Para as organizações que compõem o CGAP, ver: < <https://www.cgap.org/about/member-organizations> >.

bancos de desenvolvimento, empresas de risco, fundos de investimento e fundações – dentre estas, duas das fundações mais ricas do mundo: a Fundação Bill e Melinda Gates, criada pelo casal proprietário da Microsoft, e a Fundação Mastercard.

Em um rápido adendo, esta última foi criada – ainda em 2006 – para estimular a inclusão financeira particularmente no continente africano: o segundo continente mais populoso do mundo e que apresenta os menores índices de bancarização; em decorrência, a maior parte de sua larga população ainda realiza pagamentos em espécie, não – por exemplo – via cartões de bandeira Mastercard.<sup>30</sup> Quem deu início à agenda microfinanceira dentro da Mastercard foi seu ex-presidente e CEO Ajay Banga, que já havia supervisionado as políticas de microfinanças do Citibank. Desde fevereiro de 2023, Ajay Banga é ocupa a posição de 14º presidente do Banco Mundial, provando a atualidade do tema (THE WASHINGTON POST, 2023).

O CGAP/Banco Mundial trabalha com pesquisa e disseminação de conhecimento sobre microfinanças, além de constituir uma plataforma para aqueles que desejam trabalhar com o conceito, “coordenando” – portanto – a política de doadores internacionais para a agenda microfinanceira. Para Bateman e Maclean (2017), “coordenar” é o código padrão que o Banco Mundial utiliza quando busca garantir que outras agências internacionais se alinhem às suas próprias práticas. Ainda em 2001, o consórcio divulgou uma lista de princípios-chave para as microfinanças conhecido como *Pink Book* (ou *Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development*). Para fins deste trabalho, importa explorar estes princípios, uma vez que um dos resultados desejados pelo CGAP/Banco Mundial é influenciar governos a instituírem estruturas regulatórias que permitam uma inclusão financeira “responsável”, ou seja, uma inclusão financeira de acordo com os seus critérios de responsabilidade. Assim, tais princípios nos servirão como parâmetro comparativo entre o que estas organizações consideram desejável e o que foi implementado efetivamente no contexto brasileiro.

O CGAP/Banco Mundial elenca onze princípios-chave, os quais poderiam ser reduzidos a cinco principais. Entre eles, (i) *as microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza*; (ii) *significando a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres*: até aqui, dois adágios da agenda microfinanceira. Avança, contudo, ao propor que (iii) *as*

---

<sup>30</sup> Como bem apontam Sylvain Lefèvre e Marie Langevin (2020), a Fundação Mastercard não é iniciativa de um indivíduo doador (ou de uma família doadora: como os Gates ou os Rockefeller), mas de uma empresa, sendo – assim – uma fundação sem filantropo, mal ajustável às análises clássicas sobre os motivos da filantropia, sendo difícil – portanto – defender sua autonomia em relação aos interesses da empresa em si. As autoras utilizam o conceito de “filantrocapialismo” para defini-la. Sylvain Lefèvre e Marie Langevin (2020) e posteriormente Ève Chiapello mais coautores (2023) denunciaram em suas pesquisas as motivações socialmente espúrias de uma fundação pertencente a uma empresa de tecnologia de pagamentos que busca “transformar sociedades” pela via da inclusão no sistema bancário formal de pessoas que, em decorrência de sua exclusão, tendem a realizar pagamentos em espécie, abrindo – assim – enormes oportunidades de mercado para a própria empresa.

*microfinanças podem e devem ser autossuficientes para atingir um grande número de pobres* (CGAP, 2004). Como veremos no capítulo 02, a história das microfinanças tem início com a ação católica e de ONGs comunitárias; o CGAP/Banco Mundial buscou reorientar este mercado ao argumentar que apenas os provedores que conseguissem cobrir todos os seus custos – leia-se, que conseguissem operar sem o aporte de governos ou de doadores privados de qualquer natureza e ainda gerando lucros – teriam condições de alcançar maior escala de operações, promovendo, assim, um maior impacto social. Seguindo o modelo liberalizante já aludido, por meio deste princípio, as microfinanças seriam consideradas um serviço, ou seja, uma *mercadoria*, não uma ação de benevolência privada e muito menos um serviço público.

Uma das críticas mais correntes aos operadores de microcrédito refere-se aos altos custos das operações, o que significa altos juros para o tomador (CAMPREGHER; MILAN, 2017). Para que um negócio lucrativo que cobra juros altos de indivíduos pobres seja “sustentável”, deve-se necessariamente afastar a concorrência “desleal”. Assim, (iv) *o papel do governo é o de facilitador, não de fornecedor direto de serviços financeiros*. O melhor que o governo poderia fazer para fomentar as microfinanças, para o CGAP/Banco Mundial, seria trabalhar para manter a estabilidade macroeconômica, evitar o estabelecimento de limites para as taxas de juros e se abster de distorcer o mercado com programas de empréstimos subsidiados; no máximo, os governos poderiam investir em programas de capacitação ou de “educação financeira”, de modo a controlar a inadimplência dos tomadores incautos (HASAN; LE; HOQUE, 2021). Dentro desta temática, qualquer (v) *teto às taxas de juros pode afetar negativamente os pobres e torna o acesso ao crédito mais difícil*, uma vez que “quando os governos fixam taxas de juro, estas normalmente são estabelecidas em níveis tão baixos que não permitem ao microcrédito cobrir os custos” (CGAP, 2004), ou seja: juros fixados impedem a “sustentabilidade” necessária ao sucesso do empreendimento comercial:

A elaboração de políticas públicas com motivações políticas e as intervenções governamentais são comuns nos mercados de serviços financeiros. Essas intervenções (por exemplo, instituições governamentais que emprestam a taxas subsidiadas) podem distorcer o mercado ou criar desincentivos para atores privados em oferecer serviços financeiros aos mais pobres. Programas de crédito de governos são, em geral, problemáticos, pois seguem objetivos políticos ao invés de comerciais ou de desenvolvimento e, portanto, raramente resultam em acesso sustentável às finanças. Os bancos estatais e as instituições controladas pelo governo também enfrentam riscos de interferência política (BURJORJEE; SCOLA, 2015, p. 25, tradução da autora).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> No original: *Politically motivated policymaking and government interventions are still common in financial services markets. Such interventions (e.g., government institutions lending at subsidized rates, unsustainable interest rate caps) can distort markets or create disincentives for private-sector players to offer financial services to the poor. Government-run credit programs are in general problematic, as they follow political rather than*

A partir da análise de sua atuação, autoras e autores propõem que o CGAP/Banco Mundial segue uma corrente “minimalista” quanto aos objetivos do microcrédito. Essa corrente entende que o microcrédito deve ser concebido de modo impessoal e segundo as regras de mercado; as instituições que o ofertam devem se concentrar em sua sustentabilidade, sendo seu objetivo tão somente oferecer serviços financeiros com alto nível de eficiência e de qualidade, sem vinculá-los à capacidade prévia dos mutuários. Os minimalistas contrapõem-se, segundo a literatura especializada, à corrente desenvolvimentista, para a qual a concessão de crédito é centralmente uma política pública social de combate à pobreza, não um fim em si, de modo que deve ser acompanhada de outras iniciativas que a ataquem em seus determinantes estruturais, tais como a capacitação técnica do trabalhador/cliente, a sua educação financeira e o acompanhamento da evolução do empreendimento. Essas iniciativas, porém, envolvem custos administrativos e operacionais, de modo que normalmente demandam subsídio: necessitam, portanto, do Estado (LEDGERWOOD, 1998; SOARES; SOBRINO, 2008).

#### Os princípios “minimalistas” do CGAP/Banco Mundial para as microfinanças

1. Os mais pobres necessitam de uma variedade de serviços financeiros, para além dos empréstimos.
2. As microfinanças devem servir aos mais pobres, pois são um instrumento importante na luta contra a pobreza.
3. Os serviços de microfinanças devem ser economicamente sustentáveis, cobrindo – portanto – todos os seus custos.
4. As microfinanças não devem depender de doadores ou de governos. Os governos não devem oferecer diretamente serviços financeiros, apenas estabelecer um ambiente institucional de suporte à prática.
5. Tetos às taxas de juros podem prejudicar o acesso dos mais pobres aos serviços microfinanceiros, pois prejudicam o autossustento das operações.

Tabela 2: Princípios-chave para as microfinanças. Fonte: (CGAP, 2004). (Elaboração da autora).

A ousadia de sua promessa, a aparente eficácia das microfinanças e sua ressonância com as teorias neoliberais sobre o desenvolvimento ajudaram a vender o modelo microfinanceiro “minimalista” do CGAP/Banco Mundial para a comunidade internacional (BATEMAN; MACLEAN, 2017). Nos anos 1990, autores e autoras se baseavam em experiências asiáticas,

---

*commercial or developmental objectives and therefore rarely lead to sustainable access to finance. Government-controlled apexes and state banks also face risks of political interference.*

africanas e latino-americanas com microcrédito para anunciarem efusivamente que o fim da pobreza estaria a um piscar de olhos (OTERO; RHYNE, 1994); para Muhammad Yunus (1997), as gerações futuras a conheceriam apenas como um “artefato museológico”. Na primeira cúpula do microcrédito, ocorrida em 1997, o chamado “banqueiro dos pobres” chegou a declarar que o crédito seria de fato “um direito humano”. E essa agenda da “inclusão financeira” ou da “democratização das finanças” que começou a se desenvolver nos 1970 segue – até nossos dias – bastante atual. Um relatório de 2022 do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) discutia a fragilidade do sistema de proteção social brasileiro, recomendando um conjunto de dez reformas para o médio e longo prazo, com um olhar para o Brasil de 2040. Entre as dez reformas sugeridas: a expansão dos instrumentos financeiros disponíveis às famílias vulneráveis (BANCO MUNDIAL; PNUD, 2022).

Gradualmente, no entanto, visões mais nuançadas em relação à agenda das microfinanças começam a prevalecer no debate público. Com o passar dos anos, evidências foram se acumulando em relação à vulnerabilidade do setor microfinanceiro, às limitações de seus impactos sobre a pobreza nas sociedades onde a agenda era testada e ao risco evidente de que suas práticas pudessem levar à exclusão de populações ainda mais vulneráveis do que aquelas originalmente consideradas em situação de vulnerabilidade. Ou seja, havia camadas ainda menos acessíveis aos programas de microcrédito do que inicialmente se supunha (GENTIL; SERVET, 2002). E é importante destacar que esse acúmulo de críticas à agenda das microfinanças ocorreu a partir do final dos anos 1990, ou seja, simultaneamente à implementação das políticas de crédito no Brasil durante o mandato do presidente Lula.

Para além destas críticas pontuais à agenda microfinanceira, o crédito – genericamente – possui duas especificidades que, se o pensarmos enquanto um instrumento de combate à pobreza, impõem limites à sua potência. A primeira delas é o risco, ou seja, a probabilidade de o credor incorrer em perdas face ao não pagamento da dívida, o qual ranqueia os empréstimos entre aqueles mais seguros e aqueles mais incertos. A segunda, para enquadrá-la em formulação que pertence a Marx (2011), é que não estamos tratando de “dinheiro presenteado”, de qualquer “dádiva” ofertada, mas de “dinheiro emprestado”,<sup>32</sup> ancorado em um contrato que prevê uma contrapartida: o pagamento do juro. Quanto mais incerta a liquidação da dívida, ou seja, quanto mais alto o risco arcado pelos credores, mais caro é o empréstimo, correspondendo a avaliação

---

<sup>32</sup> Em O 18 de Brumário de Luís Bonaparte, sobre a ideia de se aumentar o soldo dos suboficiais e criar um banco de empréstimos para trabalhadores: “Receber dinheiro presenteado e receber dinheiro emprestado: essa era a perspectiva com que ele esperava engodar as massas. Presentear e emprestar: nisso se resumia a ciência financeira do lumpemproletariado, tanto do nobre quanto do ordinário” (MARX, 2011, p. 82).

a cargo do sistema bancário a um cálculo de lucratividade. Como consequência, existem assimetrias inerentes ao mercado creditício, onde empréstimos ao consumo para tomadores de “alto risco” – como seria o caso de indivíduos sem recursos, sem estabilidade empregatícia e sem garantias críveis – costumam ter taxas várias vezes mais elevadas que para as classes médias (INGHAM, 2004). É por esse motivo, fundamentalmente, que camadas populacionais inteiras estão excluídas do circuito financeiro. Assim, o argumento que justifica as medidas de microcrédito a partir de uma perspectiva social, conforme o promovido pelas organizações internacionais (qual seja: a partir do acesso ao crédito as famílias vulneráveis poderiam escapar da pobreza), torna-se a própria fragilidade da agenda microfinanceira em uma perspectiva econômica para o seu público-alvo (o custo do acesso a este mesmo crédito para os mesmos tomadores de baixa renda é necessariamente alto).

Em realidade, a temática do crédito provoca argumentos opostos a depender daquilo que se está observando: uma de suas faces, o empréstimo em si, é compreendida como libertadora do sujeito na ótica das organizações internacionais e dos diversos autores e autoras já citados que acompanham os seus argumentos, ao passo que a outra face, a dívida, é considerada fragilizadora, tanto no plano do indivíduo como da macroeconomia. A depender da face em cena, o mesmo objeto “crédito” pode ser percebido pelo analista ou pela analista em suas potencialidades individuais e coletivas ou em suas consequências.

Em uma outra chave de leitura encontra-se a crítica de Marx a respeito dos limites de uma política de crédito direcionado às camadas menos favorecidas (em seu caso, lógico, mirando a França oitocentista). Estes limites não foram estabelecidos pelo famoso sociólogo com base em uma apreciação sobre a eficácia ou ineficácia do crédito enquanto um instrumento de combate à pobreza,<sup>33</sup> conforme o debate contemporâneo, mas dos restritos horizontes transformistas de seus apoiadores e do populismo reacionário de seu propositor. Em outros termos, o crédito – em vista de suas alternativas – seria demasiado limitado enquanto uma política social e seu estabelecimento teria algo a revelar sobre as motivações daqueles que o adotavam enquanto um instrumento de combate à pobreza e à marginalização. Dificilmente encontramos na literatura especializada estudos que estejam centralmente preocupados com a *decisão* de ampliar o crédito ao consumo.<sup>34</sup> No caso do Brasil, o que encontramos são as teses

---

<sup>33</sup> Na França, o mundo bancário e financeiro está presente na construção do social desde o Iluminismo, com a proposição das “Caixa de Socorro e Poupança” para eliminação da pobreza pelo Marques de Condorcet.

<sup>34</sup> A maior parte dos estudos para o Brasil estão interessados nos impactos do alargamento do crédito para o sistema econômico ou para as famílias; neste último caso, em exercícios empíricos baseados em pesquisas de opinião. Os efeitos das políticas creditícias foram amplamente examinados por economistas. Para algumas referências, em uma lista não exaustiva, ver: Paiva et al (2016), Ferreira e Lima (2014), Mora (2015), Oliveira e Wolf (2016), Gerber et al (2018), Brandão (2021).

já detalhadas na primeira seção, as quais argumentavam que a implementação das políticas creditícias por parte do PT indicaria para a mutação do partido em um agente do neoliberalismo, mas que não detalhavam por quais motivos as políticas foram propostas ou o processo para a sua aprovação: não propunham, em outros termos, um debate micropolítico que permitisse de fato relacionar a implementação da política à adesão acrítica dos petistas aos interesses dos capitalistas financeiros, ou um debate que permitisse determinar *motivações*.

Também encontramos alguns argumentos em defesa da expansão do crédito partindo de argumentos de justiça; por exemplo, conforme em Neri (2008a): o mercado creditício brasileiro no início dos anos 2000 privilegiaria desproporcionalmente a camada de alta renda.<sup>35</sup> A partir de argumentos deste tipo, alguns e algumas analistas consideraram que a expansão da bancarização e a massificação do crédito no país seriam um fim em si: um meio para a superação do que viam como uma desigualdade (ABRAMOVAY, 2004; BADER; SAVOIA, 2013; FREITAS, 2013). Tampouco entre estes havia uma análise micropolítica envolvida.

### 1.2.2 As críticas à agenda creditícia: a financeirização e a não-emancipação dos mais pobres

Partido de enfoques que são *políticos*, existem dois argumentos encontrados na literatura internacional e que se *contrapõem* à agenda das organizações internacionais da “inclusão financeira” ou “democratização das finanças”, os quais detalharemos nesta seção. Ambos os argumentos, quando aplicados ao caso brasileiro, denunciam os paradoxos na implementação, por parte de um governo de centro-esquerda, de políticas que descumpririam o seu conteúdo programático em um sentido ideologicamente forte, fornecendo elementos para a contestação não apenas da estratégia de alargamento do crédito ao consumo empreendida durante os anos Lula, como do próprio governo. O primeiro argumento considera que a agenda microcreditícia, por diversas vias, contribuiria para o aprofundamento de um processo já em curso de financeirização da economia. Quando aplicado ao caso do Brasil, denuncia que este avanço estaria ocorrendo – por meio de um governo à esquerda – enquanto uma estratégia *deliberada* de endividar os mais pobres em benefício dos “donos do dinheiro”. O segundo argumento, o qual filiado ao debate sobre neoliberalismo, aponta que a agenda microfinanceira colaboraria para a alienação e a despolitização das camadas mais pobres. No caso do Brasil, o governo Lula estaria, portanto, incentivando o consumo entre as classes trabalhadoras e as populações mais

---

<sup>35</sup> Segundo Neri (2008), tal ocorreria devido ao risco assumido pelas instituições financeiras inerente às operações creditícias direcionadas a tais populações, conforme já argumentamos. Mas também em vista de fragilidades metodológicas especificamente brasileiras, que resultariam na dificuldade de monitoramento das operações, assim como na exigência de garantias patrimoniais e histórico creditícios por parte das instituições credoras.

vulneráveis por meio do crédito sem considerar as suas implicações no médio e no longo prazo; a despolitização destas camadas, neste caso, seria justamente o oposto do esperado da estratégia de um partido que se funda na mobilização de massa. Conforme veremos, por meio destes dois argumentos, autores e autoras reelaborariam a tese do “PT neoliberal” que iniciou a genealogia detectada por Rudá Ricci (2013). Na sequência, iremos revisar estes debates.

Primeiramente, “financeirização” permanece um conceito em busca de uma teoria, dada a multiplicidade de definições encontradas na literatura.<sup>36</sup> Prova de sua polivalência, Gerald A. Epstein a define enquanto “o papel crescente de motivos financeiros, dos mercados financeiros, dos atores financeiros e das instituições financeiras na operação das economias domésticas e internacional” (EPSTEIN, 2005, p. 3).<sup>37</sup> O que unifica as diferentes leituras, no entanto, é a ideia de que a financeirização representa uma mudança estrutural do sistema capitalista, ou mesmo uma nova fase de sua evolução, emergida no momento em que o capital financeiro deixa de exercer um papel de subsidiário do capital produtivo e passa a ter ascendência no funcionamento do sistema econômico, desafiando a outrora centralidade do setor industrial e de suas instituições sociais e culturais (PALLEY, 2007; VAN DER ZWAN, 2014). Em um “regime de acumulação governado pelas finanças” (Cf. AGLIETTA, 1987), o capital financeiro exerceria maior peso sobre o nível e – principalmente – sobre o destino dos investimentos, o que significaria – entre outros – o fim do compromisso fordista entre capital e trabalho: no caso, entre salários crescentes acompanhando uma produtividade crescente.<sup>38</sup> No limite, sob a financeirização, mesmo a extensão dos direitos civis, políticos e sociais (Cf. MARSHALL, 1950) deixaria de ser a contrapartida do assalariamento (ROSANVALLON, 1995).

Para os autores ligados às teorias da financeirização, o acesso facilitado das firmas aos mercados financeiros compensaria qualquer redução de seus investimentos produtivos, do mesmo modo como o acesso expandido das famílias ao crédito compensaria a estagnação dos salários ao sustentar seus níveis de consumo (BOYER, 2000). Ao enquadrar o papel do Estado

---

<sup>36</sup> Em vista desta dificuldade, uma série de autores buscou organizar a literatura sobre financeirização em um esforço de encontrar seus diversos sentidos. Entre esses, talvez a sistematização mais interessante seja a promovida por Natasha Van der Zwan (2014), que agrupa os diversos autores que analisam a financeirização de acordo com o mecanismo principal que estes mobilizam para argumentar que a financeirização representa uma mudança do sistema capitalista: uma primeira vertente reúne aqueles que consideram ser a financeirização (i) uma mudança no regime geral de acumulação; uma segunda considera ser (ii) uma mudança no regime de governança corporativa; ao passo que uma terceira vertente a classifica como (iii) mudanças culturais e alterações no cotidiano dos indivíduos e famílias.

<sup>37</sup> No original: *the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies.*

<sup>38</sup> Se a renda de portfólio (ou seja, da renda gerada com juros, dividendos e ganhos de capital) das empresas não-financeiras for superior à renda gerada pela própria atividade produtiva, os investimentos financeiros seriam priorizados, em detrimento apenas dos trabalhadores, não dos capitalistas.

no avanço deste processo, uma primeira corrente compreende que o crédito funcionou como uma espécie de “lubrificante social”, pois a manutenção dos níveis de bem-estar da população em um cenário de compressão dos salários ajudaria a evitar o deflagrar de conflitos sociais, em uma manobra – portanto – pragmática dos governos (KRIPPNER, 2017). Já uma segunda corrente compreende que o alargamento do crédito foi, em realidade, uma via para a absorção dos efeitos deletérios dos próprios programas de ajuste estrutural, sem que se onerassem os cofres públicos; nesse caso, a provisão social do Estado estaria sendo substituída pelo autossustento organizado pelas finanças (BICKERS; STEIN, 2000; WEBER, 2004). De qualquer modo, todos estes autores e autoras sustentam que o acesso ao crédito implica que uma parte do consumo deixa de ser proporcional à renda; ademais, que uma parte da renda passa a ser absorvida pelo pagamento de juros (CYNAMON; FAZZARI, 2008; HACKER, 2008; RAJAN, 2010). Assim, a inclusão de largo segmento populacional no setor financeiro – quaisquer que fossem as suas justificativas e mecanismos – teria como efeito perverso uma espécie de “redistribuição regressiva” da renda em direção ao bolso dos capitalistas financeiros (DUMÉNIL; LÉVY, 2004; LAPAVITSAS, 2013; PALMA, 2011; PIKETTY, 2014).

No debate brasileiro, assim como no debate internacional, os estudos sobre financeirização se dividem entre aqueles que atentam para mudanças em componentes funcionais da renda; em estudos sociológicos sobre o empresariado financeiro e suas agendas; e estudos que abordam a financeirização em termos de cultura, normalmente partindo de uma abordagem foucaultiana.<sup>39</sup> Em um debate específico sobre a financeirização das políticas públicas no país, destacam-se os trabalhos originais de Lena Lavinas, os quais adicionam novos elementos à tese do componente neoliberal dos governos petistas. Como nas primeiras obras desta genealogia, Lavinas (2017) nos oferece um quadro pessimista: a despeito das expectativas de transformação social geradas pela vitória de Lula em 2002, o que se teria observado durante

---

<sup>39</sup> O avanço da financeirização no Brasil apresentou algumas peculiaridades em relação aos países onde os estudos sobre financeirização se firmaram, notadamente o mundo anglo-americano. Leda Paulani (2009) destaca, por exemplo, que o país foi personagem da história de financeirização desde seu início, ou seja, desde os anos 1980, uma vez que o aumento nas taxas de juro nos Estados Unidos teve como consequência imediata a crise das dívidas externas na América Latina, e – no Brasil – o início da chamada “ciranda financeira”. Igualmente, Bruno e Caffé (2015) indicam que tendo havido acumulação rentista-financeira com base em ganhos inflacionários anteriormente ao Plano Real, a financeirização da economia brasileira não se iniciou necessariamente a partir da desregulamentação e da abertura comercial e financeira características dos anos 1990, mas foi certamente impulsionada e aprofundada por esses processos. De um modo ou de outro, na segunda metade dos anos 1990, o Brasil já havia realizado todas as reformas necessárias a uma estabilização monetária combinada com abertura financeira, posicionando-se – após o Plano Real – enquanto uma plataforma através da qual era possível obter elevados ganhos em moeda forte, em vista das altas taxas de juros aqui praticadas como ferramenta de controle da inflação. Com a redução forte e rápida da inflação – e, portanto, dos ganhos inflacionários – o novo eixo de acumulação financeira deslocou-se em direção aos derivativos e títulos de renda fixa conectados ao endividamento público, sendo essa interconexão entre dívida pública e financeirização uma outra peculiaridade do caso brasileiro (BRUNO et al., 2011)

as gestões petistas seria a deterioração de indicadores socioeconômicos-chave, fundamentalmente o nível de endividamento das famílias, e – em paralelo – o avanço de uma lógica mercadorizante (e não mais universalizante, conforme está expresso na Constituição de 1988) de política social, a qual representada – em particular – pela centralidade da agenda da inclusão financeira na plataforma dos governos do PT. Essa discrepância entre expectativas quanto à ação dos governos petistas e sua concretização configuraria o que a autora caracteriza como um “paradoxo”, em um sentido muito similar ao que havia sido apontado, anos antes, por José de Souza Martins (2014), partindo de um outro enquadramento.

As ideias de Lena Lavinas, no entanto, avançam em relação aos primeiros textos da genealogia e radicalizam a crítica às gestões Lula. Se, nos primeiros textos, era possível encontrarmos algumas concessões fundadas em um componente “social” do “liberalismo” petista ou mesmo alguns elogios a determinadas políticas públicas adotadas a partir de 2003, Lavinas argumentará que, em realidade, o objetivo das próprias sociais implementadas pelo governo Lula não era outro se não o favorecimento dos capitalistas financeiros, estando estas – portanto – também subordinadas aos imperativos da eficiência econômica e da conciliação de classe. Desse modo, se é comum a desvinculação entre a política econômica e a política social petista como se fossem lados distintos de um mesmo governo – no caso, um lado que produziria valor e outro, “antivalor” (Cf. OLIVEIRA, 1998) –, Lena Lavinas integra ambos, embora enquadrando as duas facetas enquanto “antivalor”.

Nenhuma concessão era possível. Sinteticamente, em seu argumento, as políticas sociais mercadorizadas<sup>40</sup> instituídas pelo governo Lula, como – por exemplo – o Programa de Crédito Estudantil Universidade Para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), aliadas a um quadro de subfinanciamento dos serviços públicos básicos de saúde, educação e previdência social, estimulariam os circuitos financeiros privados. Ao mesmo tempo, os benefícios assistenciais no formato de transferências em dinheiro pelos quais optara o PT ainda em 2003, como o internacionalmente reconhecido Programa Bolsa Família, poderiam servir enquanto o colateral necessário para a dotação de crédito ao consumo por parte dos bancos. Em quaisquer destes casos, sempre em benefício dos banqueiros e dos representantes de instituições financeiras, as quais teriam assistido à expansão massiva de suas atividades no país:

Após mais de 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores, o saldo líquido de suas administrações indica retrocessos em termos da preservação e consolidação da Previdência Social tal como foi instituída, bem como uma transformação profunda e

---

<sup>40</sup> Para Esping-Andersen (1991), a “mercadorização” ocorre quando não há emancipação do indivíduo em relação ao mercado de trabalho.

radical na lógica, objetivos e elaboração da política social. A metamorfose introduzida com esse "novo modelo" é mais evidente na expansão descontrolada da mercantilização dos serviços de saúde, cuidados e educação em particular, por meio da oferta privada, que surgiu devido à falta de oferta pública; no crescimento acelerado de sistemas privados totalmente financiados, estimulados por isenções fiscais e ameaças à institucionalização das pensões públicas (...) e agora, também, na colateralização da política social que serviu de lastro para a expansão descontrolada do sistema financeiro em todos os sentidos, em todos os níveis da sociedade, excluindo os riscos de risco moral para os credores e tornando o endividamento das famílias um dos principais impulsionadores da "democratização" das finanças modernas (LAVINAS, 2017, p. 9. *Grifos da autora*).<sup>41</sup>

Lavinas estava – portanto – totalmente alinhada às teorias da financeirização e às primeiras teses do "PT neoliberal": o endividamento das famílias era uma opção *deliberada* em prol do lucro do setor financeiro. A peculiaridade do caso brasileiro era o fato de esta opção ter sido tomada por um governo de centro-esquerda, em nada alinhado aos banqueiros ou a suas agendas, ao menos não no período histórico imediatamente anterior à eleição de 2002. O componente de deliberação, contudo, que já afastava a interpretação de Juarez Guimarães da tese do "PT neoliberal", não foi efetivamente demonstrado pela autora ao longo de sua obra. Neste ponto, o seu argumento deixa de residir no terreno da análise macroeconômica e passa para o terreno das expectativas quanto à ação política, ocupando-se – portanto – de uma dimensão normativa da política, embora negligenciando a análise micropolítica do processo de formulação das políticas que seria necessária para evidenciar a alegada deliberação.

O segundo argumento que põe óbices à agenda microfinanceira e, também, à relação entre o crédito e as esquerdas políticas, se apoia na literatura sobre o neoliberalismo e a individualização dos problemas sociais, segundo a qual haveria uma relação negativa entre consumismo e politização no contexto neoliberal. Foi Zygmunt Bauman (2000) quem escreveu que aquilo que ele chama de transição para a "sociedade do consumo" envolveria uma série de deslocamentos: da comunidade para o indivíduo, da poupança para o crédito, da modernidade clássica para a "modernidade líquida": na qual a vida é organizada com base no consumo e guiada por desejos sobretudo voláteis. Assim, além de sua função clássica de calibrar a forma e o volume nos quais os bens e os serviços estão sendo produzidos – embora neste caso, tanto

---

<sup>41</sup> No original: *After more than 13 years of Workers' Party rule, the net balance of its administrations indicates setbacks in terms of the preservation and consolidation of Social Security such as it was instituted, as well as a profound and radical transformation of the logic, ends, and making of social policy. The metamorphosis brought on with this "new model" is most glaringly visible in the unchecked advance of the commodification of health services, care and education in particular, via private provision which grew out of the vacuum left over by public provision; in the accelerated growth of private fully funded systems, stimulated by income tax breaks and threats to the institutionalization of public pensions (...) and now, too, in the collateralization of the social policy that provided ballast for the runaway expansion of the financial system to every end, across all levels of society, excluding risks of moral hazard to creditors, and making the process by which families sink into debt one of the driving forces behind the "democratization" of modern finance.*

para a satisfação de necessidades reais, como de necessidades fabricadas, conforme sublinham os marxistas –,<sup>42</sup> o consumismo desempenharia um segundo papel funcional para o neoliberalismo, qual seja: o estímulo à manutenção de uma subjetividade mais autocentrada, mais competitiva e autossuficiente, conforme aponta Michel Foucault (2010), em detrimento de uma sociedade cooperativa, inclusive em um contexto em que se desarticulavam as fábricas como centros de formação da subjetividade dos trabalhadores e trabalhadoras (NEGRI, 1989).

Para Streeck (2018), a história do capitalismo poderia ser compreendida como a história de suas crises e das subsequentes respostas criativas dadas pelo Estado como meio de manter a adesão das massas ao sistema econômico. Assim, se a legitimidade do capitalismo nos anos 1980 foi garantida por meio do endividamento público para provimento de políticas sociais (através dos chamados Estados de Bem-Estar Social), no contexto dos anos 1990 – a partir de novas pressões pela consolidação dos orçamentos públicos – a resposta possível encontrada foi o empoderamento de consumidores(as) por meio do seu acesso ao crédito, algo que Crouch (2009) descreveu como “keynesianismo privado”. Teria sido o crédito ao consumo, portanto, o elemento que garantiu a convivência popular com as transformações regressivas nas políticas sociais após a implementação da agenda neoliberal, forjando – no entanto – um novo *ethos*: um novo comportamento coletivo. Conforme sublinhado pelos foucaultianos, a ênfase no consumo como um meio central de participação na sociedade se daria em detrimento do engajamento político e da participação cívica (STREECK, 2012),<sup>43</sup> tendo como consequências a formação de indivíduos mais atomizados, menos integrados e – em especial – menos comprometidos com a esfera pública; segundo Brown (2005), a formação de indivíduos “despolitizados”.

Nada poderia ser mais distante – por exemplo – do projeto que Frei Betto<sup>44</sup> desejava imprimir ao Programa Fome Zero: ao programa de combate à fome e à miséria que despertara a atenção de Juarez Guimarães. Em seu desenho original, dois terços dos comitês gestores do programa seriam compostos por membros da sociedade civil, em consonância com o tradicional “basismo” do PT. Segundo Barros (2022), um dos objetivos de Frei Betto – militante do

---

<sup>42</sup> Segundo Streeck (2012): “a personalização de mercadorias que visava superar a estagnação da acumulação de capital no final do período fordista era parte de uma poderosa onda de comercialização das sociedades capitalistas da época. A diversificação de produtos atende aos desejos dos consumidores que, sob a produção em massa, haviam permanecido comercialmente inexplorados; agora eles podiam ser ativados e tornados lucrativos (...) o bom marketing, neste sentido, coopta os consumidores como co-designers, num esforço para arrastar mais de seus desejos ainda ociosos comercialmente, ou desejos potenciais, nas relações de mercado. (pp.32).

<sup>43</sup> Segundo Streeck (2012): “Uma vez que as comunidades de consumo são muito mais fáceis de abandonar do que comunidades reais tradicionais, as identidades sociais se estruturam por laços mais fracos e mais soltos, permitindo aos indivíduos surfar de uma identidade para o próximo, livre de qualquer pressão para se explicar” (pp.36).

<sup>44</sup> Frei Betto foi o assessor especial da Presidência da República e coordenador da mobilização social do programa Fome Zero. Em suas memórias, alegou que a combinação de um Ministério da Fazenda “ultra neoliberal” com políticas sociais avançadas tornaria o governo Lula “esquizofrênico” (FREI BETTO, 2006).

movimento pastoral e um dos fundadores do PT – era que fosse realizado, por meio dos comitês, um trabalho de “politização dos beneficiários” visando o “despertar de suas consciências críticas”. O Fome Zero seria incorporado ao Programa Bolsa Família após críticas do Banco Mundial, programa este que jamais incluiu tais instrumentos de formação de “capital social”.

Em pesquisas qualitativas, Souza e Lamounier (2010) detectaram que, com o avanço do crediário no Brasil, os gastos correntes deixaram de ser indicativo de padrão de vida; segundo os autores, o acesso ao crédito havia banalizado o consumo de bens até então inacessíveis aos mais pobres, gerando – inclusive – reações adversas por parte das classes médias, ao diluir as distinções entre as classes. Em seus estudos sobre pobreza e desigualdade, Marcelo Neri cunhou o termo “nova classe média” para descrever estes 29 milhões de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros que ascenderam ao emprego formal e tiveram acesso a bens de consumo a partir do primeiro governo Lula: “computador, celular, carro, casa financiada, crédito em geral e produtivo em particular, conta-própria e empregadores, contribuição previdenciária complementar, se sairmos daquelas iniciadas com C temos ainda diploma universitário, escola privada plano de saúde, seguro de vida” (NERI, 2008b, p. 39).

Alinhados à literatura sobre neoliberalismo, Oliveira (2010) e – na sequência – Saad-Filho e Moraes (2018) consideram que, ao estimular o consumo dos mais vulneráveis, o governo Lula teria contribuído para desmobilizá-los, esvaziando a utopia original de um partido socialmente crítico que haviam contribuído para a afirmação do PT e que pautara o discurso do partido ao longo dos anos 1980 e 1990. Suplementarmente, Anderson (2019) considerou que a chamada “inclusão via consumo” teria mercantilizado os direitos ao dotar o indivíduo das responsabilidades por gerir os problemas de seu cotidiano.

No contraponto, Jessé de Souza (2012), em uma polêmica fértil, criticou o uso do termo “nova classe média” por Marcelo Neri, argumentando que, por não disporem de capital cultural ou de plena estabilidade, aqueles 29 milhões de brasileiras e brasileiros que ascenderam economicamente seriam melhor descritos como “batalhadores”, em uma leve inversão normativa. Em outra contribuição importante e original, Rosane Pinheiro-Machado e Lucia Scalco (2022) buscaram verificar a ocorrência deste vínculo teorizado entre consumismo e despolitização por meio de análise etnográfica realizada no Morro da Cruz, um bairro de baixa renda localizado na cidade de Porto Alegre. Ao descartarem-no, propuseram a ideia de “direito a brilhar”:<sup>45</sup> uma defesa do direito dos mais pobres ao consumo. Em uma evidência relacionada especificamente aos trabalhadores e trabalhadoras sindicalizadas, estudos do DIEESE (2015)

---

<sup>45</sup> Em inglês: *the right to shine*.

demonstraram que em 2011, 2012 e 2013 houve – em realidade – pico de greve e de mobilizações sindicais no Brasil: o oposto, portanto, da desmobilização classista.

### **1.3 As políticas de crédito petistas: uma agenda programática?**

Um argumento recorrentemente levantado pelas autoras e autores que – por diferentes motivos – se opuseram à implementação das políticas de crédito direcionadas ao consumo pelo governo Lula é o suposto caráter não-programático destas políticas, especialmente tendo em tela aquilo que fora defendido pelo PT durante os anos de maturação do partido, nas décadas de 1980 e 1990. Há, ainda, um argumento alternativo de que, em realidade, os petistas nunca tiveram um programa econômico claro ou viável e por isso optaram por abraçar o neoliberalismo (COUTINHO, 2003). Tais argumentos, combinados à percepção de que o PT teria sido o mais programaticamente orientado entre os grandes partidos brasileiros surgidos após a redemocratização (SAMUELS; ZUCCO, 2014), faria eco à proposta de diferenciações entre as bases ideológicas que sustentariam o *petismo* daquelas que teriam posteriormente alimentado o fenômeno do *lulismo* (SINGER, 2012). Com o objetivo de corroborar ou de refutar essa compreensão sobre as políticas creditícias lulistas, analisamos os quatro programas de governo do candidato Lula que antecederam a sua implementação: os programas – portanto – referentes às campanhas de 1989, 1994, 1998 e 2002. Nosso objetivo foi detectar *se e de que modo* o crédito ao consumo apareceria nestas plataformas.

Metodologicamente, isolamos todas as referências a “crédito” encontradas nos dossiês organizados para cada uma das candidaturas, os quais eram compostos pelos respectivos programas de governo, pelas diretrizes para os programas de governo e pelas cartas abertas do candidato Lula.<sup>46</sup> Na sequência, diferenciamos as referências feitas a crédito popular (ou seja, a crédito direcionado especificamente à pessoa física) das referências a crédito produtivo (ou seja, a crédito direcionado à pessoa jurídica), ainda que, em algumas passagens, ambas estivessem sobrepostas. Foi também de interesse da pesquisa verificar se houve qualquer menção específica a crédito consignado ou a microfinanciamentos nos dossiês analisados. Do mesmo modo, interessou detectar todas as referências a temas que normalmente acompanham o debate sobre as políticas creditícias brasileiras. Assim, após uma primeira leitura exploratória, criamos códigos específicos para as seguintes temáticas: (i) juro, (ii) spread bancário e (iii) mercado consumidor. Finalmente, foi de interesse compreender qualitativamente como o

---

<sup>46</sup> Os programas de governo foram coletados junto ao acervo da Fundação Perseu Abramo, disponibilizado online: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/programas-de-governo/>>. Além dos planos de governo, foram analisados por meio do software NVivo todos os cadernos, diretrizes e cartas que correspondem a cada candidatura.

empresariado financeiro foi retratado nos documentos disponibilizados por cada candidatura e quais medidas referentes ao mercado financeiro e aos bancos de um modo geral foram propostas em cada plataforma. Para fins de documentação de nossas conclusões, é suficiente a apresentação de excertos de texto, os quais compreendemos serem exemplares do modo como cada um dos temas analisados foi tratado pelas campanhas presidenciais de Lula. Os excertos foram sistematizados em Tabela 03, apresentada abaixo:<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Muitas vezes o tema do crédito foi referenciado em trechos que não tratavam diretamente de políticas creditícias, como no caso de trechos que tratavam de dívida pública ou de economia internacional. Também no caso de nossos outros marcadores, não raro houve repetição dos argumentos: referências a juros foram encontradas nos cadernos e diretrizes de política econômica e nos cadernos e diretrizes sobre mercado de trabalho, assim como menções ao mercado consumidos de massa, sem diferenças nos argumentos apresentados. Assim, não se julgou necessário apresentar exaustivamente todas as referências a cada um de nossos códigos, apenas aquelas que apresentassem de modo mais acabado o argumento do candidato. Tampouco se julgou que haveria qualquer benefício em quantificar as referências; pelo contrário: a reiteração do mesmo argumento em várias partes do programa poderia confundir a análise, dando a impressão de ser uma temática mais frequente do que de fato era.

**DOSSIÊ DOS PROGRAMAS DE GOVERNO: CANDIDATURAS LULA**

NOME DO PROGRAMA	ANO	Nº DE PP.	TEMAS DE INTERESSE	PRESENÇA NO TEXTO	EXCERTO DE TEXTO EXEMPLAR	PÁGINA
					ENFRENTAMENTO AO MERCADO FINANCEIRO	
Brasil Urgente: Lula Presidente	1989	191	CRÉDITO POPULAR	X	<b>Excerto 1.</b> "Os bancos privados brasileiros não financiam a produção e não emprestam para quem precisa. Apesar disso acumulam, ano após ano, lucros descabidos. São os principais beneficiários do crescimento da dívida pública e da inflação. Exploram um serviço essencial a toda a economia - o crédito -, mas tornaram-se agentes de um sistema largamente parasitário".	pp. 58 (Caderno de Economia)
			CRÉDITO CONSIGNADO (Especificamente)	-	-	-
			CRÉDITO PRODUTIVO	X	<b>Excerto 2.</b> "Estimularemos a desconcentração bancária e ampliaremos o poder de ação dos bancos estatais, especialmente do Banco do Brasil. Neste aspecto, as metas principais serão a redução das taxas de juros e a colocação do sistema a serviço do financiamento das atividades produtivas".	pp. 58 (Caderno de Economia)
			MERCADO CONSUMIDOR DE MASSA	X	<b>Excerto 3.</b> "O baixo nível dos salários tem outros dois efeitos indesejáveis. O primeiro é o desemprego. Pressionado pela pobreza, o operário brasileiro faz muita hora extra, ocupando mais de um posto de trabalho. Além disso, fora da fábrica ele compra poucos produtos e, por isso, contribui igualmente pouco para gerar emprego para outros trabalhadores (...) outro efeito negativo da atual distribuição da renda nacional é o desincentivo à modernização do parque produtivo (...) se conseguirmos aumentar, em paralelo, a massa salarial e a produtividade da nossa economia, estaremos em bom caminho. Acompanhando a nova política de rendas, o parque produtivo brasileiro, muito heterogêneo, terá três desafios principais: satisfazer a demanda gerada pela distribuição de renda, aumentar sua eficiência e obter crescente autonomia tecnológica."	pp. 47 (Caderno de Economia)
			TAXA DE JUROS	X	<b>Excerto 4.</b> "A queda nas taxas de juros é medida necessária para diminuir a rentabilidade das aplicações financeiras de curto prazo, cujo caráter especulativo é bem conhecido. Dois aspectos sobressaem: a mudança na forma de financiamento do setor público (que não pode depender indefinidamente da rolagem diária de papéis de curtíssimo prazo) e a reforma do sistema financeiro (que deve aumentar a oferta de crédito para o conjunto das atividades produtivas)".	pp. 55 (Caderno de Economia)

NOME DO PROGRAMA	ANO	Nº DE PP.	TEMAS DE INTERESSE	PRESENÇA NO TEXTO	EXCERTO DE TEXTO EXEMPLAR		PÁGINA	
					ENFRENTAMENTO AO MERCADO FINANCEIRO			
			SPREAD BANCÁRIO	-			-	
			CRÉDITO POPULAR	-			-	
			CRÉDITO CONSIGNADO (Especificamente)	-			-	
Lula presidente: uma revolução democrática no Brasil	1994	359	CRÉDITO PRODUTIVO	X	<p><b>Excerto 5.</b> "Na área de financiamento, deve-se incentivar o fortalecimento de instituições de crédito (bancos e cooperativas de crédito) para apoiar especificamente as micro, pequenas e médias empresas e estabelecer linhas de crédito para permitir a capitalização das mesmas. Esta medida introduziria melhor adequação no sistema de empréstimos".</p>		pp.195 (Programa de governo)	
						<p><b>Excerto 6.</b> "Nosso governo priorizará (...) a definição de uma política de crédito seletiva e direcionada para os setores prioritários, obrigando todo o sistema bancário a destinar parcelas de suas operações para estas linhas e a assumir parte do ônus financeiro deste esforço".</p>		pp.226 (Programa de governo)
						<p><b>Excerto 7.</b> "O programa, lutando contra a desagregação social, aponta para a reconstrução de nossa economia através da constituição de um grande mercado interno de consumo de massas, criando condições de um país livre e soberano".</p>		pp.12 (Programa de governo)
			MERCADO CONSUMIDOR DE MASSA	X	<p><b>Excerto 8.</b> "O primeiro elemento que distinguirá o novo ciclo de desenvolvimento será que sua dinâmica será dada por um circuito virtuoso de crescimento entre produtividade, salários, consumo e investimentos. Sua preservação ao longo do tempo dependerá, portanto, de gerar progressiva desconcentração da renda nacional. Promoveremos o desenvolvimento a partir da criação de um mercado interno de massas".</p>		pp.181 (Programa de governo)	

TAXA DE JUROS	X	<b>Excerto 9.</b> "Esta é a questão fundamental a enfrentar neste terreno: orientar a atividade financeira do país para o atendimento das necessidades da produção e das políticas sociais. Para isto, é necessário desmontar a ciranda financeira, os mecanismos de expansão meteórica da dívida interna, promovendo o alongamento do seu perfil, a fim de combater a especulação inflacionaria, bem como criar mecanismos efetivos de financiamento a longo prazo que possibilitem uma significativa elevação do nível de investimentos produtivos".	pp. 226 (Programa de governo)
---------------	---	--	----------------------------------

SPREAD BANCÁRIO	-	-	-
-----------------	---	---	---

NOME DO PROGRAMA	ANO	Nº DE PP.	TEMAS DE INTERESSE	PRESEÇA NO TEXTO	EXCERTO DE TEXTO EXEMPLAR	
						PÁGINA
					<b>ENFRENTAMENTO AO MERCADO FINANCEIRO</b>	

			CRÉDITO POPULAR	X	<b>Excerto 10.</b> "Para aumentar a cobertura das políticas de geração de emprego e renda (...) as referências principais são novas políticas de assistência técnica, qualificação profissional e de crédito. Estas políticas beneficiarão pessoas e micro e pequenas empresas não contempladas pelo sistema bancário normal e que precise muitas vezes recorrer a agiotas. É caso dos crédito (sic) Bancos do Povo, do Proger, do microcrédito, das linhas de financiamento para o setor informal, cooperativas e micro e pequenas empresas".	pp.37 (Caderno de emprego)
União do povo: muda Brasil	1998	70	CRÉDITO CONSIGNADO (Especificamente)	-	-	-
			CRÉDITO PRODUTIVO	X	<b>Excerto 11.</b> "Paralelamente às políticas anteriormente anunciadas e a um amplo programa de apoio à micro, pequena e média empresa que comporão nossas políticas industriais e produtivas, a microempresa terá um atendimento especial, considerando-se, por um lado, sua atual debilidade, dificuldade de acesso ao crédito e aos mercados e, por outro lado, seu potencial de geração de empregos e atividades. Neste sentido, estas empresas serão favorecidas através das compras governamentais, de agência de fomento no BNDES e de programa especial de crédito para capital de giro".	pp.37 (Caderno de emprego)

					<b>Excerto 12.</b> "Para absorver 1,5 milhão de brasileiros que ingressam anualmente no mercado de trabalho é necessário crescer um mínimo de 6% ao ano. Crescer só não basta, por isso o novo governo (...) dará crédito público e apoio técnico para a criação de Bancos do Povo e para cooperativas, micros, pequenas e médias empresas"	pp.65 (Programa de governo)
			MERCADO CONSUMIDOR DE MASSA	X	<b>Excerto 13.</b> "Nossa meta é acabar com o apartheid social que mantêm fora da produção, do consumo e da cidadania milhões de brasileiros".	pp.64 (Programa de governo)
			TAXA DE JUROS	X	<b>Excerto 14.</b> "A dimensão humana e social e a defesa do meio ambiente são inseparáveis de um verdadeiro desenvolvimento. Um novo projeto de desenvolvimento (...) redefinirá o sistema financeiro, garantindo crédito com juros acessíveis".	pp.62-63 (Programa de governo)
			SPREAD BANCÁRIO	-	-	-
<b>ENFRENTAMENTO AO MERCADO FINANCEIRO</b>						
NOME DO PROGRAMA	ANO	Nº DE PP.	TEMAS DE INTERESSE	PRESENÇA NO TEXTO	EXCERTO DE TEXTO EXEMPLAR	PÁGINA
			CRÉDITO POPULAR	X	<b>Excerto 15.</b> "As demandas financeiras das populações de baixa renda, marginalizadas do sistema financeiro convencional, são ainda enormes. Para atendê-las vêm ganhando força os programas de microcrédito, traduzidos nos 'Bancos do Povo', por exemplo"	pp.130 (Caderno cooperar e desenvolver)
Um Brasil para todos	2002	392	CRÉDITO CONSIGNADO (Especificamente)	-	-	-
			CRÉDITO PRODUTIVO	X	<b>Excerto 16.</b> "Cooperativismo merecerá atenção especial do Governo Federal e de todos os organismos encarregados da formulação das políticas públicas: (...) estimular a formação de cooperativas de crédito para que se amplie a oferta de serviços financeiros e baixar as taxas de juros, especialmente nos municípios brasileiros que não possuem agência bancária".	pp.135 (Caderno cooperar e desenvolver)

			<p><b>Excerto 17.</b> "A terceira ação básica se refere à constituição de uma ampla rede de financiamento e de desenvolvimento e transferência de tecnologia, dirigida especificamente ao pequeno e micro empreendimentos. Dentro da estratégia de difundir o microcrédito, no âmbito dos conhecidos "Bancos do Povo", assume relevância a ação governamental para assegurar financiamento desburocratizado e de baixo custo, especialmente ao segmento social que busca fugir da exclusão".</p>	<p>p.157 (Caderno mais e melhores empregos)</p>
			<p><b>Excerto 18.</b> "A materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só será possível se as medidas redistributivas adotadas forem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientem para um amplo mercado de consumo essencial de massas".</p>	<p>pp.108 (Concepções e diretrizes do programa de governo)</p>
	MERCADO CONSUMIDOR DE MASSA	X	<p><b>Excerto 19.</b> "Os empresários produtivos de qualquer porte estarão contemplados com a ampliação do mercado de consumo de massas e com a desarticulação da lógica puramente financeira e especulativa que caracteriza o atual modelo econômico".</p>	<p>pp.118 (Concepções e diretrizes do programa de governo)</p>
			<p><b>Excerto 20.</b> "Enquanto a economia brasileira estiver estagnada e os juros continuarem nas alturas, enquanto a especulação for mais atrativa do que a produção, os papéis valerem mais do que os empregos, seremos sempre vulneráveis".</p>	<p>pp.67 (Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro).</p>
	TAXA DE JUROS	X	<p><b>Excerto 21.</b> "A política monetária do Real foi sustentada através de taxas de juros altíssimas e voláteis devido à vulnerabilidade da economia brasileira a choques cambiais externos. Essa combinação de alto custo financeiro e volatilidade gerou um ambiente macroeconômico adverso para as decisões de investimentos, deprimindo o setor de produção de bens de capitais e a ampliação da capacidade produtiva, com graves consequências no nível de emprego".</p>	<p>pp.161 (Caderno mais e melhores empregos)</p>

SPREAD  
BANCÁRIO

X

**Excerto 22.** "O segundo elemento se refere ao envolvimento mais intenso do setor bancário privado com o financiamento das atividades produtivas. Isso pode e deve ser conseguido, sobretudo, por meio da redução da distância entre as taxas de juros de captação e de empréstimos (spread). A diminuição dos depósitos compulsórios e da cunha fiscal poderão ser instrumentos para a redução dessa diferença e o barateamento do crédito".

pp.268  
(Programa  
de governo)

---

*Tabela 3: Menções à política creditícia e temas correlatos nos programas de governo do candidato Lula. Fonte: (PT, 1989, 1994, 1998, 2002). (Elaboração da autora).*

De um modo geral, podemos afirmar que políticas de crédito popular (ou políticas de crédito destinado ao consumo) de fato não tiveram centralidade em nenhuma das campanhas de Lula. As referências que coletamos relativas especificamente a crédito à pessoa física ou não apresentavam este instrumento no formato de uma política pública, ou o incluíam no mesmo bojo do crédito produtivo quando apontando para problemas genéricos enfrentados pelos brasileiros e brasileiras, novamente sem propostas concretas para o segmento específico de empréstimos pessoais. O excerto 01 (relativo à campanha de 1989) e o excerto 15 (relativo à campanha vitoriosa de 2002) de nossa Tabela 03 evidenciam, no entanto, que o candidato e sua equipe não apenas tinham consciência das dificuldades enfrentadas pelas populações mais carentes em vista do cenário de escassez de fontes de empréstimo que então se apresentava, como compreendiam a importância deste instrumento para a cidadania.

O dossiê de 1989, referente à primeira campanha presidencial de Lula, contém pesadas denúncias do partido contra os bancos. Segundo sugeria o material da campanha, a escassez de empréstimos pessoais decorria de uma opção dos banqueiros brasileiros por atividades mais rentáveis que “emprestar aos pobres”, embora não se propusesse ali qualquer alternativa que pudesse ser implementada desde o Estado. Em comparação, no dossiê de 2002 da campanha que seria vitoriosa, programas de microcrédito já despontavam enquanto uma solução possível ao cenário de escassez descrito, havendo menções pontuais aos “desbancarizados” e à necessidade de se “democratizar o acesso ao sistema financeiro”: neste caso, os mesmos termos utilizados pelas organizações internacionais. Ainda que a pauta creditícia estivesse um pouco mais enraizada na plataforma petista, no entanto, a proposta de fomento ao microcrédito ou de criação de instâncias que operassem com microcrédito não foi apresentada de forma detalhada e tampouco foi estabelecida uma diferenciação clara entre o que seria uma tecnologia de crédito direcionado ao consumo e o que seria uma tecnologia de crédito direcionado à produção; o mesmo caso do excerto 10 (relativo à campanha de 1998). Finalmente, o crédito de tipo consignado – a política creditícia mais citada pelas analistas e intérpretes do período Lula – não está presente em nenhum dos programas presidenciais analisados.

Duas questões, contudo, emergem com centralidade nos quatro dossiês, sendo propriamente formuladas enquanto propostas de governo desde o final dos anos 1980: por um lado, a criação de um mercado consumidor de massa – citado por Carvalho e Rugitsky (2015) como o motor do crescimento econômico ocorrido nos anos 2000; por outro, o fomento ao crédito de tipo produtivo, especialmente no que toca a agenda de estímulos a micro, pequenos e médios produtores, urbanos ou rurais, em uma série de sugestões claras e bem delineadas. Ambas as propostas se apresentam, em realidade, conectadas.

A criação de um mercado consumidor de massas no Brasil enquanto meio para alavancar um tipo de crescimento econômico que fosse paralelo à inclusão social é uma pauta histórica petista e – enquanto proposta – tem linhagem notória dentro do pensamento econômico e especificamente dentro do pensamento econômico brasileiro.<sup>48</sup> Para Przeworski (1988) era a mesma proposta econômica organizada pelos socialdemocratas europeus. A ideia básica que a orienta é, em teoria, bastante simples: a implementação de uma política de distribuição de renda (normalmente apresentada nos planos de governo petistas enquanto uma política visando ao *aumento absoluto* dos salários) teria como consequência o estímulo ao consumo dos trabalhadores e das trabalhadoras até então empobrecidas. As novas necessidades de consumo deveriam ser sanadas por meio de um redirecionamento da produção nacional para este mercado interno nascente e, na sequência, pelo aumento da produtividade das fábricas. Como consequência, haveria ampliação do próprio volume de trabalhadores e trabalhadoras empregadas, modernização do parque produtivo e, enfim, crescimento do produto nacional: em um círculo virtuoso entre renda, investimento e emprego. Justamente por ser um mecanismo simples para a movimentação de uma engrenagem econômica complexa, os sentidos dessa proposta e as mediações entre as diferentes fases do seu movimento seriam disputadas e se alterariam ao longo dos programas de governo do candidato Lula.

Em qualquer caso, cumpre ressaltar que a política econômica e a política social estavam umbilicalmente relacionadas nas agendas do candidato Lula, sendo impossível dissociar – ao menos no âmbito do discurso – a primeira do objetivo amplo de melhorar as condições de vida dos assalariados e assalariadas no Brasil, mesmo quando o assunto fosse o estímulo à atividade empresarial. Neste tema, se tomarmos por base o excerto 19 de nossa Tabela 03, o qual referente ao programa de 2002, havia consciência de que os empresários produtivos seriam também beneficiados pela proposta de ampliação do mercado doméstico. Isso implica que a reivindicação primeira da classe trabalhadora e dos sindicatos que Lula também representava – o aumento da renda derivada do trabalho – assumiria, nesta plataforma, um caráter quase universal. “Quase” na medida em que uma das frações de classe, a fração financeira, não estava incluída no arranjo de beneficiários, ao menos segundo o sugerido nos documentos do partido,

---

<sup>48</sup> Em Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, Celos Furtado (1983) argumenta que os motores para o desenvolvimento de uma nação e para a superação de uma condição de dependência seriam justamente a modificação do perfil de procura interna via pressão por aumentos salariais: “Em uma economia em expansão, a produtividade do conjunto da força de trabalho está crescendo por definição. É natural, portanto, que a pressão para a elevação da taxa de salário seja permanente. Essa pressão em si mesma constitui o motor do desenvolvimento, porquanto modifica o perfil de procura” (FURTADO, 1983, p. 131). O consumo a partir do mercado interno aparece, portanto, enquanto uma categoria relevante para a desenvolvimento em Furtado e caberia ao Estado a criação de programas que diversificassem a demanda, compatibilizando produção e consumo (FURTADO, 2009).

e posto que o redirecionamento dos investimentos para a produção esvaziaria esquemas operantes de investimentos financeiros. Para que o empresariado financeiro fosse também contemplado dentro de uma política de estímulo ao consumo dos mais pobres seria necessário aguardar o lançamento das políticas creditícias, o que ocorreria logo no primeiro ano do governo. Em tempo, a adesão dos bancos e de seus agentes não seria automática: dependeria, conforme veremos, da atratividade destas operações vis-à-vis o portfólio de suas atividades.

Se o aumento da renda favoreceria de modo direto o aumento no consumo daqueles produtos disponibilizados pela empresa nacional, segundo o plano do PT, o crédito produtivo seria necessário para viabilizar a ampliação da capacidade de produção: uma segunda etapa necessária ao círculo de crescimento antevisto. O crédito, portanto, seria uma roldana essencial do ciclo virtuoso de crescimento fundado na produção de massa (LAZZARUS, 2022). Nos programas de governo apresentados, seriam beneficiados por meio da oferta de crédito aqueles setores que tivessem maior capacidade de geração de empregos; entre estes, observou-se – a partir de nossa leitura – especial ênfase a projetos de fomento às micro, pequenas e médias empresas. Desde a campanha de 1998, os chamados “Bancos do Povo”, que tradicionalmente emprestam a estes entes, são destacados pelos petistas. Em nosso segundo capítulo veremos que a implementação de programas de microcrédito produtivo desta natureza esteve umbilicalmente relacionada a administrações subnacionais a cargo do PT.

A justificativa primeira encontrada para o fomento à pequena ou média empresa era que estas seriam – de um modo geral – intensivas em mão-de-obra (excerto 11). Uma segunda justificativa, contudo, partia de um argumento cujo caráter apresentava-se mais normativo que propriamente relacionado à eficiência econômica: o estímulo aos pequenos produtores cumpriria o objetivo eminentemente social de reduzir a desigualdade no acesso aos financiamentos (excerto 17). Nesta compreensão, o crédito – quando não massificado – seria antes de tudo um privilégio dos grandes empresários, reforçando sua posição dentro do universo da produção: dádiva de um setor bancário de vocação oligopolística e da inação do Estado brasileiro. Era o argumento de Marcelo Neri (2008) já aludido. A atuação de um eventual governo Lula no mercado creditício, neste caso, cumpriria tripla a função de incentivar a atividade dos produtores marginalizados pelo setor financeiro tradicional, gerando – suplementarmente – novos empregos na indústria, fomentar a circulação de capital entre novas iniciativas e aperfeiçoar o sistema bancário brasileiro, de modo que este deixasse de cumprir o papel de reprodutor das desigualdades dadas e de gerador de distorções econômicas.

Aqui, um breve recuo interessa para analisarmos a percepção do partido quanto ao empresariado financeiro. Se o problema de viabilizar fontes adequadas para o financiamento do

projeto petista de “desenvolvimento econômico com inclusão social” é uma dimensão presente em todos os programas apresentados, variaram significativamente os meios para tanto. O programa de governo de 1989 é marcadamente centrado no problema da dívida externa e dos juros cobrados pela “agiotagem internacional”, dimensões estas que extrapolam o caderno de Economia e são apresentadas enquanto problemas para a democracia e para a própria soberania nacional. Há, neste primeiro programa, uma clara defesa do cancelamento da dívida vencida, de modo que os recursos resultantes do fim deste compromisso viabilizassem – entre outras medidas – os programas sociais. Há, ainda, uma crítica contundente ao patamar de juros cobrado no país: para o candidato Lula e sua equipe, o caráter “rentista” ou “especulativo” da atividade capitalista estaria prevalecendo sobre o seu caráter “produtivo” devido justamente ao juro praticado por um sistema bancário “parasitário” e “usurário”. Por esse motivo, uma seção inteira do caderno de Economia da campanha de 1989 é dedicada a debater as diretrizes de uma reforma do sistema financeiro, a qual calcada em: desconcentrar o sistema bancário, recuperando o papel fiscalizador do Banco Central (uma medida considerada “menos custosa” que a estatização dos bancos privados), e fortalecer os bancos públicos (excertos 02 e 04). O setor bancário estatal seria, de tal modo, utilizado para “forçar os bancos privados a seguirem as novas orientações de aplicações e de crédito” (PT, 1989, p. 76) divulgadas pelo novo governo; no caso: crédito não para a especulação, mas para a produção.

Em linhas gerais, o programa econômico da campanha de 1989 é eminentemente um projeto de enfrentamento ao mercado financeiro. Em um seminário preparatório ao documento que seria apresentado pelo candidato Lula,<sup>49</sup> o economista convidado Carlos Eduardo Carvalho defendeu o fim de qualquer favorecimento ou privilégio de que os bancos eventualmente desfrutassem no país: bancos estes que, em sua percepção, lucravam demasiadamente, beneficiavam-se do ambiente inflacionário operante, sem ofertar qualquer contrapartida à sociedade.<sup>50</sup> Carvalho defendeu, assim, que o conjunto formado pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CAF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuasse “agressivamente” no mercado brasileiro, implementando programas próprios de financiamento à atividade produtiva, do mesmo modo que aos consumidores e aos

---

<sup>49</sup> O seminário foi organizado em abril de 1989 pelo professor Francisco Weffort, visando obter contribuições para a elaboração do programa de governo de Lula a partir da reunião de intelectuais ligados ao PT e alguns simpatizantes. Um livro com as exposições ao qual tivemos acesso foi publicado pela editora Brasiliense.

<sup>50</sup> O economista ainda resume a compreensão corrente quanto ao sistema bancário dentro do partido: “Os banqueiros são uma espécie de alvo natural das propostas de mudanças. Afinal, além de acumularem lucros astronômicos nos últimos anos, apoiam sistematicamente tudo que há de mais reacionário na política e na economia. O sistema não financia o investimento produtivo, lucra com a ciranda financeira e com a deterioração das contas públicas e cobra juros elevadíssimos dos tomadores de empréstimo” (VÁRIOS, 1989, p. 106).

trabalhadores em geral: defendeu, portanto, que o governo ditasse “um comportamento para o setor bancário com tal intensidade” que obrigasse os bancos privados “a se adaptarem ou a perderem parcelas consideráveis do mercado” (VÁRIOS, 1989, p. 110).

Entre a estatização do sistema financeiro – uma possibilidade que aparecera nos debates petistas para a Constituição de 1988 e que ainda circulava entre a intelectualidade petista da época,<sup>51</sup> conforme atesta o documento – e a proposta de utilização do sistema bancário estatal para o direcionamento da atividade bancária privada, o imperativo pautado no seminário foi o da necessidade de sustentar a credibilidade do eventual novo governo para que este lograsse se viabilizar. Além de problemas de ordem técnica resultantes da imposição de uma perda patrimonial imediata aos banqueiros no país, o que o economista apontou para argumentar contrariamente a uma estatização entrementes desejável foi a possibilidade de que tal atitude desse vazão a um conflito político que opusesse não apenas a fração bancária, mas “o conjunto dos setores capitalistas” ao Estado (VÁRIOS, 1989, p. 109).<sup>52</sup> A reformulação progressiva do setor financeiro a partir da concorrência entre o setor público e o setor privado nesses termos, ainda que contrária ao melhor interesse do empresariado financeiro, configurava já um primeiro passo em direção ao realismo político e à moderação na pauta do partido ainda na primeira candidatura de Lula à presidência da República.

Novos passos serão dados à medida que os programas forem progressivamente diminuindo a sua carga contra os bancos e contra o sistema financeiro. Assim, suplantando o foco nos temas da dívida interna e externa, a seção de Economia do programa de governo apresentado pela campanha de 1994 se concentra nos desafios para o pleno estabelecimento do mercado consumidor de massas no Brasil. A proposta de reforma do sistema financeiro a partir do mesmo objetivo de mobilizar o setor financeiro privado no esforço de desenvolvimento industrial é mantida. Há neste programa, contudo, algumas novidades. O dossiê apresentado pelo candidato contém todo um caderno dedicado a debater os meios para reforçar a produção de micro, pequenas e médias empresas: segundo o material, as responsáveis por seis em cada dez empregos então gerados no país. Neste debate, o tema do microcrédito e das microfinanças é pela primeira vez abordado, tanto em propostas de reforço às instituições que ofertavam o serviço, quanto de valorização de experiências empreendidas pelos municípios brasileiros: a

---

<sup>51</sup> O PT participou da Assembleia Nacional Constituinte com um projeto constitucional próprio. A tarefa de escrevê-lo havia sido delegada aos jovens juristas Pedro Dallari e José Eduardo Cardoso, supervisionados por Marco Aurélio Garcia. Este projeto previa o monopólio estatal sobre o sistema financeiro (BARROS, 2022).

<sup>52</sup> Segundo Carlos Eduardo Carvalho, foi isso que aconteceu durante o Plano Cruzado, quando o aumento da demanda favorecida pelos gastos sociais e pela elevação dos salários resultou em desequilíbrios com o mercado e em consequente pressão inflacionária (VÁRIOS, 1989).

maioria, como dito, por meio da ação de prefeitos e prefeitas filiadas ao partido. A campanha ainda sugere que, a partir da definição de uma política de crédito direcionada aos setores prioritários, o governo obrigaria todo o sistema bancário “a destinar parcelas de suas operações para estas linhas e a assumir parte do ônus financeiro deste esforço” (PT, 1994, p. 226). Também pela primeira vez emerge o tema do cooperativismo, com a proposta de remessa para o Congresso Nacional de legislação que normalizasse sua operação no país.

Quatro anos depois, já no programa de 1998, não há mais referências ao não pagamento da dívida pública ou à promoção de qualquer auditoria nos contratos relativos à dívida externa; não subsiste nenhuma proposta de reforma no sistema bancário que impusesse perdas aos empresários financeiros e tampouco há qualquer seção específica sobre os bancos.<sup>53</sup> Já na muito comentada Carta ao Povo Brasileiro, peça que acompanha o dossiê da campanha vitoriosa de 2002, a responsabilidade pelos distúrbios financeiros que enfrentara o país deixa de ser do mercado financeiro e passa a ser do governo então incumbente, em uma inversão:

À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa (...) trata-se de uma crise de confiança na situação econômica do país, cuja responsabilidade primeira é do atual governo (PT, 2002, p. 45).

Percebe-se, portanto, que a história do enfrentamento do PT aos bancos é a história da moderação ideológica do partido desde os anos 1980, a qual fora apenas coroada pela famosa Carta de 2002. Como indica Secco (2015), antes de ser a causa da vitória de Lula, como consideraram muitos analistas,<sup>54</sup> o manifesto de 2002 foi apenas “a espuma do mar”: apenas a culminação de um longo processo, que envolveu desde a saída ou a expulsão dos grupos radicais de dentro do PT – o PSTU em 1993, o PCO em 1995 e os deputados que formaria o PSOL em 2004 – até o realismo na incorporação das experiências de gestão subnacionais. Muitos intérpretes importantes discordam desta conclusão. Por exemplo, André Singer (2012) faz referência ao que considera serem as “duas almas” do PT: a “alma de Sion”, que corresponderia à fase de maturação do partido nos anos 1980 e 1990, e a “alma do Anhembi”, a qual teria irrompido com a Carta ao Povo Brasileiro e cuja principal característica seria a ausência de qualquer postura anticapitalista que tenha originalmente marcado o partido. Segundo o cientista

---

<sup>53</sup> O programa todo é enxuto, mas o crédito produtivo, a formação de Bancos do Povo e o fomento a esquemas de cooperativismo são novamente referenciados como políticas visando ao aumento da cobertura das políticas de geração de emprego e renda.

<sup>54</sup> Segundo Lincoln Secco, um dos que atribuíram a vitória de Lula à publicação da Carta ao Povo Brasileiro foi o professor da USP e ex-ministro da fazenda durante o regime militar Delfim Netto.

político, a transição entre as almas teria sido “silenciosa” (SINGER, 2012, p. 95) e teria se imposto apenas em 2002, algo de que nossa análise empírica diverge fundamentalmente.

Em relação às plataformas anteriores, as novidades trazidas pelo programa de 2002 foram duas. Iniciativas anteriormente referenciadas de cooperativismo, inclusive crédito cooperativo, foram reunidas sob o signo da “Economia Solidária”: a ideia de um modo de produção baseado na propriedade coletiva e na autogestão (SINGER, 2002a). A Economia Solidária terá sua institucionalização a partir da criação, ainda em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Snaes), parte da estrutura do Ministério do Trabalho e do Emprego. Ademais, é a primeira vez que a problemática do *spread* bancário é elencada como um dos entraves ao barateamento do crédito no Brasil. A proposta da campanha de Lula para reduzir a distância entre as taxas de juros de captação dos bancos e de empréstimo aos seus clientes, no entanto, não poderiam ser mais favoráveis ao empresariado financeiro: ocorreria via redução dos depósitos compulsórios – uma pauta histórica da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), conforme analisaremos no próximo capítulo – e da cunha fiscal sobre a intermediação financeira; ou seja: redução nas obrigações e nos tributos bancários.

Mais duas considerações podem ser feitas referentes aos programas de governo apresentados pelas campanhas de 1989, 1994, 1998 e 2002 e que serão relevantes nos próximos capítulos desta tese. Faz parte da cartilha democrática histórica do PT a ideia de que os trabalhadores e as trabalhadoras e – posteriormente – os cidadãos e as cidadãs e até os consumidores e as consumidoras devam compor as instâncias deliberativas naquelas temáticas que envolvam os seus interesses, proposta que faz parte do espírito basista do petismo. Existem duas vias para tanto: a sugestão de um modelo político mais participativo – que envolveria a própria viabilização do Partido dos Trabalhadores – e de um modelo econômico mais equânime. Ambos estão intimamente vinculados no discurso petista, pois não haveria meio de modificar a esfera econômica sem contar com amplo apoio e participação popular: esse é o chamado “modo petista de governar”. O seu exemplo mais evidente foi o Orçamento Participativo implementado na cidade de Porto Alegre durante a gestão de Olívio Dutra (1989-1993). Também devido a articulações iniciadas nesta gestão ocorreu a primeira experiência petista com microcrédito produtivo por meio da PortoSol, conforme detalharemos mais adiante na tese.

Desde os primeiros programas presidenciais de Lula há referências às experiências com arranjos decisórios bipartites ou tripartites, ou seja, acordos que envolvessem as partes neles interessadas. O caso mais notório citado são os acordos firmados no âmbito da Câmara Automotiva no início dos anos 1990, cuja composição trina fora conquistada politicamente pelo PT, quando incluiu – via emenda parlamentar de Aloísio Mercadante – os sindicatos dos

trabalhadores nas concertações com o setor automotivo.<sup>55</sup> Mesmo que o crédito consignado não apareça em nenhuma destas plataformas presidenciais, esta tecnologia de negociação entre as múltiplas partes será implementada para a sua concessão. Quando de sua proposição, em setembro de 2003, a gestão tripartite dos convênios para a consignação salarial será a principal proposta da Central Única dos Trabalhadores (CUT) a ser incorporada à política pública, conforme veremos no capítulo 03 desta tese, com o auxílio de alguns setores do governo Lula. Assim, mesmo que a política em si não apareça nas plataformas de campanha, a tecnologia que será utilizada para a concessão do crédito consignado está presente.

Outra compreensão que vem desde a primeira campanha de Lula é a do gradualismo e do incrementalismo como estratégias de ação pública, tanto na esfera da política econômica como na esfera da política social. No dossiê da primeira campanha, de 1989, dentro do caderno de Economia, se lia: “não queremos vender ilusões (...) não poderemos, num passe de mágica, de um momento para outro, alterar todo o modo de funcionamento da economia” (PT, 1989, p. 46). Na Carta ao Povo Brasileiro, lançada em 2002, a mesma compreensão e inclusive as mesmas expressões se mantem: “o PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo, reclamada enfaticamente pela sociedade, não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país” (PT, 2002, p. 45). Conforme também veremos, será essa compreensão de que existe uma pauta *desejável* e de que existe uma pauta *possível* que guiará a retórica de boa parte dos parlamentares e das parlamentares petistas quando dos debates para a implementação das políticas de crédito no primeiro ano do primeiro governo Lula. Estas políticas, portanto, ainda que não estivessem claramente expressas nas plataformas de governo do candidato Lula, não podem ser consideradas – do modo específico como foram implementadas – estranhas nem aos objetivos, nem às estratégias dos petistas, o oposto – portanto – do que alegam os seus críticos. Esse *modo* de implementá-las, ou seja, a especificidade do desenho das políticas, será o tema de nosso quarto capítulo, o capítulo no qual comparamos o caso brasileiro ao caso mexicano.

#### **1.4 Afinal, o que há de ideológico no lulismo?**

Como vimos, o fundamento da crítica daquelas autoras e autores que se opunham à implementação das políticas de crédito ao consumo durante o governo Lula é o de que haveria

---

<sup>55</sup> Em 1993, graças a uma emenda proposta pelo deputado Aloísio Mercadante (PT), as câmaras foram dotadas de uma estrutura tripartite, com a inclusão dos sindicatos de trabalhadores. Dessas negociações resultaram acordos importantes, tanto de redução dos preços dos veículos populares – por meio da redução das margens de lucro das montadoras e de redução de impostos –, quanto um planejamento salarial para os operários automotivos.

um descompasso entre a agenda programática do partido e o que fora entregue pelo governo que tomou posse em janeiro de 2003: um governo – neste caso – descrito enquanto “neoliberal” ou simplesmente “de direita”, a despeito do histórico de seu partido. Haveria, portanto, um desencontro entre o que poderemos considerar a *ideologia* do PT e as políticas lulistas, segundo estes críticos e críticas. Nossa análise diverge destas interpretações. De fato, conforme analisamos na seção anterior, as políticas de crédito ao consumo não tinham centralidade nas plataformas apresentadas pelo candidato Lula e a mais importante delas em termos de adesão e de estabilidade, a política do crédito consignado, nem ao menos fora anunciada nos planos de governo. No capítulo 03, analisaremos a gênese específica desta política e da política de microfinanciamentos, a qual também implementa, alguns meses antes, em 2003.

Contudo, conforme argumentamos, é possível considerarmos que as políticas de crédito lulistas se alinharam a dois objetivos amplos e historicamente vinculados ao petismo: a conformação de um amplo mercado consumidor de massas e o estímulo aos pequenos e médios empreendedores, ambas correlacionadas. A partir desta compreensão, argumentamos que as políticas creditícias estiveram sim alinhadas àquilo que compõe o *núcleo ideológico* do petismo (Cf. FREEDEN, 1996): aos valores mínimos a partir dos quais o partido construiu a sua própria identidade e assim se manteve coerente. Mas – para tanto – é conveniente que revisemos alguns entendimentos teóricos sobre ideologia a fim de demarcarmos qual o conceito que será aqui utilizado. E como também estamos falando de uma dinâmica que envolveu a identidade de um partido político e sua ação quando no exercício de um governo, também analisaremos o debate sobre o que significou o lulismo brasileiro: um caso de ação institucional de um partido de esquerda quando no exercício do poder (Cf. POMBENI, 2006; PRZEWORSKI, 1988).

#### *1.4.1 Ideologia: um conceito no divã*

O debate sobre o significado das ideologias é demasiado amplo e o conceito – mesmo que contestado – é transversal a diversos temas das Ciências Sociais: a ideologia está presente no debate sobre partidos políticos e eleições, no debate sobre movimentos sociais e até mesmo nas Relações Internacionais para se compreender como opera a hegemonia no sistema internacional de Estados (Cf. COX, 1983). Não existe qualquer pretensão desta tese de esgotar o tema (o que demandaria em si só uma nova tese). Porém, para fins tão somente sintéticos, separaremos o debate sobre ideologia em três paradigmas que coexistem atualmente, apoiando-nos em revisões do campo realizadas por Michel Freeden (2006) e por Paul Ricoeur (1997).

Existe – em primeiro lugar – um paradigma marxista sobre ideologia, o qual propõe uma primeira definição científica do termo, mas que – por considerar a ideologia uma representação falsa, ilusória e anticientífica do real – descarta seu escrutínio enquanto um campo válido de pesquisa. Há também um paradigma pós-marxista, normalmente associado ao sociólogo húngaro Karl Mannheim, que compreende a ideologia sob um prisma não-pejorativo e anuncia uma aproximação sociológica ao seu estudo. Finalmente, há um paradigma mais contemporâneo, dito linguístico, do qual o próprio Michael Freeden é um dos representantes.

A concepção atualmente dominante de ideologia, contudo, resulta ainda dos escritos de Marx: dominante não apenas entre os marxistas, sendo a noção mais corrente entre os estudiosos de diversas vertentes ao referirem-se à ideologia. E sobretudo a noção apresentada em *A Ideologia Alemã* (2007), quando Marx busca generalizar para a totalidade das relações sociais a descrição de Ludwig Feuerbach da religião como o reflexo invertido da realidade: ao passo que os homens projetariam no divino as suas próprias características, o divino passaria a ser entendido pelos próprios homens que o criaram como um sujeito do qual eles seriam os predicados (RICOEUR, 1997). Para Marx, contudo, essa autoalienação não estaria restrita ao terreno religioso; para explanar o seu conceito, faz uso de sua famosa analogia óptica.

A câmera escura – dispositivo que deu base à criação da fotografia – consiste em uma caixa preta com um pequeno orifício em uma de suas paredes, o qual permite a entrada da luz externa que projeta uma imagem na parede oposta, porém de maneira invertida. Para Marx, a ideologia seria essa imagem que a tudo se assemelha ao mundo real, uma imagem – portanto – que é de qualquer modo *crível*, mas que foi *processada* para que fosse apresentada como uma inversão da realidade. Neste caso, por exemplo, a produção deixaria de ser compreendida como o resultado do trabalho do homem (como o divino para Feuerbach) e passaria a ser vista como o produto de uma entidade quase transcendental, quase religiosa: a propriedade privada, ou – em outros termos – o capital. Essa transferência da produtividade do trabalho para o capital é chamada por Marx de “fetiche da mercadoria”. Assim, por meio do processamento ideológico, o trabalho perderia a sua potência subjetiva, do mesmo modo como o artesão e o operário – os donos dos meios – perderiam qualquer status no processo produtivo em prol do burguês ou do capitalista – os donos do dinheiro.<sup>56</sup> Mais que status, o assalariamento ao qual o operário seria subjugado e se subjugaria sob o capitalismo mascararia o seu próprio fundamento: a mais-valia, a porção não-remunerada do trabalho que serve à acumulação de capital.

---

<sup>56</sup> Ricoeur (1997) demonstra assim que o marxismo se orienta progressivamente para a derivação de todas as alienações a partir de uma alienação fundamental: a alienação econômica.

Se, para Marx, em *A Ideologia Alemã*, a ideologia é tudo aquilo que foi imaginado para suavizar a imagem das relações sociais sob o capitalismo – se a ideologia é, enfim, o terreno das *representações* –, o seu oposto é o *real*. Em seu *Manifesto Comunista* (2005), Marx e Engels escrevem que – em sua ascensão – a burguesia, tal como um deus, criaria um mundo “à sua imagem e semelhança” (p.44). Anos depois, Antônio Gramsci (1999) dirá que até a arquitetura faria parte de uma “estrutura ideológica” das sociedades; Habermas (2014), a sua vez, dirá que a própria ciência. Como afirma Paul Ricoeur (1997), nesta primeira acepção, a conotação negativa é uma característica fundamental do conceito, pois a ideologia é o meio por meio do qual a realidade é obscurecida. Quando Lula negociava com conservadores e com não-petistas – por exemplo, com pastores evangélicos nos anos 1990 – tinha o hábito de afirmar que era menos um homem de “ideologias” e mais um homem “de ideias” (BALLOUSSIER, 2023), acatando o conteúdo pejorativo do termo. Para o marxismo, a tarefa do crítico consistiria em promover a “des-inversão” das representações do mundo, ou seja, desmistificá-las, procurar os interesses sociais por trás delas, para que a verdadeira natureza das relações sociais pudesse ser compreendida, do que se depreende que o estudo interpretativo da ideologia não deixaria de ser, neste sentido marxista, também uma atividade ideológica.

Há mais duas características do conceito marxista de ideologia que merecem ser debatidas. Em primeiro lugar, a ideologia – para os marxistas – não é compreendida como um simples “conjunto de ideias” ou como qualquer “ideário”; antes, como a lógica das ideias das classes dominantes, que tem por objetivo oferecer uma visão de unidade, coesão e homogeneidade a uma sociedade dividida em classes, garantindo – de tal modo – a dominação. Neste caso, a ideologia nada mais seria que a expressão da luta de classes, na medida em que se firma enquanto tal somente a partir do estabelecimento da hegemonia de uma classe sobre as demais (CHAUI, 2001). Uma característica central, portanto, é que sempre, para os teóricos marxistas, a ideologia refere-se à ideologia da classe dominante:<sup>57</sup>

Os indivíduos que compõem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo âmbito de uma época histórica, é evidente que eles o fazem em toda a sua extensão, portanto, entre outras coisas, que eles dominam também como pensadores, como produtores de ideias, que regulam a produção e a distribuição das ideias de seu tempo; e, por conseguinte, que suas ideias são as ideias dominantes da época (MARX; ENGELS, 2007, p. 47).

---

<sup>57</sup> Em duas formulações paralelas: “As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante (...) as ideias dominantes não são mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação” (ibidem, p.48).

A segunda é mais interessante. Está implícito na característica anterior que a ideologia deve ser compartilhada por uma coletividade de divergentes e por isso deve estar assentada em algo que seja minimamente comum ou desejável por todas e todos, mesmo que – em sua totalidade – a dominação se dê à revelia do interesse de classe de alguns: por isso seu caráter mistificador para os marxistas. Contudo, para que esse processo ocorra, para que a ideologia seja capaz de gerar convencimento e assim cumprir seu propósito de coesão, não pode ser a expressão pura e simples de autointeresse da classe dominante: para Marx seria necessário que as ideias dominantes assumissem formas suficientemente abstratas e universalizantes (liberdade e igualdade seriam bons exemplos de conceitos eminentemente burgueses, ao passo que lealdade e honra, de conceitos aristocráticos).<sup>58</sup> Se criaria, assim, a aparência de que o interesse da classe dominante nada mais seria que a expressão mais acabada do interesse geral e que, por isso, sua dominação viria em prol do bem comum. É justamente daí que resulta a primeira noção de proletariado em Marx: o proletário seria, de fato, o homem universal porque, desprovido de tudo, o seria também de interesses particulares.

Ao apresentar-se como competidora à hegemonia estabelecida, portanto, qualquer classe revolucionária bem-sucedida “surge não como classe, mas sim como representante de toda sociedade; ela aparece como a massa inteira da sociedade diante da única classe dominante” (ibidem, p.49). Isso teria ocorrido, por exemplo, com a burguesia francesa em sua demanda pelo fim dos privilégios aristocráticos nos eventos que levarão à queda da Bastilha, arrastando para si o apoio de outros setores sociais não-burgueses. Qualquer postulante a nova classe dominante, portanto, deveria assentar a sua dominação sobre uma base mais ampla que a da classe dominante anterior e, para tanto, seria fundamental a flexibilidade do seu discurso. Segundo Jon Elster (1989), quando os próprios partidos operários reivindicarem redistribuição de renda em seu favor, se sentirão obrigados a garantir que tais medidas não prejudicassem a eficiência econômica, em uma dinâmica bastante bem detalhada em texto clássico de Przeworski (1988) e que em muito lembrará a história do PT. Qual o mecanismo, no entanto, por meio do qual o interesse da classe dirigente conforma as posições dos outros membros da

---

<sup>58</sup> Quando Marx cita esses exemplos (ibidem, p.48) está, em realidade, promovendo uma crítica ao idealismo alemão e, mais especificamente, à filosofia hegeliana da história, que dá maior ênfase à mudança nas representações, ou às mudanças no plano das ideias, que às mudanças “concretas”, “empíricas” das sociedades: o espírito humano, neste caso, e não a atividade humana seriam os sujeitos da história para os hegelianos. Neste caso, a burguesia seria antes compreendida por meio de sua ideologia (sua defesa de conceitos e seus discursos) que por seu lugar na atividade produtiva. Isso conduz o idealismo a ser também uma ideologia. Para Marx, existe a ideologia (e a ideologia é fundamental), mas ela é indissociável dos sujeitos concretos, inseridos em condições concretas de produção e os quais produzem essas ideias compartilhadas. Segundo Ricœur (1997), o sistema de Marx é materialista justamente porque enfatiza que a materialidade da práxis precede a idealização das ideias.

sociedade ou mesmo como um interesse se exprime em uma ideia são questões normalmente deixadas sem resposta pelos marxistas (ELSTER, 1989; GEERTZ, 1981). Chegaremos nisto.<sup>59</sup>

Foi Karl Mannheim o responsável por fornecer uma visão muito mais matizada sobre ideologia. Para Marx, como demonstrado, a ideologia não teria nada de inerente à razão humana, pelo contrário: não passaria de distorções criadas pela classe dominante para manter sua posição de poder ao obscurecer a verdade sobre as relações sociais. Essa “verdade” deveria ser revelada por meio da crítica da ideologia. Para Mannheim (1976), os marxistas acertam ao considerar a ideologia não uma mentira no sentido moral ou um fenômeno psicológico atrelado a indivíduos determinados, mas uma estrutura de ideias característica de uma formação histórica concreta: característica, enfim, de uma classe social. Contudo, Mannheim considera que mesmo sendo possível uma superação parcial de ideologias particulares a partir da tomada de consciência dos interesses a elas atrelados, a ideologia em um sentido geral é parte intrínseca do pensamento de todos os grupos sociais, tendo como função moldar as suas percepções, valores e ações. A implicação deste alargamento conceitual é que até mesmo a teórica e o teórico sociais seriam influenciados por suas próprias experiências sociais e interesses de classe. Não há um intelecto puro: é o que se denominará “paradoxo de Mannheim”.<sup>60</sup>

Assim, a partir de Mannheim, passamos a falar da ideologia não apenas das classes dominantes: os dominados, em toda a sua diversidade, teriam as suas ideologias; as próprias ideologias dominantes se multiplicariam. Em outras palavras: a ideologia torna-se incontornável. Aqui, abre-se a possibilidade de a ideologia ter também uma função positiva de integração: de preservação de uma identidade. O paradigma de Mannheim é pós-marxista justamente porque considera que não poderia haver uma consciência de classe que não fosse ela própria ideológica; não poderia haver – neste sentido – um grupo que se pretendesse portador da universalidade, seja a burguesia seja o proletariado, pois ela não existiria (RICOEUR, 1997).<sup>61</sup> Para o sociólogo, vive-se – em realidade – em uma época em que “as

---

<sup>59</sup> É interessante sublinhar neste ponto uma observação feita por Paul Ricœur (1997): a relação entre a ideologia (ou a “superestrutura” para os althusserianos) e a base material da existência (ou a “infraestrutura”) poderia ser muito melhor compreendida utilizando-se a aspiração à legitimidade estudada por Weber, o que talvez seja ainda mais verdadeiro para a análise de sociedades democráticas. Weber – que jamais falou sobre ideologia – introduziu o conceito de legitimidade ao promover uma diferenciação entre poder e dominação: no primeiro, o comando não seria necessariamente legítimo, nem a obediência, um dever; mas para haver dominação, é necessário haver crença. Para Paul Ricœur, apoiado em Weber, a ideologia surge entre o pedido de legitimidade que emana de um sistema de autoridade e a resposta em termos de crença.

<sup>60</sup> O relativismo de Karl Mannheim resultará em versões extremas do pós-modernismo que Michael Freeden (2006) critica como niilistas, para as quais – se tudo é ideológico – não existem mais diferenças entre os vários grupos, desembocando, paradoxalmente, no debate sobre o fim das ideologias.

<sup>61</sup> Ainda assim, para Karl Mannheim existiria uma realidade que é externa tanto à ideologia, quanto à sua contraparte: a utopia (os complexos de ideias que tendem a gerar atividades com vista a mudanças na ordem prevalecente). A ideologia e a utopia seriam, portanto, duas figuras da não-congruência.

discordâncias predominam sobre as concordâncias” (MANNHEIM, 1976, p. p.34), em que os mesmos fatos são percebidos por diferentes grupos por meio de diferentes sistemas de pensamento e em que tais visões de mundo em conflito se acusam mutuamente de serem ideológicas, embora todas – em um sentido geral – o sejam:

Torna-se cada vez mais evidente que é exatamente a multiplicidade das concepções de realidade que produz a multiplicidade de nossos modos de pensamento (...) se examinarmos os vários tipos de juízos ontológicos com que os diferentes grupos se nos apresentam, começamos a suspeitar que cada grupo parece mover-se em um mundo de ideias separado e distinto, e que estes diferentes sistemas de pensamento, frequentemente em conflito um com o outro, podem ser em última análise reduzidos a diferentes modos de experimentar a “mesma” realidade (MANNHEIM, 1976, p. 125–126).

Neste caso, em uma sociologia crítica do conhecimento, mesmo que a analista esteja ela própria enredada em sua própria ideologia (na ideologia de sua classe social), na medida em que forem assimiladas as diversas perspectivas divergentes sobre o mesmo objeto, mais ampla se torna a visão da totalidade, ainda que nunca a atinja verdadeiramente. Essa é a perspectiva metodológica de Mannheim, a qual interessada tanto pelas ideias e modos de pensar como pelo contexto em que elas ocorrem: incluídos os interesses que impelem determinados grupos a disseminar ideias e os motivos responsáveis por sua rejeição ou aceitação por parte dos demais. O fundamental é que a ideologia se torna, enfim, um campo de estudos válido.

Uma visão verdadeiramente integradora e axiologicamente positiva da ideologia, contudo, estará presente em seu terceiro e mais contemporâneo paradigma: o paradigma linguístico, ao menos na conceituação sugerida por Michael Freeden (1998, 2003, 2006). Este paradigma está menos preocupado em compreender as raízes sociais e históricas das ideologias – das múltiplas ideologias – e mais focado na análise de suas estruturas conceituais e do modo como elas são articuladas. Nesse último caso, a impossibilidade de uma determinação consensual dos valores e a consequente multiplicação das visões possíveis de mundo que já está presente em Mannheim como uma de suas principais intuições se liga à ideia da contestabilidade, que está na base da interpretação e do método de Freeden. Assim, se para Karl Mannheim as diferentes visões de mundo se cerravam em universos particulares, permitindo a elaboração de culturas, de discursos e mesmo de valores protegidos, para Michael Freeden estas visões conflituosas estão em constante diálogo e – justamente por conta deste diálogo conflitivo – em constante reavaliação e reelaboração interna.

Pode-se dizer que a caracterização do teórico inglês torna as ideologias entes políticos em si, entes que atuam politicamente e que interagem uns com os outros, e – por isso – sua obra é tão importante em vista deste trabalho. Para os indivíduos e grupos, as ideologias servem

como mapas: como em Marx, tais mapas não representam qualquer realidade objetiva externa, mas auxiliam a navegar no mundo ao impor padrões interpretativos ao real os quais definem temporariamente nossa compreensão do político, algo mais ou menos próximo daquilo que a ciência política estadunidense, por intermédio de Anthony Downs (1999), chamaria de “atalhos cognitivos”. Para Freedon, contudo, a ideologia não tem apenas a função de mobilização eleitoral; tampouco seria um mero recurso das elites para autointeressadamente se dirigirem às massas; as ideologias possuiriam uma função identitária, que é mais abrangente e mais relevante. Contudo, em si e em sua face mais externa, as ideologias seriam discursos:<sup>62</sup> combinações ou arranjos de conceitos em padrões sustentáveis cujo sentido global é reflexo da relação entre estes conceitos. Por exemplo: “justiça” é um conceito que guarda orientações políticas diferentes caso associada ao conceito de “equidade”, como ocorre no discurso socialista, ou caso associada ao conceito de “propriedade”, como ocorre no discurso liberal (FREEDEN, 2003). Um conceito como o de justiça, o qual embalado em vocábulo de grande valência, seria – portanto – um “conceito essencialmente contestado” na formulação seminal de Gallie (1956): embora dotado de farto conteúdo normativo, não possui um significado único; mais importante ainda: as próprias discordâncias lhes são parte constitutiva. Isso significa que tanto socialistas quanto liberais invocam a temática da justiça, embora suas compreensões quanto ao seu significado sejam sensivelmente diferentes.

Esse ponto é fundamental, pois – como dito – as ideologias políticas estariam em constante disputa pela “descontestação” dos conceitos a partir da imposição de suas formulações, sendo o seu objetivo maior estabelecer o controle da linguagem política e – finalmente – da ação pública: o controle, enfim, do Estado e dos planos de política pública.<sup>63</sup> Segundo Pombeni (2006), com a democratização, o escopo do governo se torna progressivamente mais “ideológico” no sentido de que qualquer candidato ou candidata a governo é forçado a duas formas clássicas de expressão política: o apelo à confiança popular e o anúncio de suas plataformas de ação. Ou seja, no momento em que não apenas o grupo incumbente, como também os seus desafiantes, se veem compelidos a esclarecer seus planos públicos e a persuadir o público votante quanto aos resultados positivos ou negativos de suas ações e dos rivais, ideologias imediatamente comunicáveis tendem a ser elaboradas.

---

<sup>62</sup> O antropólogo Clifford Geertz (1981), em sua muito influente *Interpretação das Culturas*, já havia aberto a possibilidade de comparar uma ideologia com os procedimentos retóricos do discurso.

<sup>63</sup> Se poderia aqui chamar livremente a abordagem de Michael Freedon de “abordagem espacial” da ideologia, a qual estaria em oposição a uma abordagem alternativa que analisaria a evolução das várias ideologias no tempo como se elas não se conectassem, como se elas não dialogassem entre si – quando nós entrarmos no campo da política institucional, contudo, esse debate entre ideologias se torna absolutamente fundamental.

Para Nadia Urbinati (2008) não é necessariamente a democracia, mas a representação democrática que implica essa dinâmica. Para a teórica política, a representação modifica a identidade do social (que é o foco nos estudos marxistas), pois, no momento em que divisões sociais se tornam políticas ou adotam uma linguagem política, elas adquirem uma identidade na arena pública de opiniões e tornam-se mais inclusivas ou mais representativas de um espectro mais largo de interesses e de opiniões, o que é necessário para que conquistem maiorias numéricas. No centro desta mutação estariam os partidos políticos, que traduzem as várias instâncias e as particularidades dos grupos que os compõem em uma linguagem que se propõe geral ou que tenciona representar o geral, pois nenhum partido político se diz representar apenas os interesses daqueles que a ele pertencem ou apoiam (URBINATI, 2008).<sup>64</sup>

Há, aqui, outras duas considerações importantes a serem feitas em vista de nosso objeto de tese. A primeira faz referência à batalha travada por Michael Freedman contra o discurso pós-ideológico, o qual sustenta que viveríamos o “fim das ideologias” a partir do momento em que socialistas, liberais e conservadores passaram a concordar com a implementação de políticas públicas similares.<sup>65</sup> Este tipo de interpretação está bastante assentado no debate sobre o neoliberalismo, por meio – por exemplo – da denúncia do discurso único, do “*There is no alternative*” (STREECK, 2016). Também está assentado no debate brasileiro, inclusive naquele referente ao lulismo, quando autoras e autores comunicam que a esquerda política estaria agindo enquanto direita e vice-versa; a tese do PT neoliberal analisada nas seções antecedentes está carregada desta ideia de discrepância entre discurso e prática.

Um dos casos analisados pelo teórico inglês é a alegada concordância de várias partes quanto à manutenção dos Estados de Bem-Estar Social na Europa. Neste caso, segundo Freedman (2003), os proponentes do “fim das ideologias” padeceriam primeiro de um erro lógico: mesmo que todas as partes em disputa concordassem com a implementação de um mesmo princípio ou

---

<sup>64</sup> O partidarismo, neste caso, seria uma manifestação ativa do geral em vez de uma apropriação do geral por um particular: sua função maior, portanto, seria a “integração da multidão” (URBINATI, 2008).

<sup>65</sup> No mínimo desde a metade do século XX, o debate sobre a “pós-política” busca demonstrar a existência de uma sociedade “pós-ideológica”. Alguns autores partiram de argumentos histórico-conjunturais para propalar o esgotamento ou o triunfo de alguma das macroideologias. O mais destacado foi Francis Fukuyama ao argumentar que a era das ideologias haveria terminado com o fim da União Soviética, sendo substituída pela era da tecnocracia neutra e imparcial. Outros autores argumentaram que a emergência de novas condições estruturais teria aproximado a operação da direita e da esquerda política tornando-as indeterminadas. O mais destacado neste caso foi Anthony Giddens ao anunciar o fim da diáde com o advento da modernidade. Há ainda duas possibilidades de utilizar a pós-ideologia para interpretar a política institucional. Em primeiro lugar, os diversos autores que consideram que direita e esquerda (ou determinadas posições ideológicas identificadas com partidos políticos) seriam mais bem caracterizadas enquanto “situação” e “oposição”, pois seria a sua posição em relação ao governo que moldaria a sua orientação política. Finalmente, os autores que consideram que os grupos políticos, independentemente de seu discurso ou dos grupos sociais que organizam, sempre se direcionam pelo interesse de uma maioria abstrata, uma vez que seu objetivo é vencer eleições.

de uma mesma política pública, a mera concordância não implica o fim das ideologias políticas, mas a confluência de diversas posições ideológicas para um mesmo ponto. Segundo, de dois erros analíticos. As ideologias não apenas divergem sobre grandes princípios, mas também sobre questões políticas periféricas, ou seja, pode haver dissidência ideológica naquilo que aparenta ser um detalhe técnico, havendo – por conseguinte – plethora nem sempre visível de diferentes soluções ideologicamente determinadas; no caso desta tese, plethora de desenhos possíveis para uma mesma política pública. Também, a defesa de uma mesma política pode ocorrer por motivações díspares. No exemplo do próprio autor, o Estado de Bem-Estar Social, que – segundo Pierson (1998) – foi o grande objeto de convergência no pós-Segunda Guerra, pode ser entendido pelos conservadores como apoio à paz industrial e à produtividade e, pelos socialistas, como instrumento de solidariedade social e de justiça distributiva. Esta lógica da motivação dos atores interessados em uma política determinada, que indicaria a *deliberação* perseguida pelos críticos das políticas creditícias, também será observada nesta tese.

A segunda consideração necessária é que, por óbvio, as disputas entre as ideologias ocorrem no espaço público e – uma vez que buscam a hegemonia do discurso – requerem a mobilização de apoios. É por isso que Michael Freeden (2006) considera que o estudo da ideologia conduz a teórica e o teórico ao próprio coração da política. E como bem havia sublinhado Marx quando falava da necessidade de a classe revolucionária de elaborar seu discurso em um sentido que sublimasse qualquer autointeresse e colocasse sua reivindicação no plano da universalidade, Freeden considera que a vagueza e a indefinição são características essenciais do discurso político, uma vez que a mobilização de apoio requer consensos entre divergentes: ou melhor, requer a minimização das suas diferenças a partir de concordâncias pontuais. É a *flexibilidade*, portanto, das ideologias, a qual deriva tanto de sua interação com outras ideologias como de sua necessidade de estabelecer acordos, que faz da ideologia o veículo de ideias políticas inovadoras sem deixar de ser o que ela é: sem perder o seu *núcleo ideológico*. E em consonância com Paolo Pombeni (2006) e com Nadia Urbinati (2008), os responsáveis por essa flexibilização são, em grande medida, os partidos políticos: responsáveis pela interpretação e pela implementação das ideias políticas disponíveis.

O PT – assim como os partidos de esquerda europeus que optaram por concorrer em eleições majoritárias (PRZEWORSKI, 1998) – sugeriu no plano de governo apresentado por Lula em 1989 que uma política econômica que fomentasse o mercado consumidor interno de massa por meio de aumentos salariais (nesse caso, a reivindicação primeira da classe trabalhadora) viria em benefício também dos empresários que pagam salários, por meio do aumento da produção, conforme debatemos na seção anterior. Ou seja, a política econômica

petista era flexível a ponto de incluir interesses externos à sua base imediata de apoio desde a primeira candidatura de Lula. A política de crédito, conforme ficou evidente com a multiplicidade de argumentos utilizados em sua defesa pelas organizações internacionais e por autores e autoras que debateram suas agendas, é dotada de grande *plasticidade*, o que quer dizer que ela se ajusta a diferentes universos intelectuais e ideológicos. Ela agrega, inclusive, o empresariado financeiro cuja capacidade de engajar-se em qualquer plano nacional era questionado por Juarez Guimarães, detectando um problema para o novo governo.

#### *1.4.2 Lulismo: a contribuição brasileira ao debate sobre um governo partidário*

O debate sobre ideologia é muito mais amplo do que esta breve revisão faria supor. Alguns pontos, no entanto, devem ser retidos. Um longo caminho foi percorrido desde a conotação pejorativa encontrada no jovem Marx de ideologia como a mistificação do real, criada pelas classes dominantes para suavizar as contradições sociais engendradas pelo capitalismo, fazendo-as aparentar naturais ou necessárias. Podemos falar, portanto, de ideologias dos grupos dominantes (ideologias no plural), mas também de ideologias dos grupos dominados; ademais, podemos falar sobre as concordâncias pontuais – ou as afinidades – entre ideologias divergentes, mas também sobre a possibilidade de existirem motivações diferenciadas dentro desta concordância, as quais devem ser empiricamente observadas. Ou seja, pode-se buscar a distinção entre grupos ideologicamente divergentes menos nas suas propostas e mais nos motivos que os fazem agir, o que adiciona uma nova camada de complexidade à análise política. Nesta pesquisa, as políticas de crédito podem e devem ser compreendidas como políticas de esquerda e como políticas efetivamente petistas, à revelia do argumento dos críticos, no momento em que são comparadas a políticas de mesma natureza implementadas por governos de direita. Essa comparação entre os desenhos da política, ou – nas palavras de Freedman – nos seus “detalhes técnicos”, promoveremos, no capítulo 04, em busca de uma lógica de causalidade entre o partido no poder e o tipo de política implementada. A manutenção do núcleo ideológico das políticas deve, neste caso, ser observada.

Contudo, se colocadas em um diapasão das políticas disponíveis e que promovem a emancipação e o progresso dos trabalhadores, dos pobres, dos excluídos ou dos vulneráveis (mais que isso, das políticas que alteram a ordem capitalista), é evidente que as políticas de crédito permanecem sendo políticas “reformista” e – no limite – políticas que assumem o projeto conservador de pacificação social, conforme debateremos no capítulo 05 em maiores detalhes. Assim, se pensarmos nessa relação apenas em termos de causalidade, a adoção de tais

políticas por um partido de esquerda no Brasil permaneceria sendo contraditória. De tal modo, procuraremos na implementação destas políticas uma lógica de motivação, conforme orienta Freedon (2003, 2006). No capítulo 03, vamos demonstrar – portanto – que as políticas de crédito ao consumo implementadas pelo governo Lula foram políticas de convergência entre objetivos e interesses de grupos sociais ideologicamente distantes: tanto representantes dos trabalhadores, quanto dos banqueiros; tanto afeitos ao socialismo petista quanto ao liberalismo econômico. A política de crédito lulista se enquadraria, portanto, dentro dos constrangimentos de uma política pública acordada entre diferentes setores por parte de um governo que – na época – era minoritário: que necessitava reunir apoio. Vamos investigar nesta tese, portanto, as políticas de crédito ao consumo enquanto ideias políticas disponíveis, mas fundamentalmente suas inter-relações com os grupos sociais que as defenderam e com seus objetivos ou interesses.

Adaptar planos públicos ou políticas públicas para que agreguem o maior número de interesses variados em sua promoção não é uma operação que ocorreu apenas com o PT no Brasil. É farta a literatura internacional que analisa as mutações dos partidos e dos movimentos de esquerda quando estes optam por concorrer em eleições majoritárias (Cf. PRZEWORSKI). O lulismo enquanto uma representação “diluída” das esquerdas, conforme informa o debate sobre a “onda rosa” latino-americana, seria – portanto – apenas um caso entre outros. No entanto, o lulismo possui especificidades enquanto um fenômeno localizado, de modo que precisa ainda ser detalhado para melhor fundamentar o restante desta tese, interessada em um conjunto de políticas que diversos intérpretes indicam caracterizá-lo.

O lulismo, entre seus diversos intérpretes, normalmente encampa uma ideia de “contraditório”. Uma questão que diferencia os diversos autores, contudo, é o local onde reside a contradição. Embora não utilize propriamente o termo *lulismo*, o sociólogo José de Souza Martins (2016) diferencia aquilo que percebe como o “PT das Lutas Sociais” e o que considera o “PT no poder”: este último associado aos governos Lula. Para o autor, para vencer as eleições presidenciais de 2002, o PT teria renunciado aos seus valores e às suas orientações históricas e desviando-se de seu eixo doutrinário de esquerda. Para além do imperativo eleitoral, essa virada teria ocorrido porque os representantes do “lulismo” – trabalhadores operários, classes médias e católicos – seriam sobretudo indivíduos conservadores, membros de uma cultura classificada pelo sociólogo como “suburbana”: uma cultura de valorização do trabalho, de privilegiamento da família como núcleo da socialização, de afeição ao comunitarismo, distante – portanto – da pauta das transformações sociais profundas que marcara o início do partido. Assim, o lulismo enquanto a diferença entre o governo Lula e o petismo histórico seria sobretudo um fenômeno a nível de representação: ou seja, Lula representaria estratos que o sociólogo considerava serem

conservadores. A principal contradição, portanto, não residiria em suas práticas enquanto presidente, mas em seu discurso, em sua autoidentificação com as “esquerdas”, sem sê-lo. Sem surpresa, caso adotássemos essa visão, foram os trabalhadores sindicalizados e as classes médias os maiores beneficiários pelas políticas de crédito que analisaremos.

Em uma segunda possibilidade, o lulismo foi compreendido como um fenômeno institucional: a adaptação de um partido político específico, quando no exercício do poder, a uma prática de concertação parlamentar preexistente com o objetivo de garantir a sua governabilidade. Segundo Marcos Nobre (2013), para poder governar, o PT teve que criar maioria dentro de um parlamento majoritariamente conservador. Paradoxalmente, em nome da governabilidade, teria renunciado à governabilidade em um sentido específico: na possibilidade de gestar transformações sociais profundas. Enquanto um partido que propunha rupturas, o PT teve, portanto, que moderar significativamente as suas pautas, de modo que a contradição estaria entre a ideologia do partido e sua institucionalização como governo. Assim, o lulismo seria uma das muitas figuras daquilo que o filósofo chamou peemedebismo: uma cultura política também conservadora, mas que ocorreria a nível das instituições políticas brasileiras. Em uma obra posterior, classificou o peemedebismo como um “conservadorismo democrático” – criado para que não fossem impostas perdas a ninguém e a nenhum grupo (NOBRE, 2022). Essa visão faz eco a uma compreensão recursiva na literatura especializada de que políticas de crédito seriam um tipo de política distributiva na qual inexistem perdedores, havendo, em realidade, multiplicidade de vencedores: dos mutuários aos credores.

A ideia de que o lulismo seria caracterizado por uma não-ruptura com a ordem social e econômica está presente em praticamente todas as interpretações disponíveis: desde sua versão mais crítica em Francisco de Oliveira (2003), que o classificou enquanto um “neoliberalismo de Estado”, até as versões mais matizadas e até simpáticas, como a de Emir Sader (2010).<sup>66</sup> Existe, contudo, uma versão que consideramos a mais completa deste fenômeno.

André Singer normalmente é considerado o tributário da formulação do lulismo enquanto categoria. Ao longo de sua obra, existem algumas variações quanto ao que está sendo efetivamente observado quando se fala em lulismo. Em seu primeiro livro sobre o tema, Singer (2012) apresenta uma primeira possibilidade: analisar o lulismo enquanto um fenômeno eleitoral. Como já antecipado, segundo o autor, a partir de 2006 teria ocorrido no Brasil um realinhamento eleitoral, em que os eleitores e eleitoras mais empobrecidas – que receberiam até dois salários-mínimos e que conformariam uma espécie de “subproletariado” brasileiro –

---

<sup>66</sup> Sader argumentou que o lulismo teria representado uma nova forma de “populismo democrático” na América Latina, que combinou políticas sociais progressistas com a manutenção da estabilidade econômica.

passaram a votar sistematicamente no candidato petista, ao passo que a fração restante do eleitorado, no candidato opositor. O fator de realinhamento se deve ao fato de este eleitorado pobre ter votado em candidatos conservadores no passado, ao mesmo tempo em que as classes médias constituíam a base preferencial do petismo nos anos 1990, durante o período “heroico” (Cf. HUNTER, 2010) do partido. Este “conservadorismo popular” foi analisado em influente trabalho do sociólogo Antônio Pierucci (1994), que percebeu a ocorrência de um arco de votos em candidatos conservadores que corresponderia à periferia histórica da cidade de São Paulo. Esses indivíduos, ao votarem em candidatos que não se alinhariam aos seus interesses econômicos imediatos, apresentariam – portanto – posições políticas ambíguas em relação às suas posições sociais. Era esta ambiguidade que o realinhamento de 2006 viria a eliminar.

Cumprir notar, que tanto para Pierucci como, posteriormente, para Singer, o combustível da sociabilidade conservadora desse extrato social seria o medo da violência e o consequente desejo de manutenção da ordem social.<sup>67</sup> Em uma visão bastante estreita, esses autores concordariam, portanto, com o argumento de José de Souza Martins de que o lulismo estaria organizando indivíduos conservadores. Mas o lulismo de Singer seria mais abrangente que um simples fenômeno de identificação entre os valores dos representados e o governo. Sobretudo, porque os *motivos* pelos quais teria ocorrido este realinhamento dos votos no país não se deviam à face dita “conservadora” do lulismo, mas à sua face “progressista”, que Martins oblitera.

Uma segunda possibilidade aberta por Singer (2012) foi analisar o lulismo não como um arranjo eleitoral, mas como um arranjo de políticas públicas. Como já detalhado neste capítulo, um arranjo formado sobretudo por três políticas essenciais: o Programa Bolsa Família, a política de valorização do salário-mínimo e a política do crédito consignado, sendo esta última, objeto desta tese. Foi a implementação deste conjunto de políticas que beneficiavam a parcela mais pobre da população brasileira, a qual conjugada – o que é relevante ao argumento do autor – com a opção do governo Lula por manter a estabilidade econômica e social, que possibilitou o realinhamento de 2006: quando Lula foi reeleito presidente da República pelas mãos dos indivíduos mais vulneráveis da sociedade brasileira para que desse continuidade a sua agenda. Uma série de trabalhos na Ciência Política buscaram demonstrar tais efeitos políticos, inclusive eleitorais, das políticas públicas (Cf. ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

---

<sup>67</sup> Em artigo que utiliza questionários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública aplicados em 2017, autores buscam propriamente mensurar este apoio da população brasileira a posições conservadoras (LIMA et al., 2020). Em seus achados, demonstraram que justamente por estarem mais suscetíveis à insegurança pública, os setores sociais historicamente mais marginalizados teriam a maior propensão em adotar posições de submissão à autoridade, em apoiar lideranças vistas como “fortes” e indivíduos com perfil de “salvadores”: em populistas.

Assim, fundamentalmente, o lulismo seria – para Singer – uma *estratégia política*, que buscou realizar mudanças sociais e econômicas, ainda que de forma gradual: sem rupturas bruscas. Compreendemos que uma pré-condição para esta estratégia ter sido bem-sucedida no plano eleitoral era a dimensão das necessidades dos brasileiros e das brasileiras mais pobres, os quais – no que toca o objeto específico desta tese – praticamente não tinham acesso a linhas de financiamento fora do mercado informal de empréstimos, conforme demonstraremos no próximo capítulo. A consequência desta estratégia, no entanto, e aqui residiria a contradição apontada por Singer, foi a necessidade de que o projeto de redução das desigualdades se estendesse no tempo. Nas palavras do autor: “o imposto sobre fortunas do reformismo forte foi substituído pelo crédito consignado do reformismo fraco” (SINGER, 2012, p. 190).

A contradição do lulismo de André Singer não estava, portanto, no plano do discurso de Lula ou do PT: que seguiriam sustentando a mesma pauta histórica de combate às desigualdades e de promoção social dos trabalhadores e das trabalhadoras. Tampouco estaria no jogo institucional entre Executivo e Legislativo, fundamentalmente porque o governo Lula era distinto dos governos anteriores em suas agendas e em seus efeitos em termos de políticas públicas, principalmente políticas sociais, mesmo que operasse no mesmo sistema político. Estava no fato de que a sua estratégia desembocava em um tipo fraco de reformismo e aqui residiria uma terceira possibilidade aberta por Singer (2012), que é analisar o lulismo enquanto um pacto pela governabilidade baseado na conciliação entre as classes.

Sustentado pelo subproletariado, o governo Lula – e posteriormente o governo Dilma Rousseff – teria buscado equilibrar as duas classes fundamentais, os proletários e os capitalistas, para que nenhuma delas tivesse a força de impor os seus próprios desígnios, ainda que ambas tivessem de ser – de algum modo e por motivos distintos – contempladas nos planos de governo. É nesse sentido que Singer (2012) considera que o governo teria “estatizado o conflito” social. Nesses termos, ao favorecer o capital financeiro, o governo Lula não estaria realizando uma simples concessão em prol da governabilidade, como na interpretação de Juarez Guimarães (2004) que abre este capítulo: favorecer o capital seria sua própria estratégia de equilibrar os dois extratos sociais, inclusive um extrato popular de caráter conservador. Havia – portanto – deliberação nos planos do partido. Contudo, o seu fundamento não expressava capitulação ao neoliberalismo, como na tese do PT neoliberal, mas a possibilidade de se implementarem as políticas sociais dentro da ordem econômica estabelecida e sem conflitos. Nesses termos, a análise de André Singer conflui das duas interpretações matriciais.

O papel do crédito consignado neste edifício de classes é fértil em articulações, tendo sido – como veremos no capítulo 03 – uma política inédita de concertação entre sindicatos e

bancos no Brasil, apoiada ainda por grupos liberais lotados no Ministério da Fazenda, os quais Juarez Guimarães (2004) indicara lá estarem justamente para que o presidente pudesse arbitrar entre os diversos grupos. Em suma, foi uma política de concertação entre interesses divergentes em seus objetivos, a tal ponto de ter sugerido a analistas tratar-se de uma política carente de disputa – o que não é correto. Nesse sentido, a política do crédito ao consumo poderia ser compreendida como a própria analogia do lulismo: políticas de beneficiam populações de menor renda, sem promover efetivamente sua emancipação social ou econômica, ao mesmo tempo em que beneficiando largamente os capitalistas financeiros, sem gerar desordem. Os benefícios desta política para tomadores e credores serão documentados no capítulo 05.

Finalmente, para encerrarmos, André Singer (2003) argumentou que o lulismo teria realizado uma operação ideológica no Brasil e no próprio PT, pois a partir da estratégia de equilíbrio entre as classes e o posterior realinhamento dos votos, a centralidade do conflito político teria deixado de se dar entre a esquerda e a direita para se estabelecer no terreno dos mais ricos contra os mais pobres. O PT, de tal modo, teria se tornado menos “dos trabalhadores”. Neste debate, Secco (2015) foi perspicaz quando comparou a trajetória do PT à trajetória da social-democracia europeia detalhada por Przeworski (1988). Contudo, ao invés de ter incorporado as classes médias em sua base de apoio, como fizeram os partidos de esquerda na Europa, o PT aparenta tê-las expulsado, ao passo que buscou atrair os trabalhadores informais, os subproletários ou os “batalhadores” de Jessé de Souza (2012): muito mais numerosos e para os quais o aumento do poder de consumo era um interesse fundamental. Essa operação político-eleitoral, para usarmos as sugestões de Freedon (2003), jamais ocorreria sem a flexibilização e a adaptação do discurso público – em profundidade: sem mudanças nos planos políticos, o que detectamos ocorrer desde as primeiras campanhas de Lula. Assim, antes de representar uma categoria apartada, ou uma “segunda alma”, o lulismo poderia ser mais bem compreendido como uma flexibilização do petismo, o qual comportasse os desafios do partido no poder. E para usar uma ideia de Karl Mannheim, por sua proximidade ao poder e por seu compromisso com a preservação da ordem, talvez o lulismo possa ser lido como a própria ideologia implementada pelo PT quando enfrentou o problema do se propor e do ser governo; o petismo, no contraponto, poderíamos compreender como permanecendo a utopia.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Grosso modo, Mannheim (1976) estabeleceu que as ideologias eram os complexos de ideias que dirigem a atividade com vista à manutenção da ordem existente, e as utopias – os complexos de ideias que tendem a gerar atividades com vista a mudanças na ordem prevaiente. Segundo Paul Ricoeur (1997), a ideologia é sempre uma tentativa para legitimar o poder, ao passo que a utopia se esforça para substituí-lo por uma outra coisa.

## Em resumo

- Existem duas interpretações matriciais quanto ao sentido do governo Lula no Brasil. A primeira estabelece que o primeiro governo Lula corresponderia à transição entre um paradigma “neoliberal” e um paradigma “republicano” de governo; os desafios inerentes à transição – o pleno estabelecimento dos parâmetros de seu relacionamento com atores privados e com o Congresso Nacional em particular – seriam os responsáveis pela hesitação dos primeiros anos de governo em implementar as propostas de campanha e as agendas históricas do partido. A segunda interpretação estabelece que o governo petista já estaria, desde seu início, completamente submetido ao discurso e à prática neoliberal, pois teria deliberadamente optado por atuar enquanto um governo conservador: decisão que se refletiria tanto nas políticas que implementou como em sua base de apoio. O relacionamento do governo Lula especificamente com o empresariado financeiro esteve no centro de ambas as interpretações: no primeiro caso para exemplificar as dificuldades de pactuação social que o governo enfrentaria e no segundo caso para exemplificar a capitulação neoliberal do lulismo. As políticas de crédito ao consumo foram utilizadas pela tese do “PT neoliberal” enquanto exemplos concretos de agendas abraçadas pelo lulismo ao arripio das origens ideológicas do partido. O foco da primeira tese está nos desafios do novo governo, ao passo que o foco da segunda está em seus resultados. Ambas as teses serão reinterpretadas, na sequência, por diversas autoras e autores, ainda que mantendo seu núcleo interpretativo.
- Muitas autoras e autores centralizaram as políticas de crédito ao consumo enquanto exemplares do que teria sido um “arranjo lulista de políticas públicas”. Ainda assim, poucos lhes deram profundidade analítica, especialmente no âmbito das Ciências Sociais. O debate sobre políticas de crédito destinadas aos mais pobres, contudo, é muito vasto na literatura internacional, a ponto de intérpretes sugerirem ser o microcrédito e as microfinanças “panaceias” no combate à pobreza. A agenda quanto às vantagens da “inclusão financeira” e da “democratização das finanças”, além de extensa, é variada no que diz respeito aos benefícios do acesso popular ao crédito e sua implementação é estimulada por organizações internacionais, principalmente no contexto do “Sul” global, para onde abundam estudos empíricos. Existe, contudo, um paradigma muito específico de microfinanças que é estimulado por tais organizações: trata-se de um paradigma minimalista, que apresenta os serviços microfinanceiros enquanto mercadorias, cuja oferta por parte de instituições privadas não deveria contar nem com

o suporte nem com a concorrência do Estado. As taxas de juros, ademais, deveriam ser livremente determinadas pelas necessidades das instituições ofertantes.

- Por outro lado, existem duas correntes na literatura que são críticas à agenda da “inclusão financeira” e que – para tanto – utilizam argumentos de tipo político. A primeira é a literatura relativa à financeirização, a qual considera que o alargamento do crédito em direção aos mais pobres estimularia circuitos financeiros privados e, em realidade, prejudicaria os mais vulneráveis ao endividá-los, promovendo – assim – uma redistribuição regressiva da renda por meio do pagamento de juro. A segunda é a literatura sobre neoliberalismo, que encontra nexos entre o consumismo e o avanço do individualismo e da despolitização entre os indivíduos mais vulneráveis. Ambas as literaturas consideram que a implementação das políticas de crédito por parte de um partido de centro-esquerda no Brasil configuraria um paradoxo.
- A partir da análise de todos os programas presidenciais de Lula – de 1989 até 2002 – é seguro afirmarmos que as políticas de crédito não tiveram centralidade nas campanhas petistas, o que poderia sugerir que – de fato – não compunham o arsenal de políticas programáticas do partido. A política do crédito consignado, a mais importante das políticas creditícias, não foi sequer mencionada nos programas analisados. No entanto, é possível argumentarmos que as políticas de alargamento do crédito ao consumo se relacionam a duas agendas que invariavelmente estão presentes nos planos de campanha, conformando, portanto, agendas históricas do PT: a proposta de formação de um mercado consumidor de massa no Brasil e de estímulo ao crédito de tipo produtivo. Igualmente, a história das campanhas de Lula corresponde, desde o final dos anos 1980, à história da moderação e da flexibilização do discurso do partido em relação aos bancos e ao sistema financeiro. A ideia de gradualismo na implementação das agendas petistas e de oposição entre uma política “desejada” e uma política “possível” também está presente desde a primeira campanha presidencial de Lula.
- O debate sobre ideologias políticas é amplo e não poderia jamais ser esgotado por esta tese. O conceito de ideologia que adotamos, contudo, distancia-se da conotação negativa que está presente nos escritos do jovem Marx. Também falaremos de ideologias outras que aquelas das classes dominantes, o que nos permitirá detalhar a agenda petista enquanto uma agenda ideológica de transformação social, mas que emerge dos anseios dos “dominados”. Apoiando-nos nas sugestões de Michael Freeden, compreendemos que ideologias políticas divergentes podem estabelecer concordâncias pontuais e mesmo reformular-se em vista de suas interações umas com as outras, mantendo –

contudo – seu núcleo ideológico. Também, que estas concordâncias pontuais, ou estas “afinidades”, poderiam esconder motivações distintas quando partindo de indivíduos ou de grupos ideologicamente divergentes. Assim, ao estudarmos nos próximos capítulos a gênese e a implementação das políticas de crédito por parte do PT, buscaremos uma lógica de causalidade entre a orientação ideológica do partido no poder e o tipo específico de política implementada (capítulo 04), mas também uma lógica da motivação dos diversos atores interessados na promoção destas políticas (capítulo 03), objetivando corroborar ou afastar definitivamente a ideia de que sua implementação por parte do governo Lula no Brasil seria contraditória ou paradoxal.

- O conceito de lulismo é polissêmico. O que une as diversas interpretações é a ideia de que ele comporta uma contradição: o local no qual a contradição reside, contudo, varia entre autoras e autores. A interpretação mais completa sobre o lulismo é oferecida por André Singer, que cunha o termo. Ele prevê que o lulismo poderia configurar (i) um fenômeno eleitoral, (ii) um arranjo de políticas públicas ou ainda (iii) um pacto pela governabilidade. No caso do primeiro, o lulismo incluiria em sua coalizão de apoio os muito pobres, os excluídos, os subproletários, os quais – considerado o objeto desta tese – serão alvo de políticas de crédito específicas. No segundo caso, as políticas creditícias fariam parte de um pacote de políticas públicas: junto ao Programa Bolsa Família e à política de valorização do salário-mínimo. Finalmente, o pacto descrito envolveria um acordo entre as duas classes fundamentais, as quais deveriam ter seus interesses de algum modo comportados pelo governo. Neste último caso, sugerimos que as políticas de crédito ao consumo emergiriam como a própria exegese do lulismo, tendo sido políticas propostas, debatidas e acordadas por representantes do capital e do trabalho, ofertando benefícios às populações mais pobres, conforme demonstraremos no capítulo 05, sem – contudo – promover uma efetiva mudança social, igualmente preenchendo anseios dos capitalistas financeiros. Em nosso último capítulo, nos perguntaremos se podemos, de fato, compreender as políticas de crédito ao consumo como políticas sociais e de que modo podemos fazê-lo.

## **CAPÍTULO 02: HÁ CRÉDITO POR TODA PARTE**

*Why debt? What makes the concept so strangely powerful? Consumer debt is the lifeblood of our economy. All modern nations are built on deficit spending. Debt has come to be the central issue of international politics. But nobody seems to know exactly what it is, or how to think about it.*

*David Graeber, Debt: the first 5,000 years*

Instrumento de política pública e componente inescapável do sistema econômico capitalista, o crédito está também na cultura. Em realidade, o crédito aparenta estar em toda parte, o que contribui – paradoxalmente – para obscurecer o seu significado; fundamentalmente, são poucas as análises que buscam detectar o seu sentido propriamente político. De certa maneira, este segundo capítulo buscará preencher parcialmente essa lacuna, ao abordar o contexto sociocultural no qual se assentou a proposição das políticas de crédito ao consumo no Brasil durante os anos Lula, objeto de nosso capítulo 03. Nosso foco é detalhar as formas por meio das quais os mais pobres acessavam os empréstimos antes de 2003. O capítulo estará dividido em quatro seções. A primeira tem caráter ensaístico e buscará detectar de que modo as relações de crédito e de dívida emergem no âmbito da cultura popular brasileira, sendo nosso objetivo identificar matrizes interpretativas possíveis na literatura e na música nacional, ao mesmo tempo em que detectando tipos de relação de credor/devedor que nem sempre estão documentadas em estudos acadêmicos, em dados estatísticos ou em documentos de burocracias. Já a segunda seção terá por objeto o mercado informal de crédito, o qual opera nas franjas da economia formal; buscaremos detalhar, em particular, a atividade de agiotagem no Brasil, principalmente em sua relação com os mais pobres e com as trabalhadoras e os trabalhadores brasileiros. Na sequência, analisaremos a história da chamada agenda microcreditícia no Brasil, a qual se divide em uma primeira fase de florescimento de ONGs voltadas à dotação de pequenos empréstimos a microempresários, a partir dos anos 1970, e uma segunda fase de promoção de efetivas políticas públicas baseadas em microcrédito, a partir de meados dos anos 1990. Finalmente, a última seção deste capítulo irá debater as principais características e as disputas em torno do sistema bancário formal, ou seja, do sistema regulado pelo Banco Central do Brasil, o qual – historicamente – esteve apartado das demandas populares.

## 2.1 O crédito está na cultura: uma breve análise dos sentidos depreendidos sobre crédito e dívida na cultura popular brasileira

A moralidade associada ao crédito está tão profundamente enraizada em nossa cultura, em nossa linguagem e em nossa subjetividade que muitas vezes não a percebemos. Foi o antropólogo David Graeber (2014) quem observou o quanto a dívida é uma metáfora poderosa para a descrição de nossas obrigações morais e religiosas: em sua análise, estar em dívida com outros frequentemente se relaciona às noções de “culpa”, de “vergonha” ou até de “pecado” em uma versão sacra, do mesmo modo como o ato análogo de devolver o valor que fora emprestado se relacionaria às noções de “perdão”, de “redenção” ou de “honra”. Na teologia católica, apenas para citar o exemplo mais manifesto, o pecado original cometido por Adão e Eva no Jardim do Éden teria gerado uma “dívida” que à toda humanidade corresponderia pagar na forma de expiação e de arrependimento; o “pagamento” em vida, contudo, asseguraria aos homens e mulheres o retorno ao paraíso: ao Éden originário.<sup>69</sup>

Além desta dualidade carregada pelo devedor, que é ora vítima de sua condição, ora herói no momento em que se liberta, há outra que ocorre dentro da mesma relação de empréstimo: Graeber (2014) argumenta que a maioria dos indivíduos acredita simultaneamente que devolver um valor que fora emprestado (ou “honrar” suas dívidas, para usar uma expressão ainda mais carregada de significação) seria uma simples questão de moralidade, ao mesmo tempo em que alguém que tivesse o hábito de emprestar dinheiro esconderia motivos cruéis ou maliciosos.<sup>70</sup> Mas por que seria honroso cumprir com as obrigações de um contrato movido por crueldade ou por malícia? Talvez esses mesmos indivíduos aos quais o antropólogo se refere, os quais corroboram as duas afirmações divergentes em seus conteúdos normativos, tampouco tivessem uma resposta satisfatória, validando a confusão moral que carrega o tema.

Nós poderíamos relacionar essa confusão a dois fenômenos que detalhamos no capítulo anterior. De início, ainda que a dupla crédito-dívida revele as duas faces de uma mesma moeda, cada face levanta argumentos opostos. Mais uma vez: se o crédito é correntemente lido enquanto necessário ou libertador, uma vez que possibilita decisões de consumo e de investimentos anteriormente indisponíveis – incluída a solução para problemas econômicos

---

<sup>69</sup> Essa comparação entre o pecado original e a dívida é frequentemente usada para enfatizar a ideia de que a humanidade está em uma posição de débito para com deus e que os homens e mulheres apenas podem ser “resgatados” dessa dívida por meio da fé.

<sup>70</sup> A ideia central da obra de David Graeber (2014) é questionar a noção do crédito ou da dívida como uma troca de valores equivalentes entre credores e devedores. O antropólogo argumenta que as relações de dívida são frequentemente usadas como formas de opressão e de controle e demonstra que a história da dívida é inseparável da história da violência: da violência que os credores infligem sobre os devedores, inclusive por meio da guerra.

imediatos –, a dívida que lhe é necessariamente contraparte é lida enquanto limitadora. Ainda, os motivos para o acesso ao crédito se assentam em uma plethora tão grande de justificativas que enquanto um instrumento à mão de um indivíduo, de um Estado, ou mesmo de um grupo privado (seja um banco, seja um agiota, seja uma entidade filantrópica, conforme detalharemos), o crédito apresenta grande flexibilidade. Essa flexibilidade – conforme buscaremos argumentar no próximo capítulo – conforma uma das vantagens do crédito enquanto um instrumento da política pública, mas pode ser também a base de seu poder subjetivo: o crédito, ao que aparenta, está por toda a parte, nas relações entre os Estados, entre as empresas, entre todos estes e os indivíduos e entre os indivíduos uns com os outros.

Tal onipresença torna ainda mais estranho o fato de o crédito ser um objeto tão pouco estudado pelas Ciências Sociais. A cultura popular, por outro lado, está repleta de exemplos destas dualidades e da pluralidade de sentidos à qual aludimos. Ao afirmar que as expressões artístico-culturais são um recurso para a resolução de problemas sociais, Yúdice (2013) percebe na prática dos artistas e das artistas uma dimensão que é política: para além de interpretar o mundo, a arte contribuiria para a redefinição das esferas da cidadania. Para o linguista, a cultura seria um meio possível para a abertura de espaços de representação cidadã, seja demandando inclusão social ou econômica, seja simplesmente evidenciando problemas negligenciados e que necessitariam de atenção pública. Partindo dele, foi interessante compreendermos o modo como as temáticas do crédito, da dívida, da exploração financeira e afins são representadas na cultura popular brasileira. Primeiro, porque logramos reunir um catálogo das distintas maneiras em que elas possivelmente se expressaram no imaginário do brasileiro e da brasileira (do eleitor e da eleitora) no Brasil do início dos anos 2000. Segundo, porque esse exercício nos auxiliou a melhor deciframos o modo como essas mesmas temáticas foram traduzidas por um partido político – o PT –, o qual compreendido enquanto receptáculo de demandas sociais, para serem, na sequência, traduzidos por um governo – o governo Lula (conforme abordaremos em nosso capítulo 03). Terceiro, e por fim, foi útil mantermos em mente que a adoção de uma das vertentes interpretativas não elimina as características e os desafios impostos pelas relações de crédito e endividamento apontados pelas demais, o que denota a complexidade de nosso objeto.

Fundamentalmente, foram três as matrizes interpretativas que detectamos em nosso recorrido pelo campo da cultura. A primeira, e mais recorrente, é a matriz *ética*, que explora a relação entre crédito e dívida por meio de chaves moralizantes. A segunda é a matriz da *necessidade*, que revela sobretudo os desafios impostos pela pobreza e a busca por soluções possíveis a problemas cotidianos. Finalmente, a terceira é a matriz do *crime*, que tem como alvo as atividades dos capitalistas e também dos emprestadores informais.

### *2.1.1 Brevemente: uma matriz que emerge da literatura internacional*

Foi no universo da “literatura ocidental” que encontramos uma primeira matriz interpretativa interessante em vista de nosso propósito, a qual será muitas vezes reinterpretada, inclusive no âmbito da literatura brasileira, conforme veremos. Na obra-prima da literatura italiana, Dante Alighieri desenha um inferno de nove círculos: quanto mais profundo o círculo, mais terrível o pecado cometido pelas almas que o habitam. O sétimo dos nove círculo de Alighieri estava reservado aos usurários.<sup>71</sup> Em uma época na qual, ainda com apoio da leitura de Graeber (2014), a autoridade religiosa regulava a vida econômica na Europa ocidental – desde a condução do comércio internacional até a organização dos mercados locais – havia um movimento de controle ou mesmo de proibição dos empréstimos realizados a juro. Há, para tanto, uma explicação “idealista” que se assenta no próprio texto bíblico. Em Levítico 25:35-37, deus instrui o povo de Israel a emprestar dinheiro aos necessitados, porém sem incorrer em vantagens: “se um dos seus irmãos empobrecer e não puder sustentar-se, ajude-o como se fosse um estrangeiro (...) não cobre dele juros nem ganho, mas tema o seu Deus”. Em Provérbios 22:7, encontramos inclusive uma advertência quanto aos perigos envolvidos nas relações de empréstimo, a qual – em linhas gerais – muito similar à relação proposta por Graeber (2014) entre violência e dívida: “O rico domina sobre os pobres, e quem toma emprestado é escravo de quem empresta”. Deste último emerge a possibilidade de que a dívida fosse mais pautada por relações sociais e políticas que por relações de fato financeiras.

Neste sétimo círculo do inferno de Alighieri habitavam as almas “violentas”, as quais se dividiam em três grupos, cada qual dividindo um mesmo território: aquelas almas que – em vida – teriam cometido crimes contra outros indivíduos, como os assassinos; aquelas que teriam cometido crimes contra si próprios, como os suicidas; e aquelas que cometeram crimes contra deus, a natureza e as artes: as criações divinas. Estas últimas estariam condenadas a vagar por um deserto estéril, improlífico, o exato oposto da natureza exuberante criada por deus, a qual – em vida – teriam negado. Os usurários lá estariam por terem explorado uma das criações de deus (os homens) por meio da cobrança de juros. Mas quando Dante indaga Virgílio porque os usurários lá se encontrariam, o poeta lhe responde com uma referência bíblica, “convém ao homem tirar da Natureza e de sua Arte os meios para a sua sobrevivência”: o usurário as teria ofendido ao ter optado por viver para o dinheiro. Tanto ganância como a exploração dos

---

<sup>71</sup> Dante Alighieri, *A Divina Comédia: Inferno*. Edição consultada: Editora 34 (2017).

homens, portanto, seriam os seus pecados. Esta primeira matriz chamaremos de *ética*, porque enquadra as relações de crédito e dívida a partir de chaves valorativas e moralistas.

Em uma outra obra clássica da literatura europeia, já três séculos mais tarde, um famoso agiota ocuparia a centralidade da trama em uma das peças mais controversas de Shakespeare.<sup>72</sup> Shylock, um agiota judeu, é em muitos trechos retratado de forma pejorativa enquanto usurário, ganancioso e malévolo.<sup>73</sup> A ação se organiza a partir de suas tentativas de cobrar a libra da própria carne que fora empenhada pelo personagem Antônio, um mercador cristão, como garantia em um contrato não-cumprido, revelando – nas entrelinhas da obra – a natureza sádica do agiota. Quando levado ao tribunal do Duque de Veneza, Shylock tenta – sem sucesso – contrapor o julgamento moral ao qual o submetiam os venezianos, ressaltando o conteúdo comercial do acordo que fora firmado:

- Que castigo tenho a temer, se mal algum eu faço? Possuí muitos escravos, que como asnos, cães e mulos tratais, e que em serviços empregais vis e abjetos, sob a escusa de os haverdes comprado. Já vos disse que os pusésseis, acaso, em liberdade? (...) de igual modo vos direi, em resposta, que essa libra de carne, que ora exijo, foi comprada muito caro; pertence-me; hei de tê-la. *Se esse direito me negardes fora com vossas leis! São fracos os decretos de Veneza* (O Mercador de Veneza, p.74. *Grifos da autora*).

Neste princípio de capitalismo, Shylock anuncia, portanto, um entendimento moderno de dívida, cuja lógica nos afasta de nossa primeira matriz interpretativa. As duas outras matrizes que encontramos – a matriz da *necessidade* e a matriz do *crime* – eventualmente emergem misturadas a argumentos morais, principalmente aquela que analisa a atividade dos capitalistas. Ambas assumem, no entanto, a relação entre devedor e credor não como um pecado, mas um contrato, embora sempre entre partes que são desiguais. O que as diferencia é o foco: a primeira dá ênfase aos tomadores(as), ao passo que a segunda, aos emprestadores(as).

### 2.1.2 O crédito e a dívida na cultura popular brasileira

As figuras da usura, da dívida e da agiotagem estão presentes na literatura brasileira em diversas facetas, igualmente revelando aspectos de nossa história e de nossas práticas culturais e econômicas. Encontramos relações de crédito e de endividamento retratadas no meio urbano

---

<sup>72</sup> William Shakespeare, O Mercador de Veneza. Edição consultada: Edições livre (2020).

<sup>73</sup> Algumas críticas à obra de Shakespeare pontuam seu caráter antissemita, principalmente em vista do uso frequente de referência a Shylock como um "cão judeu" ou um "rato judeu". Em seu clássico "A História do Medo no Ocidente", Jean Delumeau (2009) discute justamente essa associação entre os judeus e a usura durante a Idade Média europeia, da qual Shakespeare beberia. Em sua interpretação, os judeus não estavam submetidos às mesmas restrições impostas pela igreja católica e por isso se envolviam em atividades comerciais e financeiras, o que contribuiu para o estereótipo de que fossem gananciosos e avaros.

e no meio rural; crédito tomado fiado, “anotado” na vendinha, no bolicho, empréstimos recebidos de familiares, de patrões, de agiotas e de chefes políticos; tramas que envolvem créditos de pequena monta e empenho patrimonial: para compra de comida, mas também para a trambicagem. Há exemplos de violência moral – devedores “caloteiros”, “malandros”, “gaiatos” e “sem-vergonha” – e há incontáveis exemplos de violência econômica – contratos maliciosos e fraudulentos, cirandas financeiras e explorações de toda sorte.

Em “Vidas Secas”, clássico de Graciliano Ramos, Fabiano – um trabalhador rural famélico e miserável – é explorado por seu patrão, que o submete a uma ciranda de dívidas tanto fictícias como impagáveis: “*não podia dizer em voz alta que aquilo era um furto, mas era. Tomavam-lhe o gado quase de graça e ainda inventavam juro. Que juro! O que havia era safadeza*” (p.43).<sup>74</sup> Em outra obra do ilustre alagoano, o ambicioso Paulo Honório sonha em apossar-se da fazenda São Bernardo onde crescera e trabalhara “*ganhando cinco tostões por doze horas de serviço*” (p.11).<sup>75</sup> Para estabelecer-se, tomou um primeiro empréstimo de cem mil-réis a juros de 5% ao mês com Pereira – um agiota e chefe político local. Pagou os cem mil e – tendo conquistado a confiança do credor – tomou um segundo de duzentos mil-réis, desta vez a juros de 3,5%.<sup>76</sup> Tendo aprendido a manipular o dinheiro, conquistará a fazenda por meio de um esquema bem-elaborado de dívida, ao estimular o herdeiro do local, um jogador compulsivo, bêbado e mulherengo, a dever-lhe, sabendo que jamais o pagaria; expiado o prazo do empréstimo, toma-lhe a propriedade, cumprindo – enfim – seu propósito. De estrato muito mais humilde que o herdeiro da fazenda São Bernardo, em “O Tempo e o Vento”, de Érico Veríssimo, Pedro Terra também perderá a casa em que mora com a família para o agiota Aguinaldo Silva, imbuindo sua filha, Bibiana Terra, da missão de recuperá-la.<sup>77 78</sup>

Já em contexto urbano, em “Os Ratos”, de Dyonelio Machado, Naziazeno é um destes aflitos que perambula pelas ruas de Porto Alegre buscando meios para quitar sua dívida com o “leiloeiro”.<sup>79</sup> No célebre “O Cortiço”, de Aluísio de Azevedo, João Romão – um homem mesquinho e violento, cuja missão em vida é enriquecer a todo custo – explora os moradores

---

<sup>74</sup> Graciliano Ramos, Vidas Secas. Edição consultada: Record (1976).

<sup>75</sup> Graciliano Ramos, São Bernardo. Edição consultada: Record (2009).

<sup>76</sup> Os meios por meio dos quais Paulo Honório gradativamente ascende, antes de se tornar o proprietário da fazenda São Bernardo, envolvem – do mesmo modo – tramas com dívidas: “*A princípio o capital se desviava de mim, e persegui-o sem descanso, viajando pelo sertão, negociando com redes, gado, imagens, rosários, miudezas, ganhando aqui, perdendo ali, marchando no fiado, assinando letras, realizando operações embrulhadíssimas. Sofri sede e fome, dormi na areia dos rios secos, briguei com gente que fala aos berros e efetuei transações comerciais de armas engatilhadas*” (p.12).

<sup>77</sup> Érico Veríssimo, O Tempo e O Vento: o continente. Edição consultada: Companhia das Letras (2004).

<sup>78</sup> No caso da obra de Érico Veríssimo, agradeço a Alexandre Gastaud pela boa lembrança.

<sup>79</sup> Dyonelio Machado, Os Ratos. Edição consultada: Todavia (2022).

do cortiço que administra, acumulando as funções de locatário, patrão, comerciante e agiota.<sup>80</sup> Este último personagem remete a um entendimento aqui já expresso de que a dívida poderia configurar tanto uma relação financeira, quanto uma relação social e política: no caso, uma relação de “compadrio”, de “afilhadismo”, ou de uso de influência e poder (neste exemplo: econômico) para a obtenção de benefícios particulares.<sup>81</sup> Fazemos referência, portanto, a uma longa tradição brasileira de propositalmente confundir negócios com relações pessoais, tradição na qual um “adiantamento” ou uma venda “a prazo” se equivaleriam a uma dívida “moral” para com o credor: a um favor a ser retribuído. Em um contexto no qual o sistema bancário brasileiro apenas emprestava aos mais afortunados, conforme veremos neste capítulo, quem verificou a ocorrência dessa rede baseada em prestígio, em acesso aos bancos e em consequente formação de lealdades foi Victor Nunes Leal (2012), em um clássico das Ciências Sociais brasileiras.<sup>82</sup>

Distantes de líderes patrimonialistas, de “pecadores” ou de “foras da lei” são os personagens retratados por Oswald de Andrade em “O Rei da Vela”: os agiotas oswaldianos são capitalistas, certamente ambiciosos, porém não malévolos (como é pintado Shylock), em trama organizada a partir da sobreposição de uma série de relações de endividamento: entre indivíduos, entre classes sociais e entre o Brasil e os mercados internacionais.<sup>83</sup> Abelardo & Abelardo é um escritório de usura; Abelardo I é um agiota que está de casamento marcado com a filha de uma família quatrocentona arruinada por seus próprios credores, havendo – portanto – uma circularidade na história contada da decadência, da emergência e do entrelaçamento das classes dominantes brasileiras; a noiva é amante de um estadunidense do qual o noivo é assumidamente lacaio: uma metáfora da posição do país frente à dívida externa.<sup>84</sup> Já Abelardo II é um agiota que se diz socialista até que enriquece roubando de seu sócio: nesse caso, os personagens não precisam ter nomes distintos, pois – ao final – tornam-se um único.

---

<sup>80</sup> Aluísio de Azevedo, *O Cortiço*. Edição consultada: Objetivo (2019).

<sup>81</sup> Em “Cidadania no Brasil: o longo caminho”, José Murilo de Carvalho (2021) discute o compadrio como uma das principais formas de organização social no Brasil, na qual os indivíduos se agrupam em redes de lealdade pessoal e favores mútuos. Em sua análise, o compadrio dificultaria a formação de instituições robustas e a promoção da igualdade social.

<sup>82</sup> Segundo o autor: “No meio rural, é o proprietário de terra ou ado quem tem meios de obter financiamentos. Para isso concorre muito seu prestígio político, pelas notórias ligações com nossos bancos (...) o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitos. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece” (LEAL, 2012, p. 46–47).

<sup>83</sup> Oswald de Andrade, *O Rei da Vela*. Edição consultada: Companhia das Letras (2021).

<sup>84</sup> Abelardo II comenta sobre a dívida brasileira com a Inglaterra, ao que Abelardo I reage: “Compromisso é compromisso! Os países inferiores têm que trabalhar para os países superiores como os pobres trabalham para os ricos. Você acredita que New York teria aquelas babéis vivas de arranha-céus e as vinte mil pernas mais bonitas da Terra se não se trabalhasse para Wall Street de Ribeirão Preto a Cingapura, de Manaus à Libéria? Eu sei que sou um simples feitor do capital estrangeiro. Um lacaio, se quiserem! Mas não me queixo. É por isso que possuo uma lancha, uma ilha e você...” (p.36).

O escritório de usura emprestava a juros altíssimos (entre 5% e 10% ao mês) aos excluídos do sistema financeiro, embora também aos homens “em ascensão”, aos funcionários públicos e até aos bicheiros, sem distinções; em qualquer dos casos, cobrava impiedosamente, de modo a garantir o máximo de extração financeira possível: afinal, Abelardo I há pouco comprara uma ilha na Guanabara para casar-se com sua noiva aristocrata. Nas primeiras linhas, adentra ao escritório Manoel Pitanga de Moraes – funcionário da Estrada de Ferro Sorocabana –, que havia contraído um empréstimo de um conto de réis para pagar pelo parto de sua filha. Logo após o nascimento, sem sorte, fora demitido. O homem já havia devolvido mais de dois contos e quinhentos para os Abelardos (ou seja, mais que o dobro do valor originalmente emprestado), mas subsistiam parcelas em aberto, as quais não eram quitadas há dois meses. Manoel Pitanga de Moraes buscava, portanto, um acordo com seus agiotas, uma pequena redução no capital, de modo a quitar definitivamente a dívida contraída:

**O Cliente** (...) a minha situação é triste...Não tenho culpa de ter sido dispensado (...) Não ponho minha filhinha na escola porque não posso comprar sapatos para ela. Não hei de morrer de fome também. Às vezes não temos o que comer em casa. Minha mulher agora caiu doente. No entanto, sou um homem habilitado (...) eu já paguei mais do que o dobro do que levei daqui...

**Abelardo I** Me diga uma coisa, seu Pitanga. Fui eu quem fui procurá-lo para assinar este papagaio? Foi o meu automóvel que parou diante do seu casebre para pedir que aceitasse o meu dinheiro? (...) Suma-se daqui! Saia ou chamo a polícia. É só dar o sinal de crime neste aparelho. A polícia ainda existe...

**O Cliente** Para defender os capitalistas! E os seus crimes!

**Abelardo I** Para defender o meu dinheiro. Será executado hoje mesmo. (*toca a campainha*) Abelardo! Dê ordens para executá-lo! Rua! Vamos. Fuzile-o. É o sistema da casa (p. 17-18).

Não havia mais nada a extrair de um pai desempregado, de modo que a solução mais eficiente para os agiotas seria a execução da dívida, independente das justificativas do devedor ou das necessidades de sua família. O discurso sobre o contrato apenas ensaiado por Shylock frente ao duque de Veneza já estava plenamente estabelecido no Brasil de 1930: desta vez, contudo, os agiotas não cobravam do Estado que as leis fossem cumpridas, mas garantiam ao seu cliente inadimplente – e de maneira crível – que a polícia os defenderia dentro da ordem legal. Abelardo I demonstrava possuir alguma consciência crítica do papel que desempenhava no capitalismo brasileiro: quando Manoel Pitanga de Moraes deixa a sala, o agiota pede ao seu sócio: “não me traga mais pais que não podem comprar sapatos para os filhos...” (p.19). O tom da obra é tragicômico e ressalta, nesta cena, a segunda matriz interpretativa detectada pela pesquisa, a qual não é de modo algum moralizante, nem em relação ao credor, nem em relação ao tomador, revelando as necessidades e, principalmente, a vulnerabilidade econômica de grande contingente de brasileiras e brasileiros. Entre decisões de protesto, de penhora e de

reforma, os dois Abelardos debatem – na sequência da cena – o caso do empresário Carmo Belatine, imigrante e dono de uma promissora fábrica de salsichas:

**Abelardo I** Bem. Tome nota. Emprestamos enquanto os pequenos estudarem. Quando as filhas começarem o serviço militar nas *garçonnières*, e o pequeno tiver barata, e Madame souber se vestir, emprestaremos então de preferência à costureira de Madame. O velho terá mudado de nível. Possuirá automóvel, casa no Jardim América. Cessaremos pouco a pouco o crédito. Nem mais um papagaio! Ele virá aqui caucionar os títulos dos comerciantes a quem fornece. Executarei tudo um dia. Levarei a fábrica, os capitais imobilizados e o ferro-velho à praça.

**Abelardo II** E a mulher dirá que foram os operários que os arruinaram (p.26).

No caso do capitalista em ascensão, o plano dos credores envolvia um relacionamento de longo-prazo, cujo desenlace aguardaria o ponto em que – novamente – a máxima extração financeira fosse atingida. Aqui, revela-se nossa terceira matriz interpretativa, na qual não estão mais em foco as necessidades dos tomadores vulneráveis, mas as trapaças e as artimanhas dos capitalistas. Neste ponto da história, o que o “Rei da Vela” nos indica é que nenhum extrato social escaparia ao capitalista “agiotizado” brasileiro: o qual não mais um pecador, como na Divina Comédia, mas ainda um explorador; e, desta vez, sob o amparo do Estado.

Além da literatura, outro espaço de representação das temáticas que nos interessam foi a música, que – não raro – é uma das primeiras arenas onde a batalha de artistas por reconhecimento descrita por George Yúdice (2013) se desenvolve. Essa batalha se observa no Brasil desde o maxixe – que representa a primeira entrada na cidadania cultural brasileira das massas afrodescendentes urbanizadas, com grande influência sobre os demais gênero –, passando pela polca, que aproximou os salões das elites brasileiras e também os ritmos afro-atlânticos dos salões europeus, chegando até a MPB em seu grito contra a ditadura militar, em uma primeira associação forte entre o posicionamento político-ideológico de um grupo de artistas e um gênero musical específico (AVELAR; DUNN, 2011).<sup>85</sup>

As temáticas do crédito e da dívida – mais uma vez – surgem em representações diversas, todas mais ou menos reveladoras: seja de um sentido ético da dupla, que está presente em nossa primeira matriz, seja de um sentido mais propriamente social ou político, presente em nossas segunda e terceira matrizes interpretativas. No primeiro caso, no universo das músicas românticas, a “dívida” sempre emerge enquanto uma promessa de amor, a qual, evidentemente, deve ser “paga” para que o romance se realize. Enquanto apenas uma promessa, contudo, estas construções estão normalmente carregadas de um sentido de desilusão ou de decepção amorosa;

---

<sup>85</sup> Segundo Avelar e Dunn (2011), mesmo os gêneros aparentemente mais “apolítico” da música brasileira tem um papel em definir como os sujeitos se situam politicamente no país: “*from romantic ballads to popularesque accordion-based dance music to new electronic, hybrid forms, popular music has been inherent in the struggles around who gets to count as a citizen in Brazil and how*” (p.6).

mais importante: não é raro que exista igualmente uma noção ética de que, uma vez que houve a promessa por parte de um dos amantes, é moralmente correto que o romance se cumpra; talvez por isso a “dívida” sirva tão recorrentemente enquanto analogia.

Embora tenha muitas subcategorias, a música sertaneja é caracterizada por letras que retratam a vida no campo, as tradições e costumes sertanejos, mas também o amor, as paixões e o sofrimento romântico. De uma das duplas sertanejas mais conhecidas do Brasil, uma canção é exemplar. Em “Ilusão Perdida”, de Milionário e José Rico, o personagem adverte que irá deixar o bairro onde vive, mas que não deixará dívidas, para que ninguém possa difamá-lo, e que tampouco as levará consigo. Quando efetua as suas cobranças, no entanto, uma moça que lhe prometera um beijo não cumpriu com sua palavra: *Ela não deve se fazer de esquecida / Porque promessa é dívida / Ela tem que compreender / Não interessa se com outro ela namora / Eu só sei que vou agora e preciso receber*. Há nesta canção dois indicativos do sentido ético das relações da dívida: a vizinhança comentaria com desprezo caso o personagem se esquivasse de seus compromissos financeiros e a moça precisaria quitá-los mesmo que, já comprometida com outro, não estivesse romanticamente interessada no rapaz que parte. No caso da moça, não importariam as suas justificativas, ainda que – como resultado do “pagamento” – ela incorresse em um outro problema ético: a infidelidade. A própria fórmula “promessa é dívida” utilizada na canção indica a moralização desta figura no imaginário popular brasileiro.

Duas canções bastante mais antigas utilizam a mesma expressão “põe a roupa no penhor” para sugerir nossa segunda matriz interpretativa, a matriz da necessidade. A penhora é a dotação de crédito a partir de uma tecnologia que contorna a inadimplência: a retenção de um bem por parte do credor, ou seja, uma consignação mobiliária ou patrimonial. É uma forma muito antiga de empréstimo no Brasil, estabelecida ainda no Império, e que remete às origens da atual Caixa Econômica Federal (CEF). Por meio de um decreto de Dom Pedro II datado de 12 de janeiro de 1861, autorizava-se a criação de uma “Caixa Econômica da Corte” e de um “Monte de Socorro da Corte” – o famoso “penhor” – justamente para socorrer as classes mais vulneráveis em quaisquer eventualidades financeiras. As primeiras contas poupança da CEF, pretendiam ainda auxiliar escravos e escravas na compra de suas alforrias. O Monte de Socorro também concorria para a eliminação das “casas de prego”, dos “macacos” ou dos “belchiores”: instituições privadas que já atuavam com esta mesma tecnologia visando o mesmo público-alvo, embora cobrando juros indiscriminados e atuando sem qualquer regulamentação (BUENO, 2010). Em reportagem do jornal O Globo, que resgata textos mais antigos do mesmo periódico, comenta-se que – se atualmente a CEF aceita apenas a penhora de metais nobres e objetos de alto valor – nos anos 1930 era comum que as pessoas penhorassem até peças de

roupa: inclusive roupas íntimas constavam na lista de penhores do banco. Em 1976, segundo o jornal: “de presas de elefante a motocicletas, secadores de cabelo, bicicletas, rádios gravadores, pianos e estatuetas até de santo” constavam entre os itens penhorados (BLOWER, 2015).

As duas canções referidas dão o mesmo sentido de “necessidade” à expressão. Em uma rancheira composta pelo maestro Georges Moran e pelo compositor Oswaldo Santiago, gravada em 1940,<sup>86</sup> um “brasileiro apaixonado”, mas que não tem “nota”, anuncia à Dona Carlota que deseja se casar com a sua filha, mesmo acreditando ser “besteira” firmar casamento com um sujeito que não pudesse sustentar uma família. Mas o brasileiro apaixonado *Vira até trabalhador / Deixa o violão de lado / Põe a roupa no penhor*. Nos diz a canção, portanto, que – para poder se casar – o sujeito pobre, mas apaixonado, se dispõe a trabalhar e se dispõe também a fazer dívidas. Já em uma marchinha/samba de Patrício Teixeira de 1937, o personagem – que se sacrifica “no batente noite e dia” – se relaciona com alguém que gasta no jogo as suas economias; então adverte: *Trabalhei o ano inteiro para arranjar o capital / Dei de tudo que eu podia e tu fostes desleal / Mas antes que seja tarde, vou parar com esse amor / Se quiseres mais dinheiro, põe a roupa no penhor*. O personagem sugere, portanto, que o relacionamento está terminado e que – desta vez – o ex-cônjuge terá de penhorar suas roupas para seguir jogando. Há, nesta última canção, uma outra dimensão de moralidade importante: a de que seria imoral perder o dinheiro “honesto”, proveniente do trabalho, com jogatinas.

O sambista Patrício Teixeira fazia serenatas na Praça Onze, no Rio de Janeiro, onde o samba moderno teria nascido no início do século XX. No princípio, havia uma distinção entre o samba de “asfalto”, interpretado pelos artistas dos bairros, normalmente provenientes das classes médias, como Noel Rosa, e o samba de “morro”, identificado com os “bamba” ou com os “malandros”, mais bem relacionado às classes populares cariocas (AVELAR; DUNN, 2011).<sup>87</sup> Bezerra da Silva seria um legítimo representante desta segunda vertente, conhecido como o inventor do “sambandido” que a radicalizaria e faria com que Bezerra, diversas vezes, fosse denunciado enquanto apologista do crime. Em realidade, o sambista cantava sobre a favela tal como ela se apresentava: inóspita, machista e cruzada em violências (VIANNA, 1998). A violência não era justificada em suas canções; quanto a ela, não havia qualquer fascínio. Em “Partideiro sem nó na garganta” o próprio artista se defende dos críticos: *Dizem que sou malandro, cantor de bandido / e até revoltado / porque canto a realidade de um povo*

---

<sup>86</sup> Gravada em disco e interpretada por Alvarenga e Ranchinho. Partitura disponível em: [https://acervo.casadochoro.com.br/files/uploads/scores/score\\_14500.pdf](https://acervo.casadochoro.com.br/files/uploads/scores/score_14500.pdf)

<sup>87</sup> Durante a Era Vargas, segundo Avelar e Dunn (2011), o Estado teria empreendido diversas tentativas de censura aos sambistas populares e encorajado à rejeição ao etos do sambista “malandro”. Muitos compositores criaram versões de samba “regenerado”, que o patriotismo e valores relacionados à família e ao trabalho.

*faminto e marginalizado*. Suas letras, muitas vezes biográficas, estão repletas de tipos periféricos, na maioria dos casos em tom de denúncia social: camelôs, traficantes, macumbeiros, desempregados, bicheiros, corruptos e – obviamente – agiotas, aqueles de tipo capitalista, de tipo patrimonialista e de tipo apenas “trambiqueiro”. Nossas três matrizes interpretativas, neste caso, aparecem misturadas: há (i) a moralidade popular, combinada ao terreno (ii) da necessidade dos mais pobres e (iii) dos crimes praticados pelos poderosos.

Bezerra da Silva teria dado voz aos desafios e às demandas das classes dissociadas, excluídas e marginalizadas, abrindo espaços para a sua representação cidadã, nos termos de George Yúdice (2013). Em “Fui obrigado a chorar”, o próprio sambista chora pela morte de um amigo para quem havia emprestado dinheiro; a família – em irônica indiferença – lhe diz que cobrasse do defunto. Entrando no cemitério: *Uma voz me chamou do outro lado (oh Bezerra) / Era a alma do falecido / Querendo mais um troco emprestado (eu disse: assim é demais!)*. Anos depois, essa música inspiraria Tonho Crocco, da banda gaúcha Ultramen, a compor “Dívida”, já em formato de samba-rock e repleta da moralidade já discutida: *Um homem com palavra é um homem da verdade / É requisito básico para personalidade / Não importa a idade, a cidade ou a nação / (...) / A taxa é zero, o juro é alto, vamos conversar / Ressarcimento, o pagamento, vamos negociar / Aquela dívida de uns anos atrás está bem viva / Você não lembra mais*.

Em “O Trambiqueiro”, Bezerra da Silva novamente reclama que lhe paguem: *Paga meu dinheiro, caloteiro, paga / Paga meu dinheiro / Toma vergonha na cara / Deixa de ser trambiqueiro / (...) / Emprestado tem que devolver / Não dou dinheiro a mulher / Por que daria a você?* Ao final da letra, o sambista ameaça acertar a contenda “no cacete” ou “na delegacia”: como fariam os Abelardos de Oswald de Andrade. Em “A gíria é cultura do povo”, canção na qual pretende afirmar que a língua informal – do asfalto ou do morro – é a representação da cultura: *Caloteiro, carne de peçoço, “vagabau” / Tô legal de você sete-um, gbo, cara de pau*. Já em “Quando o morcego doar sangue”, Bezerra expressa sua desilusão com a política enquanto veículo para a mudança social. O Brasil apenas sairia “dessa baderna”, na qual a vida custa “os olhos da cara e não temos dinheiro para comprar”, quando “o morcego doar sangue”: *O povo nunca tem razão, estando bom ou ruim o clima / Somente quem está por cima é a tal dívida externa / E o malandro que faz aquele empréstimo / E leva os vinte por cento dela para tirar!* Em seu “Brasil dos Bancos”, Costa (2014) nos ensina que havia no Brasil dois tipos de dinheiro, “dinheiro do rico” e “dinheiro do pobre”: o primeiro estava bem protegido nos bancos e recebia juros; o segundo dormia ao relento e pagava taxas extorsivas nas praças; a esta diferença que Bezerra parece se referir. Finalmente, “Candidato Caô Caô” foi inspirada no calote que um político deu em um grupo de capoeira que ele próprio contratara para se promover

eleitoralmente no morro, evidenciando a vulnerabilidade econômica e social dos trabalhadores frente aos poderosos: *Ele subiu o morro sem gravata / Dizendo que gostava da raça / (...) / Hoje ele pede seu voto / Amanhã manda a polícia lhe bater, podes crer.*

Não é necessário recorrermos todos os exemplos da música e da literatura brasileira, que são muitos. Para fins desta pesquisa, é suficientemente reveladora a conclusão de que os problemas da agiotagem, do crédito e do endividamento estiveram – e ainda estão – muito bem assentados no imaginário popular brasileiro, embora as Ciências Sociais tenham pouco a dizer sobre o assunto. Ainda, quando detalharmos os dados sobre o mercado creditício no Brasil, discutiremos que economistas no início dos anos 2000 debatiam o pequeno volume de crédito privado no Brasil baseando-se no volume de operações formais. Essas operações não estavam, até então, disponíveis à maioria dos brasileiros e brasileiras, que acessava outros mercados desconsiderados pelas analistas econômicas, mas que existiam. Finalmente, as três matrizes interpretativas para as relações de crédito e dívida identificadas – a matriz ética; a matriz da necessidade; e a matriz do crime – nos auxiliarão a melhor compreendermos – já no capítulo 03 – as justificativas dadas na proposição das políticas de crédito ao consumo no início do primeiro governo Lula, assim como os debates que se seguirão à implementação. Por exemplo, as teses do “PT neoliberal” que revisamos no capítulo anterior são férteis tanto da dimensão moralizante do crédito quanto da dimensão crítica ao empresariado financeiro e seus métodos, embora normalmente silenciem no que diz respeito à dimensão das necessidades dos brasileiros e brasileiras mais pobres quando recorrem ao endividamento.

## **2.2 A dialética de outros malandros: uma incursão sobre a agiotagem brasileira**

A atividade da agiotagem está descrita em nossas músicas e em nossa literatura, compondo – portanto – o imaginário popular nacional do mesmo modo como descrevendo uma realidade brasileira concreta. No âmbito da cultura, encontramos a agiotagem representada por meio da matriz do crime – sejam os crimes de agiotas de tipo capitalista, sejam de agiotas de tipo patrimonialista – mas também por meio da matriz da necessidade: lembremos de Manoel Pitanga de Moraes, o pai da menina sem sapatos de Oswald de Andrade. Ainda, por uma mistura destas, em uma dialética proposta por Bezerra da Silva. Ao mesmo tempo, foi muito difícil encontrarmos estudos acadêmicos que se voltassem a analisar o tema. Nas Ciências Sociais, encontramos apenas algumas citações marginais; as Ciências Econômicas, por outro lado, estão quase que inteiramente voltadas à economia “formal”.

Nosso objetivo neste capítulo é retratar os modos por meio dos quais os mais pobres acessavam empréstimos no Brasil antes da implementação do que chamaremos mais adiante de “arranjo lulista” de crédito ao consumo, de modo a documentar o contexto de sua proposição. Neste caso, o mercado informal de empréstimos era um dos objetos mais premente de pesquisa. Em vista da carência de outras fontes, nossa documentação para esta seção esteve restrita a notícias coletadas junto a jornais e algumas entrevistas realizadas – via de regra – com dirigentes sindicais. Em vista da importância da agiotagem, no entanto, ao longo de todo esforço de tese buscamos contato com trabalhadores e trabalhadoras que tivessem se endividado com agiotas.<sup>88</sup> Ao coletar seus relatos, imaginávamos reunir pistas mais concretas quanto aos métodos utilizados neste mercado “paralelo” de crédito. Não tivemos sucesso, mesmo tratando-se de entrevistas acadêmicas e sob a promessa de anonimidade. Nos foi dito que muitos dos que se endividavam não contavam nem mesmo às próprias famílias; sendo assim, por que nos contariam? A nossa primeira matriz interpretativa, na qual as relações de dívida são moralizadas, já nos remetia à vergonha em assumir esse tipo de endividamento.

Em uma análise do mercado bancário brasileiro realizado pouco após a introdução das políticas de ampliação do crédito implementadas pelo governo Lula, Soares e Sobrinho (2008) concluíram que os bancos comerciais tradicionais incluíam entre seus clientes indivíduos que recebessem a partir de 5 salários-mínimos, o que correspondia a mil e quinhentos reais em valores de 2005. Mesmo estes, no entanto, poderiam ter dificuldades em acessar os serviços bancários. Para a abertura de uma simples caderneta de poupança, por exemplo, considerada um produto de entrada no sistema financeiro, os bancos brasileiros cobravam depósitos iniciais que podiam chegar a dois mil reais, a depender da instituição e da agência. Paradoxalmente, nas regiões mais pobres das cidades brasileiras se demandavam os valores mais altos; nos anos 1990, os mais elevados eram verificados em um banco público (O ESTADO DE S. PAULO, 1996).<sup>89</sup> Já uma clientela segura para a outorga de empréstimos – que, diferentemente de uma conta poupança envolvem o risco de que a instituição bancária incorra em perdas, conforme já detalhamos – recebia no mínimo 10 salários-mínimos, o que correspondia a três mil reais em 2005: uma faixa de renda na qual se encontrava apenas 3% da população brasileira.

No início dos anos 2000, emprestar aos mais pobres não era, portanto, uma atividade que interessasse aos banqueiros brasileiros, em particular devido aos riscos envolvidos nas

---

<sup>88</sup> Para contatar esses trabalhadores e trabalhadoras, tivemos apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

<sup>89</sup> Na agência do banco Bradesco de Perdizes, bairro de classe média de São Paulo, se pedia R\$ 50,00 em depósito inicial para a abertura de poupança em 1996. Já na agência de Ermelino Matarazzo, bairro pobre da zona leste paulistana, pedia-se R\$ 100,00. O incrível valor de R\$ 2.000,00 – por inverossímil que pareça – era demandado neste mesmo bairro Ermelino Matarazzo pelo Banco do Brasil (O ESTADO DE S. PAULO, 1996).

operações, mas também devido ao custo da infraestrutura necessária para acessar um público que, em realidade, não se provava lucrativo. Aqueles brasileiros e brasileiras que viviam da informalidade, como os camelôs, as quitandeiras e os artesãos, não tinham como comprovar renda conforme as exigências aplicadas pelos bancos tradicionais no período; ainda, indivíduos que morassem em favelas ou em zonas irregulares não tinham nem mesmo como comprovar residência para que firmassem os contratos de empréstimo. O mercado financeiro – portanto – mantinha-se altamente restritivo e seletivo. Aos banqueiros apresentava-se muito mais atrativo “lucrar” com a inflação ou investir em dívida pública que emprestar aos pobres.

<p><b>CRÉDITOS E SERVIÇOS FINANCEIROS</b></p>	<p>cional? Crédito rápido, sem burocracia. 822-6109</p>
<p><b>CRÉDITO PESSOAL</b> Liberação Imediata Sem Intermediário <b>KAYSSER LOCAL</b> Em São Paulo R. 7 de Abril, 87 - 10º andar <b>256-7099</b> Em São. André atendimento ativado aos Sábados R. José Caballero, 85 - 6º and (Em frente ao Fórum) <b>412-5499</b></p>	<p><b>Dinheiro</b> Juros baixos parc. até 24x. Assal. Auton. Asses. junto finan. c/ou/ ch. a partir de \$500 F. 230-6756</p>
<p><b>Ações</b> 222-7207-8139/223-0688 Tele- gram/Teleesp/PT Exp 98/97 e ou- tras. PG à venda. Governos e q- niferia de bolsa e corretoras. <b>Assessoria Créd</b></p>	<p><b>Dinheiro no Ato</b> 11,30%/mês Taxa Fixa Em apenas 20 minutos. Ligue e confirme seu crédito pelos Fones 222-7728 ou 220-5797</p>
	<p><b>Dinheiro</b> Para salarados, autônomos, co- mérciantes e micro-empresários. F. 3641-4886/3106-1544</p>
	<p><b>Dinheiro</b> Tem Cartão Nac./Intern. Crédito a/burocr em apenas 20 min. 12x p/pagar a domic. 820-8068</p>
	<p><b>Dinheiro X Fone</b> É você continua c/ seu fone. Faci- lidade 10 cheques. Com garantia e segurança total. At. a domicílio Fones 8950-9422/6950-0664</p>
	<p><b>Dinheiro X Fone</b> Refinancia s/ fone continua c/ ele dinheiro no ato até 12 fizes c/ bo- leto 1º pagto após 38 F. 820-5979</p>
	<p><b>Dinheiro X Cheque</b> Banco até 12x de \$800 a \$ 15.000 Func. publ. - empresários, assal. prof. liberal F. 8953-8940</p>
	<p><b>Dinheiro X Fone</b> Refin. s/ fone dinheiro no ato até 12 fizes c/ boleto. 1º pagto após 35 dias. F. 822-0892/866-3596</p>
	<p><b>Dívida</b> 272-0639/6163-8908 parcelam. de Cartão Cred./Agotar Banco Até 48x Judicial Defesa-se</p>

Figura 4: Classificados do jornal Folha de S. Paulo revelando oferta de crédito informal (29 de setembro de 1998, p.7).

A necessidade de crédito, contudo, seja para a compra de pequenos eletrodomésticos, seja para a aquisição da casa própria ou simplesmente para a compra de materiais de construção, é perene. No capítulo 04 veremos que ricos e pobres de igual modo acessam empréstimos, embora possam diferir as formas e o custo em acessá-los. Se não havia crédito formal no âmbito dos bancos comerciais e das “financeiras”, restava recorrer à família, aos amigos ou à informalidade – no seio da qual a maioria destes indivíduos já habitava. Se estivéssemos no

Brasil dos anos 1990, um curto passeio pela rua São Bento, no centro de São Paulo, ou pela rua Borges de Medeiros, no centro de Porto Alegre, seria suficiente para cruzarmos por uma multidude de pequenos escritórios, na porta dos quais indivíduos em coletes amarelos ofereciam “venda de dinheiro” em cartazes de papelão. Se abríssemos as páginas de classificados de qualquer jornal – por exemplo – os classificados da Folha de S. Paulo, conforme a Figura 04 – encontraríamos com facilidade ofertas de crédito produtivo ou de crédito pessoal (leia-se: de crédito para consumo livre), com ou sem garantias, com ou sem fiador e ainda com condições atrativas de parcelamento; sem burocracia, sem consulta ao SPC ou Serasa.

Mas ao falarmos sobre este mercado informal de empréstimos, alguns esclarecimentos iniciais se fazem necessários. A agiotagem não deve ser confundida com a usura, embora possa haver sobreposição entre uma e outra. A usura refere-se à cobrança indevida de juros. Desde o governo Vargas este limite esteve fixado em 12% a.a., tendo sido posteriormente previsto – neste mesmo patamar – no artigo 192 da Constituição Federal de 1988, ainda que o dispositivo jamais tenha sido regulamentado. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), por exemplo, era contrário à fixação de um teto máximo aos juros e atuou, seja enquanto deputado constituinte seja enquanto presidente da República, para evitá-la, pois argumentava que este tipo de artifício geraria “fuga de capitais” do país (SAMARCO, 1995). Qualquer controle do juro era igualmente contrário ao interesse dos banqueiros, conforme veremos na última seção deste capítulo. Esse limite de 12% a.a. era seguidamente burlado pelos próprios entes do Sistema Financeiro Nacional (SFN), com especial ênfase para as “financeiras”. O era também pelas ONGs que ofertavam microcrédito, as quais debateremos na sequência desta seção. Já a agiotagem faz referência simplesmente à prática de prover empréstimos a juros sem que se esteja devidamente habilitado pelo Banco Central, independente do patamar cobrado.

Os pequenos escritórios que encontraríamos caminhando pelas ruas São Bento e Borges de Medeiros eram certamente escritórios de agiotagem. Estes, contudo, ainda compunham um segmento mais ou menos visível do mercado informal de empréstimos. Configura igualmente agiotagem que empresários – por exemplo – que possuam excesso de capital o utilizem para realizar empréstimos sob juros: algo que era comum no Brasil (e talvez ainda seja) em imobiliárias, em lojas de revenda de automóveis e até em casas de câmbio. Também configura agiotagem que funcionários de uma determinada empresa ou repartição pública ofereçam empréstimos aos seus colegas recolhendo lucros, o que era também uma prática corriqueira – conforme detalharemos.<sup>90</sup> Nenhuma destas práticas, no entanto, é facilmente observável: estão

---

<sup>90</sup> Em 2018, foi autorizado no Brasil o funcionamento das Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), conhecidas como *peer-to-peer lending*, que trabalham na intermediação de empréstimos entre pessoas

ainda mais submersas que os escritórios, cujas operações não constam nos dados tabulados pelo Banco Central. No Brasil, a agiotagem também esteve fortemente associada ao jogo do bicho. Hoje, sabe-se que a milícia carioca faz da agiotagem uma de suas múltiplas fontes de receita.

Mesmo que tratemos de conceitos distintos, a cobrança de juros excessivos era uma característica da atividade dos agiotas brasileiros. Em nossa Figura 04, na segunda propaganda da coluna da direita, divulgava-se abertamente juros superiores ao legalmente permitido em um dos jornais de maior circulação do país. Desde 1995, a Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac) realiza uma pesquisa sobre juros no Brasil. Em estudo publicado no ano 2000, os pesquisadores da Anefac ligaram para cinquenta destes agiotas que anunciavam em jornais, fingindo serem potenciais clientes.<sup>91</sup> Seu objetivo era calcular a taxa média de juros cobrada no segmento. O resultado: de 14,5% a 35,04% ao mês, o que corresponde a 407,44% e 3.577,47% ao ano (juros, aliás, muito superiores aos praticados pelo escritório de usura Abelardo & Abelardo, demonstrando que Oswald de Andrade menosprezara a capacidade de extração financeira de seu objeto literário). Miguel José Ribeiro era diretor executivo de estudos e pesquisas da Anefac à época e foi entrevistado para esta tese. Ele nos detalhou que quando sua equipe ligava para os escritórios, a taxa de juros anunciada pelo atendente era distinta da taxa de juros efetiva para o empréstimo, a qual calculada pelos pesquisadores a partir das informações fornecidas quanto aos prazos e ao valor das parcelas. Ademais, cobrava-se para fazer o cadastro dos clientes: uma taxa extra que chegava a R\$100.

Essas práticas denotam a má fé na entrega de um serviço que é voltado aos excluídos do mercado financeiro formal – via de regra, aos mais pobres, os quais, de qualquer modo, não tinham alternativas quando precisavam acessar empréstimos – ou àqueles que esgotaram as suas possibilidades de crédito legal, que estavam, portanto, “negativados”. Enquanto o diretor da Anefac nos contava sobre o público-alvo sobre o qual se ancorava o mercado da agiotagem, lembrávamos de Naziazeno, em “Os Ratos”, vagando aflito pelas ruas de Porto Alegre:

Quando a pessoa está desesperada, é isso que ela faz: ela vai para todo lugar [procurando crédito]. Se alguém dissesse para essa pessoa que ela pegaria emprestado mil reais, mas pagaria cinco mil, não adiantaria, pois ela enxerga seu problema de uma outra forma: “se eu não pagar o aluguel hoje, eu serei despejado de minha casa”. Ela não se dá conta de que não conseguirá pagar a dívida (...) as taxas de juros eram tão altas para esse público, que se fossem pagos dois meses, três meses daquele empréstimo, já se conseguiria pagar o que deu o agiota (RIBEIRO, 2021, 33’53).

---

físicas, com a cobrança de juros, o que antes seria considerado agiotagem. A fiscalização destas instituições está à cargo do Banco Central.

<sup>91</sup> A pesquisa teve como escopo territorial cinco capitais brasileiras: Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis e São Paulo.

Esse mercado dos escritórios de agiotagem atendia cerca de 2 milhões de brasileiros e brasileiras segundo a Anefac, uma estimativa que é seguramente subestimada. Contudo, apenas para se ter uma dimensão deste universo: dados do Banco Central de 2023 demonstram que esse número seria superior ao número total de clientes atendidos pelo conglomerado Agibank, o qual possui 882 lojas distribuídas por todo o Brasil.<sup>92</sup> Mas além desta pesquisa da Anefac, como dissemos, são poucas as informações disponíveis sobre tal atividade. O que nos levou, nesta tese, a coletar notícias publicadas em jornais e revistas. Utilizando os termos “agiota” e “agiotagem”, encontramos 2.977 resultados entre 1921 e abril de 2023 no acervo da Folha de S. Paulo. Ao aplicarmos o escopo de dez anos – entre 1 de janeiro de 1998 e 1 de janeiro de 2007 –, foram 542 os resultados encontrados, os quais analisamos um a um. Essa escolha metodológica teve como objetivo manter o ano de posse no presidente Lula na metade da distribuição temporal, de modo a possibilitar a análise de possíveis mudanças no mercado. Do mesmo modo, objetivou manter as nossas observações o mais próximo possível da realidade que seria enfrentada pelo petista. Além dos muitos anúncios publicados em classificados, como o que disponibilizamos na Figura 04 acima, os termos que buscamos eram diversas vezes empregados retoricamente: por exemplo, a “agiotagem” dos mercados internacionais; a “agiotagem” da política. Reduzidos esses casos, sobraram – de fato – poucos relatos.

De um modo geral, ficou patente que os agiotas no Brasil não emprestavam sem garantias. A partir de nossa análise, detectamos três principais “tecnologias” utilizadas neste “submundo dos empréstimos”, a depender do público-alvo. Quando os clientes fossem assalariados ou aposentados, emprestava-se com a garantia de cheques ou de notas promissórias: por exemplo, emprestava-se 10 mil reais com a garantia de 10 cheques pré-datados de mil, mais os juros. Quando o cliente fosse um trabalhador informal ou estivesse desempregado, recorria-se à alienação patrimonial: emprestava-se mediante a transferência de uma moto, de um telefone celular, de um pequeno eletrodoméstico ou até de uma linha telefônica, como ocorreria em um penhor, a depender das possibilidades do cliente.<sup>93</sup> Já no caso de operações voltadas a empresários, demandava-se a transferência em cartório de um imóvel; se fosse proprietário rural, de gado ou outros animais (CAMPOS, 2000).

Em teoria, essas práticas serviam para evitar perdas, mas era funcional – sob tais tecnologias – que os juros fossem muito altos: em caso de não-pagamento, tomava-se o

---

<sup>92</sup> O Agibank e o BNP Paribas atendiam, em 2022, cerca de 1 bilhão e 900 brasileiros. Ver: < <https://www.bcb.gov.br/meubc/rankingreclamacoes> >.

<sup>93</sup> No caso de automóveis ou imóveis, isso ocorria porque as pessoas iam até cartórios e assinavam para seus agiotas escrituras públicas de compra e venda, com cláusula de recompra. No caso de itens de pequeno valor, funcionava do mesmo modo que um penhor.

patrimônio por muito menos que o seu valor de mercado (NUNES, 1998). Ainda, serviam para dificultar a configuração penal da prática de usura: pois as relações entre tomador(a) e agiota aparentavam serem relações de doação ou contratos de compra e venda. Por isso, muitos daqueles que se endividavam no mercado informal de empréstimos evitavam recorrer à Justiça, o que também ocorria devido ao medo da violência. Há vários relatos nas notícias encontradas de violência física e moral: no caso desta última, ameaçava-se contar aos colegas de trabalho ou aos familiares que a pessoa se endividara (FOLHA DE S.PAULO, 2000a; NUNES, 2001), evidenciando a moralização da dívida que já exploramos. Desse modo, para além da ausência de dados sobre o volume de operações realizadas, a maioria dos casos de agiotagem não tiveram ocorrência registrada em delegacia. Mais uma vez: sabemos muito pouco sobre esse mercado.

Esses escritórios de agiotagem também possuíam tentáculos dentro do funcionalismo público, eventualmente envolvendo esquemas com associações de servidores e com fundos privados de pensão. O serviço público, devido à garantia de estabilidade funcional, era o universo preferencial do ramo. Encontramos relatos tanto de funcionários públicos que atuavam como intermediários de agiotas, enviando-lhes clientes quando percebiam que seus colegas se encontravam em dificuldades financeiras e – por estarem como o “nome sujo” – não tinham alternativas em bancos tradicionais, como de funcionários públicos que operavam diretamente os empréstimos, configurando também agiotagem (ISTOÉ DINHEIRO, 2004). Em diversos destes casos, eram demandados os cheques e as notas promissórias como garantias, sob a ameaça de execução dos títulos em caso de não-pagamento. Bancários, por exemplo, que não podem ter seus nomes negativados, temiam a perda de seu emprego caso não pagassem suas parcelas, sendo – por isso – um segmento disputado no mercado submerso. Também coletamos relatos de funcionários públicos que autorizavam que o agiota acessasse sua conta bancária para que realizasse saques no dia em que o salário fosse depositado: nada mais que uma tecnologia informal e altamente insegura de consignação salarial (FOLHA DE S.PAULO, 2001a).

O mesmo tipo de relato encontramos para o caso de operários e operárias. Em um artigo de opinião, o ex-ministro Delfim Netto (2003) conta que quando trabalhava no escritório da oficina mecânica do Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo, agiotas aguardavam na porta da empresa a saída dos trabalhadores e das trabalhadoras para procederem à coleta das prestações em dias de pagamento, em um contexto no qual os salários eram ainda pagos em espécie. No jargão operário, o agiota da “porta de fábrica” era o “FMI”, em decorrência dos altos juros cobrados. Em nossas entrevistas, Tarso Genro, que advogava para sindicatos antes de ser prefeito de Porto Alegre, confirmou que a agiotagem era um problema permanente entre a classe trabalhadora: havia casos de trabalhadores que entravam em ciclos informais de dívidas

e que pediam para serem demitidos, de modo a destinar aos credores os recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ainda em nossas entrevistas Luiz Marinho, que foi presidente tanto da CUT quanto do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, também nos detalhou diversos destes casos, do mesmo modo como Vicentinho, deputado de idêntica trajetória. Na semana de nossa entrevista com o deputado Vicentinho, um dirigente sindical no ABC paulista havia se suicidado em decorrência de dívidas informais que contraíra. Marco Maia, deputado federal pelo PT, mas que iniciou sua militância política no Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas (RS), na década de 1980, também descreveu os desafios enfrentados pelos trabalhadores e trabalhadoras brasileiras quando necessitavam acessar empréstimos. Ou o agiota esperava na porta da fábrica – como contava Delfim Neto – ou retinha o cartão do trabalhador no início do mês. Como não havia limite ao endividamento no segmento, que emprestava aos negativados a taxas ainda mais elevadas, poderia ocorrer que a totalidade do salário fosse destinada à dívida, comprometendo o sustento das famílias. Eventualmente, os agiotas eram funcionários da própria empresa e se aproveitavam de um maior acesso aos colegas e, portanto, de uma maior capacidade de coagi-los e de chantageá-los; afinal, ninguém deseja ser reconhecido entre seus pares como “caloteiro”, conforme apontava Bezerra da Silva: alguém em quem não se poderia confiar.

**SEMINÁRIO**  
**COOPERATIVA DE CREDITO**

Participe e confira como as grandes empresas da região do Vale do Paraíba conseguiram a custo zero:

- Minimizar as dificuldades financeiras dos funcionários, sem envolvimento direto
- Aumentar o leque dos benefícios oferecidos, a produtividade e a satisfação interna.
- Diminuir o turn over e absenteísmo.
- Eliminar a figura do agiota na empresa.

Data: 15 / Set. / 98  
Horário: 14:00  
Local: Auditório Municipal  
(R. José de Alencar, 123 - terreo - Paço Municipal)

**GRATUITO**

**VAGAS LIMITADAS!**

INFORMAÇÕES E RESERVAS:  
**(011) 228 0422**

**CECRESP**

• Eliminar a figura do agiota na empresa.

Figura 5: Propaganda no jornal Folha de São Paulo sobre cooperativas de crédito (11 de setembro de 1998, p.3). (Imagem manipulada pela autora em Photoshop).

Antes do governo Lula, uma solução encontrada pelos(as) trabalhadores(as) (ou que se estabelecia por iniciativa das empresas) era a formação de cooperativas de crédito, de modo a eliminar os casos internos de usura. Nestes esquemas, os juros são muito mais baixos, pois são definidos pelas próprias cooperativas, as quais formada pelos(as) próprios(as) tomadores(as). Em propaganda publicada no jornal Folha de S. Paulo, conforme a Figura 05, um seminário ensinava como cooperativas de crédito haviam auxiliado a eliminar a figura dos agiotas em empresas do Vale do Paraíba. Encontramos casos em que os sujeitos tomavam os empréstimos nas cooperativas de trabalhadores, a taxas mais atrativas e em ambiente de muito maior confiança, para quitar as dívidas que tivessem com os agiotas (FOLHA DE S.PAULO, 2000b). Em 2003, o próprio Sindicato dos Metalúrgicos do ABC criaria a sua cooperativa de crédito: a CREDABC. Neste primeiro ano de governo Lula, para além da implementação das políticas de crédito ao consumo que analisaremos, houve impulso ao cooperativismo, conforme constava nos programas presidenciais de Lula desde a campanha de 1994. Em seu primeiro governo, autorizou-se – por exemplo – a formação de cooperativas de crédito de livre associação. Também, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) passou a ser realizado por meio de cooperativas de crédito formadas pro camponeses, pois – em governos anteriores – os bancos não tinham interesse em realizar os empréstimos por conta dos prejuízos.

Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) haveria esforços federais para coibir a atividade da agiotagem no âmbito do Ministério da Justiça, sob o comando de Renan Calheiros. O projeto de lei 593, de 1999, assinado por Calheiros e por Pedro Malan, aumentava de dois para quatro anos a pena máxima para crimes contra a economia popular, tipificando o crime de usura, como meio de coibir a prática. O próprio ministro havia sugerido que os “clientes” dessem “o calote” nos agiotas: “temos que acabar com a prática da agiotagem, que está disseminada no serviço público e nas empresas”; “se estivesse numa situação dessa (em dívida), eu não pagaria”, segundo relato do jornal Folha de S. Paulo (GONDIM, 1998). Calheiros também demandou aos jornais brasileiros que suspendessem a publicação de anúncios deste tipo de empréstimo, os quais já sabemos serem muito comuns.

O Ministério Público, a Polícia Federal, o Banco Central e a Receita Federal realizariam uma série de operações, à época, contra esse mercado paralelo de empréstimos. O foco punitivo do governo FHC – no entanto – que remete à nossa terceira matriz interpretativa (a matriz do crime), não levava em conta a segunda matriz: aquela que interpretaria ser o recurso à agiotagem uma função da necessidade de consumo. A dialética dos malandros de Bezerra da Silva se calcava justamente nesta linha que existe entre a pobreza e a vulnerabilidade frente ao

crime. Calheiros até chegou a sugerir informalmente ao governo FHC a criação de mecanismo de “microcrédito” voltado à pessoas físicas, algo que – como veremos – teria sido uma inovação para o segmento, com o objetivo de que ninguém mais precisasse recorrer à agiotagem no país (FOLHA DE S.PAULO, 1999). Não seria o governo tucano, no entanto, que implementaria esta medida, conforme analisaremos em nosso capítulo 03.

A atividade dos agiotas decresceu no Brasil a partir dos anos 2000, em parte devido às ações do ministério de Calheiros. Alguns escritórios de agiotagem buscariam “legalizar-se” e se converteriam em empresas de *factoring* (de fomento mercantil) (FOLHA DE S.PAULO, 2001a).<sup>94</sup> A própria Anefac deixou de realizar a pesquisa junto ao segmento. No entanto, segundo Miguel José Ribeiro, em entrevista para esta tese, para além das medidas punitivas implementadas pelo governo tucano, o grande divisor de águas no mercado creditício brasileiro seria a implementação do crédito consignado, que também será nosso objeto no capítulo 03. Após essa medida, os juros cobrados do consumidor em algumas modalidades de empréstimo seguiram uma trajetória inversa à da Selic: enquanto os juros oficiais subiram em 2004, a taxa anual média ao consumidor recuou quase 2 pontos percentuais. Essa trajetória será melhor discutida no capítulo 05, quando analisaremos os efeitos das políticas de crédito lulistas.

O crédito consignado, portanto, “roubaria” o público preferencial da agiotagem, com suas condições mais atrativas para quitação das parcelas e com muito maior segurança operacional. Por lei, até mesmo negativados poderiam acessar o consignado. As “financeiras”, com sua tropa de agentes de crédito jovens e dinâmicos, afastaram os agiotas das ruas, das empresas públicas e privadas. Os anunciadores de “dinheiro fácil” desapareceram dos centros das cidades brasileiras, restando aqueles de “compra de ouro, prata e platina” ou “compra de dólar” (VALOR ECONÔMICO, 2006). Seguramente, a agiotagem segue existindo no Brasil, inclusive porque ainda subsiste um público que não tem acesso ao consignado e tampouco ao microcrédito. Em períodos de crise econômica, como a partir de 2015 no Brasil, ou durante a pandemia de Covid-19, as operações com agiotas também tenderam a aumentar (BBC, 2023).

De qualquer modo, a informalidade teve que adaptar as suas estratégias a partir de 2003. Para acompanhar o mercado de crédito popular que floresceu no país a partir do primeiro governo Lula, até mesmo as suas taxas de juros tiveram que ser revistas. Ainda em nossa entrevista com Miguel José Ribeiro: “toda vez que alguém tem maior acesso ao crédito formal, ele demanda menos do informal; este indivíduo que opera na informalidade precisa emprestar, porque vive daquilo; ele é – portanto – obrigado a melhorar as condições da oferta” (RIBEIRO,

---

<sup>94</sup> Empresas de *factoring* são muito importantes para alavancar pequenas e microempresas. Atualmente é um mercado bem consolidado no Brasil, mas no início dos anos 2000 associava-se aos escritórios de agiotagem.

2021, 21'40). Essa mudança no âmbito da informalidade, portanto, é um dos efeitos indiretos das políticas de crédito lulista para o mercado financeiro brasileiro.

### **2.3 Microfinanças: uma “pré-história” da agenda lulista de crédito ao consumo**

Entre os autores e autoras que alegaram que o “Sul” global teria servido como um “laboratório” para a agenda do microcrédito proveniente do “Norte”, conforme detalhamos no capítulo anterior, estão Éve Chiapello e seus coautores (2023). Alinhados às teorias da financeirização, argumentaram que, ao incluírem atores privados com finalidades lucrativas entre seus promotores, iniciativas que alegadamente visavam reduzir a pobreza em países onde se observavam baixos índices de desenvolvimento socioeconômico teriam tido como principal resultado – em realidade – estimular circuitos financeiros externos e enriquecer investidores estrangeiros, sem alterar substantivamente o padrão de vida das populações-alvo.

As linhas de microcrédito seriam uma possibilidade para os mais pobres que não tivessem acesso aos bancos tradicionais de contrair empréstimos por fora dos esquemas da agiotagem. Na linha cronológica dos autores, esse “laboratório” político-econômico teria iniciado com a promoção das microfinanças (em cujos serviços está incluído o microcrédito) ainda nos anos 1970, quando da fundação do famosos Grameen Bank em Bangladesh (CHIAPELLO; ENGELS; GRESSE, 2023). Conforme também analisamos, o banco de Muhammad Yunus se tornaria o principal paradigma em microfinanças para as organizações internacionais que promoviam a agenda da “inclusão financeira”, pois baseado em uma visão liberal e dita “não-paternalista” de que os pobres, se tivessem acesso a financiamentos, poderiam investir na compra de melhores ferramentas ou fertilizantes agrícolas, ou ainda na aquisição de estoques para atividades empreendedoras de pequena escala. Poderiam, portanto, recorrer ao empreendedorismo para escapar da pobreza de forma sustentável, sem a necessidade de aportes públicos, tornando-se pequenos empresários e até contratando em suas comunidades.

De fato, a história das microfinanças é fortemente assentada nas experiências de ex-colônias africanas e asiáticas, para as quais abundam estudos empíricos sobre a eficácia da agenda da “inclusão financeira” para o combate à pobreza, do mesmo modo como relatórios de organizações diversas recomendando a ampliação dos programas de crédito produtivo popular. Na América Latina, conforme veremos em maiores detalhes no capítulo 04, houve também a promoção das microfinanças por meio de experiências paradigmáticas e amplamente debatidas, inclusive no Brasil. Para os autores críticos, conforme revisamos, todas estas iniciativas concorreriam, finalmente, para o empobrecimento o “Sul” global (BATEMAN;

BLANKENBURG; KOZUL-WRIGHT, 2018). A generalização à qual recorrem os vários autores e autoras que assim o alegam – embora realizem um importante esforço de proposição de formulações de aplicação ampla, que possam viajar no tempo e no espaço – concorre para o obscurecimento de algumas diferenças importantes entre os casos em que houve ampliação do acesso ao crédito em direção às camadas mais vulneráveis. Conforme argumentaremos ao longo de toda a tese, por trás das mesmas rubricas lidas pelos críticos como “financeirização da pobreza” e pelos apoiadores como “inclusão financeira” ou “democratização das finanças”, podem esconder-se diferentes trajetórias de um fenômeno que é apenas semelhante.

A história específica do crédito enquanto uma alternativa de combate à pobreza no Brasil aproxima-se e afasta-se da “história das microfinanças” genericamente contada. Conforme veremos, a agenda do microcrédito surge no país por meio da ação de ONGs, sendo as pioneiras – de fato – aquelas relacionadas a redes internacionais. Outros atores, no entanto, também irão envolver-se, entre eles, alguns movimentos sociais e grupos comunitários locais. A partir dos anos 1980, também atores estatais. Esses novos atores apresentavam motivações distintas para o seu envolvimento com a agenda do crédito e dotaram as operações de empréstimo aos mais pobres de instrumentos que não estavam previstos no modelo estimulado – por exemplo – pelo CGAP/Banco Mundial. O envolvimento de atores estatais e, especificamente, de governos subnacionais, concorrerá para a promoção do que chamaremos de “políticas públicas para o provimento de crédito” já em meados dos anos 1990. O envolvimento direto do Estado na concessão de crédito afasta em definitivo a experiência brasileira do modelo microcreditício que é estimulado pelas organizações internacionais no plano global. Os motivos para a implementação dessas políticas, portanto, devem ser muito bem explorados antes de conclusões apressadas de que seus promotores estariam cumprindo a agenda do Banco Mundial para o Brasil. O governo Lula, em particular, acusado de neoliberal também por conta das políticas creditícias que promoveu, será o responsável por grandes novidades nas políticas de microfinanciamentos, as quais – em tempo – iremos destacar.

Como indicamos no capítulo anterior, o microcrédito se refere à oferta de pequenos empréstimos para indivíduos sem acesso aos bancos. Geralmente, não se exigem garantias reais, mas existem algumas tecnologias de controle dos tomadores, sendo a mais comum a exigência do “aval solidário”, o qual amplamente publicizado por meio do Grameen Bank, onde o crédito é concedido não a uma pessoa em particular, mas a uma coletividade – a um conjunto de indivíduos normalmente provenientes de uma mesma comunidade, ou de uma mesma categoria profissional – os quais se monitoram mutuamente. O ambiente de confiança e o medo de incorrer em erro moral perante seus pares (testemunhando as ideias presentes em nossa matriz

ética de interpretação) reduziriam – em teoria – o risco de inadimplência. A garantia, neste caso, seria a “palavra” do tomador: a sua própria “honra” dentro de sua comunidade.

Considerando estas três características – (i) o pequeno valor emprestado; (ii) a ausência de garantias reais; e (iii) a presença de alguma tecnologia de controle – o que a literatura considera ser “microcrédito” não é muito distinto do modelo de crédito cooperativo criado na Alemanha em meados do século XIX ou mesmo das caixas populares criadas por Alphonse Desjardins no Canadá no início do século XX, as quais muito populares no Brasil nas décadas de 1950 e 1960 (PINHEIRO, 2008).<sup>95</sup> O que verdadeiramente diferencia o modelo microcrédício é uma orientação explícita aos mais vulneráveis.<sup>96</sup> Isso não quer dizer que cooperativas de crédito não possam eventualmente dotar crédito aos mais pobres. Inclusive, muitas caixas cooperativas de funcionários foram criadas no Brasil para garantir o amparo, por exemplo, a viúvas empobrecidas. A questão é que o microcrédito é vocacionado a este segmento dos mais pobres, ao menos na teoria que alimentou a sua difusão. O conceito mais tradicional, portanto, o qual adotaremos nesta tese, é o de microcrédito enquanto empréstimos destinados àqueles indivíduos sem acesso ao sistema financeiro formal: grosso modo, aos pobres (Cf. BARONE, 2008). Justamente por isso, seu escrutínio importa neste capítulo.

No estudo realizado por Soares e Sobrinho (2008) ao qual aludimos na seção anterior, cujo objetivo era analisar o mercado creditício brasileiro logo após a implementação das políticas de crédito do governo Lula, os autores buscaram determinar qual seria o mercado das microfinanças no país a partir de dados coletados junto ao Censo e à Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar (PNAD). Seus resultados foram resumidos na Tabela 04 abaixo. Segundo o cálculo dos autores, o público-alvo das microfinanças estaria entre as classes E e H, ou seja, até indivíduos que recebessem 3 salários-mínimos em valores de 2005, correspondendo a 900 reais à época. Deflacionando esse valor para 2003, ano em que foram instituídas as políticas creditícias que nos interessam, estamos falando de pessoas que ganhavam até 801,71 reais no

---

<sup>95</sup> Segundo Pinheiro (2008), o que caracteriza as caixas Desjardins, que são conhecidas no Brasil como cooperativa de crédito mútuo, é a existência de vínculo entre sócios mais ou menos homogêneos, os quais poderiam estar reunidos por meio de clubes, por exemplo, ou tratar-se de uma caixa de funcionários de uma mesma fábrica, de uma mesma repartição pública etc. No Brasil, a primeira cooperativa de crédito tratava-se de uma cooperativa de consumo e foi justamente a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, fundada em Minas Gerais em 27 de outubro de 1889. No contraponto, as cooperativas de tipo Luzzatti não exigem vínculos para a associação, eventualmente existindo alguma restrição geográfica. Em 1º de março de 1906, no município de Lajeado, no Rio Grande do Sul, foi constituída a primeira cooperativa de crédito do tipo Luzzatti do país: a denominada Caixa Econômica de Empréstimo de Lajeado, que existe até hoje.

<sup>96</sup> Nem mesmo a figura jurídica do associativismo deve ser vista como uma diferença entre as categorias do cooperativismo e do microcrédito, pois cooperativas brasileiras, como o Sicredi e o Sicoob para citar as maiores, participam do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) ou do BNDES Microcrédito.

início do governo Lula, correspondendo a menos de quatro cestas básicas por mês (conforme os valores praticados da época).<sup>97</sup> A classe E ainda poderia ser disputada pelo cooperativismo.

O microcrédito no Brasil, portanto, era direcionado ao universo dos muito pobres. Estes indivíduos que potencialmente o acessam são os mesmos sujeitos que estavam mais vulneráveis às atividades dos agiotas no Brasil, segundo os mesmos dados de Soares e Sobrinho (2008). Assim, caso – de fato – compreendêssemos as iniciativas para ofertar microcrédito enquanto ações de enfrentamento à pobreza, conforme o estabelecido pelas organizações internacionais e pela ampla literatura que promove a agenda da “inclusão financeira”, estaríamos falando de ações com foco não na pobreza “moderada” (Cf. FAIRFIELD; GARAY, 2017), mas de fato na pobreza “profunda”. Haveria aqui, portanto, duas conclusões que importariam ao nosso estudo.

Faixa	Rendimento	100% (em 2005)	Público-alvo
H	Sem rendimento	11,5	Microcrédito
G	Até 1 salário-mínimo	30,5	Microcrédito
F	Entre 1 e 2 salários-mínimos	28,6	Microcrédito
E	Entre 2 e 3 salários-mínimos	10,0	Zona de concorrência
D	Entre 3 e 5 salários-mínimos	9,4	Cooperativismo de crédito
C	Entre 5 e 10 salários-mínimos	5,9	Zona de concorrência
B	Entre 10 e 20 salários-mínimos	2,2	Bancos tradicionais
A	Mais de 20 salários-mínimos	0,8	Banco tradicionais

} Público da agiotagem

Tabela 4: Público-alvo de cada instituição de crédito por faixa de renda. Fonte: (Soares e Sobrinho, 2008). (Elaboração da autora).

A primeira é que quando falamos destas faixas de E a H, no caso de microcrédito produtivo, não estamos falando de pequenos empreendedores bem-organizados, que eventualmente possuem maquinários e que – por definição – empregam mais de dez funcionários. Estamos falando dos microempresários, dos indivíduos que povoam as cidades e as periferias brasileiras vendendo quitutes, marmitas, artesanatos, cigarros, itens de consumo de pequeno valor – seja brinquedos, seja produtos de limpeza, seja carregadores de celular: negócios, portanto, muito simples. E quanto tratamos de microcrédito para o consumo,<sup>98</sup> não

<sup>97</sup> Deflacionamos o valor utilizando o INPC, índice que é mais sensível à variação dos preços consideradas as famílias mais pobres, que recebem até 5 salários-mínimos. Se realizássemos o mesmo procedimento para 2022, estaríamos falando de indivíduos que recebem até 344,53 reais. Ademais, em 2003, o valor da cesta básica era de 205,98 reais, segundo o DIEESE: < <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2003/tab2003.pdf> >.

<sup>98</sup> Já dissemos no capítulo anterior que o microcrédito se insere no universo das microfinanças e que existe o microcrédito para fins produtivos (direcionado e concedido a pessoas jurídicas e pessoas físicas empreendedoras de pequeno porte) e o microcrédito para fins de consumo (não direcionado e concedido a pessoas físicas). Também argumentamos que existe grande confusão conceitual relativa a estes termos. Alguns autores brasileiros, como

tratamos apenas dos trabalhadores formais de baixos rendimentos, mas também dos “malandros” na conceituação muito específica empregada por Bezerra da Silva:<sup>99</sup> o malandro é o trabalhador “virador”, o trabalhador do “corre”, que batalha pela sua sobrevivência imediata: no caso, pela sua sobrevivência no dia seguinte. Um conceito muito semelhante ao de “batalhadores” brasileiros proposto por Jessé de Souza para indicar qual seria o eleitorado petista a partir de 2006. Este indivíduo é informal e altamente vulnerável às flutuações econômicas e por isso necessita de alternativas aos rendimentos do trabalho uma vez que estes não estão garantidos (vide faixa H, que declara não ter rendimentos).<sup>100</sup>

Uma segunda conclusão importante, principalmente quando pensamos em políticas públicas, é que nada menos de 80,6% da população brasileira em 2005 – ou seja, apenas dois anos após a implementação das políticas creditícias lulistas – interessaria somente ao segmento microfinanceiro, para além – claro – da agiotagem. Para os bancos comerciais privados, esse enorme volume de clientes “disponíveis” era pouco relevante. A renda brasileira era tão concentrada que – neste mesmo ano de 2005 – a renda do 1% mais rico correspondia à renda dos 50% mais pobres (BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2007). Assim, se os bancos focassem sua operação apenas nas elites econômicas, ainda operaria com grande volume de dinheiro, sem incorrer nos riscos inerentes às operações com indivíduos pobres. Ainda, se pensarmos um lulismo enquanto um arranjo de políticas públicas que promoveu inclusão e assim favoreceu um realinhamento dos brasileiros e brasileiras mais vulneráveis – essa massa conformada essencialmente pelo subproletariado que vive da “malandragem” cotidiana – em direção ao PT, conforme é a tese sustentada por André Singer (2012), o tamanho do universo de beneficiários do microcrédito torna-se uma dimensão politicamente relevante, guardando enorme potencial inclusive para a explicação deste realinhamento. Voltaremos a isso no próximo capítulo.

Não sendo o caso brasileiro perfeitamente sobreposto à linha do tempo organizada por autores como Ève Chiapello, valeria a pena iniciarmos a nossa própria, ainda com o objetivo

---

Soares e Sobrinho (2008) e Barone e Sader (2008), sugerem que o microcrédito apenas se referiria a crédito destinado à microempreendedores e que os demais empréstimos seriam microfinanciamentos. Nesta tese, nós não faremos essa distinção, pois ela não é majoritária na literatura especializada e não há ganhos em incorporá-la.

<sup>99</sup> Conceito que é muito distinto, por exemplo, da ideia de “aventureiro astucioso”, o qual pratica a “astúcia pela astúcia”, que utiliza Antônio Cândido em “Dialética da Malandragem” (1970, p. p.71). Em documentário, Bezerra da Silva estabelece a diferença entre as duas figuras coexistentes no morro: o “malandro” e o “otário”, este último organizado pelo crime. Para Bezerra, sendo o tráfico, o bicho ou a prostituição os caminhos mais facilmente disponibilizados aos marginalizados, a “palavra malandro quer dizer inteligência” (5:08), pois implica a elaboração de estratégias sofisticadas de sobrevivência. Para o artista do Morro do Cantagalo, a sua “malandragem” era a própria arte: *E se não fosse o samba / quem sabe hoje em dia eu seria do bicho? / Não deixou a elite me fazer marginal / E também em seguida me jogar no lixo.*

<sup>100</sup> Na pandemia de Covid-19, os primeiros a sofrerem com a crise sanitária foram os microempresários: Segundo reportagem do UOL “Esquecidos pelo governo, microempresários ficam no limbo em meio à crise”, disponível em < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/31/microempresarios-crise-coronavirus-limbo.htm> >

de detalharmos as maneiras por meio das quais os mais pobres acessavam empréstimos antes de 2003. Para além do Monte de Socorro da Corte, criado em 1861, o primeiro modelo de dotação de pequenos créditos aos menos favorecidos com o objetivo de auxiliá-los que encontramos para o caso brasileiro (e que poderíamos chamar de sua “pré-história”) se deve à ação católica.<sup>101</sup> Após haver se aventurado em projetos habitacionais em favelas do Rio de Janeiro,<sup>102</sup> o muito famoso e controverso Dom Hélder Câmara deu sequência às suas obras sociais com a criação, no ano de 1959, do Banco da Providência, cujo propósito era centralizar os recursos e donativos eventualmente ofertados pelos mais ricos, pelo próprio Estado brasileiro e por organismos internacionais visando a sua distribuição planejada aos mais necessitados por parte da igreja. Nas palavras de seu fundador: “o Banco da Providência é o Banco de Deus. Surge para atender a uma necessidade: congregar os corações bem formados num gigantesco esforço de ajuda mútua” (Apud. PILETTI; PRAXADES, 1997).

A Igreja Católica do Brasil era então uma das mais progressistas do mundo e sua fração mais engajada terá uma enorme influência na formação do novo sindicalismo e do próprio PT (KECK, 1991; MAINWARING, 2004). Para cada tipo de doação recebida pelo Banco da Providência (seja alimentos, roupas, materiais de construção, sejam utensílios domésticos), havia uma carteira específica; no mesmo ano de sua fundação seria criada a "carteira de empréstimos", que comportava as doações em dinheiro que seriam direcionadas aos indivíduos sem acesso ao sistema financeiro: conforme a vocação microfinanceira moderna. As ações para a arrecadação eram muitas e são um indicativo da adesão por parte dos mais ricos à iniciativa de Dom Hélder: a família Guinle, por exemplo, organizava um bazar de itens de luxo no Copacabana Palace, frequentado pela alta sociedade carioca, para levantar fundos para o projeto; o próprio banco organizava uma bem-sucedida quermesse; até a petroleira norte-americana Esso teria doado 50 mil cruzeiros e 500 fogões para o banco livremente distribuir. Pelo sucesso de seu empreendimento, Dom Hélder Câmara foi eleito com pompa pelo empresariado financeiro carioca, reunido no glamuroso hotel Glória, o “banqueiro do ano” (PILETTI; PRAXADES, 1997).

---

<sup>101</sup> Esse envolvimento da igreja católica com o microcrédito se relaciona umbilicalmente com a primeira encíclica social do Vaticano, publicada pelo papa Leão XIII em 1891 para abordar os novos problemas então enfrentados pelo operariado mundial. O objetivo do papa era afastar os trabalhadores da influência comunista e promover o ideal da “concórdia” entre as classes. Despontavam no documento os princípios da caridade e da ajuda mútua e aconselhava-se os operários à prudência nos gastos e à prática da economia (no sentido de manutenção de reservas financeiras), estimulando a formação de caixas de ajuda ([https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)).

<sup>102</sup> A partir da famosa Cruzada São Sebastião, muito criticada por Carlos Lacerda, que acreditava que a solução para as favelas brasileiras estaria na reforma agrária. O próprio Dom Hélder teria concordado que a Cruzada era apenas uma solução “paliativa” à questão social. Outra oposição ao projeto veio dos moradores do Leblon, que não queriam obras sociais em seu bairro (PILETTI; PRAXADES, 1997).

### *2.3.1 A agenda microfinanceira entre 1970 e 1980: a multiplicação das ONGs de microcrédito*

Além das obras de caridade católica, de cunho filantrópico e assistencialista, apenas nos anos 1970 iremos encontrar organizações de fato especializadas em microcrédito, sendo as pioneiras no Brasil as ONGs com conexão a redes internacionais. A partir de então, houve uma verdadeira explosão da agenda microfinanceira no Brasil.

Para fins desta tese, por meio de pesquisa exploratória em fontes secundários e com base em dados coletados junto à Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (Abcred), buscamos mapear e categorizar todas as organizações que ofertaram este tipo de serviço até 2003, quando o governo Lula instituiu as políticas que analisaremos no capítulo subsequente. É certo que existiram mais iniciativas do que aquelas encontradas, uma vez que nos referimos a empreendimentos de âmbito regional, estadual e também municipal; ainda encontramos iniciativas que estiveram restritas a determinados bairros ou comunidades. Também, não nos referimos apenas a projetos que empregaram grande volume de recursos e que se mantiveram durante anos (senão até hoje), mas da mesma forma a iniciativas mais restritas e menos bem-sucedidas – e, por isso, mais difíceis de serem detectadas. Em que pese a impossibilidade de mapear todas, nosso argumento de que houve, primeiramente, uma associação entre as ONGs e as práticas microfinanceiras e, posteriormente, um espraiamento da agenda se sustenta com base nos dados que coletamos, sendo inclusive corroborada pelo próprio Ministério da Fazenda (2005)<sup>103</sup> e por meio de nossas entrevistas. Nosso Anexo 02 lista todas as entrevistas que foram realizadas ao longo da pesquisa.

Essa disseminação do microcrédito que ocorre a partir de 1970 teve características específicas. Inicialmente, eram iniciativas para a dotação de pequenos créditos exclusivamente para a produção, os quais direcionados aos microempreendedores. A outra possibilidade, ações para a dotação de pequenos créditos sem nenhum direcionamento, ou de crédito para o consumo livre dos mais pobres, surge apenas a partir da ação do primeiro governo Lula, representando verdadeiramente uma inovação e também uma ruptura (Cf. BARONE, 2008) com o modelo anterior de provimento de microcrédito no país. Ainda, uma inovação em relação aos próprios programas de governo apresentados pelo petista (vide capítulo 01). Outra singularidade é que as ONGs que iniciam sua atividade nesta época estiveram submetidas à chamada “lei de usura”,

---

<sup>103</sup> Apresentação realizada por Gilson Bittencourt: secretário adjunto de política econômica entre 2003 e 2008 e consultor da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para Cooperativismo, Crédito e Microfinanças. Bittencourt foi também longamente entrevistado para fins desta tese.

que estabelecia um limite ao juro de 12% ao ano. Lembremos que a fixação das taxas por parte do Estado é uma prática condenada pelo CGAP/Banco Mundial (novamente, vide capítulo 01). Uma maior liberdade para a fixação das taxas de juros terá que aguardar a criação da figura das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Finalmente, para além da lei da usura (a qual foi muitas vezes burlada), essas ONGs operavam sem qualquer regulamentação neste primeiro período.

A primeira destas ONGs que se tem registro foi criada no Brasil em 1973: no mesmo ano do famoso Grameen Bank, apenas para atestar que o banco de Bangladesh – que se tornaria conhecido mundialmente e que se firmaria enquanto um paradigma de boas práticas – não era necessariamente inédito em seus objetivos e metodologias, fazendo parte de um contexto de ideias que se afirmavam progressivamente no mundo. Prova irrefutável destas interconexões ideacionais a nível internacional, a União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações (ou Projeto Uno) foi criada a partir da ação de uma organização privada sem fins lucrativos estadunidense chamada *Acción Internacional* (na época: AITEC). A *Acción Internacional* nasceu enquanto iniciativa do Corpo da Paz: uma agência independente fundada em 1961 – em plena Guerra Fria – pelo então presidente John F. Kennedy. Seu objetivo era tanto promover ajuda externa como a própria imagem dos Estados Unidos (em uma espécie de filantropia “pragmática” que o campo das Relações Internacionais chama de *soft power*)<sup>104</sup>. Até hoje o Corpo da Paz empreende projetos no “Terceiro Mundo” a partir da ação de voluntários estadunidenses recrutados, principalmente, entre estudantes.<sup>105</sup>

Segundo dados coletados junto ao Corpo da Paz relativos ao número de voluntários enviados a cada país para a promoção deste “voluntariado para o desenvolvimento” de 1961 até o presente,<sup>106</sup> a maior parte foi enviada justamente para a América Latina, correspondendo a 28,61% do total de voluntários, embora nem sempre para atuar nas iniciativas com microcrédito que ora nos interessam. Especificamente, o Brasil recebeu 5,02% de todos os voluntários do Corpo da Paz em ações que ocorreram entre 1962 e 1981, período praticamente sobreposto à ditadura civil-militar brasileira.<sup>107</sup> Lembremos que o período conhecido como “Milagre Econômico”, a despeito das altas taxa de crescimento econômico verificadas, foi marcado por

---

<sup>104</sup> Em uma versão mais crítica, para Edward Said (2011): um “imperialismo cultural”.

<sup>105</sup> Durante os anos Nixon, para além dos estudantes, o Corpo da Paz passou a incorporar cientistas e – em especial – indivíduos especializados em assistir pequenos negócios.

<sup>106</sup> Disponível em: < <https://www.peacecorps.gov/countries/> >.

<sup>107</sup> Segundo o site do Corpo da Paz, as ações na América Latina começaram logo em 1961, primeiro ano do programa, no Chile, na Colômbia e no Caribe Oriental. O Brasil receberia seus primeiros voluntários no ano seguinte, em projetos que durariam 19 anos. Apenas a Micronésia (cujo idioma oficial é o inglês e a moeda: o dólar americano), a Índia e Honduras receberam mais voluntários que o Brasil, Honduras no topo deste ranking, tendo recebido 5.726 voluntários estadunidenses.

forte regressividade nos mecanismos de financiamento. Grosso modo, crédito formal, durante o período ditatorial militar, esteve restrito às brasileiras e aos brasileiros ricos.

Já a *Acción Internacional* tem como objetivo específico promover a inclusão financeira. Segundo eles próprios: “capacitar famílias, pequenas empresas, e comunidades negligenciadas pelo sistema financeiro global. [Nós] Expandimos o acesso a instrumentos financeiros críticos e abrimos oportunidades para construir resiliência, crescimento e sucesso”<sup>108</sup>. No início dos anos 1970, primeiramente em Pernambuco e – na sequência – na Bahia, seus voluntários detectaram a ocorrência de um alto volume de negócios informais, o que teria justificado a criação do Projeto Uno. A iniciativa era voltada especificamente aos setores informais urbanos, ofertando crédito produtivo, assistência técnica e “capacitação para o empreendedorismo” a indivíduos que desejassem empreender ou a pequenos empreendedores informais já estabelecidos, mas que – por não disporem de garantias reais – não tivessem acesso aos financiamentos bancários tradicionais. O fundo de crédito inicial foi montado com recursos doados pela PACT (uma outra ONG estadunidense), os quais depositados no Banco Nacional do Norte, no caso do Recife, e no Banco Econômico, no caso de Salvador (MATOS; MACAMBIRA; CACCIAMALI, 2014).

A metodologia empregada pelo Projeto Uno consistia na substituição das garantias tradicionais demandadas pelos bancos por “colaterais sociais”, conforma já detalhamos. Em seu início, recebia recursos e doações de entidades empresariais (inclusive estrangeiras)<sup>109</sup> e de bancos locais e foi durante muitos anos uma referência para a expansão do microcrédito por toda a América Latina: a partir do Projeto Uno, a *Acción* manteve projetos afiliados, aplicando a mesma metodologia, em nada menos que 14 países latino-americanos (MONZONI, 2008; RUAS et al., 2015; SANTOS; GOIS, 2011). Como veremos no capítulo 04, em nosso exercício de política comparada, essa iniciativa seria replicada – poucos anos depois – no México.<sup>110</sup>

A partir dos anos 1980, a *Acción Internacional* passou a defender a ideia de que as ONGs que ofertassem microcrédito deveriam cobrir seus próprios custos, ou seja, deveriam renunciar às doações e aos subsídios públicos, para que lograssem aumentar seu volume de operações: ou seja, as ONGs deveriam ser financeiramente sustentáveis, exatamente no formato indicado – anos depois – pelo CGAP/Banco Mundial. Posteriormente, a *Acción* passou a

---

<sup>108</sup> Segundo seu site oficial, disponível em: < <https://www.accion.org/about/what-is-accion> >.

<sup>109</sup> Uma das primeiras ações da *Public Welfare Foundation* (PWF) para apoio às microempresas foi uma doação ao Projeto Uno, via *Acción Internacional*, segundo discurso de um de seu ex-diretor: disponível em < [https://benchmarksinc.com/wp-content/uploads/2019/02/NPQ\\_Scanlon\\_Article.pdf](https://benchmarksinc.com/wp-content/uploads/2019/02/NPQ_Scanlon_Article.pdf) >.

<sup>110</sup> Com o aumento do desemprego e da pobreza nos próprios Estados Unidos, a *Acción Internacional* criou em 1991 um programa de microcrédito que atendesse os próprios estadunidenses. Em 2001 se formou a *Acción USA*, que atualmente é a maior ONG microfinanceira dos EUA, com escritórios em 30 diferentes cidades.

estimular que essas mesmas ONGs efetivamente se incorporassem aos sistemas financeiros dos países onde atuavam, de modo que pudessem também captar depósitos de seus clientes e atrair investimentos privados (LIMA, 2009a). Nos anos 1990, diversas destas ONGs se converterão em Instituições Microfinanceiras (IMFs),<sup>111</sup> um fenômeno que se desenrolou em todo o continente latino-americano: por exemplo, a ONG boliviana Prodem se converterá, em 1992, no famoso BancoSol e o mesmo processo ocorrerá no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), conforme veremos adiante. De fato, houve nesta conversão um significativo aumento no volume de operações, mas – conforme demonstraremos para o caso mexicano – a partir de um *trade-off* entre a sustentabilidade financeira das instituições e a entrega dos serviços de fato aos mais vulneráveis, colocando em xeque – portanto – o objetivo originário do microcrédito de servir enquanto instrumento de combate à pobreza.<sup>112</sup>

Mas voltemos à fase de multiplicação das ONGs brasileiras. Após o Projeto Uno, diversas outras iniciativas para a popularização do microcrédito surgiram no país. Em 1982, foi criado o Banco da Mulher no Rio de Janeiro: uma entidade afiliada ao *Women's World Banking* (WWB). Como o *Acción Internacional*, o WWB é uma ONG com sede nos Estados Unidos, fundada em 1979 com o objetivo de prover especificamente a mulheres microempreendedoras o capital e os conhecimentos necessários para a criação e o fortalecimento de negócios viáveis em seus países. Atualmente, seus dois maiores financiadores são a Fundação Bill e Melinda Gates e a fundação Visa, demonstrando – uma vez mais – que este modelo de microcrédito é uma ideia que funciona dentro de uma rede específica de apoiadores desde seu estabelecimento.

O direcionamento dos empréstimos especificamente a mulheres tornou-se uma tendência no mercado de microcrédito, sendo também adotado pelo Grameen Bank.<sup>113</sup> Os três argumentos mais correntes na literatura que favorecem esse tipo de focalização consideram que, por meio do direcionamento do microcrédito, se asseguraria: (i) a promoção da igualdade de gênero, uma vez que ele facilitaria o desenvolvimento ou o fortalecimento de atividades remuneradas por parte de mulheres, com efeitos empoderadores; (ii) a redução da pobreza, inclusive o aumento do crescimento econômico, pois há evidências de que – quando comparadas aos homens – as mulheres reinvestiriam mais no bem-estar de sua família e de seu entorno; (iii) finalmente, o aumento da própria eficiência das operações, pois estudos empíricos

---

<sup>111</sup> IMFs as quais, embora tivessem finalidades lucrativas, não podiam captar depósitos. Essa questão jamais foi resolvida no Brasil.

<sup>112</sup> O próprio Projeto Uno, apesar de todo o sucesso técnico e metodológico que alcançou, foi encerrado em 1991. Entre as razões para tanto, especialistas destacaram sua incapacidade de gerar sustentabilidade financeira a longo prazo, por meio de medidas que capitalizassem o projeto (RUAS et al., 2015)

<sup>113</sup> O Grameen Bank, por exemplo, que foi neutro em termos de gênero no princípio, passou de 44% de empréstimos para mulheres em 1983 para 95% em 2001 (ARMENDARIZ; MORDUCH, 2010).

demonstram que mulheres incorrem em menores níveis de inadimplência<sup>114</sup> (ARMENDARIZ; MORDUCH, 2010; MAYOUX, 1999). Diversas autoras, contudo, tem argumentado que esses dois primeiros efeitos seriam – no melhor dos casos – limitados (BERGERON, 2003; MAYOUX, 1999). Igualmente, que a focalização do microcrédito poderia ser perversa no médio e no longo prazo devido à concepção limitada de igualdade de gênero que sustentariam tais programas e da insistência de suas agências e instituições promotoras na paralela adoção de políticas neoliberais e de austeridade, as quais possuiriam efeitos negativos em termos de gênero (BERIK, 2017). Subsistira o terceiro argumento: benéfico aos credores.

O Banco da Mulher carioca foi replicado em diversos estados brasileiros – do Rio Grande do Sul ao Amazonas – já com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ainda que muitas destas filiais tenham encerraram prematuramente as suas atividades por desempenho financeiro insatisfatório (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009). Resta, atualmente, a filial de Santa Catarina, sob o nome de Banco da Família. Logo na sequência, em 1987, novamente a *Acción Internacional*, o BID e a Fundação Interamericana (IAF) apoiaram a fundação do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE), inicialmente em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, mas que logo se espalharia por todo o Brasil.<sup>115</sup> O IAF é outra agência independente do governo estadunidense, criada em 1969 para fomento a projetos de desenvolvimento latino-americanos e caribenhos. Em 1990, foi fundada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), dando grande impulso à iniciativa: a rede CEAPE também se expandiu para Sergipe (1990), Pernambuco (1991), Distrito Federal (1992), São Paulo (1993), Paraíba e Goiás (1994), Bahia e Pará (1995), Piauí e Espírito Santo (1997) (MONZONI, 2008). Embora tenha sido encerrada em 2009, a rede CEAPE foi o segundo ator mais bem-sucedido em microcrédito no Brasil em termos de volume de ativos e de operações.<sup>116</sup>

Muitas outras iniciativas surgiram e foram apoiadas por estes mesmos atores, de modo que – até essa primeira etapa de proliferação das ONGs, que se entende dos anos 1970 até meados de 1990 – o Brasil de fato funcionou enquanto um laboratório para o microcrédito idealizado no “Norte” e aplicado no “Sul” global. Mas existem matizes importantes nesta

---

<sup>114</sup> Este último argumento aparece de maneiras muitas vezes estereotipada no debate. Argumenta-se, por exemplo, que a disciplina e a “docilidade” das mulheres garantem taxas de reembolso mais elevadas, de modo que emprestar a mulheres aumentaria a rentabilidade das IMF (ARMENDARIZ; MORDUCH, 2010).

<sup>115</sup> Em 1989, a rede CEAPE abriu escritórios no Rio Grande do Norte e no Maranhão. Um ano depois, fruto do sucesso das iniciativas anteriores, foi criada o CEAPE Nacional, que existiu até 2009. Depois do CrediAmigo do Banco do Nordeste, o Sistema CEAPE foi considerado o ator mais relevante quando se trata de microfinanças no Brasil (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

<sup>116</sup> Atrás apenas do Banco do Nordeste.

história. A mais interessante destas ONGs que atuaram no Brasil é, sem dúvidas, o Banco Palmas: fundado no Ceará em 1997 e considerado o primeiro banco comunitário do país. Por não estar inserido em uma rede internacional, por envolver novos atores e novas tecnologias para a dotação de crédito, sua presença na ecologia microcreditícia brasileira já inicia nosso distanciamento em relação à linha do tempo de Ève Chiapello e coautores (2023). Atualmente, a rede do Banco Palmas é formada por 103 bancos comunitários, segundo seu site oficial.<sup>117</sup> Uma de suas principais diferenças com relação aos projetos anteriores é que o Banco Palmas é gerido localmente pela Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira, um distrito vulnerável localizado a 18 quilômetros de Fortaleza, o qual resultante da remoção de famílias pobres da orla da cidade em vista de sua remodelação. Trata-se, portanto, de uma rede de solidariedade entre vizinhos baseada na dotação de pequenos créditos a juros tabelados a níveis muito baixos (entre 2% e 4% a.m.) e também progressivos: aqueles que possuem mais recursos pagam maiores juros. Nenhuma destas diretrizes constava na cartilha do CGAP/Banco Mundial.

O objetivo por trás da criação do Banco Palmas foi desenvolver a economia do próprio bairro a partir de um sistema circular de produção e de consumo local: um microcosmo do projeto que o PT visionava aplicar ao conjunto da economia brasileira, vide nosso capítulo 01, mas que está ausente do debate “minimalista” em microcrédito. De acordo com seu fundador, João Joaquim de Melo Neto Segundo: “o Conjunto Palmeira tinha sua riqueza, mas todo dinheiro que entrava saía, como em um balde furado. O pressuposto do banco comunitário é ser a rolha do balde” (Apud AOQUI, 2008). Outra novidade deste projeto foi a criação de uma moeda própria – o Palma – a qual de uso restrito, lastrada no Real e emitida pelo Banco Palma. Para estimular o consumo local, quem compra com Palma no comércio do Conjunto Palmeira recebe desconto de até 10% nos produtos e serviços (FILHO; JÚNIOR; RIGO, 2012).

Pelo seu viés comunitário, o Banco Palma se insere no conceito de “Economia Solidária”, amplamente debatido por Paul Singer (2002a). Vale ressaltar que, embora considerasse o crédito um instrumento vital à Economia Solidária, Singer (2002) se mostrou cético quanto à efetiva atividade dos operadores de microfinanças no Brasil, os quais – em sua análise – raramente agiam em sentido distinto ao dos bancos convencionais, pois tendiam a sacrificar sua vocação de focalização nos muito pobres em prol de maiores lucros, inclusive burlando a lei de usura, conforme já indicamos. A experiência do Banco Palma, contudo, nos revela que por mais que exista uma tecnologia-base (qual seja, a concessão de pequenos créditos aos indivíduos mais pobres e sem acesso ao sistema financeiro) não é necessário que os diversos

---

<sup>117</sup> Disponível em: < <http://www.institutobancopalmas.org/rede-brasileira-de-bancos-comunitarios/> >.

projetos sigam as mesmas diretrizes para serem considerados iniciativas de microcrédito, nem que se assentem em uma mesma estrutura ideacional que inspire sua instalação. O Banco Palma passou a receber recursos e apoio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Snaes) criada em 2003 – já durante o governo Lula – e cujo secretário era o próprio Paul Singer: portanto um teórico e também fomentador do conceito de “Economia Solidária”. Posteriormente se firmaria uma parceria ainda vigente entre o Banco Palma e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Essa conexão entre iniciativas de microcrédito e bancos ou órgãos públicos tampouco se coaduna com o paradigma “minimalista” estimulado pelo CGAP/Banco Mundial e pelas organizações internacionais que revisamos no capítulo anterior, inclusive porque tais bancos não trabalham com a ideia de “autossuficiência” em microcrédito. Essas experiências conformam, portanto, uma trajetória mais propriamente brasileira, onde verifica-se o entrelaçamento entre os projetos de fato “vindos do Norte”, cujas tecnologias refletiam a agenda internacionalmente difundida, com projetos paralelos baseados em outras redes de atores, em outras chaves ideacionais, os quais contavam com aportes de bancos e de órgãos públicos e que difundiam novas tecnologias microcreditícias baseadas na percepção de novos problemas.

Paralela à “história oficial” do microcrédito, e ainda em 1986 (ou seja, logo no início do processo de proliferação das ONGs), o Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep), um banco público estadual, criaria seu próprio programa de microcrédito – o Promicro (ou Banco do Microcrédito): igualmente para a dotação de pequenos empréstimos a micro e pequenos empresários. Com a liquidação do banco em 1991, no entanto, a experiência se perdeu completamente (SEBRAE/PR, 2015). Apenas um ano depois dos paranaenses, no entanto, em 1987, ocorreu uma primeira experimentação com microcrédito por parte de uma instituição federal. A CEF – resultante da fusão entre o Monte de Socorros e a Caixa Econômica da Corte – criaria o seu próprio Promicro, um projeto piloto organizado com apoio da Secretaria Econômica do Trabalho do Distrito Federal (GUIMARÃES; MAGALHÃES, 1997).

Quatro anos depois, já em 1991, a CEF opta por generalizar aquela experiência com a criação do chamado “Balcão de Ferramentas”: programa que tinha como objetivo prover o ferramental necessário para que o profissional ou a profissional brasileira se desenvolvesse. O Balcão de Ferramentas deu suporte a diversos programas de microcrédito espalhados pelo Brasil e, conforme detalharemos no capítulo 03, aproximou prefeitos e governadores da agenda microfinanceira. O primeiro programa que recebeu recursos da CEF foi o Pró-Renda: implementado pelo Governo do Ceará com o apoio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*) com vista à integração

produtiva de populações rurais e urbanas também por meio do microcrédito.<sup>118</sup> A GTZ era uma sociedade de responsabilidade limitada – ou seja: uma empresa – de propriedade do governo alemão, especializada na cooperação técnica com países parceiros da Alemanha, principalmente para projetos públicos. Sua principal atribuição era a transferência de *know-how* em projetos que iam desde o saneamento até a criação de cooperativas. O Pró-Renda praticamente inaugurou a atuação da GTZ no Brasil e se baseou na experiência histórica dos alemães com o cooperativismo (VALENTE, 2010). Atualmente, a GTZ se chama Agência Alemã de Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ) e integra o consórcio CGAP/Banco Mundial para a promoção do microcrédito.

Para encerrarmos as experiências que partiram dos bancos públicos, após a CEF, já em 1996, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – por meio da criação do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) – começou a disponibilizar linhas de crédito baratas e de longo vencimento para estes projetos de microcrédito que floresciam no Brasil. Poucos anos depois, firmou convênio de cooperação com o BID para a criação do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), que tinha como propósito fortalecer institucionalmente o setor microfinanceiro brasileiro, inclusive via fomento à pesquisa. Vale ressaltar que no início de 1990 a economia brasileira vivia ainda as consequências da chamada “hiperinflação”, que contribuía para a corrosão do poder de compra da população, especialmente dos mais vulneráveis; os bancos privados tradicionais, no entanto, ao invés de emprestarem a juros menores para estimular a economia e o bem-estar popular, lucravam com o ambiente inflacionário. Esse cenário permaneceu até o advento do Plano Real.

Ainda neste contexto, em 1998 foi a vez do Banco do Nordeste lançar uma experiência pioneira e extremamente bem-sucedida: o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (CrediAmigo). Com a curta experiência do Baderp, o Banco do Nordeste tornou-se, a partir de então, o mais antigo banco público de primeiro piso<sup>119</sup> do Brasil a ter um modelo de dotação direta de pequenos créditos a microempreendedores vulneráveis, o qual até hoje operante (BUCHMANN; NERI, 2008). Sua tecnologia inovadora inclui os chamados “correspondentes bancários”. Para que o tomador ou tomadora não precise ir até o banco para acessar os valores, lembrando que tratamos de pessoas muito pobres, agentes de crédito atuam em padarias, em

---

<sup>118</sup> Segundo Renata Valente (2010): “as atividades de cooperação técnica no programa ProRenda são definidas como de capacitação empresarial, fortalecimento das associações de agricultores, além de planejamento, implantação de unidades produtivas e sistemas agroflorestais, autogestão, planejamento participativo, microcrédito e organização comunitária, com ênfase nas ações orientadas para ensino e formação” (p.158).

<sup>119</sup> Um banco de primeiro piso é aquele que repassa recursos diretamente para o beneficiário: neste caso o microempresário formal ou informal.

lotéricas, em farmácias e em mercados dos bairros, ou seja: em pontos de grande fluxo. Segundo uma de nossas entrevistadas, a economista Gláucia Campregher, a partir desta metodologia, o CrediAmigo teria representado a fusão da ONG com o banco (CAMPREGHER, 2022). Atualmente, o programa de microcrédito produtivo e orientado do Banco do Nordeste é o maior do país, tanto em termos de volume de recursos emprestados quanto de quantidade de clientes atingidos. Também é reconhecido como o maior programa de microcrédito da América do Sul e o segundo maior da América Latina: o primeiro é o Banco Compartamos, no México, ao qual retornaremos no capítulo 04 desta tese.

### *2.3.2 A agenda microfinanceira nos anos 1990: as primeiras experiências com políticas públicas baseadas em microcrédito*

Três anos antes da criação do CrediAmigo, outro tipo de ator havia se inserido neste cenário de florescimento da atividade microfinanceira no Brasil; ator este que tampouco estava previsto no paradigma de boas-práticas promovido pelo CGAP/Banco Mundial e que definitivamente afasta a experiência brasileira da linha do tempo de Ève Chiapello (2023), inclusive singularizando-a no contexto das experiências mundiais em microcrédito até aquele momento: os governos subnacionais. A partir deste ponto, trataremos destes entes não enquanto meros apoiadores de iniciativas animadas por bancos ou por representantes da sociedade civil – tal como ocorrera em Brasília para o projeto piloto do final dos anos 1980 – mas enquanto propositores e também financiadores de efetivas *políticas públicas creditícias*.

E nós apenas podemos falar de políticas públicas de microcrédito com a fundação – em 17 de novembro de 1995 – da Instituição Comunitária de Crédito PortoSol (ICC), fruto de uma parceria entre a prefeitura de Porto Alegre, o governo do Estado do Rio Grande do Sul e duas entidades civis: a Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande Sul (Federasul) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre (AJE). Sob o lema de que o crédito seria um “direito da cidadania”, a PortoSol tinha como objetivo a dotação de pequenos empréstimos, com ou sem garantias e a baixas taxas de juros (entre 2% e 5,5%) para os micro e pequenos empresários – em sua maioria informais – da região metropolitana de Porto Alegre, visando sua inserção social e a geração de emprego e renda. A iniciativa contaria, ao longo de sua história, com o apoio técnico de instituições já conhecidas: o BNDES (em uma de suas primeiras parcerias com governos locais), a CEF, o SEBRAE/RS e o BID (MONZONI, 2008), mantendo-se – portanto – a conexão com as redes internacionais nesta nova etapa. O aporte inicial de recursos para a constituição da PortoSol partiu dos entes municipal e estadual gaúchos (estamos

falando, portanto, de recursos públicos provenientes do orçamento do estado e do município: uma completa novidade), além de doações da IAF e da GTZ, conforme tabela abaixo.<sup>120</sup> Para além deste aporte inicial, no entanto, a PortoSol tinha enquanto pressupostos operacionais a autonomia e a autossuficiência financeira, conforme o paradigma dominante naquele período.

Ente/Instituição	Valores
Prefeitura de Porto Alegre	R\$ 700.000,00
Governo do Estado do RS	R\$ 350.000,00
GTZ (doação)	R\$ 306.400,00
IAF (doação)	R\$ 223.700,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.508.100,00</b>

*Tabela 5: Aporte inicial para a criação da PortoSol. Fonte: PortoSol. (Elaboração da autora).*

No início da década de 1990, a região metropolitana de Porto Alegre – então a quarta maior do país – experienciava dramáticos níveis de desemprego, atingindo 13,1% da população economicamente ativa em 1996, principalmente em decorrência da eliminação de postos de trabalho na indústria em um contexto de desindustrialização relativa (CHAVES, 1997), cenário assaz agravado pelo contexto inflacionário nacional. Como contratendência ou como compensação – se utilizarmos a perspectiva de Streeck (2018) – apenas em seu primeiro um ano e meio de funcionamento a PortoSol ofereceu 2.961 empréstimos a microempreendedores informais de diversos ramos, conforme dados apresentados ao Banco Central.<sup>121</sup> Em vista de seus resultados: em 1997, a entidade recebeu o Prêmio Gestão Pública e Cidadania promovido pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Ford; em 1999, foi premiada pelo Banco Mundial como uma das dez iniciativas mais bem sucedidas de combate à pobreza do Brasil.

A constituição da PortoSol, contudo, apenas foi possível porque, ainda em 1992, por iniciativa do vereador Clóvis Ilgenfritz, do PT, foi aprovada uma legislação municipal que permitia a criação de um “banco municipal” especificamente orientado para atuar como agência de fomento às atividades produtivas de Porto Alegre (OIT, 2005), em modelo semelhante ao do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul). Após uma série de consultas realizadas junto ao Banco Central do Brasil e ao Tribunal de Contas do estado, contudo, optou-se pelo formato mais simples de associação civil sem fins lucrativos, a qual não poderia captar recursos junto ao público, mas que contaria com os fundos provenientes das doações públicas e privada

<sup>120</sup> No caso da empresa alemã, houve ainda oferta de consultoria técnica e metodológica, conforme sua vocação.

<sup>121</sup> Ver: < [https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/arquivos/horario\\_arquivos/apres\\_66.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_66.pdf) >.

destacadas, os quais repassados não como capital, mas como contribuição social (SILVA, 2006). Ou seja, não se trataria mais de um banco, o qual supervisionado pelo Banco Central, conforme a formulação original dos vereadores porto-alegrenses, mas de uma instituição microfinanceira não-regulada, tal como as ONGs que então se espalhavam pelo país.



Figura 6: Propaganda da PortoSol (Facebook, 9 de dezembro de 2021).

Quando as discussões foram iniciadas na Câmara de Vereadores, a prefeitura de Porto Alegre era ocupada por Olívio Dutra (1989-1993): um dos primeiros prefeitos eleitos pelo PT no Brasil, bancário do Banrisul e sindicalista, além de um dos fundadores do partido no estado. Quando a PortoSol foi efetivamente inaugurada, a capital gaúcha já vivia sob a gestão do anterior vice-prefeito: Tarso Genro (1993-1997), também petista, que reaparecerá nesta tese enquanto secretário especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o famoso Conselhão, já em 2003. A PortoSol foi pensada no bojo do Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE) da capital gaúcha, desenhado no início da gestão Tarso Genro.

O interessante é que o PDE porto-alegrense refletia um debate travado ainda nos anos 1980 quanto às potencialidades das gestões locais no desenvolvimento econômico (Cf. HAMEL, 1990; HARVEY, 1989). Esse debate se baseou em duas ideias fundamentais: a primeira sugeria que os governos locais poderiam ser também indutores de políticas de desenvolvimento mesmo sem deter o controle dos instrumentos macroeconômicos, podendo atuar – portanto – para além das funções “clássicas” de redistribuição de renda por meio de tributação e gasto; a segunda, consequente da primeira, destacava a importância da participação da sociedade civil para o êxito dessas iniciativas (MOURA; LOIOLA; LIMA, 2000). O PDE

listava diversos destes projetos de intervenção econômica que seriam empreendidos pela prefeitura de Porto Alegre, tendo como diretrizes básicas: (i) a dinamização da economia; (ii) a dotação de níveis mínimos de qualidade de vida aos excluído; (iii) e a qualificação para a cidadania (BARALDI, 1995). Amarravam-se, dessa forma, a agenda econômica à agenda social, conforme a cartilha petista que então apenas se formava e compreendia-se o microcrédito para além de uma política de desenvolvimento *per se*. Em uma das ações iniciais baseadas nos objetivos do PDE, foram criadas pela prefeitura petista incubadoras populares para microempreendedores da cidade, em articulação com as universidades gaúchas e também com representantes do setor produtivo: por exemplo, com o apoio da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs). O PT, portanto, nestas primeiras experiências, já se articulava com os empresários em projetos de interesse das classes populares.

Porto Alegre contou com quatro mandatos petistas consecutivos,<sup>122</sup> totalizando dezesseis anos de administrações ininterruptas a cargo do PT, o que auxiliou na manutenção e na maturação de diversas destas iniciativas. Porto Alegre também seria a sede das três primeiras edições do Fórum Social Mundial (em 2001, 2002 e 2003): um encontro internacional de movimentos sociais que objetivava a formulação de projetos alternativos ao capitalismo neoliberal (sob o mote “um outro mundo é possível”), com espaços para a troca de experiências na área da Economia Solidária (sob o mote paralelo “uma outra economia é possível”).

A prática da PortoSol foi muito rica, pois, para além de inédita no contexto das experimentações em microcrédito devido à participação dos governos subnacionais enquanto promotores e financiadores das iniciativas, a PortoSol incluía em seu desenho uma interface também inovadora entre os governos e a sociedade. Por exemplo, para garantir o controle social na dotação dos recursos e também a transparência nas operações, a direção da PortoSol competia a um conselho de oito membros, no interior do qual a prefeitura ocupava apenas duas cadeiras e o governo do estado do Rio Grande do Sul, mais uma.<sup>123</sup> Essa tecnologia participativa – que incluía empresários locais e até um representante do Orçamento Participativo da cidade – é uma das principais tecnologias defendidas e desenvolvidas pelo PT ao longo de sua história e que estará presente em todos os programas de governo do candidato Lula, conforme

---

<sup>122</sup> Prefeito Olívio Dutra e vice Tarso Genro (1989-1992); Prefeito Tarso Genro e vice Raul Ponte (1993-1996) e Prefeito Raul Ponte e vice José Fortunati (1997-2000); Prefeito Tarso Genro e vice João Verle (2001-2005).

<sup>123</sup> Segundo documento da fundação Perseu Abramo, duas cadeiras eram ocupadas pela Prefeitura, uma pelo Estado, uma pela Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre e quatro por representantes da sociedade civil, sendo três para pessoas de representatividade relevante no setor econômico local – dois acadêmicos e um empresário – e uma por representante do Orçamento Participativo: < <https://fpabramo.org.br/2006/05/17/portosol/> >.

sublinhamos no capítulo 01. Essa tecnologia competia – inclusive – para que a PortoSol não fosse vulnerável às mudanças de governo, conservando-se.

Em nossa leitura de um depoimento do sociólogo José Eduardo Utzig (1997), que foi o primeiro presidente do conselho de administração da PortoSol, o projeto refletia a oposição ao neoliberalismo dominante de duas maneiras. Em primeiro lugar, porque esse novo papel que caberia à prefeitura e ao governo estadual de articulação e de proposição ativas na área econômica, o qual amparado na literatura sobre desenvolvimento local, se opunha à proposição alternativa de um poder público que não interferisse nos processos socioeconômicos: em outras palavras, à proposição de que os Estados sejam “mínimos”. Em segundo lugar, porque – ao elencar o desenvolvimento urbano e comunitário e a qualificação para a cidadania enquanto resultados visados pela PortoSol – a iniciativa se distanciava do paradigma “minimalista” em microcrédito já revisado, segundo o qual a inclusão financeira e o acesso ao crédito pelos mais pobres seriam fins em si mesmos. A prefeitura de Porto Alegre e o governo do Estado do Rio Grande do Sul emergiam, portanto, naquele contexto, enquanto locais de experimentação não apenas em gestão pública, mas em microcrédito.

Foi quando as experiências das ONGs começaram a dar certo no Brasil que a política se voltou para o segmento microfinanceiro, em vista daquele amplo mercado disponível aos produtos das microfinanças. Basta lembrar que alguns anos antes da constituição da PortoSol, Porto Alegre fora berço da pujante rede CEAPE e que o Rio Grande do Sul conhecera importante desenvolvimento do cooperativismo nos anos 1950 e 1960: já havia, portanto, conhecimento sobre o universo das microfinanças, além de incentivos políticos para a implementação desta agenda. Ademais, deve-se levar em conta que – mesmo com aportes dos entes subnacionais – tratamos de projetos de reduzido custo orçamentário, também porque realizados em parceria com outros atores: projetos, portanto, viáveis do ponto de vista “da saúde financeira” das prefeituras e dos governos. O que a experiência de Porto Alegre também demonstra, contudo, é que quando a política se moveu com o PT, o fez a partir de perspectivas inovadoras calcadas em novas formas de ação democrática: como a participação direta e ativa das comunidades e das organizações tradicionais – partidos, sindicatos ou movimentos sociais –, os quais contribuía com demandas concretas para o exercício do poder local.

Em entrevistas para esta tese, o próprio ex-prefeito Tarso Genro e a professora e economista Gláucia Campregher, que acompanhava os programas de crédito dentro da Secretaria Geral de Governo durante a gestão (desta vez estadual) de Olívio Dutra (1999-

2003),<sup>124</sup> comentaram os resultados propriamente políticos dessa experiência. O ex-prefeito Tarso Genro, quando perguntado sobre qual teria sido o papel das políticas creditícias nas quais foca esta tese para a agenda política do primeiro governo Lula, nos disse que o responderia “empiricamente” por meio de sua própria experiência com a PortoSol, ecoando ainda a nossa segunda matriz interpretativa, a matriz da necessidade:

Eu tenho absoluta convicção que esse tipo de política é do tipo possível de ser implementada e que faz uma grande diferença. As pessoas que não entendem essa questão são pessoas que não tem problemas com crédito. Pode estar certa. As pessoas que enfrentam problemas cotidianos de sobrevivência têm no crédito um elemento fundamental de sua sobrevivência digna. E isso teve muita influência no prestígio do governo Lula (GENRO, 2021, 32’46).<sup>125</sup>

A professora Gláucia Campregher, que foi apelidada de “a madrinha do microcrédito” pelo então governador Olívio Dutra e pelo vice-governador Miguel Rossetto (PT), foi uma observadora ativa da extrapolação da PortoSol da cidade de Porto Alegre para o governo do Rio Grande do Sul. Durante o governo Olívio (1999-2003) – no âmbito do chamado Programa Estadual de Microcrédito Produtivo Popular – foram criadas mais cinco “Instituição Comunitária de Crédito” (ICC) no mesmo formato da original porto-alegrense a partir de aportes orçamentários do Estado. De modo a atender todas as mesorregiões gaúchas, foram criadas a ICC Pelotas (1999), a ICC Bagé (2001), a ICC Santa Maria (2001), a ICC Serra Gaúcha (2002) e a ICC Frederico Westphalen (2002). Desse modo, a prefeitura de Porto Alegre e o estado do Rio Grande do Sul emergiam também enquanto locais de experimentação em governança para um partido político específico: o Partido dos Trabalhadores. Na época, a economista Tereza Campello – que já havia atuado enquanto assessora econômica da prefeitura de Porto Alegre durante a primeira das quatro gestões petista – era a Secretária Geral de Governo e encomendara à sua equipe o monitoramento daqueles programas que tinham o potencial de se popularizarem: a PortoSol era um destes programas.

### 2.3.2.1 A agenda microcreditícia e as esquerdas

Os anos 1990 correspondem à fase de profissionalização do PT, de fortalecimento de sua estrutura partidária e de acúmulo de experiência em gestão pública em vista da vitória eleitoral não apenas de um número crescente de prefeitos petistas, mas também de alguns

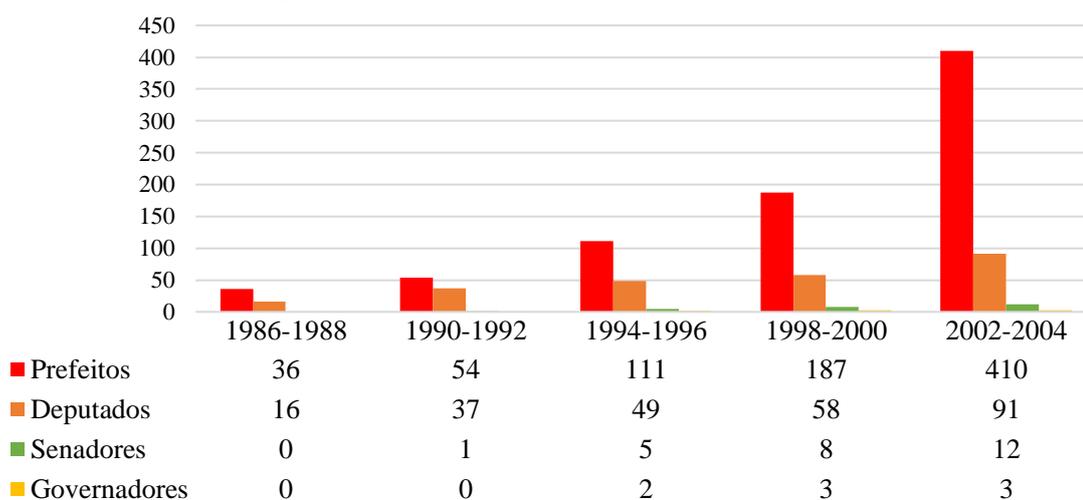
---

<sup>124</sup> A professora atuava no Departamento de Assessoria Econômica, na Divisão de Geração de Emprego e Renda.

<sup>125</sup> Os extratos de entrevista utilizados nesta tese foram levemente modificados de modo a dar-lhes maior fluidez, retirando-se – por exemplo – interjeições eventualmente utilizadas pelos atores, expressões orais informais, ou optando-se por sinônimos para dar um melhor ritmo à leitura.

governadores, conforme demonstra o Gráfico 02 abaixo. Para um partido que nascera voltado para a mobilização social, o trabalho de monitoramento que Tereza Campello encomendara nada mais era que o trabalho de criação de uma identidade governista para o PT. O sociólogo Celso Rocha de Barros (2022) escreveu sobre os enormes desafios enfrentados pelas primeiras prefeituras petistas, ainda nos anos 1980: naquelas primeiras experiências não havia um programa de governo claro, não havia experiência administrativa e sobravam desentendimentos entre as gestões e o partido. O primeiro prefeito petista eleito – Gilson Menezes, que vencera as eleições de 1982 em Diadema – se desfilia da sigla mesmo antes de concluir o seu mandato em vista deste acúmulo de crises que enfrentara. Para seguir vencendo eleições e conquistando novas marcas na geografia eleitoral brasileira, o PT precisava – portanto – de uma “vitrine”, de um “repertório de políticas públicas” bem-sucedidas e identificadas com as suas gestões.

**Crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores até o primeiro governo Lula (1986-2004)**



*Gráfico 2: Crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores até o primeiro mandato de Lula. (Elaboração da autora com o auxílio de dados organizados pelo professor Olivier Dabène).*

Os dois primeiros governadores eleitos pelo PT foram Victor Buiaz, pelo Espírito Santo, e Cristovam Buarque, pelo Distrito Federal, ambos nas eleições de 1994. Como em Porto Alegre, o Distrito Federal também apresentava uma das taxas de desemprego mais altas entre as regiões metropolitanas brasileiras à época, além de altas taxas de informalidade. Para combater essas dinâmicas, o governo Buarque criou um programa chamado Mais e Melhores Empregos, o qual articulado por vários órgãos do governo distrital em vista à promoção do desenvolvimento econômico e do atendimento aos setores socialmente excluídos

(GUIMARÃES; MAGALHÃES, 1997). O governo de Cristovam Buarque (1995-1999) se notabilizaria pela implementação do Bolsa Escola,<sup>126</sup> que logo se tornaria um símbolo do chamado “modo petista de governar” que Tereza Campello buscava publicizar. O Bolsa Escola – que fazia parte do programa Mais e Melhores Empregos – posteriormente daria as bases para o Programa Bolsa Família: um dos maiores legados do PT às políticas públicas brasileiras, amplamente relacionado pelo eleitorado ao partido (ZUCCO; POWER, 2013). Outra iniciativa, contudo, que fazia parte do mesmo programa embora muito menos conhecida, foi o BRB Trabalho: um programa de microcrédito do governo do Distrito Federal inaugurado em 1996 e diretamente inspirada no processo de formulação da PortoSol porto-alegrense.

Assim, além da extrapolação “vertical” da política pública da prefeitura de Porto Alegre para o governo do Estado do Rio Grande do Sul, ocorreu uma extrapolação “horizontal” da mesma ideia entre prefeituras e governos de estados de todo o país, de modo que podemos observar – posteriormente à fase das ONGs nos anos 1980 – uma segunda fase de proliferação de políticas públicas baseadas na dotação de microcrédito produtivo ao longo dos anos 1990. Logicamente, não podemos afirmar que todas essas iniciativas tenham de fato se baseado na experiência da PortoSol. Algumas das ONGs microfinanceiras já eram bastante bem-sucedidas, o próprio modelo do Grameen Bank já era amplamente reconhecido e a o Programa Balcão de Ferramentas já estava em operação. Como vimos, no entanto, essa inclusão do ente público como financiador e articulador do microcrédito foi uma inovação ocorrida em Porto Alegre.

Mesmo sem essa certeza, existem duas inferências possíveis a partir do nosso estudo. A partir da análise exploratória de todas as iniciativas de microcrédito implementadas até 2003, e com o auxílio dos dados coletados junto à Abcred, buscamos identificar especificamente quais eram as experiências que partiram de iniciativa pública: seja de prefeituras, seja de governos estaduais. Mesmo com todas as limitações já detalhadas – a probabilidade de que muitas das iniciativas tenham tido escala muito pequena, não tenham gerado estudos ou publicações e não mais existam –<sup>127</sup> é possível afirmar que a proliferação de iniciativas partindo de entes subnacionais esteve fortemente associada às gestões a cargo do PT, ao menos as mais importantes, fato este que – em realidade – auxilia em nosso argumento.

---

<sup>126</sup> O Bolsa Escola pagava um salário-mínimo mensal às famílias com renda inferior a meio salário-mínimo per capita e que possuíssem filhos em idade escolar, desde que matriculados na escola e com frequência mínima de 90%. Interessante notar que o próprio programa mexicano Progresas, que muitas vezes é considerado a primeira política de transferência condicionada de renda da América Latina, apenas seria instituído em 1997.

<sup>127</sup> Ao mesmo tempo, um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) identificou apenas 101 iniciativas em microcrédito em dezembro de 2000 das quais 85% eram ONGs. Nós identificamos 21 iniciativas públicas até aquela data, mais – portanto – que o estudo do IBAM, o que nos indica que podemos estar trabalhando com um universo bastante fidedigno.

De tal modo, o partido teria contribuído diretamente para o crescente interesse no crédito enquanto um instrumento possível no campo das políticas sociais no Brasil, projetando-o – posteriormente – para o plano nacional, em uma nova extrapolação vertical. Quando o candidato do PT finalmente vencer uma eleição presidencial, em janeiro de 2003, o partido já havia acumulado alguma experiência e reflexão sobre políticas públicas de crédito. As políticas de microcrédito dos anos 1990, portanto, tiveram seu desenho influenciado pelo petismo, inclusive de maneira original, considerando o próprio debate internacional sobre microcrédito à época, ao mesmo tempo em que influenciaram a personalidade política do PT.

<b>Partido</b>	<b>Número de iniciativas com microcrédito até 2003</b>
PT	20
PMDB	6
PSDB	4
PFL	2
PSB	2
PDT	1
PCdoB	1
PPB	1
<b>Total</b>	<b>37</b>

*Tabela 6: Iniciativas de entes subnacionais com microcrédito antes de 2003. (Elaboração da autora).*

Das 37 iniciativas públicas que detectamos entre 1995 – quando ocorre a fundação da PortoSol em Porto Alegre – até o início de 2003 – ou seja, paralelo à posse de Lula – nada menos que 20 foram implementadas pelo PT, segundo indica a Tabela 06 acima. Lembremos ainda que o PT controlou entre 111 e 187 prefeituras ao longo deste período, conforme destacamos em nosso Gráfico 02, fato que majora a importância desta relação estabelecida; a título de comparação, o PMDB controlava 1.253 prefeituras entre 1998-2002; em 2002 havia 5.560 municípios no Brasil, segundo dados do IBGE. Também relevante, as cinco iniciativas em microcrédito mais famosas, mais estudadas e mais citadas pela literatura especializada partiram de gestões petistas: (i) a Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (Blusol), implementada durante a gestão de Décio Lima (PT); (ii) a Casa do Empreendedor, implementada em Londrina logo após a gestão de Luiz Eduardo Cheida (PT), mas por iniciativa deste; (iii) a ICC Conquista Solidária, de Vitória da Conquista, durante a gestão de Guilherme Menezes (PT); (iv) a Instituição de Crédito Solidário de Maringá, durante a gestão de José Cláudio Pereira Neto (PT); e, finalmente, (v) a São Paulo Confia, implementada durante o

governo de Marta Suplicy (PT) no estado de São Paulo. Todas as iniciativas subnacionais com microcrédito e as respectivas gestões responsáveis constam em nosso Anexo 04.

Luiz Eduardo Cheida foi eleito prefeito de Londrina – município do norte do Paraná – no mesmo ano em que Tarso Genro foi eleito prefeito de Porto Alegre, ambos pelo PT. Assim como o gaúcho, o paranaense formularia um Plano de Desenvolvimento Industrial (PDI) para incentivo à diversificação econômica da cidade, que florescera com a atividade cafeeira: durante o século XX, Londrina era considerada a “capital do café” no Brasil. Cheida foi também entrevistado para esta tese. Entre as iniciativas de estímulo, um pacote de medidas se voltava aos micro e pequenos empresários, no espírito petista. Diretamente inspirada na iniciativa de Porto Alegre, uma incubadora foi criada em Londrina em 1994 a partir de recursos da prefeitura, do apoio do SEBRAR/PR, de universidades e de alguns empresários locais.<sup>128</sup> Na sequência, dentro do mesmo projeto de estímulo ao microempreendedor, e a partir da demanda destes por créditos, iniciou-se a formulação da Casa do Empreendedor, que seria inaugurada em 1997, também com aportes da prefeitura e com o apoio de empresários parceiros. Em idêntica dinâmica à gaúcha, o mesmo modelo seria replicado por outros municípios paranaenses, culminando na implementação do Fomento Paraná, programa de microcrédito instituído pelo governo do Estado durante a gestão Jaime Lerner, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Devido ao apoio que recebia dos empresários locais e em vista da largura de suas alianças interpartidárias, Luiz Eduardo Cheida sofreu críticas de seu partido, a despeito do sucesso de suas políticas. Críticas, aliás, semelhantes às que receberia – dez anos depois – o próprio Lula em seu primeiro mandato. Sintomático: em um debate entre José Dirceu (PT) e Mário Covas (PSDB) para o governo do Estado de São Paulo em 1994, Covas acusou o PT de hipocrisia, apontando o fato de que na prefeitura petista de Londrina havia secretários ligados ao Partido da Frente Liberal (PFL). Covas se referia a Abílio Medeiros, secretário da Indústria e Comércio e diretamente responsável pela formulação da Casa do Empreendedor. Medeiros foi também entrevistado para esta tese. Seu envolvimento ativo na formulação daquela política é um indício forte da flexibilidade ideológica da agenda microcreditícia. Voltaremos a isso.

O argumento de que as políticas públicas creditícias pioneiras estiveram relacionadas às prefeituras e aos governos petistas dos anos 1990 complementa a conclusão da análise realizada no capítulo 01 dos programas de governo de Lula, segundo a qual a agenda de fomento ao crédito era sim uma agenda programática do partido, ainda que tenha sofrido mudanças quando

---

<sup>128</sup> Duas empresas parceiras foram as tintas Suvnil e o extinto Banco Bamerindus. Algumas das microempresas “incubadas” em Londrina foram altamente bem-sucedidas, como a indústria Angelus de produtos odontológicos, que hoje é uma das maiores empresas de Londrina e está presente em mais de 80 países.

chegou ao Executivo Nacional (as quais debateremos no próximo capítulo). Ainda, se agruparmos os partidos em uma escala de esquerda/centro-esquerda e direita/centro-direita, temos que 64% das iniciativas revisadas partiram das esquerdas brasileiras, considerando ainda que – a depender da administração – as gestões a cargo do PMDB e PSDB poderiam ter um forte componente progressista naquele período. Assim, os argumentos revisados no capítulo anterior quanto ao caráter conservador ou mesmo neoliberal destas medidas precisariam ser muito melhor qualificados e elaborados. No mínimo, deveriam atentar para o efetivo desenho das políticas que discutem, bem como para as motivações dos seus agentes promotores, dois eixos sobre os quais esta tese se assenta.

Rapidamente, mais duas das experiências petistas merecem ser detalhadas pela importância de seus atores na sequência de nosso argumento. Em 1998, na cidade de Santo André, em São Paulo, foi instituído o Banco do Povo de Santo André – O Crédito Solidário, durante a gestão de Celso Daniel (PT), uma das gestões – aliás – que serviriam de “vitrine” ao partido. Em sua tese de mestrado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), José Caetano Lavorato (2001), que foi fundador e ex-presidente da Abcred, coordenador do São Paulo Confia, sindicalista e filiado ao PT, afirma que a iniciativa de Santo André foi – de fato – inspirada na PortoSol. Segundo seu relato, Celso Daniel havia prometido em campanha a formação de um banco de crédito popular como parte de uma estratégia de desenvolvimento, combate ao desemprego e à exclusão social. Mas foi somente após uma visita técnica à PortoSol e ao BRB Trabalho que se optou pelo idêntico formato institucional: a prefeitura assumindo a organização, aportando recursos e atuando enquanto catalisador dos órgãos da sociedade civil para a criação de uma entidade autônoma e sem fins lucrativos. O Banco do Povo de Santo André assim constituído tinha entre seu quadro de associados, além da prefeitura e da Associação Comercial e Industrial da cidade (ou seja, representantes do empresariado), o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: uma primeira novidade, que será muito importante na sequência desta tese.<sup>129</sup> Também, diferentemente do que ocorrera em Porto Alegre, todos os sócios aportaram recursos para a formação do fundo inicial do programa (LAVORATO, 2001). O Banco do Povo de Santo André tinha ainda uma estratégia bastante arrojada de expansão. Para chegar até os tomadores e tomadoras nas periferias da cidade, criou o “Banco do Povo Itinerante”, o qual operava dentro de um ônibus da prefeitura: uma marca do programa.

Outra experiência que importa citar é o Crescer Crédito Solidário, instituído em 2002 em Ribeirão Preto, também no estado de São Paulo, a partir do fomento e financiamento da

---

<sup>129</sup> Além destes, o Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas do ABC (SETRANS) e o Sindicato dos Bancários do ABC eram também sócios. O SEBRAE/SP, a GTZ e a CEF também apoiaram a iniciativa.

prefeitura. O prefeito, à época, era Antônio Palocci (PT). Em 2002, Palocci será um dos escolhidos por Lula para redigir a famosa Carta ao Povo Brasileiro, destinada a acalmar o mercado financeiro quanto a uma eventual quebra de contratos decorrente da vitória do petista. Logo na sequência, o ex-prefeito de Ribeirão Preto será escolhido ministro da Fazenda do recém-eleito governo Lula, muito em vista de seu bom trânsito com o empresariado nacional. Segundo Barros (2002), Palocci se tornará um dos ministros mais poderosos da presidência petista; logo na instalação do governo de transição, recebeu de Armínio Fraga, presidente do Banco Central durante a gestão anterior de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), um documento intitulado “A Agenda Perdida”, fundamental para nossa pesquisa e que detalharemos no próximo capítulo. O importante a se reter é que mesmo Palocci tinha familiaridade com a agenda microcreditícia devido à sua própria experiência enquanto gestor municipal.

Já a nossa segunda conclusão interessante (e que remete à denúncia feita por Covas ao PT durante debate com José Dirceu) é que mesmo que tenha havido forte correlação entre as prefeituras petistas e a implementação das políticas públicas baseadas na dotação de microcrédito produtivo aos excluídos do sistema financeiro, gestões a cargo de outros partidos também as instituíram. Se não diretamente (a partir de programas próprios), muitas prefeituras operaram com recursos provenientes do BNDES ou do Banco do Nordeste para iniciativas de fomento a atividades de microempresários.<sup>130</sup> Assim, podemos dizer que – para além da contribuição direta à popularização do microcrédito no Brasil – ao PT cumpriu uma função de fomento indireto, pois mesmo que pela via da “imitação” das políticas percebidas como viáveis ou bem-sucedidas, outros partidos as debateram e as implementaram, também colhendo seus frutos. Essa consideração é importante, pois prefeitos, governadores e parlamentares de diversas tendências ideológicas acabarão se comprometendo com a ideia. Quando o microcrédito for debatido no Congresso Nacional por meio de duas Medidas Provisórias apresentadas por Lula em 2003, poucos serão os parlamentares que lograrão se opor, mesmo tendo havido fortíssimo lobby contrário dos bancos, cujas preferências normalmente se coadunam com a ação dos conservadores. A maioria dos parlamentares opositores ao microcrédito, inclusive, será petista. Detalharemos essa questão também no próximo capítulo.

Para fecharmos a seção, algumas importantes alterações normativas ficaram a cargo do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Em 1997, a partir de pressão do Conselho da Comunidade Solidária – iniciativa de Ruth Cardoso que buscava favorecer o terceiro setor no Brasil, inclusive aquele que operava com a agenda microcreditícia –, foi introduzida no país

---

<sup>130</sup> Outro fato importante é que a PortoSol servirá de modelo até mesmo para a política de estímulo ao crédito produtivo popular do BNDES.

uma nova categoria de entidade sem fins lucrativos, conhecida como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Às Oscips era autorizada a mobilização de fundos externos para atividades de microfinanças. Essa mudança favoreceu enormemente os esforços dos entes subnacionais em firmar parcerias para suas iniciativas e foi neste contexto que muitas das ONGs se converteram em IMFs, pois desejavam também captar recursos. Na sequência, em 1999, a própria lei da usura foi reformada,<sup>131</sup> de modo que as Oscips fossem excluídas de seu escopo: um incentivo à autossuficiência destas instituições e mais um desincentivo à manutenção das ONGs. Ainda, uma resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) naquele mesmo ano estabeleceu a figura das Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) – atualmente: Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP) – uma figura específica para a disseminação do microcrédito. Embora não possam captar poupança ou recolher depósitos – conforme era o projeto da *Acción internacional* –, as SCMEPP podem distribuir lucros, ou seja, possuem fins lucrativos. Essas instituições, contudo, que também se multiplicarão com grande velocidade, não podem contar com a participação de governos.

## **2.4 Bancos e banqueiros no Brasil: evolução, disputas e estratégias políticas**

A história do sistema financeiro brasileiro é a história de suas inovações e de suas mudanças incrementais, do mesmo modo como a história das disputas entre concepções concorrentes quanto à sua função, quanto à sua estrutura e quanto ao formato ou às características de seus instrumentos. Nesta seção, deixaremos de lado as instituições financeiras não-reguladas que floresceram no país a partir dos anos 1970 – sejam as ONGs ou as Oscips, microcreditícias sejam as iniciativas públicas para a dotação de microcrédito – e também o universo da informalidade: da agiotagem, em suas diversas modalidades. Nosso objetivo em explorar esses universos nas seções anteriores foi detalhar os meios por meio dos quais os mais pobres acessavam financiamentos no Brasil antes dos governos Lula. Nos concentraremos, a partir de agora, nos bancos e nas demais instituições financeiras que são reguladas pelo Banco Central do Brasil, as quais também poderiam trabalhar com o conceito de microfinanças se assim o desejassem: poderiam, em outros termos, operar em benefício dos brasileiros e das brasileiras mais pobres, embora historicamente tenham relegado esta tarefa a um plano além do secundário, com a grata exceção da Caixa Econômica Federal e de algumas cooperativas.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Houve um debate muito interessante sobre a lei de usura na Assembleia Constituinte de 1988. No Brasil, o limite de 12% foi constitucionalizado, mas jamais regulamentado.

<sup>132</sup> Para mais sobre a história fascinante da CEF ver: Costa (2014).

Debateremos, portanto, as instituições que integram o chamado Sistema Financeiro Nacional (SFN), o qual – no que diz respeito às instituições microfinanceiras em potencial – é atualmente organizado segundo o organograma abaixo:

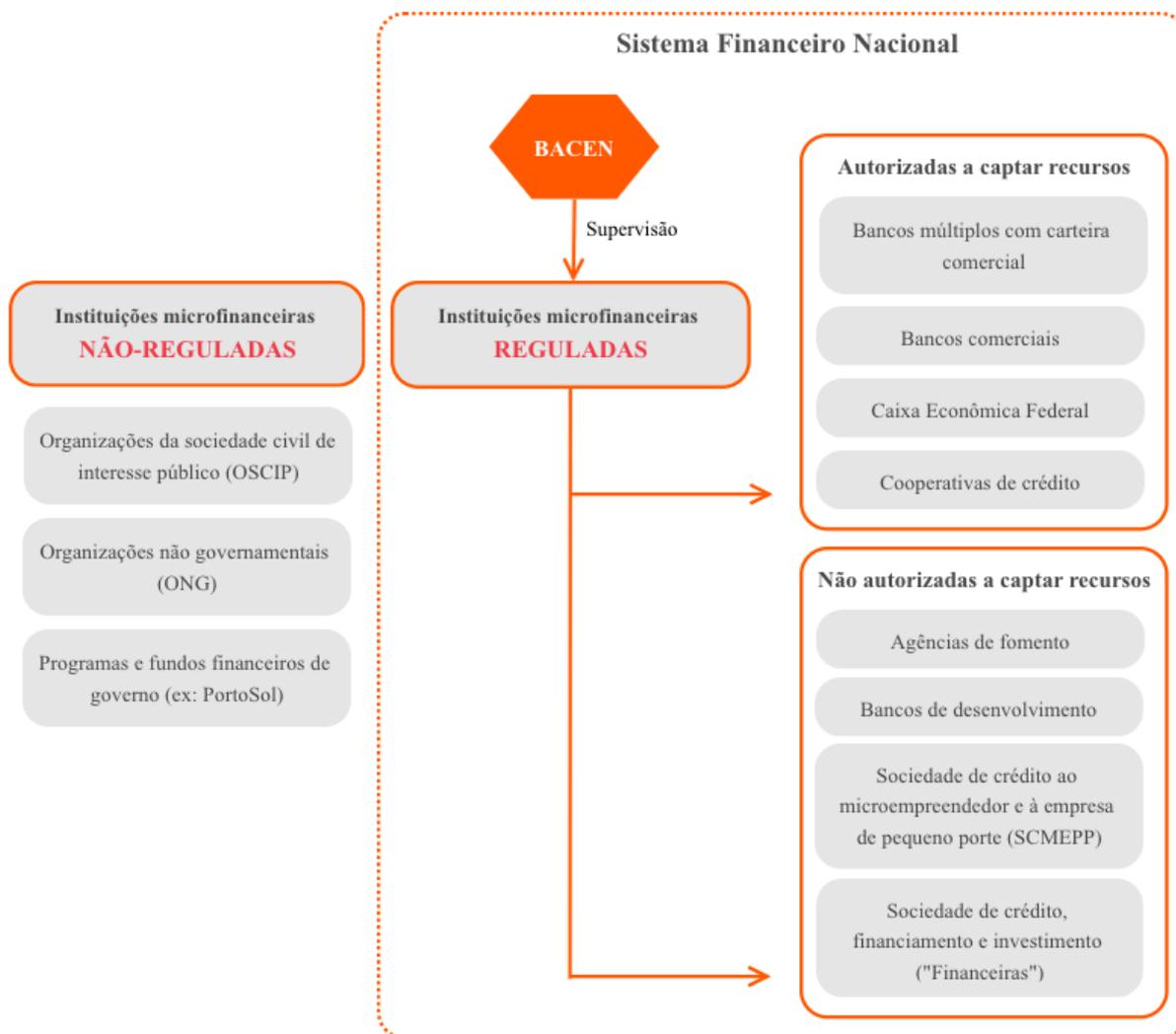


Figura 7: Estrutura das Instituições microfinanceiras (IMFs) no Brasil. (Elaboração da autora).

A função mais básica dos bancos e das sociedades de crédito (as chamadas “financeiras”) é intermediar operações de empréstimo entre agentes que possuam excesso de recursos e aqueles que – por qualquer motivo – necessitem acessá-los: cobrando juros dos deficitários e pagando juros aos superavitários, mantendo ainda um ganho que é denominado *spread*: uma nova palavra para designar o lucro das instituições bancárias e financeiras. A principal diferença entre as duas instituições é que as financeiras, ainda que possam conceder empréstimos, não podem aceitar depósitos de clientes, conforme é autorizado aos bancos comerciais. Por poderem receber depósitos, os bancos criam a chamada “moeda escritural”, ou

seja, criam meios de pagamento em vista do efeito multiplicador do crédito: um depósito realizado por um indivíduo e que esteja, portanto, em poder do banco pode ser emprestado a diversos outros clientes. A função de controlar o volume de meios de pagamento que circulam na economia de modo a conter a inflação cabe – primordialmente – ao Banco Central do Brasil (Bacen), sendo um dos principais instrumentos de controle os chamados “depósitos compulsórios”: um montante mínimo que o Bacen exige que os bancos comerciais mantenham em caixa; esses percentuais não rendem juros e funcionam como meios para a restrição do crédito e para a garantia de lastro das instituições (SOUZA; GONÇALVES, 2018). Todos estes pequenos conceitos e detalhes dos instrumentos financeiros serão importantes em vista do próximo capítulo e por isso a importância de retê-los.

No entanto, conforme já mencionamos, houve grandes mudanças na organização destes entes ao longo do tempo. O Sistema Financeiro Nacional mais ou menos conforme o visualizamos no organograma acima apenas começou a ser erguido nos anos 1960, durante a ditadura civil-militar. Antes disso, os grandes grupos financeiros privados de hoje – como o Banco Itaú e o Banco Bradesco – estavam ainda se estruturando e o país nem ao menos contava com um Banco Central, tendo sido um dos últimos países latino-americanos a estabelecê-lo,<sup>133</sup> sob forte pressão da comunidade financeira internacional. Antes, cabia ao próprio Banco do Brasil a execução da política monetária e à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), sua supervisão enquanto autoridade normativa. Não havia um mercado de ações bem-organizado no país e tampouco um mercado de títulos. Sendo o acesso a fontes internas de financiamento um dos gargalos dos ambiciosos planos de desenvolvimento de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek,<sup>134</sup> o crédito de tipo pessoal era virtualmente inexpressivo, quanto mais o crédito direcionado aos trabalhadores, aos pobres ou às atividades dos pequenos produtores. O papel secundário que tiveram os bancos brasileiros neste período formativo do capitalismo no país é, em realidade, uma singularidade nacional (FONSECA, 2004).

Nesse cenário, a reforma bancária de 1964 é um marco e seu processo merece ser rapidamente detalhado por três principais motivos. Em primeiro lugar, foi essa reforma que deu ao Sistema Financeiro Nacional seu formato atual ao criar o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (Bacen), em substituição à SUMOC. Em segundo lugar,

---

<sup>133</sup> O Uruguai criaria um banco central apenas em 1967 e o Haiti, em 1979. Cuba criaria apenas em 1997.

<sup>134</sup> O governo JK teve seu motor de acumulação baseado na entrada de capital estrangeiro para a produção industrial de bens de consumo duráveis. Essa entrada foi facilitada pela famosa Instrução 113 da SUMOC, de 1955, que garantiu a entrada de recursos externos no Brasil sem cobertura cambial, possibilitando – assim – a importação de equipamentos considerados prioritários pelo governo brasileiro. A inflação era também um mecanismo possível de financiamento, penalizando os trabalhadores (MENDONÇA, 2008).

porque a disputa pelo desenho da reforma revela as estratégias utilizadas pelos empresários financeiros para terem seus interesses considerados, estratégias estas que irão guiar as nossas perguntas no próximo capítulo. Finalmente, aquela reforma envolveu temas que estão ainda hoje em disputa e que emergirão no debate para formulação e implementação das políticas creditícias que nos interessam, mesmo que o seu impacto para o sistema financeiro tenha sido muito menor que a reforma de 1964: são questões, contudo, sempre latentes. Ao falarmos desta reforma enquanto amparo para entendermos 2003, no entanto, devemos levar em conta que estamos falando de um processo que ocorreu no início da ditadura civil-militar brasileira, em um contexto – portanto – bastante específico de neutralização da oposição popular e de grande poder e influência dos banqueiros.

Quem sistematizou as informações sobre este processo para a proposição e a implementação da reforma bancária dos anos 1960 foi Ary Minella (1988), em obra seminal. O autor inicia indicando a quem se contrapõe: às muitas análises correntes à época as quais sugeriam ser aquela reforma nada mais que um conjunto de soluções “técnicas” adotadas pelo governo Castello Branco; para Minella, em contraponto, o texto adotado fora mais propriamente o resultado das disputas entre concepções concorrentes de reforma, nomeadamente: disputas entre partidos políticos; entre representantes da burguesia e representantes dos trabalhadores; entre frações internas à burguesia; e até mesmo entre os próprios banqueiros, em um conjunto de dinâmicas sobretudo políticas, cuja arena principal de debate foi o Congresso Nacional. Muitas vezes, as políticas de crédito que nos interessam são também apresentadas enquanto soluções técnicas entre a opinião pública e por alguns de seus atores: políticas embasadas em evidências retiradas de relatórios de especialistas e de modelos econométricos; veremos este tipo de argumentação no próximo capítulo, sobretudo partindo dos burocratas do Ministério da Fazenda. Porém, do mesmo modo como Minella, buscaremos dar destaque às disputas que envolveram as políticas creditícias, opondo-nos às explicações de caráter tecnocrata.

O princípio da reforma bancária de 1964 poderia ser rastreado até o governo Dutra. Não seria necessário, contudo, retroagir tanto, pois foi no governo João Goulart que o debate verdadeiramente ocorreu. Um primeiro elemento interessante demonstrado por Minella (1988) é que os banqueiros tinham seus interesses representados por vários partidos políticos: fundamentalmente pela União Democrática Nacional (UDN), mas também pelo Partido Social Democrático (PSD) e até pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ou seja, a filiação partidária não era uma variável relevante para compreendermos o posicionamento dos parlamentares frente àquele tema. Ademais, os banqueiros estavam organizados em *think tanks* tentaculares – como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro

de Ação Democrática (IBAD) –, os quais divulgavam suas concepções de reforma bancária em seminários, em artigos na imprensa e também por meio dos discursos dos deputados que organizavam. Finalmente, muitos banqueiros estavam inseridos no seio do governo; apenas um exemplo: o banqueiro Walther Moreira Salles, do Unibanco, foi ministro da Fazenda durante o período parlamentarista de João Goulart.<sup>135</sup> Paralelamente, tanto o PTB quanto Goulart hesitavam em representar os interesses dos bancários naquele contexto.

O projeto de reforma bancária apresentado em 1946 foi – já em 1962 – objeto de quatro projetos substitutivos: dois relacionados aos interesses dos banqueiros, um expressando a corrente nacionalista (a qual tinha como objetivo garantir a soberania nacional frente aos bancos estrangeiros que se estabeleciam no país) e outro mais propriamente representante dos interesses dos trabalhadores. Grandes debates foram travados no Congresso Nacional, tais como a composição que assumiria o CMN e suas comissões consultivas – com os banqueiros querendo ocupar o máximo de espaços possível –, as funções do Banco Central, a relação entre o sistema bancário público e o privado e a relação a ser estabelecida com os bancos estrangeiros. Mas aquele substitutivo que representava os trabalhadores nos interessa mais diretamente. Ele foi apresentado por Salvador Losacco, deputado do PTB, a partir da incorporação de algumas demandas da Confederação Nacional dos Trabalhadores de Crédito (CONTEC), entidade que coordena as atividades sindicais dos bancários e escriturários no Brasil e órgão máximo dos assalariados do setor. O projeto de Losacco, que fora presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo e da própria CONTEC nos anos 1950, apresentou um conjunto de princípios para aquela reforma, dos quais destacamos: a) o caráter social do crédito; b) a seletividade do crédito; c) o imperativo da representação dos trabalhadores e trabalhadoras do país na direção do sistema bancário. Todas estas sugestões eram provenientes da CONTEC e todas entravam em choque com os interesses dos banqueiros, que consideravam a entidade “perigosa”.

Em um contexto no qual a simples posse de um talão de cheques era símbolo de status, os trabalhadores organizados na CONTEC queriam incluir na reforma bancária o caráter social do crédito enquanto um princípio normativo – nada distinto daquilo que tentariam implementar, na prática, as ONGs e os entes subnacionais nos anos subsequentes: o crédito – portanto – como veículo para transformações sociais e mesmo como fortalecedor dos laços comunitários. O crédito, em outros termos, deveria ser compreendido enquanto um direito cidadão, exatamente como estabelecido pela prefeitura de Porto Alegre trinta anos depois, a partir de debates ocorridos durante a gestão de um sindicalista bancário.

---

<sup>135</sup> Segundo Minella (1988), entre 1955 e 1968, de um total de nove ministros da fazenda, seis eram banqueiros.

Ao mesmo tempo, a CONTEC defendia a sua seletividade. Na proposta da entidade, havia a seguinte escala de prioridades no acesso ao crédito e aos financiamentos para produtos e serviços: a) críticos, b) essenciais, c) necessários, d) supérfluos, e) de luxo ou de ostentação. Apenas os três primeiros deveriam ser incentivados, ao passo que empréstimos para a produção, comércio e serviços considerados supérfluos ou de luxo deveriam ser efetivamente proibidos. Essa última proposta aproximava as forças populares dos empresários nacionalistas, os quais desejavam tanto fomentar o crédito como direcioná-lo para as atividades produtivas de caráter não-especulativo. Um outro ponto que os aproximava era a proposta de controle das taxas de juros, as quais eram constantemente denunciadas antes e depois do golpe de Estado por seus elevados patamares, que inviabilizavam investimentos. Finalmente, seguindo a proposta da CONTEC, um terço de todos os órgãos colegiados do sistema bancário e creditício deveria ser composto por representantes dos trabalhadores, nomeados por suas entidades classistas:

Os princípios sugeridos pela CONTEC e sua expressão no projeto de Reforma Bancária foram, no plano da luta por uma reforma desta natureza, a manifestação dos interesses de uma das forças sociais que tinham um projeto político de transformações político-sociais e econômicas bastante amplo. Os líderes bancários foram, em parte, representantes dos interesses da classe trabalhadora (MINELLA, 1988, p. 55).

O projeto da CONTEC era mais ambicioso que aquele que seria apresentado por Losacco ao Congresso Nacional, o qual incluía na composição do CMN apenas um representante dos assalariados. Ao incluir também um representante dos banqueiros, o deputado tentava apresentar um substitutivo com maior probabilidade de aprovação (MINELLA, 1988). Mesmo com um amplo caráter de classe, no entanto, o projeto de Losacco não era consensual nem mesmo dentro do PTB. Uma efetiva negociação entre trabalhadores e banqueiros no tocante às temáticas do crédito e do juro irá ocorrer pela primeira vez no Brasil apenas em 2003, durante as negociações para a implementação do crédito consignado e fora da arena legislativa, conforme debateremos. Neste contexto, quase quarenta anos depois da reforma bancária de Castello Branco, a CUT se sentará à mesa, frente a frente, com os banqueiros para negociar e defender os interesses dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras.

Mas, ainda em 1964, o Golpe Civil-Militar eliminaria esses setores populares da disputa; diversos parlamentares petebistas serão também cassados, alterando significativamente a composição do Congresso Nacional e fazendo pender definitivamente a correlação de forças no Parlamento brasileiro a favor do empresariado financeiro. A reforma bancária promulgada em dezembro de 1964 transformava a SUMOC em Banco Central e criava um CMN dotado de comissões consultivas onde operariam de maneira privilegiada as diversas frações burguesas,

principalmente a financeira, sem haver qualquer representação dos trabalhadores. Ainda segundo a reforma, ao CMN caberia o importante papel de “limitar” as taxas de juros, embora essa limitação não tivesse um patamar específico ou uma data fixa para ocorrer: frouxidão esta que agradava aos empresários financeiros, mas que deixava em aberto um campo de conflito entre as frações da burguesia. Ainda, foi estabelecido um depósito compulsório de 25% aos bancos, o qual será objeto de intensas negociações posteriores entre os banqueiros e o governo. Também relevante para nossos propósitos, as sociedades de crédito, financiamento e investimento (as nossas “financeiras), que haviam sido criadas por portaria do Ministério da Fazenda em 1959 e duramente criticadas por recorrentemente burlarem a lei de usura, seguiram sem uma regulamentação clara. Era uma reforma, ademais, completamente omissa em relação à seletividade ou ao caráter social do crédito (MINELLA, 1988).

Entre os resultados da reforma encontramos: a primazia dos empréstimos às empresas de características transnacionais, o estrangulamento do crédito às demais empresas e, de um modo geral, o aumento do caráter especulativo da atividade financeira no país, uma vez que os bancos se mantiveram alheios a aplicações menos lucrativas de recursos em esferas produtivas (MENDES, 1993; MINELLA, 1988). Houve, assim, um aprofundamento das contradições entre a burguesia financeira e a burguesia industrial de corte nacional e que não estivesse atrelada ao capital financeiro por meio de conglomerados.<sup>136</sup> Entre estas empresas nacionais, estavam os produtores de micro, pequeno e médio porte; frente à escassez de crédito privado necessário ao seu desenvolvimento, aumentaria a importância dos bancos públicos, que – ao longo dos anos 1990 – desenvolveriam alguns dos programas microcreditícios que mencionamos na seção anterior. O Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) implementado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no entanto, o qual favoreceu enormemente os bancos privados no Brasil (MINELLA, 2007), interromperia uma série destas iniciativas.

Na sequência da reforma bancária de Castello Branco houve ainda um aprofundamento do processo de concentração e centralização bancária, o qual concorria para o aumento do poder e da influência dos cada vez maiores grupos financeiros.<sup>137</sup> Esse processo de concentração foi defendido pelos banqueiros e por seus intelectuais orgânicos sob o argumento de que ele geraria

---

<sup>136</sup> Segundo Minella (2007), os maiores bancos privados do Brasil – entre os citados: Bradesco, Itaú, Safra, Votorantim – estão integrados a grupos econômicos que controlam o capital acionário de empresas não-financeiras de diversos ramos e/ou dele participam diretamente. O grupo Itaú, por exemplo, controla empresas dos ramos de madeira, móveis, papel, informática, química e petroquímica.

<sup>137</sup> Segundo Mendes (1993), seis bancos de maior porte passaram a adquirir o controle de bancos menores, estimulados pela política do governo. Bancos grandes também se fundiram para formar estruturas empresariais mais poderosas.

“economias de escala”, cujos resultados seriam a redução dos custos operacionais e – por conseguinte – das taxas de juros na ponta: ou seja, para os tomadores e as tomadoras (MINELLA, 1988). Essa transferência do benefício da concentração bancária aos clientes, contudo, jamais ocorreu, talvez porque as eventuais economias tenham sido simplesmente apropriadas pelo empresariado financeiro. Em uma virada ideacional, desde a minirreforma de 1988 (ver Tabela 07 abaixo) – e inclusive no debate travado no início do governo Lula, conforme veremos – se defende que é o aumento da concorrência entre os bancos – ou seja, o exato oposto do incentivo à concentração bancária – a fórmula para a necessária redução das taxas de juros brasileiras (as quais figuravam e ainda figuram entre as mais elevadas do mundo). O fato demonstra estarem sempre as necessidades de consumidores(as) e tomadores(as) disponíveis à retórica dos banqueiros. Entretanto, conforme veremos no capítulo 05, a redução dos juros para empréstimos ao longo dos anos 2000 teve outros fatores explicativos.

<b>1965</b>	Regulamentação do mercado de capitais
<b>1966</b>	Criação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) Formação da Federação Brasileira de Bancos (Fenaban)
<b>1967</b>	Formação da Federação Brasileira de Bancos (Febraban)
<b>1976</b>	Criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
<b>1979</b>	Criação do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic)
<b>1983</b>	Formação da Associação Brasileira de Bancos (ABBC)
<b>1988</b>	Criação dos Bancos Múltiplos Extinção da figura das cartas-patente
<b>1995</b>	Programa de Estímulo à Reestrutura e Fortalecimento do SFN (Proer)
<b>1996</b>	Criação do Comitê de Política Monetária (Copom) Programa de Incentivos à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)
<b>1999</b>	Adoção do regime de metas para a inflação
<b>2009</b>	Criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)
<b>2010</b>	Criação do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPV)

*Tabela 7: Principais marcos recentes da evolução do SFN. Fontes: (GONÇALVES e SOUZA, 2018; MINELLA, 1996). (Elaboração da autora).*

Para encerrarmos este capítulo no qual transitamos por todas as frações da atividade financeira e microfinanceira, inclusive a fração informal, também nos anos 1960 foram criadas duas importantes associações: a Federação Brasileira de Bancos (Fenaban), constituída em 1966, e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), constituída em 1967: a primeira enquanto

o braço sindical do sistema financeiro e a segunda enquanto a entidade representativa dos bancos. Em 1983, a Fenaban seria integrada à Febraban. Neste mesmo ano, foi estabelecida a Associação Brasileira de Bancos Comerciais (ABBC) – atualmente Associação Brasileira de Bancos – para representar os bancos de pequeno e médio porte, as financeiras, as cooperativas e as sociedades de crédito. Todos serão importantes atores na sequência de nosso argumento.

A Febraban surgiu, portanto, neste contexto de grandes mudanças nos marcos regulatórios da atividade bancária, seja devido à necessidade de influir nos movimentos do Estado, seja de autorregular a atividade dos bancos brasileiros (DIAS, 2014) – segundo Minella (1988), sendo controlada pelos banqueiros paulistas. O surgimento da Febraban mais ou menos também coincide com a organização sindical dos assalariados bancários, cuja intensidade da atuação ficou patente quando detalhamos as ações da CONTEC. Ao observar a ocorrência de aprovações unânimes em todos os pontos elencados nas atas das Assembleias Gerais da Febraban desde 1989, Dias (2014) argumenta que a entidade possui grande poder de coesão entre os banqueiros que representa; ao mesmo tempo, nota que os temas polêmicos são sistematicamente evitados pela federação, do mesmo modo como posicionamentos diretos relacionados a temas políticos de relevância. A Febraban, portanto, é uma entidade discreta e assim deseja se manter. De toda forma, será um importante ator nos debates para a implementação das políticas de crédito ao consumo lulistas que – a seguir – debateremos.

### **Em resumo**

- A literatura e a música brasileira estão repletas de exemplos da multiplicidade de sentidos dados às relações de crédito e de dívida, os quais integram o imaginário popular dos brasileiros e das brasileiras. Essa polissemia é fonte de grande confusão moral, mas pode configurar uma vantagem do crédito enquanto um instrumento de política pública. Artistas que analisamos exercem tanto o papel de intérprete da realidade concreta quanto de agentes que buscam expor problemas sociais, políticos e econômicos específicos, visando mudanças. Desse modo, elencamos e agrupamos as interpretações encontradas e que nos auxiliam na compreensão dos modos pelos quais a temática do crédito foi potencialmente interpretada pelo PT e, posteriormente, pelo governo Lula. Ademais, no caso da agiotagem e do mercado informal de empréstimos, acerca dos quais praticamente inexistem dados ou trabalhos acadêmicos, a cultura fornece grande parte dos indícios quanto aos formatos de suas atividades e seus significados. Encontramos três matrizes interpretativas para as relações de crédito e de dívida: (i) a matriz ética,

que analisa tais relações a partir de chaves valorativas e moralizantes; (ii) a matriz da necessidade, que dá ênfase aos motivos pelos quais os indivíduos acessam o mercado creditício e assumem dívidas; e (iii) a matriz do crime, que dá ênfase às atividades dos capitalistas ora formais, ora informais.

- Ao longo dos anos 1990, a agiotagem foi uma prática endêmica no Brasil. Os agiotas emprestavam a taxas de juros elevadíssimas, sob tecnologias predatórias e em um ambiente de coerção e de violência aos excluídos do sistema financeiro – os quais não tinham alternativas junto aos bancos tradicionais – e também àqueles que possuíam o “nome sujo”. Há relatos de agiotas que operavam entre o funcionalismo público, entre os aposentados e também entre os trabalhadores, à porta das fábricas. Muitas vezes, os agiotas retinham o cartão dos seus “clientes”, de modo a realizarem saques nos dias de pagamento: algo que configura um “mecanismo informal” de consignação. Diversas medidas foram tomadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para coibir a agiotagem no país. O foco punitivo, no entanto, ignorava ser o recurso aos empréstimos informais uma função da necessidade de consumo dos tomadores.
- Diversos trabalhos buscam analisar a história do microcrédito e das microfinanças de modo genérico, elencando diversas experiências principalmente implementadas em países asiáticos e africanos, para os quais abundam estudos empíricos. A experiência brasileira, no entanto, possui particularidades que importam ao nosso trabalho e por isso foi detalhada. A primeira fase de expansão da agenda microfinanceira no Brasil, que se inicia nos anos 1970, corresponde ao estabelecimento de ONGs microcreditícias, sendo as pioneiras no país aquelas que detinham conexões internacionais. Diversos atores internacionais se repetirão em iniciativas distintas, demonstrando que a agenda do microcrédito existe dentro de uma rede específica de atores. Essas ONGs tinham como foco exclusivo a dotação de pequenos créditos especificamente à atividade produtiva dos micro e pequenos empreendedores no país. Elas não eram regulamentadas e, ainda que sujeitas à chamada “lei de usura”, ativamente a burlavam, pelo que sofriam críticas. A partir dos anos 1990, surgem diversas experiências associadas aos bancos públicos e à ação dos entes subnacionais.
- É a partir de uma iniciativa da prefeitura de Porto Alegre implementada em 1995 que podemos de fato falar em políticas públicas de microcrédito. A prefeitura – à época – era ocupada por Tarso Genro (PT), que assumiu logo na sequência de Olívio Dutra (PT). A PortoSol operava em formato semelhante ao das ONGs, oferecendo empréstimos para pequenos produtores, embora contasse com uma interface inovadora entre o poder

público e a sociedade civil. A inclusão de atores públicos é uma novidade em nossa linha do tempo sobre as microfinanças no Brasil, mas também uma novidade em vista da agenda internacional de microcrédito, distanciando definitivamente a experiência brasileira das recomendações do CGAP/Banco Mundial. A partir da capital gaúcha, houve uma extrapolação vertical daquela iniciativa para o estado do Rio Grande do Sul, assim como uma extrapolação horizontal entre prefeituras e governos de outros estados brasileiros. Estas experiências estiveram fortemente associadas às gestões petistas, de modo que compreendemos que o PT atuou diretamente no fomento ao estabelecimento desta agenda no Brasil. Os diversos Bancos do Povo resultantes destas experiências compõem as políticas históricas implementadas pelo partido e informarão o governo Lula. Experiências a cargo de gestões não-petistas, por outro lado, competiram para que outros partidos também se comprometessem com a agenda do microcrédito.

- Para além das ONGs, das iniciativas públicas e da atividade informal, os bancos brasileiros foram historicamente distantes das demandas populares. O acesso aos financiamentos era um grande gargalo da economia brasileira antes da ditadura civil-militar; ademais, o crédito ao consumo era praticamente inexistente, sobretudo aquele direcionado aos mais pobres. Em dezembro de 1964, uma reforma bancária deu as características do atual Sistema Financeiro Nacional ao criar o Banco Central do Brasil e o CMN. Essa reforma envolveu debates no Congresso Nacional, os quais expressaram divisões entre as frações da burguesia brasileira e entre o empresariado financeiro e os trabalhadores. Os trabalhadores bancários, organizados por meio da CONTEC, também expuseram suas demandas de reforma, que incluíam a inclusão no texto do princípio do caráter social do crédito e sua seletividade, além da participação de representantes dos assalariados nas instâncias decisórias do sistema financeiro nacional. Os trabalhadores foram representados por um deputado do PTB que não detinha apoio nem mesmo dentro do seu próprio partido. Esses atores populares foram eliminados do cenário político com o golpe civil-militar de 1964, mas suas demandas seguirão informando a política nacional no que toca a temática do crédito, passando pelas prefeituras e chegando em 2003, ano em que diversos temas debatidos em 1964 voltam à cena política. Naquele mesmo contexto da reforma bancária também foi criada a Febraban, com o objetivo de reunir os interesses dos bancos e organizar sua ação política.

### **CAPÍTULO 03: AS POLÍTICAS CREDITÍCIAS NO BRASIL SOB AS ESQUERDAS**

*Na intervenção cirúrgica que há que se realizar na economia, há o risco não só de que o paciente, mas também o cirurgião, possa morrer. Para evitar estes riscos, é preciso que a massa e a sociedade organizada saibam identificar os participantes desse processo cirúrgico. Para isso, pretendemos negociar com o inimigo, mas de maneira clara, objetiva, sem subterfúgios de espécie alguma.*

Luiz Gushiken\*,

Durante os trabalhos preparatórios para a formulação do programa de governo de Lula em 1989.

A diversidade entre atores políticos pode ser encontrada menos em suas propostas concretas que nos motivos que os fazem agir. As políticas de crédito ao consumo implementadas no primeiro ano do primeiro governo Lula foram políticas de convergência entre atores ideologicamente distintos, cada qual motivado por justificativas e também por visões particulares sobre a que serviam aquelas políticas. A própria plasticidade do crédito enquanto instrumento de política pública auxiliou na identificação deste fenômeno. Ao final, a ação de cada ator sobre a formulação das políticas influenciou os seus desenhos. Ao mesmo tempo, a orientação do partido no poder tem o efeito de determinar quais atores preferencialmente participam do processo de formulação das políticas públicas; o governo Lula, em particular, possibilitou a participação dos sindicatos no debate sobre o conteúdo e a forma que assumiriam as políticas de crédito ao consumo popular no Brasil, ao contrário – por exemplo – do que ocorrerá no México (vide o capítulo subsequente). O presente capítulo é o coração da tese. Seu foco estará nos processos para a formulação e para a proposição de três Medidas Provisórias que conformam o que chamamos de “arranjo lulista” de políticas de crédito destinadas ao consumo: a MP 130, relativa ao crédito consignado, e as MPs “gêmeas” 121 e 122, relativas aos microfinanciamentos – todas de 2003. O capítulo se dividirá em cinco partes. Na primeira, resumiremos o argumento central do capítulo e apresentaremos uma cartografia dos atores fundamentais que atuaram sobre as políticas. Na segunda seção, analisaremos como se configurava o primeiro governo Lula em termos da composição de sua equipe ministerial, de sua base de apoio e de sua bancada no Congresso Nacional. Na terceira seção, iremos propor uma incursão sobre o processo para a formulação das políticas creditícias. Identificaremos, primeiramente, os três principais atores em disputa: (i) os burocratas alocados no Ministério da

Fazenda; (ii) os sindicalistas, especialmente aqueles vinculados à CUT; (iii) os banqueiros, sobretudo os representados pela Febraban. Analisaremos ainda as suas justificativas para o apoio às políticas de crédito e qual o desenho que compreendiam ser o ideal a ser adotado, o qual será objeto da contenda em arenas políticas informais, dentro do Poder Executivo e – posteriormente – no CDES. Na quarta seção, acompanharemos o debate relativo às três MPs entre os parlamentares e as parlamentares brasileiras, buscando identificar quais partidos estiveram envolvidos, quais os seus posicionamentos e relações com a agenda do crédito. Na última seção, discutiremos a implementação das políticas logo após as promulgações.

### 3.1 Um argumento sintético

Em um de seus mais influentes trabalhos, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1983) argumentou que o empresariado industrial brasileiro – cuja mentalidade expressaria aspectos ora patrimonialistas, ora liberais (CARDOSO, 1964) – passou a apoiar a abertura política nos anos 1980 após chocar-se com o que percebia como o avanço de um projeto “estatizante” por parte do regime militar.<sup>138</sup> No cálculo dos empresários, haveria uma maior chance de controle sobre o rumo da política e da economia do país sob a democracia.

De início, a proposição de que o regime democrático poderia ser funcional às elites econômicas não é de nada estranha ao campo da Ciência Política.<sup>139</sup> A tese do “PT neoliberal” que revisamos no primeiro capítulo indicava, inclusive, que durante o regime democrático até mesmo governos de esquerda teriam sido capturados pelos interesses dos “donos do dinheiro”. O argumento de Cardoso, contudo, levanta uma hipótese paralela de que a democracia poderia ter conotação muito distinta para o empresariado industrial e para os movimentos sociais progressistas, os quais – desde o princípio – se opuseram à ditadura dos militares no Brasil: se os primeiros resistiam à participação do Estado na esfera do econômico, conforme afirmava Cardoso, o objetivo dos movimentos sociais é usualmente adentrar nos espaços de partilha decisória e assim promover a democratização das relações sociais dentro da sociedade civil (COHEN; ARATO, 1994): uma manobra que havia sido bloqueada pelo conteúdo autoritário do regime então estabelecido. De tal modo, mesmo que reunidos sob uma mesma reivindicação em um dado contexto, os empresários e os movimentos sociais brasileiros nos anos 1980

---

<sup>138</sup> Do mesmo modo, Lessa (1988) chama a atenção para a “rebelião” dos empresários brasileiros contra a estatização da economia brasileira, sendo este um dos motivos para o fracasso do II PND.

<sup>139</sup> Seja no âmbito das teorias das elites, seja no âmbito dos estudos sobre lobby e – dentro das vertentes marxista e institucional – dos estudos sobre a influência política do dinheiro (Cf. PAGE; GILENS, 2017; STREECK, 2012a).

estariam orientados por diferentes *motivações*, compondo – portanto – um bloco de apoio à abertura política sobretudo heterogêneo.

O caso exemplificado trata de um processo político altamente complexo, cujo objetivo final – a democratização do sistema político brasileiro – estava também aberto a diferentes configurações, as quais igualmente dividiram as preferências dos diversos grupos e frações econômicas, sociais e ideológicas no país. O próprio Cardoso assim (1983) o demonstrou ao alegar que quando colocadas em pauta as estratégias concorrentes de romper com o núcleo autoritário ancorado nas Forças Armadas, conforme queriam os progressistas, ou acelerar o transformismo do Estado brasileiro para que não se colocasse em risco o controle dos generais sobre a abertura, os empresários optaram pela segunda: reduzindo, portanto, a influência dos grupos populares no processo. O exemplo, no entanto, nos remete de volta às considerações de Michael Freedden (1998) revisadas no primeiro capítulo desta tese, segundo as quais atores ideologicamente divergentes podem concordar com a implementação de um mesmo princípio, de um mesmo regime ou de uma mesma política a partir de motivações distintas e – eventualmente – disputando os elementos secundários relacionados àqueles, os quais poderiam aparentar serem meros detalhes técnicos – sem, contudo, sê-lo. Seria necessário à análise, portanto, *detectar estas diferentes motivações e argumentos para melhor compreender o produto desta sobreposição de atores*. Tal será nosso objetivo neste capítulo.

A própria democracia – que, no Brasil, fora o resultado deste arranjo de interesses entre divergentes – poderia ser compreendida como um campo propício à mediação dos conflitos e à resolução das controvérsias. Para fins de depuração de nosso argumento, contudo, cumpre salientar que – ainda que não seja o seu objeto de reflexão – a proposta de Freedden (1998) quanto à possibilidade de convergências entre atores divergentes dificilmente se coadunaria com concepções “deliberativas” de democracia, das quais nosso argumento também se afasta. O principal expoente desta vertente é Habermas (1995), que teve o mérito de incorporar o ideal participacionista ao regime democrático em sua crítica às teorias positivas da democracia e em seu questionamento ao conteúdo efetivamente democrático dos regimes liberais realmente existentes. Deu, contudo, uma ênfase excessiva à ideia do *consenso* como o propósito da deliberação.<sup>140</sup> As críticas vieram de todos os lados: seja quanto à capacidade dos diferentes grupos – como empresários e movimentos sociais – de serem igualmente ouvidos (SUSTEIN,

---

<sup>140</sup> Teorias “deliberativas” da democracia ganharam força a partir dos anos 1980, resgatando o conceito de “representação” e tiveram um viés sobretudo prescritivo. Para Habermas (1995), em um plano ideal, as decisões políticas precisariam ser tomadas com base em deliberação pública, livres e coletivas, no âmbito das quais todos os cidadãos pudessem participar apresentando seus argumentos (racionais) e abrindo-se a ouvir os argumentos paralelos. Assim, nesta “esfera pública”, os cidadãos teriam a oportunidade de debater “como se” fossem iguais.

2003), ou mesmo desejarem ouvir uns aos outros (SHAPIRO, 2003), seja quanto à qualidade democrática das decisões eventualmente tomadas em consenso (ELSTER, 1998) ou ao conteúdo democrático das próprias normas que regeriam esse debate (BENHABIB, 2007).

Se, por todos esses motivos, não haveria um processo deliberativo idealmente democrático (PEREIRA, 2012), no qual todos os atores a todo momento tivessem igual capacidade de influência sobre as decisões tomadas (VENTURINI, 2010), poderia haver um esforço de inclusão dos anteriormente excluídos nos espaços deliberativos existentes e em melhores condições de negociação. Se não o consenso, o que ocorreria por essa via seria a minimização dos conflitos sempre existentes (SHAPIRO, 2003) e – ainda – a redução das assimetrias de poder entre os diversos atores políticos e sociais. Mas, mesmo em democracia, a inclusão do maior número de atores e em posições competitivas no processo de formulação de políticas públicas não é automática, conforme evidenciaremos por meio dos casos em estudo.

Em nosso primeiro capítulo, demonstramos que um dos projetos históricos do PT era justamente “democratizar os espaços deliberativos”, abrindo as portas para a interação com seus opositores de classe – ou seja, com o empresariado, seja industrial ou financeiro – durante os processos de tomada de decisão. Isso, é claro, desde que os trabalhadores e as trabalhadoras – ainda que abstratamente, por meio de suas entidades de representação – estivessem presentes e aptos a negociar (leia-se: a atuar pela minimização dos conflitos classistas perenes, conforme atesta a epígrafe deste capítulo). Para Freedman (1998, 2003), empresárias(os) e trabalhadoras(es) – quando orientadas por ideologias, por mentalidades e até por valores distintos – poderiam concordar, ainda que a partir de diferentes motivações, caso houvesse espaço à *deliberação política*. Tecnologias como o orçamento participativo de Porto Alegre, por exemplo, que foi implementado na mesma gestão Olívio Dutra (1989-1993) que iniciara o debate sobre a PortoSol, carregava como propósito a promoção desta “deliberação política ampla”, compondo o chamado “modo petista de governar” de que Tereza Campello falava no capítulo 02.

O que analisaremos é o processo para a formação da agenda e para a posterior proposição de um conjunto de políticas públicas que foram negociadas em seu formato (ou em seu desenho) por atores político-sociais divergentes, mas que concordavam com a necessidade de sua implementação: ainda que partindo de motivações distintas, as quais demonstraremos. Não houve qualquer consenso habermasiano em nossos casos de estudo, nem nos meios e tampouco nos fins, pois as políticas efetivamente implementadas não representavam o *ideal* de nenhuma das partes que as negociaram. Elas foram, contudo, legitimadas por todas enquanto as políticas “possíveis” naquele contexto: o início do primeiro governo Lula.

O crédito, em específico, por ter a *plasticidade* que já demonstramos enquanto um instrumento de política pública, ao suscitar argumentos diversos quanto aos seus benefícios se converte em um objeto ideal para esse tipo de disputa. Finalmente, quando o embate se desenrolar em arenas institucionais, a sobreposição de diferentes contextos favoráveis a uma mesma política partindo de agrupamentos sociais distintos também otimizará as suas chances de implementação, sendo esta uma importante vantagem à mão do proponente (LINDBLOM, 1959): em nosso caso, do Governo Federal. Veremos esse argumento em operação quando debatermos o processo de tramitação das políticas de crédito ao consumo no Congresso Nacional, na quarta seção deste capítulo. Do mesmo modo, quando detalharmos o mesmo debate dentro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

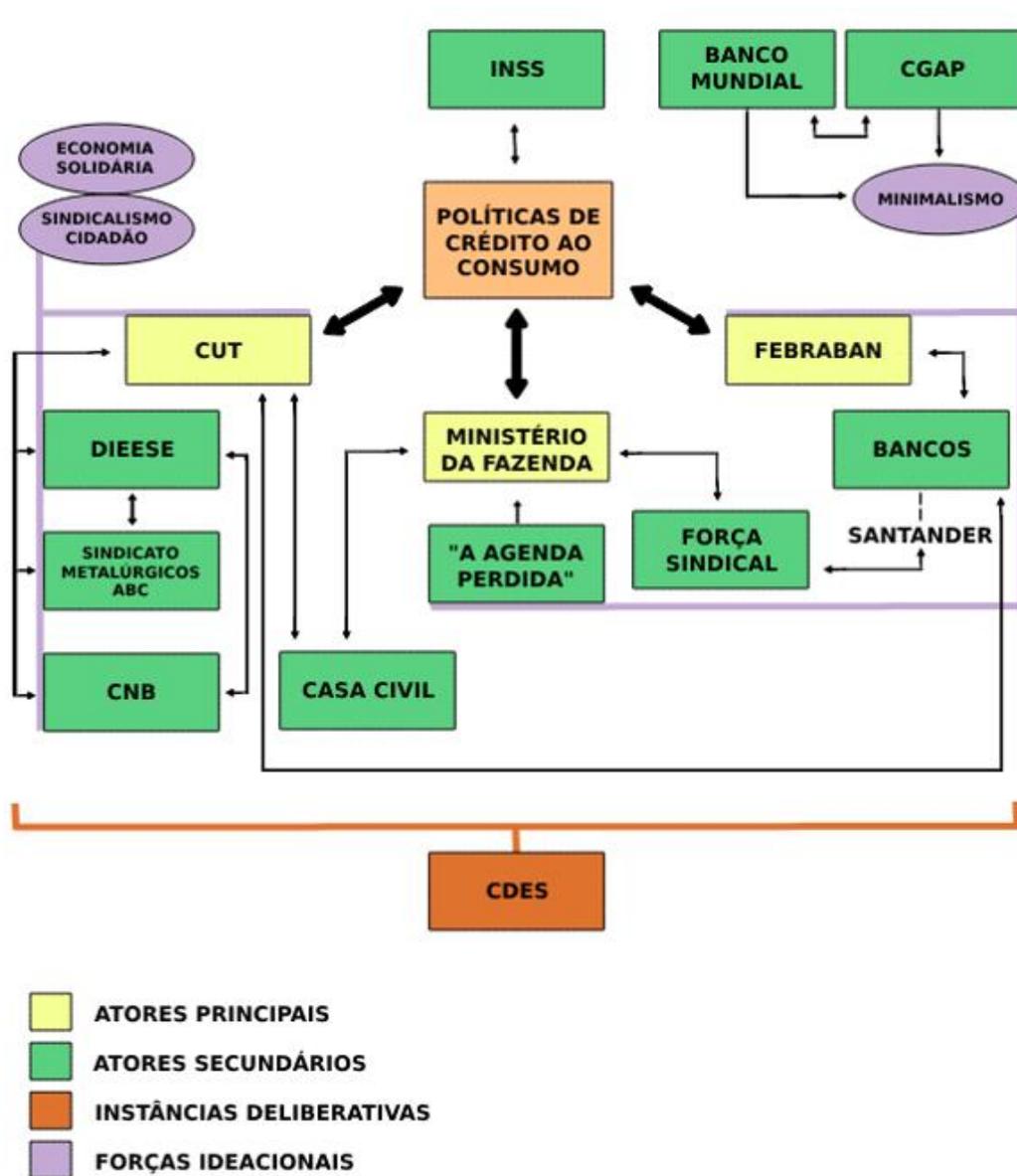


Figura 8: Cartografia dos principais atores da formulação da MP 130. (Elaboração da autora).

São duas as políticas de crédito destinadas ao consumo brasileiras que analisaremos neste capítulo: a política do crédito consignado e a política dos microfinanciamentos. O crédito consignado, em particular, foi uma política que uniu interesses divergentes; os atores que se envolveram em sua formulação moldaram o desenho da proposta que seria apresentada ao Congresso Nacional, convergindo em uma fórmula específica de política creditícia que agradou minimamente a todos. A CUT participou da negociação forçando a inclusão dos sindicatos nos acordos para o acesso aos empréstimos, sob contestação dos demais atores; a sua participação deveu-se, sobretudo, à influência da central sindical sobre o governo Lula, conforme detalharemos. Para os sindicalistas, as políticas de crédito ao consumo eram compreendidas enquanto políticas para o alargamento da renda dos trabalhadores e das trabalhadoras e se relacionavam a outras políticas de objetivos correlatos: entre elas, o próprio aumento salarial, a sua reivindicação-base. O Ministério da Fazenda também foi um ator importante no processo de formulação da política do crédito consignado. Sua adoção segundo os burocratas, no entanto, estava incluída em um pacote de reformas microeconômicas, cujo objetivo era aumentar a segurança operacional do sistema financeiro, algo muito distante dos interesses dos cutistas. A agenda de parte da equipe econômica, por outro lado, era muito próxima daquela organizada pela Febraban, que também se envolverá na disputa pelo desenho da política creditícia.

A arena onde ocorreram as negociações foram sobretudo arenas informais. Pela primeira vez, houve acordos entre sindicatos e bancos em temas que envolviam o patamar de juros e a oferta de crédito no Brasil, conforme ambicionava firmar, anos antes, a CONTEC. As influências ideacionais destes três atores fundamentais eram também fundamentalmente distintas. Uma parte da equipe econômica do governo Lula e a Febraban compreendiam a oferta de crédito por meio de um paradigma “minimalista”, próximo daquele formulado desde o CGAP/Banco Mundial, e que reflete – ao final – os princípios do liberalismo ou do ultraliberalismo econômico. Ao mesmo tempo, os cutistas se apoiavam no sindicalismo cidadão e na Economia Solidária: o primeiro enquanto um movimento da própria CUT e o segundo enquanto uma estratégia de ação social que os cutistas encampariam ao final dos anos 1990.

### **3.2 O primeiro governo Lula: representação partidária e vínculo com as políticas de crédito ao consumo**

No âmbito do sistema eleitoral brasileiro, durante o primeiro governo Lula (2003-2006), o PT carregava a marca da diferença em sua base eleitoral. Dados do Estudo Eleitoral Brasileiro

(Eseb) de 2002, ano em Lula foi eleito presidente da República, demonstram que 41,1% dos indivíduos filiados ao PT eram também diretamente vinculados a algum sindicato ou tinham algum membro de sua família vinculado. Alargando a amostra, entre aqueles indivíduos que – ainda em 2002 – afirmavam simplesmente “gostar do PT”, fossem ou não efetivamente filiados à sigla, 26,7% eram diretamente vinculados a algum sindicato ou tinham algum membro da família vinculado. Ou seja, havia uma alta probabilidade de que os brasileiros e as brasileiras que tivessem qualquer tipo de conexão com o movimento organizado de trabalhadores(as) fossem petistas ou simpatizassem com o petismo, depositando seus votos no candidato da sigla.

No âmbito do sistema partidário, o partido carregava essa mesma marca da diferença em seu próprio corpo de representantes, os quais – em grande parte – provinham de esferas representativas dos trabalhadores e das trabalhadoras – fossem urbanos, fossem rurais –, de movimentos sociais de distintas matrizes reivindicativas e de outras esferas “densas” (Cf. KECK, 1991) da sociedade civil, tais como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e os movimentos estudantis. Esses núcleos desempenharam um papel fundamental na construção do partido, fornecendo-lhe os meios para expandir a sua presença organizacional e estabelecer aqueles laços de identidade com os eleitores e as eleitoras como nenhum outro partido brasileiro até então conseguira (SAMUELS; ZUCCO, 2014),<sup>141</sup> o que aumentava as suas chances de sucesso eleitoral. Em contrapartida, o PT os provia de canais institucionais para que tivessem as suas demandas consideradas, ainda que de maneira imperfeita. Um destes canais era a indicação ou a eleição de representantes destes núcleos para cargos públicos. Assim, a partir da coleta de dados fornecidos pelos próprios parlamentares à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, buscamos sistematizar os espaços sociais aos quais “pertenciam” as congressistas e os congressistas que compunham as legislaturas que se iniciam em 2003: os parlamentares que conformavam, portanto, a base governista e que debaterão as políticas de crédito ao consumo popular de que nos ocuparemos. Em particular, atentamos ao eventual pertencimento a movimentos organizados de trabalhadores e de trabalhadoras.

Dizer que o Partido dos Trabalhadores representa os trabalhadores pode parecer evidente, mas não o é necessariamente, pois ele o fez de maneira *direta* entre 2003 e 2007 e, assim, singularizou-se mesmo no universo dos partidos de esquerda no país. Essa novidade trazida pelo petismo ao ecossistema partidário brasileiro havia sido ressaltada logo por seus primeiros intérpretes (Ver: MENEGUELLO, 1989; SKIDMORE, 1999 [1988]). O ideal de uma democracia direta e de uma representação sem mediações – ou melhor, de uma “delegação” –

---

<sup>141</sup> Segundo Samuels e Zucco (2014), o modo pelo qual o PT usa sua infraestrutura partidária para se ligar à sociedade civil organizada é o que o diferencia de outros partidos em termos de identificação partidária.

era histórico entre dois dos mais influentes grupos dentro do PT: os militantes católicos e os próprios militantes sindicais, os quais acreditavam ser papel do partido generalizar as aspirações daqueles movimentos que o compunham (KECK, 1991).

Esse ideal aparenta ter sobrevivido às mutações do partido, pois nada menos que 66% das deputadas e deputados federais petistas estavam diretamente associados a centrais sindicais e/ou a sindicatos de trabalhadoras(es) no início da 52ª legislatura. Em 2003, o PT era o partido que em maior proporção incluía sindicalistas entre estes representantes legislativos, seguido pelo PCdoB, com 58%, e pelo PDT, já com 19%. Apenas encontramos filiação a sindicatos patronais entre representantes de partidos de direita e de centro-direita e, evidentemente, não os consideramos em nosso cálculo. Nenhum dos representantes do PSDB – partido que assegurava a terceira maior bancada na Câmara dos Deputados à época – tinha relação com qualquer sindicato de trabalhadores; dentro do PFL – que assegurava a segunda maior bancada – apenas um deputado preenchia esse atributo, sendo membro do Sindicato dos Radialistas de Feira de Santana. Como veremos na quarta seção deste capítulo, o PSDB e o PFL, dois partidos de oposição ao governo Lula, assumirão o papel de críticos durante a tramitação das políticas creditícias, embora programaticamente apoiassem as MPs que estavam sendo votadas. O PSDB, em particular, opoñdo-se especificamente à participação dos sindicatos de trabalhadoras(es) em acordos coletivos para o acesso ao crédito consignado.

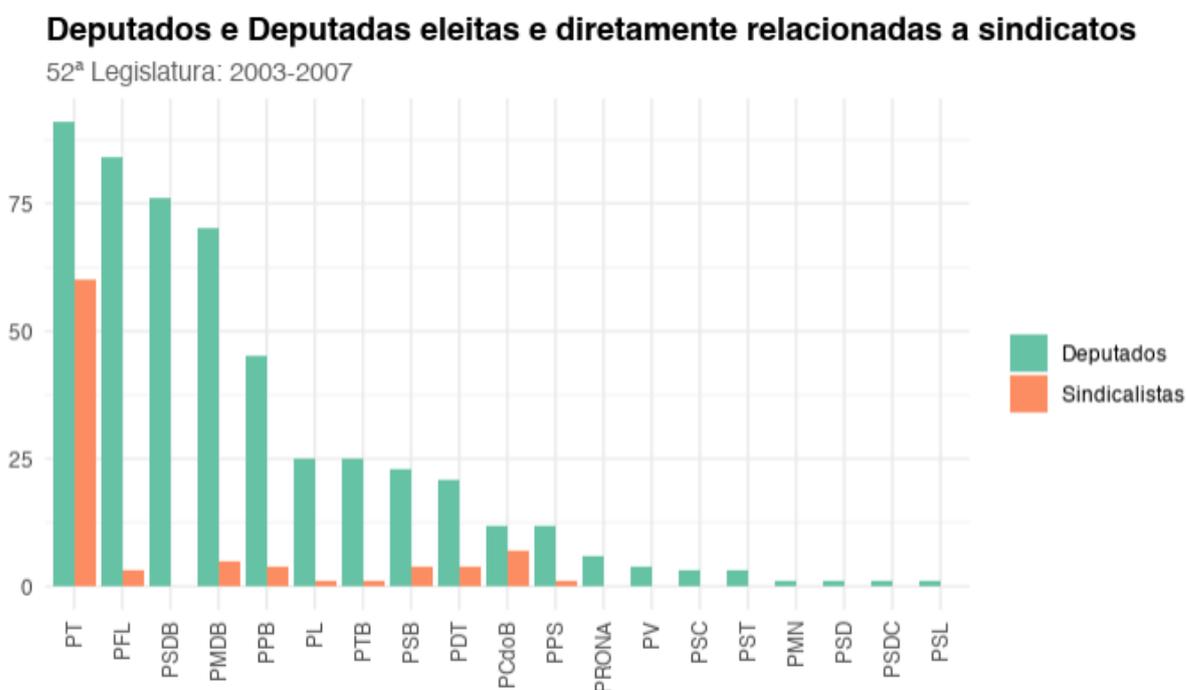


Gráfico 3: Pertencimento de deputadas e deputados a sindicatos na 52ª Legislatura. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).

Em termos absolutos, o PT dominava por ampla margem a representação política dos sindicalizados na Câmara Federal, conforme evidencia o Gráfico 03: 66,7% do total de deputados e deputadas federais que pertenciam a sindicatos eram petistas; apenas 7,8% estavam no PCdoB, o segundo colocado. Ademais, 26,6% dos deputados e das deputadas petistas que estavam diretamente associados a sindicatos estavam também associados à CUT, que será um ator fundamental durante a proposição das políticas de crédito ao consumo de nosso interesse. Ao mesmo tempo, 13,3% estavam ligados a especificamente a sindicatos de bancários. Como vimos no estudo de Minella (1988) no capítulo anterior, o deputado Salvador Losacco (PTB/SP) – que fora presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo e da CONTEC durante a década de 1950 – fora o único a representar as demandas dos trabalhadores e das trabalhadoras bancárias durante a tramitação da reforma implementada em 1964, sendo uma voz solitária dentro de seu partido e dentro do próprio Governo Goulart: um governo progressista e de corte trabalhista. Naquele momento, portanto, a representação (ou a “delegação”) importou para que as demandas dos trabalhadores e das trabalhadoras fossem ao menos escutadas.

Finalmente, um dado qualitativo muito importante é que grande parte dos deputados e das deputadas petistas, ademais de uma vinculação sindical, ocupava posições de liderança em seus respectivos sindicatos ou centrais sindicais, nas funções de direção ou de presidência, o que denota o seu efetivo envolvimento com as organizações que integravam. O deputado José Pimentel (PT/CE), por exemplo, então em seu terceiro mandato, havia sido diretor do Sindicato dos Bancários do Ceará e – na sequência – secretário-geral da CUT em Fortaleza.

De tal modo, considerado a Câmara Federal que encontramos em 2003, é seguro afirmar que, devido à dimensão de sua bancada partidária e ao volume de líderes sindicais ali presentes, o PT era o único partido capaz de dotar estes e estas representantes dos interesses dos trabalhadores e das trabalhadoras de efetivo poder institucional. Para nós isso é relevante, pois argumentaremos que a ascensão do governo petista importou para que as demandas das(os) sindicalizadas(os) tivessem um espaço privilegiado para a sua proposição, o que não ocorreu em todos os casos nos quais políticas de crédito ao consumo foram implementadas. No Brasil, a CUT influenciou decisivamente no formato que assumiria a política creditícia, de modo que esta não resultou idêntica, por exemplo, a políticas correlatas que foram instituídas no México – sem a participação sindical – durante o mesmo período temporal, conforme demonstraremos no próximo capítulo. Nem sempre essas diferenças no desenho da política, na composição de sua base de sustentação, ou nas motivações dos atores envolvidos em sua promoção são consideradas pelos críticos das políticas creditícias, como discutimos em nosso primeiro

capítulo. O resultado são análises que ou desconsideram a dimensão “política” das políticas ou os desafios do partido no poder. Enquanto contrapeso a estas leituras, argumentaremos neste e no próximo capítulos que uma das funções da ideologia do incumbente é a determinação dos espaços deliberativos preferenciais e também daqueles atores que irão compô-los, com impactos sobre a formatação das políticas que serão implementadas. Em outras palavras: o governo Lula (um governo de centro-esquerda historicamente associado ao sindicalismo), diferentemente do governo Fox no México (um governo de direita vinculado ao médio empresariado), garantiu a participação sindical nas negociações, com efeitos sobre as políticas.

Rapidamente, se analisarmos também o gabinete com o qual tem início o primeiro governo Lula, 17 dos 32 ministros eram petistas. Dez entre estes 17 ministros, ou 58,8% dos petistas dentro do gabinete, estavam também diretamente vinculados a sindicatos, em porcentagem semelhante – portanto – à bancada de deputadas(os), a maior parte tendo ocupado posições de liderança dentro de suas respectivas instituições. Os ministros de outros partidos não tinham qualquer filiação sindical. Sete entre estes 17 ministros filiados ao PT estavam diretamente vinculados à CUT: 41,1%, portanto, dos ministros petistas. Um deles era o ministro da Comunicação Social Luiz Gushiken (PT/SP), bancário que presidira o Sindicato dos Bancários de São Paulo nos anos 1980, o mesmo outrora presidido por Salvador Losacco; outro era o ministro da Previdência Social Ricardo Berzoini (PT/SP), que além de Secretário-Geral do Sindicato dos Bancários de São Paulo no início dos anos 1990, foi fundador e posteriormente diretor financeiro da Cooperativa Habitacional dos Bancários (BANCOOP). Berzoini será um importante ator para a inclusão dos aposentados no desenho do crédito consignado. Em 2008, esse mesmo ministério será ocupado por outro bancário: José Pimentel (PT/CE).

O banco de dados que geramos para o Gráfico 03 também nos permitiu algumas conclusões suplementares sobre a bancada de deputadas e deputados federais petista de 2003. Como vimos, os anos 1990 foram aqueles de profissionalização do partido a partir da eleição dos seus primeiros prefeitos e governadores e de um crescente número de parlamentares. Em 2003, o PT elegeu a maior bancada de deputados federais de toda sua história: 91 deputados e deputadas, que comporiam ainda a maior bancada daquela legislatura. Contudo, entre os partidos que elegeram mais de dez deputados federais para a 52ª Legislatura,<sup>142</sup> o PT era a sigla com o maior número de novatos dentro do Congresso Nacional: 55% ocupavam o cargo pela

---

<sup>142</sup> A maioria dos partidos nanicos (sendo o maior deles o PRONA, com 06 deputados federais em 2003) elegeu todos os seus representantes pela primeira vez em 2003. Outros, partidos que detinham apenas um deputado federal à época, como o PSL e o PMN, não elegeram nenhum novato para o Congresso Nacional. Como tratamos de bancadas muito pequenas, contudo, e – portanto – muito sensíveis estatisticamente falando, não consideramos válido incluí-los em nosso argumento.

primeira vez, conforme demonstra o Gráfico 04. O PT era seguido por quatro partidos que compunham a base do governo Lula no início do mandato: o PDT, com 48% de novatos; o PSB, com 43%; o PCdoB, com 42%; e o PL, com 36%. Ademais, o PT era o segundo partido cuja bancada, em 2003, era composta por indivíduos que jamais haviam ocupado qualquer cargo eletivo, totalizando 20% dos petistas. O primeiro, com 38%, era o PDT.

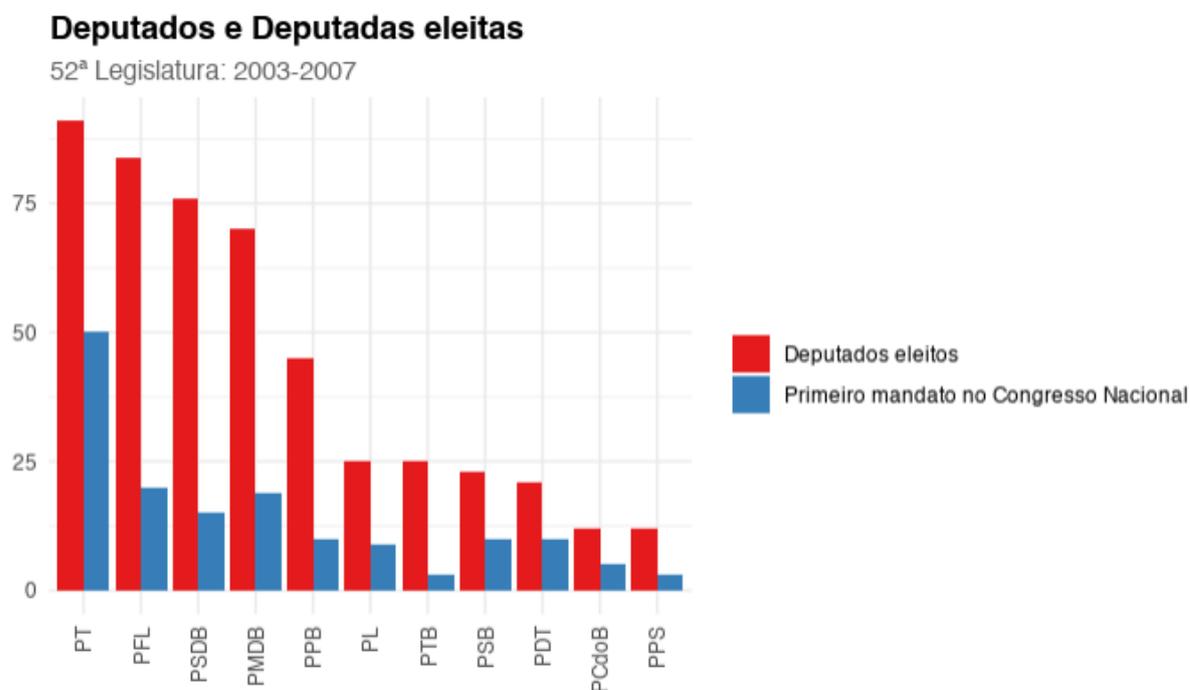


Gráfico 4: Deputadas e deputados eleitos pela primeira vez ao Congresso Nacional em 2002. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).

No Senado Federal, o mesmo cenário se repetia. Dos 14 senadores e senadoras petistas em janeiro de 2003, 06 eram sindicalizados e tinham vinculação com CUT, o que correspondia a 42,8% da bancada do PT. PFL e MDB tinham apenas 01 senador cada que possuía vínculos com o sindicalismo; fora estes dois e os petistas, não havia mais nenhum representante dos trabalhadores e trabalhadoras na Casa alta legislativa. Ainda, entre os partidos cuja bancada tinha mais de 03 senadores ou senadoras, o PT era o que apresentava o maior percentual de indivíduos que ocupavam o cargo pela primeira vez (85,7%) e o segundo maior percentual de indivíduos que ocupavam pela primeira vez um cargo eletivo (21,4%), atrás do PDT (25%). Além desses congressistas e das congressistas novatas, o PT estava também pela primeira vez elegendo um presidente da República, tendo – até então – atuado apenas enquanto partido de

oposição dentro do Congresso Nacional. Nosso Anexo 05 resume as características das bancadas na Câmara dos Deputados e nosso Anexo 06, no Senado Federal.

A despeito de os petistas terem assegurado a maior bancada na Câmara Federal na 52ª legislatura, o governo Lula iniciaria 2003 detendo uma minoria parlamentar. Esse fato, a “inexperiência” dos petistas – seja enquanto representantes eleitos, seja enquanto deputadas(os) ou senadoras(es), seja enquanto situação –, assim como dos representantes dos partidos que dariam sustentação ao governo em seu início, são fatores que ajudam a explicar por que Celso Rocha de Barros (2022) considerou ser esta a mais frágil de todas as coalizões até então formadas no país. Lembremos ainda que, desde os primeiros meses, o governo foi alvo de críticas tanto por sua gestão da macroeconomia, evidenciada nas diversas análises revisadas no primeiro capítulo, quanto pelo aumento considerado insuficiente no salário-mínimo concedido por Lula em seu primeiro Dia do Trabalho enquanto presidente da República. Esse aumento, a demanda mais fundamental do sindicalismo, gerou enorme frustração entre seu eleitorado. Ainda, logo no início de 2003, o governo propôs de uma reforma da Previdência que impactava diretamente o funcionalismo público: uma das principais bases do PT e da CUT na época.

As críticas encontradas entre ativistas, acadêmicos e acadêmicas também ressoavam entre a bancada petista. Em parte, era frente a esse cenário que Juarez Guimarães (2003) demandava cautela aos críticos, pois o “tempo prudencial” de governo deveria ser suficiente para que seus associados reconhecessem os instrumentos do Estado, as suas instituições e a sua cultura. O deputado Tarcísio Zimmermann, que socialmente “provinha” das CEB e que estava então em seu segundo mandato parlamentar, foi um dos entrevistados para esta tese. Ele rememorou os desafios que os congressistas e as congressistas enfrentaram no início do governo, inclusive o choque com a agenda econômica implementada pelo Executivo:

O debate econômico no início do governo Lula foi muito tenso, muito dramático para a bancada do PT como um todo. Nós éramos uma bancada grande e havia ali uma hegemonia numérica do campo majoritário [do partido], que estava confortável dentro do governo Lula. Mesmo dentro do campo majoritário, contudo, havia uma angústia brutal com a ortodoxia econômica que marcou o início do governo. A política de manter o superávit fiscal; toda a contração que isso exigiria de parte do orçamento público; a manutenção dos juros em patamares que tornavam o crédito inacessível para a maioria da população: tudo isso marcou pesadamente o início do governo (ZIMMERMANN, 2021, 2’59’’).

Segundo o deputado, políticas que ele considerava serem “compensatórias” e que foram implementadas no primeiro governo Lula, tendo citando especificamente as políticas creditícias que analisaremos, foram também uma forma de responder a essa tensão que havia entre a bancada petista e o Executivo Federal: em suas palavras, eram um “copo d’água” (CF.

ZIMMERMANN, 2021, 6'26'') oferecido aos congressistas e às congressistas. Contextos também importam para compreendermos por que estas medidas foram amplamente aprovadas, existindo uma dimensão emocional na análise de um problema em política pública (LAZARUS, 2022). A muito polêmica reforma da Previdência, por exemplo, tramitou paralelamente às políticas creditícias, que poderiam ser compreendidas – nos termos de Streeck (2018) – como uma compensação dada pelo governo do PT aos trabalhadores, às trabalhadoras e, especificamente, aos sindicatos frente às suas perdas – inclusive políticas.

Conforme antecipado, são três as Medidas Provisórias às quais dedicaremos o nosso debate, todas as quais editadas pelo presidente Lula no primeiro ano de seu primeiro mandato. A MP 130/2003 correspondeu à extensão da modalidade consignada de crédito – que até então estava restrita a funcionários públicos de alguns estados brasileiros – a todos os trabalhadores e trabalhadoras formais do país, seja do setor público, seja do setor privado: ou seja, a principal base de apoio petista. Além destes, aos aposentados e pensionistas do INSS. A consignação é uma tecnologia antiga para a dotação de crédito no Brasil, a qual permite oferecer aos credores a própria folha salarial como a “garantia” de que a dívida será paga; existem similaridades entre a modalidade e práticas informais de empréstimo, conforme detalhamos no capítulo anterior.

Já as MPs “gêmeas” 121 e 122 tratavam mais propriamente de microfinanças: a primeira voltada à operação de um banco público e a segunda, também ao segmento dos bancos privados. Por um lado, a MP 121/2003 previa a criação de duas subsidiárias integrais do Banco do Brasil. Uma das subsidiárias era um banco múltiplo, que se chamaria Banco Popular do Brasil, cuja finalidade seria atuar no segmento das microfinanças, incluído o microcrédito. Este deveria ser ofertado aos micro e pequenos empreendedores, conforme ocorria nas experiências revisadas no capítulo anterior, mas também a pessoas físicas de baixa renda: ou seja, a nova estrutura teria um padrão de operações muito mais amplo que aquele das ONGs microfinanceiras ou das experiências implementadas pelos governos subnacionais (inclusive petistas) que analisamos, algo que Barone (2008) considerou uma “ruptura” promovida pelo lulismo. A outra subsidiária era uma administradora de consórcios, destinada a facilitar o acesso a bens de consumo para o mesmo segmento de baixa renda. A MP 122/2003, por outro lado, sugeria que fosse direcionada uma parte dos depósitos compulsórios de todas as instituições bancárias (públicas ou privadas) para as operações de microfinanças, inclusive microcrédito, o qual ofertado a partir de taxas de juros fixadas pelo governo: seja microcrédito de tipo produtivo, seja para consumo.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Nosso foco nesta tese é o crédito ao consumo; outras modalidades de empréstimo que foram também regulamentadas nesta época, como o crédito cooperativo e o microcrédito produtivo orientado, serão tratadas marginalmente.

Essa expansão do microcrédito do universo restritamente da produção para o universo mais amplo do consumo foi uma ruptura não apenas com os programas de governo de Lula ou com as práticas anteriores em microcrédito testadas pelo partido em prefeituras e governos ao longo dos anos 1990, mas com a própria prática mundial em microcrédito até então estabelecida. Lula antecipou em dois anos um debate que ocorreria na França, por exemplo, apenas em 2005, quanto à destinação dos microcréditos não apenas aos “profissionais” mais a todos os indivíduos em necessidade, algo que os franceses chamariam de microcrédito “social” (LAZARUS, 2022). O próprio Grameen Bank, a referência mundial em microcrédito, expandiria a sua gama de serviços para incluir empréstimos que também pudessem ser utilizados para despesas de consumo – tais como educação, saúde ou emergências; em 2003, no entanto, quando as operações são lançadas no Brasil, o banco bengali que se espalhava pelos cinco continentes ainda estava exclusivamente voltado ao segmento de microcrédito produtivo.

Quando começaram a ser adotados no plano global, autores e autoras verificaram que os microcréditos voltado ao consumo não geravam as mesmas controvérsias que o microcrédito produtivo (GUÉRIN, 2015), principalmente porque sua amplitude em termos de dispêndio era bastante mais modesta. Esse tipo de microcrédito serviu, em grande medida, para que os bancos se familiarizarem com uma clientela que até então mantiveram excluída e era também uma forma de reduzir o custo que os banqueiros arcavam para o necessário acompanhamento dos projetos produtivos (LAZARUS, 2022). Ademais, conforme argumentaremos logo na sequência, o microcrédito destinado ao consumo atinge uma população que não era excluída apenas pelos bancos, mas também pelas iniciativas das ONGs, das associações de caridade e – no caso do Brasil – pelas experiências subnacionais que floresceram em meados dos anos 1990.

Rapidamente, justifica-se a comparação entre os microcréditos e o crédito consignado uma vez que – no caso do Brasil – ambos representam modalidades de crédito popular e sem qualquer destinação específica: são créditos ofertados para fins amplos, o que se convencionou chamar de “crédito ao consumo”, embora possam ter qualquer finalidade. Ademais, ambos se desenvolveram no Brasil, em particular, e na América Latina, em geral (GUTHRIE, 2013), por meio de políticas públicas durante um mesmo período temporal, tendo acompanhado o alargamento do acesso dos latino-americanos ao sistema bancário, conforme veremos em maiores detalhes no próximo capítulo. Finalmente, no caso do Brasil, ambos foram implementados sob a mesma retórica de servirem enquanto instrumentos de combate à pobreza e à inclusão social, tendo tido o Governo Federal como indutor e ator mais relevante.

No entanto, existem diferenças significativas entre as duas modalidades. Em primeiro lugar, por exigir contracheques ou benefícios previdenciários, o crédito consignado é uma

modalidade limitada à economia formal, a qual não inclui os indivíduos sem rendimentos ou sem capacidade de comprová-los: ou seja, não é uma modalidade que esteja disponível aos extremamente pobres, como é o caso dos microcréditos, para os quais não se demandam garantias. No universo dos aposentados e pensionistas, os titulares de Benefício de Prestação Continuada (BPC) – cujas famílias compõem aquele segmento mais vulnerável – apenas foram incluídos na política do consignado em 2022, por meio do Programa Renda e Oportunidade do governo Jair Bolsonaro. Ademais, o consignado – devido à sua tecnologia específica – possui baixo risco de inadimplência, o que vem em benefício dos credores, além de não demandar qualquer estrutura paralela de operações para ser ofertado. No caso dos microcréditos, não apenas há possibilidade de inadimplir-se o contrato, conforme indicaram as experiências já analisadas, como tecnologias adaptadas ao segmento de interesse (como o uso de agentes de crédito ou de unidades bancárias móveis) se faziam necessárias para que a população-alvo pudesse acessá-los ou deles tomar conhecimento, impondo custos adicionais aos provedores.

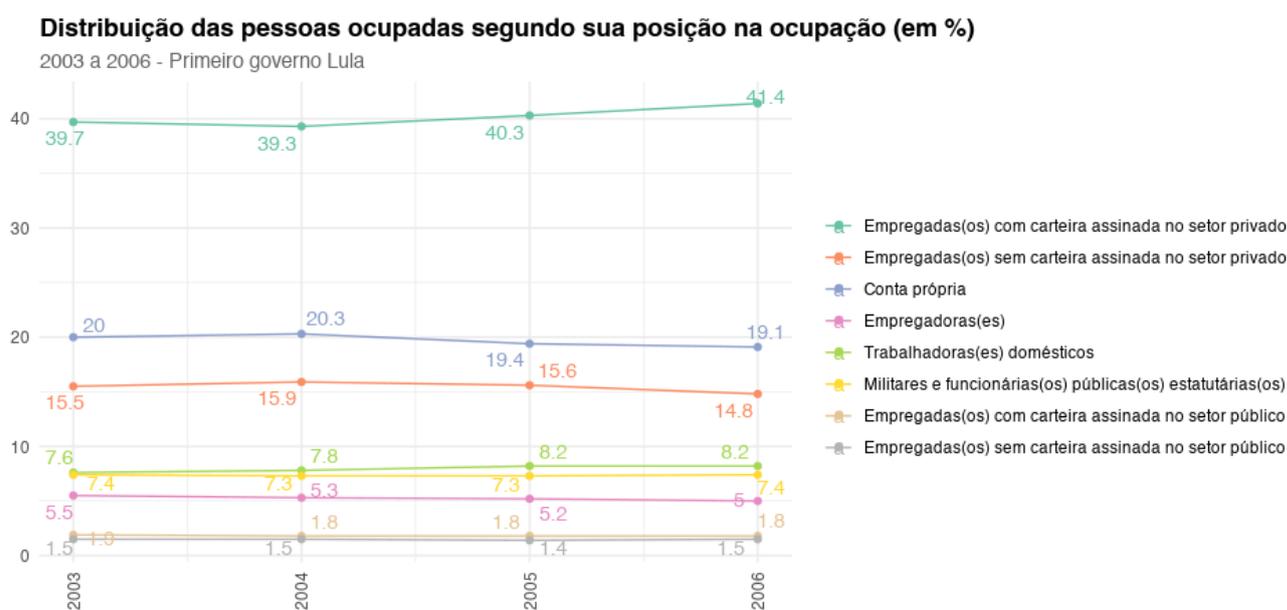


Gráfico 5: Distribuição funcional dos brasileiros e brasileiras durante o primeiro governo Lula. Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE). (Elaboração da autora).

Quando isso que chamamos de “arranjo lulista” de políticas de crédito ao consumo foi proposto, 50,1% da população brasileira estava ocupada e 42,9% estava inativa (seja porque menor de 10 anos, segundo o critério utilizado à época; seja porque já aposentada).<sup>144</sup> O crédito

<sup>144</sup> Estes dados foram disponibilizados pelo IBGE no âmbito da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que seria encerrada em 2016 para integrar-se à PNAD, pesquisa que abrange todo o país. O inconveniente da utilização da

consignado se destinaria aos aposentados e à praticamente metade do total de pessoas ocupadas no Brasil. O maior contingente de ocupados à época – os(as) empregados(as) com carteira assinada –, assim como os(as) funcionários(as) públicos(as), estatutários(as) ou celetistas, teriam acesso ao crédito consignado a partir da promulgação da MP 130: em dezembro de 2003. Já aposentados(as) e pensionistas teriam seu acesso regulado pelo INSS logo no início de 2004. À outra metade dos ocupados se destinariam os microfinanciamentos (também disponíveis àqueles que, por quaisquer motivos, estivessem excluídos do mercado de trabalho). Neste arranjo de políticas públicas, portanto, uma das políticas se dirigia aos incluídos e a outra, aos excluídos do mercado de trabalho.

Se os microcréditos fossem limitados aos micro e pequenos empresários, conforme as experiências subnacionais e das ONGs que discutimos no capítulo 02, o número de beneficiários da política seria significativamente reduzido. Estariam excluídos do arranjo creditício lulista os empregados e as empregadas sem carteira assinada (15,5% dos ocupados), os trabalhadores e as trabalhadoras domésticos (7,6% dos ocupados) e os desocupados e as desocupadas (7% da população brasileira em 2003, segundo o IBGE). Ainda, o cenário patente que o Brasil enfrentava era de progressivo aumento da informalidade (FOLHA DE S.PAULO, 2004), tendência que alargaria suplementarmente este universo.<sup>145</sup> Essa extensão inovadora da política microcreditícia, portanto, era tanto mais inclusiva quanto politicamente vantajosa, pois beneficiava uma parcela significativamente maior do eleitorado – especificamente aqueles que votariam nos presidenciais petistas em eleições futuras, conforme demonstrou Singer (2012).

### **3.3 A formulação das políticas creditícias: atores, motivos e justificativas**

O ex-ministro José Serra (PSDB) era o candidato oficial do partido incumbente para as eleições de 2002. O governo Fernando Henrique Cardoso enfrentava àquela altura fortes críticas decorrentes – em especial – da desvalorização cambial ocorrida no início do segundo mandato, a qual seguida de crise financeira, do aumento do desemprego e da crise do apagão, que se prolongava em ano eleitoral. O PFL, que formava a base do então governo, chegou a indicar a governadora do Maranhão, Roseane Sarney, como candidata – e de maneira competitiva: na segunda rodada da pesquisa Datafolha de 2002, em fevereiro, as candidaturas da pefelista e de Lula apresentavam empate técnico no primeiro turno. Contudo, uma operação da Polícia Federal deflagrada logo na sequência obrigou a candidata maranhense a deixar a disputa e seu

---

PME é que ela estava restrita – à época – a regiões metropolitanas, de modo que os dados apresentados refletem muito mal o meio rural e o universo das cidades pequenas e médias. São, contudo, os dados disponíveis.

<sup>145</sup> Ainda que a tendência tenha sido freada com o novo governo.

partido, enfim, declarou apoio aos tucanos.<sup>146</sup> A três meses do pleito, era o candidato do PPS, o ex-ministro da Fazenda e ex-governador do Ceará, *Ciro Gomes*, quem ultrapassava José Serra e encontrava-se a poucos pontos percentuais do candidato Lula; simulações já indicavam empate técnico no segundo turno, com Gomes numericamente à frente do petista.

Por suas propostas mais “moderadas” e por seu perfil “menos radical”, o cearense ganhava terreno entre aqueles que detinham renda familiar acima de 10 salários mínimos e entre os mais escolarizados, dois estratos que – até então – se mostravam confortáveis para Lula na corrida presidencial de 2002 (FOLHA DE S.PAULO, 2002b): antes, portanto, do realinhamento eleitoral que se produziria apenas em 2006 (SINGER, 2012). Capa da Revista *Veja* de 1999 descrevia Gomes como “a esquerda *light*”. Se a oposição estava destinada a retirar o PSDB do Governo Federal, não era evidente – ainda – qual das oposições seria a vitoriosa. Neste leque se encontrava ainda o então governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, evangélico e ex-petista, que disputaria o Planalto pelo PSB.

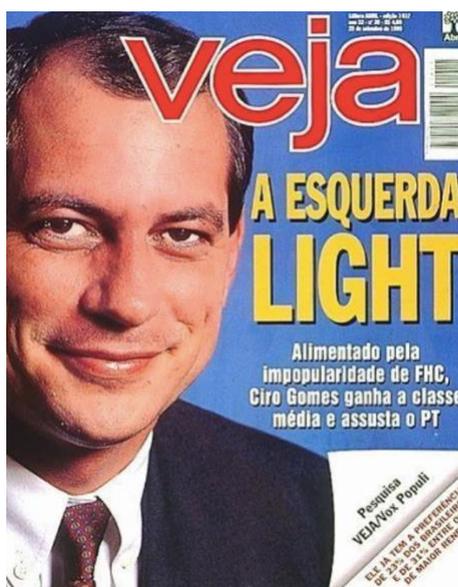


Figura 9: Capa da revista *Veja* sobre a campanha de *Ciro Gomes* (setembro de 1999).

Nas vésperas daquele pleito, as três maiores agências de classificação de risco, as quais concentram mais de 95% do mercado mundial – Moody's, Fitch e Standard & Poor's –, reduziram os *ratings* da dívida soberana brasileira, citando as pressões decorrentes do crescimento da dívida pública e, por meio de seus representantes e intelectuais orgânicos, dúvidas quanto ao futuro político do Brasil; o economista-chefe de um banco internacional, por exemplo, declarou à Reuters que a decisão das agências era inevitável dado “o risco que o

<sup>146</sup> Uma ala do PFL, contudo, comandada por Roseane Sarney e José Sarney, iria aderir ao PT.

mercado está sentindo de um 'default' caso Serra não ganhe as eleições... e não tem o que fazer até as eleições" (FOLHA DE S.PAULO, 2002a). Versado na temática do pretorianismo, até mesmo o cientista político Fábio Wanderley Reis (2001) destacava em artigo que, ainda que as denúncias quanto às ambições “totalitárias” do PT que partiam das elites brasileiras à época tivessem certo grau de “paranoia”, em sua opinião os petistas ainda se encontravam às voltas com a tensão entre o projeto revolucionário de suas origens e seus eventuais compromissos com os princípios liberal-democráticos, fato que justificaria dúvidas – dizia Reis – quanto às consequências político-institucionais de uma eventual vitória presidencial de Lula.

De qualquer modo, as pesquisas eleitorais deixavam claro que o PT dificilmente estaria fora do segundo turno. Como visto no primeiro capítulo, o partido moderava progressivamente as suas pautas e já firmava alguns contatos entre o empresariado nacional: o ex-presidente da Fiesp, Mário Amato, que se notabilizara em 1989 ao afirmar que 800 mil empresários fugiriam do Brasil em caso de vitória de Lula, declarou em nova entrevista, já em julho de 2001, que – naquele momento – nenhum colega seu mais o faria. Ao diretor-presidente do Instituto Ethos, Oded Grajew, coube a construção destas pontes entre os petistas e os “donos do dinheiro”.<sup>147</sup> Em coluna à Folha de S. Paulo (2002), Grajew rebateu a recomendação das agências de risco e destacou que tanto o fosso social brasileiro quanto *os altos juros praticados no país* prejudicavam a atividade da indústria. Estando a resolução de ambos os problemas incluídas no programa do presidenciável petista, caberia aos industriais apoiarem sua candidatura.

Neste cenário, desde a pré-campanha, Ciro Gomes e José Serra disputavam a vaga de rival de Lula na disputa: o primeiro reivindicando os méritos do Plano Real e acusando o paulista de continuísmo com o governo FHC; o segundo denunciando o cearense por ter atuado nas filas da ditadura e por ter feito apologia da sobrevalorização cambial durante o governo Itamar Franco, quando era ministro da Fazenda (FOLHA DE S.PAULO, 2002a). Ciro Gomes, então em uma pequena sigla (que à época contava com tão somente três deputados federais), conseguiu organizar a chamada “Frente Trabalhista” para se posicionar enquanto o “anti-Lula”, a qual composta (i) pelo partido que integrava: o PPS de Roberto Freire; (ii) pelo PDT de Leonel Brizola<sup>148</sup>; e (iii) pelo partido que “roubara” a sigla do famoso líder nacionalista gaúcho: o PTB. Ciro Gomes contava ainda com o apoio da Força Sindical: a central sindical que rivalizava com

---

<sup>147</sup> Grejw iria, mais tarde, compor o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e seria um dos principais interlocutores de Antônio Palocci.

<sup>148</sup> No decorrer da campanha, contudo, Leonel Brizola romperia com Ciro Gomes e proporia o “voto útil” em Lula desde o primeiro turno.

a CUT ao propor-se um “sindicalismo de resultados” e cujo líder – Paulinho da Força – concorria enquanto seu vice na chapa presidencial.

A primeira versão do programa de governo de Ciro Gomes – “Desenvolvimento com Justiça: o Brasil do Trabalho, da Produção, da Inovação e da Indústria” – seria elaborada pelo filósofo e professor da Universidade de Harvard Roberto Mangabeira Unger, com previsão de renegociação da dívida interna brasileira: segundo o programa, a responsável pela manutenção dos juros em patamares tão elevados no país. O setor financeiro nacional leu a proposta como um “calote” (VEJA, 1999). Foi no contexto de acúmulo de críticas ao documento – segundo Barros (2022) – que Tasso Jereissati (PSDB), então governador do Ceará e de quem Ciro Gomes era afiliado político, encomendou ao professor de economia da Universidade de Princeton, José Alexandre Scheinkman, uma proposta presidencial alternativa para seu conterrâneo, quem apoiava após ter tido sua própria candidatura presidencial preterida pelo PSDB. Scheinkman integraria a assessoria de Ciro Gomes. Esse encontro entre um economista liberal, defensor da abertura dos mercados, com um candidato que – mesmo “*light*” – representava as esquerdas políticas, foi julgado “bastante curioso” pelo papa do monetarismo mundial: o prêmio Nobel Milton Friedman (FOLHA DE S.PAULO, 2002d). Seu objetivo, contudo, era ampliar a margem de votos de Ciro Gomes entre as classes médias, dentro das quais já avançava eleitoralmente, e aproximá-lo do mercado financeiro, setor que detém um enorme poder de agendamento (*agenda-setting*) e de enquadramento (*framing*) (Cf. LIPPMANN, 2010) nos meios de comunicação brasileiros e, portanto, grande influência sobre a opinião pública.

José Scheinkman reuniria um grupo de 17 economistas e cientistas sociais para a elaboração do documento alternativo encomendado. Entre eles, Marcos Lisboa: na época, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e um economista – assim como Scheinkman – de corte liberal. Lisboa já havia sido contatado pelo MDB – partido que, durante as eleições de 2002, estava coligado aos tucanos – para formular propostas econômicas para o programa de governo de José Serra, mas o encontro não havia sido frutífero: o tucano teria considerado as suas propostas demasiado “à direita” (PIAÚÍ, 2012).<sup>149</sup> Em consonância tanto com a surpresa de Friedman quanto com o comentário de Serra, não havia qualquer relação entre Scheinkman, Marcos Lisboa e as esquerdas brasileiras até aquele momento.

---

<sup>149</sup> José Serra teria reclamado a Moreira Franco, segundo seu relato: “Pô, Wellington, como você gosta desse pessoal de direita! Você não tem jeito, você só anda com a direita!” (PIAÚÍ, 2012).

### *3.3.1 Os “homens da Fazenda”: A Agenda Perdida, o crédito como instrumento à produtividade dos pobres e o imperativo de aumento na segurança operacional dos bancos*

Quando a proposta, cujo título sugeria um suposto ineditismo da plataforma apresentada – “A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social” – fosse, enfim, divulgada, em 15 de setembro de 2002, a campanha de Ciro Gomes em si já estava afundada e a maior probabilidade era o embate entre Lula e José Serra no segundo turno. Embora Scheinkman, em particular, buscasse ainda convencer o cearense a incorporar parte das propostas ao seu plano de governo, os 17 signatários optaram por enviar o documento às assessorias de todos os presidenciáveis, buscando conferir-lhe uma natureza “apartidária”,<sup>150</sup> sendo seus objetivos não apenas aumentar as chances de apreciação de seu projeto, como de fato pautar o debate eleitoral daquele ano a partir das ideias ali contidas (O ESTADO DE S. PAULO, 2002). A estratégia funcionou. Ao menos nos jornais e revistas que revisamos para a tese, “A Agenda Perdida” foi divulgada e muito mais detalhada que qualquer dos programas de governo oficiais dos candidatos ao Palácio do Planalto.

O documento – de apenas 54 páginas – resumia propostas abrangentes para sete áreas consideradas estratégicas. De um modo geral, a ênfase estava em uma agenda que poderíamos chamar de “microeconômica”, pois os pressupostos que embasavam as teses ali contidas se assentavam em expectativas quanto aos comportamentos dos agentes econômicos: por exemplo, o comportamento de mercados específicos frente à concorrência, o comportamento de produtores ou de consumidores frente a custos e oportunidades e assim por diante. De tal modo, grande parte das sugestões de reformas ou de políticas públicas elencadas tinha como alvo produzir alterações em termos de legislação e de regulamentação das normas que regem esses agentes, em especial atuando sobre a estrutura de incentivos ou desincentivos embutidos na moldura institucional brasileira, a qual considerada particularmente problemática. “A Agenda Perdida”, portanto, incluía propostas de mudanças nas regras tributárias, trabalhistas, previdenciárias, além de diretrizes para a política social brasileira e, especialmente relevante para nossos objetivos, uma seção específica de sugestões para a expansão do crédito privado no Brasil. Para fins de apreciação do seu conjunto, os diagnósticos e sugestões de “A Agenda Perdida” foram resumidos na Tabela 08 abaixo:

---

<sup>150</sup> Segundo a história que o próprio documento reconstrói, em sua introdução: “a presença de cada um dos participantes teve como condição a divulgação pública deste texto e, em particular, sua distribuição para os assessores econômicos dos candidatos à Presidência. O grupo reunido incluiu eleitores de quase todos os candidatos, e seu objetivo comum foi contribuir para o atual debate econômico, oferecendo o conjunto de diagnósticos e propostas discutidos neste documento” (VÁRIOS, 2002, p. 2).

DIAGNÓSTICO	PROPOSTA
<b>1. Reforma tributária e aumento na oferta de empregos</b>	
<p><b>Contratos de trabalho podem ser negociados <i>a posteriori</i>, incentivado a informalidade e a evasão fiscal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deslocar as negociações trabalhistas da Justiça do Trabalho para as empresas e os sindicatos de trabalhadores.</li> <li>• Eliminar o imposto sindical e o monopólio sindical.</li> </ul>
<p><b>A carga tributária brasileira é igual à de países com renda superior à sua. A estrutura tributária é ineficiente e pouco progressiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substituir os impostos indiretos por um IVA.</li> <li>• Implementar um sistema de créditos fiscais para os mais pobres e realocar os gastos do governo com os mais ricos para os mais pobres.</li> </ul>
<p><b>O setor formal é mais produtivo que o informal; empregador e empregado compartilham a percepção de que a sonegação lhes é vantajosa. Os custos para a formalização são altos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substituir a contribuição previdenciária do trabalhador para o primeiro salário-mínimo por um IVA. No longo prazo, estender essa substituição a todas as contribuições dos trabalhadores e à folha salarial.</li> <li>• Diminuir os custos da abertura de firmas.</li> </ul>
<b>2. Integração com o comércio mundial e política industrial</b>	
<p><b>O Brasil importa e exporta a metade do que um país com renda semelhante à sua deveria. O volume de comércio do Brasil não aumentou nas últimas décadas. Entre os motivos, políticas de substituição de importações (PSI) quando não existem falhas de mercado</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar se as PSI têm justificativas para sua manutenção. Revisar as tarifas de importação, avaliando sua influência nos custos de produção.</li> <li>• Permitir a isenção de impostos indiretos nos produtos exportados.</li> <li>• Organizar estratégias de exportação que considerem as definições de padrões de metrologia e de qualidade.</li> <li>• Definir uma política de ciência e tecnologia que delimite prioridades em vista do potencial científico e a importância do tema na economia e na sociedade; os fundos devem ser distribuídos de maneira competitiva aos centros de excelência; facilitar os fluxos de conhecimento entre centros de pesquisa e indústria.</li> </ul>
<b>3. Políticas de expansão do crédito</b>	
<p><b>Os bancos têm dificuldade em identificar o risco de inadimplência associado ao tomador. Os bancos não são capazes de distinguir os bons dos maus pagadores</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aperfeiçoar o arcabouço jurídico para assegurar que as garantias sejam rapidamente executáveis.</li> <li>• Aperfeiçoar as centrais de informação de crédito, permitindo a distinção entre históricos positivo e negativo.</li> <li>• Agilizar a cobrança de passivos trabalhista e fiscal, a fim de reduzir a incerteza sobre o valor das firmas.</li> <li>• Implementar reforma na Lei de Falências e Concordata, que permita a transferência de ativos de maneira rápida e eficiente das empresas em falimento para seus credores.</li> </ul>
<p><b>A cunha fiscal é muito alta e incide mais sobre operações de curto prazo.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar uma Reforma tributária.</li> </ul>
<p><b>Há incentivos do sistema jurídico ao não pagamento das dívidas. Há dificuldade em executar as garantias e impossibilidade de prosseguir a ação de execução do principal concomitantemente à discussão sobre juros</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forçar o STF a estabelecer jurisprudência quanto à legalidade do anatocismo (cobrança de juros composta) e da utilização da alienação fiduciária para bens imóveis.</li> <li>• Reformar o Código de Processo Civil, de forma que a execução do principal seja desvinculada de questões sobre o cálculo e a aplicação dos juros. O julgamento das operações com garantia deve ter prioridade.</li> </ul>
<p><b>A instabilidade das taxas de câmbio e juros aumenta a</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar mecanismos que reduzam a volatilidade destas taxas.</li> </ul>

incerteza sobre a decisão de investir, reduzindo a demanda por crédito

#### 4. Políticas macroeconômicas, taxas de juros reais e risco-Brasil

O elevado nível do risco-Brasil e a persistência de altas taxas de juros se deve à fragilidade do ajuste fiscal, a um histórico de políticas fiscais expansionistas e descumprimento dos contratos

- Manter o superávit primário, ao menos enquanto não houver redução substancial do risco-Brasil.
- Institucionalizar regras e procedimentos de política fiscal para reduzir incertezas sobre a condução da política econômica.
- Reduzir os gastos correntes e aumentar a poupança pública para retomar investimentos estatais, especialmente em infraestrutura.
- Manter o regime de câmbio flutuante.
- Reduzir o passivo mobiliário do governo com correção cambial.

#### 5. Previdência e gestão do Estado

Os gastos do Estado brasileiro são superiores aos de países com renda per capita semelhante. Parte deste aumento está relacionada à Previdência Social

- Implementar uma Reforma da Previdência que inclua: (i) a unificação dos sistemas de previdência público e privado; (ii) a transição para um sistema unificado que envolva contas individuais e garanta uma renda mínima para os mais pobres; (iii) a isonomia entre funcionários públicos ativos e inativos.

A gestão do Estado apresenta ineficiências que reduzem o alcance do gasto público

- Implementar uma Reforma Administrativa que crie critérios de desempenho das políticas públicas e avaliação periódica dos programas em curso.
- Revisar e uniformizar os processos de serviços na administração pública, visando tanto melhorá-los como reduzir as despesas correntes.
- Diminuir os gastos correntes.

#### 6. Diretrizes para a política social

A falta de efetividade da política social brasileira não advém da ausência de recursos, mas da má focalização dos gastos sociais e de um maior foco na população idosa. Outro viés é a maior atenção concedida ao setor formal (e, logo, às classes médias)

- Implementar políticas estruturais para a expansão da capacidade de geração de renda dos mais pobres: priorizar políticas que visem aumentar a produtividade e valorizem a produção dos grupos mais vulneráveis. Isso pode ser alcançado facilitando o acesso à educação de qualidade, capital físico e terra, com a implementação de programas de crédito produtivo popular e reforma agrária.
- Implementar programas compensatórios abrangentes. Esses programas devem enfatizar transferências diretas para garantir uma redistribuição mais efetiva de recursos.
- Dar ênfase às transferências diretas ao invés de regulamentar preços (como no caso dos salários-mínimos).
- Promover a produção popular, facilitando melhores condições de comercialização dos produtos e acesso a mercados, incluindo o acesso ao crédito como alternativa às transferências diretas.
- Os pobres devem acessar os serviços sociais produzidos pelo setor privado. O Estado não precisa ser o único provedor de serviços sociais.
- Estimular a participação local como forma de aumentar tanto a eficiência quanto a flexibilidade no desenho das políticas sociais.

A ausência de um sistema nacional de avaliação das políticas sociais é responsável pela ineficiência da política social praticada no Brasil nas últimas décadas

- Implementar Reforma Administrativa que crie critérios de desempenho das políticas públicas e avaliação periódica dos programas em curso.
- Unificar todos os programas a partir da criação de um orçamento social único.

#### 7. Políticas de controle da criminalidade

<p><b>Indivíduos com baixa escolaridade e indivíduos com maior exposição tem maior risco de vitimização</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estender o Programa Bolsa escola para adolescentes, sobretudo nos grandes centros urbanos. Melhorar os serviços públicos nessas regiões, em particular a educação de ensino médio.</li> <li>• Atentar aos jovens desocupados nas comunidades carentes dos grandes centros urbanos.</li> </ul>
<p><b>Há problemas institucionais que atingem diretamente a eficiência das agências públicas na área de segurança</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar medidas que favoreçam a coordenação entre as polícias civil e militar.</li> <li>• Privilegiar o problema do mercado ilegal de armas via ampliação das agências de fiscalização e medidas que melhorem a capacidade de investigação.</li> <li>• Adotar medidas que restrinjam ao máximo o comércio legal de armas de fogo. Regularizar o mercado de segurança privada e o exercício de outras profissões por policiais.</li> <li>• Construir mapas de ocorrência de atividades criminosas.</li> </ul>

*Tabela 8: Diagnósticos e propostas do documento "A Agenda Perdida". (Elaboração da autora).*

“A Agenda Perdida” é assinada por autores e autoras que não haviam contribuído de igual maneira para a elaboração de cada um dos sete blocos temáticos, de modo que existem algumas heterogeneidades, inclusive ideológicas, nos seus conteúdos. Na própria apresentação do documento consta que consensos nem sempre foram atingidos: leia-se, nem tudo o que foi sugerido fora por todos os signatários referendado. De um modo geral, contudo, o documento apresenta uma proposta economicamente liberal para o Brasil, na qual algumas das agendas clássicas do liberalismo econômico, como redução dos gastos do Estado, aumento da eficiência na provisão dos serviços públicos e estímulo ao empreendedorismo, aparecem de maneira transversal. No centro do diagnóstico, o cenário de baixo crescimento econômico combinado à manutenção das desigualdades então observável no Brasil decorria de um arranjo histórico e inadequado de funções do Estado que deveria ser abandonado, o qual reunido sob o conceito de “desenvolvimentismo”: a referida agenda, portanto, teria se perdido por volta dos anos 1930.

O documento indicava que as principais diretrizes macroeconômicas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – o superávit primário, o câmbio flutuante e as metas de inflação – deveriam ser mantidas pela administração futura. Apesar das críticas das esquerdas, conforme mencionado no primeiro capítulo, o governo de Lula optaria por preservá-las. O governo petista também colocaria em prática outras das propostas mencionadas no documento, como a unificação dos regimes previdenciários público e privado (neste caso sob forte polêmica), o alargamento das políticas sociais compensatórias (especialmente aquelas que envolvessem transferências diretas de renda), ou a organização de um cadastro único de seus beneficiários. O volume de crédito, foco desta tese, também seria ampliado. Não podemos, contudo, cair na tentação de tomar algumas das partes pelo todo. A despeito de aproximações

pontuais possíveis, o núcleo-duro do diagnóstico apresentado e a análise integrada das propostas dos 17 autores e autoras nos indica de maneira bastante clara que a “Agenda Perdida” era muito distante tanto da agenda petista, quanto daquilo que seria efetivamente implementado pelo lulismo. Voltaremos a este ponto em breve para demonstração.

Dos sete blocos temáticos, há dois que nos interessam diretamente. Em um primeiro momento, o bloco que trata da política social, pois suas recomendações não apenas evidenciam de maneira clara as diferenças anteriormente mencionadas, como nos indicam os sentidos do crédito para os autores do documento. Do mesmo modo, o bloco específico sobre a expansão do crédito privado no país, o qual nos sugere o arranjo de políticas no qual se situava a agenda creditícia para os signatários, bem como as suas tecnologias preferenciais para a dotação.

O bloco dedicado à política social apresenta menos um agregado de proposta que um conjunto de diretrizes a serem adotadas, diferenciando-se ligeiramente do restante do documento, que é bastante mais propositivo. De acordo com o diagnóstico ali apresentado, a política social brasileira apresentava uma baixa eficiência. Sua causa, contudo, não residia nem na carência de investimentos, tampouco na ausência de qualquer política pública em específico; antes, na falta de focalização adequada das políticas existentes e de um sistema nacional de cadastro, monitoramento e avaliação de sua efetividade. Assim, a redução da pobreza e da desigualdade dependeria menos da inclusão de novos programas ou do aumento no volume de gastos sociais que do redesenho das políticas em curso e de seu melhor acompanhamento.

O documento também mencionava que tanto políticas “estruturais” quando políticas “compensatórias” poderiam ser eficazes no combate à pobreza: as políticas estruturais, no entanto, quando especificamente direcionadas a aumentar a capacidade dos mais pobres em gerarem a sua própria renda. Assim, para além da facilitação do acesso à educação e a programas de qualificação profissional, sugeria-se a facilitação no acesso à terra e a capitais físicos (como máquinas e ferramentas); neste último caso, principalmente via acesso ao mercado creditício. O crédito, portanto, era compreendido pelos autores como um instrumento para o aumento da produtividade, de modo que poderíamos considerar a proposta creditícia de “A Agenda Perdida” conceitualmente próxima dos programas de microcrédito produtivo que foram implementadas pelas ONGs e explorados no capítulo anterior.

Contudo, ainda de acordo com o documento, mesmo que as políticas estruturais fossem normalmente mais eficazes no combate à pobreza, em vista do nível relativamente elevado de renda e do altíssimo grau de desigualdade verificados no Brasil, os signatários aconselhavam que políticas de tipo compensatórias tivessem preferência no arranjo de políticas sociais. Ademais, aconselhavam que essas políticas compensatórias tivessem por tecnologia prioritária

transferências diretas de renda e que fossem evitadas quaisquer regulamentações de preços (inclusive dos salários). Tabelamentos, segundo os autores, mesmo que bem-intencionados, poderiam gerar ineficiências econômicas, as quais prejudicariam os mais pobres no médio e no longo prazo. Finalmente, as políticas de transferência de renda, como – na época – o Programa Bolsa Escola e – futuramente – o Programa Bolsa Família, embora fossem recomendáveis do ponto de vista de sua eficiência, carregariam a desvantagem de contribuir com o aumento dos gastos públicos. Sendo assim, o documento sugeria que o acesso popular ao mercado de crédito poderia ser uma alternativa ainda mais adequada.

A percepção do crédito enquanto (i) um instrumento para o aumento da capacidade produtiva dos grupos marginalizados e (ii) uma alternativa aos gastos do Estado, conforme consta no documento “A Agenda Perdida”, está em conformidade com as vantagens percebidas pelos conservadores no acesso dos mais pobres ao mercado bancário e financeiro. Segundo Bickers e Stein (2000), foi justamente devido a essas duas percepções que políticos republicanos nos Estados Unidos apresentariam afinidades ideológicas com a agenda de alargamento do crédito defendida pelas organizações internacionais. Ademais, uma vez que o documento tampouco recomendava a valorização salarial sem o aumento paralelo na produtividade do trabalho e uma vez que sugeria a substituição das transferências sociais pelo acesso popular ao crédito, também estava em conformidade com a possibilidade de substituírem-se aumentos salariais por dívidas, algo que foi igualmente empreendido pela ação política de atores conservadores em diversas partes do mundo (RAJAN, 2010; STREECK, 2018). Foi essa permuta que Colin Crouch (2009) denominou “keynesianismo privado”.

O PT implementou o Programa Bolsa Família (PBF) simultaneamente à política de valorização real dos salários, a qual incluía aumentos anuais e automáticos do salário-mínimo, independentemente de eventuais melhorias na produtividade. As políticas para o alargamento do crédito foram também implementadas neste mesmo contexto. Em paralelo, os gastos sociais no Brasil em 2002 já eram bastante superiores à média de gastos sociais na América Latina e também ao patamar de gastos, por exemplo, da Argentina: um país de renda similar à brasileira. Seu volume, no entanto, expandiu-se de maneira contínua durante os governos petistas (conforme o Gráfico 06), com um breve interregno em 2015, ao arrepio do diagnóstico central da seção de política social de “A Agenda Perdida”. Assim, ainda que algumas sugestões ali contidas tenham de fato se materializado, o coração do diagnóstico não foi considerado pelo lulismo. Vamos abordar em maiores detalhes a elevação dos gastos sociais no próximo capítulo, quando compararmos o governo Lula no Brasil ao governo Fox no México.

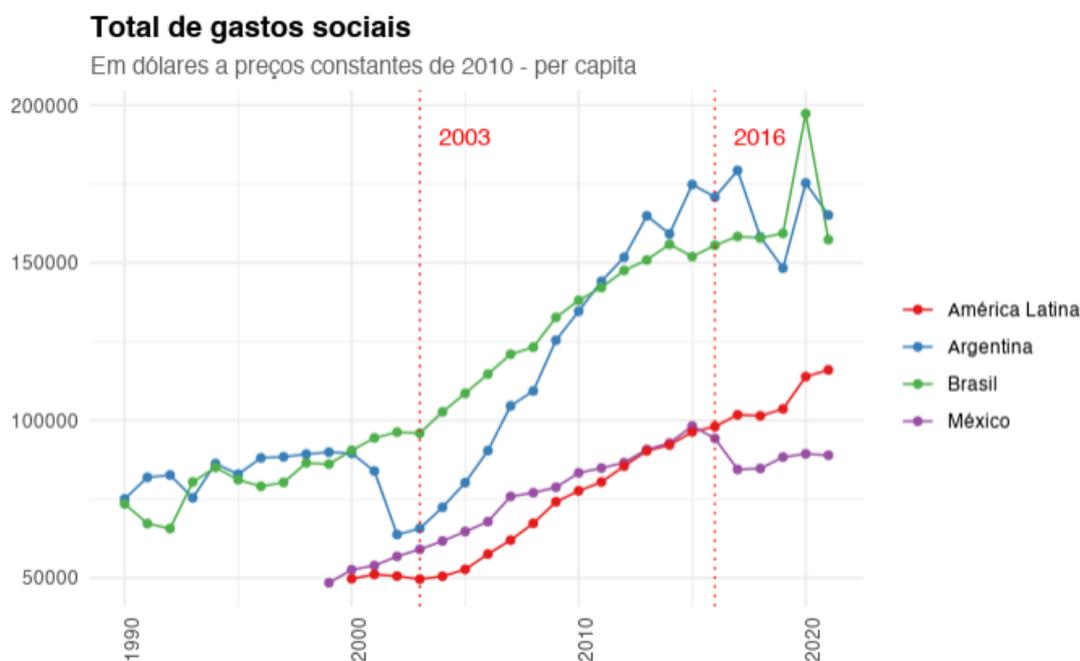


Gráfico 6: Gastos sociais per capita em países latino-americanos selecionados entre 1990 e 2021. Fonte: Cepalstat. (Elaboração da autora).

Já a seção específica sobre crédito é menos reveladora quanto ao sentido dado pelos signatários à sua expansão enquanto um instrumento de políticas públicas. No entanto, o simples fato de o alargamento ser uma das sete prioridades que deveriam ser consideradas por qualquer governo eleito em 2002 já é – em si – bastante interessante. Ademais, podemos detectar ali qual era efetivamente a agenda creditícia de “A Agenda Perdida” e tirar algumas conclusões sobre as tecnologias preferenciais para a dotação de crédito dos seus signatários.

O diagnóstico geral indicava que o Brasil possuía um baixo volume de crédito destinado ao setor privado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o qual considerado uma medida de referência para a profundidade do mercado bancário. Essa constatação se baseava na comparação do Brasil com outros países em desenvolvimento. Ainda, esse baixo volume de crédito era paralelo à cobrança de elevadas taxas de juros em todas as modalidades de empréstimo e de altos *spreads* bancários.<sup>151</sup> Quanto ao primeiro elemento, ao analisar-se dados do Banco Mundial fica evidente que o Brasil de fato apresentava um volume de crédito muito inferior a países como Chile e África do Sul (esse último apresentando um volume de crédito mais de três vezes superior ao brasileiro), ainda que ligeiramente superior à Colômbia e praticamente o dobro em relação ao México e à Argentina, conforme demonstramos no Gráfico

<sup>151</sup> O *spread* refere-se à diferença entre a taxa de captação dos depósitos pelos bancos e a taxa que os bancos cobram dos tomadores. Ou seja, no Brasil os bancos remuneraram os seus depositantes com taxas muito menores que aquelas que cobram de seus tomadores para ofertar empréstimos.

07 abaixo. Sem dúvida, portanto, qualquer proposta poderia legitimamente apontar para uma necessidade de se expandirem as operações de crédito no país.

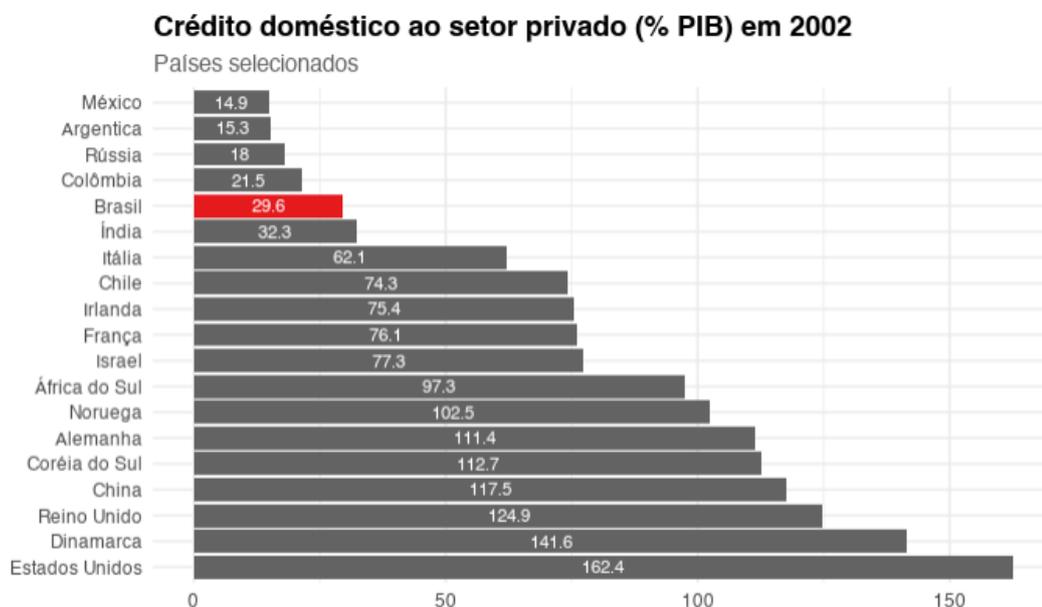


Gráfico 7: Crédito privado como proporção do PIB em países selecionados em 2002. Fonte: Banco Mundial. (Elaboração da autora).

O cenário expresso no Gráfico 07, contudo, não justificaria de modo algum a intervenção do Estado no provimento de crédito, segundo os signatários. Antes, as propostas contidas no documento envolviam especificamente medidas para aumentar a *segurança dos bancos*: seja por meio da redução das assimetrias informacionais entre tomadores e credores, visando dotar o sistema bancário e financeiro dos recursos necessários à redução das chances de não-pagamento das dívidas, seja por meio da adoção de tecnologias e de normas legais que permitissem aos bancos reaver os recursos emprestados com maior facilidade e segurança jurídica em casos de inadimplência. Reformas, como dito, de teor microeconômico, cuja implementação os 17 autores acreditavam que alavancaria o volume de oferta das operações.

Quanto ao patamar de juros e ao custo do *spread* bancário, nem um nem outro estava relacionado ao volume da dívida interna brasileira, conforme constava no programa de governo que Mangabeira Unger escrevera para Ciro Gomes, por exemplo. Muito distante deste diagnóstico, o documento considerava existir uma relação entre a redução dos juros e a implementação das mesmas medidas elencadas para aumentar o volume de empréstimos. Na decomposição teórica daquilo que compõe a taxa de juros, um de seus elementos é o chamado *prêmio de risco*, que se refere ao risco arcado pelo banco de que um determinado grupo de

tomadores não honre as suas dívidas. Quanto menor o risco, menor o prêmio cobrado embutido nos juros.<sup>152</sup> Assim, uma via para a redução dos juros seria uma melhor regulamentação da retomada das garantias. Os signatários utilizaram como exemplo bem-sucedido o mercado imobiliário estadunidense, no qual o banco é autorizado a retomar o imóvel hipotecado, sem contestação, em caso de não pagamento da dívida por três meses. Segundo os signatários, seria essa a tecnologia responsável pelas taxas de juros mais baixas observáveis nos Estados Unidos.

Para a paralela redução dos juros brasileiros se fazia necessária, portanto, uma reformulação a nível de desenho jurídico: diferentemente dos Estados Unidos, no Brasil, o devedor precisa ser notificado via cartório da ação do credor, que – em caso de não quitação do débito – deve entrar com uma ação judicial, cabendo ao juiz ou à juíza reconhecer o contrato extinto por inadimplência. Adicionalmente, se o devedor estiver ocupando o imóvel, pode nele permanecer até o fim do contrato.<sup>153</sup> A morosidade da Justiça e a “politização” do Judiciário (ou a tendência de alguns magistrados em atuar pela proteção da parte mais vulnerável) funcionariam como incentivos ao não-pagamento dos débitos, aumentando o *prêmio de risco* arcado pelos bancos, segundo o documento. Se o foco era o aumento na segurança dos credores, ela poderia ser atingida – portanto – via diminuição da segurança dos tomadores.

Assim, eram três as medidas mais importantes para estimular o aumento na oferta de crédito e paralelamente reduzir as taxas de juros no Brasil: (i) a implementação do que é conhecido como “cadastro positivo”, no caso, um conjunto de dados relativos à pessoa física ou jurídica armazenados com a finalidade de subsidiar decisões de concessão de empréstimos, ao diferenciar os maus pagadores dos bons pagadores; (ii) a reforma na Lei de Falências e Concordatas, no sentido de permitir que os credores tivessem prioridade quando da liquidação das empresas insolventes; (iii) e a elaboração de tecnologias – bancárias ou jurídicas – que permitissem aos credores reaver os seus recursos, reduzindo o risco de inadimplência. No caso desta última, o Brasil já possuía um modelo virtuoso a ser generalizado: a alienação fiduciária para a compra de veículos. Nesta modalidade de empréstimos, a inadimplência era menor que a observada em outros produtos bancários, do mesmo modo como os juros e as taxas embutidas, o que “comprovaria” a correlação. No caso da aquisição de veículos no Brasil, já existia a

---

<sup>152</sup> Segundo o documento, os determinantes para o alto custo do *spread* eram de ordem microeconômica e estavam relacionados à decomposição desta taxa em: (i) montante de tributos incidentes sobre a intermediação financeira, (ii) inadimplência e custos adicionais decorrentes do recebimento de eventuais garantias, além (iii) de despesas administrativas e da própria margem líquida do banco. As alternativas propostas atacavam o ponto sobre a inadimplência em particular.

<sup>153</sup> O Decreto-Lei 745, de 1969, estabelece a forma como ocorre a retomada do imóvel no Brasil. A Lei 13.097/2015 alterou a redação de um de seus artigos, prevendo que o credor poderia reaver o imóvel caso ele estivesse vago. Também, que o credor poderia entrar com ação de reintegração de posse.

possibilidade de o credor retomar o bem em caso de não-pagamento do financiamento (exatamente como ocorre com os imóveis estadunidenses). Havendo o risco de perda do veículo, o tomador se esforçaria ao máximo em quitar sua dívida com o banco: uma premissa, portanto, que levava em conta expectativas quanto ao comportamento dos agentes.

Os signatários deram um título apelativo ao documento, mas a realidade – que contraria o epíteto adotado – é que os 17 economistas e cientistas sociais não eram os únicos no país a proporem uma agenda de reformas microeconômicas naquele formato. Muitos dos debates travados em “A Agenda Perdida” já estavam na pauta do Ministério da Fazenda de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A agenda de redução do custo-Brasil, por exemplo, ou mesmo a agenda para a redução do *spread* bancário que era organizada por Armínio Fraga dentro do Banco Central são dois dos exemplos. Membros importantes da equipe econômica tucana, que manteriam cargos de destaque durante a gestão petista, repetiam constantemente à imprensa – quase como um bordão – a importância de se iniciar um processo de reformas microeconômicas no Brasil. Como disseram diversos de nossos entrevistados que já atuavam no Ministério da Fazenda ou no Banco Central antes da posse de Lula, algumas das pautas centrais de “A Agenda Perdida” já estavam “na prateleira” antes de o PT assumir a presidência: ou seja, já estavam desenhadas e prontas para serem propostas. Entre elas, as reformas na Lei de Alienação Fiduciária, na Lei de Falências e Concordatas e nos financiamentos imobiliários.

Lula venceu o segundo turno das eleições de 2002 contra José Serra em todos os estados brasileiros, exceto no Alagoas, apoiado por uma aliança entre seis partidos de esquerda e centro-esquerda,<sup>154</sup> acrescidos do PL e do PTB. Porém, a base do petista tinha 251 deputados federais: 06 a menos que o necessário para a aprovação de projetos de lei; no Senado Federal, a situação do governo era ainda mais crítica: apenas 25 senadores aliados, 16 a menos que o mínimo.

Interlocutor preferencial de empresários ao longo da campanha de 2002, segundo relata o jornalista Thomas Traumann (2018), o então prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci, era referido pela equipe do Fundo Monetário Internacional (FMI), antes de ser anunciado Ministro da Fazenda, como “o petista amigo do mercado”. Os desafios que enfrentaria na pasta seriam significativos. Quando Lula tomou posse, cerca de 40% da dívida doméstica do país estava atrelada ao dólar; a taxa de inflação anual era de 12,5% e em trajetória ascendente; a dívida líquida do setor público correspondia a 51,3% PIB; e as reservas internacionais do país totalizavam apenas 37,8 bilhões de dólares, sendo que mais da metade desse valor era proveniente de um empréstimo do FMI. A situação econômica do país era grave e – a despeito

---

<sup>154</sup> A aliança de Lula era formada por PT, PCdoB, PSB, PDT, PPS e PV, além de PL e PTB. Apenas em 2004, sairia da coalizão o PDT e entraria o numericamente poderoso PMDB.

das pontes que haviam sido construídas ao longo da campanha e das garantias ofertadas na Carta ao Povo Brasileiro – os agentes do mercado seguiam apreensivos com o novo governo.

Palocci era conhecido como um petista heterodoxo em decorrência das privatizações que realizara enquanto prefeito de Ribeirão Preto, as quais contrariavam o cânone de seu partido durante os governos tucanos. Sem surpresa, a equipe que Palocci montara para a pasta atrairia a crítica das esquerdas pelas relações de alguns de seus quadros com os governos anteriores e pela tônica liberal e mesmo ultraliberal de uma parte, conforme as opiniões revisadas no primeiro capítulo. Ao longo do primeiro ano de governo Lula, essas críticas seriam reforçadas, inclusive dentro da base de apoio petista, devido às agendas econômicas que avançavam no Congresso Nacional, conforme o testemunho do deputado Tarcísio Zimmermann. O próprio presidente do PT na época, José Genoíno, assim nos relatou.

Em seu livro de memórias, Palocci (2007) conta que recebeu o documento “A Agenda Perdida” das mãos de Armínio Fraga, o presidente do Banco Central de Fernando Henrique Cardoso, ainda durante a transição. Segundo seu relato, aquele havia sido um dos poucos documentos que lera a atentar a aspectos microeconômicos do problema brasileiro. Por mais que não concordasse na íntegra com o seu conteúdo, considerou as sugestões criativas. Após um primeiro contato com José Alexandre Scheinkman (que assina, aliás, o prefácio do livro de memórias, sem poupar elogios a Palocci), este lhe sugeriu que contatasse Marcos Lisboa: o mais “dedicado” (p.54) dos signatários do documento, segundo o professor da Universidade de Princeton. Ainda conforme o futuro ministro, Lisboa saiu da conversa com um convite para integrar a equipe econômica. Ainda que tenha inicialmente hesitado, afirmando a Palocci não ser petista e tampouco comungar com as posições históricas do PT na área econômica, seria ele o Secretário de Política Econômica da primeira presidência petista do país.

Aos quatro meses de governo Lula, o Ministério da Fazenda lançou um documento que enumerava quais seriam as prioridades da pasta para o próximo quadriênio (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003). De forma geral, o documento era bastante similar a “A Agenda Perdida” em relação às prioridades destacadas e aos diagnósticos centrais apresentados. Propostas muito polêmicas elencadas pelos 17 signatários, como a proposição de uma reforma Administrativa, a implementação de um sistema de créditos fiscais para os mais pobres ou o esvaziamento da Justiça do Trabalho, não se repetiam no documento de abril. Por outro lado, algumas propostas incluídas pela equipe econômica – como a autonomia do Banco Central –, não haviam sido tratadas pelos autores de “A Agenda Perdida” – mas estavam “na prateleira” do Ministério da Fazenda, demonstrando o entrosamento entre o novo secretário e a equipe de burocratas que permaneceu em posições-chave dentro do ministério. Excetuando-se a autonomia do Bacen,

podemos dizer que grande parte do que é central no documento de abril estava já previsto no texto apresentado aos presidentiáveis em 2002: (a) a disparidade entre os sistemas previdenciários público e privado; (b) a necessidade de simplificação do sistema tributário; (c) o imperativo de focalização das políticas sociais e de implementação de um sistemas unificado de avaliação de impacto. Eventualmente, as mesmas evidências são utilizadas nos dois documentos para ilustrar os mesmos problemas, comprovando seu parentesco.

Particularmente, a seção sobre reforma no mercado de crédito – considerada uma das quatro reformas estruturais prioritárias pela equipe econômica de Lula em abril de 2003 – tem seu diagnóstico praticamente transcrito de “A Agenda Perdida”: o Brasil possuiria um baixo volume crédito privado como fração da renda nacional em comparação aos países emergentes e este seria o fator responsável pelos altos juros e taxas cobradas no país. As propostas – novamente centradas em reduzir os incentivos à procrastinação do pagamento e à inadimplência a partir de alterações nos marcos institucionais – também ecoam “A Agenda Perdida”: eram indicadas como prioridades pela nova equipe econômica a reforma na Lei de Falências e a implementação de mecanismos para a retomada das garantias pelos credores, neste último caso, mais uma vez citando o sucesso das operações para a aquisição de veículos.

Após a divulgação do material, a economista ícone das esquerdas, professora da Unicamp e ex-deputada constituinte pelo PT, Maria da Conceição Tavares, fez duríssimas críticas ao seu conteúdo em entrevista à Folha de S. Paulo: “Quase tive um ataque quando li aquilo”. Para Conceição Tavares, Marcos Lisboa era um “infiltrado” dentro do governo, um agente financiado pelo Banco Mundial, um “garoto semianalfabeto que está encarregado de fazer política econômica” (FOLHA DE S.PAULO, 2003a). Dois meses depois da publicação da entrevista, 300 economistas petistas ou que haviam apoiado a candidatura de Lula, alguns deles ocupando cargos no governo (FOLHA DE S.PAULO, 2003d), subscreveram um manifesto intitulado “A Agenda Interditada: uma alternativa de prosperidade para o Brasil”, em uma clara referência a “A Agenda Perdida”. O manifesto fora organizado por Plínio de Arruda Sampaio Jr.: um importante dirigente petista que deixaria o partido em 2005 rumo ao PSOL. Nesta outra “agenda”, defendeu-se, entre outros pontos, o controle de câmbio e de capitais externos, além da redução do superávit primário enquanto durasse o desemprego e a redução imediata da taxa básica de juros. “Queremos o debate já. Queremos o exercício democrático da controvérsia. Chega de interdição”, era a frase que encerrava o manifesto.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Disponível na íntegra em: < <https://www.estadao.com.br/economia/economistas-lancam-manifesto-contrapolitica-economica/> >.

A taxa Selic havia subido já no primeiro mês de governo, logo após a primeira reunião do novo presidente do Banco Central, o banqueiro Henrique Meirelles, com o Comitê de Política Monetária (Copom). A Selic passou de 25% em dezembro de 2002 para 25,5% em janeiro de 2003 e logo para 26,5% em fevereiro enquanto uma fórmula economicamente ortodoxa para tentar debelar o crescimento inflacionário. O vice-presidente José Alencar – um dos mais bem-sucedidos empresários têxteis do país – era o mais vocal dos opositores dos altos juros dentro do governo e inúmeras vezes declarou que esperava contar com o engajamento dos empresários brasileiros na batalha contra os juros. Conforme contava, o início de seu próprio negócio fora possibilitado graças ao empréstimo de um de seus quinze irmãos, a juros de 1,5% ao mês (GAZETA MERCANTIL, 2004). Ainda no início de 2003, Alencar afirmara que nunca houve transferência tão grande do trabalho para o sistema financeiro no país como naquele período: “Como vamos gerar emprego e acabar com o subemprego sem crescer? E como vamos crescer se a Selic é de 26,5%?” (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2003). Segundo nos conta Traumann (2018), os ataques de Alencar eram combinados com Lula, uma vez que o presidente não poderia abertamente criticar a política de juros de seu próprio governo, delegando a tarefa ao vice. Após o susto dado pelo Copom, a Selic começaria a cair em junho.

Em diversos aspectos, a política econômica do primeiro ano de governo contrariava o que os economistas petistas haviam defendido durante anos. No que toca “A Agenda Perdida”, duas das mais importantes propostas para aumento do volume de crédito no país foram efetivamente implementadas durante o primeiro governo Lula: as reformas na Lei de Falências (Lei 11.101/2005) e na Lei de Alienação Fiduciária (Lei 10.931/2004).<sup>156</sup>

No caso específico da Lei de Falências, suas modificações tramitavam no Congresso Nacional desde o governo Itamar Franco e sofriam – então – oposição ferrenha dos petistas (FOLHA DE S.PAULO, 2005). Na lei original, promulgada durante a Era Vargas, o pagamento aos credores de empresas em processo de falimento obedecia à seguinte ordem: créditos trabalhistas (aos funcionários da empresa), créditos tributários (aos tesouros federal, estaduais ou municipais), finalmente, créditos com garantias reais (normalmente ao sistema bancário e financeiro). A nova lei, de autoria do Poder Executivo, mantinha a mesma ordem, o que contrariava as recomendações de “A Agenda Perdida”, mas limitava os pagamentos aos

---

<sup>156</sup> A reforma na Lei de Alienação Fiduciária focava na segurança jurídica e na regulação dos atores interessados na incorporação imobiliária ao instituir o Patrimônio de Afetação, permitindo segregação do acervo de cada incorporação imobiliária. De interesse do setor financeiro, a lei instituiu a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Bancário (CCB).

trabalhadores por meio de uma emenda proposta pelo deputado Jair Meneghelli (PT-SP).<sup>157</sup> Quando o Congresso Nacional votou pela primeira vez a reforma, 18 deputados e deputadas petistas contrariaram a orientação do partido. O próprio PT admitiria, em autocrítica realizada anos depois, que a aprovação da lei sem que tivesse havido qualquer diálogo com a CUT fora um equívoco (PT, 2008). Em entrevista para a tese, o deputado federal Luiz Carlos Hauly, à época no PSDB, reclamou com ironia que o PT – tão vocal opositor durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – havia sido eleito para implementar a agenda dos tucanos.

Já no caso do cadastro positivo, a terceira medida no rol de prioridades de “A Agenda Perdida” para o sistema de crédito e um tema pessoalmente encampado por Marcos Lisboa dentro do Ministério da Fazenda, a história foi diferente. O Poder Executivo propôs o PL 5870/2005, que competiria com o PL 263/04 de autoria do senador Rodolpho Tourinho (DEM/BA), o qual contava com o apoio da Febraban e da Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI) (ARAGÃO, 2008). O PL de Tourinho abria espaço para o compartilhamento de informações relativas aos consumidores sem o estabelecimento de regras específicas sobre o que poderia ser compartilhado pelas empresas.

Um elemento contextual, contudo, reorientou o debate dentro das esquerdas. A partir dos resultados de uma CPI com foco no Serasa,<sup>158</sup> o PT passou a reivindicar maior segurança a consumidores e consumidoras, seja no intuito de evitar eventuais discriminações que poderiam ser praticadas pelos bancos, seja de proteger a privacidade dos dados (um debate que já florescia na União Europeia, onde – desde 1995 – existe uma Diretiva de Proteção de Dados Pessoais). O PL do Poder Executivo foi apensado a um PL anterior, de autoria do deputado Bernardo Ariston (PSB/RJ), que buscava justamente regulamentar o uso de dados pessoais pelos serviços de proteção ao crédito e que fora reescrito pelo deputado Maurício Rands (PT-PE) para regulamentar o cadastro positivo. O projeto do senador do DEM finalmente venceria a batalha legislativa, mas o presidente Lula o vetou integralmente, criando em seu lugar uma MP que

---

<sup>157</sup> A emenda limitou a R\$ 30 mil pagamento de salários atrasados e outros encargos trabalhistas e a mais R\$ 30 mim pagamentos referentes ao FGTS, remetendo o restante para eventual definição durante o processo de recuperação judicial. O motivo alegado era evitar que a prioridade dos trabalhadores seguisse servindo enquanto brecha para que os proprietários da empresa resgatasse valores a título de pró-labore ou de salários para seus parentes antes de todos, sem deixar nada em caixa.

<sup>158</sup> A CPI foi criada para apurar denúncias relacionadas a práticas abusivas do Serasa e falhas de segurança e transparência na utilização de dados. Uma das principais investigações da CPI referiu-se à denúncia de que um convênio assinado em 1988 entre a União a Febraban teria permitido ao Serasa utilizar de maneira gratuita toda a base de dados referente aos contribuintes brasileiros.

estabelecia o mesmo cadastro positivo, mas o sujeitava a uma série de regras, incluindo a exigência do consentimento explícito do consumidor para sua inclusão nos bancos de dados.<sup>159</sup>

Assim, ainda que o cadastro positivo tenha sido igualmente implementado no Brasil, não o foi da maneira como os 17 signatários de “A Agenda Perdida” e, dentre eles, o próprio Secretário de Política Econômica, pretendiam. O formato da política teve que ser antes negociado e posteriormente submetido ao aval de um presidente que não comungava da mesma orientação liberal dos autores do documento. A integralidade da proposta elaborada ainda em 2002 teria que aguardar novas reformulações na lei, realizadas anos mais tarde, já sob os governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Assim como ironizou o deputado Haully sobre a agenda tucana, alguns acadêmicos afirmavam, no início dos anos 2000, que a agenda econômica que estava sendo implementada pelo primeiro governo Lula não era a mesma que fora defendida durante o processo eleitoral, mas a “Agenda Perdida”, reelaborada no documento de abril do Ministério da Fazenda (Cf. MALDONADO FILHO, 2003). Essa, contudo, é uma elaboração simplista, conforme atesta a diferença entre o cadastro positivo efetivamente aprovado e a sua formulação original apresentada pelos 17 signatários, do mesmo modo como o atestarão as políticas de crédito ao consumo. Anos depois do lançamento do seu livro de memórias, em uma entrevista à revista Fórum, o ex-ministro Antonio Palocci reafirmou a importância que teve “A Agenda Perdida” no debate econômico do início da década; o ex-ministro disse acreditar que as ideias ali contidas tiveram influência sobre o governo, mas que era difícil especificar qual (REVISTA FÓRUM, 2011). Durante o segundo turno das eleições que reelegeriam Lula, em 2006, o jornal O Estado de S. Paulo, que celebrara a divulgação do documento em 2002, lamentou que apenas a Lei de Falências não tivesse efetivamente “se perdido” (O ESTADO DE S. PAULO, 2006).

O crédito consignado em específico poderia estar alinhado ao diagnóstico de “A Agenda Perdida” ou do documento de abril do Ministério da Fazenda enquanto uma tecnologia para o aumento da segurança dos bancos, ainda que não constasse em nenhum dos documentos. O crédito consignado tampouco estava “na prateleira” das propostas da equipe econômica de Fernando Henrique Cardoso, segundo as entrevistas realizadas com burocratas que lá atuaram. Era, portanto, uma política cujas digitais não estavam claras no início de nossa pesquisa.

Em entrevista para esta tese, Marcos Lisboa alegou a filiação do crédito consignado à “Agenda Perdida”. De fato, dentro do debate sobre alienação fiduciária, o documento indicava

---

<sup>159</sup> A história da aprovação do cadastro único é sinuosa. Essa primeira tentativa não contou com grande adesão por parte dos brasileiros e brasileiras. Já durante o governo Michel Temer (2016-2018), o senador Dalírio Beber (PSDB-SC) propôs uma inversão: ao invés de pedir para entrar, o consumidor deveria pedir para sair.

que os empréstimos vinculados a garantias de mais fácil execução estariam associados a juros mais baixos: o objetivo central da seção sobre reformas no mercado creditício. No documento de abril do Ministério da Fazenda, a tese subsiste por meio da proposta de prosseguir-se na introdução de aperfeiçoamentos na utilização do instituto da alienação fiduciária no segmento imobiliário, “bem como estendendo sua aplicação a outros segmentos” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 88). A tecnologia do crédito consignado é justamente a utilização da folha salarial como a garantia do pagamento, como a “fidúcia” demandada pelos bancos e pelas instituições financeiras. Na origem da lei, a parte acordada do salário dos trabalhadores e das trabalhadoras do setor privado deveria ser repassado diretamente pelos empregadores para as instituições financeiras enquanto parcelas para a quitação dos empréstimos. No caso dos funcionários e funcionárias públicas e pensionistas do INSS, o “empregador” era o próprio Estado. A execução da dívida, portanto, era bastante segura.

Alguns acadêmicos e acadêmicas corroboraram, criticamente, a afirmação do ex-secretário (Cf. KREIN; BIAVASCHI, 2015), da mesma forma que o fez – desta vez acriticamente – um *think tank* ultraliberal com o qual Lisboa colaborava (CHACHAMOVITZ, 2013).<sup>160</sup> Porém, entendemos tratar-se de uma reivindicação posterior dos méritos de uma política avaliada, em diferentes sentidos, como bem-sucedida.

A MP 130 foi lançada em setembro de 2003 com o objetivo de alargar o crédito consignado para (i) todo funcionalismo público, consideradas as três esferas federativas; (ii) trabalhadores e trabalhadoras com carteira assinada; e (iii) aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS. No princípio do debate, ainda em março, o foco eram apenas os trabalhadores ativos. Os aposentados(as) e pensionistas foram incluídos posteriormente, por ação do Ministério da Previdência Social – comandado, à época, por Ricardo Berzoini.

Dentro da Ministério da Fazenda, durante o processo de formulação da MP, o debate se dera em entorno dos critérios a serem estabelecidos para a consignação especificamente no caso de trabalhadores do setor privado. Diferentemente do setor público, o setor privado apresenta uma alta rotatividade. Havendo risco de o tomador ou a tomadora ser demitida, a segurança da garantia é substancialmente reduzida. Também, subsistiam dúvidas legais quanto à possibilidade de congelarem-se salários para se acessar créditos, os quais envolveram a subsecção de assuntos jurídicos da Casa Civil, na época ocupada por Dias Toffoli. Alguns atores da equipe econômica – como Marcos Lisboa – queriam regras rígidas para o acesso dos

---

<sup>160</sup> Solange Srour Chachamovitz escreve aqui uma nota para o site do Instituto Millenium defendendo a retomada da “Agenda Perdida”, que – entre a Lei de Falências e o Cadastro Positivo – teria inspirado a implementação do crédito consignado no Brasil.

celetistas ao crédito consignado, com vista a proteger o capital dos bancos; outros trabalharam pela sua flexibilização, de modo a incluir o maior número de brasileiros e brasileiras no escopo da modalidade. O Secretário Executivo da pasta à época, Bernard Appy, foi um dos que trabalharam por menores restrições, com o apoio da Casa Civil: ocupada por José Dirceu.<sup>161</sup>

Segundo a MP apresentada pelo Poder Executivo, a tecnologia para a consignação seria a seguinte: o mutuário poderia negociar os valores e as condições do empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil diretamente com a instituição consignatária de sua preferência, cabendo ao empregador (ou ao INSS) prestar as informações necessárias à contratação e efetuar os descontos autorizados pelos empregados, repassando o valor à instituição consignatária até o quinto dia útil após a data de pagamento dos salários. Também era autorizado que as entidades e centrais sindicais firmassem acordos coletivos com as instituições consignatárias em benefício dos seus representados ou que os próprios empregadores o fizessem, embora com a anuência dos sindicatos. Em qualquer das hipóteses, o empregador sempre responderia como devedor principal e solidário frente às instituições consignatárias. A MP estabelecia ainda que o limite dos descontos não poderia exceder 30% da remuneração disponível, incidindo sobre as aposentadorias, as pensões, os salários ou ainda sobre as verbas rescisórias devidas pelo empregador. A inclusão do FGTS como garantia foi o resultado do debate sobre a maior fragilidade do emprego celetista dentro do Ministério da Fazenda: o acordo, portanto, entre a ala restritiva e a ala flexível dentro da equipe econômica. Ainda segundo a MP, uma vez autorizados, os descontos seriam “irrevogáveis e irretratáveis” (BRASIL, 2003a, p. 130).

O objetivo da MP era alargar o acesso ao crédito no Brasil a juros mais baixos que os então disponíveis, o que se coaduna com a proposta nuclear de “A Agenda Perdida” para o mercado creditício no país. A pretendida redução do juro, contudo, era apenas presumida, pois não havia na MP qualquer dispositivo explícito de limitação das taxas a serem cobrados pelos bancos: nem em razão do status socioeconômico do mutuário, nem de sua idade. Neste último caso, caberá ao INSS, já em 2004, realizar o tabelamento dos juros para a contratação de empréstimos por parte dos seus segurados. Segundo a EM interministerial que acompanhava a MP 130, a expectativa era de que a redução do juro ocorresse via redução dos riscos de inadimplência para as instituições bancárias (semelhante, portanto, ao debate sobre alienação fiduciária) e também via competição entre as instituições financeiras pela oferta do serviço. Finalmente, a comunicação – assinada por Bernard Appy, que também foi entrevistado para esta tese – informava que o crédito consignado fazia parte de um conjunto de medidas para a

---

<sup>161</sup> Entrevista com Bernard Appy (2001).

promoção do crescimento econômico “sem comprometer o equilíbrio e a responsabilidade fiscal” adotadas pelo governo Lula (BRASIL, 2003b, p. 6). Seguramente, o fato de as políticas creditícias não apresentarem qualquer impacto fiscal diminuía a resistência ao projeto dentro da equipe do Ministério da Fazenda, ou seja, dentro da burocracia pública, do mesmo modo como ocorrerá – em fase subsequente – no Congresso Nacional.

Também em entrevista para a tese, o secretário Marcos Lisboa chamou a atenção para a existência de duas abordagens distintas para uma política de alargamento do acesso ao crédito: uma histórica e outra que ele adotara no Ministério da Fazenda. Até então se praticaria no Brasil uma abordagem que o ex-secretário chamou de “desenvolvimentista”, na qual os governos promoveriam o desenvolvimento de setores específicos por meio de subsídios. Em sua opinião, não raro esses investimentos eram direcionados a empresas sem futuro, sem mercado ou sem escala. Por outro lado, em uma abordagem que chamou de “baseada em evidências”, identificava-se que a alta inadimplência era a verdadeira origem do baixo volume de crédito verificado no país, sendo a sua causa os incentivos institucionais equivocados, especialmente as normas para a recuperação das garantias pelos bancos, exatamente conforme diagnosticado em “A Agenda Perdida”: “o governo simplesmente dar o crédito ou subsidiar o crédito não resolve o problema, porque se o problema é uma inadimplência alta, ou uma dificuldade para a retomada da garantia, mesmo o governo dando subsídio, o problema vai continuar existindo” (LISBOA, 2021, 0:17).<sup>162</sup> O crédito consignado seria uma espécie de “débito automático em conta” (LISBOA, 2021, 0:18:32), que evitaria a chance de o tomador optar pelo não-pagamento, sem “nenhum subsídio público envolvido” (LISBOA, 2021, 0:21:11). Assim, teria funcionado simplesmente porque acertara a origem do problema.

O papel que teriam os sindicatos nos convênios para a consignação foi outro embate que ocorreu dentro do Ministério da Fazenda durante a formulação da MP 130;<sup>163</sup> será também um dos principais embates que ocorrerá dentro do Congresso Nacional, conforme veremos. Segundo Marcos Lisboa, a participação do sindicalismo teria sido uma “solução de compromisso”, uma imposição da Casa Civil para agradar aos aliados do governo: no fundo,

---

<sup>162</sup> Ainda: “Quando você faz uma operação de crédito e normalmente tem um garantia associada: você financia a sua casa, então, se você não paga pela sua casa, não paga o empréstimo, eu retomo a casa. A velha hipoteca, ou equivalentes, como no resto do mundo. Eu financio o seu carro, você parou de pagar pelo empréstimo, eu retomo o automóvel. Esse processo de retomada da garantia em caso de inadimplência varia muito entre os países. Tem alguns países onde é muito fácil e muito rápido e tem países em que é muito difícil. Nos Estados Unidos é muito rápido. Nos Estados Unidos você consegue retomar uma casa ou um carro em poucos meses. Carro então é mais rápido ainda. Esse processo é muito eficaz. Quando você olha para os dados nos diversos países, você descobre que o Brasil é um país estranho em relação aos demais, porque o Brasil é um país que tem uma inadimplência maior que o resto. Isso ocorre pois demora-se muito mais tempo para retomar a garantia. Países desenvolvidos e países emergentes mais arrumados é menos de um ano e se retoma a garantia em média” (LISBOA, 2021, 0:13:20).

<sup>163</sup> Entrevista com Bernard Appy (2021).

uma “intervenção demagógica”, atrelada ao modo histórico de atuação do Estado brasileiro que ele combatia. O que os sindicalistas buscavam – em sua leitura – era aumentar seu poder de barganha sobre os trabalhadores, assim como cobrar um “pedágio” sobre as operações. Ao final, a participação dos sindicatos teria atrapalhado a implementação do consignado no setor privado:

Era pressão política do governo Lula. Colocaram os sindicatos. Nunca funcionou bem; de novo: acabou atrapalhando o consignado do setor privado; não funcionou bem como deveria e é mais um desses “cartórios” brasileiros. É alguém que quer ter o direito de palpitar na história e eventualmente consegue um benefício para si (LISBOA, 2021, 01:13:36).

Já uma temática abordada no documento de abril do Ministério da Fazenda e que não constava em “A Agenda Perdida” são as microfinanças, incluindo o microcrédito e o crédito cooperativo. O documento de abril compreendia o microcrédito da mesma maneira como as ONGs que foram exploradas no capítulo 02: créditos de pequeno valor direcionados especificamente para o desenvolvimento produtivo, excluído – portanto – o crédito para fins de consumo. O documento indicava que a equipe econômica tinha expectativas de uma “natural expansão” do segmento, seja por meio da ampliação das atividades das ONGs, dos fundos de investimento municipais ou das sociedades de crédito ao microempreendedor que então prosperavam. Segundo o documento, o microcrédito, para florescer, não necessitaria de subsídios, pois as operações poderiam ser realizadas a taxas de mercado, conforme indicado pelo CGAP/Banco Mundial. Mas não era conforme o documento de abril que essa agenda seria proposta pelo governo Lula.

Em entrevista para esta tese, um dos secretários do Ministério da Fazenda afirmou que o ministro Antônio Palocci – ele próprio responsável por uma experiência com microcrédito em Ribeirão Preto – trabalhara pessoalmente pela inclusão da agenda, a qual considerava politicamente relevante, e que ficara satisfeito em combinar as propostas originais da pasta com medidas de cunho “social” associadas ao partido.<sup>164</sup> O presidente Lula, durante o governo de transição, também já havia indicado à equipe econômica que desejava incluir na pauta da Fazenda o debate sobre “crédito popular”: como visto no capítulo 01, presente nos programas de governo petistas desde a campanha de 1994.<sup>165</sup> Segundo relato coletado, em uma reunião de governo que reuniu ministros e alguns membros do PT, houve troca de acusações entre uma ala preocupada com a implementação das políticas sociais – incluídas as medidas creditícias em

---

<sup>164</sup> No caso da agenda do microcrédito, também se envolveu a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho e Emprego, comandada por Paul Singer.

<sup>165</sup> Entrevista com Gilson Bitencourt (2022).

pauta – e outra preocupada com a saúde fiscal do país. Lula chamou a atenção da equipe econômica, que compunha o segundo grupo, que aqueles que estavam atacando os seus projetos e planos econômicos dentro daquela sala eram os “moderados” e que a equipe imaginasse o que estariam dizendo “os lá de baixo”. Afirmou que não queria ir para a História como “o presidente dos banqueiros” e que queria dinheiro para os projetos sociais. Nesse momento, Marcos Lisboa foi chamado nominalmente pelo presidente da República a “abrir o cofre”.<sup>166</sup>

Três meses antes da MP que alargou o crédito consignado, em junho, foram lançadas as MPs “gêmeas” 121/2003 e 122/2003: a primeira voltada ao Banco do Brasil e a segunda, especialmente, aos bancos privados. Por meio da MP 121 criavam-se duas subsidiárias integrais do Banco do Brasil: (i) um banco múltiplo especializado em microfinanças, que emprestaria não apenas aos microempresários, conforme no documento da Fazenda, mas também a pessoas físicas de baixa renda; e (ii) uma administradora de consórcios, para facilitar o acesso daquele mesmo público a bens de consumo. Segundo a EM interministerial que a acompanhava, uma simples sociedade de crédito ao microempreendedor teria “alcance limitado frente ao conjunto de necessidades da população de baixa renda” e por isso optava-se por um banco múltiplo: o qual ofertasse, além do microcrédito, contas correntes para a realização de pagamentos e recebimentos, contas poupança, entre outros serviços bancários (BRASIL, 2003b).

Já por meio da MP 122 os bancos múltiplos, as cooperativas de crédito e a CEF seriam obrigados a direcionar 2% de seus depósitos compulsórios a operações de microfinanças, inclusive à oferta de microcréditos de até R\$ 1.000 a juros máximo de 2%, sendo vedada a cobrança de quaisquer taxas adicionais, também para pessoa física ou jurídica. Os recursos não aplicados em microfinanças permaneceriam sob posse do Banco Central, indisponíveis e sem remuneração, o que – em teoria – estimularia a oferta do serviço independentemente das margens de lucro obtidas pelas instituições financeiras com as operações (BRASIL, 2003c).

A criação de novas estruturas institucionais, a utilização de bancos públicos para o provimento de microcrédito e, particularmente, a fixação das taxas de juros não estavam de acordo nem com os princípios do CGAP/Banco Mundial nem com as propostas contidas em “A Agenda Perdida” ou no documento de abril apresentado pelo Ministério da Fazenda. Segundo nossas entrevistas, a retórica da equipe econômica para opor-se às duas MPs era que, sendo o custo da imobilização dos valores no Banco Central muito elevado em um contexto de altos juros, haveria um repasse das perdas dos bancos aos clientes de classe média que já acessavam o sistema bancário. Do ponto de vista de “A Agenda Perdida”, aliás, nem mesmo era desejável

---

<sup>166</sup> Entrevista com José Genoio (2023).

a criação de novos programas. A imobilização do compulsório, finalmente, contrariava interesses históricos dos bancos, cujo objetivo sempre fora a eliminação desta figura, conforme ainda debateremos. A Febraban se colocará firmemente contra a MP 122. O arranjo creditício do primeiro governo Lula, portanto, que incluía ainda a regulamentação da atividade das cooperativas, não era a simples implementação no Brasil das propostas do Banco Mundial, do FMI ou da agenda de qualquer grupo externo ao esforço do partido no governo. Tampouco refletia simplesmente a agenda da equipe da Fazenda. Houve ali concertação.

### *3.3.2 Os sindicatos: relações preferenciais com o governo Lula e o crédito como alargamento dos salários*

O “novo sindicalismo” ou o “sindicalismo autêntico” nasceu da luta pela reposição salarial nos anos 1970 no interior do setor industrial mais moderno do estado economicamente mais avançado do Brasil: entre os operários metalúrgicos de São Paulo. Composto por lideranças jovens, por operários majoritariamente de primeira geração provenientes de famílias de migrantes do norte e do nordeste brasileiros, sua novidade residia não apenas na posição originária de independência com relação ao Estado autoritário e aos partidos políticos que então se apresentavam, como também na proposta de uma organização voltada à base, na qual a intervenção operária fosse construída desde o local de trabalho: desde o chão da fábrica, com lideranças defendendo a criação de comissões de fábrica ou de local de trabalho, em alguns casos até mesmo desvinculadas de uma estrutura sindical.<sup>167</sup>

A despeito de disputas entre as suas diversas correntes, na agenda dos sindicalistas que posteriormente se organizariam para a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) constavam demandas especificamente sindicais, como a garantia do direito à greve, a defesa da estabilidade no emprego ou – de maneira ampla – o fim da intervenção do Ministério do Trabalho nos assuntos dos trabalhadores e das trabalhadoras. Neste último ponto, contudo, alguns dos dirigentes conservavam uma posição ambígua com relação ao modelo corporativo até então vigente, buscando preservar as vantagens que oferecia. Especificamente, aqueles que compunham o grupo dos “combativos”, cuja expressão máxima era o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema<sup>168</sup> (onde Lula era a figura mais destacada),

---

<sup>167</sup> O Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), uma intersindical formada em 1962, por exemplo, constituiu um avanço na luta dos trabalhadores por ser alternativa às estruturas verticalizadas e organizadas por atividade econômica. Contudo, as mobilizações eram feitas a partir de ações de sua direção, não através de uma prática de convocações de assembleias e atuação dentro das empresas (DELGADO, 1986).

<sup>168</sup> Em 1993, com a união com os sindicatos dos metalúrgicos de Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, formou-se o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

juntamente ao Sindicato dos Bancários de São Paulo e ao Sindicato dos Bancários do Rio Grande do Sul, não iam tão longe em suas críticas à estrutura oficial (RODRIGUES, 1990).

Além das demandas especificamente sindicais e salariais, o novo sindicalismo também se caracterizou por um empenho reivindicativo em vista dos interesses mais imediatos da classe trabalhadora e – especificamente o sindicalismo cutista – privilegiou inicialmente uma estratégia de confrontação com o Estado, com os empresários e com as demais forças políticas em detrimento da construção de arranjos políticos amplos, tal como era a prática do sindicalismo dito reformista<sup>169</sup> e do sindicalismo dito “pelego” (ALMEIDA, 1996).<sup>170</sup> Para Rodrigues (1997), esses interesses imediatos incluíam a conquista do que chamou de “direitos básicos de cidadania”: o direito a melhores condições de vida e de trabalho, o direito à moradia ou à melhor moradia, o direito à terra e à justiça social, cujo pleno estabelecimento afetaria não apenas o operariado de qualquer setor em particular, mas o conjunto dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras, desde os funcionários públicos e os profissionais liberais até os prestadores de serviços e os camponeses. A concepção subjacente à criação de uma central sindical, portanto, era precisamente promover a coesão de forças necessária para permitir a organização desses interesses de classe de maneira unificada e a nível nacional.

O PT e a CUT são duas das figuras do ressurgimento dos trabalhadores e das trabalhadoras na cena política brasileira durante a Ditadura Militar. A relação estabelecida entre as duas entidades é umbilical, ainda que não orgânica: a CUT não pode ser considerada o “braço sindical” do PT, que não pode ser considerado – em paralelo – o “braço político” da CUT, do mesmo modo como se compreendia, por exemplo, a relação entre os sindicatos varguistas e o antigo PTB. Ainda assim, as mesmas forças que atuaram pela formação da CUT haviam atuado anos antes pela formação do PT em um mesmo contexto, embora, no caso do partido, agregados setores da intelectualidade e alguns políticos até então vinculados ao MDB. O PT já incluía em seu programa político as mesmas críticas à estrutura sindical oficial e as mesmas lutas pela liberdade de organização dos trabalhadores e das trabalhadoras que a central, apenas dois anos depois, encamparia (SANTANA, 1998; SOARES, 2020). Como vimos em seção anterior deste mesmo capítulo, anos depois de sua fundação, já no início dos 2000, o PT seguia sendo o partido

---

<sup>169</sup> Os “reformistas” eram constituídos pelos militantes do PCB, PCdoB e MR-8, que apoiavam uma transição comandada pelo MDB e valorizavam a estrutura sindical oficial, inclusive o princípio da unicidade sindical.

<sup>170</sup> Ainda segundo Almeida (1996), a estratégia de confronto teria trazido benefícios para o sindicalismo brasileiro nos anos 1980 e início dos anos 1990. De modo geral, garantiu um lugar de destaque na cena política nacional aos seus personagens mais importantes, dando projeção às suas reivindicações. Ademais, possibilitou mudanças importantes no sistema de relações trabalhistas, tendo favorecido o fortalecimento das entidades sindicais. Nos anos 1980 houve um aumento do peso e da influência do sindicalismo brasileiro em um cenário oposto ao sindicalismo europeu, estadunidense e mesmo latino-americano, que viam declínio em suas taxas de sindicalização.

de preferência do movimento sindical e dos próprios sindicalizados e sindicalizadas. E a CUT se tornaria, em tempo, a mais representativa das centrais sindicais brasileiras, ou seja: passou a reunir o maior número de sindicatos e de federações filiados. Exemplifica isso o fato de a maioria dos congressistas e das congressistas vinculadas a sindicatos ser petista e a maioria dos parlamentares petistas sindicalizados estar diretamente vinculada à CUT.

E por estarem inseridos neste mesmo caldo de atores e de ideias, a história do desenvolvimento da CUT será muito próxima à história do desenvolvimento do PT que acompanhamos no primeiro capítulo: a história do progressivo abandono do projeto socialista que marcou o princípio da organização e de uma aproximação progressiva à agenda das reformas sociais (RODRIGUES, 1990). No caso do novo sindicalismo, um ponto de inflexão ocorreu quando o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, e – na sequência – outros sindicatos filiados à CUT, sentaram-se à mesa para negociar com os empresários e com o setor público no âmbito das chamadas câmaras setoriais, ainda durante o governo Collor,<sup>171</sup> uma possibilidade até então considerada um tabu para o movimento que emergia e que desencadeará um acirrado debate interno quanto às conveniências das negociações. Findada a disputa e confirmada a sua participação nas câmaras, em 1992, a CUT passará progressivamente a atuar não apenas como crítica, mas como partícipe na formulação das políticas públicas (DINIZ, 1997). No plano da estratégia, passará – portanto – da confrontação que marcou seu início à “cooperação conflitiva” (RODRIGUES, 1995); de um “sindicalismo de confronto” a um “sindicalismo de negociação” (RODRIGUES, 2003); da luta de classes a uma “convergência antagônica” (OLIVEIRA, 1993), a qual – segundo alguns críticos – poderia tender ao neocorporativismo (BOITO, 1994; RICCI, 2013).

Mantendo-se os paralelos, a composição tripartite das câmaras setoriais fora conquistada politicamente pelo PT quando incluiu – via emenda parlamentar sugerida pelo deputado Aloízio Mercadante (PT/SP) – os sindicatos dos trabalhadores nas concertações com os diversos setores industriais. Desde a campanha presidencial de 1989, conforme também visto em capítulo anterior, o PT defendia o princípio de que os trabalhadores e as trabalhadoras deveriam compor

---

<sup>171</sup> As câmaras setoriais começaram a ser estruturadas ainda durante o governo Sarney, sem a previsão de participação dos trabalhadores, mas passaram por diversas metamorfoses. Em 1991, durante o governo Collor, adquiriram uma fundamentação legal inicialmente para administrar a saída do congelamento de preço e, posteriormente, para elaborar políticas industriais. Durante o debate da lei para sua criação, assumiram o formato tripartite graças ao deputado Aloízio Mercadante (PT/SP) (CUT, 2000). Ainda assim, segundo Scott Martin (1996) “continuaram funcionando basicamente como mecanismo de interlocução entre empresários e governo, com uma participação sindical nula ou muito limitada, dependendo do caso. Na câmara automotiva, o sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema só participou de uma reunião” (p.143). Apenas após a audiência entre Vicente Paulo da Silva (o Vicentinho), então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e o ministro da Economia Márcio Marques Moreira para debater o iminente fechamento da Ford em São Bernardo do Campo que a câmara automotiva se tornou efetivamente um foro tripartite.

as instâncias deliberativas naquelas temáticas que envolvessem os seus interesses: justamente a defesa de uma estratégia de negociação para a conciliação classista que a CUT logo adotaria.

A Articulação Sindical é a corrente majoritária dentro da central desde o II Congresso Nacional da CUT (CONCUT),<sup>172</sup> realizado ainda em 1987, e teve premência em sua direção nacional ao longo da história da entidade. Em grande medida, foi a Articulação Sindical a artífice destas mudanças estratégicas e o demiurgo da participação da CUT nas câmaras setoriais.<sup>173</sup> A corrente tem por característica um maior engajamento nas lutas econômicas e uma defesa das reformas sociais dentro da institucionalidade capitalista, além de um maior pragmatismo e disposição à negociação, de modo que pode ser considerada ideologicamente próxima à social-democracia operária, embora assim não o reivindique (ANTUNES, 2003; RODRIGUES, 1996). Está diretamente vinculada aos antigos “combativos”, portanto, ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, que – em 1993 – passará a chamar-se Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Os metalúrgicos do ABC irão emplacar os dois primeiros presidentes da CUT: Jair Meneguelli (1983-1993) e Vicentinho (1994-1996), ambos posteriormente eleitos deputados federais pelo PT. Em junho de 2003, já durante o governo Lula, Luiz Marinho, que até então ocupava a presidência do sindicato e que havia sido candidato a vice-governador do São Paulo em 2002 na chapa encabeçada por José Genoíno, assumirá como o quarto presidente da central (2003-2005).<sup>174</sup> Os atores, portanto, se repetem: em postos dentro do partido político e dentro da central sindical, em ambos os casos compondo as respectivas correntes majoritárias, cujas estratégias políticas acabarão convergindo para a negociação ao longo do desenvolvimento, inclusive político, das entidades.

É especificamente a partir do IV CONCUT, realizado em 1991, que tem início a etapa dentro do desenvolvimento da central no qual se reivindica o sindicalismo propositivo e negociador que se apresentaria nas câmaras setoriais e de que falava Eli Diniz (1997): um sindicalismo partícipe – portanto – da formulação de políticas, que a partir VII CONCUT

---

<sup>172</sup> Os CONCUTs são as instâncias máximas deliberativas da CUT; costumam reunir em torno de 3.000 delegados para eleger a direção executiva, que organizará o dia a dia da central, junto ao secretariado. Abaixo dos CONCUTs ocorrem as plenárias estatutárias, que costuma reunir entre 600 e 1.000 delegados.

<sup>173</sup> O principal contraponto à Articulação Sindical era a CUT pela Base, que reunia uma série de tendências mais à esquerda (na maioria trotskistas), e que anos mais tarde se chamaria Alternativa Sindical Socialista. Segundo Leôncio Martins Rodrigues (1990), a corrente majoritária buscava fazer da CUT uma organização propriamente sindical, o que significava aceitar a economia de mercado e a ordem legal; ao mesmo tempo, a oposição tentava fazer da CUT um espaço de luta contra o sistema capitalista. Expressavam os dois lados em disputa, portanto, concepções político-ideológicas distintas.

<sup>174</sup> Logo em 2003, Luiz Marinho seria também nomeado presidente Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que – entre outros temas – foi o responsável pelos estudos que orientaram investimentos oficiais em crédito direcionado à agricultura familiar: o famoso Plano Safra.

receberá oficialmente a alcunha de “sindicalismo cidadão” (CUT, 2000a).<sup>175</sup> Essa mudança, contudo, não se daria sem controvérsias: setores minoritários acusavam a Articulação Sindical de estar produzindo uma revisão nas propostas históricas da CUT, levando a central na direção de um “entendimento nacional” que sempre fora combatido; por seu turno, a corrente majoritária acusava seus opositores de sectarismo e de revanchismo (CUT, 2000b).

Um dos fatores explicativos para essa mudança de postura é que também neste contexto emergia com força um projeto sindical concorrente, o qual se articulava desde meados dos anos 1980: um modelo sindical voltado exclusivamente para a agenda econômica e de caráter patentemente pró-capitalista, o qual se autodenominará “sindicalismo de resultados”. Esse modelo teve sua maior representação no Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e foi inspirado na tradição sindical americana do “sindicalismo de negócios”. O “sindicalismo de resultados” tinha grande apoio empresarial e midiático, inclusive uma incursão dentro do governo Collor, que convidaria Antônio Rogério Magri, um de seus principais expoentes, para assumir o Ministério do Trabalho em março de 1990. No mesmo ano de realização do IV CONCUR, esse sindicalismo rival confluiria para a criação da Força Sindical, que eventualmente se tornaria a segunda maior central sindical do país e que também se sentará com governos e empresários no âmbito das câmaras setoriais para negociar políticas industriais em nome “dos trabalhadores e trabalhadoras”. À CUT caberia, portanto, realizar o contraponto à Força Sindical nestes espaços institucionais, reivindicando a representação classista.

No V CONCUR, realizado em 1994, já havia um razoável consenso dentro da CUT quanto à participação da entidade nas câmaras setoriais (CUT, 2000) e também uma defesa mais consciente das chamadas “reformas estruturais”.<sup>176</sup> O “sindicalismo cidadão” que emergia, no entanto, não se restringiria à política industrial; o componente “cidadão” fazia referência ao objetivo de atuar na prestação de serviços sociais a partir do estabelecimento de parcerias com outros atores sociais, como ONGs, universidades, entidades empresariais e com o próprio governo em suas diversas instâncias e diferentes níveis: segundo críticos, em uma espécie de “sindicalismo assistencialista”, próximo à lógica da ONG (GALVÃO, 2012). Assim,

---

<sup>175</sup> A participação da CUT nas câmaras setoriais seria confirmada na V Plenária Nacional da entidade, em 1992: “A CUT reafirma a orientação pela participação nas câmaras setoriais como espaço onde se disputa com o projeto neoliberal de reestruturação produtiva e modernização conservadora e onde os sindicatos, representando os trabalhadores e alicerçados na sua mobilização, buscam deter a implantação desse projeto e acumular forças no sentido de um projeto alternativo, através de novas conquistas trabalhistas e sociais” (CUT, 1992, p. 4).

<sup>176</sup> Nas resoluções do V CONCUR constava também que a luta pelas reformas estruturais seria o elo de ligação entre o horizonte socialista pretendido e a ação imediata da entidade. Essas reformas buscariam ampliar o direito à cidadania e assentar as bases para a nova sociedade. Citavam-se: a conquista da soberania nacional; a reforma agrária; a democratização do mundo do trabalho; a ampliação da democracia política; o controle social sobre a economia; a universalização do direito à educação, à seguridade social, à moradia, ao emprego; o fim da oligopolização dos meios de comunicação (CUT, 1994).

no plano de lutas aprovado em 1994 constava a incorporação à agenda da central de “novos temas”, como saúde, educação, moradia, trabalho infantil, trabalho da mulher, racismo e meio ambiente. A partir de então, ao temário dos congressos seriam incorporadas as políticas permanentes da entidade voltadas à promoção de serviços aos seus filiados (CUT, 1994).

No V CONCUR também se decidiu por uma ação forte voltada a políticas de geração de alternativas de emprego e renda. Até então, a temática do crédito – quando emergia nas resoluções dos encontros – estava vinculada unicamente à política agrícola. Por exemplo, no congresso de 1988 havia sido sugerida a luta por uma política de crédito direcionado aos pequenos e médios proprietários rurais com juros subsidiados (CUT, 1988): aquilo que Marcos Lisboa chamava de paradigma “desenvolvimentista” (e, segundo ele, inadequado). A partir do paradigmático encontro de 1994, no entanto, percebemos uma mudança. No âmbito da campanha pelo emprego, para além do combate aos altos juros, constava a proposta de implementação de um programa de geração de renda no qual fossem estabelecidas políticas que auxiliassem “os pequenos produtores, artesãos, trabalhadores autônomos, entre outros, a desenvolver atividades geradoras de renda sob formas associativas” (CUT, 1994, p. 9). Nesta época, como vimos no capítulo 02, fermentava a ação das ONGs microcreditícias, as quais ofereciam empréstimos a esses pequenos empreendedores, principalmente a partir de aval solidário; era esse o embrião do debate sobre crédito dentro da central, como o será para as primeiras experiências subnacionais com microcrédito.



Figura 10: Documento elaborado pela CNB/CUT em 1992 prevendo a democratização e o controle social do sistema financeiro. Fonte: Cedoc/CUT.

Ainda, na plataforma da CUT para 1994 estabelecia-se pela primeira vez uma diretriz de “democratização e controle social do sistema financeiro”, a qual fora elaborada – dois anos antes – pela Confederação Nacional dos Bancários da CUT (CNB/CUT),<sup>177</sup> cujo presidente era Ricardo Berzoini: que se elegeria deputado federal pelo PT em 1998. Para a central, o sistema financeiro deveria ser instrumento para a promoção do desenvolvimento, servindo aos interesses da coletividade ao bancar “crédito industrial, comercial, habitacional e agrícola, estimulando o investimento e a geração de empregos” (CUT, 1994, p. 22).

A temática do microcrédito surgirá de maneira clara, no entanto, a partir da IX Plenária Nacional da CUT, realizada em 1999, quando se propõe a construção de um novo sistema público de emprego no Brasil. Como vimos nos capítulos 01 e 02, os Bancos do Povo aparecem pela primeira vez nos programas presidenciais petistas em 1998, tendo seu projeto piloto sido instituído pela prefeitura de Porto Alegre em 1995, durante a administração Tarso Genro (PT/RS), mas iniciado por Olívio Dutra (PT/RS), bancário historicamente vinculado à CUT. Esse modelo creditício é sinalizado pela CUT na IX Plenária Nacional enquanto uma iniciativa promissora para a geração de emprego e renda, juntamente aos programas de estímulo ao primeiro emprego, ao seguro-desemprego, à requalificação profissional, à intermediação de mão-de-obra, às cooperativas de produção populares, entre outras iniciativas orientadas à “promoção da cidadania e à reinserção dos trabalhadores desempregados ou em situação de risco no mercado de trabalho” (CUT, 1999a, p. 41). É necessário ressaltar que – a esta altura – a CUT ainda se referia a crédito para fins especificamente produtivos, ou seja, direcionado a pequenos e microempresários, formais ou informais, e ofertado por intermédio do Estado, conforme as experiências subnacionais então vigentes.

O arranjo dentro do qual era pensada a expansão do crédito e o próprio sentido que lhe era atribuído pelos sindicalistas no final da década de 1990, portanto, diferiam sobremaneira daquilo que defenderiam, logo na sequência, os signatários de “A Agenda Perdida”. Enquanto para os primeiros o crédito servia como estímulo à geração de emprego e renda (havendo, inclusive, a sugestão de linhas de crédito específicas para micros e pequenos empresários negros e negras), para os últimos servia como um instrumento para o aumento da produtividade. Enquanto em um caso a expansão do crédito estava alinhada a outros programas para geração de alternativas de renda, no outro caso era alinhada à agenda de reformas microeconômicas para o provimento de maior segurança ao sistema financeiro. Essa percepção das diferenças entre os atores está de acordo com o argumento central de Freedon (2003) de que agrupamentos

---

<sup>177</sup> Em 2006 seria substituída pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (Contraf/CUT).

sociais ideologicamente divergentes podem concordar com a implementação de uma mesma política pública, embora partindo de diferentes argumentos e de diferentes motivações. “Interesse” na implementação da política creditícia ambos tinham, mas esse interesse era ideologicamente orientado e assim distinguia-se.

Ainda assim, podemos mapear algumas semelhanças nos desafios percebidos pela CUT para a expansão do crédito e aqueles tratados em “A Agenda Perdida”. Segundo a CUT, os excluídos do mercado de trabalho eram igualmente excluídos dos esquemas formais de crédito devido ao excesso de garantias demandados pelas agências bancárias. Os delegados cutistas reconheciam, nesse ponto, os argumentos utilizados pelos banqueiros quanto aos reptos impostos pelo alto nível de inadimplência verificado no Brasil. Também nos Bancos do Povo, que demonstravam terem efeitos em termos de geração de emprego e renda, o problema das garantias permanecia o maior impasse para a ampliação do modelo por parte das prefeituras e dos governos, segundo os delegados da CUT (CUT, 1999a).<sup>178</sup>

Em linha com o conceito de “sindicalismo cidadão”, a própria CUT organizaria uma experiência com microcrédito, a qual enfrentaria desafios similares. No mesmo ano em que se realizou a IX Plenária Nacional da CUT, criou-se uma estrutura para atuar junto aos setores mais marginalizados da sociedade brasileira por meio da operacionalização de diretrizes da Economia Solidária. Segundo Paulo Singer (2002b), a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) então formada representaria “um imenso salto de qualidade no desenvolvimento da economia solidária em nosso país” (p.125). Tendo a CUT como ente propriamente executor, a ADS tinha como missão fomentar ações que visassem a geração das novas oportunidades de trabalho e renda. Entre seus objetivos específicos constava a facilitação e a ampliação do acesso dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras ao crédito, seja via construção de uma “rede solidária”, a qual incluísse sociedades privadas e cooperativas de crédito, seja via promoção de uma “política de microcrédito solidário”, a ser executada por meio de convênios entre a central sindical e outros órgãos públicos e privados (CUT, 1999b).<sup>179</sup> O crédito consignado seria esse

---

<sup>178</sup> A intermediação de mão-de-obra, segundo o ministério do Trabalho, refere-se a um serviço de colocação de trabalhadores no mercado de trabalho por meio de vagas captadas junto a empregadores, promovendo – portanto – um encontro entre oferta e demanda por emprego (<https://empregabrasil.mte.gov.br/84/imo/>).

<sup>179</sup> Além disso: (i) o fomento a valores de solidariedade; (ii) a formação de agentes na construção da economia solidária e a formação profissional voltada à ampliação da autonomia e da capacidade de gestão; (iii) a construção de novos conhecimento no campo da economia solidária e realização de estudos que orientassem a definição de estratégias e políticas da agência; (iv) o apoio à criação e à viabilização de empreendimentos solidários; (v) a organização de redes de economia solidária articuladas a estratégias de desenvolvimento sustentável; (vi) a ampliação do acesso dos trabalhadores e trabalhadoras a informações sobre políticas públicas, legislação e mercado; e (vii) a viabilização de assessoria técnica, jurídica e política às organizações solidárias (CUT, 1999b).

convênio, ainda que voltado aos trabalhadores formais, e contando com uma tecnologia que buscava minimizar o argumento dos banqueiros sobre os riscos embutidos nos empréstimos.

Como dito, em 15 de março de 1990, o presidente Fernando Collor havia nomeado Antônio Rogério Magri o 43º Ministro do Trabalho brasileiro. Era a primeira vez que um operário ocupava o posto, também a primeira vez que um indivíduo que entrara na política via sindicalismo e – até onde pudemos apurar – o primeiro dirigente sindical a se tornar ministro desde 1956.<sup>180</sup> Magri, conforme comentamos, era ligado ao chamado “sindicalismo de resultados” e havia atuado como interlocutor preferencial do governo Sarney em negociações entre trabalhadores(as) e empresários(as) (TRÓPIA, 2009). Quando Lula assumiu a presidência da República, a CUT era a principal central sindical da América Latina e a quinta maior do mundo. Pela primeira vez, a central que originalmente organizou os sindicatos em oposição ao sindicalismo oficial, ocupou o Ministério do Trabalho: primeiramente com Jaques Wagner (2003-2004), petroleiro e ex-presidente da CUT na Bahia; na sequência, com Ricardo Berzoini (2004-2005), bancário e ex-presidente da CNB, e – ainda durante o primeiro governo Lula – com Luiz Marinho (2005-2007), operário, ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e, no momento em que foi chamado a assumir a pasta, presidente nacional da CUT.

Em janeiro de 2003, no entanto, Luiz Marinho ainda era presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, um cargo que ocupava desde 1996. Em abril, o novo governo enviaria uma proposta de reforma da Previdência que traria impactos aos servidores públicos, uma parcela significativa dos representados pela CUT. Dois meses depois, em junho, seria realizado o VIII CONCURT, com a missão de eleger uma nova diretoria para a central e definir sua estratégia frente ao governo que iniciava. Durante o congresso, houve tensões entre uma ala que desejava uma oposição clara da central à reforma e outra que considerava mais proveitoso se envolver nas negociações dos seus pontos controversos, evitando desgastar o novo governo. Luiz Marinho compunha este segundo grupo e foi eleito presidente da CUT nacional com 74,7% dos votos, com o apoio do presidente da República e da Articulação Sindical e em oposição a uma chapa composta majoritariamente por integrantes da esquerda do PT e do PSTU. Em seus encaminhamentos, o congresso definiu uma estratégia de apoio pragmático ao governo Lula, com o objetivo de garantir a influência dos trabalhadores e das trabalhadoras na direções das reformas que seriam propostas. Ou seja, vencia a estratégia de negociar os

---

<sup>180</sup> Em 1956, Parsifal Barroso, sócio fundador e primeiro presidente do Sindicato de Professores do Ceará, assumiu o Ministério do Trabalho. Barroso, no entanto, não entrou para a política por meio do sindicalismo.

interesses dos assalariados, em uma atitude ambígua de adesão e de afastamento entre os sindicatos cutistas e Poder Executivo.<sup>181</sup> Segundo as definições do VIII CONCUR:

A CUT, por sua trajetória e por seu compromisso histórico, deve [...] *disputa[r] a hegemonia na sociedade para garantir as mudanças reivindicadas pela classe trabalhadora*, afirmando claramente sua visão do que deve ser garantido nos rumos da política econômica e das reformas propostas, isto é, os elementos que lhes dão um claro sentido de transição do modelo herdado para um projeto alternativo, democrático, popular e socialista. Essa transição será definida em dois âmbitos interconectados: o da política econômica e o das reformas anunciadas (CUT, 2003a, p. 5–6, *grifos da autora*).

A partir de 2003, e em linha com as definições do VIII CONCUR, a CUT iria aprofundar a sua orientação propositiva e participativa e organizar-se para a ocupação de todos os espaços institucionais disponibilizados, com o objetivo de promover essa disputa da hegemonia sobre as políticas petistas, sob o discurso da “radicalização da democracia” e da “democratização das políticas públicas”. Funcionou. Se – durante os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – o diálogo entre os cutistas e o Poder Executivo era muito restrito,<sup>182</sup> a partir da ascensão de governos petistas, a CUT assistirá à oportunidade de aprofundar as estratégias organizacionais e políticas que ensaiara ao longo dos anos 1990. Durante a Era Lula, praticamente todos os assentos reivindicados pela CUT em conselhos nacionais foram concedidos pelo governo, com exceção do CMN, responsável por regular as diretrizes da política monetária nacional. A inclusão de um representante dos trabalhadores no CMN era uma antiga reivindicação dos bancários, conforme detalhamos no capítulo anterior (CARVALHO, 2013), mas que jamais foi alcançada.<sup>183</sup> Alguns autores e autoras interpretaram a relação estabelecida entre a CUT e o governo Lula como a “cooptação do sindicalismo” e sua desmobilização (ANTUNES, 2011); outros interpretaram como a “acomodação” da CUT frente às medidas antipopulares do governo Lula e sua aproximação às características da Força Sindical (GALVÃO, 2009).

Neste mesmo congresso que elegera Marinho, aos seis meses de governo Lula, os delegados cutistas confirmaram o desejo de participar do debate sobre a regulamentação do Sistema Financeiro no Brasil, no qual bancos lucravam “com os juros mais altos do mundo”, cobrando “tarifas exorbitantes”, ao mesmo tempo em que o crédito para financiar a produção

---

<sup>181</sup> Quando tomou posse na presidência da CUT, Luiz Marinho declarou ao jornal Folha de S. Paulo que o seu primeiro desafio seria a “mobilização dos trabalhadores para obrigar o governo a abrir negociação para mudar pontos da reforma da Previdência que ferem os interesses dos assalariados” (FOLHA DE S.PAULO, 2003c).

<sup>182</sup> Entrevista com Marcos Tresmondi (2021). O Fórum Social de Lutas, que organizaria em 1999 a Marcha dos Cem Mil para Brasília, havia sido justamente uma reação deste baixo diálogo do governo tucano com os movimentos sociais e sindicatos.

<sup>183</sup> Diferentemente do período em que foi discutida a reforma bancária que seria aprovada em 1964, quando o CMN chegava a ter mais vinte membros, inclusive representantes dos bancos, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da MP 542/1994, apenas o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Central do Brasil e o Ministro do Planejamento o comporiam.

permanecia “cada vez mais escasso, caro e inacessível” (CUT, 2003a, p. 6). O projeto CNB/CUT havia decidido que não apenas os bancos públicos, como também os bancos privados deveriam atuar pelo desenvolvimento econômico e social brasileiro: o Sistema Financeiro como um todo, portanto, deveria poder levar “crédito mais barato para quem precisa” e atender melhor a população “em vez de ser usado pelos banqueiros para especular e aumentar os seus lucros já astronômicos” (Ibid, p.6). Logo que assumiu a presidência da CUT, Luiz Marinho afirmou ao jornal Folha de S. Paulo que um dos debates que mobilizaria a central naquele ano seria aquele relativo às taxas de juros, debate este que – de qualquer modo – sempre esteve na proa das discussões dos CONCURTs: “vamos negociar com banqueiros e empresários para chegarmos à redução efetiva das taxas de juros” (FOLHA DE S.PAULO, 2003c).

Na realidade, a declaração de Luiz Marinho à imprensa era apenas a indicação de um processo que já estava em curso. Ainda durante o governo de transição, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC havia buscado o auxílio do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) para discutir possíveis soluções para um problema específico enfrentado pelos metalúrgicos: o comprometimento de parte da renda dos operários e das operárias com o pagamento de dívidas com agiotas. No capítulo 02 detalhamos que a agiotagem era um problema endêmico no Brasil ao longo dos anos 1990, cujas soluções que partiram do Ministério da Justiça de FHC haviam tido um foco tão somente punitivista. Nas fábricas, os operários organizavam-se no âmbito de cooperativas justamente para escapar das cobranças extorsivas dos emprestadores informais, que não raro eram também funcionários da mesma empresa; o próprio Sindicato dos Metalúrgicos do ABC formaria a sua cooperativa de crédito, também em 2003. Uma das tecnologias utilizadas pelos agiotas era a coleta das prestações às portas das fábricas em dias de pagamento ou a retenção de cartões bancários, quando os havia, para garantir os repasses. O que os dirigentes sindicais demandavam era um mecanismo que permitisse a substituição destas dívidas dispendiosas e arriscadas por dívidas mais acessíveis e mais seguras; os bancos comerciais tradicionais não eram uma alternativa viável, devido aos seus altos custos. Em entrevista para esta tese, o próprio Luiz Marinho nos relatou o problema, que será o ponto de partida para a participação dos sindicatos – via CUT – na proposta de alargamento do crédito consignado para os trabalhadores do setor privado:

Agiotas surgem quando o sistema de crédito não funciona. Os bancos já não emprestavam no Brasil, seja pela situação de inadimplência, seja pela ausência de uma política de crédito decente. Assim, os trabalhadores se sujeitavam a serem prisioneiros de agiotas, que atuavam internamente – nas portas das empresas – aliciando. Havia situações nas quais o cartão bancário do trabalhador permanecia em posse do agiota; quando caía o pagamento, o primeiro a ser confiscado do salário era o eventual crédito bancário; o segundo era o crédito do agiota. Se sobrasse, o trabalhador sacava o resto

(...) assim, havia trabalhadores cujo holerite estava 100% comprometido com o banco e com o agiota, não tinham mais nada para levar para casa. E nós provocamos o DIEESE para discutir esse assunto: o que fazer? (MARINHO, 2021, 0:02:27).

O gérmen da proposta do crédito consignado para os sindicalistas, portanto, estava ancorado em um problema muito específico do cotidiano dos operários e das operárias brasileiras, o qual chamara a atenção da diretoria de um dos sindicatos que os organizava. Neste caso, o crédito não estava descolado de um debate amplo sobre os salários ou, genericamente, sobre o aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores e das trabalhadoras; tampouco o acesso ao crédito formal e seguro estava descolado dos pleitos sociais daquela categoria, de modo que a proposição de uma alternativa à agiotagem estava em sintonia com o que era o “sindicalismo cidadão”: cuja concepção nascera, justamente, naquele mesmo sindicato nos anos 1990 e que seria carregado para dentro da CUT por seus representantes. Para a CUT, a sugestão do crédito em folha para os celetistas seria traduzida como uma alternativa para a geração de emprego e renda e para o fomento ao mercado interno, em consonância com os seus debates internos e também com a proposta de um sindicalismo que promovia “benefícios” para os seus filiados. Ainda, não havia – por essa via argumentativa específica – qualquer contradição entre a proposta de alargamento do acesso ao crédito formal, ou de popularização do crédito, e a missão petista de representar as demandas dos trabalhadores e das trabalhadoras. Muito diferente do que nos disse Luiz Marinho foi a maneira como se articulava paralelamente o debate acerca da mesma proposta de crédito consignado entre os signatários de “A Agenda Perdida”.

Ainda que alguns autores e autoras assim o coloquem, o crédito consignado não era inovador. Como já detalhamos, servidores e servidoras públicas de alguns estados brasileiros já tinham acesso a créditos mais baratos devido à opção de utilizarem sua folha salarial como a garantia do pagamento. A MP 130 apenas estendia essa possibilidade para outros grupos. Como também dito, os metalúrgicos do ABC já tinham experiências importantes com processos de negociação bipartite (empresários e trabalhadores) ou tripartites (empresários, trabalhadores e governo). As câmaras setoriais dos anos 1990, das quais o próprio Luiz Marinho participava enquanto secretário-geral, vice-presidente e – posteriormente – presidente de sindicato, haviam demonstrado ser possíveis negociar a redução de impostos e de margens de lucro para assim criar benefícios aos trabalhadores e às trabalhadoras. As câmaras automotivas em específico o haviam feito por meio da reunião dos sindicalistas com as empresas multinacionais – consideradas, então, as principais responsáveis pela superexploração do trabalho e das riquezas nacionais (CUT, 1986) – e com o governo Collor: de orientação ideológica muito distante das demandas operárias. Também durante o governo Mário Covas em São Paulo (1995-2001), a

Câmara Regional do ABC havia reunido o governo estadual tucano, prefeituras e legislativos municipais, representantes sindicais e entidades empresariais para discutir desenvolvimento econômico, planejamento urbano, desenvolvimento social, além de questões administrativas e tributárias (FOLHA DE S.PAULO, 1997). Essas experiências serão fundamentais para fortalecer a compreensão da importância desses fóruns. Também fornecerão aprendizados valiosos para os atores locais em relação à cooperação (CONCEIÇÃO, 2009).<sup>184</sup> Essencialmente, quando Luiz Marinho chegar à CUT, carregará consigo esse conjunto de experiências que não são apenas dele, mas de um movimento organizado.

O então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC levará ao DIEESE uma minuta preparando a proposta de extensão do crédito consignado para os trabalhadores e as trabalhadoras formais brasileiras. Seus técnicos irão, então, propor duas reais inovações ao que então se praticava no país: a inclusão de taxas diferenciadas em empréstimos para sindicalizados e para não sindicalizados e uma grade para as taxas de juros, a ser definida primeiramente em negociações individuais com os bancos. Nem as taxas diferenciadas, nem a grade de juros eram desejadas pelos banqueiros ou estavam de acordo com o que propunha “A Agenda Perdida”. A própria participação dos sindicatos nos acordos para a consignação salarial – como vimos – era combatida pelo Secretário de Política Econômica.

Se, nos anos 1990, os metalúrgicos haviam sentado frente a frente com a Ford, com a Mercedes e com a Volkswagen, no primeiro semestre de 2003 seus dirigentes irão sentar-se frente a frente com o Bradesco, com o Itaú e com o Santander para debaterem os protocolos para a criação de uma modalidade de empréstimos para seus representados. Foi a primeira vez no Brasil que uma negociação envolveu centrais sindicais e instituições financeiras visando a redução das taxas de juros (CUT, 2003b). Nem mesmo os sindicatos de bancários haviam conseguido atuar nesta seara específica antes de 2003: prova da força da CUT naquele contexto.

Ao contrário de um teto legalmente estabelecido, uma grade informal representou o ponto de equilíbrio entre os interesses dos(as) trabalhadores(as) e dos banqueiros no que toca um juro razoável, embora permitindo que o mercado bancário seguisse funcionando para aqueles que desejassem cobrar taxas mais altas que as acordadas, as quais não eram efetivamente proibidas. Isso significa que os bancos cuja estratégia de mercado fosse mais agressiva ainda poderiam ofertar crédito consignado aos trabalhadores e às trabalhadoras brasileiras, embora tivessem que enfrentar a concorrência mais atrativa de seus concorrentes, a qual apoiada por uma entidade representativa da classe que recomendava aos seus filiados os

---

<sup>184</sup> Entrevista com Jefferson da Conceição (2021).

contratos que aderissem à grade. Por isso a importância, no âmbito da proposta que será levada ao Ministério da Fazenda, da previsão de que os(as) trabalhadores(as) organizados(as) acessassem os empréstimos por meio de acordos coletivos, para que fossem efetivas as taxas previamente negociadas pela central. Esse era o dispositivo que contornava o entendimento da equipe econômica de que o mercado bancário deveria autorregular-se; equipe esta que, na figura de Marcos Lisboa e durante as fases de proposição e a tramitação da MP 130, tentará inviabilizar os convênios para acesso ao crédito consignado, excluindo os sindicatos.<sup>185</sup> Note-se ainda que, no caso dos microfinanciamentos (previstos nas MPs “gêmeas” 121 e 122), uma vez que os trabalhadores e as trabalhadoras informais não contam com a mesma capacidade organizacional dos trabalhadores e das trabalhadoras formais, a preferência do governo Lula foi pelo estabelecimento de fato de um limite aos juros, de um teto, o qual foi imposto na letra da lei.

Luiz Marinho coordenou essas negociações com os bancos, contando com a assessoria de um escritório de advocacia, que realizou o desenho jurídico da proposta,<sup>186</sup> e de um escritório de contabilidade, cuja equipe sugeriu a implementação de um sistema de auditoria nos juros a serem cobrados na modalidade consignada, o qual tampouco era de interesse dos banqueiros.<sup>187</sup> O risco nestas operações é muito baixo. Ademais, como os empréstimos estão atrelados à folha salarial, os bancos que não aderissem viam risco de que os trabalhadores e as trabalhadoras interessadas transferissem as suas contas correntes para bancos que prestassem o serviço a juros mais atrativos. Inicialmente, a CUT assinou o acordo com 19 bancos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, de pequeno e de grande porte;<sup>188</sup> até o final de 2003, chegou-se a 30 instituições bancárias conveniadas (CUT, 2003b). O Unibanco, por exemplo, que – em 2003 – tinha a folha de pagamento da Volkswagen, assinou o acordo com a CUT em setembro, por receio de perder os clientes. Um protocolo com a Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban) seria assinado ainda em julho de 2003, ou seja, dois meses antes do lançamento da MP 130, com uma sinalização positiva também dos setores industriais, que apoiaram a iniciativa (O ESTADO DE S. PAULO, 2003b).

---

<sup>185</sup> Essa divergência foi objeto de uma notícia na Folha de S. Paulo sobre as negociações: “os representantes dos trabalhadores querem uma taxa máxima de juros para essas transações. Para o presidente da CUT (Central Única dos Trabalhadores), Luiz Marinho, qualquer taxa ‘acima de 3% ao mês parece muito alta’. O secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, disse, no entanto, que não existe limite para a taxa de juros. ‘A ideia é que, com a concorrência, a taxa fique mais baixa’”(FOLHA DE S.PAULO, 2003h).

<sup>186</sup> Entrevista com José Francisco Siqueira Neto (2021).

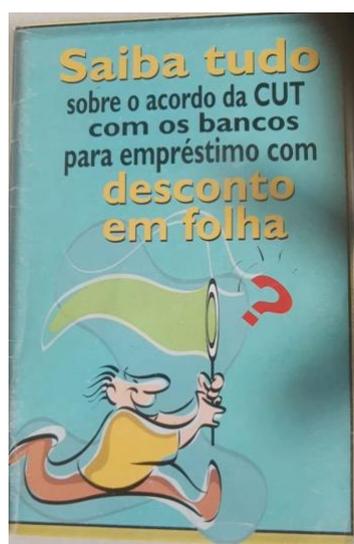
<sup>187</sup> Entrevista com Antoninho Trevisan (2021).

<sup>188</sup> Foram eles: (i) Banco do Brasil; (ii) Banco Santander/Banespa; (iii) Banco Real; (iv) Banco Sofisa; (v) Banco de Pernambuco; (vi) Banco Panamericano; (vii) Banco Sudameris; (viii) Banco Guilton; (ix) CEF; (x) Banco Mercantil; (xi) Banco Bradesco; (xii) Banco Rural; (xiii) Banco BMG; (xiv) RS Financeira; (xv) Banco Alfa; (xvi) Banco V.R.; (xvii) Losango; (xviii) Banco Safra; (xix) Banco HSBC.

Sindicalização	Consignação de verbas rescisórias	Prazo (meses) e taxas máximas de juros (% ao mês)				TAC <sup>189</sup> máxima (reais)
		Até 6 meses	7 a 12 meses	13 a 24 meses	25 a 36 meses	
Trabalhadores sindicalizados	Com consignação	1,75%	2,0%	2,3%	2,6%	10,00
	Sem consignação	1,85%	2,1%	2,4%	2,8%	
Trabalhadores não-sindicalizados	Com ou sem consignação	2,0% a 3,3%				20,00

*Tabela 9: Síntese do acordo entre a CUT e os 19 bancos para o crédito consignado. Fonte: (CUT, 2003). (Elaboração da autora).*

Segundo uma cartilha distribuída pela CUT para divulgar a modalidade de empréstimos aos dirigentes sindicais e aos seus filiados, o acordo incluía as taxas diferenciadas para sindicalizados e não-sindicalizados. Contudo, em um contexto no qual os juros para empréstimos pessoais no Brasil chegavam a 6,08% ao mês nos bancos e a 13,01% nas financeiras, a grade negociada pela CUT oferecia de fato um benefício aos trabalhadores e às trabalhadoras do setor privado, fossem ou não filiados a algum sindicato em específico. Esse dispositivo, por outro lado, também funcionava como um estímulo à sindicalização. Na sequência do acordo, engendrou-se uma disputa entre as centrais sindicais e moveu-se a concorrência entre os bancos pelo mercado de crédito consignado, duas forças que também influiriam para a celebração de novos convênios, generalizando-se ainda mais o benefício.



*Figure 1 : Cartilha elaborada pela CUT para divulgar os acordos de crédito consignado. Fonte: Acervo pessoal.*

<sup>189</sup> Valor cobrado pelo banco para cobrir despesas da operação.

Após o acordo da CUT, em outubro de 2003 a Força Sindical fecharia um convênio com o Santander, cujos termos eram muito próximos dos negociados entre o banco espanhol e os cutistas: juros que variavam entre 1,75% e 3,3% ao mês e redução nas taxas para abertura de créditos. Este acordo em particular, no entanto, não diferenciava os sindicalizados dos não-sindicalizados; a Força Sindical ainda cobrava dos bancos uma comissão de 0,5% ao mês sobre o valor das mensalidades descontadas, o qual não era cobrado pela CUT (O ESTADO DE S. PAULO, 2003f). Na época destes convênios, um dos vice-presidentes do Santander era Miguel Jorge, cujo rosto era associado à maior indústria de automóveis do país. O executivo havia sido vice-presidente de Assuntos Corporativos, Jurídicos e Recursos Humanos da Volkswagen e também da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea). Era nessa condição que participava das mesas de negociação com os líderes dos metalúrgicos, na época das câmaras setoriais (EXTRA, 2007). Em 2007, graças à sua boa relação com os trabalhadores metalúrgicos, receberia do governo Lula o convite para comandar o Ministério do Desenvolvimento. Após a aprovação do alargamento do crédito consignado, o Santander instalou quiosques nas portas das fábricas para divulgar o seu produto.

A CUT havia criado um “contrato guarda-chuva” com as instituições bancárias para acesso ao crédito consignado. Para que os trabalhadores e as trabalhadoras acessassem os empréstimos com desconto em folha, o acordo determinava que as entidades sindicais filiadas à central deveriam assinar uma “carta de adesão” formalizando seu interesse nos termos ofertados por alguma das instituições financeiras. A CUT recomendava que os sindicatos aderissem ao maior número de instituições cadastradas, de modo a garantir a maior cobertura possível aos trabalhadores e às trabalhadoras e estimular a concorrência entre as instituições, visando garantir ainda melhores condições de empréstimo. Essas cartas deveriam ser encaminhadas à Secretaria Geral da CUT Nacional, que as remeteria aos bancos, sem a necessidade de que pequenos sindicatos, com menor poder organizacional, interagissem com os banqueiros, garantindo – assim – que os termos acordados se cumprissem (CUT, 2003b). Entre três e quatro mil contratos foram celebrados pela CUT entre 2003 e 2006. O Secretário Geral da CUT Nacional, Marcos Tresmondi, responsável por receber as cartas de adesão, nos contou em entrevista que ao mesmo tempo em que foi grande a expectativa dentro dos sindicatos filiados para realizarem-se os acordos – sintoma do problema representado pelo endividamento informal – nem todos os acordos firmados foram efetivamente implementados, pois era grande a resistência entre alguns dos bancos e até entre agências bancárias específicas com a participação dos sindicatos nos convênios. Conforme veremos, os bancos, ainda que não

quisessem perder os benefícios oferecidos por essa nova modalidade de empréstimos de baixo risco, eventualmente tentarão contornar a participação dos sindicatos nos acordos.

Em entrevista, Luiz Marinho disse acreditar que o sucesso do governo Lula naqueles primeiros anos passou pelas políticas de popularização do acesso ao crédito. O deputado Tarcísio Zimmermann acrescentou que a apreciação destas matérias dentro do Congresso Nacional havia sido um “copo d’água”, tendo servido para acalmar os ânimos entre a bancada do PT, em um contexto de grande tensão entre o Executivo e o Legislativo petista. A MP 130, desenhada no âmbito da Secretaria de Política Econômica para autorizar a consignação salarial, teve que também se adaptar ao que já estava sendo negociado pelos sindicalistas com apoio da presidência da República e da Casa Civil e à revelia do que idealizava o seu secretário. No mesmo dia de lançamento da MP 130, também seria divulgado um programa de financiamento de eletrodomésticos com recursos do FAT; um mês antes, havia sido lançado um acordo com as montadoras que reduzia em 3% o IPI sobre veículos de pequeno e de médio portes: veículos de consumo popular. São mais indicativos de que o arranjo de políticas dentro do qual o crédito consignado estava sendo pensado pelo governo Lula diferia daquele defendido pelos autores de “A Agenda Perdida”: o consignado estava inserido em uma agenda de alargamento do mercado interno e de paralelo aumento do poder de consumo da classe trabalhadora.

Essa temática do “direito ao consumo” passou a ocupar um lugar que não tinha antes de 2003 nos debates da CUT. Nas resoluções da IX Plenária, realizada em 2005, constava que o empréstimo com desconto em folha de pagamento havia sido uma das “principais alavancas do crescimento econômico registrado no ano” e que a iniciativa projetava a central como uma “negociadora dos interesses dos trabalhadores(as) concebidos também como cidadãos(ãs) e *consumidores(as)*” (CUT, 2005, p. 19, grifo nosso). Era a primeira vez que o termo aparecia nos documentos cutistas. A defesa do trabalhador e da trabalhadora enquanto consumidores também constaria pela primeira vez como uma das estratégias da central para a valorização do trabalho no IX CONCUR, realizado em 2006. Para tanto, a negociação do crédito com desconto em folha junto aos poderes Executivo e Legislativo era elencado como uma importante experiência que havia sido realizada pelos dirigentes da CUT (CUT, 2006). A defesa da classe operária enquanto consumidora, no entanto, não era consensual.

Após o CONCUR que elegeu Luiz Marinho, em 2003, algumas correntes minoritárias e agrupamentos menores já haviam deixado a CUT: a Corrente Sindical Classista, ligada ao PCdoB; a Alternativa Sindical Socialista (ASS),<sup>190</sup> majoritariamente ligada ao PSOL; e o

---

<sup>190</sup> Antiga CUT pela Base.

Movimento por uma Tendência Socialista (MTS), ligado ao PSTU.<sup>191</sup> A divergência de fundo era quanto à velocidade em que se dariam as transformações sociais desejadas pelos delegados e pelas delegadas. O governo Lula era lido por essas correntes como um governo de “conciliação” e, conforme analisou André Singer (2012), sua contradição residiria na produção de um reformismo de tipo fraco: de passo lento. O crédito consignado, aliás, foi a primeira das políticas nucleares “lulistas” a ser implementada no Brasil, antes do Programa Bolsa Família e da política de valorização real dos salários-mínimos. Esses grupos dissidentes desejavam mudanças mais imediatas e havia aqueles que consideravam que a CUT, bem como o governo petista que se iniciava, haviam já capitulado à ordem burguesa, do mesmo modo como acreditavam os autores e as autoras que revisamos no capítulo 01.

Sobre o crédito consignado em específico, houve grupos que o consideraram desde o princípio uma política de “favorecimento ao mercado financeiro”, de “transferência de salários, em formato de lucro, aos bancos”, conforme revelaram as nossas entrevistas. Franjas dentro da CUT julgaram não caber aos sindicatos “administrar o capital”; antes, seria preferível estatizar o Sistema Financeiro Nacional, uma pauta que uma parte do PT defendia quando da primeira candidatura presidencial de Lula, em 1989. A despeito do sucesso inicial da política de crédito consignado para os trabalhadores e as trabalhadoras do setor privado e das resoluções dos encontros da CUT, mesmo dentro da corrente majoritária havia delegados que entendiam que as taxas de juros acordadas nas grades com os bancos deveriam ser ainda menores; outros não concordavam com o uso de parte do FGTS para o pagamento de dívidas, o qual incluído pelo Ministério da Fazenda na MP apresentada ao Congresso Nacional desde que limitado aos 30% da remuneração disponível; havia ainda aqueles que temiam que o mecanismo escolhido alargasse ainda mais o endividamento à qual a classe trabalhadora estava já submetida, propondo reduções suplementares do nível máximo de comprometimento da renda na lei. O importante a ser retido, contudo, é que os sindicalistas cutistas tiveram um papel central na formulação da política do crédito consignado no Brasil e imprimiram a sua marca no desenho da política, a despeito de divisões internas ao movimento sindical e às próprias esquerdas.

### *3.3.3 Os banqueiros: ação silenciosa e o crédito como lucro*

---

<sup>191</sup> Esses segmentos fundariam, durante o ano de 2004, a Central Sindical e Popular Conluta (vinculada principalmente ao PSTU e a grupos do PSOL); em 2005 surgiu a Intersindical (associada principalmente a grupos do PSO e do Polo Comunista Luiz Carlos Prestes); e em 2007 foi fundada a CTB (vinculada à Corrente Sindical Classista do PCdoB, ao PSB e a outras correntes de esquerda).

Já detalhamos em capítulo anterior que a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) foi constituída em 1967 em um contexto de grandes mudanças regulatórias no Sistema Financeiro Nacional. Embora sempre discreta em seus movimentos, os seus objetivos originários eram tanto regular o comportamento particular dos bancos como influir nos movimentos do Estado. A entidade é composta por um conjunto heterogêneo de membros: bancos de pequeno, médio e grande porte; públicos e privados; de capitais nacional e estrangeiro. Além da presidência e da vice-presidência, sua Diretoria Executiva é formada por altos executivos dos bancos associados e por membros de outras associações que também os representam.<sup>192</sup> Por sua natureza, no entanto, os bancos possuem individualmente a capacidade de influenciar a vida política; assim, seu associativismo tem menos a função de unir forças para obter respaldo político (como é o caso do associativismo de trabalhadores, por exemplo), que promover um espaço onde os banqueiros debatem e socializam: homogeneízam, portanto, as suas leituras de mundo (DIAS, 2014). A CUT deu início à sua estratégia para a redução dos juros com tratativas individuais com os banqueiros; o convênio sobre crédito consignado celebrado com a Febraban em junho de 2003 teve como objetivo simplesmente normatizar sua concessão dentro do setor bancário e, talvez, estimular a concorrência dentro do segmento.

Quando Lula foi eleito, o presidente da Febraban era o advogado Gabriel Jorge Ferreira (gestão 2001-2004), um funcionário de carreira do Unibanco. Um dos diretores executivos era Jorge Miguel, executivo do Santander que, quando vice-presidente da Volkswagen, negociara com os metalúrgicos no âmbito das câmaras setoriais, nos anos 1990. A Febraban ainda funcionava em prédio no Vale do Anhangabaú, na cidade de São Paulo, quando – em agosto de 2002 – Gabriel Jorge Ferreira abriu pela primeira vez as suas portas ao então presidenciável petista, cuja vitória já despontava. Esse mesmo prédio havia servido diversas vezes de palco para manifestações dos petistas contra o FMI. Em sua equipe, Lula levava Aloizio Mercadante, Guido Mantega e o professor Luiz Gonzaga Belluzzo, três “economistas petistas” em nada identificáveis com as “ideias do mercado”; segundo o próprio Mercadante, para debater com os banqueiros especialmente três pontos (i) o aumento no volume de crédito do país, (ii) o aumento no crédito especificamente para o consumidor e a consumidora e (iii) a queda sustentável nas taxas de juros (FOLHA DE S.PAULO, 2002c). A “Agenda Perdida” ainda nem havia sido publicada, mas esses assuntos já estavam na pauta do então candidato.

Dois meses após a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, os banqueiros se disseram surpreendidos. Os aplausos ao presidenciável duraram 72 segundos, de acordo com relatos

---

<sup>192</sup> Ver mais em: < <https://portal.febraban.org.br/paginas/68/pt-br/estrutura-diretoria-executiva> >.

coletados em entrevistas. Segundo a Folha de S. Paulo (2002c), Gabriel Jorge Ferreira falou aos jornalistas, em nome da Febraban, que Lula havia apresentado “um discurso franco, construtivo, aberto, demonstrando maturidade e desprendimento para falar de temas sem constrangimentos”. Um dos banqueiros presentes declarou à reportagem que, se fosse naquele dia a eleição, entre o petista e Ciro Gomes – o candidato da esquerda *light* –, Lula levaria. Logo após o encontro, a revista Veja (2002) criticou o candidato petista, que agora se sentava à mesa com a mesma entidade que acusava Fernando Henrique Cardoso, em eleições anteriores, de representar, entidade esta composta pelo que Lula já declarara serem os “setores mais retrógrados da sociedade brasileira” (p.41). A partir de então, era elogiado e saía elogiando.



Figura 11: Reportagem da Revista Veja sobre o envolvimento de Lula com os bancos (agosto de 2002).

O candidato ao Planalto já havia organizado dois grupos de trabalho para ampliar seu diálogo com os setores econômicos, no espírito da Carta ao Povo Brasileiro e em sintonia com a abordagem negociadora do novo sindicalismo: o primeiro com a Associação Brasileira da Indústria de Base (ABDIB) e o segundo com a Associação de Institutos Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Depois da reunião na sede da Febraban, Lula propôs a criação de novas instâncias que reunissem petistas e representantes dos bancos, com o objetivo de discutir propostas de alterações no setor financeiro. Um dos grupos ali formados teria a tarefa de debater a expansão do crédito e a redução das taxas de juros, enquanto outro se concentraria em ampliar o acesso das micro e pequenas empresas a empréstimos formais. Não foram apenas os sindicalistas, portanto, que iniciaram estes debates. Esses dois grupos, que funcionaram durante

a corrida eleitoral, foram retomados tão logo em fevereiro de 2003 por Antonio Palocci; afinal, o governo avaliava que a redução dos juros e o consequente aumento do volume na concessões de crédito eram pré-condições para a retomada do crescimento econômico (INFOMONEY, 2003), em concordância com o que observamos nos programas petistas do capítulo 01.

Os lucros auferidos pelo sistema financeiro sempre foram denunciados pelas esquerdas, inclusive pelo próprio PT, que até a campanha de 1998 tinha os bancos como seus alvos preferenciais, conforme detalhamos no primeiro capítulo. Em sua cartilha corporativa, contudo, os representantes da Febraban sempre sustentaram que não eram os lucros do setor os responsáveis pelas altas taxas de juros que então se verificavam no Brasil; pelo contrário, a lucratividade dos bancos brasileiros estaria alinhada à de outros países emergentes (FEBRABAN, 2019). A Febraban não assumia, portanto, que havia ineficiência econômica de parte do sistema bancário. Antes, os banqueiros acusavam o próprio Estado deficitário, que, segundo a entidade, absorveria quase 70% dos recursos disponíveis no sistema bancário, reduzindo, conseqüentemente, a oferta de crédito para os setores produtivos. Nas palavras do então economista-chefe da Febraban, Roberto Luis Troster, tratava-se do “efeito deslocamento”: “quando o governo tem um déficit muito alto e persistente, todos os recursos acabam sendo destinados a financiar o governo” (FOLHA DE S.PAULO, 2003e).

E, entre os principais vilões dos altos juros, protagonizava no discurso dos banqueiros a elevada carga tributária brasileira, a qual teria um peso de 30% no custo do dinheiro, segundo seus cálculos. Do mesmo modo, o gasto das instituições financeiras com a cobrança das garantias dos empréstimos e com a execução dos contratos. Segundo Gabriel Jorge Ferreira: “para cumprirem a função principal do setor, que é dar crédito, as instituições financeiras têm de operar com custos baixos e serem competentes na gestão de riscos” (O ESTADO DE S. PAULO, 2003a). A inadimplência, portanto, sem a rápida recuperação das garantias, era um problema para os bancos segundo a Febraban, do mesmo modo como outros custos da intermediação financeira, entre eles os depósitos compulsórios. Segundo Troster, “são os elevados impostos e compulsórios, os custos da burocracia bancária e o quadro institucional que encarecem a retomada de créditos” (Ibid, 2003d). Essa explicação para os altos juros partindo de sua decomposição em lucros, tributos e custos administrativas é idêntica à promovida em “A Agenda Perdida” e é também “manualesca”. Mais interessante: a solução encontrada pelos 17 signatários e pelos banqueiros seria também idêntica.

Para o presidente da Febraban, uma das saídas para a redução dos custos do crédito no Brasil era a aprovação, pelo Congresso Nacional, da reforma na Lei de Falências, que – como vimos – tramitava desde o governo Itamar Franco, sofrendo oposição dos petistas. Segundo

Ferreira, conforme o quadro jurídico de então, a lei dificultava a cobrança das garantias; sua reforma reduziria o risco de não pagamento dos empréstimos e, conseqüentemente, o *spread* bancário, em benefício de toda sociedade. Durante a audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal sobre o projeto da nova Lei de Falências, em fevereiro de 2004, Gabriel Jorge Ferreira afirmou que aquele seria “o ano do crédito”, pois a “boa gestão macroeconômica” permitiria que o Estado recorresse menos a empréstimos bancários, ao mesmo tempo em que aumentava a concorrência entre as instituições financeiras. Mas essas mudanças a nível macro não seriam suficientes. Quando questionado em que momento o país experienciaria uma redução consistente do *spread*, o advogado respondeu que não seria logo, entre outros motivos, por subsistir a imposição de recolhimento de um elevado patamar de depósitos compulsórios pelo Banco Central aos bancos privados: eram necessárias, portanto, mudanças microeconômicas dentro do setor (AGÊNCIA SENADO, 2004).

Como vimos na seção anterior, a reforma na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária seriam aprovadas durante o primeiro governo Lula, talvez não do modo como sugeriam os banqueiros, mas ainda assim beneficiando-os. Quatorze anos depois da audiência no Senado de que participou Gabriel Jorge Ferreira, já em 2018, a Febraban lançou um livro (o qual atualizado em 2019) intitulado *Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil?*. O diagnóstico misturava razões macroeconômicas para os altos juros (como inflação alta e volátil, a situação fiscal precária e os desequilíbrios nas contas externas)<sup>193</sup> com razões microeconômicas: os altos custos da intermediação financeira (custos da inadimplência, custos tributários e regulatórios, administrativos e operacionais) (FEBRABAN, 2019). As soluções apresentadas foram sistematizadas na Tabela 10 abaixo. A partir de sua análise, a sensação é de uma viagem ao tempo: de volta ao início dos anos 2000, aos debates que fundamentaram a elaboração de “A Agenda Perdida”: a culpa dos altos juros praticados no Brasil para os banqueiros reunidos na Febraban (do mesmo modo como para os dezessete signatários) era ainda sobretudo do Estado, da sociedade e do Poder Judiciário:

#### **Como reduzir os custos de inadimplência?**

1. Implementar a **inclusão automática no cadastro positivo**, conforme aprovado pelo Congresso em março de 2019 e sancionado pelo presidente Jair Bolsonaro em abril

<sup>193</sup> O contexto macroeconômico também demandava um conjunto de reformas para uma melhora sustentável. Por exemplo, segundo o documento da Febraban (2019), uma das reformas incontornáveis para garantir um equilíbrio macroeconômico sustentável no país era a reforma da Previdência: “Da perspectiva do mercado financeiro, quaisquer que sejam as novas regras – desde que elas viabilizem a Previdência em longo prazo sem a atual ameaça às contas públicas –, o resultado será uma salutar pressão para a redução substancial das taxas de juros” (p.25).

2. Ampliar o <b>acesso a informações</b> de renda, faturamento e empregos existentes nos órgãos públicos
3. Implementar uma nova <b>reforma na Lei de Recuperação Judicial e Falências</b>
4. Permitir a busca e apreensão extrajudicial de bens móveis <b>alienados fiduciariamente</b>
<b>Como reduzir os custos administrativos e operacionais?</b>
5. Melhorar a <b>segurança jurídica</b> das operações eletrônicas
6. Modernizar as relações trabalhistas
7. Conter a proliferação de legislações municipais e estaduais
<b>Como reduzir os custos tributários e regulatórios?</b>
8. Alterar o tratamento tributário das provisões para <b>devedores duvidosos</b>
9. Zerar o IOF para operações de crédito e restabelecer a alíquota zero do PIS/Cofins sobre as receitas líquidas de intermediação financeira
10. Observar a isonomia de tratamento tributário do lucro em relação a empresas não financeiras
11. Reduzir as exigências de <b>recolhimento compulsório</b> e aplicações obrigatórias

*Tabela 10: Propostas do documento "Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil". Fonte: (FEBRABAN, 2019). (Elaboração da autora).*

As quatro medidas listadas para a redução dos custos de inadimplência no Brasil são idênticas às propostas dos dezessete signatários para o aumento no volume de oferta de crédito no país. No geral, a implementação da maioria das medidas elencadas nem estava na alçada dos bancos, de modo que o documento de 2018/2019 servia muito mais para publicizar as demandas dos banqueiros frente ao Estado que a propor uma agenda de mudanças com as quais se comprometesse a entidade. Ao menos durante o primeiro governo Lula, no entanto, a Febraban nem precisaria atuar publicamente para obter a aprovação de suas demandas, uma vez que os banqueiros contavam com “representantes ideológicos” dentro do Ministério da Fazenda, que avançavam as suas pautas, como a reforma na Lei de Falências, desde espaços no Executivo. Como vimos, as pautas desses mesmos representantes ideológicos também recebiam ampla exposição nos meios de comunicação tradicionais, sendo as funções da mídia não apenas agendar um determinado tema como enquadrá-lo em uma determinada direção ou contexto (Cf. LIPPMANN, 2010). Essa rede de delegação da pressão política favorece o que vimos no capítulo anterior como sendo uma das estratégias históricas dos banqueiros: a ação silenciosa.

As medidas para a redução dos custos administrativos e operacionais presentes no documento da Febraban também remetiam a debates presentes em “A Agenda Perdida”, do

mesmo modo como as medidas para a redução dos custos tributários e regulatórios: redução dos tributos sobre o sistema financeiros, mudança nas normas trabalhistas e melhora no quadro de segurança jurídica dos bancos. Assim como os sindicalistas e os representantes petistas, esses atores ideologicamente convergentes também muitas vezes se repetirão: quando deixar o Governo Federal, em 2005, Marcos Lisboa irá ocupar a secretaria executiva do Itaú e, enquanto seu representante, terá assento na Diretoria Executiva da Febraban. Após sua saída, haverá remanejamentos dentro da equipe econômica: Lisboa será substituído por Bernard Appy, que terá seu cargo de Secretário-Executivo ocupado por Murilo Portugal. Até assumir o posto, Portugal era Diretor Executivo do FMI e, após deixar o governo, será o presidente da Febraban, cargo que ocupará até 2020. É lícito supor, portanto, que o relacionamento dos banqueiros com pelo menos uma parte da equipe econômica do primeiro governo Lula fosse tranquilo e até mesmo cooperativo, pois comungavam das mesmas ideias e projetos.

Em 2003, ascendeu à presidência da República o candidato de um partido que, durante os anos 1990, propunha a completa nacionalização do sistema bancário, algo que havia sido realizado no México não muitos anos antes: em 1982. Esse candidato carregava uma pauta social muito mais característica de seu partido que a agenda econômica que seria implementada em seu governo. Devido à natureza de sua atividade, ao seu envolvimento em crises econômicas e em escândalos financeiros, os bancos sempre foram passíveis de críticas. No início dos anos 2000, durante a gestão Gabriel Jorge Ferreira, os banqueiros reunidos na Febraban estavam preocupados com a sua imagem junto à sociedade brasileira. Com base em uma pesquisa de opinião pública encomendada pela federação, constatou-se um grande distanciamento entre a entidade – e o setor bancário em geral – e a população. Os resultados da pesquisa revelavam uma imagem extremamente negativa dos bancos, os quais eram percebidos enquanto um setor que não contribuía para o desenvolvimento econômico do país, nem para o bem-estar da população e muito menos para o desenvolvimento social. Os banqueiros eram lidos como “parasitas”, como “usurários”, os quais se apropriavam da riqueza brasileira e não ofereciam nada em retorno. Eram, portanto, vistos de modo semelhante aos agiotas das obras revisadas no segundo capítulo: implacáveis e cruéis, tais quais os Abelardos de Oswald de Andrade.

Ao que indicava a pesquisa contratada, a cujos resultados tivemos acesso por meio de nossas entrevistas, essa opinião era compartilhada não apenas pelos brasileiros e brasileiras entrevistadas, mas por acadêmicos, jornalistas, políticos e sindicalistas. Diante desse cenário, a Febraban tomou medidas para melhorar a imagem dos bancos entre a opinião pública nacional. Contratou uma agência de relações públicas e criou, logo na sequência, uma diretoria de

comunicação. Foi neste contexto que os banqueiros se reuniram com o candidato Lula, convidando para falar à Febraban um político que sempre fora percebido como um inimigo.

### *3.3.4 Uma arena para a concertação: o debate sobre crédito popular dentro do CDES*

Negociar com “o inimigo” foi a estratégia que a Articulação Sindical carregou para dentro da CUT, a qual fundamentada – entre outros fatores – nos resultados obtidos no âmbito das câmaras setoriais dos anos 1990. Eventualmente, essa mesma estratégia também alcançaria o PT. Nossa epígrafe neste capítulo revela que o diálogo interclasse era uma possibilidade aventada desde os trabalhos preparatórios para a formulação do primeiro programa de governo de Lula, em 1989: o mais “à esquerda” entre os programas apresentados pelo candidato. Luiz Gushiken, autor da citação e coordenador da campanha à época, havia sido presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo nos anos 1980, além de membro-fundador do PT e da CUT, fazendo parte da Articulação Sindical. Gushiken era um antigo militante da organização trotskista Liberdade e Luta (Libelu), junto com Antonio Palloci, os dois tendo sido responsáveis pela articulação da Carta ao Povo Brasileiro junto a Lula. Entre os trotskistas, eram combatidos por terem se moderado (BARROS, 2022).<sup>194</sup> Quando Lula assumir a presidência da República, Luiz Gushiken será nomeado chefe da Secretaria de Comunicação, junto a outros sindicalistas que também ocuparão cargos de destaque no novo governo. Como mencionado, dos 17 ministros petistas na primeira composição ministerial, sete eram sindicalistas filiados à CUT.<sup>195</sup>

Como temos demonstrado ao longo deste capítulo, a participação de sindicalistas no âmbito do Estado aumentou significativamente a partir de 2003, ao mesmo tempo em que se ampliou a participação institucional da CUT em diversas instâncias estatais. E assim como Luiz Marinho levaria para a central experiências que adquirira dentro do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Lula levará para o Governo Federal experiências realizadas pelo sindicalismo cutista e pelos governos subnacionais petistas. Entre elas, a ampliação das esferas de participação, dentre as quais o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), ou simplesmente “Conselhão”, emerge com a mais destacada. Segundo Ramalho e coautores (2014), embora o sindicalismo tenha obtido assento em diversos conselhos, como também já comentamos, a sua participação mais frequente ocorreu justamente no âmbito do CDES.

---

<sup>194</sup> Mais dois ex-Libelu serão responsáveis para redação da carta: o jornalista Edmundo Oliveira e o sociólogo Glauco Arbix, que também é autor de um estudo importante sobre as câmaras setoriais.

<sup>195</sup> Junto a ele, outros egressos do sindicalismo bancário e membros especificamente da Articulação Sindical serão levados para o governo: Olívio Dutra será Ministro das Cidades, Ricardo Berzoini será Ministro da Previdência Social e Sérgio Rosa será presidente da Previ: a caixa de previdência dos funcionários do Banco do Brasil, o maior fundo de pensão da América Latina.

A ideia de criar um grande plenário – ou uma “arena”, para usar os termos de Immergut (1992) – que reunisse representantes do Estado, do capital e do trabalho não era uma novidade para o PT, como mencionamos no primeiro capítulo, e foi explicitada no programa de governo do então candidato Lula para a campanha de 2002. No entanto, a criação do CDES tão logo em 01 de janeiro de 2003 foi funcional para a primeira gestão de Lula, em vista da necessidade de ampliar a base de apoio de um governo que havia sido eleito apoiando-se em grandes promessas, depositário de grandes expectativas, mas em um contexto bastante desfavorável.

O CDES foi estabelecido como órgão consultivo da presidência da República, com o propósito específico de auxiliar o presidente da República na formulação das políticas públicas e de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do país.<sup>196</sup> Suas responsabilidades incluíam tanto a elaboração de propostas de políticas públicas e a avaliação de projetos que já estivessem em pauta, como a negociação de acordos entre os diversos segmentos sociais lá representados, no mesmo intuito de uma câmara setorial, embora mais ampla e multitemática. Em um relatório da diretoria de comunicação da Febraban, a mesma diretoria criada no início da gestão Gabriel Jorge Ferreira para melhorar a imagem do sistema financeiro junto aos brasileiros e brasileiras, a entidade detalhou o seu apoio à criação do Conselhão, destacando o compromisso que assumia o sistema financeiro em contribuir em diversas áreas, principalmente no alargamento do acesso ao crédito, fundamental para promover o desenvolvimento desejado pelo governo que então se instalava (MIRANDA, 2003). O alargamento do crédito, portanto, era uma das possíveis agendas que unia a pauta histórica petista aos interesses comerciais dos banqueiros – embora, mais uma vez, não a partir das mesmas motivações.

Dos 82 integrantes do conselho no momento de sua instalação, treze eram representantes dos trabalhadores e das trabalhadoras, dentre os quais estavam incluídos um representante da CUT, um representante do Sindicato dos Bancários de São Paulo e um representante do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: no caso deste último, o próprio Luiz Marinho. Outras entidades que se sentavam à mesa – como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) – eram também ligadas à CUT na época. Ademais, dos nove ministros de governo que compunham o Conselhão, Luiz Gushiken (Comunicação de Governo), Luiz Dulci (Secretaria Geral), Jaques Wagner (Trabalho) e o próprio Antonio Palocci (Fazenda) também eram diretamente ligados ao sindicalismo cutista, de modo que a CUT estava sobrerepresentada frente às demais centrais sindicais brasileiras. Entre as personalidades que integravam o CDES

---

<sup>196</sup> Disponível na página do CDES: < <http://www.cdes.gov.br/> >.

também estava o professor Luiz Gonzaga Belluzzo, que havia integrado a comitiva do então presidenciável Lula à Febraban em 2002. Seu Secretário Executivo era Tarso Genro, o petista gaúcho responsável pela implementação da PortoSol em Porto Alegre quando prefeito.

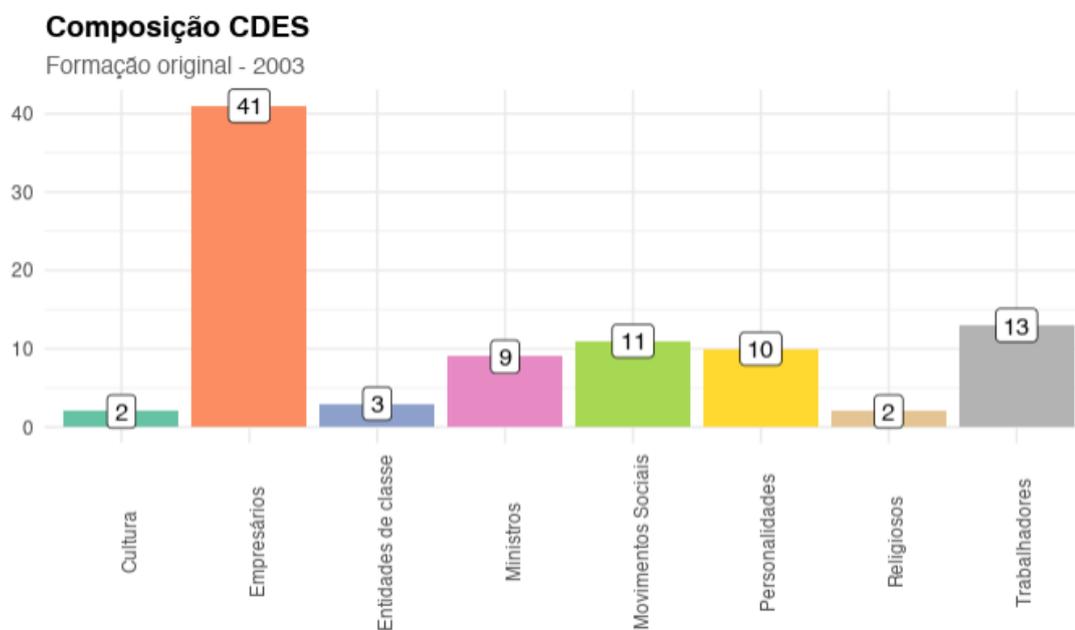


Gráfico 8: Primeira formação do CDES. (Elaboração da autora).

Afora os ministros, a exata metade do CDES, no entanto, era composta por grandes empresários: 41 delegados representavam o “capital”, 23 dos quais pertencentes ao setor industrial. A ABDIB, que havia organizado junto à campanha de Lula um grupo de trabalho para debater os desafios da indústria de base, tinha seu próprio representante no Conselhão. Também os pecuaristas, que haviam organizado o segundo grupo de trabalho, tinham cinco representantes. Finalmente, a Febraban assumia um dos assentos, sendo representada pelo próprio Gabriel Jorge Ferreira. Entre os sete conselheiros do setor financeiro, além do presidente da Febraban, figurava também Miguel Jorge – o responsável pelo acordo com a CUT e com a Força Sindical para o crédito consignado –, representando o Santander. Quatro outras grandes instituições bancárias – ABN Amro Bank, Citibank, Bradesco e Itaú (dois bancos de capital estrangeiro, além do Santander, e dois bancos de capital nacional, portanto) – também tinham seus representantes, além da Bovespa. Em particular o Bradesco, um dos maiores bancos brasileiros, articulava desde 2002 uma estratégia para a ampliação dos seus serviços ao setor popular, quando venceu uma licitação para ofertar serviços bancários por meio dos Correios.

Em 2003, a plenária do CDES reuniu-se cinco vezes<sup>197</sup> e houve 19 encontros dos Grupos Temáticos que haviam sido formados. A promessa da instância – de promover um diálogo cooperativo entre governo e sociedade civil organizada e uma “concertação” entre setores econômicos e segmentos sociais para a elaboração um “novo projeto de desenvolvimento nacional” – se materializaria nas chamadas “Cartas de Concertação”, as quais refletiam o “mínimo denominador comum” sobre o qual se assentariam os debates entre governo, capitalistas, representantes sindicais e representantes dos movimentos populares. Elas forneciam as diretrizes sobre as tarefas e o funcionamento do Conselho para os anos seguintes. Foram seis cartas escritas entre fevereiro de 2003 e março 2004,<sup>198</sup> as quais tiveram ampla exposição midiática, inclusive por muitas vezes apresentarem críticas à condução da política econômica do governo: vide a questão dos juros (RUEDIGER; RICCIO, 2004).

Nestas cartas foram enunciadas, por exemplo, as reformas Tributária, Sindical e da Previdência, além da criação do Fórum Nacional do Trabalho. Na sequência, foram produzidos os enunciados de articulação entre os setores sociais e econômicos representados no Conselho: a chamada Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED) e a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), documentos estes que orientariam a política industrial do país, inclusive dando as bases para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), selando a aliança estratégica entre a CUT e o empresariado.

Entre os objetivos do CDES, segundo a primeira Carta de Concertação, os delegados citam o imperativo de “libertar o Estado brasileiro da necessidade dos capitais de curto prazo, reduzir os juros, fazer o Brasil crescer, distribuir renda” (CDES, 2004, p. 3); na segunda Carta de Concertação consta a defesa de “um novo modelo de desenvolvimento, no qual seja enfatizado o papel do sistema financeiro como agente da produção e do desenvolvimento” enquanto um dos pontos de coesão entre os delegados (CDES, 2004, p. 6). Na terceira, há uma defesa de reformas institucionais que permitissem que o sistema financeiro servisse ao progresso econômico e social do país, inclusive a revisão na Lei de Falências, enfatizando-se – porém – que os juros deveriam cair necessariamente na sequência. Nesta mesma carta, há uma defesa do crédito direcionado, tanto para impulsionar os setores produtivos (via BNDES),

---

<sup>197</sup> As cinco reuniões ordinárias do CDES aconteceram nos dias 13 de fevereiro, 10 de abril, 12 de junho, 4 de setembro e 10 de dezembro de 2003. A reunião extraordinária foi no dia 31 de março (CDES, 2003).

<sup>198</sup> 1) Ação política para a mudança e a concertação; 2) Ação pelo progresso e inclusão social; 3) Fundamentos para um novo contrato social; 4) O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento; 5) Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate; e 6) Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento.

quando para financiar o consumo, a habitação, o saneamento e a infraestrutura (via CEF). Na sexta carta, já de março de 2004 (posteriormente, portanto, às MPs que estudamos), consta que um importante instrumento para a retomada do crescimento econômico seria a “expansão dos mecanismos de difusão do crédito, com seus impactos sobre expansão da demanda interna, aumentando o crédito pessoal, as atividades de microfinanças e as linhas de crédito para pequenas e médias empresas” (CDES, 2004, p.24).

Logo no início de 2003, Luiz Marinho – então representando o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – levou o tema do crédito consignado para o CDES, onde estavam representados os sindicatos, inclusive a Força Sindical, os empresários do setor produtivo, mas também os banqueiros. Segundo documento do Conselhão no qual se debatiam as suas contribuições dez anos depois, “foi a partir de sugestões do CDES que o governo regulamentou as operações de crédito consignado em folha de pagamento, a conta-investimento, o direcionamento de recursos para microcrédito e a Lei de Falências” (CDES, 2014, p. 13).

O CDES foi justamente essa experiência de colocar em uma mesma mesa os diferentes – indivíduos que fossem estratégicos do ponto de vista econômico e social – e dar-lhes a oportunidade de deliberação, cada qual apresentando seus pontos de vista, para que as suas discordâncias fossem dirimidas. Não era o consenso habermasiano; o que se atingia era um “compromisso possível” entre as partes em disputa. Normalmente o presidente da República estava presente nos debates e necessariamente os seus ministros, provendo legitimidade à arena. No Conselhão, os banqueiros ofereciam as suas explicações do porquê eram tão altos os juros no Brasil no mesmo espaço onde as representações sindicais reivindicavam o direito dos trabalhadores e das trabalhadoras de consumir e de tomar crédito com dignidade no mercado formal: um crédito que não fosse motivo de vergonha e que não desse vazão a violências. Quem realizou a apresentação da proposta da CUT na plenária do CDES foi o delegado Antoninho Trevisan, empresário e fundador da Trevisan Auditores e Consultores. Em entrevista para esta tese, Trevisan nos contou como a temática do crédito consignado foi enquadrada:

No caso específico do crédito consignado, todo o debate derivou da ideia de que os juros eram extorsivos no Brasil, seja porque havia pouca competitividade bancária, seja porque – do ponto de vista dos banqueiros – havia uma carga tributária muito grande sobre os juros, seja porque o risco (essa era uma palavra-chave), o risco de crédito no Brasil era muito elevado, de modo que quem emprestava precisava cobrar uma taxa de juros bastante alta para poder compensar o risco do negócio. Então uma vertente já era dada: vamos então mitigar o risco. Mas não era suficiente. Eu mitigo o risco, mas eu preciso ter o interesse do outro lado em emprestar (TREVISAN, 2021, 0:03:51).

Dar o contracheque do trabalhador ou da trabalhadora enquanto a garantia de que o empréstimo seria pago era uma forma factível de reduzir o risco de emprestar recursos para um segmento social que normalmente não dispunha de outros ativos a serem colateralizados. O aumento da segurança dos bancos nas operações era a demanda central do sistema financeiro, a qual também sustentada pelo ideário que inspirou “A Agenda Perdida”, representada no Ministério da Fazenda. Como nos contou Antoninho Trevisan, no entanto, não era suficiente que diversas partes concordassem que o alargamento do crédito consignado era uma boa ideia: os operadores de crédito deveriam ter o interesse em ofertá-lo para que o benefício chegasse até a população-alvo. Desse modo, os debates no CDES ocorreram em paralelo às negociações que a CUT empreendeu junto aos bancos brasileiros. Antoninho Trevisan acompanharia Luiz Marinho nestas negociações, atuando enquanto consultor: enquanto um avalista dos juros que estavam sendo propostos pelas partes. Foi sua a ideia de que os convênios para a dotação de crédito entre sindicatos e bancos previssessem uma cláusula de auditoria dos juros na modalidade; foi ideia da Força Sindical que uma taxa fosse embutida nos empréstimos e direcionada aos sindicatos. Nem uma nem outra foi bem recebida. A auditoria nos juros gerou grande desconfiança entre os banqueiros. Já as taxas seriam o grande tema de debate dentro do Congresso Nacional, conforme veremos na sequência.

O CDES recebeu inúmeras críticas ao longo dos anos por efetivar-se mais enquanto um fórum para reivindicações individuais de determinadas categorias que enquanto um espaço efetivo para a construção de políticas públicas (VIZEU; BIN, 2008). Além disso, apontou-se que o Conselho não apresentou resultados tangíveis para os problemas nacionais, limitando-se a declarações políticas genéricas (RUEDIGER; RICCIO, 2004), ao final tendo se provado inócuo (OLIVEIRA, 2006). Contudo, o CDES foi um espaço relevante para a apresentação e para o debate de políticas que exigissem a concertação entre os segmentos que estivessem envolvidos em sua oferta ou em seu usufruto, como foi o caso do crédito consignado, o qual não foi implementado conforme o desenho exato que cada uma das partes desejava. Se os bancos jamais tivessem se interessado em ofertá-lo, por considerarem que a modalidade não lhes traria benefícios, ou se os sindicalistas não tivessem atuado diretamente para garantir que os juros cobrados fossem justos em vista da tecnologia de consignação salarial ou se não tivessem estimulado a competição entre os bancos, talvez o seu resultado prático fosse outro. Ainda, o CDES – e, genericamente, o governo Lula – ofereceu aos sindicatos um espaço para a vocalização de suas propostas. Nesse sentido, ainda segundo Antoninho Trevisan:

[No CDES] foi onde eu aprendi a escutar o movimento sindical. O distanciamento é uma maneira de gerar preconceito. No momento em que você aproxima e que você olha para o outro, você começa a perceber as razões que ele tem, que são razões muito fortes, as quais você nunca pode – ou nunca teve a chance – de discutir. Aquela coisa: os iguais querem sempre estar juntos; mas igual com igual é mais do mesmo. Os desiguais é que precisam se aproximar para que se escutem (TREVISAN, 2021, 0:25:19).

O crédito consignado foi uma política que uniu interesses divergentes, os quais moldaram o desenho final da política pública de um modo que agradasse minimamente a todas as partes que a negociaram. A história da evolução da modalidade no Brasil, conforme veremos no capítulo 05, será uma história de sucesso: de progressivo aumento no volume de operações, de redução das taxas de juros e de alargamento dos prazos para a quitação dos empréstimos. Essa sobreposição de atores social e ideologicamente distintos para a criação de benefícios sociais de tipo “fraco” era a operação lulista por excelência, conforme Singer (2012). Neste ponto do texto, convém retornar à cartografia de atores que abriu este capítulo.

Em 2006 o CDES publicou os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED), documento que contava com 24 diretrizes “consensuais” entre os seus delegados para a promoção do desenvolvimento no Brasil. Entre os enunciados econômicos, constava a implementação de uma política continuada de valorização do salário-mínimo (a demanda basilar do sindicalismo), a expansão do mercado interno (uma demanda histórica petista), além da ampliação do crédito para o consumo e da expansão das medidas de inclusão bancária, inclusive a partir das microfinanças, para cujo fortalecimento seria “fundamental contar com as iniciativas de responsabilidade social das empresas” (CDES, 2006, p. 22). Dentre as mesmas diretrizes, constavam ainda metas de redução dos juros e dos *spreads* bancários, estes últimos que não deveriam ultrapassar a marca de 15% ao ano. Para que tal ocorresse, no entanto, o CDES indicava ser fundamental que o Banco Central flexibilizasse os depósitos compulsórios: uma adição dos delegados pertencentes ao setor financeiro.

Muito distantes do sucesso do consignado estiveram os microfinanciamentos implementados por meio das MPs “gêmeas” 121 e 122, cuja proposta também passou pelo plenário do CDES. Neste caso, os bancos – tanto públicos como privados –, justamente os atores que deveriam se engajar em sua oferta, se opuseram abertamente à política.

Como vimos no capítulo anterior, a eliminação dos depósitos compulsórios é uma demanda antiga do sistema bancário brasileiro. Em 2003, 45% do total de depósitos à vista que fossem captados pelos bancos no Brasil eram mantidos sob a guarda do Banco Central – permanecendo sem remuneração –, do mesmo modo como 36% dos depósitos a prazo – estes remunerados conforme a Selic. Os recolhimentos compulsórios são um instrumento para a

manutenção da estabilidade financeira e para o controle da inflação. Além deles, existem também os direcionamentos obrigatórios, os quais – em caso de não-cumprimento – também tem seus recursos correspondentes recolhidos em formato de depósitos compulsórios: no Brasil, 65% dos recursos captados em poupança devem ser direcionados a operações de financiamento imobiliário; 30% dos depósitos a vista devem ser aplicados em crédito rural e 2% devem ser emprestados à população de baixa renda e a microempreendedores.<sup>199</sup> Este último direcionamento, que correspondia a algo em torno de R\$ 1,5 bilhão em 2003, foi justamente o regulado por meio da MP 122/2003. Segundo a Febraban, no entanto, estes percentuais de recolhimento estariam entre os mais altos do mundo e o próprio instrumento estaria em desuso (FEBRABAN, 2019). Para seus representantes, tratava-se de um “tributo disfarçado”.

A Febraban não era contrária às operações de microfinanças em si; diversos debates internos à entidade haviam tido como objeto a temática. Ainda que desejáveis genericamente, os desafios elencados pelos banqueiros para justificar a não-implementação destes serviços no Brasil eram usualmente os custos envolvidos nas operações: os custos de contratá-las (por exemplo, os custos para a instalação de correspondentes bancários, necessários para acessar o público-alvo, conforme a experiência das ONGs que revisamos no capítulo anterior), os custos para o monitoramento dos contratos e para a cobrança das dívidas (FEBRABAN, 2006). Desse modo, ao que a Febraban efetivamente se opôs foi à forma segundo a qual os microfinanciamentos foram regulamentados pelo governo Lula: forçando a oferta por meio do direcionamento de 2% dos depósitos compulsórios para empréstimos nesta modalidade. Sem sucesso, o presidente da Febraban tentou negociar que o governo compensasse as “perdas” que o setor teria com a MP 122 por meio da redução da alíquota geral do compulsório sobre os depósitos à vista. Essa medida, segundo ele, reduziria a “resistência” do setor ao microcrédito (FOLHA DE S.PAULO, 2003f). As alíquotas, contudo, apenas seriam reduzidas em 2018, já sob o governo Michel Temer, sem efeitos visíveis sobre a oferta de microfinanciamentos.

Para Gabriel Jorge Ferreira, por mais que a pauta fosse legítima, a expansão do microcrédito deveria ser simplesmente a consequência da criação de novos mecanismos para que os credores pudessem acessar informações mais confiáveis sobre as empresas demandantes, na mesma linha do debate sobre o cadastro positivo (INFOMONEY, 2003). Os bancos não estavam dispostos a incorrer em perdas com empréstimos aos mais pobres. O economista-chefe da entidade, Roberto Luís Troster, que havia elencado o crédito consignado como um dos grandes avanços do governo Lula (FOLHA DE S.PAULO, 2006b), foi afastado da Febraban

---

<sup>199</sup> Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recolhimentoscompulsorios> >.

justamente por suas críticas às tentativas do governo de reduzir os *spreads* bancários sem recorrer a mudanças tributárias ou a alterações nos depósitos compulsórios, críticas estas que teriam gerado um desgaste entre este segmento que sempre atuara discretamente (FOLHA DE S.PAULO, 2006c). Anos depois, em artigo de opinião à Folha de S. Paulo (2012), Troster voltou a afirmar que empréstimos a 2% sem subsídios ou sem prejuízos eram inviáveis: os grandes bancos no Brasil não conseguiriam emprestar ao consumidor nesse patamar de taxas.

O que era uma “obrigação indigesta” para os banqueiros, para o presidente Lula era um “incentivo” ao setor, pois garantiria que a sociedade abandonasse os empréstimos informais: que abandonasse a agiotagem (FOLHA DE S.PAULO, 2003i). Quando anunciou as medidas de microcrédito, em junho de 2003, o presidente Lula disse que as elas tinham um caráter “social” e que ajudariam a combater a “exclusão financeira” da população: “temos objetivos claros. Por isso, escolhemos o caminho do crédito cooperativo e do microcrédito para romper a muralha financeira que transformava milhões de brasileiros em seres invisíveis – sem lugar no presente e sem acesso ao futuro” (FOLHA DE S.PAULO, 2003g). O aumento dos financiamentos a pequenos e microempresários era uma pauta histórica petista, sustentada pelas experiências subnacionais que revisamos. Por outro lado, o estímulo ao consumo dos informais foi parte do arranjo de políticas creditícias proposto pelo governo: se o crédito consignado beneficiaria os trabalhadores e as trabalhadoras celetistas, os microcréditos beneficiariam os trabalhadores e as trabalhadoras sem carteira assinada.

### **3.4 O debate parlamentar: representantes ideológicos e últimas apelações**

Para examinarmos a tramitação legislativa das três Medidas Provisórias que interessam a essa tese – as MPs “gêmeas” 121 e 122, relativas aos microfinanciamentos, e a MP 130, relativa ao crédito consignado – organizamos três bancos de dados. O primeiro sistematizou as emendas que foram apresentadas a cada uma das MPs às respectivas comissões mistas, bem como as emendas apresentadas pelos revisores-relatores no Senado Federal. As emendas tiveram seu conteúdo analisado e classificado segundo o mérito; ademais, buscamos identificar os seus proponentes por (i) partido, (ii) orientação ideológica e (iii) posição em relação ao governo (situação ou oposição). O segundo banco de dados sistematizou os debates parlamentares – na Câmara de Deputados e no Senado Federal – para a aprovação das medidas. Identificamos os e as parlamentares que se envolveram na tramitação a partir das mesmas três dimensões e analisamos o teor dos seus discursos, os quais foram também categorizados conforme os seguintes rótulos, elaborados previamente:

- (i) A medida **diminuirá** a desigualdade / A medida **aumentará** a desigualdade;
- (ii) A medida **favorecerá** os mais pobres / A medida **não favorecerá** os mais pobres;
- (iii) A medida **produzirá** crescimento econômico / A medida **não produzirá** crescimento econômico;
- (iv) A medida **diminuirá** a taxa de juro / A medida **não diminuirá** a taxa de juro;
- (v) A medida **favorecerá** o sistema financeiro / A medida **não favorecerá** o sistema financeiro;
- (vi) A medida **gerará** endividamento / A medida **não gerará** endividamento.

No caso específico das MPs “gêmeas”, interessou determinar, a partir do seu discurso, se o parlamentar ou a parlamentar compreendia as duas medidas como estímulos à oferta de microcrédito produtivo – conforme era a experiência das ONGs, das iniciativas subnacionais e também o foco do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – ou se havia um entendimento claro de que aquelas duas MPs, em realidade, estimulavam os microcréditos de maneira ampla: ou seja, os pequenos empréstimos sem direcionamento, voltados tanto a pessoas jurídicas como a pessoas físicas, para fins inclusive de consumo. A literatura internacional sobre microfinanças ampliava, nesta época, o escopo do conceito de microcrédito, conforme debatemos no primeiro capítulo desta tese, e o governo Lula será o responsável pelo que Barone (2008) considerou ser uma ruptura no modelo anterior de provimento de microcrédito no Brasil. Era possível, contudo, que os parlamentares e as parlamentares não compreendessem, naquele momento, a inovação que estava sendo proposta pelo governo, apegando-se às experiências anteriores enquanto os parâmetros para o debate em 2003.

O terceiro banco de dados compõe uma análise do debate público. Por meio dos termos (i) consignado, (ii) crédito consignado, (iii) microcrédito e (iv) microfinanciamento, buscamos artigos e notícias que tenham sido publicados entre janeiro de 2003 e janeiro de 2004 em três periódicos de circulação nacional: os jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo. A escolha dos periódicos baseou-se em seu impacto sobre a opinião nacional, mas especialmente na disponibilidade de um acervo digital. Nosso objetivo foi acompanhar o modo como as discussões relativas às três MPs foram enquadradas por jornalistas e articulistas. Esse

banco de dados possuía 3.746 observações, as quais analisadas uma a uma.<sup>200</sup>

Primeiramente, saltou aos olhos que todos os partidos políticos tenham orientado suas bancadas favoravelmente às três MPs, ainda que importantes debates tenham ocorrido no Congresso Nacional (os quais detalharemos). Lembremos ainda que o estímulo ao crédito ao consumo configurou, segundo diversas analistas, uma das principais políticas de um arranjo lulista de políticas públicas, o que suscitou também um enorme debate acadêmico: seja por intermédio da tese da financeirização, seja da tese da inclusão social pelo consumo, as quais já revisadas no primeiro capítulo desta tese. Mesmo dentro da CUT, houve grupos opositores à política do crédito consignado. Havia, portanto, elementos vinculados à política creditícia que teriam possibilitado à oposição atacar o governo Lula, o qual – futuramente – se beneficiaria eleitoralmente destas medidas.

Além de um debate “morno” no Congresso Nacional, um número relativamente pequeno de emendas foi apresentado: 44 emendas ao crédito consignado, 17 emendas à MP 122 e apenas 03 emendas à MP 121, a qual criou o Banco Popular do Brasil. Ao analisarmos também as notícias de jornais que cobriram os debates, concluímos que, da mesma forma, houve pouco espaço ao dissenso entre a opinião pública; encontramos apenas notas de apoio às medidas, principalmente em entrevistas e artigos de opinião publicados por atores ligados ao mercado financeiro. Nossa conclusão geral, portanto, é que o tema do crédito popular não foi amplamente politizado durante a fase de tramitação das políticas, o que daria fôlego à tese alinhada à defesa das organizações internacionais de que políticas de crédito são um tipo de política na qual inexistem perdedores, havendo, em realidade, multiplicidade de vencedores. Conforme também já debatemos, no entanto, o alegado aspecto “ganha-ganha” da política de crédito, que suporia a reunião de interesses variados em sua promoção, obscurece não apenas as marcadas diferenças nos objetivos dos atores sociais envolvidos, como o fato de que diferentes desenhos de política oferecem diferentes estruturas de recompensas aos seus beneficiários e às suas beneficiárias.

Assim, uma primeira explicação para essa aparência de políticas sem conflito, ou de políticas que são unânimes, é que parlamentares de diferentes espectros ideológicos já estavam comprometidos com a temática do crédito popular devido às experiências subnacionais dos anos 1990, inclusive os programas de microcrédito do BNDES, do Banco do Nordeste e da CEF (no caso desta, o famoso “Balcão de Ferramentas”, iniciativa que aproximou muitos prefeitos

---

<sup>200</sup> Na Folha de S. Paulo analisamos 3111 resultados sobre crédito consignado e 84 sobre microfinanciamentos; No O Estado de S. Paulo foram 55 resultados sobre crédito consignado e 340 sobre microfinanciamentos. No O Globo foram 11 resultados sobre crédito consignado e 145 sobre microfinanciamentos.

e governadores da temática). Por isso importou determinar se – ao longo dos debates sobre as MPs “gêmeas” – os parlamentares e as parlamentares compreendiam com clareza que aquilo que estavam votando diferenciava-se destas primeiras experiências. Uma segunda explicação é que o verdadeiro embate entre os atores interessados na implementação das políticas não ocorreu nas fases de proposição ou de tramitação, mas de formulação das três medidas, conforme detalhamos na seção anterior. Conforme veremos, os debates ocorridos entre parlamentares refletem as discordâncias entre nossos três principais núcleos de atores, tendo o Congresso Nacional servido como uma espécie de “última instância de apelação” para a inclusão das demandas bloqueadas na fase anterior. Independente de essas demandas serem ou não apreciadas, o acordo entre as partes em disputa já estava consolidado e, como demonstraremos, os bancos já preparavam a oferta dos serviços.

Outra conclusão de nosso exame da proposição das três MPs é que foram três os atores partidários que verdadeiramente se envolveram nos debates, cada qual representando um eixo político-ideológico: (i) logicamente, o PT representando o governo e também as esquerdas; ainda, dois importantes partidos de oposição: (ii) o Partido da Frente Liberal (PFL), representando a direita e (iii) o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), representando a centro-direita. Cada um teve um papel mais ou menos bem definido durante as votações. O PT foi o mais vocal defensor das MPs. PFL e PSDB, nos três casos, foram programaticamente favoráveis às medidas, embora – de modo pragmático – tenham politizado uma série de questões, tanto de caráter procedimental, como – paradoxalmente – temáticas caras à esquerda: o poder de compra do salário, o endividamento das famílias e o caráter do vínculo das populações de baixa renda com o sistema financeiro, buscando apontar as incongruências de um governo que se apresentava enquanto “popular” e que estaria contribuindo para endividar famílias pobres: era a tese do estímulo à “indústria da pobreza”. No caso do PFL, o protagonismo nas três matérias coube ao deputado José Carlos Aleluia (PFL/BA) e ao senador José Agripino Maia (PFL/RN). No caso do PSDB, ao deputado Alberto Goldman (PSDB/SP).

A defesa parlamentar do PT foi mais descentralizada, embora tenha havido maior protagonismo de dois parlamentares fundadores do PT e da CUT, ambos ligados ao sindicalismo docente. O deputado Professor Luizinho (PT/SP) era vice-líder do governo no Congresso Nacional em 2003 e havia sido representante dos professores de ensino básico de São Paulo na direção executiva da CUT. Já a senadora Ideli Salvatti (PT/SC) fora tesoureira da CUT de Santa Catarina e, em 2006, seria líder da bancada petista no Senado Federal. Em 2004, a parlamentar será a relatora da MP 226, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Durante a votação da MP 130, no entanto, uma ala opositora dentro do PT descolou-se do partido e destacou-se por integrar as únicas vozes verdadeiramente dissonantes ao longo da votação, ou seja, as vozes programaticamente contrária à política em pauta. Essa ala era composta por deputados e deputadas que abandonariam o PT a partir de 2005, a maior parte em vista da criação do PSOL. Conforme veremos, a retórica destes parlamentares era muito próxima da retórica dos sindicalistas que se opuseram, dentro da CUT, às medidas, as quais percebiam como uma proposta de “favorecimento aos bancos” ou de “acordos com o capital”. Do mesmo modo, se aproximava da crítica dos acadêmicos que revisamos no primeiro capítulo: à tese do “PT neoliberal”, muito mais sofisticada em termos de formulação teórica, mas que partia das mesmas premissas quanto à relação de causa e consequência entre a ideologia partidária e o tipo de política ou o tipo de instrumento de política pública que o partido no poder fomentaria. Em diferentes instâncias, portanto, encontraremos argumentos mais ou menos semelhantes de oposição “à esquerda” às políticas de crédito lulista.

#### *3.4.1 As MPs “gêmeas”: oposição pragmática e defesa programática*

A tramitação das MPs 121 e 122 foi simultânea e também paralela à tramitação da PEC 40, a reforma da Previdência, prevista para ocorrer logo na sequência. Já haviam transcorridos 49 dias desde a edição das duas MPs, o que significa que ambas estavam em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas. Assim, a despeito do mérito das matérias, foi uma estratégia do PFL, do PSDB e de parte dos parlamentares do PTB alongar o debate, o que não significava oposição específica às duas medidas. O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) foi explícito nesse ponto: “sabemos que essa medida provisória e as subsequentes travam a pauta, e é no travamento da pauta que entendemos haver espaço para tentarmos corrigir alguns absurdos votados na PEC 40, que trata das aposentadorias e das pensões. Esse é o verdadeiro foco de nossa disputa” (PODER EXECUTIVO, 2003a). Como nos contou o deputado Tarcísio Zimmermann (PT/RS), naquele contexto de ansiedade pela reforma previdenciária, a qual mobilizava a opinião pública, as medidas creditícias eram o “copo d’água” oferecido à bancada.

A MP 121, em particular, criava as duas subsidiárias integrais do Banco do Brasil. A primeira, um banco múltiplo, com a finalidade de atuar no segmento de microfinanças, incluindo a abertura de linhas de crédito à pessoa física de baixa renda e a microempresários, com ou sem comprovação de renda. Para tanto, o futuramente intitulado Banco Popular do Brasil operaria a partir de uma estrutura própria de custos, baseada em correspondentes bancários, os quais funcionariam em farmácias, em padarias, em mercados de bairro, com o

objetivo de atingir – com o menor emprego de recursos possível – a população-alvo.<sup>201</sup> A segunda, uma administradora de consórcios, destinada a facilitar o acesso a bens de consumo para o mesmo segmento populacional. Por meio das subsidiárias, portanto, o cliente poderia criar uma conta bancária ou uma conta poupança, acessar um microcrédito ou ingressar em um consórcio para a aquisição de bens para seu usufruto e de sua família.

A principal contrariedade dos tucanos e dos pefelistas no caso desta MP era quanto à necessidade de criação de novas estruturas burocráticas, externas ao próprio Banco do Brasil, argumentando que elas funcionariam enquanto “cabides de emprego” para os aliados do governo. Do mesmo modo, se opuseram a um artigo específico da medida que autorizava o banco múltiplo à abertura de crédito “com ou sem comprovação de renda”. O que os parlamentares de oposição apontavam – ainda em uma emenda de autoria do PFL – era que o governo permitiria à burocracia do futuro Banco Popular do Brasil que deliberasse quanto à necessidade da comprovação, ao mesmo tempo em que a peculiaridade deste público que acessa as microfinanças era justamente a incapacidade de fazê-lo. O argumento, portanto, é de que havia potencial de que o banco múltiplo proposto por meio da MP não trabalhasse efetivamente com foco nos mais pobres, conforme era a pretensão do governo com a sua criação. Essa hipótese não era estranha em vista do que ocorreu com algumas ONGs que ofertavam microcrédito ao longo dos anos 1990.

O mérito substantivo da medida, no entanto, recebeu amplo apoio. O deputado Coriolano Sales (PFL/BA) foi apresentado durante os trabalhos como o “especialista em microfinanças dentro do PFL” pelo líder de seu partido. Durante a tramitação, pediu permissão às vozes que debatiam aspectos pontuais do texto e expressou seu apoio abrangente à iniciativa do governo Lula. Em 1999, Sales havia sido – enquanto deputado federal pela Bahia – um dos responsáveis pela criação da Instituição Comunitária de Crédito Conquista Solidária, mais conhecido como Banco do Povo de Vitória da Conquista (BA): uma das intuições microfinanceiras que floresceram na onda das experiências subnacionais dos anos 1990 (CÂMARA MUNICIPAL, 2014). Em 2000, propôs uma PEC para incluir o crédito enquanto um direito social no artigo 6º da Constituição Federal.<sup>202</sup> Durante os debates para a aprovação da MP 121, o parlamentar argumentou que o crédito era condição fundamental para a promoção do desenvolvimento e que aquela era uma das mais importantes medidas a serem votadas pelos e pelas parlamentares naquele primeiro ano de governo Lula. O senador José Agripino Maia

---

<sup>201</sup> Assistir a essa população não era viável dentro do modelo tradicional de negócios do Banco do Brasil, o que justificava a formação do banco múltiplo, segundo argumentação do governo.

<sup>202</sup> PEC 307/2000.

(PFL/RN) também afirmou estar convencido de que a matéria seria exitosa com base na sua experiência – enquanto governador do Rio Grande do Norte – com microcrédito.

Agripino Maia não poderia, por nenhuma métrica, ser considerado um político progressista, simpático ao PT ou ao governo Lula, e tampouco tinha qualquer relação com movimentos de trabalhadores. O arco que o uniu à CUT e à Economia Solidária naquele contexto específico para a defesa da proposta não era, portanto, ideológico.

Tanto no caso de Agripino Maia como de Coriolano Sales, ademais, os parlamentares referiam-se ao microcrédito de tipo produtivo, ou seja, ao crédito direcionado a micro e pequenos empresários. Já os parlamentares tucanos reivindicaram a própria paternidade das experiências em microcrédito durante os debates, embora novamente referindo-se ao crédito direcionado à produção. O fizeram tanto em citações às ações do BNDES durante o governo Fernando Henrique Cardoso, como às experiências dos ex-governadores Mário Covas e Geraldo Alckmin com o Banco do Povo de São Paulo. Coube ao senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) apontar o equívoco no qual incorriam os e as parlamentares: o modelo de crédito que estava sendo votado na ocasião era diferente daquele do Grameen Bank.

Mesmo nos discursos dos representantes do PT, há indícios de que subsistia uma certa confusão quanto ao que realmente estava em pauta. Dos 18 discursos de parlamentares petistas durante a tramitação da MP 121, 08 deles mencionavam exclusivamente empréstimos destinados à produção, os quais estavam incluídos, mas aos quais não se restringia a proposta do governo Lula. Vários petistas afirmaram que o banco que Muhammad Yunus fundara em Bangladesh era o modelo que fundamentava a proposta vinda do Executivo.<sup>203</sup> Essa confusão poderia perfeitamente ser uma manobra para garantir o apoio dos parlamentares posicionados à direita, mas poderia ser também um apego às experiências dos anos 1990.

Nenhum parlamentar sugeriu, em qualquer sentido, que a medida pudesse ser deletéria aos interesses dos mais pobres. Das 62 observações que possui nosso banco de dados, 39 elencavam motivos pelos quais a MP 121 beneficiaria indivíduos de baixa renda, em uma miríade de possibilidades, apontando para a plasticidade do crédito enquanto instrumento de política pública. A segunda etiqueta mais frequente, com 26 observações, era o indicativo de

---

<sup>203</sup> Apenas a título de consideração acerca das diversas falas de parlamentares petistas, as mais interessantes em vista de nosso propósito foram as de Zé Geraldo (PT-PA). O deputado lembrou a experiência exitosa do microcrédito em Belém e o fato de que durante sua própria campanha eleitoral havia defendido que os bancos financiassem crédito para que pessoas de baixa renda iniciassem negócios e gerassem emprego e renda, de modo que seria o microcrédito um programa superior ao Fome Zero – ao permitir às pessoas que trabalhassem. Em outro momento afirmou que: “o governo Lula se elegeu com o compromisso de fazer distribuição de renda, de fazer o socialismo acontecer, e essa medida é socialista. É uma medida que distribui renda, é uma medida revolucionária” (BRASIL, 2003b).

que a MP geraria crescimento econômico, a qual presente tanto em discursos de parlamentares de esquerda (PCdoB, PDT, PT), quando de direita (PFL, PP, PTB). Sobre o potencial da medida em diminuir especificamente a desigualdade, temos apenas 04 observações: 01 fala do PTB, 01 do PT e 02 do PMDB. Diferente do debate acadêmico subsequente à aprovação, nenhum parlamentar comentou sobre o potencial da medida em gerar endividamento familiar ou favorecer o sistema financeiro, nem à esquerda, nem à direita, ou seja: esta não era uma pauta.

A MP 122, que direcionava parte dos depósitos à vista captados pelas instituições bancárias às operações de microcrédito a partir de taxas de juros fixadas pelo governo<sup>204</sup> – e que sofria ferrenha oposição dos bancos –, geraria um maior engajamento por parte dos e das parlamentares, embora tampouco a pesquisa tenha observado efetiva oposição à proposta por qualquer das partes representadas no Congresso Nacional.<sup>205</sup> Mais uma vez, o PFL argumentou que o texto apresentado pelo Poder Executivo poderia conter obstáculos para que indivíduos de baixa renda efetivamente acessassem os microcréditos. Por meio de emenda, o partido tentou proibir a necessidade de vinculação ao sistema financeiro para a obtenção do benefício: ou seja, para acessar o empréstimo o indivíduo não precisaria ter conta em banco, tal qual ocorria na experiência das ONGs. O PSDB, por sua vez, buscava retirar do CMN o papel de regulador da política: tentou eliminar, dessa forma, a figura reguladora do Estado.<sup>206</sup> Igualmente, o partido tentou aumentar o limite de empréstimo por cliente dos R\$ 1.000,00 sugeridos pelo Poder Executivo (que à época correspondia a pouco mais de quatro salários-mínimos) para R\$ 5.000,00: o mesmo valor praticado pelo Banco do Povo de São Paulo.<sup>207</sup> Esse é mais um indício de que os tucanos buscavam vincular a pauta às suas próprias experiências administrativas, retoricamente atraindo para si o protagonismo sobre o microcrédito no país.

Outros partidos de direita também defenderiam a matéria. Em discurso, Celso Russomano (PP/SP) chegou a afirmar que seria uma obrigação dos bancos, segmento que estaria apresentando lucros muito elevados, direcionar parte de seus recursos e serviços a famílias de baixa renda, o que foi, para nossa pesquisa, um marcador de que, para o parlamentar

---

<sup>204</sup> O CMN também regulamentaria o limite máximo dos empréstimos por cliente, que não poderiam ser superiores a R\$ 1.000,00, bem como outras disposições.

<sup>205</sup> Além da própria Caixa Econômica Federal, (i) bancos comerciais em geral, (ii) bancos múltiplos e (iii) as cooperativas de crédito de pequenos e microempresários teriam parte de seus recursos direcionados a pessoas físicas de baixa renda, sejam as não bancarizadas, sejam as detentoras de depósitos à vista de pequeno valor, bem como a microempreendedores que preenchessem os requisitos para recebimento do microcrédito, segundo o texto.

<sup>206</sup> Uma das emendas buscava fixar a taxa de juro à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), criada em 1994 para ser o custo básico dos financiamentos do BNDES durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Outras pediam que os critérios para microempreendedor fossem determinados pelos Sebrae regionais, os quais seriam mais capacitados – segundo os autores da emenda – para avaliar as especificidades de cada região, ou que a definição dos beneficiários se desse com base na linha de pobreza.

<sup>207</sup> Essa emenda foi acompanhada de outras três emendas do PR sugerindo valores alternativos.

em questão, a medida não seria necessariamente benéfica ao sistema financeiro. Mais uma vez, no entanto, a maioria dos parlamentares focava sua intervenção nos benefícios do crédito de tipo produtivo, ignorando a abrangência da proposta. E novamente houve, mesmo entre os deputados petistas, divisão entre os que apenas citavam exemplos de microempresários e os que citavam os benefícios do consumo para defenderem a pertinência da aprovação do texto.

O marcador que indicava o potencial da medida em beneficiar os mais pobres foi o mais citado, seguido pelo potencial de promover crescimento econômico, em consonância com a MP 121. Não houve qualquer menção à desigualdade ou a qualquer estímulo ao endividamento dos mais pobres promovido pelo governo. Falas de parlamentares do PP, do PFL, do PDT e do PL (ou seja, à direita e à esquerda do espectro político) indicavam que os bancos privados não se beneficiariam de modo natural da medida proposta pelo Executivo, simplesmente porque ela não ofereceria perspectivas de lucro. Ainda assim, todos votaram pela sua aprovação.

Sobre esse tema, José Agripino Maia (PFL-RN) argumentou que uma coisa seria criar um segmento público para a operação de microfinanças, conforme a MP 121; no entanto, “quando se permitir que bancos privados liberem parte de seu compulsório para emprestar a pessoas sem cadastro, sem tradição bancária, sem experiência e sem condições de aval, receio que estejamos entrando no campo da utopia e que não haja eficácia no que estamos votando” (PODER EXECUTIVO, 2003b). Se a MP 121 seria ineficaz devido à alta inadimplência e aos custos elevados que geraria, segundo Tasso Jereissati (PSDB/CE), a MP 122 seria ineficaz devido à falta de interesse dos bancos privados, segundo Agripino Maia (PFL/RN). Conforme veremos, a modalidade que realmente atraiu a atenção dos banqueiros e gerou ações capitaneadas por grupos de interesse para a sua aprovação seria proposta pelo Poder Executivo em setembro de 2003: a MP 130, referente ao crédito consignado.

### *3.4.2 A MP 130: o crédito descontado em folha e o retorno dos grupos de interesse*

Os mesmos três atores partidários que protagonizaram o debate sobre o microcrédito também protagonizariam o debate sobre o crédito consignado, assumindo papéis muito similares. O PT foi o responsável pela defesa da matéria, tendo ressaltado seus benefícios para os trabalhadores privados, excetuando-se – como dito – uma ala opositora que se descolaria da bancada petista durante os trabalhos. O PFL foi o responsável pela politização do endividamento, um tema caro às esquerdas: 10 de um total de 19 emendas propostas pelos pefelistas possuíam uma preocupação específica com o potencial da MP 130 de gerar endividamento familiar continuado. Doze entre as suas emendas versavam especificamente

sobre as taxas de juros, as taxas operacionais ou os impostos incidentes sobre as operações de consignação. Curiosamente, 08 emendas de autoria de diferentes parlamentares do PFL propunham efetivamente limitar o juro (por vezes incluído o custo operacional): a 50%, 45%, 40%, 35% ou 30% daquele cobrado pelas instituições financeiras em outras modalidades de crédito à pessoa física. O argumento utilizado era de que os empréstimos descontados em folha de pagamento teriam garantia de pagamento, de modo que o juro – como preço – deveria refletir essa maior segurança oferecida aos banqueiros.<sup>208</sup> Indiretamente, essa limitação ao juro, caso estabelecida na letra da lei, retiraria dos sindicalistas os méritos pelas negociações que haviam sido conduzidas com os banqueiros antes mesmo que estas tivessem efeito, eliminando – ainda – o papel que teriam os sindicatos nos futuros acordos para a celebração dos contratos.

A politização direta da participação dos sindicatos nos acordos para a consignação dos salários, no entanto, caberia ao PSDB. Das 18 emendas de parlamentares tucanos, 04 tratavam diretamente da participação sindical. Uma propunha a retirada do imperativo de anuência das entidades aos acordos, eliminado totalmente a participação dos sindicalistas sob o argumento de que haveria uma espécie de tratamento não igualitário dado às partes: ao passo que os empregadores necessitavam de anuência do sindicato para que os acordos fossem firmados, estes os firmariam sem qualquer assentimento daqueles. Outra emenda permitia que a anuência sindical fosse dada posteriormente. As outras duas buscavam incluir a possibilidade de associações de trabalhadores das empresas se responsabilizarem pelos acordos.<sup>209</sup>

A participação da CUT nos convênios de empréstimo para trabalhadores do setor privado não agradava nem aos liberais lotados no Ministério da Fazenda – que a consideravam uma solução de compromisso do governo com seus aliados – nem aos banqueiros, que futuramente tentariam contorná-la; sua eliminação nesta etapa, no entanto, correspondia ao banimento do próprio proponente da política do escopo da política. Nesta época, já estavam sendo divulgados pela mídia brasileira os acordos entre os bancos e a CUT, os quais previam tarifas diferenciadas para sindicalizados e não-sindicalizados para acesso ao crédito consignado; igualmente, os acordos com a Força Sindical, os quais previam o repasse aos sindicatos de um percentual do valor das operações intermediadas. Esta última possibilidade foi vetada por meio de uma emenda ao projeto de conversão proposta pelo relator-revisor: o senador Fernando Bezerra (PTB/RN), que até 2002 era presidente da Confederação Nacional

---

<sup>208</sup> A este conjunto argumentou contrariamente o relator, Nelson Meurer (PP-PR), dado que a adoção de qualquer destes dispositivos limitaria a liberdade conferida às partes para negociar os valores e as condições do acordo, benefício também objetivado pela MP 130, em sua análise.

<sup>209</sup> Para o relator, uma vez que a inclusão das sindicais contribuiria para a redução das taxas de juros, via aumento do poder de negociação do trabalhador, nenhuma das emendas se justificaria.

da Indústria (CNI). As tarifas diferenciadas para sindicalizados e não-sindicalizados, por outro lado, seriam até o final da tramitação denunciadas pelo PSDB, sem efeito.

Durante os trabalhos para a aprovação da MP 130, 3/5 das falas de representantes do PFL citaram o potencial da medida proposta pelo governo de endividar as famílias brasileiras. Além deste ponto, alguns parlamentares pefelistas alegaram que a medida poderia resultar em uma bolha de consumo de curto prazo, a qual inflaria artificialmente a economia, indicando – inclusive – ser a aprovação da MP parte de uma estratégia eleitoral do PT. No caso dos representantes do PSDB, todas as falas, exceto a de um único deputado, demandaram alterações no papel que caberia aos sindicatos nos acordos para a consignação salarial. O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), por exemplo, que reclamou em entrevista para a tese que o PT estaria implementando a agenda tucana após ter tão ferrenhamente se oposto ao governo Fernando Henrique Cardoso, pediu ações mais efetivas do governo Lula para a redução dos juros, entre elas a redução dos impostos incidentes sobre as operações e a redução do compulsório: a pauta da Febraban. Ainda, se disse preocupado com eventuais quebras de sigilo bancário que poderiam ser praticadas pelos sindicatos (PODER EXECUTIVO, 2003c).

Do outro lado do espectro político-ideológico, o potencial da medida de eliminar a agiotagem no Brasil foi uma das pautas levantadas com maior frequência pelos petistas que defenderam a matéria; o volume de crédito tomado no setor informal da economia não consta nos dados aos quais se referiam os 17 signatários de “A Agenda Perdida” para indicar o baixo volume de crédito privado observável no Brasil à época. A maior parte dos e das parlamentares do PT que se pronunciaram era ligada ao sindicalismo, a maioria ressaltando que o tema do acesso ao crédito seria uma demanda sindical bastante antiga. Uma matéria de dezembro de 2003 veiculada pela Folha de S. Paulo, posterior – portanto – à aprovação da MP 130, apresentou um estudo feito pelo Santander entre seus clientes, no qual o principal motivo pelo qual trabalhadores e trabalhadoras estavam buscando empréstimo consignado no Brasil era justamente a necessidade de saldar dívidas previamente contraídas com agiotas (ROLLI, 2003).<sup>210</sup> Nesta seara, a senadora Ideli Salvatti (PT/SC) contrapôs-se diretamente aos pefelistas durante os debates sobre crédito consignado. Segundo a parlamentar, a denúncia do potencial da MP 130 em gerar endividamento das famílias não levaria em conta o fato de que os juros mais escorchantes estarem justamente do lado informal da economia, ao qual os mais pobres estariam vinculados. Os brasileiros e as brasileiras, portanto, já estariam endividados, segundo a parlamentar, ainda que de maneira invisível, posto que não havia dados.

---

<sup>210</sup> Os outros dois foram consumo e o pagamento de dívidas de cartão de crédito ou de cheque especial.

A criação de um amplo mercado de consumo de massa e o acesso dos pequenos empreendedores aos financiamentos eram duas pautas históricas do PT, como analisamos no primeiro capítulo. A vinculação dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras ao sistema financeiro, no entanto, poderia ser visto como um meio pragmático de atingir estes resultados em meio ao cenário de um governo minoritário, que contava com um grande volume de parlamentares inexperientes em sua bancada e em um contexto economicamente desafiador: a partir de uma política que repercutia na agenda da direita e da centro-direita e cujos motivos para implementação apresentavam grande plasticidade. A fala do deputado Tarcísio Zimmermann (PT/RS) durante a tramitação da MP do crédito consignado assim indicava:

Confesso que *não* é nosso sonho os trabalhadores utilizarem créditos do sistema financeiro, porque as taxas de juros são extremamente elevadas. Essa perspectiva não pode ser universalizada, nem apontada como solução para os problemas de consumo e de financiamento sustentável para os trabalhadores brasileiros. No entanto, muito mais grave do que esse tipo de empréstimo são o cheque especial e os financiamentos paralelos ao sistema financeiros – agiotas ou outro nome qualquer – dos quais milhões de trabalhadores dependem (PODER EXECUTIVO, 2003c, [s.p], *grifo da autora*)

A plasticidade do instrumento creditício e a multiplicidade de motivos para sua implementação facilitaram as chances de sua aprovação no Congresso Nacional, pois cada parlamentar dispunha de uma boa justificativa para a sua defesa, a qual coerente com a sua agenda político-ideológica. Foi essa sobreposição de diferentes argumentos favoráveis à mesma política pública, que partiam de agrupamentos sociais distintos, que otimizou as suas chances de implementação. A atividade política democrática, afinal, não se refere apenas à contraposição de agendas concorrentes, mas sobretudo à formação de acordos possíveis, ancorados em afinidades pontuais entre as agendas dos representantes políticos – o que não representa um consenso: conforme demonstramos, o acordo sobre uma determinada política pública é possível mesmo sem que haja um acordo acerca de seus valores básicos ou de sua finalidade (FREEDEN, 2003; LINDBLOM, 1959). A política creditícia em particular estava ancorada em debates nucleares ao PT e a demandas da classe trabalhadora brasileira. A disputa pelo desenho da política pública, portanto, é uma evidência contrária à tese de que o partido estaria entregue aos interesses dos banqueiros ou aos desígnios do neoliberalismo.

Mas assim pensava a ala opositora que se descolou do partido. Esses deputados e deputadas petistas, aproximando-se da retórica do PFL, levantaram a denúncia de que – antes de benefício a trabalhadores e trabalhadoras – o que o presidente Lula estaria promovendo seria um favorecimento ao sistema financeiro e aos grandes bancos. A deputada Luciana Genro (PT/RS) acusou o PT de estar cumprindo a agenda do Fundo Monetário Internacional (FMI),

induzindo os brasileiros e as brasileiras ao endividamento para que se aumentasse o lucro dos banqueiros. O deputado Babá (PT/PA) argumentou que a consignação dos rendimentos seria parte de um projeto de “capitalismo de risco zero”. Para a deputada Dra. Clair (PT/PR), ao invés de o governo estar propondo a diminuição efetiva do juro e a democratização efetiva do crédito, estaria estimulando “o endividamento dos trabalhadores e das trabalhadoras com garantias jamais concedidas ao sistema financeiro” no país (PODER EXECUTIVO, 2003c, p. [s.n]).

Apesar de eventualmente reunirem sindicalizados e sindicalizadas em sua base de apoio eleitoral, nem a deputada Luciana Genro nem a deputada Dra. Clair tinham relações orgânicas com o sindicalismo cutista, ao contrário da maior parte da bancada petista na Câmara de Deputados e no Senado Federal durante o primeiro mandato de Lula, o que diminuía o custo da tomada de posição contra a medida: Luciana Genro migraria para o PSOL em 2005 e a Dra. Clair passaria por diversos partidos políticos. Já o deputado Babá foi um dos fundadores da CUT e compunha a corrente trotskista Convergência Socialista,<sup>211</sup> tendo permanecido no PT após a separação do PSTU no início dos anos 1990. Babá, que foi entrevistado para esta tese, igualmente migraria para o PSOL em 2005. Em 2023, o ex-deputado também o abandonaria devido ao apoio dos psolista à candidatura de Lula durante o pleito de 2022, a qual construída junto a “representantes dos banqueiros, agronegócio, multinacionais e setores da extrema-direita” (CARTA CAPITAL, 2023). Esse argumento de que o PT e o governo Lula representam o sistema financeiro remete diretamente à tese do “PT neoliberal”.<sup>212</sup>

De volta a meados de 2003, entre a base aliada do governo, o PDT indicou em diversos momentos durante a tramitação do crédito consignado que a medida beneficiaria trabalhadores e trabalhadoras não apenas devido à redução dos juros que promoveria, mas também à eliminação dos “atravessadores financeiros”: dos agiotas, conforme os argumentos dos e das petistas. Partindo desta compreensão, no entanto, o deputado Pompeu de Mattos (PDT/RS) argumentou que o limite da consignação salarial proposto pelo Governo Federal seria ainda demasiado conservador, de modo que esperava que – no futuro – o limite aumentasse de 30% para 50% dos salários líquidos, alargando a política para além do que sugeria o Poder Executivo. Já o PTB, um partido de direita que também apoiava o governo – ao indicar preocupação com o trabalhador e com a trabalhadora desempregada –, sugeriu a possibilidade

---

<sup>211</sup> Corrente trotskista que desempenhou um importante papel durante a fundação tanto da CUT quanto do PT. Em 1992, uma parte de seus membros se desligou do partido para fundar o PSTU.

<sup>212</sup> Lena Lavinhas (2017) levanta a tese da captura do PT pelos grandes bancos. Segundo a autora, a ação política do PT foi, desde o início, focada na inserção dos cidadãos brasileiros pela via do consumo, sem – no entanto – buscar a transformação das relações sociais e sem atentar contra os privilégios dos mais bem situados na distribuição de renda. Sua compreensão é similar à promovida por outros autores que sustentaram que os governos petistas possuíam forte marca neoliberal.

de consignação do seguro-desemprego (para além de parte do FGTS, cuja inclusão na MP fora demandada pelos bancos durante a fase de formulação da política), o que novamente alargaria o escopo da MP 130 e, desta vez, em claro benefício ao sistema financeiro.

A maioria dos pronunciamentos dos parlamentares e das parlamentares recebeu a etiqueta que indicava ser a MP 130 favorável aos interesses dos mais pobres, em consonância com as MPs “gêmeas”. Apenas 06 falas indicaram o oposto, 04 dos quais partindo dos deputados petistas opositores. A etiqueta do favorecimento aos bancos coube também aos petistas opositores, além de PSDB e PFL. A etiqueta do endividamento apenas foi atribuída a pronunciamentos de deputados do PFL e da senadora Dra. Clair (PT/PR). Uma outra fala da senadora petista foi a única de todo o banco de dados a tocar na temática da desigualdade em sentido negativo, sendo sua indicação que a MP 130 a alargaria.

### **3.5 A batalha da implementação: o arranjo lulista de crédito ao consumo ganha vida**

Três anos antes de o banqueiro Muhammad Yunus receber o Prêmio Nobel da Paz pela criação do Grameen Bank, ainda em outubro de 2003, o Brasil sediaria o III Fórum Internacional de Microcrédito no luxuoso hotel Blue Tree Park, em Brasília, onde o presidente Lula receberia com honras personalidades internacionais destacadas: a rainha Sofia, da Espanha, e o vice-presidente do BID entre elas (O ESTADO DE S. PAULO, 2003d). Neste mesmo ano, passou a operar o Banco Popular do Brasil, oferecendo serviços bancários tradicionais, como a abertura de contas corrente e de contas poupança, além de seguros de vida de baixo custo e de linhas de microcrédito para indivíduos que não pudessem comprovar renda ou residência e que não tivessem – inclusive por esses motivos – acesso ao sistema financeiro tradicional. Os empréstimos ofertados gravitavam entre R\$ 50 e R\$ 600 reais, a juros de apenas 2% ao mês, conforme a determinação do governo: juros, portanto, fixados a nível muito baixo. O Banco Popular não exigia depósitos iniciais ou quaisquer taxas para a abertura das contas. Lembremos que – à época –, para a abertura de uma simples caderneta de poupança, um produto de entrada no sistema financeiro, os bancos brasileiros cobravam depósitos iniciais que podiam chegar a dois mil reais, conforme detalhamos em capítulo anterior.

O Banco Popular do Brasil teve papel direto e indireto na bancarização das camadas mais baixas da população brasileira (BARONE; SADER, 2008). No final de 2004, já contava com 5.530 pontos de atendimento em mais de 1.500 municípios, operando por meio de correspondentes bancários. Em 2006, se tornou um dos parceiros da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. A partir de então, bancos comunitários que operavam no

país (como – por exemplo – o Banco Palmas de nosso segundo capítulo) puderam ter acesso aos microcréditos e também atuar enquanto correspondentes bancários da nova instituição. Apenas cinco anos após sua criação, no entanto, o Banco Popular encerraria as suas atividades.

Diversas explicações nos foram ofertadas, inclusive em nossas entrevistas, para o fechamento prematuro da instituição. O Banco Popular enfrentou uma alta inadimplência em suas operações de crédito: que atingiu 30% dos empréstimos ofertados. Relacionando ao anterior, a instituição acumulou enormes prejuízos durante sua curta existência, calculados em R\$ 144 milhões no ano de seu encerramento. Outra explicação é a própria concorrência entre a subsidiária e o Banco do Brasil, que é o maior banco do país, possuindo enorme capilaridade. Diante da possibilidade de o governo ter que aportar mais recursos do Banco do Brasil para manter a sua subsidiária popular ativa, a instituição controladora passou a negociar com o ministro Antonio Palocci – ainda em 2006 – a incorporação da subsidiária, o que ocorreria em 2008, sem prejuízos ao programa de microcrédito em si. O Banco do Brasil, de qualquer modo, já realizava – à época – um volume maior de operações de microcrédito que o próprio Banco Popular (FOLHA DE S.PAULO, 2006a). Esse era um dos efeitos indiretos à que aludimos.

Se a política foi parcialmente malsucedida devido ao encerramento precoce das operações do Banco Popular, o direcionamento de 2% dos depósitos à vista para operações de microcrédito regulamentado por meio da MP 122 permanece até hoje. No entanto, mesmo com essa normativa em vigor, o setor privado em geral não aderiu ao movimento de bancarização popular. Muitos bancos optaram por manter os 2% de seus compulsórios retidos no Banco Central sem receber remuneração em vez de investir na estrutura necessária para atender ao segmento mais pobre da população brasileira. Lembremos que a estrutura para atender o setor de consumo é mais simples e mais barata que a estrutura para o acompanhamento de atividades produtivas, conforme as experiências subnacionais em microcrédito direcionado a micro e pequenas empresas. Mesmo assim, os bancos não se interessaram pela oferta do produto.

Os potenciais ganhos não compensariam os altos custos, na visão dos banqueiros: uma falta de interesse do setor que havia sido antecipada pelo senador José Agripino Maia (PFL/RN) durante os debates parlamentares. Em 2004, dos R\$ 1,5 bilhões que deveriam ter sido destinados pelos bancos ao microcrédito, conforme previsto pela MP 122, apenas R\$ 500 milhões foram efetivamente alocados. Dados do Ministério da Fazenda de 2005 indicaram que esse montante alcançaria R\$ 2 bilhões naquele ano, mas que isso teria ocorrido principalmente devido à atuação dos bancos públicos: do Banco Popular do Brasil e do Banco do Brasil, além da Caixa Econômica Federal, do Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste. Uma exceção foi o Bradesco, que operava – então – por meio do Banco Postal e por isso tinha acesso a uma

grande parcela da população brasileira ainda não bancarizada.<sup>213</sup> A presença de bancos públicos, ademais fortes e capilares, é uma das diferenças que observaremos no próximo capítulo entre o ecossistema de microcrédito no Brasil e no México.

Instituição Financeira	Número de contratos	Valores (em R\$ 1.000)
Caixa Econômica Federal	1.1918.774	432.512
Banco Popular do Brasil	587.000	47.200
Banco do Brasil	1.056.685	461.717
Banco da Amazônia	18.587	10.063
Banco do Nordeste	345.041	248.414
Bradesco	1.372.572	715.021
<b>TOTAL</b>	<b>5.298.669</b>	<b>1.914.927</b>

*Tabela 11: Operações de microcrédito a taxas de juros de 2% ao mês. Contratos e valores entre 08/2003 e 03/2005. Fonte: Ministério da Fazenda. (Elaboração da autora).*

Os bancos privados em geral apenas ampliariam a sua carteira de clientes de baixa renda com a massificação do crédito consignado, cujos riscos de inadimplência eram muito baixos. Um dia após o lançamento da MP 130 – antes, portanto, do início dos debates no Congresso Nacional –, o Santander/Banespa e o Unibanco anunciaram que entrariam no segmento, o primeiro em parceria com a Força Sindical, mas também com a CUT e com a CGT. O Bradesco o fez apenas um dia depois. Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e HSBC – que já ofereciam crédito descontado em folha para funcionários e funcionárias públicas – anunciaram que se adaptariam às novas regras, segundo reportagem veiculada pelo jornal O Estado de S. Paulo (2003c) no dia 20 de setembro. Algumas páginas antes, o Bradesco publicizava seu novo serviço em banner de quase uma página. Esses movimentos rápidos e agressivos do mercado bancário são apenas a comprovação de que os acordos entre os bancos e as centrais sindicais já haviam sido firmados, independentemente do que seria decidido pelos parlamentares.

Ainda em outubro de 2003, o Bradesco publicizaria o seu acordo com a CUT, oferecendo as taxas diferenciadas para sindicalizados e não-sindicalizado que seriam denunciadas por Marcos Lisboa desde o Ministério da Fazenda e, meses depois, pelos tucanos. Comparando com os microcréditos, o presidente do banco, Márcio Cypriano, declarou que o crédito consignado era a preferência dos banqueiros porque a inadimplência na modalidade era

<sup>213</sup> Entre 2002 e 2012, o Bradesco pode utilizar as agências dos Correios enquanto agências bancárias, tendo – por isso – tido amplo acesso à população não-bancarizada e pode levar seus serviços a todos os municípios brasileiros. Em 2011, o Banco do Brasil venceu a licitação e substituiu o Bradesco. O primeiro Banco Postal foi criado em março de 2002, quando havia no país 1.750 municípios sem atendimento bancário.

nula e os juros eram mais elevados: variavam entre 1,75% e 4%. Cypriano era delegado no CDES, espaço onde defendia a redução dos depósitos compulsórios e do crédito direcionado no Brasil (O ESTADO DE S. PAULO, 2004). Para o ano de 2004, o banco que controlava o Banco Postal e que dispunha de um plano arrojado de investimentos no segmento popular pretendia destinar R\$ 220 milhões aos microcréditos – um volume alto em comparação aos demais bancos privados. R\$ 10 bilhões, no entanto, era o montante a ser investido em crédito consignado: um volume mais de 45 vezes superior. Segundo Cypriano, no final de 2003 o banco já tinha fechado acordo com 19 mil empresas no país (O ESTADO DE S. PAULO, 2003e).



Figura 12: Anúncio do serviço de crédito consignado do banco Bradesco publicado pelo Estado de S. Paulo (20 de setembro de 2003).

Até 2006, foram muitos os convênios firmados entre a CUT, o sistema financeiro e os trabalhadores e trabalhadoras associados a sindicatos-membros da central.<sup>214</sup> Em uma modalidade de empréstimos que via seus números crescerem ano após ano, conforme veremos no capítulo 05, os bancos manobraram para eliminar a intermediação dos sindicalistas. Segundo a MP 130, era possível que os acordos para a consignação salarial ocorressem individualmente: entre o banco e o cliente. Para contornar o convênio firmado com a central, os bancos passaram

<sup>214</sup> Entrevista com Marcos Tresmondi (2021).

a oferecer condições de empréstimo e taxas de juros melhores que as detalhadas na Tabela 09. A ação da CUT, portanto, mesmo que indiretamente, seguia forçando as taxas de juros para baixo, um efeito da inclusão dos sindicatos que – até onde apuramos – não foi considerado por nenhum dos analistas da política do crédito consignado. No início de 2004, caberia ao INSS o tabelamento dos juros que seriam ofertados aos aposentados, aposentadas e pensionistas brasileiros. A definição do presidente da autarquia no início do governo Lula coube ao ministro da Previdência, que – na época – era o bancário Ricardo Berzoini (PT/SP): ex-presidente da CNB/CUT e membro da Articulação Sindical.



*Figura 13: Anúncio de acordo para crédito consignado entre CUT e Bradesco publicado pelo Estado de S. Paulo (26 de outubro de 2003).*

O crescimento ininterrupto da concessão de crédito na modalidade consignada no Brasil certamente possui uma explicação de mercado, relacionada ao interesse dos bancos e das instituições financeiras na oferta de um tipo de crédito pessoal a si amplamente benéfico. Ao mesmo tempo, não se pode negligenciar o fato de que, tendo sido proposta durante o primeiro mandato do presidente Lula, a política do crédito consignado tenha sido ampliada por todas as gestões que lhe foram subsequentes: à direita e à esquerda. Em 2015, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), criou-se uma margem adicional de 5% dos salários para despesas efetuadas com cartão de crédito consignado, alterando de 30% para 35% o limite para a colateralização salarial com os empréstimos. Em 2016, já durante o governo Michel Temer (2016-2018), alargou-se para 100% a possibilidade de desconto sobre a multa paga pelo

empregador em caso de demissão sem justa causa; em 2017, criou-se ainda a figura do desconto automático no salário para o programa de Financiamento Estudantil (FIES) do Governo Federal. No governo Jair Bolsonaro (2019-2022), houve alargamentos emergenciais em vista da crise sanitária, além de rumores sobre medidas futuras – jamais realmente efetivadas – conectando o crédito consignado ao Bolsa Família.

Para além das propostas de autoria do Poder Executivo, entre o lançamento da MP 130 e o início de 2020 (quando o número de projetos relacionados ao crédito consignado teve um aumento desproporcional devido à pandemia de Covid-19),<sup>215</sup> contabilizam-se 133 Projetos de Lei (PLs) relativos à política do consignado, a maioria demandando a inclusão de novos dispositivos na lei de 2003 (89 PLs), particularmente visando aumentar a proteção de consumidores contra eventuais abusos praticados por instituições consignatárias, em especial contra aposentados e aposentadas.<sup>216</sup> Outros projetos, no entanto, tiveram como objetivo o alargamento (18 PLs) ou a restrição (25 PLs) das operações para a consignação salarial. Os meios pelos quais os parlamentares buscaram promover esses objetivos variaram conforme os diferentes projetos: mapeamos – por exemplo – tentativas de aumentar ou de reduzir a margem total para a consignação dos salários, a inclusão ou a retirada de beneficiários da política, a inclusão de novas instituições ofertantes, entre outras possibilidades. O fundamental é que os diversos partidos – representantes de agendas e de interesses díspares – envolveram-se na proposição destes textos. A amplitude temporal, as mudanças nas coalizões e as próprias condições conjunturais, contudo, impedem o estabelecimento de uma relação clara entre os partidos e o tipo de direcionamento dado aos PLs.

Algumas observações, porém, são possíveis. O protagonismo na proposição destes PLs permaneceu com o PT, que se esforçou em especial pela inclusão dos e das trabalhadoras informais entre os beneficiários da política do crédito consignado, sugerindo – assim – a

---

<sup>215</sup> Entre 2020 e 2021, foram protocolados 59 PLs relativos à modalidade de empréstimos. Deste volume, 46 propostas estiveram diretamente relacionadas aos efeitos da pandemia de Covid-19, o que representa quase 35% do total de PLs desde a proposição da política. Neste mesmo período, o Ministério da Economia impôs o corte de benefícios e de adicionais estatutários a servidores públicos, os quais compõem o principal público que acessa o crédito consignado no Brasil, além do congelamento de salários. Em relação aos trabalhadores celetistas, um segundo público, estes sofreram com a redução de suas jornadas de trabalho, com a paralela redução salarial, quando não com a suspensão de seus contratos trabalhistas. Dessa forma, os diversos projetos referentes à crédito consignado, propostos por parlamentares ideologicamente distintos, indicam uma percepção comum entre os diversos partidos de que medidas relativas a crédito poderiam não apenas mitigar os efeitos socioeconômicos da crise sanitária, como compensar o afrouxamento nas políticas voltadas a celetistas, do mesmo modo que os cortes em benefícios de servidores. As diversas propostas, no entanto, diferiram principalmente quanto ao ônus que imporia ao sistema financeiro.

<sup>216</sup> Aqui incluem-se demandas bastante diversas. Entre as mais frequentes, a vedação na oferta de crédito consignado por telefone e a institucionalização de atendimento personalizado aos idosos, ou medidas para a promoção de educação financeira.

ampliação no escopo da lei de 2003, uma vez que os microcréditos – originalmente destinados a esse público – não decolaram no Brasil. Dentro deste objetivo, mapearam-se propostas de inclusão de beneficiários do BPC, os quais não usufruiriam do acesso ao consignado conforme o texto original; percebemos também tentativas de inclusão de trabalhadores e trabalhadoras rurais e de empregados e empregadas domésticos. O arranjo lulista de políticas de crédito destinadas ao consumo, neste caso, se concentraria na medida mais bem-sucedida. Já o PSDB, um dos principais críticos da política em 2003, seguiu propondo sua restrição: em sua margem, nos juros a serem cobrados, ou mesmo a completa eliminação da modalidade.

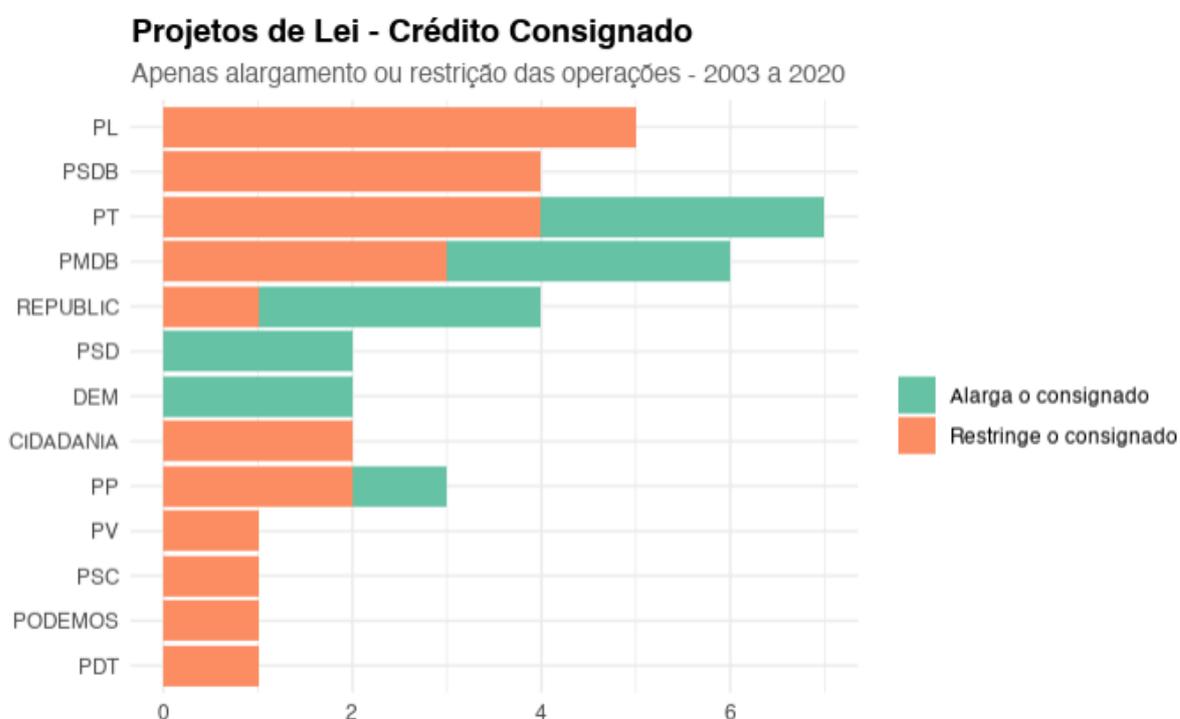


Gráfico 9: Projetos de lei que buscaram alargar ou restringir o consignado entre 2003 e 2020. Fonte: Câmara dos Deputados. (Elaboração da autora).

Fundamentalmente, esse terceiro capítulo buscou destacar que existe uma lógica de motivação na proposição de uma política pública, demonstrando que diferentes atores podem concordar com a implementação de uma mesma política, embora partindo de justificativas e de propostas de desenho distintas. Essas múltiplas propostas podem ser negociadas politicamente e, em alguma medida, acabam por moldar o que será – de fato – implementado. A política pública, então, será o resultado de quais atores puderam atuar sobre o seu formato. Os críticos das políticas de crédito ao consumo estabelecidas pelo PT, no entanto, oferecem uma lógica causal entre a posição ideológica do partido no governo e o tipo de política pública que deveria

ser encampada. Como dito logo na introdução desta tese, lógicas que conectam a orientação ideológica do partido no poder com as políticas públicas que são adotadas podem ter um sólido embasamento teórico. No entanto, é sempre arriscado considerar que as políticas em si ou os seus instrumentos carregam intrinsecamente valores; no caso em análise, que a política de crédito é sempre conservadora, fiscalista ou privatista. Além disso, separar o instrumento (ou a política pública em si) dos interesses e dos atores que a impulsionam empobrece sobremaneira a análise e desvincula o exercício do poder do governismo.

### **Em resumo**

- Em 2003, o PT era o partido que agregava as simpatias e representava por ampla margem os sindicalizados e as sindicalizadas: 66% de todos os deputados e deputadas federais que tinham relação com sindicatos ou com centrais sindicais haviam sido eleitos pelo PT, assim como 75% dos senadores e senadoras. Em porcentagem semelhante, 58,8% dos petistas dentro da equipe ministerial do primeiro governo Lula estavam também diretamente vinculados ao movimento organizado de trabalhadores e trabalhadoras. Grande parte destes representantes políticos, ademais, havia ocupado posições de liderança em seus respectivos órgãos de classe. Finalmente, a CUT estava sobrerrepresentada dentro do governo Lula. Ainda, uma parte significativa de parlamentares petistas era novata: ou seja, ocupava pela primeira vez o cargo para o qual se elegera; alguns destes ocupavam pela primeira vez um cargo público. A despeito de o partido ter elegido naquele ano a sua maior bancada na Câmara de Deputados, o governo ainda detinha minoria no Parlamento. Tendo enfrentado pautas dissociadas de suas agendas político-ideológicas no primeiro ano de governo Lula, como a proposta de reforma da Previdência, a votação das políticas creditícias foi lida como um “copo d’água” para parlamentares que compunham a base do governo no Legislativo.
- O governo Lula propôs um arranjo de políticas de crédito ao consumo. Esse arranjo incluía o alargamento do crédito consignado, anteriormente restrito ao funcionalismo público de alguns estados brasileiros, (i) a todo funcionalismo, consideradas as três esferas federativas, (ii) a trabalhadores e trabalhadoras do setor privado, além de (iii) aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS. Incluía também a oferta de microcréditos – não mais restritos ao universo produtivo –, seja por meio de uma nova estrutura pública (que seria chamada Banco Popular do Brasil), seja por meio do direcionamento de 2% dos depósitos compulsórios recolhido pelo Banco Central para

esse tipo de operação. Pensando a composição deste arranjo, o consignado se dirigia aos trabalhadores e às trabalhadoras formais (para além dos e das aposentadas), os quais compunham a fatia majoritária dos ocupados à época, ao mesmo tempo em que os microfinanciamentos se dirigiam aos informais: entre eles, aos extremamente pobres, incluídos os que não pudessem comprovar nenhuma renda. Se os microcréditos estivessem restritos ao setor produtivo (como ocorria até então por meio da experiência das ONGs e das políticas subnacionais), o universo de beneficiários da política creditícia seria significativamente restringido, diminuindo seu peso político.

- Durante a campanha eleitoral de 2002, 17 economistas e cientistas sociais apresentaram aos então presidentiáveis um documento intitulado “A Agenda Perdida”, com propostas para a implementação de um conjunto de reformas microeconômicas para o desenvolvimento brasileiro, incluída uma agenda para o aumento do crédito privado no Brasil, com foco no aumento da segurança jurídica dos bancos. Esse documento era bastante similar em suas sugestões e diagnósticos a outro apresentado em abril de 2003 pelo Ministério da Fazenda. Tanto em um como em outro, o crédito era compreendido como um instrumento para o aumento da capacidade produtiva dos segmentos mais vulneráveis da população e como uma alternativa aos gastos do Estado. Em ambos, o aumento no volume de crédito vinha dentro de um arranjo de políticas que incluíam as reformas na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária, bem como a implementação de um “cadastro positivo” no Brasil. Ainda que as duas reformas tenham sido implementadas durante o primeiro governo Lula, não o foram nos mesmos moldes indicados pelos documentos. Do mesmo modo, a MP 130 e as MPs “gêmeas” 121 e 122 (que propunham o arranjo de políticas creditícias), ainda que possam ser associadas a alguns aspectos presentes nos dois documentos, continham em seu desenho elementos que não podem ser claramente relacionados aos diagnósticos nos dois conteúdos.
- No V CONCUR (1994), estabeleceu-se que o foco da CUT nos próximos anos estaria na promoção de políticas para a geração de emprego e renda. Para tanto, pela primeira vez o crédito emergiu com centralidade enquanto um instrumento de política na pauta cutista. No final dos anos 1990, a própria central irá gerir experiências com microcrédito, paralelamente às experiências subnacionais petistas. Quando Luiz Marinho assumir a presidência da CUT, em 2003, carregará consigo uma pauta que já estava sendo gestada dentro do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: a criação de mecanismos que permitissem aos trabalhadores e às trabalhadoras escapar do mercado informal de crédito, ou seja, da agiotagem. Para a CUT e para os sindicalistas, o crédito

era lido enquanto um instrumento para alargar o poder de compra da classe trabalhadora, o qual poderíamos compreender como um alargamento relativo dos salários. O crédito consignado foi pensado, portanto, em arranjo com outras políticas de estímulo ao consumo, como a redução do IPI sobre carros populares, o cooperativismo e o próprio aumento real do salário-mínimo. Ao longo de 2003, pela primeira vez a CUT se engajou em negociações sobre o patamar de juros a serem cobrados em empréstimos para os trabalhadores e as trabalhadoras; apenas após a finalização da negociação entre os sindicalistas e os bancos seria lançada a MP 130, que incluía a participação dos sindicatos nos convênios para empréstimos consignados. Tais convênios foram bem-recebidos nos congressos da CUT, mas geraram críticas entre delegados que não consideravam ser função da central “administrar o capitalismo”. Outros julgavam serem insuficientes os esforços para a redução dos juros até então realizados.

- Antes do fim da corrida eleitoral, o então presidenciável Lula reuniu-se com os banqueiros da Febraban, onde foi acordada a criação de um grupo de trabalho entre petistas e representantes dos bancos para debater crédito e juros no Brasil. A pauta da Febraban era bastante próxima dos debates disponibilizados em “A Agenda Perdida”, de modo que compreendemos que os banqueiros tinham seus representantes ideológicos dentro do Ministério da Fazenda petista. Governo e bancos também se encontraram dentro do CDES, junto aos sindicalistas ligados – sobretudo – à CUT. A política do crédito consignado foi uma das políticas que passou pelo conselho. Um mecanismo de auditoria dos juros e o repasse de um percentual das operações firmadas para os intermediários foram duas pautas criticadas pelos delegados do sistema financeiro. A primeira nem foi prevista na MP apresentada pelo Poder Executivo e a segunda foi uma possibilidade derrubada pelo Congresso Nacional. A política de microfinanciamento também foi debatida no âmbito do CDES. O sistema financeiro era simpático ao tema, ainda que o direcionamento de 2% do compulsório estivesse em desacordo com a pauta histórica dos bancos brasileiros de eliminação deste instrumento.
- A tramitação dessas três MPs não gerou grandes controvérsias, nem no âmbito do Congresso Nacional, nem no âmbito da opinião pública nacional. Foram três os principais atores partidários que se envolveram nesta fase. Ao PT coube defender as medidas, ainda que uma ala opositora tenha se descolado da retórica do partido durante a votação da MP do crédito consignado, a partir de um discurso semelhante ao dos sindicalistas opositores e à tese do “PT neoliberal”. Ademais, houve uma “oposição pragmática” de dois partidos de oposição ao governo Lula. O PFL deu grande ênfase ao

problema do endividamento das famílias, um tema caro às esquerdas, indicando que os petistas estariam atuando para endividar os mais pobres no Brasil. O PSDB foi o mais importante opositor da participação dos sindicatos nos convênios para a concessão de crédito consignado, alinhado – assim – tanto às demandas dos bancos quanto de alguns dos burocratas organizados no Ministério da Fazenda. Os parlamentares à direita do PT, no entanto, estavam também comprometidos com a temática do crédito popular devido às experiências subnacionais dos anos 1990. Uma evidência da vinculação entre o que se estava votando em 2003 e as políticas anteriormente implementadas por prefeituras e governos é o fato de grande parte dos parlamentares e das parlamentares de todos os partidos fazer referências tão somente ao microcrédito de tipo produtivo durante a votação das MPs “gêmeas”. De qualquer modo, a sobreposição de diferentes motivos favoráveis à implementação das políticas creditícias sugeridas pelo governo aumentou suas chances de aprovação no Congresso Nacional.

- Apenas cinco anos após seu estabelecimento, o Banco Popular do Brasil encerrou suas atividades e foi incorporado à controladora (ao Banco do Brasil), principalmente devido à concorrência entre as duas instituições e aos altos níveis de inadimplência verificados nas suas operações de empréstimo. O direcionamento dos 2% dos depósitos compulsórios para serviços de microfinanças permanece até hoje vigente, mas os bancos privados, em sua maioria, não tiveram interesse em operar na modalidade devido a racionalidades puramente comerciais. O crédito consignado, por outro lado, atraiu o interesse dos banqueiros. A história da política do consignado é uma história de sucesso na redução dos juros e de alargamento nos prazos de pagamento, mas também de modificações na própria política. Todos os governos subsequentes ao governo Lula buscaram alargá-la (os governos à direita o fizeram segundo o interesse dos bancos), assim como parte dos Projetos de Lei visando sua modificação, os quais principalmente propostos pelo PT entre 2003 e o início da pandemia de Covid-19. Com o relativo fracasso das MPs “gêmeas”, os petistas tentaram incluir os informais na política que dera certo, mantendo a cobertura do arranjo de políticas de crédito ao consumo elaborado no primeiro ano do primeiro mandato do presidente Lula.

**CAPÍTULO 04:**  
**AS POLÍTICAS CREDITÍCIAS NO MÉXICO SOB A DIREITA E EM**  
**PERSPECTIVA COMPARADA**

*Todo mi maíz se llevó  
Ni pa' comer me dejó  
Me presenta aquí la cuenta  
Aquí debes veinte pesos  
De la renta de unos bueyes  
Cinco pesos de magueyes  
(...)  
Me decía mi prenda amada:  
Que vaya el patrón al cuerno, como estuviéramos de  
hambre;  
Si te has seguido creyendo de lo que te decía el cura  
De las penas del infierno;  
¡Viva la revolución!, ¡Muera el supremo gobierno!  
Se me reventó el barzón y siempre seguí sembrando.*

El Barzón,  
Mario Kuri-Aldana e Vicente Mendoza Martínez\*,  
Cancioneiro popular da Revolução Mexicana  
Inspirou o movimento *El Barzón*, de 1993.<sup>217</sup>

Este capítulo é o exercício comparativo da tese. Seu objetivo é comparar as políticas de crédito popular que foram implementadas em dois países latino-americanos durante o mesmo período, ainda que a partir da ação de governos de orientação político-ideológica e de base de sustentação política distintos: o Brasil, durante o primeiro mandato de Lula, do PT; e o México, durante o mandato presidencial de Vicente Fox, do PAN. O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, iremos detalhar os motivos de nossa comparação e o que fundamenta nossa escolha pelo México enquanto o parâmetro comparativo de nosso estudo sobre o caso brasileiro. Na segunda, apresentaremos um panorama da inclusão financeira em toda a América Latina e Caribe com base em dados do Banco Mundial, buscando evidenciar as particularidades e as primeiras diferenças entre nossos dois casos. Enfim, nossa terceira seção apresentará de maneira detalhada as políticas de crédito popular que foram implementadas por um governo de direita no México, o qual sustentado por uma concertação de médios empresários. Substantivamente, demonstraremos que o desenho das políticas adotadas pelos governos panistas difere significativamente do desenho das políticas adotadas pelo lulismo, embora recebam todas o

---

<sup>217</sup> Ouvir em: < <https://www.youtube.com/watch?v=ctKmmKF1Azo> >.

rótulo de “políticas creditícias”, “políticas de acesso popular ao crédito”, “inclusão financeira” e afins. Relacionado à orientação ideológica dos governos, a participação de sindicatos ou de organizações internacionais nos processos de formulação e proposição dividiu as trajetórias das políticas nos dois países analisados. Com amparo no caso mexicano, demonstraremos ainda que – quando implementadas pela direita – estas políticas sofrem oposição organizada das esquerdas. Finalmente, na última seção buscaremos resumir as diferenças entre as políticas de microcrédito e a política do crédito consignado implementadas nos dois países.

#### **4.1 Por que comparar as políticas de crédito popular no Brasil e no México?**

Da mesma forma que ocorreu com a pesquisa que dedicamos ao caso brasileiro, foi necessária extensa revisão bibliográfica, análise de fontes de notícias e de fontes documentais, sistematização de bancos de dados e estatística descritiva, além de entrevistas em profundidade para compreendermos o mesmo processo de formulação e de proposição das políticas de crédito popular no México. O caso mexicano também demandou pesquisa *in loco*: pesquisa de campo. Em agosto de 2022 e em março de 2023 estivemos no México para a coleta de materiais empíricos e para a realização de algumas entrevistas com atores mexicanos.

No primeiro trajeto de ida a Cidade do México, ainda no avião, o assento à nossa frente servia de espaço para a publicização dos serviços de uma administradora de fundos, filial de uma empresa chilena cuja matriz está nos Estados Unidos. A empresa prometia ser uma ferramenta para investimentos acessível a “clientes no varejo”: ou seja, a indivíduos que não dispusessem de altos patrimônios. Ser cliente da empresa, segundo o anúncio “se trata de utilizar uma dessas soluções tecnológicas reguladas onde as pessoas aportam desde 1 peso e o dinheiro é investido em inúmeras empresas mundiais”. Nem jovens nem indivíduos que recebessem baixos salários teriam desculpas para não serem investidores: tal qual um “*trader* de Wall Street”. Segundo um de seus fundadores, a chegada da empresa ao México foi motivada por tratar-se de um mercado grande e desatendido: ou seja, pouco bancarizado (FORBES, 2021). Nossa pesquisa de campo, portanto, havia começado antes do pouso.

A retórica de que com poucos recursos homens e mulheres poderiam apoiar-se no mercado financeiro para enriquecer e assim atingir seus sonhos é denunciada por autores e autoras que analisam a financeirização como uma forma de pensar e de agir que busca aderência a todas as esferas da sociedade, inclusive às mentalidades. Nesse nicho da literatura, a financeirização seria um conjunto de ideias e de valores que moldam a maneira segundo a qual as pessoas se relacionam com o dinheiro e, genericamente, com a esfera da economia. Assim,

uma das características de uma cultura “financeirizada” seria a crença na supremacia do mercado financeiro, de seus agentes e de seus instrumentos, na qual o valor do dinheiro e dos ativos financeiros seria exaltado acima de valores sociais, resultando em racionalidades nas quais o objetivo central dos sujeitos é a maximização dos seus retornos econômicos, mesmo que isso signifique sacrificar outros aspectos de seu bem-estar. Finalmente, uma cultura de tipo financeirizada pode ter influência sobre políticas públicas quando Estados e governos também buscam implementar medidas que privilegiam interesses financeiros em detrimento de outras que busquem o bem-estar social amplo: por exemplo, medidas de combatam as desigualdades ou que visem a proteção ao meio-ambiente (HAIVEN, 2014; MARTIN, 2002).

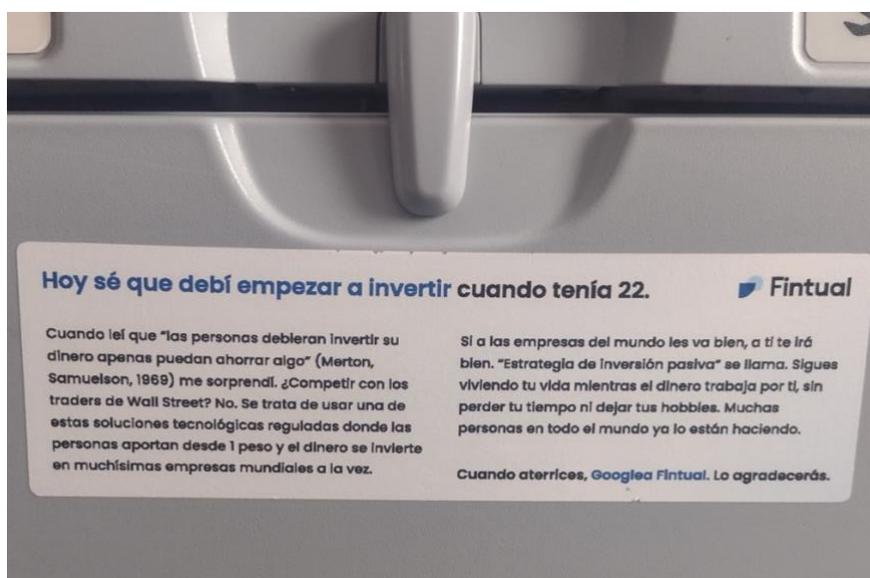


Figura 14: Propaganda de fundo de investimentos. Fonte: Acervo pessoal.

Diversos autores e autoras buscaram explorar o fenômeno da financeirização especificamente no contexto da América Latina e Caribe: contrastando as suas origens históricas (LOUREIRO, 2019), os seus impactos sobre as famílias e os domicílios (LUZZI, 2017) e sobre as políticas públicas (BAHIA et al., 2022; LAVINAS, 2017; VILLARREAL, 2023). Estudos sustentam que o Brasil, em particular, foi personagem da história mundial da financeirização desde os anos 1980<sup>218</sup> e que, a partir do Plano Real, a manutenção de juros extremamente elevados para os padrões internacionais teria contribuído para o fortalecimento

<sup>218</sup> Leda Paulani (2009) argumenta que o aumento nas taxas de juro nos EUA nos anos 1980 teve como consequência imediata a crise das dívidas externas na América Latina, e – no Brasil – o início da chamada “ciranda financeira”: a acumulação rentista baseada em ganhos inflacionário derivados da rolagem da dívida pública; também conhecido como *overnight*.

dos setores rentistas no país (PAULANI, 2009). Os estudos detalhados no primeiro capítulo da tese argumentam que este processo foi deliberadamente aprofundado durante os governos petistas, estando as políticas de estímulo ao crédito que analisamos no capítulo anterior na proa deste debate. Em junho de 2023, o Brasil ainda estava no topo do ranking dos mais elevados juros reais do mundo (7,54%), acompanhado de três outros países latino-americanos: a Colômbia (5,94%) em segundo lugar, seguida do México (5,14%) e do Chile (4,89%)

Nos capítulos anteriores, não buscamos propriamente nos opor às teorias da financeirização. Em realidade, a análise das justificativas utilizadas por alguns dos atores que detalhamos no capítulo anterior para a implementação das políticas creditícias em 2003 no Brasil poderia – inclusive – servir para corroborar alguns dos pressupostos teóricos sobre o comportamento dos atores financeiros e de seus representantes ideológicos frente ao Estado e à sociedade. O que buscamos foi tão somente demonstrar que, por trás da adoção de uma mesma política pública, existem justificativas e motivações diversas, mesmo díspares, auxiliando a matizar determinadas interpretações sobre o componente “neoliberal” do governo Lula. Nem todas as políticas creditícias – demonstramos – são o resultado de motivos tão somente conservadores, fiscalistas ou privatistas; no Brasil, elas foram a sobreposição das demandas de atores distintos, alguns dos quais forçando a adoção de um desenho mais benéfico aos mais pobres, aos trabalhadores e às trabalhadoras, atores estes que apenas se envolveram na fase de proposição porque o Governo Federal estava sob um mandato a cargo do PT.

O que se propôs no capítulo 03 – portanto – foi a existência uma *lógica de motivação* para a proposição das políticas públicas, a qual deve ser observada para a sua melhor compreensão, em conformidade com a tese de Michael Freeden (1998, 2003) de que atores ideologicamente divergentes podem concordar em termos finalísticos, sem que *os percursos de suas ideias* sejam coerentes entre si. O presente capítulo, por sua vez, buscará conferir uma *lógica de causalidade* à nossa problemática. Argumentaremos, com base em um exercício comparativo entre dois países latino-americanos, que, por trás das mesmas rubricas de “financeirização das políticas públicas” ou de “democratização das finanças” – cada fórmula estando alinhada a um extremo normativo do debate sobre o crédito –, escondem-se diferentes trajetórias e diferentes desenhos de política pública, os quais devem ser observados.

Fenômenos causais remetem, em política comparada, ao canônico método das variações concomitantes, onde se contrastam os casos entre si “mais similares”<sup>219</sup>, exceto em relação ao

---

<sup>219</sup> Lógico que, tratando de um método de política comparada em que os casos analisados são países, jamais nossas unidades de análise serão totalmente idênticas e tampouco suas diferenças podem ser controladas experimentalmente. De qualquer modo, nosso objetivo foi selecionar o caso mais próximo possível do brasileiro:

fenômenos estudados: em nosso caso, o caráter ideológico dos governos proponentes, o qual determina quais atores se envolvem na promoção das políticas públicas. A composição da coalizão de apoio à determinada política, enfim, determina o seu formato. Para Przeworski e Teune (1970), as características comuns entre os casos são consideradas as “variáveis controladas” possíveis, enquanto as diferenças corresponderiam às variáveis explicativas.

Brasil e México implementaram políticas creditícias similares durante um mesmo período temporal: no caso brasileiro, no entanto, conforme já visto, durante um governo de centro-esquerda, o qual sustentado por uma coalizão que também reunia sindicalistas e representantes das esquerdas; no caso do México, durante um governo de direita, o qual sustentado principalmente por empresários mexicanos de pequeno e de médio porte, sem diálogo com representantes do trabalho. Contrastaremos, portanto (i) as justificativas, (ii) a retórica para a implementação e (iii) o desenho que assumiram as políticas lulistas de crédito ao consumo às políticas de crédito implementadas pelo governo Vicente Fox no México. Nosso objetivo é compreender se direita e esquerda possuem preferências distintas com relação à política creditícia, com base nos três parâmetros destacados, buscando, novamente, reorientar o debate sobre as políticas de crédito a partir do instrumental da Sociologia Política.<sup>220</sup>

Também vimos no primeiro capítulo que aquilo que as organizações internacionais e as agências de fomento estimularam foi a adoção de um tipo específico de política creditícia: a qual atuasse na viabilização de Instituições Microfinanceiras (IMFs) privadas, autossuficientes em sua gestão e em seus recursos, e que não contassem nem com a concorrência nem com a interferência do Estado na provisão de crédito aos mais pobres (CGAP, 2004). Apesar de narrativas amplas como a de Éve Chiapello (2023), nem todas as políticas creditícias seguirão estas normativas: se o Brasil sob o governo Lula aparenta ser um caso desviante em decorrência dos motivos que já expusemos (desviante inclusive em relação à literatura crítica às políticas creditícias no âmbito da sociologia política e econômica), o México aparenta ser um caso modelo de microfinanças segundo as receitas providas pelos atores internacionais.

Conforme o método canônico, a comparação entre os dois países justifica-se pelas semelhanças que os unem. Brasil e México representam indiscutivelmente as duas maiores economias latino-americanas. Ademais, são países que apresentam níveis comparáveis de desigualdades sociais, os quais figuram entre os mais altos do mundo (GASPARINI; LUSTIG,

---

o caso de interesse da tese. Por esses motivos, o método das variações concomitantes de Émile Durkheim é uma crítica ao método da diferença de Stuart Mill.

<sup>220</sup> A ênfase da sociologia política no campo da análise de políticas públicas recai na reconstrução de seus principais atores, objetivos e disputas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

2011), além de patamares semelhantes de informalidade. Em nosso Anexo 07, reunimos outros dados socioeconômicos de interesse. São também Brasil e México os países que melhor representaram o modelo dito “desenvolvimentista” na América Latina, caracterizado pela forte presença do Estado na economia (BIZBERG; THÉRET, 2012; CENTENO, 2003). O varguismo e o cardenismo são recorrentemente comparados pela literatura em Ciências Sociais e é o modelo de intervenção estatal por eles representado que foi criticado em entrevista para a tese pelo primeiro Secretário de Política Econômica do primeiro governo Lula: o objetivo das políticas que pretendia implementar desde o Ministério da Fazenda, segundo nos afirmou, era desfazer esse arranjo desenvolvimentista no Brasil. A substituição dos serviços oferecidos pelo Estado, aliás, é uma das explicações existentes na literatura especializada para o estímulo político ao alargamento do crédito (BICKERS; STEIN, 2000).

Nesse mesmo quadrante, os dois países assistiram a processos paralelos de liberalização econômica e financeira, tendo ambos realizado as reformas estruturais recomendadas por organismos internacionais: no caso do Brasil, contudo, a partir da ação de governos eleitos democraticamente; no caso do México, ainda durante um regime de partido único. O setor bancário mexicano começou a ser desregulamentado no final dos anos 1980, coincidindo com o período no qual o Partido Revolucionário Institucional (PRI) abandonou as suas reivindicações ao nacionalismo revolucionário que tradicionalmente o caracterizara e passou a sustentar a agenda tecnocrática da “modernização”, em uma transição para uma nova etapa da agenda do partido que Carlos Salinas Gortari<sup>221</sup> caracterizaria de “liberalismo social” (MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ; MARTÍNEZ ROSALES, 2019).

Naquele contexto de reformas neoliberais, a prioridade absoluta da política macroeconômica era a busca da estabilidade nominal, a qual operado por meio de uma política fiscal estrita e regulada por meio de um arcabouço legal bem definido; assim, tanto no México como no Brasil, altas taxas de juros foram usadas como instrumentos de controle inflacionário (MORENO-BRID, 2016). O grau de incorporação de cada país à agenda neoliberal, no entanto, variou. No México, entre as principais reformas financeiras empreendidas ao longo dos anos 1980 e 1990, destacou-se o fim de quaisquer limitações à cobrança de juros por parte dos bancos e das instituições financeiras, assim como da obrigatoriedade de que os bancos mantivessem depósitos compulsórios. No contraponto, nesta mesma época, o Brasil não apenas constitucionalizou um teto aos juros (ainda que jamais o tenha regulamentado), como manteve o recolhimento compulsório, mesmo sob contestação histórica do setor bancário brasileiro

---

<sup>221</sup> Presidente do México entre 1988 e 1994.

(conforme vimos nos dois capítulos anteriores) e na contramão das recomendações do Banco Mundial (MINELLA, 1988). Outra diferença crucial em nosso estudo é que, no México, houve completa privatização do setor bancário, seguida de progressiva flexibilização à entrada de bancos estrangeiros; assim, sem a concorrência de bancos públicos, a participação externa direta no setor aumentou mais rapidamente que no Brasil. Atualmente, apenas um entre os principais bancos que operam no México é controlado por investidores mexicanos.

Nos início dos anos 2000, os principais partidos da oposição à época venceram eleições presidenciais no Brasil e no México, representando – entre outros fatores – a fadiga com as políticas neoliberais então correntes: as direções político-ideológicas da mudança, contudo, foram opostas. No México, Vicente Fox – um médio empresário que concorria pelo Partido da Ação Nacional (PAN), um partido de tradição católica e de vertente conservadora – foi eleito presidente da República em julho de 2000, pondo fim a 71 anos de hegemonia do partido até então “oficial”: o Partido Revolucionário Institucional (PRI); dois anos depois, a vitória de Lula no Brasil representaria a primeira gestão presidencial a cargo de um orgânico representante da classe trabalhadora brasileira, a qual organizada pelo PT – um partido constituído por trabalhadores e trabalhadoras e de vertente histórica socialista.

Ao longo dos mandatos, no entanto, ambos os presidentes foram acusados de não trabalharem pela alteração da política macroeconômica de seus antecessores. A Secretaria da Fazenda e Crédito Público foi a única dentro do gabinete panista que permaneceu sob o PRI. Paralelamente, o novo Ministério da Fazenda petista tinha em seus principais cargos indivíduos associados à gestão anterior. No jargão popular, do mesmo modo como o período que engloba as gestões Pedro Malan e Antônio Palocci no Ministério da Fazenda brasileiro receberia o apelido de “Era Malocci”, a expressão “PRIAN” referia-se à manutenção dos mesmos grupos que estiveram no poder durante os governos PRI após a vitória presidencial do PAN.<sup>222</sup>

#### **4.2 A agenda creditícia na América Latina: entre a “inclusão financeira” e a “financeirização da política social”**

As teses que foram propaladas pelo Banco Mundial e por outras organizações internacionais associadas para estimular a adesão de países e de governos à agenda da “inclusão

---

<sup>222</sup> Mantendo-se os paralelismos, os governos Fox e Lula viveram o boom das commodities na América Latina. A abundância econômica teria permitido que ambos os governos – por razões pragmáticas ou programáticas – ampliassem os seus gastos sociais (CAMPELLO; ZUCCO, 2020), o que – veremos ao final – tampouco foi realizado na mesma direção. Finalmente, tanto o governo Lula quanto o governo Fox detinham minoria parlamentar, obrigando-os a negociar suas agendas preferenciais nos Legislativos.

financeira” ou da “democratização das finanças” sustentavam que a ampliação do acesso ao crédito e a outros serviços bancários e financeiros seria benéfica aos mais pobres, às mulheres, a trabalhadores e trabalhadoras informais, entre outros grupos vulneráveis, devido a uma pletera de justificativas: desde a possibilidade de gerar emancipação financeira, com impactos sobre o bem-estar das famílias e a autoestima dos indivíduos, até a garantia de acesso a serviços essenciais de maior qualidade. É o que chamamos – nesta tese – de “plasticidade” do crédito enquanto um instrumento de ação.

No âmbito de uma literatura especializada que rapidamente se expandiu, a exclusão financeira de uma parte da população passou a ser interpretada tanto como uma consequência de sua exclusão social como uma de suas causas, dando relevância política ao problema. E, do mesmo modo como os indivíduos mais carentes estariam mais sujeitos à exclusão do universo das finanças, o mesmo problema atingiria os diferentes países de maneira também desigual, com consequências similares. Enquanto nos países do norte global cerca de 90% da população teria acesso a serviços bancários e financeiros em instituições formais e seguras, em países do sul esse percentual seria significativamente reduzido (DEMIRGUC-KUNT; KLAPPER, 2012), produzindo e reforçando desigualdades entre as nações: fato que demandaria, de igual maneira, a atenção da comunidade internacional e dos entes nacionais.

Para além das iniciativas (tanto públicas como privadas) de incentivo à inserção bancária, como as que analisamos nesta tese, a ampliação do acesso das populações aos bancos é função da própria modernização das sociedades. Melhorias na infraestrutura financeira, como a expansão das redes bancárias, a progressiva instalação de caixas eletrônicos, inclusive o estabelecimento de pontos de atendimento em áreas rurais e em comunidades de baixa renda, são parte da explicação. O próprio aumento da urbanização cumpre seu papel neste processo. O progresso tecnológico, especialmente o desenvolvimento da internet e dos dispositivos móveis – em que pese a desigualdade nas formas de acesso à internet e aos smartphones –, facilitou a promoção dos serviços bancários e tornou-os mais baratos, reduzindo as barreiras à entrada dos mais pobres ao universo financeiro. Se nos anos 2000 – conforme vimos no capítulo 02 – a abertura de uma simples conta poupança podia custar mais de um salário-mínimo no Brasil, atualmente qualquer brasileiro ou brasileira pode abrir uma conta gratuitamente por meio de um aplicativo de celular. Ainda, houve uma mudança cultural em relação ao uso dos serviços financeiros: até poucos anos atrás, algumas comunidades ou faixas etárias tinham preferência por manter seu dinheiro fora do sistema bancário – “debaixo do colchão”, na gíria popular – devido a desconfianças em relação às instituições ou a práticas tradicionais; uma mudança das mentalidades, portanto, também aparenta ter ocorrido.

Em cooperação com a Fundação Bill e Melinda Gates, o Banco Mundial realiza uma pesquisa com 140 países sobre o acesso e o uso de serviços bancários e financeiros, a qual provê dados comparáveis para a análise dos fatores de acesso e dos impactos da inclusão bancária no mundo. O chamado *Global Findex Database* já teve quatro rodadas – em 2011, 2014, 2017 e 2021 –<sup>223</sup> e seus dados indicam justamente esse progressivo alargamento da bancarização no mundo: se, em 2011, apenas 51% da população mundial maior de 15 anos tinha uma conta de qualquer natureza – individual ou conjunta, física ou digital – em um banco formal ou em outro tipo de instituição financeira formalizada, em 2021 esse número aumentou para 76%.

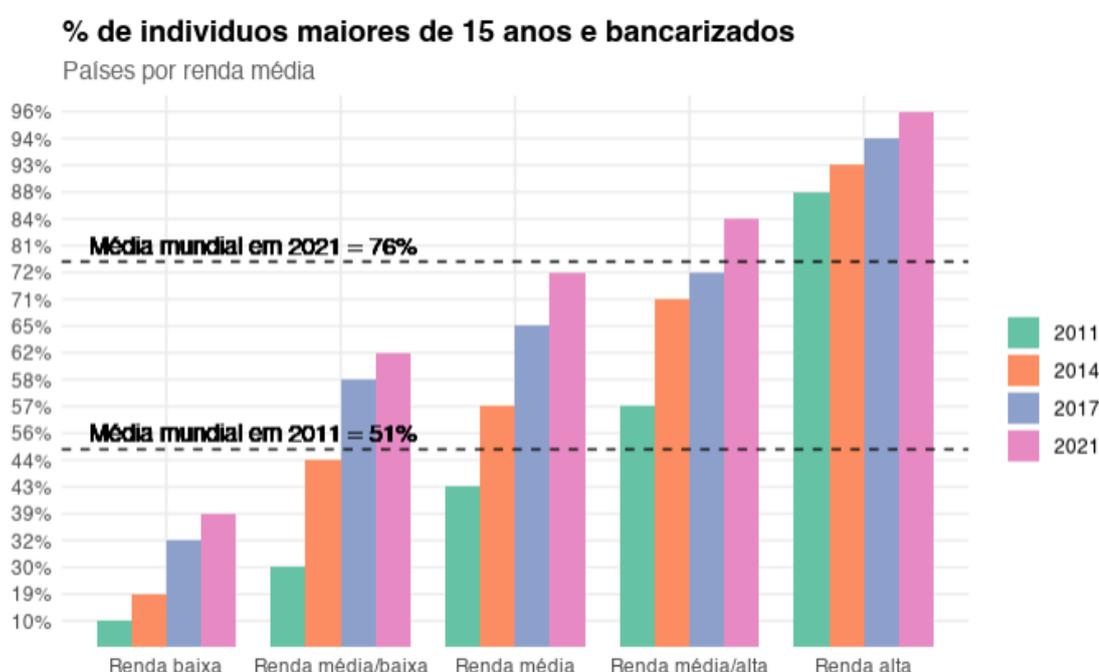


Gráfico 10: Aumento da bancarização no mundo entre 2011 e 2021. Fonte: *Global Findex Database* (Banco Mundial). (Elaboração da autora).

A chamada “bancarização” alargou-se em países de todas as faixas de renda média devido a fatores que podem ser relacionados aos incentivos governamentais e do terceiro setor, ao interesse comercial dos bancos nas populações anteriormente excluídas ou aos aludidos processos de modernização. Cada caso, portanto, deve ser detidamente analisado. A bancarização, no entanto, não ocorreu de maneira uniforme: a progressão deste alargamento acompanhou o ritmo dos países mais ricos. Países de baixa renda – como boa parte dos países da África Subsaariana, por exemplo, para onde abundam estudos sobre os impactos da inclusão

<sup>223</sup> Disponível em: < <https://databank.worldbank.org/source/global-financial-inclusion> >

bancária e financeira – tinham um nível de bancarização em 2021 (39%) mais de duas vezes inferior aos países de alta renda dez anos antes (88%) e seguem muito abaixo da média global de acesso aos bancos e às instituições financeiras (76%, segundo a última rodada da pesquisa). Em 2021, os países pobres estavam praticamente tão distantes da média global quanto em 2011.

Analisando os dados não mais pela renda média dos países, mas por região, o Sul da Ásia – berço do famoso Grameen Bank de Muhammad Yunus – e a América Latina e Caribe foram as duas porções do mundo que mais rapidamente assistiram à progressão no acesso de suas populações ao sistema bancário durante o período coberto pela pesquisa do Banco Mundial. A porcentagem de indivíduos caribenhos e latino-americanos maiores de 15 anos que possuem qualquer tipo de conta bancária em instituições financeiras formais passou de modestos 39,4% no ano de 2011 – abaixo, portanto, da média global (de 51%) – para 73,5% no ano de 2021 – nível ainda abaixo da média dos 140 países (que correspondia a 74%), embora apenas ligeiramente. Partindo destes dados, alguns autores e autoras rapidamente buscaram atribuir quedas pontuais verificadas nos índices de desigualdade e pobreza em alguns dos países da região ao alargamento da bancarização, alinhando – de tal modo – seus achados à literatura internacional florescente (POLLONI-SILVA et al., 2021).

% de indivíduos maiores de 15 anos e bancarizados - Por região

Região	2011	2014	2017	2021
Leste Asiático e Pacífico	60%	72%	73%	83%
Europa e Ásia Central	69%	78%	81%	90%
<b>América Latina e Caribe</b>	<b>39%</b>	<b>52%</b>	<b>55%</b>	<b>74%</b>
Oriente Médio e Norte da África	38%	NA	48%	53%
América do Norte	89%	94%	94%	95%
África Subsaariana	23%	34%	43%	55%
Sul da Ásia	32%	46%	69%	68%

Tabela 12: Aumento da bancarização entre 2011 e 2021 por região do mundo. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora).

Se a inclusão bancária é desigual entre as regiões do mundo e também entre os países pertencentes a diferentes faixas de renda, ela também é desigual entre os próprios países de uma mesma região, inclusive entre os países da América Latina e do Caribe, os quais apresentam níveis distintos de desenvolvimento socioeconômico. Como ocorreria entre indivíduos, aparenta haver de fato uma correlação entre aqueles países com maiores rendas *per capita* e o nível de inclusão financeira que apresentam. A partir dos dados de 2021, no entanto, uma

notável exceção salta aos olhos: a Bolívia, um país de renda média/baixa, mas que conta com bem-sucedidas experiências em microfinanças; entre elas, o famoso BancoSol, uma instituição que não adota o modelo de crédito direcionado a micro e pequenos negócios, conforme orientam as organizações internacionais, outorgando crédito popular sem qualquer direcionamento (ou seja, crédito para fins de consumo), preferencialmente a mulheres.

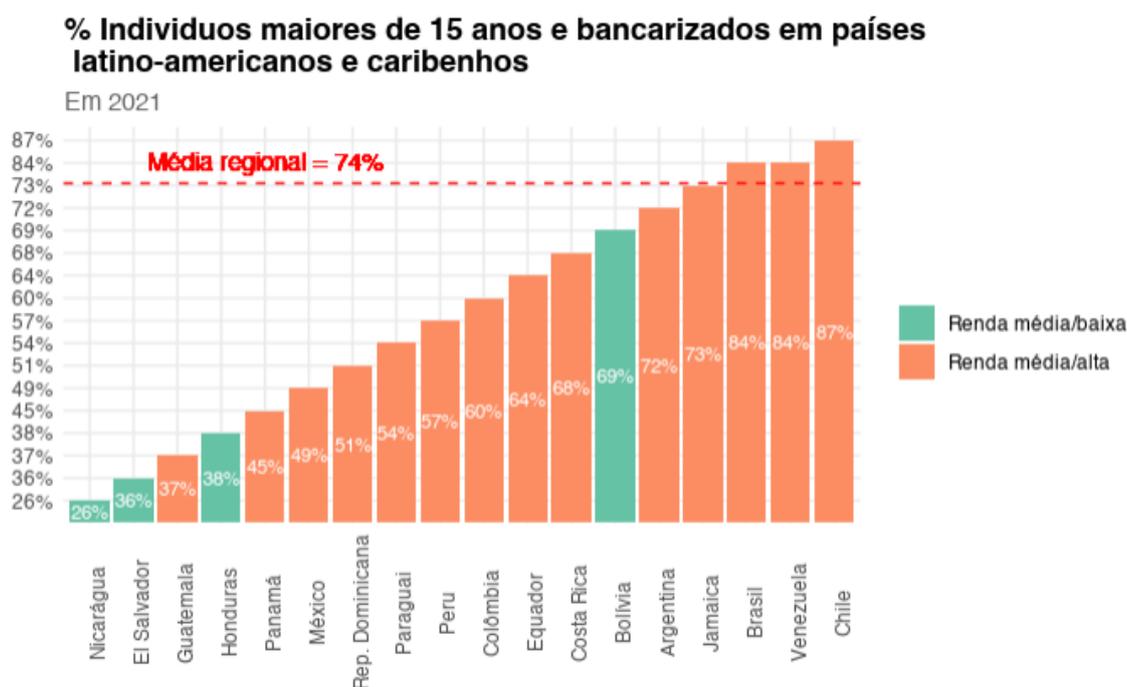


Gráfico 11: Nível de bancarização na América Latina em 2021. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). Elaboração da autora.

Panamá e México também se encontram em posições contraditórias com relação aos seus níveis de renda. O Panamá, que possui uma das maiores rendas *per capita* da região, estagnou em termos de bancarização em 2014.<sup>224</sup> Já o México, a despeito de possuir uma renda *per capita* semelhante à argentina e à costa-riquense, está bastante aquém destes dois países em termos de bancarização da sua população. Em 2021, na última rodada de dados disponibilizados pela pesquisa do Banco Mundial, mesmo dispondo da maior instituição de microfinanças do continente latino-americano – o Banco Compartamos – o número de adultos com contas bancárias em instituições formais no México era superior apenas aos seus vizinhos centro-americanos. O Brasil, por outro lado, que apresenta renda *per capita* inferior à mexicana, esteve

<sup>224</sup> Em 2014, o Panamá apresentava 44% de indivíduos maiores de 15 anos com contas bancárias em instituições formais. Em 2017 eram 46% e em 2016 o nível de bancarização reduziu para 45%.

sempre bastante acima da média de bancarização na América Latina: desde 2011, o país encontra-se em segundo ou em terceiro lugar neste ranking.<sup>225</sup>

Abaixo dos níveis continental e nacional, quando analisamos mais detidamente as informações disponíveis sobre quais indivíduos possuíam contas correntes no ano de 2021, não há qualquer surpresa na constatação de que tanto no Brasil quanto no México os mais bancarizados eram os homens, os trabalhadores e as trabalhadoras inseridos no mercado formal de trabalho e entre os 60% mais ricos das respectivas populações.<sup>226</sup> Em 2021, no entanto, o Brasil era o segundo país da América Latina e Caribe que mais havia bancarizado a sua população mais pobre, atrás apenas do Chile, ambos os países apresentando uma diferença muito pequena entre o percentual de pobres bancarizados e o percentual de ricos bancarizados. Apenas a título de esclarecimento, os 40% mais pobres aos quais se refere o Banco Mundial recebiam no Brasil em 2021 até R\$ 561 reais: ou seja, um pouco mais que a metade de um salário-mínimo à época,<sup>227</sup> segundo dados do IBGE. Ou seja, tratamos de uma população que – ao menos no Brasil – não estava inserida no mercado formal de trabalho *a priori*.

% Indivíduos maiores de 15 anos e bancarizados em países latino-americanos - Em 2021

País	40% mais pobres	60% mais ricos	Diferença %
Chile	86%	87%	1%
<b>Brasil</b>	<b>82%</b>	<b>85%</b>	<b>3%</b>
Venezuela	78%	89%	11%
Jamaica	68%	77%	9%
Argentina	65%	76%	11%
Equador	59%	68%	9%
Costa Rica	57%	76%	19%
Bolívia	56%	77%	21%
Colômbia	48%	68%	20%
Paraguai	48%	59%	11%
Peru	46%	65%	19%
Rep. Dominic.	39%	60%	21%
Guatemala	34%	39%	5%
<b>México</b>	<b>32%</b>	<b>60%</b>	<b>28%</b>
Panamá	32%	53%	21%

<sup>225</sup> Em 2011, o Brasil apresentava 56% de indivíduos maiores de 15 anos com contas bancárias em instituições formais. Em 2014 eram 68%; em 2017, 70%; em 2021, 84%.

<sup>226</sup> No caso do Brasil, onde 84% da população estava bancarizada no ano de 2021, 81% das mulheres estavam bancarizadas contra 87% dos homens; 77% dos indivíduos fora do mercado de trabalho estavam bancarizados contra 87% dos indivíduos dentro do mercado de trabalho; 82% entre os mais pobres contra 84% entre os mais ricos. No caso do México, onde 49% da população estava bancarizada no ano de 2021, 42% das mulheres estavam bancarizadas contra 56% dos homens; 33% dos indivíduos fora do mercado de trabalho estavam bancarizados contra 55% dos indivíduos dentro do mercado de trabalho; 32% entre os mais pobres contra 60% entre os mais ricos. Embora as magnitudes difiram, a estrutura socioeconômica dos bancarizados é semelhante.

<sup>227</sup> Em 2021, o salário-mínimo no Brasil era R\$ 1.100,00.

Honduras	27%	45%	18%
El Salvador	23%	44%	21%
Nicarágua	21%	29%	8%
<b>MÉDIA</b>	<b>50%</b>	<b>64%</b>	<b>14%</b>

*Tabela 13: Aumento da bancarização na América Latina contrastando pobres e ricos. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora).*

Quando dividimos as populações de cada país conforme a renda, como na Tabela 13 acima, observamos que existe uma sobreposição quase perfeita entre os países que mais bancarizaram e aqueles que mais bancarizaram a sua população mais pobre. Coerentemente, o México, que aparecia – em 2021 – como o décimo segundo colocado no ranking continental em termos de bancarização, permanecia na mesma posição no ranking de inclusão dos mais pobres no sistema bancário e financeiro, empatado com o Panamá entre os dezoito países para os quais temos dados para aquele ano. O México, no entanto, é o país que apresenta a maior distância percentual em todo continente entre os 40% mais pobres bancarizados e os 60% mais ricos bancarizados. Diversos estudos buscaram compreender por que o sistema mexicano seria tão mais excludente, com resultados – no entanto – bastante diversos (PEÑA; HOYO; TUESTA, 2014; ZAVALA, 2013; ZUBELDIA et al., 2008).

As justificativas mais comuns entre os 16% de brasileiros e brasileiras que não possuíam contas bancárias em 2021, em ordem decrescente, eram: o alto valor cobrado pelos serviços financeiros (67%), a falta de recursos suficientes (63%), o fato de alguém da família já possuir uma conta em banco (44%), a distância para acessar uma instituição bancária e financeira (33%), a falta da documentação demandada pelos bancos para abertura das contas (30%), a desconfiança com relação às instituições financeiras (25%) e motivos religiosos (14%). Ou seja, para este universo de brasileiros e brasileiras subsistia a percepção de barreiras à entrada no sistema financeiro formal: no caso, a ausência de serviços baratos, próximos ao local de trabalho ou de residência e cujas exigências em termos de garantias e de documentação fossem compatíveis com a sua realidade. Os mais pobres mexicanos são muito menos bancarizados, mas a estrutura de alegações dos 51% de mexicanos que não possuíam conta em banco para não se associarem ao sistema financeiro era semelhante: os serviços são muito caros (59%), não se tem fundos suficientes (50%), os bancos são distantes (34%) e a documentação é insuficiente (30%). Uma porção substantivamente maior de mexicanos e mexicanas, no entanto, tampouco confiava nos bancos e nas instituições financeiras em 2021 (40%).

Quando o tema é especificamente acesso ao crédito, considerado o passo seguinte ao acesso aos bancos e às instituições financeiras, informações relevantes para a documentação de nosso

problema de pesquisa podem ser extraídas dos dados disponibilizados pelo Banco Mundial. O número de brasileiros e brasileiras que declararam – em 2021 – ter tomado dinheiro emprestado de qualquer fonte e por qualquer motivo no ano anterior foi de 59%. No mesmo ano, a mesma declaração foi dada por 35% dos mexicanos e mexicanas. Quando dividimos novamente as populações entre os 40% mais pobres e os 60% mais ricos, observamos que a diferença não é expressiva: 63% dos mais ricos no Brasil tomaram empréstimo, do mesmo modo como 52% dos mais pobres; 40% dos mais ricos no México, do mesmo modo como 25% dos mais pobres. Ou seja, tanto ricos como pobres tiveram necessidade de acessar crédito nos dois países, embora pudessem variar os motivos para tanto. O mesmo cenário repetiu-se em todo o continente.

Pessoas que tomaram empréstimos (% maior 15 anos) - Em 2021

FAIXA DE RENDA	Tomou qualquer empréstimo		Tomou empréstimos em instituição financeira formal		Tomou empréstimo com amigos e família		Tomou empréstimo para fins de educação (em 2014)		Tomou empréstimo para fins de saúde (em 2014)		Tomou empréstimo para começar, operar ou expandir negócio (em 2014)	
	40% mais pobres	60% mais ricos	40% mais pobres	60% mais ricos	40% mais pobres	60% mais ricos	40% mais pobres	60% mais ricos	40% mais pobres	60% mais ricos	40% mais pobres	60% mais ricos
Argentina	52%	51%	25%	34%	32%	22%	1%	2%	2%	2%	1%	3%
Bolívia	43%	51%	16%	21%	28%	32%	16%	16%	8%	8%	8%	14%
<b>Brasil</b>	<b>52%</b>	<b>63%</b>	<b>28%</b>	<b>50%</b>	<b>24%</b>	<b>25%</b>	<b>0%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>5%</b>
Chile	41%	45%	18%	28%	22%	20%	3%	6%	4%	6%	2%	3%
Colômbia	39%	55%	9%	24%	28%	30%	7%	12%	10%	6%	8%	11%
Costa Rica	34%	41%	11%	22%	19%	21%	9%	9%	10%	9%	4%	7%
Rep. Dominic.	38%	50%	13%	28%	21%	27%	15%	15%	15%	19%	9%	13%
Equador	39%	53%	15%	29%	23%	33%	4%	4%	6%	7%	4%	6%
El Salvador	27%	32%	9%	11%	16%	17%	10%	11%	12%	13%	10%	12%
Guatemala	25%	36%	6%	14%	17%	26%	15%	15%	23%	17%	10%	8%
Honduras	29%	43%	6%	13%	19%	31%	15%	17%	22%	23%	5%	10%
Jamaica	22%	39%	5%	17%	15%	23%	11%	10%	9%	6%	8%	6%
<b>México</b>	<b>28%</b>	<b>40%</b>	<b>7%</b>	<b>22%</b>	<b>17%</b>	<b>22%</b>	<b>15%</b>	<b>22%</b>	<b>25%</b>	<b>29%</b>	<b>6%</b>	<b>12%</b>
Nicarágua	31%	43%	8%	15%	21%	26%	10%	14%	13%	17%	4%	12%
Panamá	26%	31%	6%	13%	15%	19%	14%	15%	21%	20%	9%	6%
Paraguai	27%	40%	6%	17%	20%	24%	-	-	-	-	-	-
Peru	34%	46%	16%	26%	22%	24%	8%	7%	9%	8%	5%	8%
Venezuela	40%	47%	8%	9%	32%	37%	9%	7%	12%	12%	3%	3%
<b>MÉDIA</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>	<b>12%</b>	<b>22%</b>	<b>22%</b>	<b>25%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>	<b>5%</b>	<b>8%</b>

Tabela 14: Principais motivos para a exclusão financeira na América Latina. Fonte: Global Findex Database (Banco Mundial). (Elaboração da autora).

Algumas diferenças, contudo, nos parecem cruciais. Em primeiro lugar, a fonte do empréstimo. Em todos os países latino-americanos, o percentual de indivíduos mais ricos que acessa instituições formais é superior ao de indivíduos mais pobres. Isso pode indicar entraves ao acesso dos mais vulneráveis aos empréstimos bancários, de modo que estes permanecem mais sujeitos à família, à caridade e ao “subterrâneo”: aos agiotas e emprestadores informais, conforme detalhamos em nosso segundo capítulo. O Brasil, que – em 2021 – apresentava o segundo maior percentual de pobres bancarizados, apresentava o maior volume de indivíduos pobres que tiveram acesso ao crédito formal no ano anterior em toda América Latina e Caribe. Nas duas rodadas anteriores, o Brasil havia sido superado apenas pelo Chile e – em 2017 – também pela Venezuela. Entre os 53% de brasileiros e brasileiras mais pobres que declararam terem contraído empréstimos no ano anterior, portanto, pouco menos de um terço o fizeram por meio de instituições financeiras formais: instituições regulamentadas. No México, apenas 7% entre os mais pobres o fizeram: uma porcentagem bastante abaixo da média do continente.

Igualmente relevantes são os motivos para o acesso ao crédito. No que toca estes dados, apenas temos informações relativas a 2014.<sup>228</sup> No Brasil, onde o sistema de saúde e o sistema de educação são públicos e universais, entre o extrato dos 40% mais pobres, apenas 5% declararam terem tomado empréstimos para despesas com saúde e 0% para fins de educação: este último percentual singularizando o Brasil no contexto latino-americano. No México, diferentemente, o sistema público de saúde é dividido entre um subsistema para trabalhadores e trabalhadoras do setor formal e outro para indivíduos sem seguridade social, o qual subfinanciado e de acesso voluntário a partir do pagamento de quotas familiares e da renovação anual da inscrição (LAURELL, 2011).<sup>229</sup> No extrato dos 40% mais pobres, que são majoritariamente usuários do subsistema voltado aos não-segurados, 25% dos mexicanos e mexicanas tomaram empréstimos para fins de saúde.<sup>230</sup> Quinze por cento afirmaram terem tomado para fins de educação: em ambos os casos, um percentual acima da média do continente.

---

<sup>228</sup> De qualquer modo, 2021 não teria sido um bom ano para este tipo de dado, devido ao fato de a emergência de Covid-19 poder ter aumentado o volume de gasto das famílias pobres com saúde.

<sup>229</sup> O Seguro Popular de Saúde foi lançado pelo governo de Vicente Fox em 2003, com a finalidade de facilitar o acesso popular à saúde e prevenir o empobrecimento das famílias a partir do pagamento de dívidas com os serviços de saúde privados (GARCIA-DIAZ, 2022). A adesão é voluntária a partir do pagamento de uma quota e os serviços são oferecidos em instituições próprias ou prestadores privados conveniados. Dez anos pós sua criação, 40% da população mexicana o utilizava (LÓPEZ-ARELLANO; JARILLO-SOTO, 2017). Em 2019, o Seguro Popular de Saúde foi extinto e a criação de um sistema de saúde no modelo brasileiro está ainda em discussão.

<sup>230</sup> Segundo Laurell (2011), o seguro médico ou de saúde incluído na segurança social profissional abrange cerca de 45% da população, que corresponde aos trabalhadores e trabalhadoras formais e as suas famílias.

Havendo um argumento teórico de que o acesso ao crédito pode servir enquanto uma alternativa à provisão pública ou aos serviços oferecidos pelos Estados (BICKERS; STEIN, 2000), este não parece ser o caso do Brasil, onde os mais pobres têm acessado progressivamente mais os empréstimos bancários, ainda que não para o pagamento de serviços básicos, os quais seguem sendo ofertados pelo setor público. No Brasil, em 2021, a maior parte dos brasileiros e brasileiras entre os 40% mais pobres declarou que sua maior preocupação financeira era o pagamento das despesas mensais (45%); no México, neste mesmo segmento populacional, o pagamento de despesas médicas em caso de doença grave ou de acidente (40%).

No caso de empréstimos para criação, operação ou expansão de negócios (seja em meio urbano seja em meio rural), cuja dotação era o objetivo das ONGs que vimos terem se espalhado pelo Brasil a partir dos anos 1970, assim como do projeto de crédito popular empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso e pelos governos subnacionais petistas, apenas 1% dos brasileiros e brasileiras mais pobres afirmou tê-los assumido (percentual abaixo da média latino-americana). Ao mesmo tempo, 6% entre os mexicanos e mexicanas na mesma faixa percentual de renda o afirmaram.

### **4.3 O México panista: cowboys, empresários e o crédito como negócio**

Assim como Dom Hélder Câmara fundaria, em 1959, o Banco da Previdência no Rio de Janeiro, uma instituição que – entre outras ações – organizava uma carteira de empréstimos para auxílio aos menos favorecidos, a “pré-história” da dotação de crédito de maneira organizada aos mais pobres no México também se relaciona à ação católica. Alguns anos antes do Brasil, ainda em 1951, o padre Pedro Velázquez Hernández instalou aquela que seria a primeira Caixa de poupança popular mexicana (*Caja de ahorro*), sob o nome *Caja León XIII*, inspirando-se em experiências canadenses e estadunidenses.<sup>231</sup> Na sequência de seu enorme sucesso, outras caixas populares e também cooperativas se espalharam por todo o território nacional, convertendo-se em dois dos principais instrumentos utilizados pela igreja para prestar

---

<sup>231</sup> O padre jesuíta Pedro Velázquez Hernández era então dirigente do Secretariado Social Mexicano (SSM), precursor da ação cristã no México, e tinha como objetivo dar uma resposta local à primeira encíclica social do Vaticano, publicada pelo papa Leão XIII em 1891 para abordar os novos problemas então enfrentados pelo operariado mundial. O objetivo do papa era afastar os trabalhadores da influência comunista e promover o ideal da “concordia” entre as classes. Despontavam no documento os princípios da caridade e da ajuda mútua e aconselhava-se os operários à prudência nos gastos e à prática da economia (no sentido de manutenção de reservas financeiras), estimulando a formação de caixas de ajuda ([https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_1-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_1-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)).

auxílio a largos setores sociais: tanto no campo como nas cidades (ESCONTRILLA VALDEZ, 2009).<sup>232</sup> Em 1954, já havia 20 instituições semelhantes; em 1964, eram 500 (MUCIÑO, 2015).

Ainda hoje a cultura *cajista* é muito forte no México e algumas das *cajas* se estabeleceram não por meio da igreja, mas por iniciativa das próprias comunidades. Durante muitos anos, o setor permaneceu sem qualquer regulamentação, até que – em 1991 – as *cajas* foram incluídas enquanto *Sociedades de Ahorro y Préstamo* no âmbito da *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*. Atualmente, são 154 as *cajas* autorizadas a operar no país, as quais – ao final de 2021 – atendiam a 13,2 milhões de clientes, embora o número estimado de instituições informais seja muito superior. Uma parte da explicação para o baixo patamar de bancarização no país conforme o índice do Banco Mundial, portanto, é a informalidade do setor financeiro e (como ocorre no Brasil) a ausência de dados sobre o número de clientes que utiliza os serviços deste tipo de instituição.<sup>233</sup> Um curto passeio por qualquer cidade mexicana, nas proximidades do centro ou em zonas menos favorecidas, bastaria para encontrarmos pelo menos uma destas *cajas*.



Figura 15: Caja solidária em San Luis Potosí. Fonte: Acervo pessoal.

Mantendo-se os paralelismos, a mesma história contada no segundo capítulo sobre a multiplicação das ONGs microfinanceiras voltadas a microempreendedores no Brasil durante

<sup>232</sup> Em 1954 já se celebrava o *Primer Congreso Nacional de Cajas Populares* visando organizar o setor.

<sup>233</sup> Ver: < [https://www.condusef.gob.mx/index.php/material-educativo?p=tabla\\_estatus\\_socap&ide=1](https://www.condusef.gob.mx/index.php/material-educativo?p=tabla_estatus_socap&ide=1) >.

os anos 1980 e 1990 repetiu-se paralelamente no México. E, como no caso brasileiro, o caso mexicano apresenta grande heterogeneidade de atores – os quais provenientes do setor público, do setor privado e do terceiro setor, de capital tanto nacional quanto estrangeiro. Do mesmo modo, a cobertura de operação das diversas instituições que se formaram variou: encontramos desde projetos locais, os quais são dificilmente rastreáveis, até projetos instalados a nível estadual e a nível nacional. De qualquer modo, também no México as iniciativas pioneiras estiveram associadas a redes internacionais de fomento ao microcrédito e ao empreendedorismo. Os mesmos personagens listados no segundo capítulo reapareceram em nossa pesquisa para este capítulo e não raro encontramos conexões entre instituições que foram operadas no Brasil e instituições que foram operadas no México.

Conforme já detalhamos, a primeira ONG microfinanceira de que se tem registro no Brasil foi o Projeto Uno, criado em 1973 por iniciativa da *Acción Internacional*. A experiência no nordeste brasileiro serviu de referência para a transferência do mesmo modelo de dotação de pequenos empréstimos para pequenos empreendedores informais urbanos para toda a América Latina (MATOS; MACAMBIRA; CACCIAMALI, 2014). A partir dos esforços de representantes da *Acción* foi criada, em 1979, a *Asesoría Dinámica a Microempresas* (ADMIC) na cidade de Monterrey, em Nova León, para o provimento de assessoria, capacitação e outorgamento de créditos de pequena monta a pequenas empresas familiares, a partir da mesma tecnologia aplicada no Brasil. A ADMIC existe até nossos dias, tendo estabelecido 35 escritórios em todo o México para a oferta de empréstimos direcionados à compra de matérias-primas, de mercadorias, ao pagamento de salários, além da aquisição de máquinas e equipamentos para empresários e empresárias sem acesso aos bancos comerciais tradicionais (BONFIL, 2000a). Em 1981, foi a primeira iniciativa baseada em microcrédito no México a receber fundos do BID para o financiamento de suas atividades (JAIME-CANSECO, 2006).

A partir deste aporte à ADMIC, o BID elegeu uma série de outras iniciativas de financiamento a microempresários e microempresárias mexicanas para ações de fomento. Se analisarmos apenas os anos 1980: em 1983, o BID aplicou em um fundo para pequenos produtores rurais e microempresários do estado de Michoacan; em 1984, do estado de Hidalgo; em 1985, do estado de Chihuahua; em 1988, do estado de Guanajuato; além de iniciativas instaladas em cidades específicas, as quais operadas a partir de ONGs locais (JAIME-CANSECO, 2006). Em 1985, seria criada a *Asociación Programa Compartamos*, cujo principal programa era o *Generadoras de Ingresos*, no qual se organizavam grupos de até 30 mulheres para o outorgamento de empréstimos solidários com o objetivo de fomentar suas atividades produtivas. Essas mulheres se dedicavam, em especial, ao comércio de cosméticos, à

manufatura de roupas e de pequenas costuras, à produção de doces, à produção e venda de alimentos, de flores, de artesanatos e de produtos agropecuários (BONFIL, 2000a). Por meio dessa ONG, o BID criaria fundos de empréstimo para mulheres microempresárias de Oaxaca e de Chiapas: dois estados ao sul do México que contam com os menores IDHs do país. A *Asociación Programa Compartamos* também receberia recursos do CGAP/Banco Mundial, do governo do estado de Oaxaca e de alguns empresários e grupos privados.

Em 2000, essa mesma ONG se converteria em Instituição Microfinanceira (IMF) com o objetivo acessar fundos comerciais, em movimento semelhante a muitas das ONGs brasileiras durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). E, em 2006, se converteu propriamente em banco. Um ano depois, o novo Banco Compartamos concluiu com êxito uma subscrição pública de ações junto a investidores privados. No momento de seu lançamento na bolsa de valores, os seus acionistas eram a ONG Compartamos (39%), a *Accion International* (18,1%), a Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial (10,6%), gestores bancários do Compartamos (23,7%) e alguns investidores privados mexicanos (8,5%). O preço que estes grupos pagaram pelas suas ações entre 1998 e 2000 foi 6 milhões de dólares. Em 2007, os acionistas venderam cerca de 30% de suas ações a investidores puramente comerciais e a gestores de fundos tradicionais, não necessariamente comprometidos com o desenvolvimento social, recebendo em troca 450 milhões de dólares (HAZ, 2015). Atualmente, o Compartamos é a maior microfinanceira de toda a América Latina e cobra altíssimas taxas de juros: retornaremos a ele neste capítulo.

Outros atores internacionais também se envolveriam com estas experiências no México ao longo do primeiro ciclo de expansão da atividade microfinanceira. Em 1987, a *FINCA International* – uma ONG microfinanceira estadunidense – iniciaria as suas operações no país após a implementação de um projeto piloto no Equador.<sup>234</sup> A filial mexicana da ONG com sede na Virgínia chegou a operar cem “Bancos do Povo” no país, em seis diferentes estados. Os recursos da matriz para a elaboração e implementação destas iniciativas provinham sobretudo da *U.S. Agency for International Development* (USAID) (BONFIL, 2000b). Em 1991, seria criada a *Asociación de Empresarias Mexicanas* (ADEM), filiada ao *Women’s World Bank*, do mesmo modo como o Banco da Mulher no Rio de Janeiro alguns anos antes, cujas operações estavam voltadas quase que exclusivamente a mulheres. Em 1996, iniciaria suas operações em território mexicano a *Fundación Dignidad: Apoyo al Desarrollo de la microempresa*, filiada

---

<sup>234</sup> A FINCA iniciou suas atividades justamente pela América Latina, antes de expandir-se para a África e a Ásia, criando filiais: além do México, no Equador (1994), na Guatemala (1998), no Haiti (1989), em Honduras (1989) e na Nicarágua (1992).

à *Enterprise Mentors International* (EMI), também para o outorgamento de pequenos créditos a microempresas familiares. Em 1997, a ONG microfinanceira *Construyamos* iniciaria a concessão de empréstimos no mesmo formato e para o mesmo público a partir de recursos provenientes da Fundação Ford e do Conselho Britânico (BONFIL, 2000a).<sup>235</sup>

E, como ocorreria no Brasil, o próprio Estado mexicano se envolveria na oferta direta de crédito, compensando a inoperância dos bancos comerciais tradicionais, que não se interessavam por ações de fomento social ou regional. Foram duas as experiências de maior destaque, as quais amplamente cobertas pela literatura especializada, ambas contando com o suporte dos bancos públicos mexicanos então existentes.

Ainda em 1974 seria criado o *Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores* (Fonacot): uma instituição financeira do governo mexicano cujo objetivo era subsidiar a aquisição de bens e serviços por parte dos trabalhadores e das trabalhadoras formais. A tecnologia de pagamento utilizada era o desconto em folha, ou seja: a consignação salarial. O Fonacot foi estabelecido em contexto de inflação errática, a qual ameaçava a capacidade de consumo de trabalhadores(as), assim como das camadas médias mexicanas. Foi por pressão política das operárias e operários organizados por meio do Congresso do Trabalho que as administrações do PRI se viram forçadas a forjar estratégias inovadoras para contornar os efeitos da instabilidade e acomodar os interesses da classe trabalhadora que se organizava.<sup>236</sup> Fazendo eco ao corporativismo priista, o Fonacot emergiu enquanto uma instituição tripartite, da qual participavam os sindicatos *charros* – ligados ao partido –, o setor empresarial e, ainda, o Governo Federal, para o fomento ao consumo e à indústria nacional. O presidente do Fonacot era o secretário do Trabalho e a instituição fiduciária, a Nacional Financeira: um banco público.

Em conformidade com as autoras e autores que viram nexos entre o conservadorismo político e a política creditícia, seja enquanto alternativa aos gastos públicos (Cf. BICKERS; STEIN, 2000) seja ao aumento dos salários (Cf. RAJAN, 2010), as dívidas contraídas por meio do Fonacot tinham como objetivo de fato substituir salários que perdiam poder de compra desde o fim do chamado “Milagre Mexicano”. Segundo o secretário do Trabalho à época, apoiar o Fonacot correspondia a “defender os salários quando eles são gastos, ao defender os trabalhadores como consumidores” (Apud. WALKER, 2015, p. 108). Também por meio do

---

<sup>235</sup> Para uma lista exaustiva das iniciativas microfinanceiras no México dos anos 1980 e 1990 ver: Bonfil (2000) e Bonfil (2009).

<sup>236</sup> O Fonacot foi criado em maio de 1974, por decreto do presidente Luis Echeverría Álvez (PRI), que também criou o *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (Infonavit). O projeto político echeverrista tinha como meta prioritária a recuperação da base social de apoio ao regime priista, a qual estava em acelerada deterioração, colocando em marcha todo um programa de concessões à classe dos trabalhadores em busca de seu apoio. Foi para tanto que criara, em 1971, a Comissão Nacional Tripartite (MOLINA, 1977).

programa, o Estado operava crédito em detrimento do “subterrâneo”, ou seja, do mercado creditício informal, ao subsidiar o consumo de indivíduos ainda sem acesso aos bancos tradicionais no pagamento de serviços básicos, assim como na compra de eletrodomésticos e de outros produtos-chave produzidos no México, ainda estimulando a indústria nacional. Segundo Walker (2015), apenas 6,5% das trabalhadoras e dos trabalhadores mexicanos se qualificavam para receber créditos bancários em 1979. Já a colateralização do salário, mesmo que restringindo o universo dos beneficiários e beneficiárias do programa, funcionava como a garantia de que o Fonacot seria pago: como no caso brasileiro, uma inovação financeira criada pelo próprio Estado (MOLINA, 1977; WALKER, 2015).

Poucos anos depois, em 1988, seria instituído o *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) pelo presidente Carlos Salinas de Gortari. O contexto era o mesmo: crise econômica, queda nos salários reais e redução nos gastos sociais devido aos programas de ajuste fiscal estabelecidos. O Pronasol apoiava a população rural e urbana em situação de vulnerabilidade por meio da concessão de microcréditos.<sup>237</sup> Para os produtores rurais, foram também criados os Fundos de Solidariedade para a Produção – direcionados a culturas de autoconsumo de camponeses – e os Fundos Regionais de Solidariedade – para estímulo a culturas comerciais. Os fundos e os microcréditos serviam para substituir aportes que até então eram oferecidos pelo Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) a produtores rurais de baixa renda (CAMPOS; VENEGAS, 2003).<sup>238</sup> Devido ao processo de desregulamentação financeira ocorrido entre 1982 e 1988, o Banrural havia restringido progressivamente a sua cobertura: de 800.000 mutuários do banco em 1988, passou-se para 200.000 em 1993 (TRUJILLO, 2004).<sup>239</sup>

A história dos bancos mexicanos é uma história de velozes reviravoltas, ao sabor de conjunturas econômicas e políticas rapidamente mutáveis. Em setembro de 1982, o presidente López Portillo havia anunciado a completa nacionalização dos bancos no México e o controle generalizado do câmbio para deter qualquer processo de fuga de capitais; segundo Loeza (2008), em uma decisão emblemática do presidencialismo autoritário de então. O efeito foi a catalisação de seu processo de erosão a partir da ascensão de um antiestatismo forte entre a

---

<sup>237</sup> O objetivo era apoiar a população urbana ou rural em situação de pobreza e – em especial – de extrema pobreza a partir de três eixos: bem-estar social, desenvolvimento regional e apoio à produção.

<sup>238</sup> Concomitantemente aos processos de desregulamentação econômica e financeira, os fundos anti pobreza se espalharam por toda a América Latina nos anos 1990: o Pronasol sendo o expoente no contexto mexicano e o Finsocial no contexto brasileiro

<sup>239</sup> Segundo Trujillo (2004), durante os anos 1980, o Banrural passou a concentrar-se nos produtores de baixa renda, mas com potencial produtivo. Os produtores comerciais, por outro lado foram transferidos para os bancos comerciais e o Pronasol foi criado para beneficiar os produtores de baixa renda situados em regiões de média ou alta marginalidade.

opinião pública<sup>240</sup>. Em um contexto de deterioração na balança de pagamentos e de aumento do endividamento público, López Portillo rejeitou as amarras políticas impostas ao Estado pelo poder dos banqueiros. Os empresários mexicanos – que até então preferiam não imiscuir-se com questões políticas (NUNCIO, 1986) – fecharam fileiras em “defesa da democracia”, do mesmo modo como os empresários brasileiros na década de 1980 de que falava Fernando Henrique Cardoso (1983) na abertura de nosso capítulo anterior. Naquele contexto, iniciou-se o processo de preparação de uma real alternativa política ao priismo.<sup>241</sup> A reorganização do sistema partidário debateremos na sequência, mas mesmo dentro do PRI foi-se criando uma convicção de que era necessário reduzir o papel do Estado na economia, resultando na condução dos processos liberalizantes logo na gestão seguinte (LOAEZA, 2008).

Durante um curto período, os serviços bancários e creditícios foram outorgados exclusivamente pelo Estado mexicano; o Estado então controlava a propriedade de dezoito entidades bancárias (MOBARAK; DAVILA; PARADA, 2005). Logo em 1990, no entanto, anunciou-se a reprivatização do setor bancário por Carlos Salinas de Gortari.<sup>242</sup>

As políticas neoliberais dos anos 1990, que englobaram tanto a reprivatização dos bancos como a desregulamentação financeira e a reestruturação do Banrural, estão na origem de um importante movimento contestatório que terá início em 1993.<sup>243</sup> O *El Barzón* – uma referência às narrativas revolucionárias de meeiros e peões sempre em dívida com os latifundiários, conforme a epígrafe deste capítulo – começou como um protesto de devedores rurais de pequeno e médio porte durante o governo Carlos Rivera Aceves (PRI) em Jalisco,<sup>244</sup> um dos estados mais prósperos do México, que por muitos anos havia se beneficiado de investimentos federais na agricultura, mas que assistia – naquele contexto – a um acelerado

---

<sup>240</sup> Ainda segundo Loaeza (2008), essa decisão foi motivada pela decisão de Portillo de utilizar a norma institucional para eliminar as restrições à ação presidencial impostas pelos banqueiros, fechando seus espaços na tomada de decisões e recuperando uma autonomia maior do Estado cujo ideal, jacobinista, era um dos fundamentos da Revolução Mexicana.

<sup>241</sup> Teriam ganhado impulso nos anos 1980 no México tanto o antiestatismo como as demandas de maior participação por meio do voto e da organização independente (LOAEZA, 2008).

<sup>242</sup> Não se retornava, contudo, ao cenário anterior à nacionalização, quando a operação dos bancos era uma concessão pública. Desta vez eles eram verdadeiramente privatizados (ORTIZ, 1991).

<sup>243</sup> Quando o sistema bancário nacional foi entregue ao setor privado, o controle governamental sobre os credores locais se manteve frouxo justamente para assegurar a rápida recuperação dos investimentos por parte do novo sistema bancário. Os contratos de crédito incluíam condições agressivas – mantidas pelos bancos agora privados – as quais, combinadas com a deterioração da taxa de câmbio e o volume crescente de produtos alimentícios importados dificultaram muito a vida dos agricultores (CHÁVEZ, 1998).

<sup>244</sup> Segundo Grammon (2001), esse movimento de devedores esteve constituído principalmente por pequenos agricultores que foram, durante décadas, o modelo de revolução verde no México. Indivíduos que se beneficiaram de grandes investimentos federais no período do milagre mexicano porque souberam organizar-se para canalizar a seu favor os apoios oferecidos pelo governo. Foram também partes das bases sociais mais seguras do corporativismo mexicano.

crescimento do crédito vencido.<sup>245</sup> Muito rapidamente, os protestos se espalharam por todo o país a partir de uma organização nacional de devedores bancários: integrando os camponeses aos pequenos empresários urbanos e às classes médias, especialmente aos portadores de cartões de crédito e aos devedores hipotecários, que também viam seu padrão de vida ameaçado (GRAMMON, 2001). O patamar de juros e os efeitos do acesso ao crédito, portanto, eram temáticas prementes na agenda política do país nos anos 1990 e que agregavam camadas sociais diversas, ameaçando a hegemonia do PRI.

O *El Barzón* foi essencialmente um movimento de oposição ao setor financeiro, de choque com a Associação Mexicana de Banqueiros (ABM) e com a Secretaria da Fazenda. Sua reivindicação central era a moratória das dívidas, além de sanções diante da cobrança ilegal de juros sobre juros por parte dos bancos.<sup>246</sup> Seu lema era “Devo, não nego, pago o justo”.<sup>247</sup> E não apenas o novo modelo econômico era questionado como o próprio modelo político priista: as reivindicações barzonistas corriam por fora do sistema corporativista montado pelo PRI. Em 1997, o movimento publicamente se associaria ao Partido da Revolução Democrática (PRD), que havia se descolado do PRI no final dos anos 1980 justamente para promover a defesa da tradição estatista mexicana (LOAEZA, 2008). A partir de seus programas de crédito rural, como o Pronasol e – posteriormente – o Programa de Apoios Diretos ao Campo (Procampo), o governo priista teve alguma margem de atuação e pôde dar algumas respostas às demandas dos manifestantes no campo. Nas cidades, contudo, o crédito já estava totalmente em mãos privadas (GRAMMON, 2001; REA RODRIGUEZ, 2001). Em 1996, houve ainda o projeto de criação de um *El Barzón* latino-americano, o qual reunisse devedores bancários na Argentina, no Brasil, na Bolívia e em outros países do continente que também enfrentavam processos de liberalização financeira e de reformas neoliberais do Estado. O tema do crédito e do endividamento era premente, portanto, em toda América Latina.

#### 4.3.1 O governo panista de Guanajuato: um ensaio à presidência de Vicente Fox

O Partido da Ação Nacional (PAN) foi criado na primeira metade do século XX enquanto organização de oposição ao PRI, que desde 1929 monopolizava a representação

---

<sup>245</sup> Jalisco era então uma das regiões agrícolas mais prósperas do país, além de política e culturalmente conservadora. O movimento surge em 1993 durante o governo de Carlos Rivera Aceves (PRI). A partir de 1995 e até 2013 o governo passa a ser do PAN, de forma inédita

<sup>246</sup> Prática conhecida por anatocismo, que mobilizou – à época – grande debate legislativo.

<sup>247</sup> As lideranças barzonistas também reivindicavam a criminalização da usura, políticas para a proteção dos bens familiares e a revisão dos processos de criação de instituições bancárias que estivessem fora do prazo constitucional previsto durante a reprivatização do setor.

política no México.<sup>248</sup> De caráter quase confessional, organizou-se enquanto um partido de quadros, de extração majoritariamente urbana. Orientado por uma forte vocação antiestatista, o discurso de defesa democrática servia enquanto recurso de oposição política dos panistas, ao passo que o partido se contrapunha, de um lado, ao corporativismo priista e ao que julgava ser a manipulação dos mais vulneráveis por meio de práticas clientelistas e, de outro, a uma concepção de Estado que fosse condutor da atividade econômica: por exemplo, a um Estado que desempenhasse o papel de banqueiro, como ocorreria nos anos 1980. Assim, se o PRI representou por muitos anos a continuação, por outros meios, da Revolução de 1910, o PAN foi criado enquanto plataforma para a divulgação de uma proposta de ruptura liberal. Em sua etapa fundacional, era integrado principalmente por pequenos e médios empresários, indivíduos de classe média e egressos de movimentos católicos, em especial provenientes da porção norte do México e da região do Bajío mexicano: dos estados de Jalisco – onde estalaria o movimento *El Barzón* nos anos 1990 – e de seu vizinho Guanajuato – que conta com uma das mais dinâmicas economias do país (HERNÁNDEZ, 2001).

A decisão de López Portillo de nacionalizar os bancos no México se deu em um contexto ideacional francamente desfavorável, o que ajuda a explicar a desorganização que gerou no sistema político mexicano. No plano estrutural, coincidiu com a ascensão do neoliberalismo econômico e do neoconservadorismo político-social. No âmbito nacional, por um lado, uma fração tecnocrática já se organizava dentro do PRI, sendo representada pelo presidente que sucederia López Portillo e que logo levaria a cabo importantes ações de transformação da natureza do Estado mexicano, consolidando um programa de governo baseado na lógica do mercado. A defesa da tradição estatista frente às reformas empreendidas por Miguel de la Madrid (1982-1988), incluídas a reprivatização dos bancos e a reestruturação da política social, seriam a causa – aliás – do desligamento de uma outra ala priista, a qual conformaria o PRD de Cuauhtémoc Cárdenas em 1989: a esquerda mexicana. Por outro lado, o próprio PAN sofria então um processo de atualização e de reorientação, no qual a questão doutrinária relativa ao papel que cabia à igreja no âmbito do Estado, e que havia impulsionado a criação do partido, foi relegada a um plano secundário, em um contexto de envelhecimento dos quadros da direita católica dentro do partido. Com a secularização do PAN, neste contexto, nasceria a direita mexicana moderna (HERNÁNDEZ, 2001; LOAEZA, 1999, 2008).

---

<sup>248</sup> Em um plano cosmológico, os panistas se opunham à visão de uma sociedade baseada no conflito classista e defendiam uma nação conformada por indivíduos iguais perante a lei e por grupos sociais que deveriam atuar em solidariedade mútua. O Estado, neste caso, deveria servir enquanto organizador do mundo social, sem tomar partido entre um grupo ou outro.

A nacionalização bancária, segundo Soledad Loaeza (2008), teria impulsionado o desgaste político do PRI especialmente entre as classes médias conservadoras e os pequenos e médios empresários – os quais tinham poucos vínculos econômicos e pessoais com o Estado corporativista (MIZRAHI, 1992).<sup>249</sup> Ao longo dos anos 1980, as principais entidades de representação empresarial deixariam de atuar enquanto grupos de pressão para a defesa de interesses pontuais dos seus agremiados e passariam a se comportar como organizações comprometidas com os interesses gerais de sua classe (LUNA; TIRADO, 1984). Em suas memórias, José María Basagoiti Noriega (2008), que era presidente da *Confederación Patronal de la República Mexicana* (Coparmex) em 1982, afirmou que esse processo de reorganização política classista esteve umbilicalmente relacionado à decisão nacionalizante de López Portillo. A coincidência entre as propostas originárias do PAN e os postulados neoliberais de oposição à intervenção econômica do Estado teriam convertido o partido em uma oposição política funcional no México, atraindo à sua órbita uma “nova direita” empresarial. Essa “nova” direita formada por empresários – “nova” porque não mais organizada pelo priismo – receberá a alcunha de “neopanista” e se fortalecerá enquanto a ala majoritária dentro do partido, fazendo-se cada vez mais presente em intervenções públicas contra o governo.

Nos anos 1980, portanto, o partido que nascera enquanto oposição católica abrirá suas portas a todos os descontentes com o priismo, recebendo os votos de protesto. A partir do lançamento das candidaturas destes médios empresários, uma parte dos quais haviam recém ingressado no PAN (de modo que estavam frouxamente identificados com as doutrinas originárias da sigla e com seu conteúdo católico), o partido dará início ao seu avanço eleitoral desde o nível regional, culminando em sua chegada à presidência da República Mexicana com a vitória de Vicente Fox em 2000.

Nessa acelerada marcha eleitoral, em 1989 o PAN elegeria o primeiro governador não-priista da história moderna do México na Baixa Califórnia – porção norte do país: um médio empresário nascido nos Estados Unidos.<sup>250</sup> Nos anos subsequentes, seus candidatos venceriam os candidatos priistas em diversos outros estados do Norte e do Bajío mexicano, conformando-se um “corredor azul” no centro-norte do país, em alusão à cor do partido. No Bajío especificamente, no coração do México, o primeiro governador panista será Carlos Medina

---

<sup>249</sup> Os grandes empresários e o empresariado financeiro, por outro lado, sempre foram organizados pelo PRI. Inclusive, de maneira paradoxal, os banqueiros mexicanos não foram uma oposição vocal durante a nacionalização bancária, evitando confrontos com o governo, cabendo este papel – portanto – a estes médios empresários neopanistas (MIZRAHI, 1992).

<sup>250</sup> Com 52,3% dos votos, Ernesto Ruffo Appel, um médio empresário, foi eleito governador da Baixa Califórnia em 1989, na primeira eleição de um governador que não era pertencente ao PRI.

Plascencia – que havia ingressado no PAN apenas quatro anos antes: em 1985. Plascencia tomou posse interinamente em 1991, após um processo de questionamento da lisura das eleições que haviam oposto o candidato priista oficial a Vicente Fox – no PAN desde 1988. Nas eleições subsequentes, de 1995, Fox finalmente assumirá o cargo.

Eleito presidente cinco anos após assumir como governador pela primeira vez, Vicente Fox era distinto dos presidentes priistas que o antecederam. Nascido na Fazenda São Cristóbal, no seio de uma família de imigrantes europeus, não fez seus estudos em instituições prestigiosas mexicanas e tampouco era político ou funcionário público de carreira quando ascendeu ao mais alto posto do país, fatos que lhe conferiam um certo distanciamento com relação às elites intelectuais firmadas: como ocorreria paralelamente com George Bush nos Estados Unidos e, em um sentido muito similar, com Lula no Brasil.<sup>251</sup> Quando entrevistado para esta tese, Fox comentou que as afinidades que tinha com seu contraparte brasileiro se assentavam em semelhanças de “classe”. Enquanto político, buscava uma identificação com a experiência dos mexicanos e das mexicanas do campo, em oposição às elites priistas das cidades: vestidas de camisas brancas com mangas limpas. Fox, em oposição, apresentava-se em botas de couro, *sombrero* cowboy e cintos abotoados por enormes fivelas cravejadas em “F”: ao estilo nortista.<sup>252</sup> Gostava de repetir lugares-comuns sobre o campo enquanto um espaço de homens honrados e respeitosos; o provincianismo no qual se incluía era contraponto a um Governo Federal centralizador, associado à corrupção e à ganância: finalmente, ao PRI (LOAEZA, 2010). Ainda, Fox ostentava publicamente a sua fé católica, afastando-o da tradição laica do Estado mexicano, herança da Revolução de 1910, mas aproximando-o dos cidadãos e cidadãs comuns, bem como das demandas *cristeras* dos antigos panistas.<sup>253</sup>

Em franco contraste com a retórica de “homem simples”, a Fazenda São Cristóbal é uma imponente propriedade colonial do século XVII, que serviu de palco a importantes episódios

---

<sup>251</sup> Segundo Loaeza (2010), desde os anos 1940, todos os presidentes mexicanos e uma parte significativa dos altos escalões de governo haviam se formado em instituições públicas mexicanas – ou a *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) ou o *Instituto Politécnico Nacional* (IPN) – e eram políticos profissionais ou funcionários públicos do governo federal. Vicente Fox, um empresário, estudou toda a sua vida em instituições de ensino religiosas.

<sup>252</sup> Em sua biografia no Centro Fox, consta que: “Vicente Fox Quesada nasceu no Rancho San Cristóbal, em Guanajuato, México, em 2 de julho de 1942. Lá, ele desfrutou de sua infância e juventude com os vizinhos de sua comunidade, onde reconhece que a única coisa que tornou sua vida diferente da deles foram as oportunidades que ele teve e que foram negadas a outros. Algo que marcou sua infância foi a percepção de que a pobreza, um dos males que assolam o mundo, pode ser evitada”. Disponível em: < <https://www.centrofox.org.mx/quienes-somos/#reportes> >.

<sup>253</sup> Em referências à Guerra Cristera dos anos 1920, um levante popular contra a separação entre Estado e Igreja e às leis anticlericais estabelecidas pela Constituição Mexicana de 1917. Organizações católicas fundadas neste contexto – como a Liga Nacional de Defesa da Liberdade Religiosa – estiveram na base da formação, anos depois, do PAN: um partido político católico (HERNÁNDEZ, 2001).

da Revolução Mexicana no estado de Guanajuato.<sup>254</sup> Suas salas são um museu dedicado à história de uma destas velhas famílias fazendeiras de origem espanhola e retratos de Vicente Fox com personalidades destacadas – internacionais e mexicanas – cobrem as suas paredes: o culto à sua imagem e à imagem da família Fox é onipresente.

Enquanto “neopanista”, Vicente Fox encarnava o espírito do novo empresário guanajutense; suas virtudes enquanto homem de negócios dariam a tônica de sua campanha presidencial, com o objetivo de destacar a sua competência profissional. Iniciou sua carreira na seção regional da transacional Coca-Cola e, onze anos depois, assumiria a presidência da divisão latino-americana da empresa. Saído da Coca-Cola, nos anos 1980 se dedicaria à agroindústria de exportação e à indústria calçadista em empresas familiares, por meio das quais se vinculou às entidades classistas mexicanas, entre elas a Coparmex, que já estava lotada de figuras neopanistas. Pai de quatro filhos adotivos, ainda nos anos 1980 Fox fundaria o *Patronato de la Casa Cuna “Amigo Daniel”*, destinado ao acolhimento de crianças órfãs. A partir dele, iniciaria sua participação em atividades políticas regionais.

Em sua etapa neopanista, a estratégia eleitoral do PAN consistia em selecionar candidatos populares ou carismáticos, dentre os quais se destacavam estes médios empresários locais, e lançá-los principalmente em centros urbanos (HERNÁNDEZ, 2001). Durante a nacionalização bancária, Manuel J. Clouthier, que também havia saído das fileiras da Coparmex, era o presidente do *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE) e organizou, junto a José María Basagoiti Noriega, o levante de pequenos e médios empresários contra López Portillo (NORIEGA, 2008).<sup>255</sup> Em 1988, ele era o candidato do PAN à presidência da República e, nesta onda de adesões de dirigentes empresariais ao partido, convidou Vicente Fox a integrá-lo: o empresário *cowboy* de 1,92 de altura, patrono dos órfãos guanajuatenses. No mesmo ano, Fox foi eleito deputado federal pelo III distrito do estado de Guanajuato. Três anos depois, tornou-se governador do estado com 58% dos votos. Logo em 1997, ainda enquanto governador, lançou sua candidatura à presidência mexicana, em uma ascensão meteórica dentro de um partido que crescia consistentemente desde o nível subnacional (SHIRK, 2000). Não por acaso, há, no escritório de Fox na Fazenda São Cristóbal, um pequeno busto de Manuel J. Clouthier sobre um balcão repleto de recordações, fotos e medalhas.

---

<sup>254</sup> Ver mais em: < <https://haciendasancristobal.com/historia.html> >.

<sup>255</sup> Segundo as memórias de Noriega: “Quando Manuel Clouthier e outros empresários começaram a entrar para a política, assim que deixaram suas responsabilidades como líderes empresariais, tornou-se abertamente conhecido que éramos do PAN. A comunidade empresarial começou a entender as doutrinas do PAN. O PAN era o partido político com o qual tínhamos mais pontos em comum, devido à sua ideologia e à sua estrutura descentralizada”.

A presença do PAN foi se incrementando ao longo dos anos 1990 nesta região que corresponde ao Bajío mexicano. Quando Fox foi eleito presidente, em 2000, o PAN já governava 58% da população de Guanajuato (LEVI, 2002). Em certo sentido, o sucesso de sua administração subnacional condicionou sua chegada ao palácio *Los Pinos* e também proveu o futuro presidenciável de uma “vitrine” de políticas públicas cuja proposta da campanha presidencial de 1999 era a extrapolação ao nível federal, exatamente como aconteceria com o PT brasileiro nas campanhas de Lula: por meio da publicização de um “modo petista de governar”. Mantendo-se o paralelismo, um programa regional de microcrédito – no mesmo formato das experiências implementadas pelas administrações petistas ao longo dos anos 1990 – foi uma destas marcas do foxismo a serem divulgadas pelo candidato.

A cultura *cajista* é histórica em Guanajuato: a maior cooperativa de crédito da América Latina foi criada justamente neste estado.<sup>256</sup> Como em outras partes, os pequenos empreendedores guanajuatenses tinham dificuldade de acessar financiamentos junto aos bancos comerciais tradicionais devido ao excesso de garantias e de informações demandadas, de modo que lhes restava o recurso às *cajas* (regulamentadas apenas em 1991), às instituições filantrópicas, à informalidade ou às ONGs que floresciam. Uma das ONGs que operava no estado desde os anos 1980 era a ADMIC, financiada pelo BID.

Em consonância com o sucesso das ONGs, durante o primeiro governo panista em Guanajuato, de Carlos Medina Plascencia, foi criada – já em 1992 – uma instituição pública e sem fins lucrativos voltada ao outorgamento de crédito a pequenos negócios: três anos antes – portanto – da primeira experiência subnacional brasileira com microcrédito, a PortoSol de Porto Alegre. Partindo de um aporte do governo local, o chamado Fundos Guanajuato começou suas operações contando com apenas dois escritórios, os quais organizavam as atividades de microfinanciamento para todo o estado; atualmente são seis escritórios, cujas operações se tornaram totalmente autossustentadas. A iniciativa tem como público-alvo exclusivamente empreendedores de micro e pequeno porte, mas ainda assim com algum histórico de negócios. Embora orientado para o mesmo público-alvo do microcrédito, no princípio de suas atividades, o Fundos Guanajuato não utilizava a tecnologia de crédito solidário, conforme a estabelecida no Grameen Bank: baseada em aval solidário e em agentes de crédito.<sup>257</sup>

Nesse caso, foi durante o governo subsequente, a cargo de Vicente Fox, que foi lançada uma iniciativa totalmente pioneira no México, a qual também subsiste até hoje, igualmente voltada à população empreendedora, embora inspirada no modelo de Muhammad Yunus: na

---

<sup>256</sup> *Caja Popular Mexicana*, criada em 1994 a partir da fusão de 76 cooperativas.

<sup>257</sup> Entrevista com Roberto Landeros (2023). Coordenador dos Fundos Guanajuato.

outorga de pequenos créditos a indivíduos sem qualquer histórico bancário ou creditício, preferencialmente a mulheres e especialmente em zonas rurais ou em zonas conturbadas às maiores cidades, sempre com certo grau de marginalidade, a partir das tecnologias de agentes de crédito e de aval solidário. Em 1996, Fox inaugurou a entidade *Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato*, primeiramente enquanto figura paraestatal, conforme os Fundos Guanajuato, embora voltada a empreendedores em maior grau de marginalização. Esse modelo público durou pouco mais de seis meses e teve continuidade enquanto associação civil: ou seja, enquanto entidade privada sem fins lucrativos, exatamente no modelo adotado pelo governos subnacionais petistas no Brasil. Nesta segunda etapa, a microfinanceira recebeu aportes dos governos estadual e federal, de empresários locais de Guanajuato convidados por Vicente Fox<sup>258</sup> e também de organizações internacionais: essencialmente do Banco Mundial.<sup>259</sup> Desde então, o estado de Guanajuato participa apenas enquanto conselheiro da microfinanceira; os Fundos Guanajuato também integram o seu comitê técnico.

Vicente Fox foi longamente entrevistado para esta tese. Ele nos concedeu a entrevista em sua sala na Fazenda San Cristóbal, localizada na cidade homônima de pouco menos de 4 mil habitantes, no coração do Bajío mexicano. A propriedade funciona hoje como hotel boutique, mas também comporta as instalações do Centro Fox, uma organização que promove o desenvolvimento de lideranças e a capacitação profissional junto a crianças e adolescentes do entorno, além da *Fundación Vamos México*, seu braço filantrópico, e de uma biblioteca pública presidencial, ao estilo dos ex-presidentes estadunidenses. Sua secretária pessoal nos levou para um *tour* pelos recintos da fazenda, que contavam a história da família, pelos antigos estábulos, pelos automóveis que pertenceram ao avô de Fox, pelas salas das organizações, detalhando-nos os seus programas. Muitos jovens uniformizados nos cruzaram. Dos quartos do hotel à enorme biblioteca, há inúmeras referências ao período foxista em *Los Pinos*: incontáveis presentes de líderes mundiais, cartas, estatuetas, bustos, fotos, caricaturas e publicidade eleitoral.

Vicente Fox nos encontrou no horário estritamente marcado e nos foi apresentado por sua esposa e ex-porta voz de governo. O ex-mandatário mexicano, que já foi considerado um dos políticos mais influentes do mundo, vestia camiseta e boné azuis nos quais se lia “Centro Fox”: sem as botas *cowboy* ou as fivelas cravejadas que imaginávamos, mas ainda despojado. Falou durante uma hora e meia. Em meio às respostas, contou causos e falou sobre suas alegrias e frustrações políticas; nos contou sobre sua amizade e admiração por Lula, por Fernando Henrique Cardoso e por Ricardo Lagos: Lula, em particular, visto como o demiurgo de uma

---

<sup>258</sup> Entrevista com Miguel Hidalgo (2023). Diretor geral da entidade *Santa Fe de Guanajuato*.

<sup>259</sup> Entrevista com Vicente Fox (2023).

bem-sucedida “união” entre as reivindicações socialistas e liberais; em suas palavras, entre a esquerda e a direita, inclusive por meio da operação de programas de microcrédito, que – em sua opinião – representavam ambos os polos. Quando retornou à sala, terminada a entrevista, sua secretária se disse impressionada com o tempo que Fox passou respondendo às nossas perguntas: “o tema lhe encanta”, argumentou.



Figura 16: Foto na entrada da microfinanceira Santa Fe. Acervo pessoal.

Em seu primeiro ano à frente do governo de Guanajuato, Fox havia sido convidado a participar do *State of the World Forum*: instância criada também em 1995 nos Estados Unidos para servir de rede unindo pensadores inovadores a lideranças globais. Foi nesta oportunidade que Vicente Fox conheceu Muhammad Yunus, a quem chamou a Guanajuato para divulgar sua agenda microcreditícia, que ganhava progressiva atenção mundial.<sup>260</sup> Segundo o próprio Fox, “Santa Fe é una réplica exata do pensamento de Yunus, do Grameen Bank” (FOX, 2023, 0:04:28), o qual ele próprio teria introduzido no México.

---

<sup>260</sup> Segundo Garrison (2004), desde o evento “a series of international gatherings has been organized with selected international partners. In 1996, a partnership was established with the then-Governor Vicente Fox in Guanajuato, México, to examine the fundamental trends shaping the future of Latin America. This event resulted in the establishment in Guanajuato of a Grameen-type bank” (p.221).



Figura 17: Parede com fotos na Fazenda São Cristóba. Acervo pessoal.

Como ocorreria no Brasil com a PortoSol, a experiência de Guanajuato logo se espalhou por outros estados da região do Bajío mexicano e adjacências: Águascalientes, Puebla, Michoacán, Querétaro e San Luís Potosí primeiramente.<sup>261</sup> Instituições já estabelecidas – como o Fundos Guanajuato – adotaram, na sequência, o modelo de crédito solidário proposto pela microfinanceira. Instituições privadas também buscaram acercar-se – entre eles, por exemplo, o Banco Compartamos e o Banco Azteca, aos quais retornaremos ainda neste capítulo. Para especialistas no tema, o próprio conceito de “Banco Social” emerge a partir da experiência da microfinanceira Santa Fe, criada por Fox (BONFIL, 2005). Hoje, logo na entrada de seu escritório em León (a cidade mais populosa do estado de Guanajuato), há uma foto de Vicente Fox e sua esposa rodeados por mulheres: as principais beneficiárias do modelo microcrédito instalado. Em uma das paredes da Fazenda San Cristóbal, onde há um conjunto de fotos de Fox posando com diversas personalidades, a foto central é com Yunus: convidado recorrente das convenções anuais realizadas pela entidade Santa Fe.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Entrevista com Eduardo Sojo (2022).

<sup>262</sup> Entrevista com Miguel Hidalgo (2023).



Figura 18: Folheto da Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato publicado em 1996. Fonte: Arquivos digitais da biblioteca da Universidade de Princeton.

Ainda enquanto governador, Fox participaria da primeira Cúpula do Microcrédito, realizada em Washington em 1997, no âmbito da qual se estabeleceria o objetivo mundial de dotar crédito produtivo a 100 milhões de indivíduos pobres visando ao seu autossustento até o final de 2005. Neste mesmo ano, Vicente Fox anunciou sua candidatura à presidência da República mexicana e buscaria dar sua contribuição à agenda microcreditícia global: durante a campanha, uma das propostas mais vocalizadas pelo então presidente era justamente a criação de um programa nacional de microcrédito para micro e pequenos empreendedores, para além de impulso ao chamado “Banco Social” ou “Banco Popular”. Esse plano de extrapolar a microfinanceira de Guanajuato ao nível federal, no entanto, já constava em um panfleto de 1996 (detalhado acima), que serviria para divulgar a microfinanceira *Santa Fe* à comunidade internacional um ano antes do evento em Washington:

Com essa perspectiva de que os pobres são muitos em todo nosso país e não apenas em Guanajuato, para o atual governo estadual, a visão de futuro do *Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato* vai muito além do estado. Com a clara afirmação de que é urgente erradicar a pobreza por meio dessa ferramenta financeira, está em preparação

um plano nacional, se não for o primeiro programa financeiro do México, certamente podemos concordar que é o primeiro esforço confiável a ser implementado na república mexicana. E fazer a consolidação como instituição financeira nacional (GUANAJUATO, 1996).<sup>263</sup>

Uma foto de Vicente Fox, novamente abraçado a uma mulher, consta na segunda página do panfleto. Não há menções ao PAN, nem símbolos partidários, apenas uma ode à figura do então governador. Fox era um panista por afinidades ideológicas e por conveniência política, mas não era um ativista partidário, como – por exemplo – Lula no Brasil. Quando concorreu à presidência mexicana, sua estratégia era atrair também o eleitorado que não votava programaticamente no PAN: fossem os descontentes com o PRI, fossem aqueles que simpatizavam com as esquerdas, com Cuauhtémoc Cárdenas, contra quem também concorria.<sup>264</sup> O próprio Fox argumentou, em nossa entrevista, que é o estilo pessoal do presidente o determinante de suas decisões e de suas políticas públicas. Para o ex-presidente do México, a política de crédito servia enquanto um instrumento para reduzir a pobreza por meio do auxílio aos trabalhadores e às trabalhadoras informais, permitindo a criação de novos negócios e, assim, o autossustento das famílias. Quando por nós indagado, afirmou que o alargamento do crédito em seu país não era uma política panista: era uma ideia que estava “acima das ideologias”. Segundo o ex-presidente, “Guanajuato continuou no governo federal. No governo federal em outra escala”. Vicente Fox, portanto, levou para a esfera nacional as suas próprias ideias e agendas. Segundo narrou, nenhum outro governo, nem antes e nem depois do seu, esteve tão apaixonado pela ideia do microcrédito como *ele* esteve:

Eu sempre busquei no governo um pacote completo para os pobres. Não apenas fornecer-lhes crédito. Não apenas dar-lhes educação e tecnologia para se tornassem empreendedores. Não apenas auxiliar-lhes a abrir uma empresa. E essa iniciativa foi perdida. E quando essa iniciativa se perde, aumenta o desemprego, pois o empreendedorismo, o trabalho autônomo, mesmo que esteja fora do controle fiscal, alimenta as vinte milhões de pessoas no México que saem às ruas para vender coisas: agora sem o apoio do microcrédito. E sem o apoio do governo, porque são chamados de ilegais (FOX, 2023, 00:16:02).

---

<sup>263</sup> No original: *With this perspective that the poor are many in all over our country and not only in Guanajuato, for the actual state government the vision of the future to “Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato” goes much more further from the state, with the clear statement that is urgent to eradicate poverty through this financial tool, it is on preparation a nation wide plan, if it will not be the first financial kind program in Mexico, certainly we can consent that is the first reliable effort to be implemented in the Mexican republic. And make the consolidation as national financial institution.*

<sup>264</sup> Segundo Loaeza (2010), Fox tentou transformar o pleito de 1999 em um plebiscito anti-PRI, apoiando-se em uma coalizão que fosse heterogênea e não-partidista. Para os foxistas, era a personalidade de seu líder e não o respaldo de um partido político em específico a pedra angular do capital político de Fox.

A comparação entre Brasil e México, portanto, é menos bem compreendida enquanto uma comparação entre propostas de políticas públicas que partiram de dois partidos políticos divergentes quando no poder. Antes, é melhor entendê-la como a comparação entre uma política formulada no âmbito de um partido político de esquerda cujo resultado expressava a confluência de três principais atores que *foram chamados* à mesa de negociação – cada qual munido de ideias próprias sobre o conteúdo daquela política – e uma política implementada por um presidente economicamente liberal e socialmente conservador, o qual também munido de ideias próprias e apoiado por uma coalizão de empresários. Embora não haja exatamente uma oposição entre as ideias expressas por Vicente Fox e as ideias expressas por seu partido, é por esse motivo que, mais que o partidismo, é a ideologia que está no centro desta tese.

#### *4.3.2 Foxistas e panistas chegam à Presidência da República: o crescimento da bancarização e do acesso ao crédito no México*

Uma das primeiras dificuldades em nosso exercício comparativo foi compreender os diferentes modos segundo os quais os países organizam seus sistemas bancário e financeiro e demarcar os termos que são utilizados para dar sentido ao debate sobre o acesso popular ao crédito dentro de cada ordenamento jurídico-institucional. O sistema financeiro mexicano é bastante mais intrincado que o brasileiro: existe um maior número de figuras jurídicas no México, a legislação possui muitas lacunas e não há um único órgão regulador dentro de um sistema unificado. No México, o sistema financeiro propriamente dito reúne os bancos comerciais tradicionais, os bancos de desenvolvimento,<sup>265</sup> as sociedades financeiras de objetivos limitados (SOFOLES), e as sociedades financeiras de objetivos múltiplos (SOFOMES). Ele é regulado pela Comissão Nacional Bancária e de Valores (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores* – CNBV), que está ligada à Secretaria da Fazenda e Crédito Público (ESQUIVEL, 2008). Organizacionalmente, é muito similar ao Brasil. Diferentemente das políticas de crédito específicas que foram implementadas no Brasil durante o governo Lula para atender a população mais pobre, no entanto, as políticas implementadas pelo governo Fox para o mesmo propósito apoiavam-se em um sistema apartado desta rede.

---

<sup>265</sup> O setor de banco de desenvolvimento mexicano conta atualmente com seis bancos: Bancomext, Banobras, SHF, Nafin, Banco del Bienestar e Banjército (ver: < <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd> >). Desde os anos 1980, contudo não apenas alterou-se o público-alvo para os financiamentos destes bancos, como o meio pelo qual o crédito chega aos seus destinatários. Por muito tempo se ofereceu financiamento direto ao público. Hoje, apenas o Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército) – que por suas características e sua carteira de clientes mais se assemelha a um banco comercial – o faz (MORFÍN MACIEL, 2009).

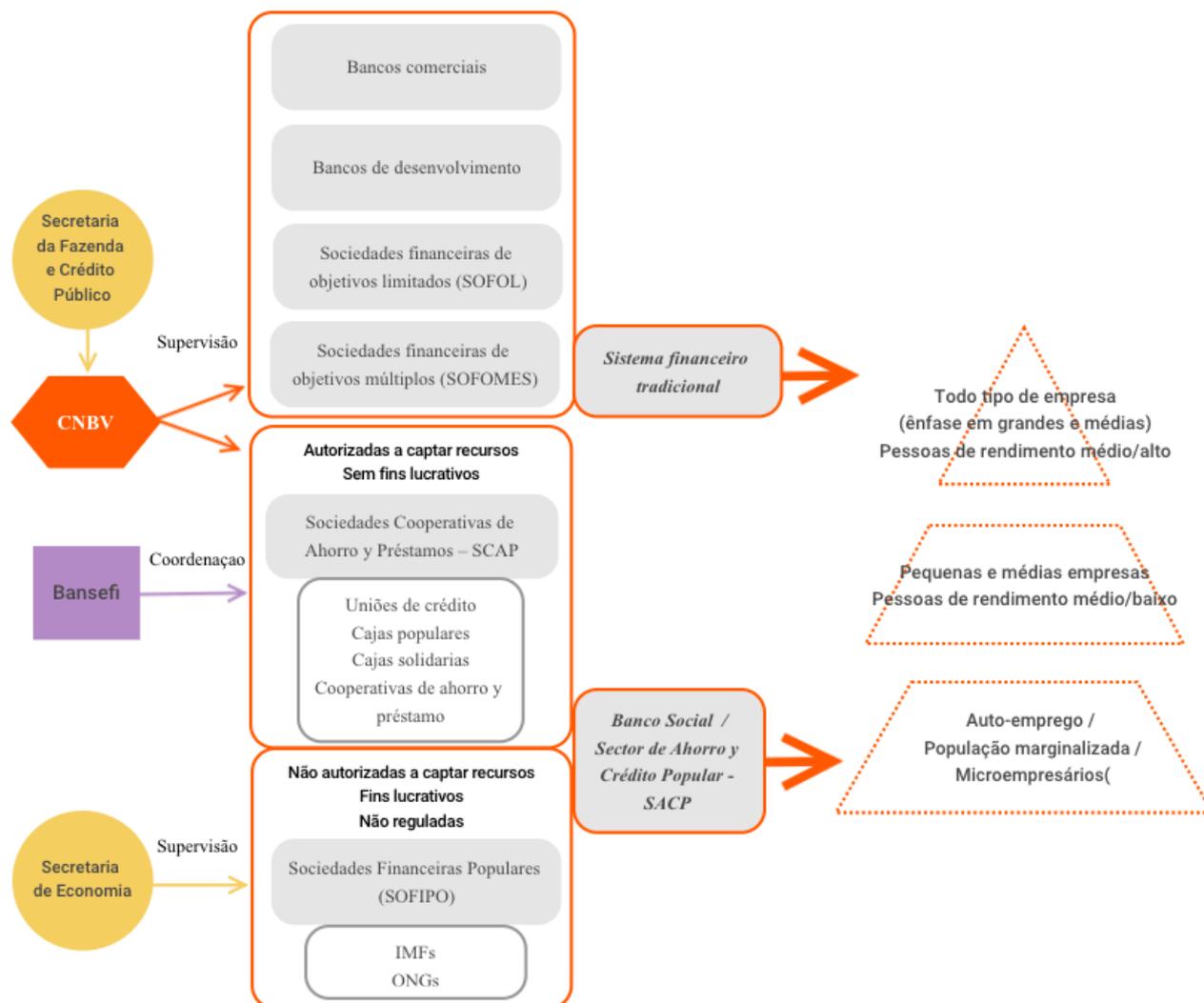


Figura 19: Sistema financeiro mexicano. (Elaboração da autora com base em Bonfil (2005) e Esquivel (2008)).

Em 2001, o México organizou o chamado Sistema de Poupança e Crédito Popular (*Sistema de Ahorro y Crédito Popular – SACP*), o qual é frequentemente descrito como “Banco Social”, “Setor Social” ou “Banco Popular” por estar direcionado à camada mais vulnerável da população. O SACP é dividido em dois subsistemas. O primeiro é um núcleo antigo no país, que corresponde às tradicionais *cajas* e às cooperativas. Elas estão reunidas sob a figura das Sociedades Cooperativas de Poupança e Empréstimos (*Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos – SCAP*), que correspondem às entidades sem fins lucrativos, as quais autorizadas a captar recursos. A supervisão cabe também à CNBV. Já o segundo subsistema agrega as chamadas Sociedades Financeiras Populares (*Sociedades Financeras Populares – SOFIPO*), as quais lucrativas e que não podem captar junto ao público, no âmbito das quais encontram-se as Instituições Microfinanceiras (IMFs) e as ONGs. Este subsistema é supervisionado pela Secretaria de Economía, mas – como ocorre no Brasil – é sub-regulado.

Organizações de *ahorro y crédito popular* - junho de 2001

Intermediário	Número de entidades	Clientes (mil)	Possibilidade de captação	Reguladas
Unões de crédito	32	19	SIM	SIM
Sociedades de <i>ahorro y préstamo</i>	11	675	SIM	SIM
Cooperativas	157	1081	SIM	NÃO
<i>Cajas solidárias</i>	210	190	NÃO	NÃO
<i>Cajas populares</i>	208	344	NÃO	NÃO
<b>TOTAL</b>	<b>618</b>	<b>2309</b>		

*Tabela 15: Tamanho do “Banco Social” no México antes das reformas de Vicente Fox. Fonte: (SOJO, 2005). (Elaboração da autora).*

No ano de 2000, contudo, quando Vicente Fox ascende à presidência da República, o chamado “Banco Social” ainda carecia de uma regulamentação específica. Estimava-se que apenas 35% dos mexicanos e mexicanas economicamente ativos tivessem acesso aos serviços financeiros oferecidos pelos bancos e instituições financeiras tradicionais. Por outro lado, 2,5 milhões de clientes (a maioria composta por populações de baixa renda e por micro e pequenos empreendedores e empreendedoras informais), os quais movimentavam 22,2 milhões de pesos em ativos, eram organizados por 618 organizações de diversas figuras jurídicas: a maioria não-regulamentada e tampouco supervisionada. Apesar de alguns ajustes legislativos implementados no início dos anos 1990, a não inclusão destas figuras no sistema financeiro formal submetia seus clientes a entidades de fachada e a toda sorte de fraudes e de abusos (SOJO, 2005). Ainda, o setor “subterrâneo”, formado por agiotas e por emprestadores ilegais, era outro flagelo, o qual comparável ao cenário brasileiro.

Quando Vicente Fox venceu as eleições presidenciais, levou ao centro do poder mexicano duas cosmologias distintas. De um lado, aquela vinculada ao liberalismo econômico, à qual aderiam as novas lideranças empresariais do PAN. A nova direita empresarial compreendeu a vitória de Fox como a oportunidade de ampliar ainda mais seus espaços de poder e sua influência sobre as decisões do Estado. Os grandes empresários, em particular, haviam dividido votos entre o candidato panista e o candidato do priismo: Francisco Labastida; os pequenos e médios empresários, no entanto, que já estavam organizados sob o PAN, deram o suporte majoritário à candidatura de Fox. Uma organização extrapartidária, ao sabor de uma liderança plebiscitária (Cf. LOAEZA, 2010), formada sobretudo por estes homens de negócios e apelidada “Amigos de Fox”, estava mobilizada desde o anúncio da candidatura, em 1997,

para elegê-lo presidente.<sup>266</sup> Por outro lado, Vicente Fox aderiu ao catolicismo conservador, que retomava a chamada Doutrina Social da Igreja – a qual inspirara a fundação das primeiras *cajas* mexicanas – em sua crítica aos excessos do capitalismo, mas sem romper com os seus fundamentos (HERNÁNDEZ, 2001). Em entrevista para esta tese, o ex-chanceler Jorge Castañeda descreveu Vicente Fox como um “liberal-humanitário”.

Apenas por derrotar eleitoralmente o PRI, Fox inscreveu seu nome na história política do México. A primeira presidência a cargo de um partido opositor em 71 anos, ainda que refletisse uma aposta na democracia e o descontentamento com as políticas neoliberais implementadas, não era a resposta que esperava, por exemplo, o movimento *El Barzón*, e tampouco representava uma descontinuidade com o modelo econômico herdado do priismo.<sup>267</sup> Uma evidência interessante, como já antecipado, é que a Secretaria da Fazenda e Crédito Público foi a única dentro do novo gabinete panista que permaneceu sob o PRI: um indicativo de que a estratégia ortodoxa de condução macroeconômica não seria modificada.<sup>268</sup> Apenas quatro dias após a vitória presidencial de Vicente Fox, os barzonitas lançaram um comunicado aberto ao país, em que celebravam o fim do regime de partido único, mas lamentavam a opção elitista da maior parte do eleitorado mexicano. Segundo Rea Rodrigues (2001), ao longo do período foxista e após sucessivos refinanciamentos promovidos pelos bancos no México, o *El Barzón* mudou de um movimento de devedores insolventes para um movimento com um programa produtivo bem delimitado, que visava reabilitar a economia do país por meio da solidariedade. Em certo sentido, esse novo programa ressoava o próprio projeto do novo presidente; a diferença é que o projeto foxista se assentava no estímulo a entidades privadas.

No México, o Plano Nacional de Desenvolvimento (*Plan Nacional de Desarrollo* – PND) é o documento publicado no início de cada sexênio presidencial e que rege o orçamento da Administração Pública Federal. No PND de Fox (2001-2006), o problema do acesso popular ao crédito era protagonista: tanto na seção sobre política econômica quanto na seção sobre política social. No documento foxista, o crédito popular era muito mais central à estratégia presidencial que nos planos de governo de Lula, revisados em nosso primeiro capítulo.

---

<sup>266</sup> Segundo Loaeza (2010), essa organização era formada por um grupo heterogêneo de assessores, que incluía amigos pessoais de Fox, cuja carreira havia se desenvolvido no mundo dos negócios, além de membros de seu governo de Guanajuato, ex-membros do PRI e também das esquerdas. Entre estes últimos, Jorge Castañeda, um ex-integrante do Partido Comunista Mexicano (PCM) e que será chanceler durante o sexênio Vicente Fox. Jorge Castañeda foi entrevistado para esta tese.

<sup>267</sup> Vicente Fox chega à presidência da República obtendo 42,5% dos votos válidos por meio da Aliança pela Mudança: coligação entre o PAN e o Partido Verde Ecologista do México. A coligação também contou com o apoio de alguns segmentos da esquerda mexicana. Sem perspectivas de vitória de Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), essas franjas defenderam o “voto útil” contra o PRI, que ocupava o poder havia 71 anos.

<sup>268</sup> De 2000 até 2006, durante todo o mandato de Vicente Fox, o secretário da fazenda e crédito público foi o priista Francisco Gil Díaz.

Em matéria econômica, o novo governo mexicano buscou detalhar sua proposta de geração de “crescimento com qualidade”: um tipo de crescimento econômico que produzisse oportunidades para o maior número de indivíduos ao disponibilizar as ferramentas necessárias para a “democratização da economia” e para a “expansão da cidadania economicamente ativa”. Essa fórmula de que apenas existiria cidadania quando se fosse “economicamente ativo” é a chave de compreensão das ideias de sua equipe. Era objetivo dos foxistas que o sistema financeiro em particular fosse o pilar do que chamavam de “círculo virtuoso de poupança, investimento e crescimento” (MÉXICO, 2001a, p. 97).

Subsistiam, contudo, desafios: os bancos comerciais, conforme vimos, não tinham interesse no segmento populacional mais carente devido ao risco que este apresentava: “baixos níveis de renda, localização geográfica em áreas de difícil acesso, falta de histórico de crédito, incapacidade de oferecer garantias” (ibid, p. 155).<sup>269</sup> Para amenizá-lo, o governo sugeria ações para o alargamento da segurança jurídica dos banqueiros, na mesma linha do projeto defendido – no Brasil – pelos autores de “A Agenda Perdida”. Ainda, o governo mexicano elencava outros imperativos: (i) a criação de um “Banco Social”, o qual – entre outras tarefas – permitisse o desenvolvimento de uma cultura de poupança no México; ademais, (ii) de novos instrumentos e instituições que outorgassem crédito a grupos marginalizados; finalmente (iii) de fontes alternativas (ou seja, fontes não-bancárias) que financiassem pequenos negócios viáveis, de modo a impulsionar “as ideias produtivas e empreendedoras dos mexicanos que desejem melhorar sua economia” (ibid, p.105)<sup>270</sup>. Por meio destas ferramentas, o governo Fox buscava assegurar a “incorporação dos marginalizados ao desenvolvimento”:

Para isso criará bancos sociais; estabelecerá programas de microfinanciamento e crédito para microempresários e trabalhadores autônomos; melhorará a infraestrutura e os serviços básicos no setor rural e nas áreas urbanas marginalizadas; promoverá a poupança popular; aumentará as oportunidades de desenvolvimento de projetos produtivos entre grupos que tradicionalmente não têm acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico (MÉXICO, 2001a, p. 75).<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> No original: *bajos niveles de ingresos, localización geográfica en zonas de difícil acceso, falta de antecedentes crediticios, imposibilidad de ofrecer garantías.*

<sup>270</sup> No original: *las ideas productivas y emprendedoras de los mexicanos que deseen mejorar su economía.*

<sup>271</sup> No original: *Los actuales esquemas para el otorgamiento de créditos de la banca comercial no son accesibles a los pequeños proyectos productivos. La banca ha mostrado poco interés en apoyar financieramente a las empresas de menor tamaño, por el riesgo que éstas representan: bajos niveles de ingresos, localización geográfica en zonas de difícil acceso, falta de antecedentes crediticios, imposibilidad de ofrecer garantías.*

Já na seção social, o documento defendia que uma política social compensatória não seria suficiente para abarcar o tamanho da questão social mexicana.<sup>272</sup> O novo governo prometia, portanto, trabalhar por intervenções “seletivas” e “temporárias”, que democratizassem o acesso à economia a partir do fomento ao “desenvolvimento próprio, sem paternalismo, de comunidades e pessoas” (ibid, p. 156). As mesmas estratégias detalhadas na seção econômica são repetidas: apoio aos pequenos empresários e empresárias e aos trabalhadores e trabalhadoras autônomas mediante assessoria e capacitação; estabelecimento de instituições financeiras que auxiliassem investimentos produtivos, facilitassem o crédito e fomentassem uma cultura de poupança; ampliação de oportunidade para projetos produtivos que beneficiassem comunidades indígenas, inclusive por meio de microfinanciamentos. A primazia da política social foxista, portanto, era o estímulo à iniciativa individual: o pobre, enquanto um empreendedor em potencial, deveria ter acesso às oportunidades que o permitissem escapar da pobreza de maneira autônoma e sustentável. Ao Estado caberia tão somente garantir que as ferramentas estivessem disponíveis: sobretudo no mercado privado.

Ainda durante o primeiro ano de seu mandato, Vicente Fox cumpriria duas de suas metas. Pouco mais de dois meses após sua posse, em 19 de fevereiro de 2001, foram divulgadas as regras para os programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas (a base de apoio foxista), os quais organizados pela Secretaria de Economia. Tais programas foram divididos entre aqueles orientados a aumentar a competitividade dos negócios com maior potencial de crescimento<sup>273</sup> e aqueles especificamente dirigidos à redução dos níveis de pobreza, incluídos no programa “Um novo enfoque para combater a pobreza”. Este último foi composto por três fundos implementados nos anos 1990, mas totalmente reformulados pela equipe de Fox, cujos apoios tinham caráter recuperável (crédito) e não-recuperável.<sup>274</sup> No primeiro caso, utilizavam a metodologia desenvolvida no Grameen Bank e implementada pela entidade *Santa Fe* para a dotação de microcréditos a “grupos solidários”: era a extrapolação, portanto, do experimento de Guanajuato que Fox anunciara em campanha e uma opção “não-bancária” de financiamento dos mais pobres. Em caráter não-recuperável, estes fundos concediam apoio às IMFs privadas

---

<sup>272</sup> O programa de transferência condicionada de renda Progres/Oportunidades foi lançado em 1997 e era altamente associado ao priismo. O PAN, contudo, não apenas manteve o programa como aumentou sua cobertura, tendo sua defesa sido essencial à eleição de Vicente Fox (SCOTT, 2009).

<sup>273</sup> Em 2001, Fox iniciou a implementação deste esquema de apoio financeiro que englobaria, já em 2005, um total de oito programas. O mais importante foi o *Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (FAMPYME), criado em 2001.

<sup>274</sup> Eram eles: (i) o *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM), que fora iniciado nos anos 1990, mas reformulado por Fox; (ii) o *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR); e o (iii) *Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad* (FONAES), os quais também implementados nos anos 1990, mas reformulados pelos foxistas (CAMPERO, 2019).

ou a outras entidades intermediárias também privadas<sup>275</sup> por meio das quais os beneficiários pudessem administrar e receber microcréditos, cumprindo as obrigações correspondentes livremente determinadas por cada entidade contratada. Por meio destes atores, se substituiu a participação direta das instituições governamentais (CAMPERO, 2019).

Apenas quatro meses depois, no dia 4 de junho de 2001, foi editada a *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (LACP), cujo objetivo era reunir todos os intermediários que já ofertassem serviços financeiros aos excluídos do sistema formal sob um marco normativo comum: enfim conformando o SACP, o famigerado “Banco Social”. A partir da LACP, com um registro junto à CNBV e uma autorização oficial, qualquer destas entidades poderia receber depósitos, operar títulos de crédito, outorgar empréstimos, expedir cartões, entre outras facilidades (MÉXICO, 2001b). O número de contas abertas no “Banco Social” saltou de 3,15 milhões em 2000 para 9,18 milhões ao final do sexênio de Fox, em um incremento de mais de 100% (SOJO, 2005). Ainda assim, como vimos na segunda seção deste capítulo, o México segue – hoje – muito abaixo da média latino-americana de bancarização. No caso das IMFs (que não podem captar junto ao público), a lei autorizou a aquisição de suas propriedades em ações.

Por meio da política pública, portanto, as IMFs privadas experimentaram um forte impulso no país e diversas entidades que já operavam com crédito aos mais pobres buscaram sua conversão às normativas do setor. Uma delas foi o Compartamos, que – conforme vimos – teve início nos anos 1990 como ONG, mas alterou seu formato de negócio, aproveitando-se dos incentivos públicos. Em poucos anos tornou-se a maior e mais lucrativa microfinanceira da América Latina (BLOOMBERG, 2007; SOEDERBERG, 2014). Entre 2000, quando migrou para o sistema financeiro, e 2005, logo antes de se converter em banco, cresceu 1.541% (LIMA, 2009b). Atualmente, o Banco Compartamos conta com 2,5 milhões de clientes, dos quais 71% são mulheres. Uma das chaves deste sucesso, contudo, são as altas taxas de juros praticadas, as quais não são reguladas: maiores de 100% ao ano para empréstimos para pessoas pobres, segundo seu site oficial.<sup>276</sup>

No caso das *cajas* e das cooperativas, ainda que a regulação fosse necessária em vista dos registros de abusos e fraudes praticados por algumas destas instituições, parte das quais até então informais, não havia na LACP quaisquer mecanismos que regulassem a forma pela qual os clientes do SACP, do “Banco Social”, ingressariam no novo mercado de crédito – por exemplo, mecanismos que limitassem a cobrança de juros e taxas ou o nível máximo de comprometimento da renda do credor com dívidas. A justificativa utilizada pelo governo era de

---

<sup>275</sup> Sejam sociedades anônimas, associações civis, uniões de crédito ou cooperativas.

<sup>276</sup> Ver: <https://www.compartamos.com.mx/compartamos>.

que a competição entre os provedores de crédito, aliada à crescente demanda dos consumidores, criaria – naturalmente – um nível ótimo de preços. Ainda, a ação pública poderia gerar “distorções”. Tampouco era objetivo do governo Fox operar diretamente quaisquer destas instituições, apenas apoiar a capitalização daquelas mais exitosas.

Finalmente, no bojo da LACP, foi criado – também em 2001 – o *Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* (BANSEFI), em substituição ao *Patronato del Ahorro Nacional* (PAHNAL), que correspondia à Caixa Econômica Federal no Brasil. Os objetivos do BANSEFI incluíam: (i) operar como banco ou caixa central das organizações atendidas na LACP (como uma espécie de banco de desenvolvimento); (ii) promover uma cultura de poupança entre a população, captando depósitos sem cobrar comissões; (iii) coordenar de maneira temporária os primeiros aporte que foram dados pelo governo federal à SACP para facilitar a transformação de suas entidades, aportes estes financiados por organizações internacionais, entre elas o Banco Mundial e o BID, entusiastas das iniciativas foxistas. As filiais das organizações que se converteram à LACP, juntamente com as filiais do BANSEFI, formaram a *Red de la Gente*, usada – entre outros fins – para distribuir recursos dos programas governamentais, como o Oportunidades e o Procampo (ESQUIVEL, 2008).

A despeito da inédita derrota presidencial do PRI, Vicente Fox contou com uma minoria parlamentar durante todo seu sexênio. Ainda assim, a LACP foi aprovada com apoio total dos priistas e dos pequenos partidos na Câmara dos Deputados: apoio unânime. A oposição veio da esquerda: do PRD. Em seu voto particular, os deputados e deputadas do partido de Cuauhtémoc Cárdenas argumentaram que a proposta era uma “reação conservadora” destinada a frustrar o cooperativismo mexicano, ao colocá-lo lado a lado a outras entidades de caráter não solidário, dando tratamento semelhante a entes distintos. Segundo estes representantes, a lei de Vicente Fox promovia o livre acesso de empresas privadas ao “Banco Social”, as quais apresentariam “vantagem competitivas” com relação às cooperativas, ao não se restringirem aos “sócios-clientes” e tampouco exigiriam compromisso ativo com a gestão da empresa; ademais, ao contrário das cooperativas, as empresas privadas não estariam orientadas por fins sociais:

Definitivamente, um mercado aberto sem salvaguardas para as cooperativas de poupança e empréstimo genuínas só pode levar ao seu declínio e eventual falência no médio e longo prazo (...) Ou as cooperativas fazem valer seus direitos como empresas sociais sem fins lucrativos, operando em igualdade de condições com regras alinhadas à sua natureza associativa, ou toda a atividade financeira é entregue a empresas do setor privado (...) A concepção de livre mercado presente na iniciativa proposta, ao ignorar as diferenças associativas existentes entre as diferentes empresas envolvidas na prestação de serviços de poupança e crédito, preocupa-se apenas em legislar a atividade econômica com critérios técnico-contábeis frios, onde não importam os sentimentos,

interesses e expectativas dos verdadeiros homens e mulheres por trás da atividade econômica (MÉXICO, 2001c, p. [s.p.]).<sup>277</sup>

Apenas 07 dos 52 deputados e deputadas do PRD votaram pela aprovação da lei. Manuel Duarte Ramírez, o deputado do PRD que escreveu o voto separado de repúdio à proposta dos foxistas, se absteve de votar, assim como a maioria da bancada, em protesto. Comparativamente ao caso brasileiro, portanto, Vicente Fox enfrentou oposição – insuficiente, mas organizada – ao seu projeto de expansão do crédito popular e dentro da arena legislativa. No Brasil, ainda que tenha havido um grupo de parlamentares petistas descontentes que se desligaram da retórica da sigla, não houve verdadeira oposição às políticas creditícias propostas por Lula dentro do Parlamento; a arena da negociação, em realidade, foi tanto o Poder Executivo como arenas informais. Argumentamos ao longo da tese que o desenho das políticas era substantivamente distinto e que, no Brasil, os trabalhadores, representados pelos sindicatos, estiveram envolvidos no processo de sua formulação, o que não ocorreu no México. Mas também demonstramos que, no âmbito do Congresso Nacional, os partidos de oposição ao governo Lula atuaram como oposição pragmática: dando seu apoio às propostas de crédito, principalmente porque havia ressonância à agenda de prefeitos e governadores que não eram petistas.

Nesse caso, existem hipóteses na literatura em Ciência Política brasileira (MELO; ANASTASIA, 2005) e na literatura internacional (FAIRFIELD; GARAY, 2017) que apontam para a maior facilidade de partidos de esquerda na situação, como o PT durante a aprovação das políticas creditícias analisadas, em adotarem políticas que estejam associadas à direita devido à sua ressonância nas agendas partidárias da oposição de direita e de centro-direita. Para além da sobreposição de atores ideologicamente divergentes no processo de formulação das políticas creditícias, a qual argumentamos no capítulo anterior ter facilitado a sua aprovação no Brasil (Cf. LINDBLOM, 1959), este segundo mecanismo também favoreceu o projeto lulista.

Mas não apenas intermediários financeiros e IMFs foram beneficiados pelas políticas de Fox. Os bancos comerciais tradicionais, que – como no Brasil – historicamente não tinham interesse em atender às necessidades de consumo das populações mais pobres, também começaram a orientar-se para este mercado na década de 2000, inclusive a partir da entrada de

---

<sup>277</sup> No original: *Definitivamente el mercado abierto y sin salvaguardas para las auténticas cooperativas de ahorro y préstamo lo único que puede acarrear a mediano o largo plazo será su declive y eventual bancarrota (...) o las cooperativas hacen valer sus derechos como empresas sociales sin fines de lucro, operando en un terreno de juego con reglas acordadas a su naturaleza asociativa, o se entrega en su totalidad la actividad financiera a las empresas del sector privado (...) la concepción del libre mercado presente en la iniciativa propuesta al pasar por alto las diferencias asociativas existentes entre las diferentes empresas que se dedican a prestar los servicios de ahorro y crédito, sólo se preocupa por legislar la actividad económica con los fríos criterios técnico-contables, donde los sentimientos, intereses y expectativas de los hombres y mujeres de carne y hueso que se hallan detrás de la actividad económica, no importan.*

diversos bancos comerciais no sistema financeiro formal por meio da autorização do Estado mexicano. O Compartamos ganhou uma licença bancária em 2006 e ainda expandiu as suas operações para o Peru e para a Guatemala, contado com o apoio financeiro do Banco Mundial e da *Accion Internacional*. Já o Banco Azteca – associado à rede de lojas Elektra – iniciou suas operações em 2002. Essa rede de lojas populares vende produtos de linha branca, cujo crediário é realizado pelo próprio banco. O mesmo grupo-proprietário também é dono da segunda maior rede de televisão mexicana, a TV Azteca, onde seus produtos são anunciados. O Banco Azteca é associado a outra rede internacional – ao *Women's World Banking* – e também expandiu suas operações para seis países da América Latina: tendo atuado até 2016 no Brasil<sup>278</sup>. Seu fundador, Ricardo Salinas, é associado ao Centro Fox (LA JORNADA, 2007).

O Banco Azteca tem como produtos microcrédito, crédito direto para consumo, cartões de crédito, inclusive empréstimo em penhor. Na foto abaixo, a loja oferece um ferro de passar roupa por \$999 pesos mexicanos, que pode ser parcelado com o crediário do Banco Azteca em 4 semanas (\$41 em juros), em 8 semanas (\$49 em juros) ou em 13 semanas (\$93 em juros). Mirando o mesmo público-alvo e também partindo de empresas varejistas, iniciaram suas operações o Banco Autofin, em 2006, e o Banco Coppel em 2007, já durante o mandato de Felipe Calderón, também do PAN. Todos estes bancos caberiam na definição de “*fringe banking*”, conforme utilizada por Jonh Caskey (1996): bancos não-convencionais utilizados especificamente por pessoas pobres e que impõem práticas exploratórias e acordos abusivos aos seus clientes, confiando no desespero e na ausência de melhores alternativas.



Figura 20: Fachada de uma loja Elektra, lado a lado a um Banco Azteca, em zona de comércio popular na Cidade do México. Fonte: Acervo pessoal.

<sup>278</sup> Em 2012, o grupo também compraria adquiriu o maior *payday lender* dos EUA, o *Advance America*.



Figura 21: Oferta de produto em uma loja Elektra, na Cidade do México. Fonte: Acervo pessoal.

E foi durante a gestão panista de Calderón, por meio de uma reforma na *Ley de Instituciones de Crédito*, que o governo mexicano criaria o produto financeiro hoje mais utilizado pela população do país: as contas-salário (*cuentas de nómina*).<sup>279</sup> Por serem receptoras dos salários de servidores públicos e dos trabalhadores formais (neste caso, quando há convenio com os empregadores), são consideradas um produto “de entrada” no sistema bancário, leia-se: um veículo para a famigerada “inclusão financeira” (VÁZQUEZ, 2013). Segundo a mais recente Pesquisa Nacional de Inclusão Financeira (ENIF) conduzida no México, as contas-salário eram os produtos de captação mais comuns entre a população no ano de 2021. Ao menos 38% das mexicanas e dos mexicanos reportaram ter ao menos uma conta com essas características em seu nome (CNBV, 2021): pouco menos que os 49% de indivíduos maiores de 15 anos que diziam ter contas bancárias neste ano no México, segundo os dados do Banco Mundial organizados em nossa segunda seção.

Um dos serviços adicionais facultados a estas contas foram *crédito de nómina*, ou seja, crédito consignado, cuja vantagem para as instituições ofertantes é que o pagamento das parcelas do empréstimo ocorre automaticamente quando o salário é pago (MÉXICO, 2007).

<sup>279</sup> Segundo o estabelecido na reforma de 2007, todas as instituições de crédito que recebessem depósitos de pessoas físicas estariam obrigadas a oferecer uma conta salário com as mesmas características das ofertadas para o público em geral, embora isenta de quaisquer taxas e comissões até um determinado montante depositado.

Esse mecanismo de aumento da segurança dos intermediários bancários estava previsto no PND de Vicente Fox. Como no Brasil, o crédito consignado mexicano não tinha qualquer limitação aos juros estabelecidos na letra da lei, embora não houvesse previsão de quaisquer convênios com os sindicatos, os quais não participaram da formulação da política.<sup>280</sup> E diferente da política estabelecida por Lula, não havia no desenho da política estabelecida por Calderón limites ao volume dos salários que poderia ser comprometido com o pagamento de parcelas do empréstimo – o que seria estabelecido pelo Banco do México apenas em 2012, limitado a 40%.

A regulamentação, portanto, não partiu do Poder Executivo, conforme ocorreu no Brasil. Em 2021, quando foi divulgada a última ENIF no México, o crédito consignado já representava 26,5% da carteira de crédito ao consumo no país: um grande sucesso comercial, portanto. Os bancos que mais o ofertavam eram os grandes bancos comerciais, que no México são privados, quando não estrangeiros: o BBVA (espanhol), o Banamex (controlado pelo Citigroup: estadunidense) e o Banorte (banco privado mexicano). Foi o banco Azteca, contudo, o que apresentou o maior crescimento em sua oferta em 2021 – 427,3% de aumento na dotação de crédito consignado em relação ao ano anterior – sendo também a instituição que cobra os maiores juros: 38,4% a.a. (BANXICO, 2021): maior que os juros médios brasileiro no crédito consignado, cujo patamar era de 19,27% a.a. no mesmo ano de 2021, conforme veremos no próximo capítulo.

Durante os governos do PAN, portanto, foram numerosos os esforços para promover um sistema financeiro “inclusivo”, exatamente no formato defendido pelas organizações internacionais: nos marcos do mercado privado, com autonomia e autossuficiência financeira. Os panistas trabalharam pela “formalização” das instituições que já ofertavam empréstimos aos mexicanos e mexicanas mais pobres, sem subsídios públicos. Os juros praticados neste mercado – onde a regulação instituída mantém-se bastante frouxa – são altos e não são controlados pelo Estado: nem diretamente por meio de legislação específica nem indiretamente por meio de bancos públicos. O setor que corresponde ao “Banco social” foi mantido – ademais – apartado do setor composto pelos bancos comerciais, a despeito de uma compreensão anterior bastante corrente de que sua inclusão no universo das microfinanças contribuiria para a bancarização popular e também para a melhora dos serviços e a redução das taxas de juros (ESQUIVEL, 2008). Para que os bancos tradicionais entrassem no mercado de crédito ao consumo dos mais pobres, criou-se o vantajoso crédito consignado, que só seria regulamentado anos depois.

---

<sup>280</sup> Para a regulação das contas de nómima pelo Banco do México, ver: < <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf> >.

#### **4.4 O crédito popular no Brasil e no México: políticas de mesma natureza em duas trajetórias distintas**

Brasil e México implementaram políticas de mesma natureza durante o mesmo período temporal, ainda que a partir de governos de orientação político-ideológica distinta. Este fenômeno poderia aparentar um paradoxo, especialmente para o governo cuja ideologia supõe-se contradizer o tipo de política implementada: no caso, o governo brasileiro, contra o qual não foram poupadas críticas quanto ao seu perfil ora “neoliberal” ora “subordinado” aos interesses do empresariado financeiro, conforme obras revisadas ao longo de toda a tese. Contudo, se o México foi um caso modelo de implementação das políticas de crédito popular segundo os parâmetros e as orientações das organizações internacionais promotoras da agenda da “inclusão financeira”, o Brasil foi um caso desviante, tanto no processo de formulação das políticas quanto em seu resultado: nos desenhos a partir dos quais se efetivou a política creditícia.

Vimos no primeiro capítulo que o CGAP/Banco Mundial recomenda a adoção de práticas para a dotação de pequenos créditos de caráter produtivo como forma de minimizar a pobreza e, no limite, as desigualdades sociais, ao possibilitar a indivíduos e famílias pobres a oportunidade de desenvolverem negócios que garantam seu desenvolvimento econômico e sua autonomia. Esses créditos, contudo, devem ser dotados a partir de instituições privadas, voltadas especificamente a essa finalidade, as quais totalmente autossuficientes em sua gestão e em seu orçamento, não dependendo – dessa forma – das doações nem de governos nem de outras entidades empresariais ou filantrópicas, tampouco estando passíveis de suas ingerências. As taxas de juros devem ser definidas comercialmente, levando-se em conta os custos necessários para acessar o público-alvo e para operar com um volume grande de empréstimos muito pequenos.<sup>281</sup> É esse tipo de entidade microfinanceira – que associa o acesso ao crédito à emancipação e à autonomização dos indivíduos – que Hudson (1996) chamou de “indústria da pobreza” e que Mader (2016) e Schwittay (2014) qualificaram como a sua “financeirização”.

Foi exatamente o modelo defendido pelo CGAP/Banco Mundial que os foxistas buscaram implementar no México no início dos anos 2000: por meio do apoio à capitalização de empresas privadas de microcrédito produtivo, especificamente voltadas para este segmento, as quais se mantiveram apartadas do sistema bancário e financeiro tradicional e de seus órgãos de controle. Ademais, se o Estado e também algumas entidades empresariais e transnacionais

---

<sup>281</sup> Fato que, por motivos de economia de escala, torna as operações mais custosas ao comparar-se com um cenário onde existem poucos empréstimos muito grandes.

realizaram aportes para apoiar o início de suas operações, estas instituições deveriam atingir a autossuficiência para manterem-se ativas, cobrando os juros necessários para financiar as suas próprias atividades. Para tanto, não havia na LACP ou em qualquer outra lei mexicana limitações aos juros praticados ou a eventuais taxas cobradas pelas microfinanceiras: conforme as recomendações das OIs. Finalmente, não era um segmento totalmente regulamentado, gozando – portanto – de ampla liberdade para determinar o modelo de negócios que adotaria.

O modelo mexicano está distante do que foi proposto no Brasil durante o primeiro mandato de Lula por meio das MPs “gêmeas” 121 e 122, embora ambos os países tenham implementado – de forma genérica – “políticas de fomento ao microcrédito”. No Brasil, foi utilizada uma figura que não existe no México desde as reformas liberalizantes dos anos 1990 – os depósitos compulsórios – para forçar instituições bancárias formais (ou seja, instituições que são reguladas) a incluir entre a sua carteira de mutuários clientes de baixa renda, dotando-os de pequenos empréstimos a taxas de juros fixadas a 2% a.m., sob a supervisão do CMN. Os recursos não aplicados em microfinanciamentos seriam recolhidos pelo Bacen, permanecendo indisponíveis e sem remuneração, uma tecnologia que estimularia a oferta do serviço, independente das margens de lucro obtidas com as operações, evitando-se a inação dos bancos. Ainda, a MP 121 criou um banco público para operar neste mesmo segmento, a partir do mesmo modelo de dotação, como garantia de que a população-alvo seria efetivamente atingida.

Outro ponto fundamental é que os microcréditos do modelo lulista não foram direcionados apenas às atividades produtivas: eles poderiam ser tomados para fins amplos, ou seja, para fins também de consumo, a depender das necessidades do mutuário ou da mutuária. Essa abordagem foi considerada uma ruptura em relação aos modelos de dotação de microcrédito até então disponíveis no país, conforme mencionado na literatura especializada (Cf. BARONE; SADER, 2008) e foi também uma inovação com relação ao debate global em microcrédito à época. Argumentamos, no capítulo anterior, que o principal objetivo do governo Lula com essa novidade era alargar o público beneficiário das políticas creditícias. De qualquer modo, este não era, definitivamente, o modelo CGAP/Banco Mundial. Nem mesmo tem-se registros da participação de OIs na proposição das políticas, contrariamente ao caso mexicano, onde diversas organizações internacionais fizeram aportes às IMFs que se estruturavam.

No que diz respeito às políticas de microcrédito implementadas no México, portanto, o governo bastou-se em emitir autorizações para a operação de instituições não-bancárias que oferecessem microfinanciamentos a partir de interesses comerciais. Essas autorizações foram concedidas sem a imposição de dispositivos regulatórios para o formato da oferta e sem estímulos específicos para que os bancos tradicionais também se voltassem ao atendimento da

população mais pobre, o que poderia alargar o universo de ofertantes e, por mecanismos de concorrência, diminuir suplementarmente os juros na modalidade (ESQUÍVEL, 2008). No Brasil, o que a política pública estabeleceu foi uma garantia de que instituições privadas formais incluíssem os serviços destinados aos mais pobres entre as suas operações, fosse ou não de seu interesse, e que o fizessem a partir de normas pré-estabelecidas pelo governo que assegurassem o benefício, mas que minimizassem as consequências potenciais do uso desses instrumentos financeiros. Ainda, a concorrência de bancos públicos deveria garantir que o serviço efetivamente chegasse até a população-alvo.

Assim, políticas de mesma natureza, as quais implementadas a partir de justificativas similares de combate à pobreza e à exclusão social, não podem ser consideradas as *mesmas* políticas: os seus desenhos são fundamentalmente distintos e são derivados do processo de formulação destas políticas em cada contexto. Os atores que estiveram envolvidos com a agenda no Brasil e que tiveram a oportunidade de participar de sua formulação no início do governo Lula não são os mesmos que foram chamados à mesa de negociação durante os governos a cargo do PAN no México, com impactos sobre o que seria – de fato – implementado. Por exemplo, o nível de sindicalização no Brasil e no México é muito semelhante, conforme atesta as informações contidas no Anexo 07; os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras – no entanto – não tiveram qualquer espaço para a proposição de suas demandas durante o governo Fox e não atuaram sobre as políticas de crédito que seriam adotadas pelos panistas. Assim, quando falarmos genericamente de “políticas creditícias”, conforme os diversos autores e autoras que mobilizam as teorias sobre neoliberalismo e financeirização para criticarem sua implementação a partir de argumentações normativas que conectam o uso do instrumento de política pública ao conteúdo substantivo dos governos ou dos atores por eles responsáveis, faz-se necessário analisarmos as suas peculiaridades antes de concluirmos sobre os seus efeitos potenciais ou sobre o caráter das entidades que as adotaram.

Já no caso do crédito consignado, ao contrário dos microcréditos, o modelo que foi proposto pelo governo Lula no Brasil conta com a mesma tecnologia de desconto salarial que seria proposto, três anos depois, pelo governo Calderón no México. Uma primeira diferença, contudo, é que – no Brasil – a dotação de crédito descontado em folha para trabalhadores e trabalhadoras do setor privado dependeria de convênios firmados entre estes, os respectivos sindicatos e os bancos. Essa norma, derivada – mais uma vez – da participação sindical na formulação da política, permitia que as entidades coletivas de classe (e não os indivíduos) pactuassem com os bancos os juros a serem cobrados. Assim, mesmo que a lei não fixasse propriamente um limite, as negociações coletivas colocavam em patamares mais similares de

força os interesses dos mutuários por menores taxas e os interesses dos banqueiros por maiores lucros: equilibrando-os. Ainda, no ano seguinte à aprovação da MP 130, quando foi autorizado pelo INSS que aposentados, aposentadas e pensionistas também contratassem crédito consignado, o órgão vinculado ao Ministério da Previdência Social efetivamente fixou os juros máximos que poderiam ser cobrados junto a esse segmento. Finalmente, a MP 130 regulava que a colateralização poderia ocorrer em até 30% dos salários líquidos, aposentadorias e outros benefícios sociais e trabalhistas, algo que teria de esperar cinco anos após a implementação da lei para ser instituído no caso mexicano – e não por força do governo.

De tal maneira, embora a modalidade consignada nos dois países tivesse as mesmas tecnologias, as quais reduziam sobremaneira o risco arcado pelas instituições financeiras, beneficiando-as, o desenho das políticas foi mais uma vez distinto. No caso do Brasil, a existência de bancos públicos que operavam diretamente a política, oferecendo concorrência, influía suplementarmente na dinâmica de redução do juro. Ademais credores e fornecedores de produtos financeiros direcionados especificamente para os menos favorecidos, como os *fringe bankings*, não existem no Brasil.<sup>282</sup> O ambiente bancário-financeiro, brasileiro, portanto, no qual confiou o governo Lula quando da implementação de seu pacote de política creditícia, era muito distinto do ambiente mexicano. O PAN, em realidade, trabalhou pela liberalização da operação destes bancos não-convencionais voltado ao segmento dos mais pobres.

#### Diferenças entre as políticas de crédito popular

México sob o PAN	Brasil sob o PT
Processo de formulação	
Participação de organizações internacionais nos processos de formulação e de implementação das políticas creditícias	Participação de sindicatos nos processos de formulação e de implementação das políticas creditícias
Desenho da políticas públicas	
Sem limites à cobrança de juros e taxas estabelecidos em lei pelo governo	Mecanismos de limitação diretos (MP 121 e 122) e indiretos (MP 13) aos juros e taxas estabelecidos em lei pelo governo
Sem limites ao endividamento estabelecidos em lei pelo governo	Limites ao endividamento estabelecidos em lei pelo governo

<sup>282</sup> No Brasil – por exemplo – o serviço de penhor – que é muito utilizado nos Estados Unidos por mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica (SOEDERBERG, 2014) – é ofertado exclusivamente pela Caixa Econômica Federal e o crédito consignado, apenas por instituições regulamentadas

Recurso a instituições não reguladas	Recurso a instituições formais e reguladas
Fomento a instituições privadas, muitas de caráter predatório	Fomento a instituições públicas e privadas, em arranjo
Fomento a instituições especificamente direcionadas ao microcrédito	Fomento a instituições bancárias múltiplas
Microcrédito produtivo	Microcrédito sem destinação específica
Tecnologias que denotam confiança do governo na suficiência do interesse comercial dos bancos em ofertar crédito	Tecnologias que denotam interesse do governo em que o crédito seja ofertado independente do interesse comercial dos bancos
Implementação	
Paralela a um período de estagnação salarial	Paralela a uma trajetória de aumento dos salários-mínimos

*Tabela 16: Resumo das diferenças entre as políticas de acesso popular ao crédito no Brasil e no México. (Elaboração da autora).*

Também distinto foi o momento de implementação e o arranjo de políticas públicas dentro do qual as políticas creditícias estiveram incluídas. Existe uma hipótese recorrente na literatura que considera que o crédito funciona como um alargamento relativo dos salários em substituição ao seu alargamento absoluto (RAJAN, 2010). No Brasil, as políticas de crédito ao consumo popular foram implementadas dois anos antes da política de aumentos reais dos salários, fato apontado como uma contradição por alguns intérpretes do período (CARVALHO; RUGITSKY, 2015). No México, por outro lado, os salários permaneceram estagnados durante todo o período em que o PAN esteve na presidência da República – entre 2000-2006 com Vicente Fox e entre 2006-2012 com Felipe Calderón –, tendo que aguardar até a metade do mandato subsequente de Enrique Peña Nieto (PRI) para assistir a uma mudança em sua trajetória, alcançando apenas no ano de 2020 o patamar brasileiro de 2003. O fato de que, em uma economia capitalista, é a insuficiência dos rendimentos provenientes do trabalho da maior parte dos trabalhadores e das trabalhadoras, a qual não é empreendedora, que a impede de viver com maior qualidade é contornado pelo debate tradicional sobre inclusão financeira, que prefere um discurso sobre a suposta igualdade, liberdade e democratização promovidas – por si só – pelo sistema bancário e financeiro (SOEDERBERG, 2014).

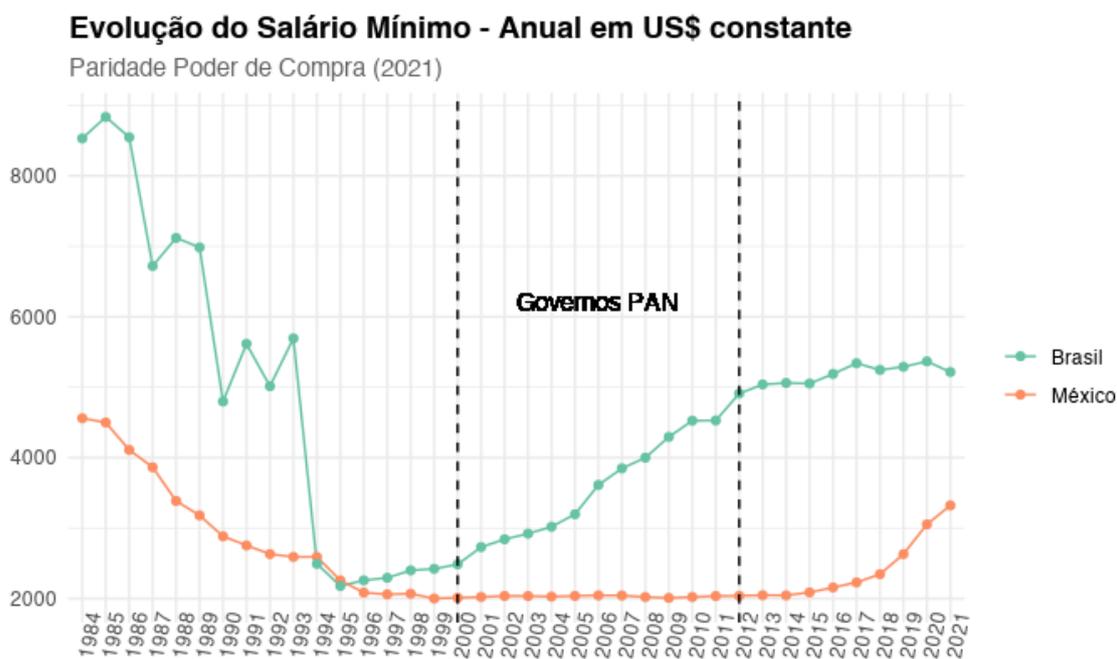


Gráfico 12: Evolução dos salários no Brasil e no México. Fonte: OCDE Data. (Elaboração da autora).

Do mesmo modo, existe outra hipótese recorrente que argumenta que o crédito substituiria os serviços prestados pelo Estado (BICKERS; STEIN, 2000) ou simplesmente os gastos sociais (STREECK, 2018). Uma vez mais o Brasil não corrobora essa interpretação. Especificamente ao longo do primeiro governo Lula – entre 2003 e 2006, quando o arranjo creditício foi implementado – os gastos com seguridade social aumentaram de 9,8% do PIB para 10,9%, segundo dados da Cepal indicados no Gráfico 13. Desde meados dos anos 1990, os gastos com seguridade social brasileiros já eram os mais altos da América Latina e seguiram em trajetória ascendente durante todas as administrações petistas. Já os gastos com saúde e educação mantiveram-se no mesmo patamar neste primeiro mandato de Lula, tendo ambos iniciado uma trajetória ascendente a partir do seu segundo mandato.

O México também não se adequa à hipótese da substituição dos gastos sociais por crédito popular, ainda que – como vimos na segunda seção deste capítulo –, entre os 40% mais pobres do país, 25% tenham declarado ter tomado empréstimos para fins de saúde e 15%, para fins de educação em 2020. Quando perguntamos a Vicente Fox – durante nossa entrevista na fazenda de sua família – qual havia sido a contribuição social de sua presidência, o ex-mandatário nos respondeu que foram as suas políticas creditícias; o seguro popular de saúde que implementou; e seus investimentos em educação, principalmente em educação técnica: “o que eu dou à pessoa para que ela tenha sucesso? Tenho que lhe dar saúde, educação e dinheiro.

Com isso, qualquer ser humano vai se mover” (FOX, 2023, 1:00:32).<sup>283</sup> O discurso, portanto, que relacionava as três políticas, era de promoção da autonomia dos indivíduos, exatamente nos moldes do discurso que acompanha a agenda da “inclusão financeira” e da “democratização das finanças” celebrada por acadêmicos e por organizações internacionais mundo afora.

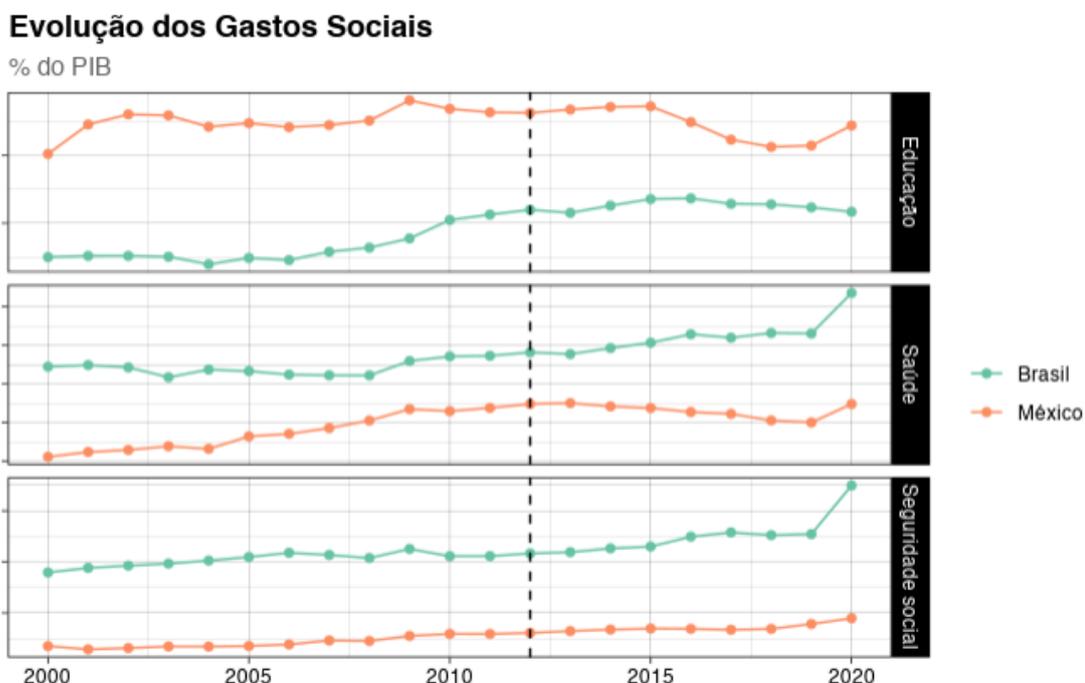


Gráfico 13: Evolução dos gastos sociais no Brasil e no México. Fonte: Cepal (Elaboração da autora).

Os gastos em seguridade social no México enquanto proporção do PIB nacional são bastante inferiores aos brasileiros, do mesmo modo como são inferiores aos gastos de países de renda *per capita* similar à mexicana: como Argentina, Chile, Uruguai ou Venezuela. Ainda assim, foram aumentados sob o PAN. Durante o sexênio de Fox, os gastos com seguridade social cresceram levemente: de 1,8% do PIB em 2000 para 1,9% em 2006. Os gastos com saúde passaram de meros 0,6% em 2000 para 0,9% em 2006 e seguiriam em trajetória ascendente até o final dos governos panistas. Já os gastos em educação já eram bastante superiores aos brasileiros e encontram-se no mesmo patamar dos gastos no Chile. Entre 2000 e 2006, passaram de 3% para 3,4% do PIB mexicano, puxados pela educação primária.

## Em resumo

<sup>283</sup> No original: *Qué le doy a la persona para qué sea exitosa? Le tengo que dar salud, le tengo que dar educación y le tengo que dar dinero. Con eso, cualquier ser humano se va a mover.*

- O tamanho das economias, o nível de desigualdade social e o grau de informalidade do mercado de trabalho são três parâmetros socioeconômicos que importam para a compreensão da política creditícia e que são semelhantes nos casos do Brasil e do México. Estes dois países são também os dois melhores representantes do modelo de Estado desenvolvimentista latino-americano, tendo ambos passado por processos paralelos de liberalização financeira nos anos 1990, os quais tinham por motivações desfazer este tipo de ente estatal interventor. Ainda assim, o grau de liberalização diferiu: ao contrário do México, o Brasil constitucionalizou um teto aos juros (mesmo que não o tenha regulamentado) e manteve a figura dos depósitos compulsórios, que posteriormente serão utilizados para direcionar microcrédito popular. O Brasil também tem grandes bancos públicos, ao passo que o México possui um sistema bancário majoritariamente privado e estrangeiro. Finalmente, ambos os países elegeram governos de oposição nos anos 2000, entre outros motivos, em vista do cansaço com as políticas neoliberais implementadas pelos antecessores. Tais governos, contudo, tinham direções político-ideológicas opostas: à direita no México e à esquerda no Brasil.
- Entre 2011 e 2021, o Sul da Ásia e a América Latina e Caribe foram as duas regiões que mais bancarizaram as suas populações. Essa inclusão financeira, no entanto, se apresentou desigual: na América Latina e Caribe, países de maior renda apresentam maior nível de inclusão que países de menor renda. O México, no entanto, está abaixo do nível esperado de bancarização *vis-a-vis* sua renda *per capita*. Em geral, o México se apresenta um país pouco bancarizado, especialmente em relação à sua população mais pobre, apresentando a maior distância percentual de todo o continente entre a proporção de indivíduos entre os 40% mais pobres que acessam os bancos e a proporção de indivíduos entre os 60% mais ricos que o fazem. E os motivos pelos quais os mais pobres acessam o crédito no México também diferem dos motivos declarados pelos mais pobres no Brasil. Em 2014, 0% entre os mais pobres brasileiros declarou ter tomado empréstimos para fins de educação, enquanto 15% dos mais pobres mexicanos o fizeram; ao mesmo tempo, para fins de saúde, 3% dos mais pobres brasileiros tomaram empréstimos e 25% dos mais pobres mexicanos.
- Exatamente como ocorreu no Brasil, a pré-história do microcrédito no México relaciona-se à ação católica, tendo tido início nos anos 1950, e passa pela multiplicação de ONGs microfinanceiras ao longo dos anos 1980 e 1990. As primeiras ONGs que operaram no México tinham também relação com redes internacionais: os mesmos atores internacionais que detalhamos para o caso brasileiro reaparecem na história das

microfinanças mexicanas. E como no Brasil, o Estado também se envolveria em ações de fomento social e regional a partir dos anos 1980 por meio da dotação de pequenos créditos. O Fonacot (para consumo) e o Pronasol (crédito produtivo) são as duas experiências emblemáticas do corporativismo mexicano.

- O PAN foi criado em 1939 enquanto um partido de oposição ao PRI. Ao longo dos anos 1980, emergirá o “neopanismo” como a corrente majoritária dentro do partido, a qual formada principalmente pelos pequenos e médios empresários que não eram organizados pelo Estado corporativo priista. Os neopanistas estavam frouxamente identificados com o seu partido, mas é a partir de suas vitórias que se inicia uma rápida ascensão eleitoral do PAN desde o nível subnacional até culminar na vitória presidencial de Vicente Fox em 2000. Fox é um médio empresário que foi eleito governador do estado de Guanajuato em 1995. Enquanto governador, fundou a pioneira entidade microfinanceira *Santa Fe*, uma réplica exata do Grameen Bank no México, que oferecia pequenos créditos produtivos a pequenos empreendedores no campo e na cidade, preferencialmente a mulheres de baixa renda. Quando se lança à presidência da República, uma das principais propostas de Fox é justamente a extrapolação das operações de microfinanças desde a experiência do estado de Guanajuato até o nível nacional. No México, a pauta microfinanceira não era uma pauta diretamente associada ao PAN, embora se encaixasse bem ao programa liberalizante do partido. É mais bem compreendida como uma pauta pessoal de Fox, associada à sua própria figura.
- Quando venceu as eleições presidenciais, Fox implementou uma política de dotação de microcréditos produtivos para pequenos e médios empresários e empresárias e institucionalizou o chamado “Banco Social” no México por meio da LACP. No que se refere à LACP, sofreu oposição da esquerda organizada sob o PRD. As políticas creditícias foxistas seguiram à risca o modelo defendido pelas organizações internacionais. Fox e Calderón também concederam autorização para a operação de diversos novos bancos, os quais também voltados ao segmento popular. Finalmente, Felipe Calderón, que segue Fox na presidência mexicana e também pertence ao PAN, foi o responsável pela criação das contas-salário e do crédito consignado no México.
- O desenho adotado pelas políticas de microcrédito e pelas políticas do crédito consignado são substancialmente distintas no Brasil e no México e, em grande parte, suas diferenças derivam de quais atores estiveram envolvidos no seu processo de formulação. Os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras que influíram na formulação da agenda no Brasil (porque convidados para sentar-se à mesa pelo governo Lula) não

estiveram envolvidos com a mesma agenda no caso do México (implementada durante um governo de direita sustentado por médios empresários). O governo panista, por outro lado, contou com o apoio de organizações internacionais, especialmente do Banco Mundial, que já acompanhava as políticas creditícias de Fox desde que ele fora governador de Guanajuato. Devido às diferenças nos desenhos destas políticas nos dois países, dificilmente poderíamos considerá-las as *mesmas* políticas, embora recebam no Brasil e no México a mesma alcunha de “políticas de crédito popular”, “políticas de inclusão financeira”, “políticas de democratização das finanças” e afins. Essas diferenças devem ser observadas pelos intérpretes para a melhor compreensão do conteúdo substantivo e dos efeitos esperados destas políticas creditícias.

## **CAPÍTULO 05: AFINAL, PODEM POLÍTICAS CREDITÍCIAS SEREM POLÍTICAS SOCIAIS?**

*Al fin y al cabo, somos lo que hacemos para cambiar lo que somos. La identidad no es una pieza de museo, quietecita en la vitrina, sino la siempre asombrosa síntesis de las contradicciones nuestras de cada día.*

Eduardo Galeano, El Libro de los Abrazos

Este é o capítulo de fechamento da tese de doutorado. Nele, tentaremos consolidar e concatenar algumas das conclusões parciais dos capítulos anteriores, sendo dois os nossos objetivos principais, cada qual objeto de uma seção específica. Na primeira seção, retomaremos o diálogo estabelecido no primeiro capítulo com os críticos das políticas creditícias implementadas durante o primeiro governo Lula, buscando responder se essas políticas podem ser categorizadas enquanto *políticas sociais*. Argumentaremos que, no caso específico do Brasil, em decorrência de alguns dos atores que se envolveram na formulação da agenda creditícia, tratamos de políticas que – entre outros objetivos – buscaram tanto a “socialização” da esfera da economia, como a contenção dos riscos cotidianos dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras, na medida do projeto histórico petista de inclusão econômica e de criação de um mercado consumidor de massa no país. As políticas de crédito implementadas em 2003, contudo, foram políticas sociais de horizontes bastante limitados, de caráter não-emancipador e cujo estabelecimento engendrou ganhos, mas também contradições políticas ao PT. Já na segunda seção, vamos recorrer a dados do Banco Central para analisarmos a evolução das políticas do crédito consignado e dos microfinanciamentos. Em um primeiro plano, vamos evidenciar *se houve* e, em caso afirmativo, *quais foram* os benefícios da introdução destas políticas para os seus tomadores e tomadoras e também para os bancos e instituições financeiras. Ainda, buscaremos compreender se os resultados das políticas foram condizentes com os objetivos de seus principais propositores, conforme o estabelecido no capítulo 03.

### **5.1 O crédito no espelho: pode ser a política creditícia uma política social?**

Favorecimento ao capital financeiro, manipulação das camadas mais vulneráveis, estímulo ao endividamento dos trabalhadores e das trabalhadoras, alienação e despolitização das massas e estelionato eleitoral. Todas essas acusações foram levantadas contra o primeiro governo Lula em decorrência da implementação do arranjo de políticas creditícias de que tratou

esta tese. Conforme detalhado, essas críticas emergiam à medida que diversas interpretações do período foram sendo examinadas, bem como das análises das transcrições dos discursos de parlamentares da base petista. Além disso, durante a análise documental, também ficaram evidentes nas manifestações de alguns líderes sindicais associados à CUT. As críticas, portanto, atravessaram círculos – às vezes concêntricos – de representantes sindicais, representantes políticos e intelectuais, revelando-se por diversas vias à opinião pública nacional. O ex-torneiro mecânico, afinal, teria traído os seus princípios, a ética de seu partido e a confiança daqueles que nele depositaram o seu voto no intuito de ver implementada a “verdadeira” agenda petista. Esta, argumentavam, não era a agenda do neoliberalismo, não era a agenda do aprofundamento do processo de financeirização econômica, nem era a agenda do Banco Mundial para o Brasil. As críticas eram contundentes e provinham dos progressistas: o alargamento do crédito popular, a “inclusão financeira,” a “democratização das finanças” eram propostas desconcertantes quando saídas da caneta de um líder das esquerdas. Mas por que exatamente a ojeriza?

Uma série de ações tomadas logo no início do primeiro governo Lula contrariaram as expectativas de sua base de apoio e as diferentes interpretações quanto ao significado dos movimentos do recém-eleito presidente da República delinearam os dois polos matriciais do debate sobre o lulismo no país. Conforme revisamos no primeiro capítulo da tese, o polo “da esperança” demandava cautela aos críticos, pois haveria um espaço temporal necessário entre a posse de um governo, sua tomada de consciência quanto aos instrumentos e as capacidades do Estado, a afirmação dos parâmetros de sua relação com os agentes privados e – enfim – o estabelecimento das condições para a governabilidade. Ainda assim, o relacionamento do governo Lula especificamente com o empresariado financeiro poderia ser um entrave ao seu sucesso (GUIMARÃES, 2004). De um outro lado, para o polo “da frustração”, logo no primeiro semestre de 2003 o governo já havia capitulado frente aos interesses do empresariado financeiro: agindo em seu nome e em seu benefício, ao arrepio da história do partido.

Reelaborando anos depois a tese do “PT neoliberal”, Lavinás (2017) argumentou que a agenda da “inclusão financeira” promovida durante os governos petistas tinha como propósito *deliberado* fundir a política social aos imperativos da financeirização econômica. Prova deste projeto, em vez de optar pela promoção e pela ampliação de bens e serviços cuja oferta fosse baseada em direitos e prerrogativas, o governo Lula teria decidido pela implementação de políticas sociais em formato monetizado, ao revés daquelas.<sup>284</sup> Essas políticas teriam tido um papel importante no aumento do consumo interno brasileiro, segundo a autora.

---

<sup>284</sup> Segundo a autora, dois terços dos gastos sociais no Brasil assumiram a forma de transferências monetárias, em detrimento de formas desmercadorizadas de provisão direta (LAVINAS. 2017).

Fundamentalmente, no entanto, teriam servido como colateral – ou seja, como a garantia necessária – para o acesso dos brasileiros e brasileiras mais pobres aos mercados financeiros, para o deleite de seus agentes. Assim, ao invés de políticas que visassem a “desmercadorização” – conforme Esping-Andersen (1990), a redução da dependência dos indivíduos em relação ao mercado ou mesmo à lógica de mercado<sup>285</sup> – o PT seria o responsável pelo avanço de uma lógica “mercadorizante” de política social pela esquerda: a qual subordinava a função social do Estado, em outros termos, aos imperativos da eficiência econômica e aos interesses não necessariamente dos seus beneficiários, mas dos capitalistas. A lógica de Lavinias na construção de sua argumentação é fundamental para compreendermos o sentido primeiro das críticas.

Para um governo à direita, as políticas para o alargamento do crédito ao consumo popular eram perfeitamente justificáveis. No México, conforme demonstramos em nosso quarto capítulo, governos panistas implementaram políticas de mesma natureza daquelas estabelecidas pelo governo Lula, as quais baseadas no estímulo ao microcrédito e na ampliação da bancarização das camadas mais pobres, sem que seus partidários ou seus opositores apontassem quaisquer paradoxos entre a ideologia ou os propósitos do governo incumbente e a agenda que estava sendo assentada. Durante a entrevista realizada na fazenda San Cristóbal, o ex-presidente Vicente Fox lembrava a consolidação de um destes bancos voltados aos segmentos mais vulneráveis mexicanos que a literatura especializada associaria aos *fringe banking*, conceito que caracteriza os bancos que operam especificamente nos segmentos populacionais marginalizados: “suas taxas de juros andam pelas nuvens comparadas às de um banco [tradicional], embora alguém tenha que dizer, essas pessoas (...) estão tendo um benefício, estão tendo um serviço que desejam ter: comprar aquele fogão, comprar aquela geladeira, comprar aquela motocicleta”; e acrescentou, após uma breve pausa: “talvez não haja alternativa, talvez você tenha que fazer negócios para ser sustentável ajudar os pobres” (FOX, 2023, 00:56:58). No caso do Brasil, mesmo parlamentares petistas disciplinados pelo partido hesitaram em seu apoio, ao passo que aqueles que em breve deixariam a sigla ativamente reprovaram as MPs que estabeleciam o arranjo creditício do governo Lula.

Durante os debates para a aprovação da política do crédito consignado, conforme detalhado no capítulo 03, um deputado do PT declarou em tribuna que – a despeito do seu voto

---

<sup>285</sup> Para Esping-Andersen (1990), quando uma sociedade adota políticas de “desmercadorização”, procura garantir que as necessidades básicas dos cidadãos e das cidadãs sejam atendidas como direitos e garantias fundamentais, em vez de serem tratadas como mercadorias sujeitas às leis da oferta e da demanda. A ideia por trás da desmercadorização é que, ao fornecer esses serviços e benefícios como direitos, a sociedade possa melhorar o bem-estar geral, reduzir a pobreza e garantir que todos tenham acesso a oportunidades iguais, independentemente de sua situação econômica ou de sua colocação profissional.

pela aprovação – não era o sonho dos(as) petistas que os trabalhadores e as trabalhadoras utilizassem crédito bancário para suprir as suas necessidades de consumo. Já para uma deputada do PT que logo trabalharia pela fundação de um partido de oposição “à esquerda” de sua sigla originária, o governo Lula estaria deliberadamente induzindo os brasileiros e as brasileiras ao endividamento para que se aumentasse o lucro dos banqueiros.

Apenas cinco parlamentares petistas, no entanto, argumentaram conforme a deputada; dentro da CUT, apenas alguns setores minoritários. Nenhum outro parlamentar pertencente a qualquer outro partido progressista fez uso da mesma retórica, inclusive entre os deputados pedetistas, que – ainda em 2003 – entrariam em choque com o governo Lula, abandonando a coalizão governista antes do final do ano.<sup>286</sup> Podemos alegar, portanto, em primeiro lugar, que o componente de “deliberação” envolvido no argumento da deputada e que estará presente – anos depois – na interpretação de Lena Lavinas (2017) era pouco convincente àquela altura. Ainda, que a denúncia do excesso de lucro dos banqueiros é pouco eficaz em gerar mobilização, talvez porque o acesso aos bancos e ao sistema financeiro, sem ser a única forma de trazer benefícios, seja de fato funcional à maior parte dos indivíduos nesta quadra da história.

Vimos ao longo de todo o capítulo 02 que a questão do crédito informal no Brasil era verdadeira e que dava contexto à proposição das MPs estudadas. Embora não constasse nos dados do Banco Central sobre a profundidade do crédito privado no país e (em sua maioria) tampouco em registros policiais, a agiotagem existia a olhos vistos: seus serviços eram publicizados em jornais de grande circulação nacional e seus escritórios informais, cujas atividades eram anunciadas por agentes devidamente identificados, se espalhavam pelas cidades. Suas figuras e também suas mazelas foram amplamente retratadas no âmbito da cultura popular: do realismo modernista de Graciliano Ramos ao samba de Bezerra da Silva. A questão existia, mas estava “submersa”, ou seja, invisibilizada nos dados oficiais, o que não significa que não demandasse atenção pública. De fato, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a estratégia adotada via Ministério da Justiça para conter o mercado informal de empréstimos foi coibir a atividade dos agiotas por meio da ação repressiva; durante o governo Lula, a estratégia foi reduzir a necessidade ao seu recurso. Compreender o crédito bancário formal enquanto um instrumento de “proteção” pode ser muito pouco intuitivo, mas a possibilidade de acessá-lo pode servir como salvaguarda contra a dependência do crédito informal, pois é alta a probabilidade de que os indivíduos – eventualmente – recorram ao crédito, em qualquer de suas

---

<sup>286</sup> Tendo apoiado o candidato Lula no segundo turno das eleições de 2002, o PDT romperia com o governo logo em dezembro de 2003, após diversos choques entre parte de sua Executiva Nacional – representada por Leonel Brizola – e os petistas. Em 2007, os pedetistas voltariam a compor a base do governo.

“variantes legais”. Conforme vimos no capítulo 04, ricos e pobres acessam de igual maneira empréstimos em contextos latino-americanos distintos. A questão que subsiste é: recorrem cada grupo a qual tipo de empréstimo, sob quais condições e sob quais riscos?

Ainda sobre o acesso aos bancos, em 2020, foi criado no Brasil um banco virtual que se anunciava “democrático e inclusivo”. Sua estratégia comercial consistia em atrair brasileiros e brasileiras envolvidos em causas sociais e alinhados a posições políticas de esquerda e de centro-esquerda. O seu diretor de relações institucionais é o ex-presidente da Câmara dos Deputados Marco Maia (PT-RS): ex-tesoureiro da CUT/RS e ex-dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas, no Rio Grande do Sul. Atualmente, o LeftBank adota abertamente e de *maneira estratégica* uma posição de apoio ao atual governo Lula e sua simples viabilidade comercial torna evidente que o progressismo não necessariamente implica em uma rejeição *tout court* ao setor financeiro. Em entrevista à tese, o recém-banqueiro afirmou que mesmo o capital privado, gerador de lucro, e – neste universo – mesmo os bancos privados deveriam ser capazes de prover benefícios visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs.<sup>287</sup> A política de crédito, neste caso, não apenas *poderia* como *deveria* ser socialmente orientada.

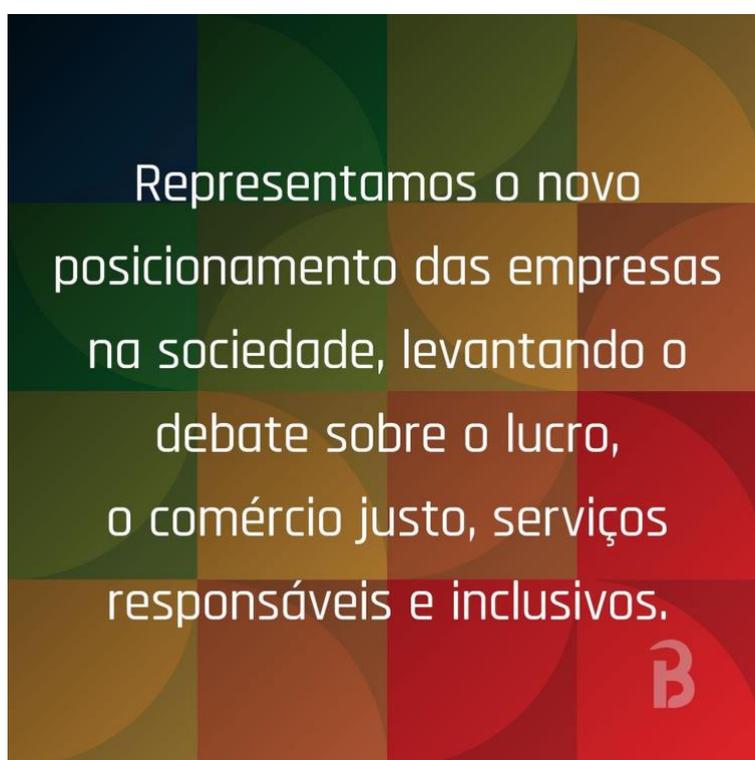


Figura 22: Propaganda do LeftBank (Instagram, 05 de janeiro de 2023).

<sup>287</sup> Entrevista com Marco Maia (2023).

Não havendo uma simples rejeição dos progressistas ao universo das finanças, o que podemos observar é uma conexão entre uma determinada posição político-ideológica e preferências pela *forma* na qual ocorre a inserção bancária dos indivíduos e pelo *modo* como se dá o relacionamento entre os bancos e a população, especialmente sua parcela mais vulnerável. Essa foi justamente a conclusão de nosso capítulo comparativo. Contudo, ainda que o desenho das políticas de crédito lulistas fosse bastante distinto do desenho implementado no México e também do modelo defendido pelo Banco Mundial (a despeito das rubricas comuns: “políticas de crédito ao consumo” ou “políticas para o alargamento do crédito”), o tipo de crítica revisada em nosso primeiro capítulo persistia. Se não era sobre a forma da inserção bancária, a qual claramente dividiu as preferências de um governo de direita e outro de centro-esquerda na América Latina, de onde provinha o paradoxo apontado pelos críticos entre a posição ideológica de um determinado governo de esquerda e a implementação de políticas creditícias?

No contexto europeu e norte-americano, o chamado “Estado social” sofreu revezes ao final do século XX; em diversos países, o endividamento das famílias foi estimulado pelos próprios agentes públicos como uma forma “criativa” de substituir o endividamento do Estado sem gerar conflito social: como em vasos comunicantes entre dívida pública e dívida privada (STREECK, 2018). O debate sobre a financeirização emergiu com força nessa conjuntura e suas principais teses são tributárias de fatos e fenômenos que se desenvolveram no “Norte”. Na América Latina, no entanto, a literatura nos aponta importantes indícios de que a competição eleitoral, em realidade, estimulou a expansão dos programas sociais no século XXI, o oposto – portanto – do que estaria ocorrendo em porções mais setentrionais do mundo, e que isso ocorreu de modo independente da ideologia do incumbente; ainda assim, são os partidos de esquerda que possuem preferências ideologicamente orientadas por implementar e por ampliar as políticas que promovem redistribuição da renda (HUBER; STEPHENS, 2012).

Ao mesmo tempo em que os partidos de esquerda possuem preferências pelas políticas sociais, as políticas creditícias interessariam aos partidos conservadores, pois subscrevem os riscos financeiros de sua operação aos indivíduos e aos grupos, de modo a não gerar gastos excessivos por parte do Estado e a preservar o orçamento público (BICKERS; STEIN, 2000). A ponderação de Vicente Fox assim o confirmava: ajudar os mais pobres deveria ser uma atividade economicamente “sustentável”: ou seja, uma atividade que não comprometesse a estabilidade financeira, a saúde econômica do Estado e os recursos do restante da sociedade. O estímulo ao crédito foi citado pelo ex-presidente como uma de suas maiores realizações sociais em nossa entrevista. No Brasil, a proposição das MPs referentes às políticas de crédito ao

consumo enfrentou menores entraves burocráticos justamente porque as medidas não teriam impacto fiscal, reduzindo a resistência aos projetos tanto dentro da burocracia do Ministério da Fazenda como no âmbito do Congresso Nacional: entre a direita e a centro-direita, portanto.

É à essa separação entre a “esfera do econômico” e a “esfera do social” que queremos chamar atenção. Cada uma dessas esferas possui um vocabulário próprio, uma racionalidade distinta e obedece às suas próprias regras, inclusive – conforme evidenciamos acima – regras que conectam a primazia de uma sobre a outra ao jogo da política: às preferências da esquerda e da direita. Na literatura em Economia Política, é um lugar-comum a compreensão de que o Estado detém a função de promover bem-estar naquelas áreas onde o mercado não funciona adequadamente: a economia política liberal assim o afirma em formato propositivo e a marxista, em formato de denúncia, quando compreende que a função social do Estado por vezes se detém nas necessidades do capital para acumulação, legitimação e reprodução (Cf. O’CONNOR, 2001). Em certa medida, a própria compreensão de Esping-Andersen (1990) sobre uma proteção social “desmercadorizadas” assume essa separação entre a esfera do social (a qual vinculada ao Estado e, eventualmente, à democracia) e a esfera do econômico (a qual vinculada ao mercado e ao sistema capitalista). Em regimes de bem-estar socialdemocratas, por exemplo, a política social buscava desvincular ao máximo os trabalhadores e as trabalhadoras do “mercado”, ao mesmo tempo que, em regimes liberais ideais, apenas usufruiriam de políticas sociais aqueles indivíduos que renunciavam à sua participação no universo do assalariamento.<sup>288</sup> Esse tipo de racionalização impregnou o debate e de fato impede a compreensão dos motivos pelos quais um partido de esquerda no Brasil sustentou a implementação de um arranjo de políticas públicas não apenas associado às preferências dos conservadores, como amparado não na separação, mas na interação entre o beneficiário e o mercado: particularmente o mercado bancário. É essa última a questão central para Lavinias.

A porosidade da fronteira que separa essas duas esferas, no entanto, se torna clara – de maneira paradoxal – com a denúncia de sua diluição (LAZARUS, 2022). Polanyi (2001) falava sobre o estabelecimento da economia de mercado como um “moinho satânico”, o qual submetia todas as esferas da vida social às relações de compra e venda. Para o autor, portanto, a sociedade capitalista poderia ser caracterizada por um conflito *entre* esses dois polos. Olhando para o caso brasileiro, Lavinias (2017) denunciou que a “mercadorização” chegara até mesmo à política social, a qual era justificada mesmo entre os partidos e movimentos conservadores como um instrumento para amenizar as consequências do “progresso” econômico (FREEDEN, 2003).

---

<sup>288</sup> Para Esping-Andersen (1990), os tipos de regimes de proteção social, aliás, expressariam diferentes combinações entre Estado, mercado e família.

No Brasil, todas as políticas devem ser avaliadas segundo critérios saídos do universo da economia: os seus “custos”, o seu “peso orçamentário”, a sua “eficiência”. O Programa Bolsa Família, por exemplo, é amplamente elogiado – inclusive pelo Banco Mundial – não apenas por seu impacto na redução da pobreza e da desigualdade, mas também por seus “baixos custos” (SOUZA et al., 2019); de igual maneira, o *Progreso/Oportunidad* no México e outros programas de transferências condicionadas de renda implementados por toda América Latina. As denúncias às políticas de crédito ao consumo popular, em um primeiro momento, dão ênfase justamente ao cruzamento indevido dessa fronteira entre “o econômico” e “o social”: como poderia caber aos bancos e às instituições financeiras cumprir um papel de auxílio aos mais pobres? Imaginemos por um momento um banco no centro da cidade de São Paulo. Em um dos espaços de maior circulação da maior cidade brasileira, o Edifício Altino Arantes, que abrigava o antigo Banespa, é um prédio estilo *art déco* que já foi considerado a maior construção de concreto armado do mundo. Um lustre de três metros de altura, 150 lâmpadas e 10 mil peças de cristal ocupa seu hall.<sup>289</sup> Em nossas entrevistas, operadores de microcrédito nos contavam do receio que indivíduos pobres tinham apenas de se aproximar da entrada de um banco.

Paralelamente, para Beck (2008), a sociedade contemporânea teria entrado em uma fase na qual os *riscos* e as *incertezas* são centrais para as questões sociais. Na dinâmica de uma “sociedade do risco”, estes não decorrem apenas de desastres naturais ou de acidentes industriais, mas são consequências inerentes das atividades humanas, relacionando-se aos resultados de decisões econômicas e tecnológicas com as quais as políticas tradicionais não conseguem lidar adequadamente. Segundo diversos analistas, a cidadania a nível global tem enfrentado um sistema financeiro cada vez mais voraz, cuja operação engendra *riscos* amplamente debatidos e reconhecidos por intelectuais, jornalistas e operadores econômicos. Para Lapavitsas (2013), a financeirização afetaria a própria acumulação de capital, criando riscos sistêmicos e desequilíbrios macroeconômicos severos. Para Duménil e Levy (2018), afetaria a organização das classes sociais, guardando potencial para a geração de conflitos até então inéditos. Para Martin (2002), afetaria a organização das finanças dos domicílios, via aumento do endividamento das famílias conjugado às pressões para a privatização de serviços públicos, as quais – para Pierson (2002) – são permanentes. No contexto da crise financeira de 2008, economistas apontaram que o endividamento das famílias, ao menos nos Estados Unidos, havia crescido de maneira independente de suas rendas, já que tanto domicílios com dificuldades financeiras, quanto domicílios economicamente melhor posicionados foram

---

<sup>289</sup> Ver: < (<https://www.estudioarquitecte.com.br/post/voc%C3%AA-conhece-o-edif%C3%ADcio-altino-arantes-o-famoso-banespa%C3%A3o-e-sabe-o-que-tem-rolado-por-1%C3%A1>) >.

inundados com ofertas de crédito caro, mas amplamente acessível (CYNAMON; FAZZARI, 2008). Crédito sobretudo desordenado e pouco regulamentado.

Como o Estado deveria responder a esse aumento dos riscos cotidianos, principalmente dos riscos engendrados desde a esfera do econômico? Pensando nesta questão, ao analisar o que chamou de “políticas do dinheiro dos domicílios”,<sup>290</sup> Jeanne Lazarus (2022) propõe uma inversão normativa: e se ao invés de conjecturarmos apenas sobre os perigos da “economização” do mundo social –que é verdadeira –, pensássemos na possibilidade de promoção de uma “socialização” do mundo econômico? Em outras palavras: ao invés de nos concentrarmos de maneira unidimensional no modo como a lógica economicista é frequentemente imposta ao conjunto das políticas públicas, pensássemos na frequência com a qual ocorre a paralela extensão das demandas sociais a áreas que, à primeira vista, não se enquadrariam nessa esfera, tais como o universo bancário e financeiro, e em quais seriam as suas consequências. Essa inversão de perspectiva analítico-normativa não é nada insignificante. Caso compreendêssemos as políticas de crédito popular como uma tentativa de “socialização” da esfera do econômico (ao invés de uma “mercadorização” da esfera do social), se manteria paradoxal a sua proposição por parte de um partido de esquerda? E se agregássemos ainda, para escapar da armadilha da generalização, a expansão do crédito bancário a partir de um desenho que não apenas regulava a sua oferta, reduzindo o risco de endividamento arcado pelos indivíduos, como forçava os bancos a intervirem em favor de clientes que não os interessavam comercialmente em um formato bem delimitado: seria ainda paradoxal que esse tipo de proposta fosse pautado por um partido de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil?

A noção de que a esfera da economia deve ser mantida “pura”, ou seja, distante das pressões “exógenas”, inclusive “corruptoras”, da política e da sociedade – conforme o defendido pela economia política liberal – advém justamente dos atores que desejam isentar o seu funcionamento de concepções de justiça.<sup>291</sup> As políticas de crédito podem e devem ser pensadas como relativas ao espaço da expertise econômica, pois também operam com variáveis que afetam a macroeconomia: a taxa oficial de juros, por exemplo, ou as metas de inflação. Isso está claro na visão da equipe do Ministério da Fazenda que revisamos. A política macroeconômica, no entanto, tem impactos mais amplos que apenas sobre os preços, os quais o discurso economicista oblitera. O patamar de inflação e o patamar de juros geram efeitos ou

---

<sup>290</sup> Para a autora, uma das funções de proteção do Estado seria a proteção do dinheiro dos cidadãos e de sua capacidade de consumir, dentro da qual se enquadram não apenas políticas de crédito, mas educação financeira e seguros populares contra choques exógenos.

<sup>291</sup> Esse debate aparece quente no Brasil atualmente por meio do debate sobre a independência do Banco Central.

externalidades sociais que – por existirem – deveriam também ser consideradas pelos agentes públicos. As políticas de crédito popular no Brasil foram elaboradas levando também em consideração uma concepção historicamente situada quanto ao tipo e a suficiência das operações dos bancos comerciais *vis-à-vis* as necessidades dos domicílios sem acesso ao sistema financeiro, com acesso restrito aos seus serviços ou apenas a serviços demasiado caros. Ainda, uma concepção historicamente situada quanto aos perigos do mercado informal.

Justamente porque havia atores em posições de poder e que julgavam inadmissível um debate puramente economicista sobre o crédito no arranjo de proponentes das MPs brasileiras, o desenho das políticas que comporiam o arranjo creditício lulista incluía entre as suas preocupações tanto a *maximização dos benefícios aos tomadores* como a *minimização dos riscos* no uso do crédito pelos brasileiros e brasileiras mais pobres. Essa segunda dimensão esteve completamente ausente do debate no caso mexicano – onde aqueles atores não foram envolvidos nos debates – e é inexistente no modelo microcrédício defendido pelo CGAP/Banco Mundial. O mais perto que atinge este modelo de um paradigma de “proteção” é a proposição da importância da “educação financeira”: relegando aos indivíduos a responsabilidade pelo manejo dos riscos do uso de instrumentos financeiros, em detrimento da regulamentação da oferta dos serviços, como ocorreu no Brasil. Como detalhamos no capítulo 03, a equipe econômica e a Febraban tentaram retirar da MP 130 e das MPs “gêmeas” 121 e 122 os instrumentos que limitavam uma ação voraz dos bancos e das instituições financeiras – como o tabelamento de juros para o microcrédito, o uso dos depósitos compulsórios nas suas operações, ou os convênios com os sindicatos no crédito consignado. Não tiveram sucesso. E uma vez que estes atores socialmente orientados estavam presentes não apenas entre os proponentes das políticas creditícias, mas em diversos outros espaços do governo, as políticas de crédito não substituíram as políticas sociais, conforme as teses construídas sob amparo do caso estadunidense. Nosso argumento é que – em realidade – as políticas creditícias implementadas durante o governo Lula no Brasil buscaram *extrapolar* as demandas sociais a um universo que é recorrentemente compreendido como alçada exclusiva da esfera do econômico.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> Em outras palavras, as políticas de crédito visaram ampliar o acesso dos brasileiros e das brasileiras ao mercado bancário e financeiro independente da renda ou da classe social. As motivações dos atores interessados na promoção da agenda creditícia, conforme detalhamos em capítulos anteriores, foram múltiplas, mas – entre elas – havia a defesa da melhora no padrão de vida e na segurança econômica dos trabalhadores e trabalhadoras. Graças à ação específica dos atores que adotavam estes objetivos e à influência do governo petista, a oferta do crédito pessoal foi regulada de modo a minimizar o risco no seu manejo. No Brasil, portanto, devido à sua coalizão de apoio e à forma como o debate foi enquadrado pelo governo e por determinados atores envolvidos na proposição, as políticas de crédito ao consumo assumiram claramente uma dimensão social.

Se lermos desta forma, há ainda uma outra dimensão importante à análise do conteúdo substantivo destas políticas implementadas no primeiro ano do primeiro governo Lula. Vimos nesta tese que as políticas de crédito expressaram um conflito entre atores político-sociais pelo desenho que assumiriam, cada qual fornido de diferentes motivações e, por isso, de diferentes propostas. Neste caso, sua proposição colocou em uma mesma mesa de negociações, criando as condições para um acordo, sindicalistas – que conformavam a base social histórica do PT – e os banqueiros – os “donos do dinheiro” – em vista à implementação de políticas que, por diferentes motivos, interessavam a ambos e que logo se tornariam muito populares. Ou seja, o sucesso do governo Lula passou por medidas que agregaram os interesses do setor que Juarez Guimarães (2004) considerava o menos comprometido com um projeto nacional e, por isso, mais temerário ao plano de implementação de um paradigma que chamou de “republicano” no Brasil. Essa reunião de interesses divergentes no entorno de um mesmo arranjo de políticas era o sumo do lulismo de que falava André Singer (2012). Mas para além deste conflito entre atores, ou seja, para além de um conflito de tipo micropolítico, as políticas de crédito expressaram um conflito de fronteira (Cf. FRASER; JAEGGI, 2020) entre o social e o econômico. Nesse sentido, o crédito deixa de ser apenas um instrumento de política pública a ser negociado e se torna um elemento “quente” (Cf. LAZARUS, 2022) da política: da “Política” com “p maiúsculo”.

Com base na compreensão da política de crédito como uma estratégia que promove a "socialização" do econômico, surgem mais duas considerações adicionais à nossa tese. Jeanne Lazarus (2022) argumentou que, nos anos 2000, ocorreu uma inovação nas políticas sociais, as quais evoluíram para além do foco exclusivo na produção, passando a ser também concebidas como suporte para a participação dos cidadãos e das cidadãs no universo do consumo. Embora essa afirmação possa ser válida dentro do contexto em que a autora está inserida, ela definitivamente não se aplica ao cenário brasileiro. Conforme explorado no primeiro capítulo, a proposta de estabelecer um mercado consumidor de massa como forma de impulsionar o crescimento econômico tem raízes profundas no pensamento econômico brasileiro e latino-americano: remetendo ao estruturalismo cepalino (à proposta de ampliação do mercado interno para forçar a industrialização nacional) e às ideias de Celso Furtado. É a estratégia econômica, aliás, preferencial de partidos de esquerda europeus (PRZEWORSKI, 1988). E o PT é um partido político que foi fundado ainda nos anos 1980 com base em um plano econômico que tinha como objetivo justamente a inclusão econômica dos estratos sociais mais desfavorecidos.

Se é verdade que a visão do partido sobre a burguesia e, especificamente, sobre o empresariado financeiro tornou-se menos conflitiva e mais cooperativa ao longo dos anos 1990, não se pode negar que a ampliação do mercado de consumo, estabelecido genericamente nos

programas presidenciais de Lula desde 1989, era um componente histórico do projeto petista. Assim, as políticas creditícias de 2003 incorporam – ao seu modo – não apenas a principal proposta econômica do PT como também as tecnologias de negociação tripartites desenvolvidas pelo partido: em que os trabalhadores e as trabalhadoras organizados expunham as suas demandas e os empresários e empresárias apresentavam os seus termos, mediados pelo Estado. Textos de Paul Singer já questionavam a separação entre as esferas do social e do econômico. Para o professor, fundador do PT e Secretário Nacional de Economia Solidária durante os anos Lula: “a distinção entre política fiscal e monetária de um lado, e o gasto com educação, saúde, saneamento e, assim por diante, do outro, esconde mais do que revela” (SINGER, 2005, p. 171). Políticas de geração de emprego e renda, por exemplo, não caberiam no breviário economicista. Para o autor, a crítica progressista à época não estava dando a devida atenção a outras políticas econômicas que o governo vinha praticando desde a sua posse para além da muito comentada manutenção do tripé macroeconômico, citando especificamente a expansão bancária, uma política que – a seu ver – era “ao mesmo tempo social e econômica” (ibidem, p.173):

A política monetária do governo Lula, apesar do arrocho da Selic imposto pelo Banco Central, é de fato expansiva, muito mais que a de seu antecessor. Além do mais, *a política monetária de Lula é redistributiva, na medida em que a expansão do crédito, em todas as suas modalidades, inclusive o crédito consignado, é dirigido aos consumidores pobres e microempresários*. Como todos esses programas têm os juros limitados a níveis muito inferiores aos praticados no mercado bancário "livre", é preciso concluir que os setores de baixa renda foram beneficiados pelo aumento da oferta de crédito e pela queda do seu custo (Ibidem, p.174, grifo da autora).

Esse benefício das políticas de crédito aos setores de baixa renda será demonstrado em maiores detalhes na próxima seção deste capítulo, junto aos benefícios trazidos ao setor bancário e financeiro. Em uma argumentação semelhante à de Paul Singer, muitos anos depois, Paulo Arantes (2023) comentou que uma novidade que havia sido introduzida pelo lulismo no Brasil e que não havia sido devidamente valorizada à época dos dois primeiros governos Lula era a sua ação pela “redução de danos”. O lulismo teria sido um amparo à destruição inerente ao capitalismo: um amparo ao “moinho satânico” de Karl Polanyi. O lulismo teria promovido, portanto, as políticas de contenção de riscos que propunha Lazarus (2022).

Mas, nesse caso, mesmo pensando as políticas creditícias lulistas como políticas que expandem as demandas sociais para além de seus limites convencionais, por um lado, e que promovem a contenção dos riscos cotidianos, por outro, elas ainda permanecem políticas sociais bastante limitadas em seus objetivos e em suas consequências, mesmo quando desenhadas para gerar o maior impacto social possível. Um dos motivos para tanto é que elas agregam entre os seus operadores atores que não estão comprometidos pelos mesmos propósitos sociais que

modularam a promoção da agenda por uma parte de sua coalizão de apoio. Conforme veremos na próxima seção, os bancos privados condicionaram a oferta do crédito aos mais pobres a cálculos de rentabilidade que não envolveram outras variáveis “socialmente orientadas”. Também importante, e nisso concordamos com Lavinias (2017), políticas desta natureza não emancipam os indivíduos de sua dependência do mercado, por mais que – considerado o arranjo creditício lulista – ampliem a oferta do crédito para além de considerações sobre a ocupação funcional, a renda ou a classe social do(a) mutuário(as). Finalmente, foram políticas que se tornaram ainda mais limitadas no período em que o PT não esteve na presidência da República.

Conforme argumentamos, seguindo os passos de André Singer (2012), o sucesso do lulismo teve como pré-condição a dimensão das necessidades dos brasileiros e das brasileiras mais pobres: a grande maioria dos quais não tinha sequer uma conta poupança quando o PT assumiu o Executivo Federal. Assim, o benefício marginal de agir sobre aqueles que não tinham nada, ou que tinham muito pouco, era alto. Esses indivíduos também foram beneficiados por outras políticas durante os primeiros dois mandatos de Lula, as quais – em maior medida que as políticas de crédito – provocaram críticas de setores que não eram o seu público-alvo. Se as políticas creditícias estão assentadas em *empréstimo*, o Bolsa Família está assentado em *gasto*, mesmo que diminuto. Já a política de valorização real do salário-mínimo, que provocou o maior impacto redistributivo do período (KERSTENETZKY, 2017), era uma política de tensionamento das relações classistas. Isso que André Singer (2012) chamou de “tripé lulista” de políticas públicas – Bolsa Família, aumento real do salário-mínimo e crédito consignado – não sobreviveu em sua integralidade ao teste da alternância de governos, contrariando prognósticos otimistas relativos à engenhosidade de sua “economia política”. A “perna” que foi mantida pelos governos subsequentes foi justamente aquela que, por agrupar o maior número de interesses e por representar o menor dispêndio público, assumia em maior medida o projeto conservador de pacificação social sem custos econômicos.

Em 2019, o presidente Jair Bolsonaro não renovou a política de valorização real do salário-mínimo. O seu patamar serve de parâmetro para o pagamento de aposentadorias e de benefícios assistenciais e trabalhistas, o que significa que a política salarial deixou de ser uma ferramenta de redistribuição de renda. Ao mesmo tempo, o Programa Bolsa Família sofreu reveses a partir de 2014: o número de famílias beneficiadas foi reduzido, mesmo com o paralelo crescimento nas taxas de pobreza; o valor dos benefícios foi corroído e a linha de pobreza utilizada para a concessão do benefício permaneceu defasada até a reformulação do programa, já durante o terceiro governo Lula (ALEGRETTI, 2021; BARBOSA; SOUZA; SOARES, 2020). Frente a um cenário econômico-social negativo, a política do crédito consignado não

apenas resistiu como foi repetidamente ampliada por governos de orientação ideológica distinta ao PT. Mas o crédito consignado enquanto uma política de ampliação do mercado consumidor de massa, sem o amparo de salários e de rendimentos crescentes, perde a sua potência.

Esse poderia ser o resumo da contradição das ações de um partido de esquerda no poder: um PT moderado pela decisão de vencer eleições (Cf. PRZEWORSKI, 1988) e de encontrar espaços de concertação com o empresariado financeiro optou por atuar pela contenção dos riscos do capitalismo, como forma de prover benefícios aos brasileiros e brasileiras mais pobres cujos interesses se propunha a representar, embora sem romper com o funcionamento do sistema econômico; em realidade, compondo com os seus agentes – inclusive com aqueles descomprometidos com o plano social – para a prestação de serviços aos marginalizados. Como com a identidade para Eduardo Galeano, que serviu de epígrafe para este capítulo, o PT fez o necessário para cumprir com a sua agenda socioeconômica, e – de fato – a cumpriu, mesmo no que diz respeito à política creditícia, assumindo as contradições derivadas da forma com a qual optou por fazê-lo. Em entrevista para a tese, José Genoíno – que ocupou a presidência do partido no ano em que Lula ocupou a presidência da República – nos disse que o partido tinha consciência destes movimentos:

Estávamos pressionados pelas circunstâncias da crise econômica e da crise financeira. Sabíamos que não estávamos fazendo mudanças estruturais; estávamos fazendo mudanças circunstanciais e pontuais. O crédito consignado melhorava a situação dos trabalhadores e das trabalhadoras que tinham salário, mas não à altura de garantir condições dignas. Mas acontece que para o sistema ele também era muito tranquilo, porque o crédito consignado não causa prejuízo (...) e os microcréditos depois resultariam no empreendedorismo (...) eram remendos propostos dentro de uma ordem que nós não estávamos questionando. O grande dilema do PT, e ele pagou um preço muito alto com o golpe de 2016, é que ele estava fazendo mudanças sem questionar a ordem com essa pauta “do povo”: que aliviava a situação, mas não era pontualmente estruturante do ponto de vista de uma mudança (GENOINO, 2023, 00:31:05).

A fala de Genoíno, em certos sentidos, se aproxima do que nos havia sido dito por Vicente Fox. Ambos os atores admitiram e celebraram os impactos positivos gerados pelo alargamento do acesso ao crédito: a aquisição de uma geladeira ou de um fogão pelos mexicanos e mexicanas mais pobres de que falava o presidente panista correspondia à garantia das “condições dignas” para os trabalhadores e as trabalhadoras brasileiras de que falava o presidente do PT. A trajetória de incremento no poder de compra e de aumento do consumo de itens essenciais pelos brasileiros e brasileiras mais vulneráveis está bem documentada pela literatura que analisa a emergência de uma “nova classe média” no país (NERI, 2008b). Por meio de pesquisa etnográfica, ao terem confrontado a necessidade de acessar bens e serviços, Pinheiro-Machado e Scalco (2022) defenderam o acesso dos mais pobres ao consumo como um

direito. Em outros sentidos, contudo, os nossos dois atores divergem fundamentalmente. Para Fox, a política social apenas seria eficiente na medida em que fosse um negócio, ou seja, na medida em que fosse também uma mercadoria. Sendo desejável – mais que um cruzamento – uma sobreposição da esfera do econômico sobre a esfera do social, a política de acesso ao crédito seria o *limite possível* da integração dos mais pobres. Já para Genoino, o crédito era útil, mas insuficiente; assim, o petista assume o limite sem celebrá-lo:

Na prática, nós estávamos governando por dentro da ordem. Mas mesmo governando por dentro da ordem, na hora em que o PT – com os vários programas sociais – “colocou o povo no orçamento”, fez diferença (...) foram 65 milhões de brasileiros e brasileiras que se beneficiaram com o orçamento, isso não é qualquer coisa (...) nós fizemos um movimento reformista do ponto de vista do desenvolvimento social: para nós era um reformismo, mas para a burguesia era um limite (GENOINO, 2023, 00:35:00).

O crescimento ininterrupto da concessão de crédito na modalidade consignada no Brasil certamente possui uma explicação de mercado, relacionada ao interesse dos bancos e das instituições financeiras na oferta de um tipo de crédito pessoal a si amplamente benéfico, no qual, em vista de sua tecnologia de desconto automático em folha de pagamentos, o risco de inadimplência é mínimo, virtualmente nulo no caso dos funcionários estatutários (seu público-alvo mais relevante). Ao mesmo tempo, não se pode negligenciar o fato de que, tendo sido proposta durante o primeiro mandato do presidente Lula, a política do crédito consignado tenha sido ampliada por todas as gestões que lhe foram subsequentes: em 2015, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), criou-se uma margem adicional de 5% dos salários para despesas efetuadas com cartão de crédito consignado, alterando de 30% para 35% o limite para a colateralização salarial com os empréstimos; em 2016, já durante o governo Michel Temer (2016-2018), autorizou-se o uso de 10% do saldo em conta do FGTS como garantia suplementar nas operações, além de alargar para 100% a possibilidade de desconto sobre a multa paga pelo empregador em caso de demissão sem justa causa; em 2017, criou-se ainda a figura do desconto automático no salário para o programa de Financiamento Estudantil (FIES) do Governo Federal. No governo Jair Bolsonaro (2019-2022), houve alargamentos emergenciais em vista da crise sanitária, além de rumores sobre medidas futuras (as quais não-concretizadas), conectando o crédito consignado ao Bolsa Família. Enquanto isso, a política dos microfinanciamentos manteve-se operante, embora minguada e, portanto, apresentando um baixo impacto sobre o bem-estar de seu público-alvo.

## 5.2 Os efeitos do arranjo creditício lulista<sup>293</sup>

Nesta seção, buscaremos analisar os efeitos da introdução das políticas de crédito ao consumo lulistas no Brasil, principalmente a partir de dados fornecidos pelo Banco Central, examinando a evolução de alguns indicadores-chave a partir de 2003, quando o arranjo creditício foi implementado. Um de nossos objetivos é compreender quais foram os benefícios introduzidos para o seu público-alvo, documentando – portanto – o comentário de Paul Singer transcrito na seção anterior e o modo como as políticas expandiram demandas sociais à esfera do econômico. Ainda, quais foram os benefícios entregues pelas mesmas políticas ao sistema bancário e financeiro. Um segundo objetivo é entender como o arranjo creditício lulista preencheu as demandas dos principais atores que se envolveram na sua proposição.

Como vimos no terceiro capítulo, o grupo de liberais lotados no Ministério da Fazenda em 2003, por um lado, vislumbrava a política do crédito consignado em um arranjo com as reformas na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária, ambas implementadas em 2005, além da introdução do cadastro positivo no país. Esse arranjo visava reduzir o “prêmio de risco” arcado pelas instituições bancárias e financeiras, de modo a expandir o volume de crédito ofertado no Brasil via redução do *spread* e das taxas juros, com vistas a aproximar o país dos patamares de oferta observáveis nas nações desenvolvidas. Essa visão também se coadunava com os interesses da Febraban, que atuava pela introdução do mesmo arranjo de políticas e de reformas. Os sindicalistas reunidos na CUT, por outro lado, compreendiam as mesmas políticas creditícias em um arranjo principalmente com os esforços pela valorização do salário-mínimo. Neste segundo arranjo, o crédito consignado, em particular, tinha como finalidade aumentar o número de brasileiros e de brasileiras com acesso ao sistema financeiro, ao crédito formal e seguro, mas também ao crédito barato: uma forma de alargamento relativo do poder de compra dos trabalhadores e das trabalhadoras. Não é possível afirmar que essas duas finalidades se anulem, inclusive seus efeitos podem ocorrer de modo simultâneo, mas é um fato que as prioridades táticas destes grupos diferiam.

De início, o mercado creditício brasileiro passou por transformações expressivas desde o início dos anos 2000 (MORA, 2015). No Gráfico 14, na figura da esquerda, vemos a evolução do saldo das operações de crédito como proporção do PIB desde 2000 até 2022. A partir de sua observação, fica claro que, a partir de 2003, o indicador apresenta uma trajetória de rápido crescimento, com a exceção do interregno logo após a crise de 2015 e de uma pequena queda

---

<sup>293</sup> Esta seção da tese foi publicada em formato de artigo: CHAISE, M. F. Credit and Ideology: The Policy of Payroll Deducted Credit during the Workers Party Years. *Braz. Political Sci. Rev.*, v. 17, n. 1, 2023.

durante a pandemia de Covid-19. O simples alargamento do volume de crédito – recordemos – fazia parte da estratégia do Ministério da Fazenda. Ainda, a queda de 2015 relacionou-se particularmente à redução das operações de crédito para pessoa jurídica;<sup>294</sup> no caso do crédito à pessoa física, o crescimento foi praticamente ininterrupto. Na figura da direita, desagregamos apenas o crédito à pessoa física em suas duas modalidades e observamos que o seu franco crescimento – de 9% do PIB em dezembro de 2002 para 30% do PIB em dezembro de 2022 – deveu-se tanto ao aumento das operações com recursos livres, quanto direcionados.<sup>295</sup> Especificamente para essa desagregação, a série histórica disponibilizada pelo Banco Central inicia em 2007: como para a maioria dos dados que seguem. As operações com recursos livres correspondem aos contratos nos quais as taxas de juro são livremente pactuadas entre mutuário e instituição financeira, a qual goza de autonomia na destinação de seus recursos:<sup>296</sup> e é nesta categoria que se enquadra o crédito ao consumo.

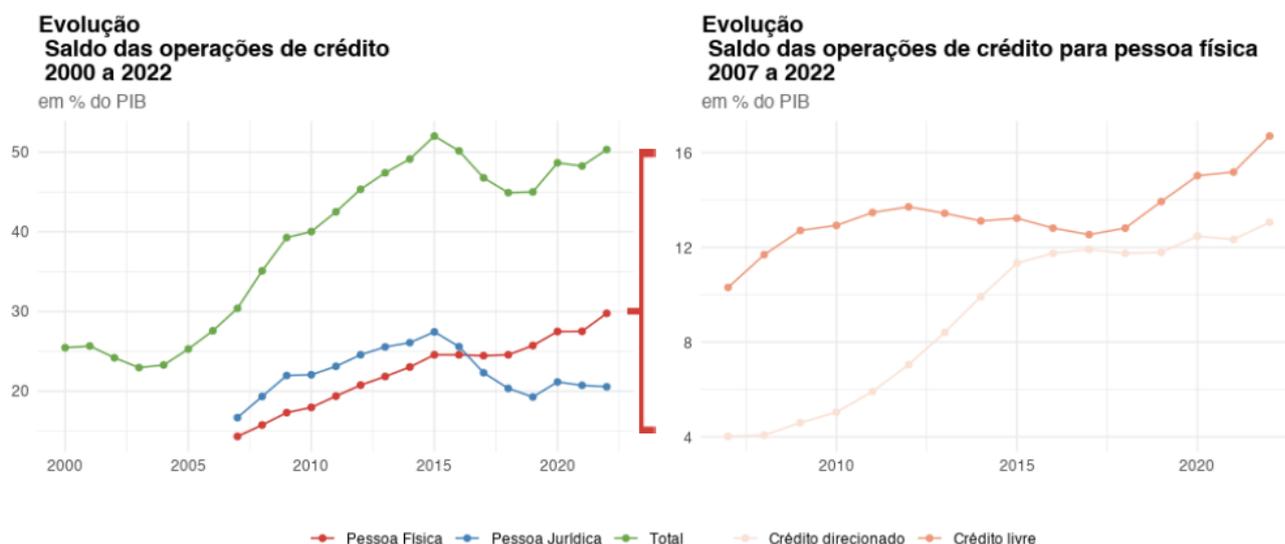


Gráfico 14: Saldo das operações de crédito entre 2000 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

Ainda se desagregarmos apenas o saldo de operações de crédito à pessoa física com recursos livres ano a ano em suas diversas modalidades, conforme o Gráfico 15, também descobrimos que o crédito consignado (em verde) e o cartão de crédito (em marrom) são os dois principais responsáveis pela trajetória de crescimento contínuo do segmento pessoal, tendo

<sup>294</sup> Durante a crise, as empresas tiveram dificuldades em honrar seus compromissos e, como efeito, o risco de inadimplência gerado reduziu o volume de crédito a elas disponibilizado.

<sup>295</sup> Operações de crédito com recursos direcionados referem-se àquelas regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) ou vinculadas a recursos orçamentários; no caso da pessoa física, correspondem em grande medida à concessão de crédito rural e ao financiamento imobiliário, as quais estiveram fora do escopo da tese.

<sup>296</sup> Ver o glossário do Banco Central do Brasil:

< [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs\\_estatisticasmonetariascredito/glossariocredito.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/docs_estatisticasmonetariascredito/glossariocredito.pdf) >.

ambos tido expansão mais veloz que o crédito para aquisição de veículo (em roxo) – o parâmetro utilizado em “A Agenda Perdida” como tecnologia mais eficaz para a dotação de crédito. Com efeito, o alargamento do crédito consignado em direção a novos grupos sociais no Brasil foi uma das grandes novidades ocorrida no mercado de crédito durante o período. Ainda, se considerarmos apenas o primeiro (2007) e o último ano de nossa série histórica (2022), conforme o Gráfico 16, verificamos que o volume de crédito consignado dentro do próprio segmento de crédito à pessoa física também cresceu:

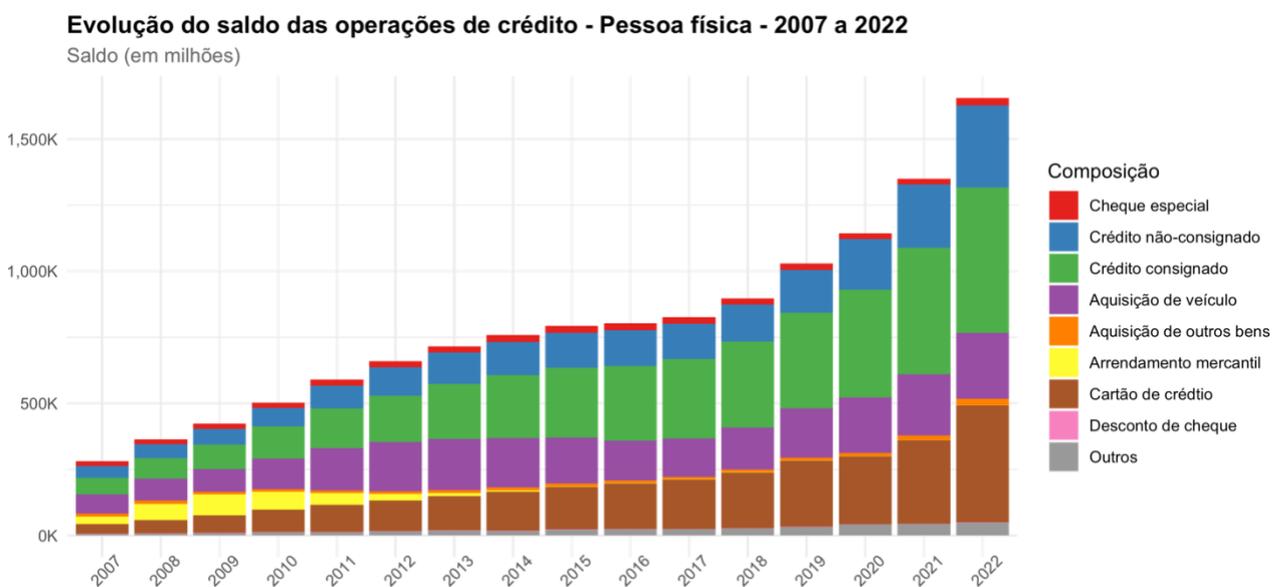


Gráfico 15: Evolução do crédito pessoal entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

**Evolução do saldo das operações de crédito - Pessoa física**

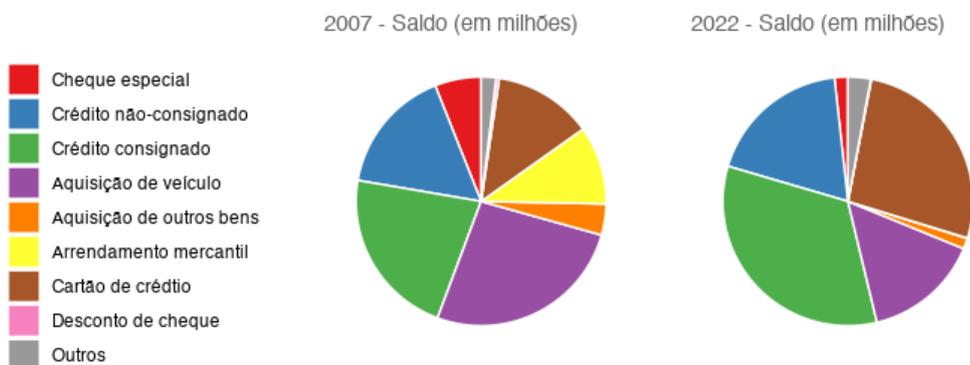


Gráfico 16: Modalidades de crédito pessoal em 2007 e em 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

Finalmente, se atentarmos apenas às operações de crédito consignado, observamos outra vez que nem mesmo a desaceleração econômica em 2015 ou a pandemia de Covid-19 deteve a sua trajetória de expansão. A pandemia, em realidade, teve o efeito de acelerar a expansão do volume de dotação de crédito consignado. Se considerarmos que houve um grande número de projetos de lei que buscaram alargar o escopo do crédito consignado durante a pandemia (conforme detalhamos no capítulo 03), compreendemos que este também serviu como um mecanismo de enfrentamento aos efeitos socioeconômicos da crise sanitária e/ou como uma compensação às ações (em realidade, às inações) que estavam sendo implementadas então pelo Governo Federal. Decompondo o saldo de operações de crédito consignado entre seus três grupos de beneficiários, também é visível que a modalidade cresceu mais entre aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS e entre trabalhadores e trabalhadoras do setor público. O volume comparativamente menor de operações de consignação salarial entre trabalhadores e trabalhadoras celetistas, no entanto, possui uma explicação de mercado: mesmo dentro de uma modalidade com risco diminuto de inadimplência, os bancos possuem preferência por emprestar a indivíduos com rendimentos previsíveis, o que não se aplica ao setor privado, onde há maior rotatividade da mão-de-obra (OLIVEIRA; WOLF, 2016).

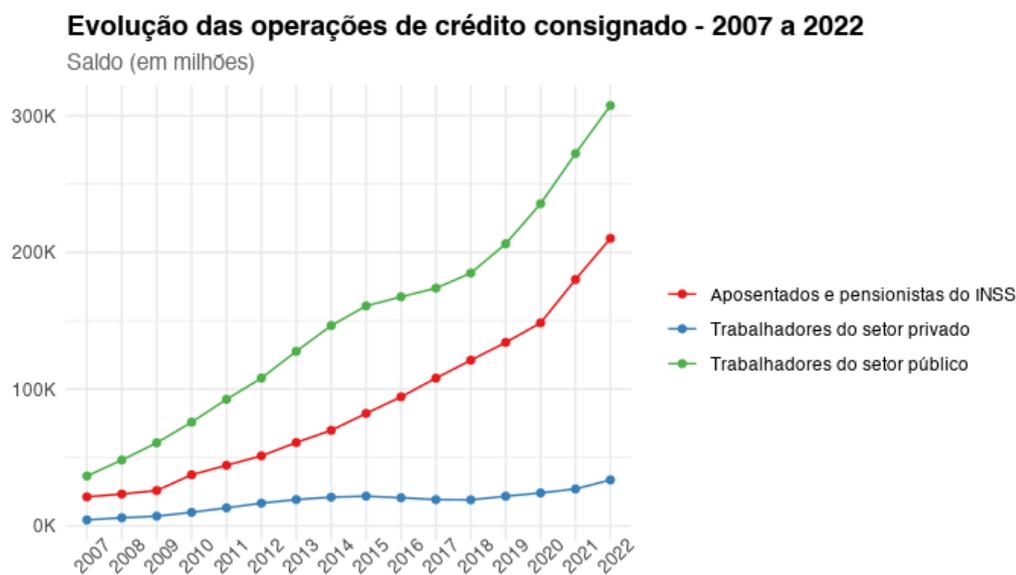


Gráfico 17: Evolução de crédito consignado entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

Na MP 130 estava previsto que os descontos automáticos em folha de pagamento autorizados pelos trabalhadores e trabalhadoras celetistas poderiam prosseguir mesmo em caso de demissão, com o repasse pela empresa de até 30% da rescisão contratual do empregado ou empregada. O saldo restante deveria ser pago diretamente pelo mutuário ou mutuária, perdendo-

se – portanto – a garantia da instituição financeira. Segundo Neves (2012), o fato de a consignação estar atrelada ao contrato de trabalho pode levar as instituições financeiras a considerarem desde o princípio um contrato sem o colateral. Ou seja, no caso dos trabalhadores e trabalhadoras do setor privado, o colateral ofertado é “menos forte” que aquele dado pelos funcionários e funcionárias públicas, o que não se relaciona à participação ou à não participação dos sindicatos nos acordos, à confiança ou à desconfiança dos bancos em relação aos sindicalistas, conforme era o temor e a retórica dos deputados tucanos e dos economistas liberais analisados no capítulo 03. A relação está nos próprios limites de uma política pública que – para funcionar – se apoia na adesão voluntária dos bancos.

Para facilitar a expansão do crédito consignado entre celetistas, o Tesouro Nacional permitiu – ainda em 2014 – que os bancos descontassem as prestações do empréstimo simultaneamente ao pagamento do salário, ao invés de somente depois que o salário entrasse na conta corrente. Em julho de 2016 – já sob o governo Michel Temer (2016-2018) – a Lei 13.313 autorizou o uso de 10% do saldo em conta do FGTS como garantia suplementar nas operações de consignação, além de alargar para 100% o desconto na multa paga em caso de demissão sem justa causa, conforme já mencionado na seção anterior, trazendo ainda maior segurança aos bancos, embora maior vulnerabilidade ao trabalhador ou à trabalhadora demitida.

Vimos que o crédito consignado foi importante para a trajetória de aumento na dotação de crédito no país. A partir de agora, vamos analisar os efeitos de sua introdução para o sistema bancário e financeiro e os benefícios que trouxe para os seus mutuários e mutuárias. É sabido que o consignado, junto ao crédito para a compra de veículos (que é também colateralizado), possui níveis muito baixos de inadimplência em relação a outras modalidades, sendo esta justamente a vantagem do crédito em folha para os bancos, a qual – segundo a argumentação da equipe do Ministério da Fazenda e da Febraban – levaria por si só à redução dos juros e dos *spreads*. O crédito consignado em particular (em verde) possui um nível de inadimplência significativamente inferior ao crédito não-consignado (em azul), conforme vemos na figura da esquerda de nosso Gráfico 18. Esse resultado poderia nos sugerir que políticas que reforçam o colateral tem – de fato – impacto na capacidade dos credores de subscrever crédito, ao reduzir seu custo da operação (Cf. COELHO; DE MELLO; FUNCHAL, 2011).

Ao mesmo tempo, quando desagregamos a inadimplência apenas na modalidade de crédito consignado entre os seus três grupos de beneficiários, conforme a figura da direita do mesmo Gráfico 18, o nível de não-pagamento da dívida é significativamente superior no caso dos trabalhadores e das trabalhadoras celetistas devido aos motivos já citados. No caso destes indivíduos ligados ao setor privado, a inadimplência no crédito consignado gravitou na faixa

entre 4,5 e 5,8% ao mês durante todo o período: próxima à verificada no crédito para aquisição de veículos (em roxo), embora ainda muito abaixo de outras modalidades.

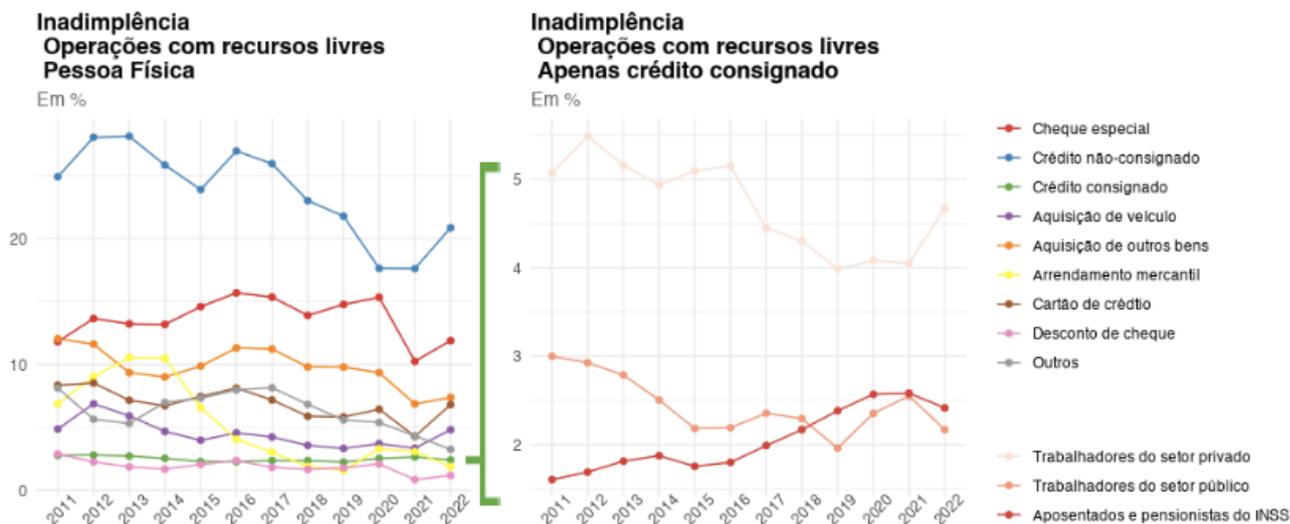


Gráfico 18: Evolução dos níveis de inadimplência entre 2011 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

Com foco nos benefícios para os tomadores de crédito, a possibilidade de consignação salarial para o acesso a empréstimos bancários alterou o perfil de crédito pessoal no Brasil, ao permitir tanto a redução dos juros quanto a redução dos prazos para a quitação da dívida. Comparado ao crédito pessoal não-consignado, por exemplo, houve uma redução do valor das prestações a serem pagas pelos tomadores para um mesmo bem ou serviço no crédito consignado, a qual decorre tanto dos menores juros cobrado pelas instituições financeiras na modalidade quanto dos prazos progressivamente maiores permitidos para o pagamento. Dessa forma, comparativamente a outras modalidades de crédito bancário formal, reduz-se de maneira absoluta e relativa o comprometimento da renda mensal do tomador ou da tomadora com o empréstimo. Quando recordamos que a justificativa da CUT para o apoio à MP 130 era a substituição de dívidas dispendiosas e inseguras por dívidas mais seguras e mais baratas, de modo a permitir um alargamento relativo da renda, a introdução da modalidade de empréstimo garantida em folha no Brasil outra vez cumpre a sua finalidade. Também importante em vista de nossa argumentação, o crédito consignado teve como efeito reduzir o risco arcado pelos bancos sem repassá-los aos seus clientes: beneficiando a todos.

Já com relação às taxas de juros para as operações de crédito pessoal com recursos livres de um modo geral, conforme a figura da esquerda de nosso Gráfico 19, os juros cobrados no cheque especial são os mais altos do mercado brasileiro, seguidos pelas taxas cobradas para

empréstimos não-consignados, o que é condizente com seus níveis altos de inadimplência. Em relação às categorias de crédito consignado e crédito para a aquisição de veículos, não apenas elas exibem as mais baixas taxas de juros disponíveis, como taxas de juros relativamente estáveis, fato que também beneficia os tomadores ou as tomadoras. Desagregando apenas as operações de crédito consignado entre os seus beneficiários, novamente são os aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS, assim como o funcionalismo público os mais favorecidos pela modalidade, pagando os menores juros dentro da modalidade.

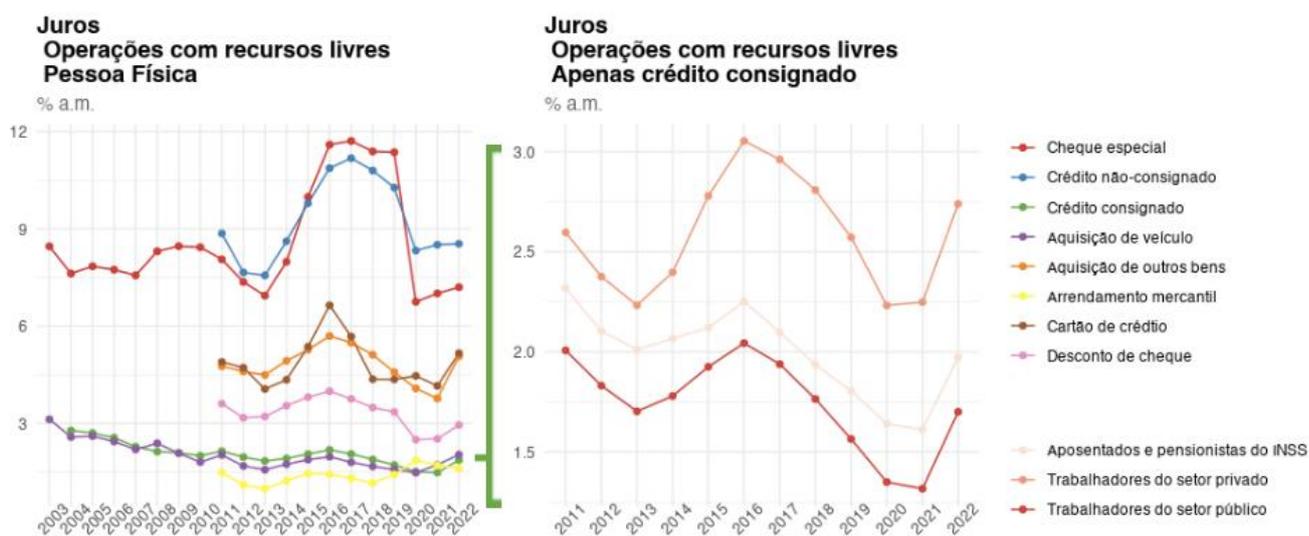


Gráfico 19: Evolução dos juros entre 2003 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

No que toca os trabalhadores e as trabalhadoras celetistas, a presença suplementar do sindicato nos acordos para a consignação salarial certamente auxiliou na trajetória de redução do juro, tanto de modo direto – por meio da negociação com os bancos ocorrida ainda em 2003 – como por uma via indireta e inexplorada pela literatura, conforme detalhamos em capítulos anteriores. Os acordos para consignação eram feitos por meio de convênios, principalmente entre a CUT e os bancos. A partir de 2006, quando os grandes bancos passaram a ofertar crédito consignado em maior volume, buscaram contornar a intermediação dos sindicatos, realizando suas propostas diretamente ao trabalhador ou à trabalhadora. Para que fossem bem-sucedidas as negociações por fora dos convênios, no entanto, as taxas de juros deveriam ser inferiores às taxas conveniadas e amplamente divulgadas pelos sindicalistas. Além do aumento do volume de crédito concedido, portanto, a redução do custo do banco teve o efeito de reduzir também o custo para o tomador, sem – contudo – concluirmos que essas reduções foram proporcionais.

Finalmente, em relação aos prazos médios para a quitação da dívida decorrente do empréstimo, o movimento é similar. Quando consideradas todas as modalidades de crédito pessoal com recursos livres, conforme a figura à esquerda de nosso Gráfico 20, o crédito consignado oferece o segundo maior prazo médio da série, tendo superado os oitenta meses, maior que o prazo para o pagamento de empréstimos para a compra de veículos. O crédito consignado apenas não possui o maior prazo entre todas as modalidades de crédito pessoal do país porque o prazo especificamente concedido aos trabalhadores e trabalhadoras do setor privado é inferior, embora ainda elevado, conforme a figura à direita de nosso Gráfico 20.

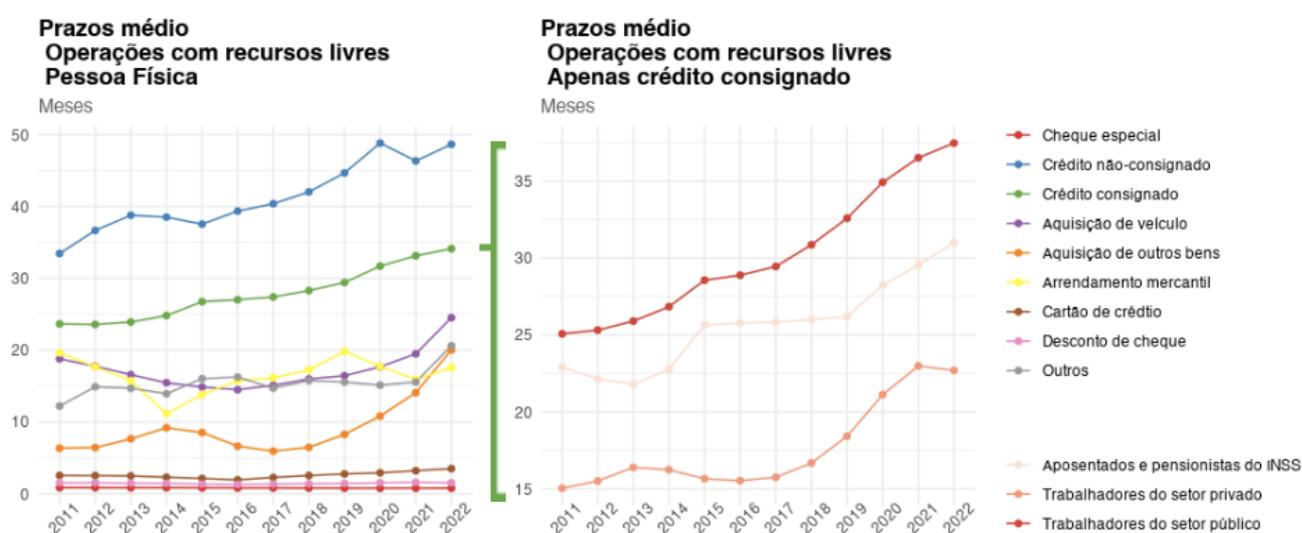


Gráfico 20: Evolução dos prazos para quitação da dívida entre 2011 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

Sinteticamente, portanto, podemos afirmar com segurança que os efeitos da introdução do crédito consignado no mercado creditício brasileiro foram a diminuição do risco arcado pelos bancos para emprestar às categorias beneficiadas e, por se tratar de contingente expressivo de indivíduos, o aumento no volume de empréstimos pessoais totais concedidos. Ao mesmo tempo, para os tomadores de crédito consignado, houve a redução das taxas de juros e o alongamento dos prazos para o pagamento da dívida contraída. Assim, a possibilidade de consignação cumpre seu papel na expansão do mercado de crédito brasileiro – de forma mais visível que a reforma da Lei de Alienação Fiduciária, por exemplo – e, ao mesmo tempo, cumpre sua função de garantir acesso ao crédito barato, se não para a totalidade, para um conjunto de beneficiários da política.

A introdução do crédito consignado beneficiou seus tomadores a partir de prazos de quitação mais longos e de juros mais baixos e beneficiou os bancos por meio de menores níveis

de inadimplência. Olhando para fora do mercado formal, um estudo conduzido pelo Santander com 2.800 financiamentos concedidos pelo banco na modalidade consignada no período entre outubro e dezembro de 2003, constatou que o principal motivo pelo qual os clientes buscavam os empréstimos recém-lançados era – justamente – para o pagamento de dívidas contraídas com a agiotagem: ou seja, para o pagamento de dívidas inseguras contraídas junto ao mercado informal. Na sequência, vinha o pagamento de dívidas no cartão de crédito: dívidas bancárias formais, porém muito mais caras (ROLLI, 2003). Em junho de 2005, a Fecomércio realizou um *survey* com aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS e também constatou que para este grupo de beneficiários da política o pagamento de dívidas anteriores figurava como motivo principal para a contratação dos empréstimos consignados.

Agora, se voltarmos aos dados coletados pelo Banco Mundial e que serviram para documentar o baixo volume de crédito privado ofertado no Brasil em 2002 no documento “A Agenda Perdida”, conforme o Gráfico 07 (p.191) de nosso capítulo 03, é possível verificarmos não apenas o alargamento do mercado creditício brasileiro em relação à renda nacional desde a implementação do arranjo creditício lulista, como o fato de o país ter acompanhado o movimento da maioria dos países selecionados. As barras no Gráfico 21 representam o volume de crédito privado ofertado no Brasil como proporção do PIB em 2015 – o pico da série temporal no país. Os pontos vermelhos representam o volume de crédito no ano de 2002, de modo a ilustrar que poucos países apresentaram uma trajetória decrescente. Mas a análise comparada também demonstra que, em 2015, a despeito de seu crescimento, o volume de crédito privado ofertado no Brasil como proporção da renda nacional seguia ainda distante do volume ofertado por países desenvolvidos, por países “emergentes” (como a África do Sul) e mesmo por países latino-americanos (como o Chile). Assim, sendo ou não desejável um incremento ainda maior no volume de crédito no Brasil, a aproximação ao padrão anglo-saxão era um objetivo do Ministério da Fazenda que não foi plenamente alcançado.

Uma parte da explicação relaciona-se ao volume de operações destinadas ao financiamento habitacional, rubrica debatida em vista de seu papel na emergência da crise financeira estadunidense, mas que é diminuta no Brasil em relação ao padrão internacional (BORÇA JUNIOR; GUIMARÃES, 2015). Outra parte, contudo, refere-se à manutenção – no Brasil – dos elevados *spreads* bancários, alvo do documento lançado pelo Ministério da Fazenda em 2003 e pelos economistas de “A Agenda Perdida”.<sup>297</sup> Segundo Oliveira e Carvalho

---

<sup>297</sup> Segundo Afonso, Köhler e Freitas (2009), entre o início de 2003 e o final de 2007, houve uma queda significativa (de quase 30%), do spread cobrado nas operações com pessoas físicas. Ao mesmo tempo, o spread cobrado de pessoas jurídicas ficou praticamente estável. Segundo os autores, o spread caiu de forma significativa

(2007), os altos *spreads* brasileiros também decorrem do fato de os bancos incorporarem na sua margem líquida o custo de oportunidade de renunciarem a aplicar recursos em títulos públicos, os quais conciliam elevada rentabilidade, liquidez e segurança, em favor das operações de crédito. Assim, mesmo que as taxas cobradas nos empréstimos tenham sofrido certo recuo, permanecem em níveis muito elevados, não apenas devido à eventual inadimplência dos tomadores, mas em vista de um cálculo mais amplo de lucratividade feito pelos bancos.

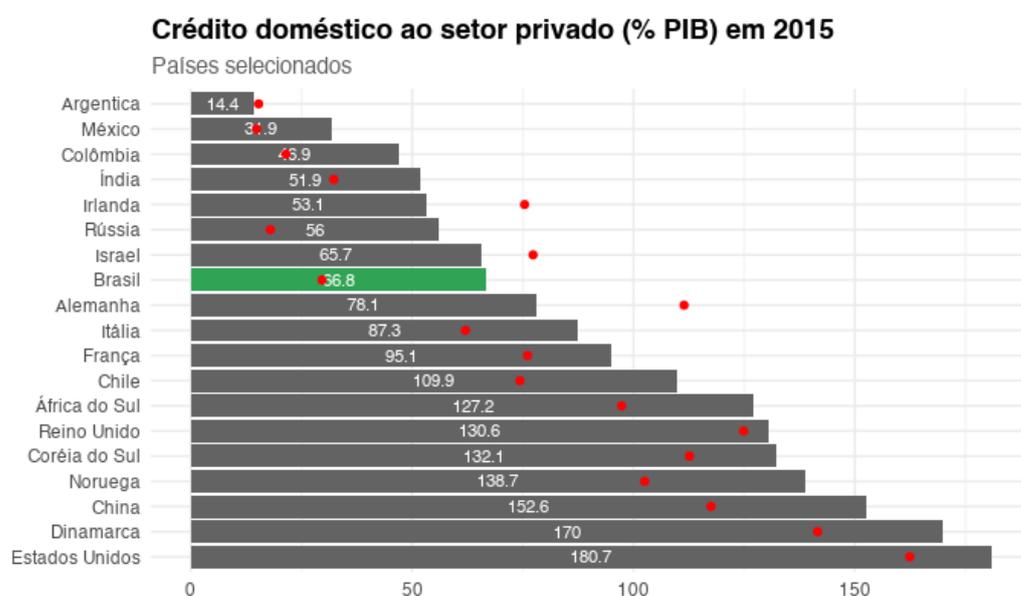


Gráfico 21: Evolução do mercado creditício em países selecionados entre 2002 e 2015. Fonte: Banco Mundial. (Elaboração da autora).

A oferta de crédito por parte de instituições bancárias é, sobretudo, uma decisão acerca da alocação de portfólio, na qual a principal deliberação consiste em como distribuir os riscos inerentes à atividade financeira de modo a assegurar a maior rentabilidade possível. Se a alocação de crédito ao segmento de consumo oferece menores riscos em relação ao segmento produtivo, ampliar o mercado direcionando-o aos trabalhadores e trabalhadoras e celetistas ou aos mais pobres – cuja probabilidade de inadimplência não é negligenciável – requereu inovações nos instrumentos de crédito para efetivar-se enquanto uma possibilidade comercial. Ainda assim, existem limites além dos quais novos aumentos do segmento deixam de ser desejáveis para as instituições ofertantes.

Essas considerações relacionam-se tanto à agenda do Ministério da Fazenda, quanto dos sindicalistas. No caso dos últimos, a ampliação dos níveis de emprego e de renda, viabilizados

---

somente para a aquisição de bens e para o crédito pessoal. Isso porque, no caso do crédito pessoal, teria sido instituído o crédito consignado. Ainda assim, o patamar brasileiro é considerado muito alto.

pelo crescimento econômico dos anos 2000 e pelas políticas de redistribuição de renda (entre elas a valorização do salário-mínimo), foram vitais para o processo de expansão do crédito. O objetivo dos sindicalistas, neste caso, era não apenas abrir o mercado financeiro formal aos trabalhadores e às trabalhadoras celetistas, como garantir-lhes crédito barato, que reduzisse o comprometimento de sua renda com pagamento de juros. Como visto, o crédito consignado é a opção mais barata de crédito ao consumo disponível no Brasil atualmente, embora o volume efetivamente ofertado aos celetistas seja diminuto. Contudo, a alternativa possível ao crédito consignado para esse segmento, no qual as taxas de juros praticadas são também reduzidas (sendo, inclusive, inferiores), são os microfinanciamentos, que contam – no entanto – com volume ainda menor de oferta.

A política de microfinanciamentos foi também aprovada em 2003, por meio das MPs “gêmeas” 121 e 122, com foco nos trabalhadores e trabalhadoras informais. No desenho da lei, havia um teto à taxa de juros cobrada pelas instituições financeiras na modalidade. Como demonstra o Gráfico 22, contudo, o saldo dessas operações é bastante restrito no Brasil dado o nível muito alto de inadimplência que apresentam, superior ao do crédito não-consignado. Ao mesmo tempo, esse modelo de empréstimos requer uma tecnologia específica de oferta, que envolve o uso de correspondentes bancários e a expansão territorial das agências, demandando – portanto – vontade e investimentos por parte dos eventuais credores. O teto aos juros instituído pelas MPs, mesmo que refletindo a maior vulnerabilidade dessa parcela, também limita a margem líquida das instituições. Todas essas considerações são, como visto, óbices aos projetos de “democratização das finanças” e de “inclusão financeira”.



Gráfico 22: Evolução do saldo de crédito consignado e de microfinanciamentos entre 2007 e 2022. Fonte: Banco Central. (Elaboração da autora).

No Brasil, tanto trabalhadores e trabalhadoras informais, que não possuem holerites a serem colateralizados, quanto beneficiários de aposentadorias e pensões não-contributivas, os quais não se enquadram nos critérios de concessão do crédito consignado, enfrentam ainda escassez de oferta de crédito seguro e barato. Para esses segmentos, tampouco existem grupos de pressão fortes e bem-organizados que os representem.<sup>298</sup> Os trabalhadores e trabalhadoras celetistas foram incluídos no rol de beneficiários da MP 130, pagando taxas de juros reduzidas para empréstimos, grande parte sido tomada para substituir outras dívidas. A criatividade política para um maior alargamento no volume de empréstimos destinado a esses segmentos, contudo, esbarraria na própria finalidade de instituições financeiras.

### **Em resumo**

- As políticas de crédito popular implementadas pelo governo Lula sofreram a oposição da crítica progressista, a despeito do desenho estabelecido para as políticas distanciar-se da agenda proposta pelo CGAP/Banco Mundial. O argumento mais substantivo utilizado pela crítica que encontramos dentro da matriz interpretativa do “PT neoliberal” era de que o governo Lula estaria promovendo a “mercadorização” da política social no país. Ao analisarmos o debate sobre a separação entre a esfera do social e a esfera do econômico na literatura em Economia Política, propomos que as políticas creditícias implementadas em 2003 poderiam ser mais bem compreendidas como políticas para a “socialização” do econômico: a partir da extrapolação das demandas de indivíduos anteriormente excluídos a universos que permaneceram por muitos anos avessos a atuarem a partir de parâmetros sociais e de justiça. As políticas creditícias, portanto, poderiam ser compreendidas como políticas social. Neste caso, a proposição das políticas por parte de um partido de esquerda, partindo de um desenho específico, deixaria de ser paradoxal, conforme sugeriam os seus críticos. Ademais, para além de um conflito micropolítico entre atores interessados na implementação das políticas de crédito pelo desenho que estas assumiriam, haveria um conflito sobre a fronteira que demarca o limite entre social e econômico.
- A socialização do mundo econômico, ademais, é uma das pautas históricas petistas. No entanto, sua promoção por meio do alargamento do crédito engendra contradições. As

---

<sup>298</sup> Ações posteriores à aprovação do crédito consignado foram tentadas no Congresso Nacional na direção de incluir trabalhadores informais e beneficiários de aposentadorias e pensões não-contributivas. Nenhuma, contudo, prosperou.

políticas creditícias foram as únicas do tripe de políticas públicas lulistas a serem preservadas pelos governos subsequentes aos governos petistas, os governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022): ambos de orientação conservadora. Desarticulada de salários crescentes e de benefícios sociais, contudo, a política creditícia perde parte de sua potência enquanto instrumento para o alargamento do consumo popular. Esse é uma das contradições da ação institucional de um partido de esquerda que opta pela contenção dos riscos inerentes ao sistema capitalista em detrimento do questionamento de sua operação.

- As políticas de crédito trouxeram benefícios aos seus tomadores e tomadoras e também ao sistema bancário e financeiro. Para os clientes do crédito consignado, as vantagens oferecidas foram os juros mais baixos e os prazos mais longos para a quitação das dívidas. Para o sistema bancário: a redução da inadimplência. Assim, cresceu o volume de crédito enquanto proporção do PIB no Brasil, o que era um dos objetivos visados pelos 17 signatários de “A Agenda Perdida” e pela equipe econômica do primeiro governo Lula. Os *spreads* bancários, no entanto, permaneceram altos, de modo que o país não atingiu o patamar de crédito/PIB verificado em nações desenvolvidas ou em algumas nações emergentes. No caso dos trabalhadores e trabalhadoras celetistas, o volume de crédito consignado ofertado é inferior em relação à oferta do mesmo serviço para o funcionalismo público e para os aposentados, aposentadas e pensionistas do INSS. Ainda, os juros são mais altos e os prazos são mais reduzidos dentro da modalidade, embora ainda vantajosos considerados os outros tipos de empréstimo pessoal no Brasil. Os microfinanciamentos, implementados por meio das MPs “gêmeas” 121 e 122 no mesmo ano em que o crédito consignado foi introduzido, representam uma pequena fração da dotação de empréstimos pessoais no Brasil, pois seu formato – que envolve juros tabelados para a oferta de crédito a pessoas muito pobres por meio dos depósitos compulsórios – é muito menos interessante ao sistema financeiro. Esse é um dos limites para políticas sociais que dependem da adesão de instituições que não se orientam pelas provisão de benefícios sociais, mas por critérios de rentabilidade.

## **CONCLUSÃO: OS PERCURSOS, AS LACUNAS E O CRÉDITO EM LULA III**

*Os que exigem que a política, enquanto ciência, ensine normas e fins deveria considerar que essa exigência implica, efetivamente, a negação da realidade da política. A única coisa que podemos exigir da política, enquanto ciência, é que veja a realidade com os olhos de seres humanos em ação, e que ensine a homens, na ação, a compreenderem, mesmo os seus adversários, à luz de seus motivos reais.*

Karl Mannheim, Ideologia e Utopia

Quando comecei a elaborar o que viria a ser minha tese de doutorado, estava sobretudo interessada pelos estudos sobre financeirização. Era uma literatura florescente, que oferecia *insights* interessantes sobre a relação entre a democracia e o capitalismo; o fato de apresentar um debate vivo quanto ao significado do fenômeno e às diferentes formas de observá-lo me instigava. No primeiro ano de meu doutorado, realizei uma pequena revisão desta literatura, dando ênfase aos autores e autoras que conectavam a financeirização ao problema específico da desigualdade. Uma leitura de Wolfgang Streeck, contudo, me causou certo desconforto.

Contra o funcionalismo econômico, o autor compreendia que uma perspectiva institucional do capitalismo poderia reconstruir o seu desenvolvimento enquanto uma interação conflituosa entre indivíduos perseguindo vantagens econômicas e esforços coletivos para restaurar e proteger a estabilidade social (STREECK, 2010). Era uma proposta que interessava a uma cientista política que apenas começava sua pesquisa. Segundo a formulação de Streeck, a instabilidade do que chamou de “capitalismo democrático” – ou seja, desta fórmula social historicamente situada que combinava uma economia capitalista com um regime político democrático – era o resultado das tentativas dos governos de atender às pressões provenientes dos “donos do dinheiro” por maior liberalização econômica (PIERSON, 1998; Cf. STREECK; THELEN, 2005) sem falhar em acolher as demandas democráticas por redistribuição de renda e proteção social. Para acomodar a maioria e evitar conflitos sociais, os Estados tiveram que “tomar do futuro”, primeiro via endividamento público e depois via endividamento privado (ou seja, crédito pessoal), os recursos necessários para compensar cidadãos e cidadãs prejudicadas pelo funcionamento de um mercado que pouco – e cada vez menos – controlavam: “comprando”, figurativamente, “tempo” (STREECK, 2018). O endividamento das famílias, que Colin Crouch (2009) chamou de “keynesianismo privado”, era a fase mais atual e talvez derradeira do capitalismo. A interpretação de Streeck, a meu ver, também entrava em choque

com o excessivo voluntarismo político de algumas interpretações em Ciência Política que subestimavam o poder de influência das elites econômicas na tomada de decisões pelos Estados.

Originalmente, no entanto, o meu interesse não era analisar a financeirização enquanto um fenômeno abstrato, nem apenas discuti-la conceitualmente, mas entender esse processo para o caso específico brasileiro ou latino-americano, os quais não eram abarcados pela tese de Streeck. Este autor dava ênfase às semelhanças em detrimento das diferenças entre as economias capitalistas, divergindo de uma literatura paralela sobre as suas “variedades” (Cf. HALL; SOSKICE, 2001) – a qual, majoritariamente, tampouco olhava para o “Sul” global. Algumas das mudanças institucionais que Streeck analisava – as quais incluíam a liberalização de mercados financeiros, a entrega da política monetária a bancos centrais independentes, o estabelecimento de um Estado fiscal cada vez mais regressivo e, especialmente, a “comodificação” da política social – certamente estavam ocorrendo na América Latina, ou ao menos estavam na mira do debate público. Contudo, em relação ao que analisavam aqueles autores, as reformas estavam sendo promovidas por Estados com diferentes configurações institucionais e em diferentes posições internacionais, assim como por governos que não subscreviam de igual modo a agenda do neoliberalismo, conforme indicava – em formato de denúncia – a literatura sobre o “PT neoliberal” que revisamos.

Mas como argumentar que Estados institucionalmente distintos, com governos ideologicamente diferenciados, haviam adotado políticas idênticas sem atentar propriamente para as *decisões* políticas? Em minha leitura, existia uma história micropolítica ainda a ser contada, que não necessariamente iria de encontro ao que Wolfgang Streeck descrevia, mas que complexificaria sua análise e ainda permitiria compreender os governos “divergentes” ao neoliberalismo em chaves interpretativas muito mais interessantes do que simplesmente declará-los inócuos ou entregues a agendas exógenas às suas. Fundamentalmente, eu queria desenvolver uma pesquisa que me permitisse conectar os resultados da política (as reformas, as mudanças institucionais, as políticas públicas) aos processos para a tomada das decisões, evidenciando a diversidade de atores, de motivos e de ideias na ecologia de um governo. As políticas de crédito ao consumo, cujo crescimento representava o suspiro do capitalismo democrático para Streeck, que haviam sido tão criticadas por uma parte dos intérpretes do governo Lula ao mesmo tempo em que apresentadas de maneira tão central para outra parte, emergiram neste momento como o objeto analítico ideal para a análise das controvérsias, das disputas políticas e das contratendências cuja ausência havia me gerado aquele incômodo.

Ao longo desta tese, concluí fundamentalmente duas questões. Primeiro, que políticas para o alargamento do crédito ao consumo são implementadas por meio da ação de atores

ideologicamente distintos, os quais compreendem que elas oferecem soluções para problemas que são bastante diferentes. A participação de cada ator – alinhado ou não à agenda neoliberal ou do fortalecimento dos mercados financeiros – na formulação das políticas é possibilitada pelo governo incumbente. Desse modo, governos ideologicamente distintos permitem a conjuração de diferentes coalizões de apoio às políticas que encampam. Também concluímos que políticas adotadas por governos divergentes em termos ideológicos podem perfeitamente caber em nomenclaturas genéricas idênticas (como “políticas de crédito”, “políticas para o alargamento do crédito”, “políticas de crédito popular”), mas apresentam diferentes desenhos, de modo que seus impactos também irão variar. Nestes termos, o México nos serviu enquanto um caso de governo à direita e um caso-típico da adoção de políticas creditícias conforme o modelo promovido por organizações internacionais; já o Brasil nos serviu enquanto um caso de governo à esquerda e um caso desviante em relação ao debate global sobre crédito, apresentando uma trajetória própria de política creditícia. As díades “direita” e “esquerda”, “progressistas” e “conservadores”, as quais se referem à operação política de diferentes ideologias (FREEDEN, 2003), se provaram – portanto – analiticamente válidas na pesquisa.

Sendo as díades a operacionalização de ideologias distintas que pretendem influir no debate público, elas estão sempre envoltas em processos de adaptação e de síntese, processos estes que são favorecidos pela *plasticidade* do crédito enquanto um instrumento de política pública. Desse modo, agendas de partidos ou de grupos situados em um polo ou outro não correspondem a opostos simétricos, na medida em que podem vir a apresentar propostas comuns e concordâncias específicas, algo que deveria ser tomado mais a sério no campo da Ciência Política. Nesta tese, demonstramos que uma política que constou em plataformas distintas de governo revelou diferentes motivos para sua proposição, nem todos de teor conservador, liberalizante ou limitador da função social dos Estados. Nas páginas finais de cada um dos capítulos resumimos nossos achados específicos de pesquisa.

É lógico que esta tese apresenta lacunas. As políticas de crédito são apenas uma entre as políticas que são associadas à direita ou ao conservadorismo, mas que foram implementadas por governos que teoricamente não as encampariam. Na análise das ações dos governos, todos os seus diferentes movimentos são passíveis de interpretações próprias, ainda que possamos estabelecer, pela via teórica, indicações sobre o que acontece dentro dos gabinetes, dos partidos e até mesmo das arenas informais de interação política. O que a Ciência Política deveria evitar são as análises mecanicistas que obliteram o conflito. Ainda, considerando que foi uma tese também em Política Comparada, eu poderia ter incluído um maior número de países que adotaram as mesmas políticas creditícias, tanto no contexto latino-americano quanto além dele,

de modo a documentar melhor o meu objeto empírico. Essa é sempre uma possibilidade. No entanto, o aumento no número de casos acarreta maior generalização; como queria promover uma análise micropolítica da disputa (e considerando o tempo limitado de pesquisa), ampliar o número de casos poderia ter ocorrido em detrimento da qualidade dos que analisei. Ainda considerando a comparação, é evidente que muito mais tinta foi gasta na análise do caso brasileiro. Afinal, era este o caso desviante e por isso merecia uma interpretação mais detalhada.

Há ainda as limitações dos métodos que foram empregados, algumas das quais já antecipei na introdução da tese. Recorri à análise sistemática de documentos, de debates públicos (no caso de jornais e revistas), análise de conjuntura, análise de memórias políticas. Preponderantemente, contudo, recorri a entrevistas com os diferentes grupos de atores que se envolveram com as políticas creditícias. Algumas informações que obtive por meio de um grupo divergiram das informações que obtive por meio de outro. Muitas dúvidas levantadas ao longo da pesquisa foram perdidas das memórias e não consegui saná-las. Ainda, como a política do crédito consignado foi bem-sucedida, a maioria dos relatos que coletei era muito positiva quanto à sua capacidade de agregação de atores e demandas; um fato divertido durante as minhas entrevistas é que diferentes indivíduos pertencentes a cada um dos três núcleos fundamentais de atores reivindicaram para si a paternidade da política. Tive de ser muito cuidadosa em “triangular” as fontes e em checar as informações por outras vias. Todos estes são desafios da pesquisa empírica.

E como o esforço de tese certamente não se basta na elaboração de bancos de dados, nas análises de entrevistas, na resenha das obras seminais, abarcando uma série de reptos emocionais, muitas vezes ao longo dos últimos meses eu me questioneei quanto à qualidade da pesquisa, quanto à minha própria capacidade enquanto pesquisadora e quanto à pertinência do meu objeto. Tinha a sensação de que estudar “políticas de crédito” era algo desinteressante para meu campo. Não houve uma vez em que fui perguntada sobre o que estudava e que não hesitei. Eu escrevi a maior parte desta tese ao longo de 2023, que foi também o primeiro ano do terceiro governo Lula. Luiz Marinho, quem eu entrevistei longamente, é mais uma vez ministro do Trabalho; Marcos Lisboa é colunista da Folha de S. Paulo e eu o li mensalmente; Luiz Carlos Hauly assumiu mais um mandato na Câmara de Deputados após a cassação de Deltan Dallagnol; José Genoino se opôs vocalmente – na campanha de 2022 – à alternativa de ter Geraldo Alckmin como vice de Lula, criticando uma esquerda “domada para um projeto de melhorismo por dentro de um neoliberalismo” (FOLHA DE S.PAULO, 2022). Também em 2022 – como detalhei no primeiro capítulo – um relatório do PNUD recomendava a “expansão dos instrumentos financeiros disponíveis às famílias vulneráveis” como meio para reduzir a

fragilidade do sistema de proteção social brasileiro até 2040. Apesar de minhas inseguranças, algumas pontas pareciam se encostar no tempo. E, fundamentalmente, as temáticas do crédito e dos juros – anos depois da primeira posse do primeiro presidente operário do Brasil – mais uma vez despontavam na pauta política brasileira; com centralidade.

Durante as prévias democratas para as eleições de 2020 nos Estados Unidos, a senadora Elizabeth Warren trouxe à tona o tema do endividamento, com grande alarde entre a opinião pública estadunidense. Warren iniciara sua vida pública se opondo a uma lei que limitava o acesso das pessoas ao instituto da falência. Foi uma defensora da regulamentação bancária após a crise de 2008 e, em 2020, colocou na pauta um plano de US\$ 1,25 trilhão que acabaria com grande parte das dívidas estudantis no país. Dois anos depois, durante a campanha de 2022 no Brasil, tanto Ciro Gomes (PDT) quanto Lula (PT) apresentaram propostas para remediar o endividamento das famílias brasileiras em seus programas de governo. Logo em julho de 2023, o terceiro governo Lula lançou o “Desenrola Brasil”, o programa de renegociação de créditos inadimplidos para indivíduos de baixa renda que havia sido prometido em campanha. O seu foco era muito mais amplo que as dívidas estudantis. Em sua primeira fase, foram 10 milhões de beneficiários e beneficiárias (VALOR ECONÔMICO, 2023), mas o programa tem o potencial de atingir 70 milhões de negativados e negativadas. Pesquisa da Genial/Quaest de 2023 revelou que 70% dos brasileiros e das brasileiras o aprovavam.<sup>299</sup>



Figura 23: Ministro da Fazenda de Lula III divulgando o programa “Desenrola” (Twitter, 17 de julho de 2023).

<sup>299</sup> Ver: < <https://lp.genialinvestimentos.com.br/pesquisas/> >.

O início de Lula III foi também marcado por uma acalorada queda-de-braço entre o Governo Federal e o Banco Central (o qual independente desde o governo Jair Bolsonaro). O foco era, mais uma vez, o patamar de juro. Em março de 2023, a CUT, junto a outras centrais sindicais e movimentos populares, foi às ruas em protesto contra os juros de 13,75% a.a. então praticados e a favor da “democratização” do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF) via ampliação da participação popular. Em declaração, o presidente da CUT afirmou que “menos juros é mais investimento, mais emprego, mais saúde, mais educação. Menos juros é melhoria na vida dos brasileiros” (PT, 2023), ecoando os discursos de 2003 que analisei. Até a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e alguns empresários industriais foram à público no início do ano para manifestar preocupação com o nível elevado da Selic (FOLHA DE S.PAULO, 2023a), conjurando-se uma daquelas coalizões improváveis que eu havia estudado. Segundo pesquisa do Datafolha, 71% dos brasileiros e das brasileiras acreditavam que a taxa de juros estava mais alta do que deveria; 80% declararam que a pressão exercida pelo presidente Lula para reduzi-la era adequada (FOLHA DE S.PAULO, 2023b). O que esses números me indicaram é que tanto no caso dos programas governamentais com foco em dívida quanto das ações públicas com foco em juro, o tema do crédito seguia politicamente atraente, articulando uma série de grupos e de atores diferentemente motivados. Sendo um desses grupos os consumidores e as consumidoras, ainda provendo popularidade ao incumbente.

Em última análise, as políticas de crédito, os intrincados debates em torno dos juros e as suas múltiplas ramificações sociais e ideológicas revelaram-se fios condutores prementes da disputa política. Como quando analisei – com o foco de 2003 e para trás – as obras de Graciliano Ramos, de Oswald de Andrade, de Bezerra da Silva, o terceiro governo Lula me indicava – com o foco de 2003 para frente – a persistência ao longo do tempo de meu objeto de pesquisa, atravessando tanto governos como ideologias e coalizões sociais. Assim, por que ele não teria merecido uma análise detalhada sob a perspectiva da *política*? E além de válido ao campo das Ciências Sociais, o exame que realizei ao longo da tese me levou a exatamente aquilo que desejava discutir enquanto revisava os debates sobre financeirização: os *dissensos*, os quais acabam por formatar a realidade social quando assumem a forma de um resultado da política, mas cujos desenvolvimentos não estão previamente determinados. Ainda, a diversidade dos atores da política, de seus formatos e capacidades de ação, de suas justificativas e motivos. Espero haver, de alguma forma, contribuído ao debate.

## Referências bibliográficas

### Livros e artigos

- ABRAMOVAY, R. **Laços Financeiros na Luta contra a Pobreza**. São Paulo: Editora Annablume, 2004.
- AFONSO, J. R.; KÖHLER, M. A.; FREITAS, P. S. DE. **Evolução e determinantes do spread bancário no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2009.
- AGLIETTA, M. Structures économiques et innovations financières. **Revue d'économie financière**, v. 2, n. 2, p. 43–58, 1987.
- AGUINIS, H.; SOLARINO, A. M. Transparency and replicability in qualitative research: the case of interviews with elite informants. **Strategic Management Journal**, v. 40, n. 8, p. 1291–1315, 2019.
- ALMEIDA, M. H. T. DE. **Crise Econômica e Interesses Organizados**. São Paulo: EDUSP, 1996.
- ANDERSON, P. **Brazil Apart: 1964-2019**. Nova Iorque: Verso, 2019.
- ANTUNES, R. C. **O Que é Sindicalismo**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 2003.
- ANTUNES, R. A engenharia da cooptação e os sindicatos. **Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 12, n. 1, 2011.
- ARMENDARIZ, B.; MORDUCH, J. **The Economics of Microfinance**. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2010.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- AVELAR, I.; DUNN, C. (EDS.). **Brazilian Popular Music and Citizenship**. Durham: Duke University Press, 2011.
- BADER, M.; SAVOIA, J. R. F. Logística da distribuição bancária: tendências, oportunidades e fatores para inclusão financeira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, p. 208–215, 2013.
- BAHIA, L. et al. Financeirização do setor saúde no Brasil: desafios teóricos e metodológicos à investigação de empresas e grupos empresariais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 1, 2022.
- BANCO MUNDIAL; PNUD. **Proteção social para o Brasil do futuro: enfrentar mudanças com inclusão e resiliência**. Washington: Banco Mundial, 2022.
- BARALDI, R. Relatório “A Tecnópole de Porto Alegre”. **Gazeta Mercantil**, 23 maio 1995.
- BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F. DE; SOARES, S. S. D. Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza. **Texto para Discussão**, v. 2610, p. 1–52, 2020.
- BARONE, F. M. **Políticas públicas de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito no Brasil**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2008.
- BARONE, F. M.; SADER, E. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de**

- Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1249–1267, 2008.
- BARROS, C. R. DE. **PT, uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BARROS, R. P. DE; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. v. 02
- BATEMAN, M.; BLANKENBURG, S.; KOZUL-WRIGHT, R. (EDS.). **The rise and fall of global microcredit: development, debt and disillusion**. Nova Iorque: Routledge, 2018.
- BATEMAN, M.; MACLEAN, K. (EDS.). **Seduced and betrayed: exposing the contemporary microfinance phenomenon**. Santa Fe: University of New Mexico Press, 2017.
- BAUMAN, Z. **Liquid Modernity**. Cambridge: Polity Press, 2000.
- BBC. “Quanto pior, melhor”: os agiotas que se aproveitam da alta no custo de vida no Reino Unido. 10 ago. 2023.
- BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. Finance, Inequality and the Poor. **Journal of Economic Growth**, v. 12, n. 1, p. 27–49, 2007.
- BECK, U. **La Société du Risque**. Paris: Flammarion, 2008.
- BENHABIB, S. Sobre um Modelo Deliberativo de Legitimidade Democrática. Em: WERLE, D.; MELO, R. (Eds.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Editora Singula, 2007. p. 47–79.
- BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 170–195, 2007.
- BERGERON, S. The Post-Washington Consensus and Economic Representations of Women in Development at the World Bank. **International Feminist Journal of Politics**, v. 5, n. 3, p. 397–419, 2003.
- BERIK, G. Beyond the rhetoric of gender equality at the World Bank and the IMF. **Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement**, v. 38, n. 4, p. 564–569, 2017.
- BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The Congressional Pork Barrel in a Republican Era. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 4, p. 1070–1086, 2000.
- BIZBERG, I.; THÉRET, B. La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, n. 11, 25 abr. 2012.
- BOITO, A. De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, v. 8, n. 3, p. 23–28, 1994.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **The New Spirit of Capitalism**. Tradução: Gregory Elliott. Londres; Nova Iorque: Verso, 2018.
- BONFIL, C. C. **ONG e instituciones microfinancieras en México**: Documentos de discusión sobre el tercer sector. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2000a.
- BONFIL, C. C. **ONG y combate a la pobreza. Proyectos microfinancieros internacionales para pobres**: Documentos de discusión sobre el tercer sector. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2000b.
- BONFIL, C. C. **Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos**: Documentos de discusión sobre el Tercer Sector. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2005.
- BONFIL, C. C. ¿Ahorro o crédito subsidiado? Servicios financieros para pobres. **Revista Momento**

- Económico**, v. 121, n. 1, p. 73–92, 2009.
- BORÇA JUNIOR, G. R.; GUIMARÃES, D. Impacto do ciclo expansionista de crédito à pessoa física no desempenho da economia brasileira 2004-2013. **Revista do BNDES**, v. 43, n. 1, jun. 2015.
- BORGES NETO, J. M. Governo Lula: uma opção neoliberal. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 69–92.
- BOYER, R. Is a Finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. **Economy and Society**, v. 29, n. 1, p. 111–145, 2000.
- BRANDÃO, V. Crédito Consignado: uma análise dos impactos dessa inovação financeira para o desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 58, n. ca, p. 182–212, 2021.
- BROWN, W. **Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics**. Nova Iorque: Princeton University Press, 2005.
- BROWN, W. **In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the West**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2019.
- BRUNO, M. et al. Finance-Led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730–750, 2011.
- BRUNO, M.; CAFFÉ, R. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. Em: **População, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)/IBGE, 2015.
- BUCHMANN, G.; NERI, M. C. O Grameen brasileiro: avaliação do desempenho econômico dos clientes do CrediAmigo. **Anais: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)**, 2008.
- BUENO, E. **Caixa 150 Anos De Uma História Brasileira**. Rio de Janeiro: Buenas Ideias, 2010.
- BURJORJEE, D. M.; SCOLA, BARBARA. **A Market Systems approach to Financial Inclusion: Guidelines for funders**. Washington: CGAP, 2015.
- CAMPELLO, D.; ZUCCO, C. **The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- CAMPERO, S. G. DE L. La política de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas del gobierno del presidente Fox. **Administración y Organizaciones**, v. 8, n. 15, p. 47–70, 2019.
- CAMPOS, R. C.; VENEGAS, L. L. México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Em: CEPAL (Ed.). **La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas**. Seminarios y conferencias. Santiago: [s.n.]. p. 197–210.
- CAMPREGHER, G. A.; MILAN, M. O Microcrédito e a Economia Criativa no Brasil. Em: VALIATI, L.; FIALHO, A. L. (Eds.). **Atlas econômico da cultura brasileira: metodologia II**. Coleção Cegov. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2017.
- CÂNDIDO, A. Dialética da Malandragem. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 8, p. 67–89, 1970.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341–369, abr. 2007.

- CARDOSO, F. H. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964.
- CARDOSO, F. H. O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro. **Dados: Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 1, p. 9–27, 1983.
- CARVALHO, F. J. C. DE. FHC, Lula e a desconstrução da esquerda. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 93–104.
- CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- CARVALHO, G. **A representação da CUT nos governos Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- CARVALHO, L.; RUGITSKY, F. Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate. Working Paper Series: Department of Economics, FEA-USP. n. 25, 2015.
- CASKEY, J. P. **Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops, and the Poor**. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 1996.
- CENTENO, M. A. **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. Pensilvania: Penn State University Press, 2003.
- CHAKRABARTY, M.; MUKHERJEE, S. Financial Inclusion and Household Welfare: An Entropy-Based Consumption Diversification Approach. **The European Journal of Development Research**, v. 34, n. 3, p. 1486–1521, 2022.
- CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 2001.
- CHAVES, A. L. L. Mercado de trabalho na RMPA: desempenho ruim em 1996. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 25, n. 1, p. 84–99, 1997.
- CHÁVEZ, D. El Barzón: Performing Resistance in Contemporary Mexico. **Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies**, v. 2, p. 87–112, 1998.
- CHIAPELLO, È.; ENGELS, A.; GRESSE, E. G. (EDS.). **Financializations of Development: Global Games and Local Experiments**. Nova Iorque: Routledge, 2023.
- CHRISTEN, R. P.; LYMAN, T. R.; ROSENBERG, R. **Microfinance consensus guidelines: guiding principles on regulation and supervision of microfinance**. Washington: Banco Mundial e CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2003. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/16958>>.
- CLAESSENS, S.; PEROTTI, E. Finance and inequality: Channels and evidence. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, n. 4, p. 748–773, 1 dez. 2007.
- CNBV. **Encuesta Nacional de Inclusión Financiera**. Cidade do México: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte\\_Resultados\\_ENIF\\_2021.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2022.
- COELHO, C. A.; DE MELLO, J. M. P.; FUNCHAL, B. The Brazilian Payroll Lending Experiment. **The Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 4, p. 925–934, 2011.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Washington: MIT Press, 1994.
- COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2002.

- COLLINS, D. et al. **Portfolios of the poor: how the world's poor live on \$2 a day**. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- CONCEIÇÃO, J. J. DA. **Quando o Apito Da Fábrica Silencia**. São Bernardo do Campo: ABCD Maior, 2009.
- COSTA, F. N. DA. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: EDUSP, 2014.
- COUTINHO, M. C. A política econômica do novo governo. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 63–70.
- COX, R. W. Gramsci, hegemony and International Relations: an essay in method. **Millennium: Journal of international studies**, v. 12, n. 2, p. 162–175, 1983.
- CROUCH, C. Privatised keynesianism: an unacknowledged policy regime. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 11, n. 3, p. 382–399, 2009.
- CYNAMON, B. Z.; FAZZARI, S. M. Household debt in the consumer age: source of growth - risk of collapse. **Capitalism and Society**, v. 3, n. 2, 2008.
- DELGADO, L. DE A. N. **O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil 1961-1964**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.
- DELUMEAU, J. **História do medo no ocidente, 1300-1800**. Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2009.
- DEMIRGUC-KUNT, A.; KLAPPER, L. **Measuring financial inclusion: the Global Findex Database**. Washington: World Bank, 2012. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6042>>. Acesso em: 22 jul. 2022.
- DIAS, R. P. A representação dos banqueiros no Brasil: um estudo sobre a Febraban. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 2014.
- DIEESE. Balanço das Greves em 2013. **Estudos e pesquisa**, n. 79, 2015.
- DINIZ, E. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.
- DOLIGEZ, F. et al. L'inclusion financière, nouvel avatar de la libéralisation financière ? Introduction. **Revue Tiers Monde**, v. 225, n. 1, p. 9–20, 2016.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Managerial capitalism: ownership, management and the coming new mode of production**. Londres: Pluto Press, 2018.
- ELSTER, J. **Marx, Hoje**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- ELSTER, J. (ED.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- EPSTEIN, G. A. **Financialization and the World Economy**. Londres: Edward Elgar Publishing, 2005.
- ESCONTRILLA VALDEZ, H. A. El catolicismo social en la Iglesia mexicana. **Política y cultura**, n. 31, p. 139–159, 2009.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de**

- Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.
- ESQUIVEL, H. Situación actual del Sistema de ahorro y Crédito Popular en México. **Problemas del desarrollo**, v. 39, n. 152, p. 165–191, mar. 2008.
- ESQUIVEL, H. Medición del efecto de las microfinanzas en México. **Comércio Exterior**, v. 60, n. 1, 2010.
- FAIRFIELD, T.; GARAY, C. Redistribution under the Right in Latin America: electoral competition and organized actors in policymaking. **Comparative Political Studies**, v. 50, n. 14, p. 1871–1906, 2017.
- FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. VON B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.
- FERREIRA, H. C. B.; LIMA, J. P. R. A insustentável leveza do ter: crédito e consumismo no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2014.
- FILHO, G. C. DE F.; JÚNIOR, J. T. S.; RIGO, A. S. Finanças solidárias por meio de bancos comunitários de desenvolvimento enquanto estratégia de reorganização de economias locais: lições do caso Banco Palmas. **Revista de Administração**, v. 47, n. 3, p. 500–515, 1 set. 2012.
- FINNEMORE, M. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- FONSECA, P. C. D. A Era Vargas foi um período de profundas modificações na sociedade brasileira. **IHU online**, A Era Vargas em questão: 1954:2004. v. 4, n. 111, p. 7–13, 2004.
- FOUCAULT, M. **The birth of biopolitics: lectures at the College de France**. Nova Iorque: Picador USA, 2010.
- FRASER, N.; JAEGGI, R. **Capitalismo em debate: uma conversa na Teoria Crítica**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- FREEDEN, M. **Ideologies and political theory: a conceptual approach**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- FREEDEN, M. **Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach**. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- FREEDEN, M. **Ideology: a very short introduction**. Oxford; Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.
- FREEDEN, M. Ideology and political theory. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 1, p. 3–22, 2006.
- FREESE, J.; PETERSON, D. Replication in Social Science. **Annual Review of Sociology**, v. 43, n. 1, p. 147–165, 2017.
- FREI BETTO. **A mosca azul: reflexão sobre o poder**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.
- FREITAS, A. F. DE. Organizações de microfinanças: inovações e desafios para a inclusão financeira. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 1, p. 39–54, 2013.
- FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2009.
- GALBRAITH, J. K. Foreword. Em: BATEMAN, M.; MACLEN, K. (Eds.). **Seduced and Betrayed: exposing the contemporary microfinance phenomenon**. Santa Fe: University of New Mexico Press, 2017.

- GALLIE, W. B. Essentially Contested Concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society, New Series**, v. 56, p. 167–198, 1956.
- GALVÃO, A. A reconfiguração do movimento sindical no governo Lula. **Revista Outubro**, v. 18, n. 1, p. 178–200, 2009.
- GALVÃO, A. De “laboratório” das relações de trabalho a formulador da política nacional: o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista. Em: SOUZA, D. C. DE; TRÓPIA, P. V. (Eds.). **Sindicatos metalúrgicos no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Traço Fino, 2012. p. 135–161.
- GARCIA-DIAZ, R. Effective access to health care in Mexico. **BMC Health Services Research**, v. 22, n. 1, p. 1027, 2022.
- GARRISON, J. **America as Empire: global leader or rogue power?** São Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2004.
- GASPARINI, L.; LUSTIG, N. The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America. Em: OCAMPO, J. A.; ROS, J. (Eds.). **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- GEERTZ, C. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- GENTIL, D.; SERVET, J.-M. Microfinance : petites sommes, grands effets ? Introduction. **Revue Tiers Monde**, v. 43, n. 172, p. 729–735, 2002.
- GERBER, G. et al. Household Debt and Recession in Brazil. **NBER Working Papers Series**, v. Working Paper 25170, 2018.
- GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004.
- GILLESPIE, T. Collective self-help, financial inclusion, and the commons: searching for solutions to Accra’s housing crisis. **Housing Policy Debate**, v. 28, n. 1, p. 64–78, 2018.
- GONDIM, A. Ministro aconselha dar calote em agiota. **Folha de S.Paulo**, 1 ago. 1998.
- GRAEBER, D. **Debt: the first 5,000 years**. Nova Iorque: Melville House Publishing, 2014.
- GRAMMON, H. El Barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México. Em: GIARRACCA, N. (Ed.). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 153–190.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. I Tomo
- GUÉRIN, I. **La microfinance et ses dérives : emanciper, discipliner ou exploiter ?** Paris Marseille: Editions Demopolis, 2015.
- GUIMARÃES, I. G. R.; MAGALHÃES, M. A Experiência do Microcrédito no Distrito Federal. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, 1997.
- GUIMARÃES, J. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, p. 136–144, 2001.
- GUIMARÃES, J. **A esperança equilibrista: o governo Lula em tempos de transição**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 39–53, 1995.

- HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HACKER, J. S. **The great risk shift: the new economic insecurity and the decline of the American Dream**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HAIVEN, M. **Cultures of financialization: fictitious capital in popular culture and everyday life**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HAMEL, P. Développement local : une nouvelle culture politique. **Espace Temps**, v. 43, n. 1, p. 43–49, 1990.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler. Series B, Human Geography**, v. 71, n. 1, p. 3–17, 1989.
- HASAN, M.; LE, T.; HOQUE, A. How does financial literacy impact on inclusive finance? **Financial Innovation**, v. 7, n. 1, p. 40, 3 jun. 2021.
- HASHEMI, S. M.; SCHULER, S. R.; RILEY, A. P. Rural credit programs and women’s empowerment in Bangladesh. **World Development**, v. 24, n. 4, p. 635–653, 1 abr. 1996.
- HERNÁNDEZ, T. **Tras las huellas de la derecha: el Partido Acción Nacional, 1939–2000**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago: Chicago University Press, 2012.
- HUDSON, M. **The Merchants of Misery: how corporate America profits from poverty**. Monroe: Common Courage Press, 1996.
- HUNTER, W. **The Transformation of the Workers’ Party in Brazil, 1989–2009**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.
- HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: executive Power, social policy, and the brazilian elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 1–30, 2007.
- IMMERGUT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. Em: LONGSTRETH, F.; THELEN, K.; STEINMO, S. (Eds.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 57–89.
- INGHAM, G. K. **Nature of money: new directions in political economy**. Cambridge; Malden: Polity Press, 2004.
- JAIME-CANSECO, R. A. **el BID y la micro y pequeña empresa**. BID - Background Papers, 2006. Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/noticias/el-bid-y-la-microempresa>>. Acesso em: 11 jul. 2023
- KECK, M. E. **PT - A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.
- KERSTENETZKY, C. L. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15–34, 2017.
- KING, G. Publication, Publication. **Political Science and Politics**, v. 39, p. 119–125, 2006.
- KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. DE B. Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000. **Cuadernos del Cendes**, v. 32, n. 89, p. 47–82, 2015.

- KRIPPNER, G. **Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finances**. Massachusetts: Harvard University Press, 2011.
- KRIPPNER, G. Democracy of credit: ownership and the politics of credit access in late twentieth-century America. **American Journal of Sociology**, v. 123, p. 1–47, 2017.
- LA JORNADA. Azcárraga, Salinas Pliego, Slim y Roberto Hernández, entre asociados del Centro Fox. 31 maio 2007.
- LACALLE-CALDERÓN, M. **Microcréditos: de pobres a microempresarios**. Barcelona: Ariel, 2002.
- LAPAVITSAS, C. The financialization of capitalism: ‘Profiting without producing’. **City**, v. 17, n. 6, p. 792–805, 2013.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1–21, 2007.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l’Action Publique**. Paris: Colin, 2012.
- LAURELL, A. C. Los seguros de salud mexicanos: cobertura universal incierta. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, p. 2795–2806, jun. 2011.
- LAVINAS, L.; ARAÚJO, E.; BRUNO, M. Brazil: from Eliticized- to Mass-Based Financialization. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, n. 25, 2019.
- LAVINAS, L. **The takeover of social policy by financialization: the Brazilian paradox**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017.
- LAVORATO, J. C. **O preço da maturidade metodológica em microcrédito: o caso do Banco do Povo de Santo André - o Crédito Solidário**. Dissertação de mestrado—São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- LAZARUS, J. **Les politiques de l’argent**. Paris: PUF, 2022.
- LEAL, V. N. **Coronelismo Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEDGERWOOD, J. **Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective**. World Bank, 1998.
- LEFÈVRE, S. A.; LANGEVIN, M. Mastercard, sa fondation et l’inclusion financière : une entreprise philanthropique ? **Revue française de sociologie**, v. 61, n. 4, p. 587–615, 2020.
- LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso**. Brasília: FUNCEP, 1988.
- LEVI, L. L. L. Los polos de consolidación electoral: el caso del PAN en Guanajuato. **Investigaciones geográficas**, n. 48, p. 116–132, 2002.
- LIMA, R. S. DE et al. Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017. **Opinião Pública**, v. 26, p. 34–65, 2020.
- LIMA, S. N. **Microcrédito como política de geração de emprego e renda**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009a.
- LIMA, S. N. Microcrédito como política de geração de emprego e renda. **Revista do BNDES**, v. 32, p. 47–76, 2009b.
- LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- LIPPMANN, W. **Public Opinion by Walter Lippmann**. Blacksburg: Wilder Publications, 2010.

- LOAEZA, S. **El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta.** Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- LOAEZA, S. **Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria.** Cidade do México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2008.
- LOAEZA, S. **Acción Nacional: el apetito y las responsabilidades del triunfo.** Cidade do México: El Colegio de Mexico, 2010.
- LÓPEZ-ARELLANO, O.; JARILLO-SOTO, E. C. Reforma neoliberal de um sistema de saúde: evidência do caso mexicano. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, 2017.
- LOUREIRO, P. M. **The ebb and flow of the pink tide: reformist development strategies in Brazil and Argentina.** Tese de doutorado—Londres: SOAS University of London, 2019.
- LUNA, M.; TIRADO, R. Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los años ochenta. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 46, n. 2, p. 5–15, 1984.
- LUZZI, M. La financiarización de los hogares bajo el prisma de otras crisis. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 17, n. 1, p. 43–60, abr. 2017.
- MADER, P. Microfinance and Financial Inclusion. Em: BRADY, D.; BURTON, L. (Eds.). **The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty.** Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 843–865.
- MAINWARING, S. **Igreja Católica e Política no Brasil. 1916-1985.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- MALDONADO FILHO, E. A marcha da insensatez: o programa econômico do Governo Lula. **Análise Econômica**, v. 21, n. 40, p. 317–328, 2003.
- MANNHEIM, K. **Ideologia e utopia: uma introdução à sociologia do conhecimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976. v. Biblioteca de Ciências Sociais
- MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class.** Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- MARTIN, R. **Financialization of Daily Life.** Filadélfia: Temple University Press, 2002.
- MARTIN, S. As câmaras setoriais e o meso-corporativismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 37, p. 139–170, 1996.
- MARTINS, J. DE S. **Do PT das Lutas Sociais ao PT do Poder.** São Paulo: Editora Contexto, 2016.
- MARX, K. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte.** Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista.** São Paulo: Boitempo, 2005.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas.** São Paulo: Boitempo, 2007.
- MATEKENYA, W.; MOYO, C.; JEKE, L. Financial inclusion and human development: evidence from Sub-Saharan Africa. **Development Southern Africa**, v. 38, n. 5, p. 683–700, 2021.
- MATOS, F. DE; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. (EDS.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios.** Universidade de São Paulo: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2014.
- MAYOUX, L. Questioning virtuous spirals: micro-finance and women's empowerment in Africa. **Journal of International Development**, v. 11, n. 7, p. 957–984, 1999.
- MAYS, N.; POPE, C. Qualitative Research: Rigour and qualitative research. **BMJ**, v. 311, n. 6997,

- p. 109–112, 1995.
- MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 301–332, 2005.
- MENDES, A. L. A reforma do Sistema Financeiro Nacional. **Estudos Avançados**, v. 7, p. 215–220, 1993.
- MENDONCA, S. R. D. **Estado e economia no Brasil**. São Paulo: Paz & Terra, 2008.
- MENEGOZZO, C. H. M. Patrimônio histórico do PT: produção e tratamento (1978-2013). Em: **Partido dos Trabalhadores: bibliografia comentada (1978-2002)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- MENEGUELLO, R. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MINELLA, A. C. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil**. ANPOCS: Espaço e Tempo, 1988.
- MINELLA, A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. **Sociologias**, v. 1, n. 18, p. 100–125, 2007.
- MIRANDA, E. Globalização financeira e associações de bancos no Brasil: o caso da Febraban. **Sociedade e Cultura**, v. 6, n. 2, p. 201–214, 2003.
- MIZRAHI, Y. La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios nortteños. **Foro Internacional**, v. 5, n. 1, p. 744–771, 1992.
- MOBARAK, G. A. D. A.; DAVILA, F. S.; PARADA, C. B. **Cuando el Estado se hizo banquero: consecuencias de la nacionalización bancaria en Mexico**. Cidade do México: FCE, 2005.
- MOLINA, D. Notas sobre el Estado y el movimiento obrero. **Cuadernos Políticos**, v. 12, p. 19, 1977.
- MONZONI, M. **Impacto em renda do microcrédito**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2008.
- MORA, M. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. **Texto para Discussão IPEA**, v. 2022, 2015.
- MORENO-BRID, J. C. Development and macroeconomics: reflections from the Mexican case. Em: **Neoliberalism and Heterodox Thinking in Latin America and the Caribbean in the Early Twenty-First Century**. Santiago: ECLAC Books, 2016. p. 353–374.
- MORFÍN MACIEL, A. **Banca de desarrollo y el apoyo al acceso (México)**. Santiago: CEPAL, 2009.
- MOURA, S.; LOIOLA, E.; LIMA, A. L. DE C. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 1, p. 101–121, 2000.
- MUCIÑO, M. E. I. Cooperativas de ahorro y crédito en México. **Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo**, v. 49, n. 1, p. 49–63, 2015.
- NDLOVU, G.; TOERIEN, F. The distributional impact of access to finance on poverty: evidence from selected countries in Sub-Saharan Africa. **Research in International Business and Finance**, v. 52, p. 101190, 2020.
- NEGRI, A. **The politics of subversion: a manifesto for the Twenty-First Century**. Collingdale: Diane Publishing Company, 1989.
- NERI, M. C. **Microcrédito, o mistério nordestino e o Gramscian brasileiro**. São Paulo: FGV Social, 2008a.

- NERI, M. C. **A Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008b.
- NEVES, R. F. **Efeitos da expansão do crédito consignado ao setor privado no consumo dos domicílios brasileiros**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- NOBRE, M. **Imobilismo em Movimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NOBRE, M. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.
- NORIEGA, J. M. B. La nacionalización de la banca y “México en la Libertad”. Em: RUGARCÍA, A. E.; SÁNCHEZ, E. C. (Eds.). **La nacionalización bancaria 25 años después: la historia contada por sus protagonistas**. Cidade do México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2008. v. Tomo II.
- NUNCIO, A. **El PAN: alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial**. Cidade do México: Nueva Imagen, 1986.
- OCDE. **Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising**. [s.l.] OCDE Publishing, 2011.
- O’CONNOR, J. **The Fiscal Crisis of the State**. New Brunswick: Routledge, 2001.
- OLIVEIRA, F. DE. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novos estudos: CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 3–7, 1993.
- OLIVEIRA, F. DE. **Os Direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, F. DE. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. DE. O Momento Lênin. **Novos estudos CEBRAP**, p. 23–47, jul. 2006.
- OLIVEIRA, F. DE. O avesso do avesso. Em: OLIVEIRA, F. DE; RIZEK, C. S.; BRAGA, R. (Eds.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- OLIVEIRA, G. C. DE; CARVALHO, C. E. O componente “custo de oportunidade” do spread bancário no Brasil: uma abordagem pós-keynesiana. **Economia e Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 371–404, 2007.
- OLIVEIRA, G. C. DE; WOLF, P. J. W. A Dinâmica do Mercado de Crédito no Brasil no Período Recente (2007-2015). **IPEA: texto para discussão**, v. 2243, p. 140, 2016.
- ORTIZ, G. C. Privatización de la Banca en México. **Revista Gestión y Estrategia**, n. 1, p. 37–62, 1991.
- OTERO, M.; RHYNE, E. **The new world of microenterprise finance: building healthy financial Institutions for the poor**. Washington: IT Publications, 1994.
- PAGE, B. I.; GILENS, M. **Democracy in America? What has gone wrong and what we can do about It**. Chicago; Londres: University of Chicago Press, 2017.
- PAIVA, G. F. DOS S.; SILVA, D. B. DO N.; FEIJÓ, C. A. Nota exploratória sobre o consumo e a classificação socioeconômica no Brasil baseada em evidências da pesquisa de orçamento familiar. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 2, p. 207–228, 2016.
- PALLEY, T. I. Financialization: What it is and Why it Matters. **Working paper series: Economics for Democratic & Open Societies**, v. 153, 2007.
- PALMA, J. G. Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about. **Development and Change**, v. 42, n. 1, p. 87–153, 2011.

- PALOCCHI, A. **Sobre Formigas e Cigarras**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- PAULA, J. A. DE. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 17–36.
- PAULANI, L. M. Brasil delivery: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo Lula. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 19–39.
- PAULANI, L. M. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 25–39, 2009.
- PAULANI, L. M.; PATO, C. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 37–68.
- PEÑA, X.; HOYO, C.; TUESTA, D. Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012. **Documento de Trabajo BBVA**, v. 14, n. 14, p. 31, 2014.
- PEREIRA, M. A. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. **Opinião Pública**, v. 18, p. 68–87, 2012.
- PETTIT, P. Republican Freedom and Contestatory Democratization. Em: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. (Eds.). **Democracy's Values**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, P. Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 4, p. 539–560, 1998.
- PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, v. 43, n. 2, p. 369–406, 2002.
- PIERUCCI, A. F. Linguagens autoritárias, voto popular. Em: DAGNINO, E. (Ed.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasilienses, 1994. p. 137–149.
- PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PILETTI, N.; PRAXADES, W. **Dom Hélder Câmara: entre o poder e a profecia**. São Paulo: Editora Atica, 1997.
- PINHEIRO, M. A. H. **Cooperativas de Crédito: história da evolução normativa no Brasil**. 6ª edição ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.
- PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. The right to shine: poverty, consumption and (de) politicization in neoliberal Brazil. **Journal of Consumer Culture**, v. 23, n. 3, p. 312–330, 2022.
- PITT, M. M.; KHANDKER, S. R. The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter? **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 5, p. 958–996, 1996.
- POLANYI, K. **The Great Transformation**. Boston: Beacon Press, 2001.
- POLLONI-SILVA, E. et al. Does Financial Inclusion Diminish Poverty and Inequality? A Panel Data Analysis for Latin American Countries. **Social Indicators Research**, v. 158, n. 3, p. 889–925, 2021.

- POMBENI, P. Ideology and government. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 1, p. 61–76, 2006.
- PRZEWORSKI, A. A Social-Democracia como Fenômeno Histórico. **Lua Nova**, v. 15, 1988.
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. J. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. Nova Iorque: John Wiley & Sons Inc, 1970.
- RADAELLI, C. M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 924–943, 2007.
- RAJAN, R. G. **Fault lines: how hidden fractures still threaten the world economy**. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- RAJAN, R. G.; ZINGALES, L. The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century. **Journal of Financial Economics**, v. 69, n. 1, p. 5–50, 1 jul. 2003.
- RAMALHO, J. R.; CORDEIRO, M. DE C.; SILVA, E. Â. DA. Movimento Sindical, Conselhos e Participação Social: estudo de caso sobre a dinâmica no Brasil após a Era Lula. Em: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. DE (Eds.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, apendizados inesperados**. Rio de Janeiro: Colégio Brasileiro de Altos Estudos, 2014.
- REA RODRIGUEZ, C. R. Le barzonisme : un nouveau mouvement social au Mexique ? **Cahiers des Amériques latines**, n. 37, p. 41–60, 2001.
- REIS, F. W. **Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma**. Estudos e Pesquisa nº7. **Anais...** Em: XIII FÓRUM NACIONAL. Rio de Janeiro: INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos, 2001. Disponível em: <<https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0007.pdf>>. Acesso em: 9 maio. 2023
- RICCI, R. Lulismo: três discursos e um estilo. **Lutas Sociais**, v. 1, n. 15/16, p. 171–183, 2013.
- RICOEUR, P. **l'Idéologie et l'utopie**. Paris: Seuil, 1997.
- RODRIGUES, I. J. O sindicalismo brasileiro: da confrontação à cooperação conflitiva. **São Paulo em Perspectiva**, v. 9, n. 3, p. 116–126, 1995.
- RODRIGUES, I. J. Os Dilemas da CUT. **Sociedade e Estado**, v. 11, n. 02, p. 321–344, 1996.
- RODRIGUES, I. J. **Sindicalismo e política: a trajetória da CUT**. São Paulo: Scritta, 1997.
- RODRIGUES, L. M. O sindicalismo nos anos 1980: um balanço. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, p. 11–19, 1990.
- ROSANVALLON, P. **Nouvelle question sociale : repenser l'État-providence**. Paris: Seuil, 1995.
- ROY, A. **Poverty capital: microfinance and the making of development**. Nova Iorque: Routledge, 2010.
- RUAS, C. et al. **A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva: Relatório do Projeto de Pesquisa: “Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento de Política”**. Brasília: DATAUnB, 2015.
- RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. **Concertação e República no Brasil contemporâneo: o Conselho Federal de Desenvolvimento Econômico e Social e a experiência da reforma da previdência**. 28º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...**Caxambu: 2004.
- SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo,

2018.

- SADER, E. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- SAID, E. W. **Cultura e Imperialismo**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2011.
- SAMUELS, D.; ZUCCO, C. Lulismo, Petismo, and the Future of Brazilian Politics. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 129–158, 1 dez. 2014.
- SANTANA, M. A. O “novo” e o “velho” sindicalismo: análise de um debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 10, n. 11, p. 19–35, 1998.
- SANTOS, A.; GOIS, F. **Microcrédito e desenvolvimento regional**. Fortaleza: Fundação Paulo Bonavides (FPB); Instituto para o Desenvolvimento de Estudos Econômicos, Sociais e Políticas públicas (IDESPP), 2011.
- SCHWITTAY, A. F. Making Poverty into a Financial Problem: From Global Poverty Lines to Kiva.org. **Journal of International Development**, v. 26, n. 4, p. 508–519, 2014.
- SCOTT, J. **Redistributive Constraints under High Inequality: The Case of Mexico**: Paper prepared for the UNDP.
- SEBRAE/PR. **Microcrédito, construindo histórias no Paraná: Uma revolução silenciosa que contribui para o crescimento da economia e dos municípios**. Curitiba: SEBRAE/PR, 2015.
- SECCO, L. **História do PT**. Cotia: Ateliê Editorial, 2015.
- SHAPIRO, I. Optimal Deliberation. Em: FISHKIN, J.; LASLETT, P. (Eds.). **Debating deliberative democracy**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 121–136.
- SHIRK, D. A. Mexico’s Victory: Vicente Fox and the Rise of the PAN. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 25–32, 2000.
- SICSÚ, J. Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 87–108.
- SICSÚ, J.; MARINGONI, G. Avaliando o desempenho do PT e do governo Lula: Quem perdeu? Quem ganhou? Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 105–124.
- SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002a.
- SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. Em: SANTOS, B. DE S. (Ed.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.
- SINGER, P. Políticas sociais e econômicas do governo Lula. Em: PAULA, J. A. DE (Ed.). **Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 171–178.
- SKIDMORE, T. E. **Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- SOARES, J. DE L. **Sindicalismo no ABC paulista: reestruturação produtiva e parceria e outros ensaios**. Curitiba: CRV, 2020.
- SOARES, M. M.; SOBRINO, A. D. DE M. **Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

- SOEDERBERG, S. **Debtfare States and the poverty industry: money, discipline and the surplus population**. Londres; Nova Iorque: Routledge, 2014.
- SOJO, E. **De la alternancia al desarrollo: políticas públicas del Gobierno del Cambio**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- SOUZA, C. P. D.; GONÇALVES, R. R. **Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo: Editora FGV, 2018.
- SOUZA, A. DE; LAMOUNIER, B. **A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade**. Rio de Janeiro: Campus Editora - Elsevier, 2010.
- SOUZA, P. H. G. F. DE et al. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **IPEA: Texto para Discussão**, v. 2499, 2019.
- SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- STRAUB, S. Informal sector: The credit market channel. **Journal of Development Economics**, v. 78, n. 2, p. 299–321, 2005.
- STREECK, W. **Re-Forming capitalism: institutional change in the german political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. **Novos estudos CEBRAP**, n. 92, p. 35–56, 2012a.
- STREECK, W. Citizens as customers: considerations on the New Politics of Consumption. **New Left Review**, v. 76, p. 27–47, 2012b.
- STREECK, W. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford; Nova Iorque: OUP Oxford, 2005.
- SUKUMAR, P.; METOYER, R. **Replication and Transparency of Qualitative Research from a Constructivist Perspective**. OSF Preprints, 2019. Disponível em: <<https://osf.io/6efvp/>>. Acesso em: 25 abr. 2023
- SUSTEIN, C. R. The Law of Group Polarization. Em: FISHKIN, J.; LASLETT, P. (Eds.). **Debating deliberative democracy**. Oxford: Blackwell Publishing, 2003. p. 80–101.
- THELEN, K. **How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press, 2004.
- TRAUMANN, T. **O pior emprego do mundo: 14 ministros da Fazenda contam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso**. São Paulo: Planeta, 2018.
- TRÓPIA, P. V. O sindicalismo brasileiro em disputa nos anos de 1990: origem, raízes sociais e adesão ativa da força sindical ao neoliberalismo. **Estudos de Sociologia**, v. 14, n. 26, 2009.
- TRUJILLO, J. M. H. Reestructuración productiva a la inversa: el caso de la producción de granos básicos en México. **El Cotidiano**, v. 19, n. 123, p. 30–43, 2004.
- UNCDF, U. C. D. F. **Inclusive Finance: increasing access to financial services**. 2014. Disponível em: <<https://www.uncdf.org/article/847/brochure-inclusive-finance>>. Acesso em: 22 jul. 2022
- URBINATI, N. **Representative democracy: principles and genealogy**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

- UTZIG, J. E. Crédito popular e política pública. Em: DUARTE, R. (Ed.). **Instituição Comunitária de Crédito PortoSol: o grande desafio de financiar pequenos**. Porto Alegre: Instituição Comunitária de Crédito Portosol, 1997.
- VALENTE, R. C. **A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento**. Coleção Antropologias: Editora E-papers, 2010.
- VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. **Socio-Economic Review**, v. 12, n. 1, p. 99–129, 2014.
- VÁRIOS. **PT: um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1989.
- VÁZQUEZ, A. La cuenta de nómina en México: Perspectiva de los demandantes y oferentes de servicios financieros. **Estudios Económicos CNBV**, v. 2, p. 135–158, 2013.
- VENTURINI, T. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**, v. 19, n. 3, p. 258–273, 2010.
- VIANNA, L. C. R. **Bezerra da Silva, produto do morro: trajetória e obra de um sambista que não é santo**. São Paulo: Zahar, 1998.
- VILLARREAL, M. Conditional cash transfers programs in Mexico: financial inclusion policies and the involvement of private actors. Em: ÈVE CHIAPELLO; ENGELS, A.; GRESSE, E. G. (Eds.). **Financializations of Development: Global Games and Local Experiments**. Londres: Routledge, 2023. p. 182–196.
- VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 83–108, 2008.
- VON FINTEL, D.; ORTHOFER, A. Wealth inequality and financial inclusion: evidence from South African tax and survey records. **Economic Modelling**, v. 91, p. 568–578, 2020.
- WALKER, L. E. **Waking from the Dream: Mexico's Middle Classes after 1968**. Palo Alto: Stanford University Press, 2015.
- WEBER, H. The “New Economy” and social risk: banking on the poor? **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 2, p. 356–386, 2004.
- YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. Los Angeles: Sage Publications, 2013.
- YÚDICE, G. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- YUNUS, M. **Banker to the poor: the story of Grameen Bank**. Nova Iorque: Penguin Books, 1997.
- ZAVALA, A. V. La cuenta de nómina em México: perspectivas de los demandantes y oferentes de servicios financieros. **Estudios Económicos CNBV**, v. 2, p. 26, 2013.
- ZUBELDIA, A. M. et al. Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera. Em: SILVA, E. J. DE C.; CASTRO, F. J. D. DE (Eds.). **Universidad, Sociedad y Mercados Globales**. [s.l.] Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, 2008. p. 209–218.
- ZUCCO, C.; POWER, T. J. Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006: A Reply to Bohn. **Latin American Research Review**, v. 48, n. 2, p. 3–24, 2013.

## Documentos

- BANCO MUNDIAL. **Focus on Sustainability: 2004**. 2005. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/757021468762611383/pdf/315170FocusOnSustainability200401public1.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2022
- BANXICO. **Indicadores Básicos de Créditos de Nômina: Datos a junio de 2021**. Cidade do México: Banco do México, 2021. Disponível em: <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/rib-creditos-de-nomina/%7BBBA129158-A70B-A26C-B985-6C6514F1F291%7D.pdf>>.
- BITTENCOURT, G. **Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula**. Apresentação apresentado em GTI de Microcrédito e Microfinanças. Ministério da Fazenda, 2005. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/julianasareidne1/microcredito-microfinanas-dogovlula010905>>. Acesso em: 23 mar. 2023
- BRASIL. 130. Medida Provisória 130/2003. 2003 a.
- BRASIL. 121. Medida Provisória 121/2003. 2003 b.
- BRASIL. 122. Medida Provisória 122/2003. 2003 c.
- CDES. **Relatório de atividades em 2003**. 2003. Disponível em: <<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/noticias-cdess/biblioteca/2004-a-2007>>. Acesso em: 19 jun. 2003
- CDES. **Cartas de Concertação do CDES**. 2004. Disponível em: <<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/noticias-cdess/biblioteca/2004-a-2007>>. Acesso em: 20 jun. 2023
- CDES. **Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento**. 2006. Disponível em: <<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/noticias-cdess/biblioteca/2004-a-2007>>. Acesso em: 20 jun. 2023
- CDES. **Desenvolvimento em debate: 10 anos de contribuições do CDES**. 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/noticias-cdess/biblioteca/2004-a-2007>>. Acesso em: 20 jun. 2023
- CGAP. **Key Principles of Microfinance**. 2004. Disponível em: <<https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Consensus-Guidelines-Key-Principles-of-Microfinance-Jan-2004.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2020
- CNBV. **Encuesta Nacional de Inclusión Financiera**. Cidade do México: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte\\_Resultados\\_ENIF\\_2021.pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2022.
- CUT. **Resoluções da 2ª Plenária Nacional da CUT**. Rio de Janeiro.
- CUT. **Resoluções da 3ª Plenária Nacional da CUT**. Belo Horizonte.
- CUT. **Resoluções da 5ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Resoluções do 5º Congresso Nacional Da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Resoluções da 9ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Sindicalismo e Economia solidária - Reflexões sobre o projeto da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Resoluções do 7º Congresso Nacional Da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Cadernos de formação I: sindicalismo CUT - 20 anos**. São Paulo: Escola Sindical São Paulo, 2000b.

- CUT. **Resoluções do 8º Congresso Nacional Da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Saiba tudo sobre o acordo da CUT com os bancos para empréstimos com desconto em folha**. São Paulo.
- CUT. **Resoluções da 11ª Plenária Nacional da CUT**. São Paulo.
- CUT. **Resoluções do 9º Congresso Nacional Da CUT**. São Paulo.
- FEBRABAN. **Desafio das Microfinanças no Brasil**. Em: II ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE REGULAÇÃO E SUPERVISÃO EM MICROFINANÇAS. Recife: 7 jun. 2006.
- FEBRABAN. **Como fazer os juros serem mais baixos no Brasil – Uma proposta dos bancos ao governo, Congresso, Judiciário e à sociedade**. 2ª ed. São Paulo: Febraban, 2019.
- GUANATUATO, G. DEL E. DE. **The Human Face of Poverty. Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato**. 1996. Disponível em: <<https://lae.princeton.edu/catalog/a50f7e28-cbd3-41be-9ce8-ff4a4f87a8de?locale=es#c=0&m=0&s=0&cv=2&xywh=1336%2C104%2C2549%2C2304>>. Acesso em: 24 jul. 2023
- MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)**. Cidade do México: Diario Oficial de la Federación, 2001a.
- MÉXICO. Ley de Ahorro y Crédito Popular. 2001 b.
- MÉXICO. Votos Particulares. Em: **Ley de Ahorro y Crédito Popular**. Cidade do México: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2001c.
- MÉXICO. Ley de Instituciones de Crédito. 2007.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Políticas Econômicas e Reformas Estruturais**. abr. 2003.
- OIT, S. I. DO T. **Recursos financeiros para os pobres: o crédito**: Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_229469.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_229469.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- PT. **Brasil Urgente: Lula Presidente**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1989.
- PT. **Lula presidente: uma revolução democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1994.
- PT. **União do povo: muda Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- PT. **Um Brasil para todos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- PT. **Resoluções do 3º Congresso Partido dos Trabalhadores, 30 de agosto a 2 de setembro de 2007**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.
- PT. Por juros mais baixos, povo vai às ruas na próxima terça-feira (21). 17 mar. 2023.
- SILVA, P. H. DE P. E. PortoSol. **Fundação Perseu Abramo**, 17 maio 2006.
- VÁRIOS. **A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social**. 2002.

## Artigos de jornal ou revista

- AGÊNCIA SENADO. Presidente da Febraban diz que “2004 será o ano do crédito”, e que “spread” vai cair. **Senado Federal**, 3 fev. 2004.
- ALEGRETTI, L. Não é só efeito da pandemia: por que 19 milhões de brasileiros passam fome. **BBC News Brasil**, 28 jun. 2021.
- AOQUI, C. Realeza na periferia. **Folha de S. Paulo**, 28 nov. 2008.
- ARAGÃO, M. Apresentado como antídoto ao spread, cadastro positivo deve ir à votação hoje. **O Estado de S. Paulo**, p. B10, 10 dez. 2008.
- ARANTES, P. Mesmo sem projeto, Lula terá sucesso se frear extrema direita, diz Paulo Arantes. **Folha de S. Paulo**, 11 mar. 2023.
- BALLOUSSIER, A. V. Evangélicos “fizeram por merecer” má fama, diz reverendo Caio Fábio. **Folha de S. Paulo**, 15 abr. 2023.
- BARALDI, R. Relatório “A Tecnópole de Porto Alegre”. **Gazeta Mercantil**, 23 maio 1995.
- BBC. “Quanto pior, melhor”: os agiotas que se aproveitam da alta no custo de vida no Reino Unido. 10 ago. 2023.
- BLOOMBERG. Compartamos, from nonprofit to profit: behind its gentle image is a tough, highly lucrative bank. 13 dez. 2007.
- BLOWER, A. P. Caixa é criada no império junto com o penhor, que já recebeu presa de elefante. **O Globo**, 14 ago. 2015.
- CÂMARA MUNICIPAL, V. DA C. Vereadores ressaltam importância do Banco do Povo para Vitória da Conquista. 16 abr. 2014.
- CAMPOS, I. Fuja dos agiotas. **Folha de S. Paulo**, 18 set. 2000.
- CARTA CAPITAL. Corrente fundadora do PSOL abandona o partido e critica apoio ao governo Lula. 6 jun. 2023.
- CHACHAMOVITZ, S. S. **Além do tripé, uma centopeia. Instituto Millenium**, 29 out. 2013. Disponível em: <<https://institutomillenium.org.br/alm-trip-uma-centopeia/>>. Acesso em: 31 maio. 2023
- DELFIN NETTO, A. Desconto em folha. **Folha de S. Paulo**, 9 jul. 2003.
- DIÁRIO DO GRANDE ABC. José Alencar critica taxa de juros e Lula pede calma. 2 jun. 2003.
- EXTRA. Miguel Jorge deve ser o novo ministro do Desenvolvimento. **Extra**, 2007.
- FOLHA DE S. PAULO. Covas lança câmara do ABC. 13 mar. 1997.
- FOLHA DE S. PAULO. Medida provisória propõe que agiota não receba dinheiro. 23 mar. 1999.
- FOLHA DE S. PAULO. Vítima evita procurar a Justiça. 18 set. 2000a.
- FOLHA DE S. PAULO. Cooperativa de crédito inibe agiotagem. 18 set. 2000b.
- FOLHA DE S. PAULO. Associação dá orientação a vítimas. 2 jul. 2001a.
- FOLHA DE S. PAULO. Sucessão no escuro: Ciro e Serra trocam críticas pesadas em clima de campanha. 18 jul. 2001b.
- FOLHA DE S. PAULO. Standard & Poor’s reduz avaliação da dívida soberana do Brasil. 2 jul. 2002a.

FOLHA DE S. PAULO. Ciro chega a 28% e se aproxima de Lula; sem Garotinho, ocorre empate técnico entre os dois candidatos. **Pesquisa Eleitoral**, 30 jul. 2002b.

FOLHA DE S. PAULO. Banqueiros elogiam Lula após encontro na Febraban. 21 ago. 2002c.

FOLHA DE S. PAULO. Nobel estranha união Ciro - Scheinkman. 26 ago. 2002d.

FOLHA DE S. PAULO. Entrevista da 2ª - Maria da Conceição Tavares: Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci. 21 abr. 2003a.

FOLHA DE S. PAULO. Lula passa 1º Dia do Trabalho como presidente longe dos palanques tradicionais. 1 maio 2003b.

FOLHA DE S. PAULO. Luiz Marinho é eleito presidente da CUT. 8 jun. 2003c.

FOLHA DE S. PAULO. Teoria e prática: Economistas do BNDES endossam críticas à Fazenda. 17 jun. 2003d.

FOLHA DE S. PAULO. Governo seca crédito, diz Febraban. 21 jun. 2003e.

FOLHA DE S. PAULO. Febraban vê “direcionamento obrigatório”. 26 jun. 2003f.

FOLHA DE S. PAULO. Pacote tem caráter social e ajudará excluídos, diz Lula. 26 jun. 2003g.

FOLHA DE S. PAULO. Empréstimo vinculado ao salário é estudado. 4 jul. 2003h.

FOLHA DE S. PAULO. Lula diz que pobre paga em dia e “grandes” dão calote. 10 set. 2003i.

FOLHA DE S. PAULO. Número de trabalhadores sem carteira assinada sobe em 2003. 24 jan. 2004.

FOLHA DE S. PAULO. De vilã para o PT, legislação vira meta do governo. 10 fev. 2005.

FOLHA DE S. PAULO. BB negocia com Palocci incorporação do Banco Popular. 24 fev. 2006a.

FOLHA DE S. PAULO. Lula acena a empresários e foge do estigma de “pai dos bancos”. 26 jul. 2006b.

FOLHA DE S. PAULO. Propostas são insuficientes, afirma Troster. 30 ago. 2006c.

FOLHA DE S. PAULO. Prêmio Empreendedor Social - Saiba por que Muhammad Yunus, empreendedor social bengalês, venceu o Nobel da Paz 2006. **Folha de São Paulo**, 13 out. 2006d.

FOLHA DE S. PAULO. Crédito a 2% ao mês? Não vai dar certo. 6 abr. 2012.

FOLHA DE S. PAULO. Ex-presidente do PT, Genoio se opõe a Alckmin como vice de Lula em 2022. 29 dez. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Juro de 13,75% não tem cabimento e impede brasileiros de comprar, diz Luiza Trajano. 25 mar. 2023a.

FOLHA DE S. PAULO. 80% acham que Lula age bem ao pressionar pela queda dos juros, diz Datafolha. 2 abr. 2023b.

FORBES. Fintual está superando em clientes a bancos de inversión tradicionales. 7 nov. 2021.

GAZETA MERCANTIL. Um combate diário que José Alencar trava desde 1949. p. B-1, 16 set. 2004.

GRAJEW, O. O candidato dos empresários. **Folha de S. Paulo**, 6 maio 2002.

GUTHRIE, A. Latin America's New Credit Frontier Expands on Payroll Loans. **Wall Street Journal**, 2013.

HAZ, R. Banco Compartamos: un éxito muy cuestionado. 10 set. 2015.

INFOMONEY, E. Governo e Febraban estudam formas de baixar juros e aumentar créditos. 7 fev. 2003.

ISTOÉ DINHEIRO. Agiota: uma ameaça ao sistema. 8 jun. 2004.

LA JORNADA. Azcárraga, Salinas Pliego, Slim y Roberto Hernández, entre asociados del Centro Fox. 31 maio 2007.

NUNES, E. Justiça tem dificuldade em anular contratos de agiotas. **Folha de S. Paulo**, 12 dez. 1998.

NUNES, E. Sem deixar prova, agiota escapa da Justiça. **Folha de S. Paulo**, 2 jul. 2001.

O ESTADO DE S. PAULO. Valor mínimo é alto para abrir nova caderneta de poupança. 25 mar. 1996.

O ESTADO DE S. PAULO. “Agenda Perdida” tenta influir no debate eleitoral. 15 set. 2002.

O ESTADO DE S. PAULO. Febraban reconhece falta de crédito e explica juros altos. 1 jul. 2003a.

O ESTADO DE S. PAULO. Marinho leva a Palocci proposta de juro menor em financiamento. 3 jul. 2003b.

O ESTADO DE S. PAULO. Bancos aderem ao crédito com desconto em folha de pagamento. p. 25, 20 set. 2003c.

O ESTADO DE S. PAULO. Lula abre hoje Fórum Internacional de Microcrédito. 6 out. 2003d.

O ESTADO DE S. PAULO. Bancos destinarão R\$ 25 bi a crédito em consignação. **Estado de São Paulo**, 6 out. 2003e.

O ESTADO DE S. PAULO. Crédito a assalariados tem juro menor e espera adesões. p. B3, 28 out. 2003f.

O ESTADO DE S. PAULO. Bradesco defende queda de compulsórios e do crédito direcionado. 10 nov. 2004.

O ESTADO DE S. PAULO. Petista aprofundou ortodoxia econômica. p. H6, 30 out. 2006.

PIAUI. O Liberal contra a Miséria. 2012.

REVISTA FÓRUM. Palocci, depois da tempestade. 20 out. 2011.

RODRIGUES, L. M. Lula tende ao bonapartismo, diz Leôncio. **Folha de S. Paulo**, 2003.

ROHTER, L. With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern. **The New York Times**, p. 3, 1 mar. 2005.

ROLLI, C. Novo crédito é utilizado para pagar agiota. **Folha de S. Paulo**, p. B5, 5 dez. 2003.

SAMARCO, C. Governo desiste de tentar adiar projeto dos juros. **O Estado de S. Paulo**, 21 jun. 1995.

SAMARCO, C. Governo desiste de tentar adiar projeto dos juros. **O Estado de S. Paulo**, 21 jun. 1995.

THE WASHINGTON POST. Biden nominates Ajay Banga to lead World Bank. 23 fev. 2023.

VALOR ECONÔMICO. Financeiras roubam espaço dos agiotas. 10 mar. 2006.

VALOR ECONÔMICO. Fase 1 do Desenrola tem 10 milhões de beneficiários, aponta secretário. 10 ago. 2023.

VEJA. A esquerda light. p. 36, 29 set. 1999.

VEJA. Cristãos-novos do capitalismo. p. 38–39, 25 ago. 2002.

## ANEXO 01

### Transparência no uso de entrevistas enquanto método de pesquisa em Ciências Sociais<sup>300</sup>

O debate sobre os benefícios da Ciência Aberta (*Open Sciences – OS*) já tem mais de trinta anos; contudo, ele tem ganhado tração principalmente como uma resposta às crises de confiabilidade enfrentadas por diversas áreas científicas, incluídas as Ciências Sociais. A OS refere-se, normalmente, ao conjunto de esforços para tornar os resultados das pesquisas mais amplamente acessíveis, seja para a própria comunidade científica, seja para a sociedade em geral (OCDE, 2011), ao dotar de maior *transparência* os meios empregados e os resultados atingidos pelos estudo científicos.

O conceito de OS, no entanto, está sujeito a múltiplas definições e – por conseguinte – a controvérsias. Em particular, há autores e autoras que consideram que a replicabilidade – entendida como a possibilidade de um determinado estudo ter seu “passo a passo” reproduzido por pesquisadores(as) independentes chegando-se estritamente ao mesmo resultado (KING, 2006) – seria um dos objetivos da OS. A ideia de que apenas seriam críveis e confiáveis aqueles estudos cujos resultados não fossem passíveis de ambiguidades, no entanto, é polêmica no campo das Ciências Sociais em vista de seu componente interpretativo (FREESE; PETERSON, 2017) e particularmente no caso de pesquisas que utilizam metodologias qualitativas (MAYS; POPE, 1995). Ainda assim, autores tem se esforçado em adaptar o princípio da replicabilidade a estas últimas. Para Sukumar e Metoyer (2019), por exemplo, o objetivo da replicabilidade em pesquisas qualitativas não seria o de alcançar resultados idênticos ao do estudo original, de modo a testar a sua “falseabilidade” em um sentido popperiano, mas o de gerar “comparações interpretativas” entre o novo estudo e aquele que fora replicado, de modo não apenas a corroborar os resultados originais, mas também a reelaborá-los a partir de novas observações.

Com base nos princípios elencados por Sukumar e Metoyer (2019) e também por Aguinis e Solarino (2019), buscaremos detalhar alguns aspectos da condução das entrevistas para fins da pesquisa e da documentação desta tese os quais, devido a limitações no número de páginas ou ao ideal de fluidez da escrita, optamos por não incorporar ao texto principal. Nosso objetivo é aumentar a confiança e também a credibilidade de nossos achados e permitir que

---

<sup>300</sup> Este anexo metodológico, com algumas alterações, foi publicado em artigo publicado pela autora na *Brazilian Political Science Review*: < <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/credit-and-ideology-the-policy-of-payroll-deducted-credit-during-the-workers-party-years/> >.

outros autores e autoras consigam realizar pesquisas semelhantes, as quais venham a interagir com a que está sendo ora entregue, o que apenas poderia vir em nosso benefício.

No caso do Brasil, nossas entrevistas foram conduzidas a partir de três núcleos fundamentais de atores. O primeiro correspondeu aos burocratas alocados no Ministério da Fazenda no início do governo Lula; o segundo, a líderes sindicais e a atores associados principalmente à CUT; o terceiro, a atores ligados à Febraban. Fora destes, entrevistamos algumas pessoas que se envolveram com algum aspecto das políticas de crédito ao consumo, entre os quais congressistas e intelectuais, os quais também fizeram importantes aportes ao nosso estudo. Em particular, nossos três núcleos foram escolhidos pois, em pesquisa documental previamente realizada, figuravam entre os principais interessados na implementação da política do crédito brasileiros, tendo diferentes autores ou até mesmo jornalistas e comentaristas políticos dado pesos distintos à ação de cada um. Vale ressaltar que a autora jamais esteve vinculada ao Ministério da Fazenda, à CUT ou à Febraban e que não conhecia pessoalmente nenhum dos indivíduos entrevistados, fato que – seguramente – impôs desafios ao agendamento das entrevistas. Por si só, essa questão já explicita uma primeira dificuldade para a replicação de trabalhos que utilizam entrevista: os entrevistados ou entrevistadas estão mais ou menos disponíveis a depender da situação, do momento particular e da abordagem do pesquisador ou da pesquisadora. Eventualmente, até a filiação institucional do pesquisador ou da pesquisadora pode ser um constrangimento ou uma oportunidade.

Alguns indivíduos que tivemos interesse em entrevistar, por exemplo, jamais se disponibilizaram e não estão claros os motivos pelos quais determinados entrevistados e entrevistadas prontamente aceitaram conceder as entrevistas enquanto outros – eventualmente até menos centrais às políticas que nos interessavam – nem sequer responderam aos nossos contatos. Houve algumas situações particulares como, por exemplo, o acesso a indivíduos que – à época da entrevista – não ocupavam cargos públicos, mas que posteriormente vieram a ocupar, o que seguramente teria reduzido nossas chances de agendar a entrevista. Assim, qualquer tentativa de “replicar” nosso estudo esbarraria, em primeiro lugar, no problema de acesso aos mesmos indivíduos que acessamos.

No caso específico de nossa pesquisa, os entrevistados que “inauguraram” a exploração de cada um dos três núcleos foram os mais altos escalões alcançados dentro de cada um: no núcleo CUT, a primeira entrevista que logramos realizar foi com o ex-presidente da central e ministro do Trabalho Luiz Marinho, realizada em 27 de janeiro de 2021; no núcleo Ministério da Fazenda, a primeira entrevista foi com o Secretário de Política Econômica Marcos Lisboa, realizada em 03 de fevereiro de 2021; no núcleo Febraban, foi com o economista-chefe Roberto

Luis Troster, realizada em 16 de fevereiro de 2022. Acreditamos que essas três entrevistas serviram enquanto um “cartão de visitas” para que os demais atores dentro dos respectivos núcleos se sentissem confortáveis e até mesmo “autorizados” a falar conosco. Ademais, acreditamos que o fato de estarmos investigando os três núcleos simultaneamente (ainda que o núcleo Febraban tenha sido o último explorado) incitava que os integrantes de um tivessem interesse em dar a sua própria versão e posicionamento sobre as políticas que estudamos, pois – como descrevemos ao longo desta tese – eram atores que competiam no plano da narrativa sobre os motivos para a implementação das políticas creditícias e também sobre seus desenhos. Como estratégia, quando entrávamos em contato com um potencial entrevistado, sempre citávamos a entrevista com algum alto escalão do núcleo ao qual o indivíduo pertencia e outra entrevista com alguém do núcleo opositor, como estímulos ao agendamento da entrevista.

Ademais, nosso procedimento para a formação da amostra de entrevistados(as), para além da detecção dos atores de alto escalão-chave (como o presidente da CUT, o Secretário de Política Econômica e o economista-chefe da Febraban, que são figuras óbvias), baseou-se no método “bola de neve”. Assim, sempre ao final da entrevista perguntávamos se o entrevistado ou a entrevistada tinha em mente alguém que também estivesse associado à implementação das políticas de crédito e que pudesse nos indicar para que realizássemos a mesma entrevista, idealmente fornecendo os dados de contato. A partir desse procedimento, encontramos atores relevantes para a formação da agenda e para proposição desta política que não haviam sido detectados em pesquisa documental, pois normalmente os mais citados são aqueles indivíduos mais visíveis na estrutura de suas organizações. Nem sempre, contudo, estes atores de alto escalão eram os que detinham o maior volume de informações sobre os processos que nos interessavam. Ademais, quando abordávamos os futuros entrevistados por meio de seus e-mails pessoais e, eventualmente, por meio dos aplicativos de mensagem, normalmente tínhamos respostas mais rápidas e também favoráveis às entrevistas comparado a quando acessamos os mesmos indivíduos por meio dos e-mails institucionais. No caso de parlamentares, por exemplo, não conseguimos nenhuma entrevista por meio das assessorias ou dos e-mails públicos, mas sempre a partir da indicação de entrevistados(as) anteriores.

Ao final, coletamos 39 entrevistas, todas as quais foram gravadas com a ciência dos(as) entrevistados(as), excetuados alguns momentos em que as gravações eram interrompidas para que o entrevistado pudesse compartilhar informações de caráter mais pessoal, até mesmo alguma fofoca ou informações a cuja divulgação não quisesse ser associado. Esse, aliás, é um constrangimento ético comum às pesquisas que utilizam entrevistas: nem todo o material que coletamos pode ser diretamente utilizado. Os entrevistados e as entrevistadas também

autorizaram a divulgação de seus nomes. Em geral, as entrevistas tiveram duração de uma hora e meia, ainda que a mais longa de nossa amostra tenha tido duração de cinco horas, já que o entrevistado se sentiu à vontade para compartilhar diversos aspectos de sua própria trajetória profissional e uma vez que detinha conhecimento técnico incomum sobre o funcionamento dos bancos, das financeiras e das instituições creditícias, as quais foram relevantes para nosso estudo. Nosso indicativo quanto à saturação das entrevistas foram dois: (i) quando deixávamos de coletar novas informações relativas à política que nos interessava; (ii) e quando pessoas que já haviam sido entrevistadas eram sugeridas ao final de nosso roteiro. Reforçamos que houve indivíduos que tivemos grande interesse em entrevistar, mas que não se disponibilizaram. Nesse sentido, não acreditamos haver “esgotado” o universo de entrevistados(as).

Sempre nossas entrevistas iniciavam com o pedido para que o entrevistado ou a entrevistada contextualizasse sua participação no governo ou na instituição que compunha e também seu papel durante os debates relativos à implementação das políticas de crédito. As perguntas eram inicialmente propostas de maneira ampla para depois focarmos em aspectos específicos das políticas. Essa estratégia foi muito importante para a coleta de informações que o roteiro semiestruturado que utilizamos não permitiria que emergissem: como relacionamentos com o governo anterior ou com outros atores que também nos interessavam. Na sequência, nosso roteiro era composto por três blocos de perguntas: o primeiro era relativo à proposição das políticas, na qual estimulávamos o(a) entrevistado(a) a comentar sobre os debates que havia presenciado e os atores com os quais havia interagido, além da articulação entre as políticas de crédito que estavam sendo debatidas pelo governo Lula; o segundo bloco era mais propriamente relativo ao debate parlamentar para a implementação das MPs, no âmbito do qual objetivávamos compreender de que modo a política havia sido alterada dentro do Congresso Nacional; o terceiro bloco era relativo à implementação, com algumas perguntas interpretativas mais abertas, como – por exemplo – o modo como o(a) entrevistado(a) avaliava o papel que haviam tido as políticas de crédito ao consumo para a agenda política do primeiro mandato do presidente Lula. Ao final das entrevistas, para além de pedirmos referências de potenciais novos entrevistados, sempre perguntávamos se havia algo relativo às políticas creditícias que não havíamos abordado, mas que o(a) entrevistado(a) tivesse interesse em comentar. Esse momento também nos proporcionou informações e debates que não haviam sido antecipados.

Logicamente, nem todos os blocos de perguntas eram aplicáveis igualmente a todos os entrevistados ou entrevistadas. No caso de alguns atores, demos preferência a um bloco específico: por exemplo, com os parlamentares, debatemos mais profundamente a tramitação da política; com os sindicalistas, a proposição. Houve ainda atores que não estiveram

envolvidos em todas as etapas da política pública, de modo que apenas um ou dois dos blocos foram aplicados. Ao longo das entrevistas, outros temas também eram abordados, fato que constitui uma das vantagens do roteiro semiestruturado. A pesquisadora também testava hipóteses apresentando algumas interpretações aos entrevistados e às entrevistadas e pedindo que reagissem.

Nossas entrevistas padeceram de um problema inesperado bastante específico, mas que nos gerou algumas vantagens não-antecipadas: durante os preparativos para as entrevistas, eclodiu a pandemia de Covid-19. Inicialmente, planejávamos realizar as entrevistas presencialmente; com as medidas de distanciamento, contudo, tivemos que realizá-las no formato virtual, por meio do Google Meet. Uma das vantagens foi que pudemos gravar todas as entrevistas em mp4, ou seja, tanto em áudio quanto em vídeo, o que nos permitiu capturar alguns reações de desconforto, de regozijo ou de dúvida por parte dos(as) entrevistados(as), as quais pudemos analisar posteriormente em maiores detalhes. Também acreditamos que mais entrevistas foram possíveis neste formato, pois muitos dos(as) entrevistados(as) se dispuseram a conversar fora do período comercial e no conforto de suas casas. Já realizamos entrevistas presenciais em locais de trabalho e acreditamos que esse tipo de ambiente impõe ainda determinados constrangimentos aos(às) entrevistados(as), como a crença de que seus colegas estariam escutando o relato e que, por isso, teriam que manter uma postura de “neutralidade”. Nas entrevistas online, como dito, contavam-se “causos” e fofocas do ambiente de trabalho.

Também devido ao fato de a entrevista ser online, apenas para compartilhar um exemplo, um dos entrevistados sentiu-se à vontade para compartilhar a tela de sua área de trabalho e nos mostrou uma lista de documentos que tinha em uma pasta, os quais nos deram indícios de onde procurar narrativas alternativas sobre as políticas creditícias, ou de atores que não tínhamos até então detectado. Esse tipo de situação é também dificilmente replicável, pois baseia-se na criação de um universo de confiança entre a pesquisadora e o(a) entrevistado(a).

Outros desafios específicos relacionaram-se à figura desta pesquisadora. Foram várias as ocasiões em que entrevistados(as) comentaram sobre o fato de eu ser bastante mais jovem que suas expectativas. Outros entrevistados(as) haviam compreendido que se tratava de uma entrevista jornalística, que seria publicada em jornal ou revista comercial, e se frustraram quando detalhei que tratava-se de um trabalho acadêmico. Bastante constrangedor, alguns entrevistados homens foram deselegantes com a pesquisadora, promovendo comentários indiscretos e não-desejáveis sobre a minha aparência. Como estes indivíduos estavam me auxiliando na pesquisa, e como eu desejava que seguissem disponíveis para dúvidas ou indicação de outros nomes, criava-se uma situação na qual eu não podia responder de maneira

ríspida, conforme mereceria a situação, ainda que precisasse impor claramente o limite, o que constituía um desafio extra que não é ensinado na academia. Acreditamos que a entrevista no formato virtual, contudo, tenha tido a vantagem suplementar de tornar aquela interação fisicamente mais segura para a pesquisadora. Em uma oportunidade já posterior à pandemia, por exemplo, desistimos de realizar uma entrevista que poderia ter sido importante ao estudo por termos tido evidências durante seu agendamento de que a interação pessoal pudesse gerar grandes constrangimentos.

Antes de cada entrevista, anotávamos em uma planilha os motivos que nos tinham levado àquele ator, os quais utilizávamos no início da conversa para justificar nosso interesse no relato, valorizando o indivíduo que estava à nossa frente. Igualmente, deixávamos um espaço para a anotação das “novidades” que haviam sido descobertas a partir daquela interação, o qual preenchíamos logo após a finalização da entrevista, o que foi útil no momento da escrita da tese. No caso das informações que eram relevantes, mas que divergiam entre os(as) entrevistados(as), buscamos triangular as informações coletadas, ou seja, buscamos apresentar para um dos núcleos as respostas obtidas no âmbito dos outros e assim buscar uma “solução” mais fidedigna à pergunta proposta. Uma série de ambiguidades sobre as políticas, contudo, permaneceram e acreditamos que este é um fato latente das Ciências Sociais em geral. Ao longo da entrevista, também anotávamos os temas que estavam sendo abordados por cada entrevistado, junto ao tempo da gravação correspondente, o que foi de grande ajuda para a posterior sistematização dos achados de pesquisa.

Todas as entrevistas que realizamos foram devidamente transcritas. Foi patente que muitas informações não eram retidas durante a interação, pois a própria pesquisadora eventualmente estava ansiosa formulando a pergunta subsequente e, por isso, menos atenta ao que estava sendo dito pelo ator. Assim, enquanto transcrevíamos por meio de software, íamos escutando uma vez mais o que havia sido narrado e grifando as partes mais relevantes. Logicamente, nosso entendimento quanto à política ia acumulando-se de uma entrevista para a outra, de modo que as primeiras entrevistas de cada um dos núcleos tinham caráter mais “informativo”, ao passo que as últimas serviam mais à corroboração de informações recebidas do núcleo divergente e à demanda por aprofundamento sobre alguns pontos já abordados por outros atores. Nosso “ponto de saturação” também levou em conta esta necessidade de aprofundamento. Essa questão evidencia ainda que as primeiras entrevistas que realizamos, as quais – como dito – com os atores mais bem posicionados em cada um dos núcleos, carregou essa desvantagem: estávamos entrevistando possivelmente os atores que seriam os mais importantes para a reconstrução do processo de implementação das políticas, mas com menos

informações em comparação com as que já detínhamos no caso dos entrevistados finais. No caso do economista-chefe da Febraban, foram realizadas – por esse motivo – duas entrevistas.

Após a transcrição e a releitura das entrevistas, codificamos os textos com base em códigos pré-estabelecidos. O mais relevante deles, para fins de nossa pergunta de pesquisa, dizia respeito aos motivos para a instituição das políticas creditícias. Também incluímos códigos para (i) contextos, (ii) relacionamento com atores divergentes, (iii) análise pessoal sobre o sentido e os efeitos das política de crédito ao consumo, (iv) análise pessoal sobre o governo Lula e/ou o Partido dos Trabalhadores, (v) análise sobre a própria experiência no cargo/na função, (vi) comparações entre o crédito consignado e os microfinanciamentos. Ademais, marcávamos – como já salientado – as “novidades” de cada uma das entrevistas.

Outro ponto que queremos destacar é que promovemos uma análise interpretativa do que os atores entrevistados comentavam. Não perguntamos diretamente, por exemplo, em qual arranjo de políticas públicas o ator compreendia que se inseria as políticas de crédito ao consumo, o que seria uma importante conclusão da tese; esse ponto foi algo que fomos compreendendo a partir das narrativas proporcionadas pelos(as) entrevistados(as). É possível, contudo, que os(as) próprios entrevistados(as) divergissem de nossa conclusão. Este é mais um motivo pelo qual o estudo que conduzimos não seria propriamente replicável conforme King (2006). Consideramos que nosso estudo seria mais bem “reproduzível”, ou seja, poderia ocorrer uma análise alternativa dos dados por nós coletados (SUKUMAR; METOYER, 2019). Finalmente, as entrevistas realizadas para fins da tese não serão divulgadas em sua íntegra, pois não obtivemos o consentimento dos entrevistados e das entrevistadas para tanto. Acreditamos ainda que caso tivéssemos insistido para a sua publicação teríamos perdido importantes informações e que nossas entrevistas, ao final, não difeririam muito daquelas que são concedidas aos jornalistas para a publicação em jornais e revistas, as quais – quando disponíveis – já haviam sido utilizadas enquanto fontes primárias.

## ANEXO 02

### Quem foram os nossos entrevistados e entrevistadas?

- **Abílio Medeiros Junior**

Empresário. Foi Secretário da Indústria e Comércio e, na sequência, Presidente da Companhia de Desenvolvimento de Londrina (Codel) durante a administração de Luiz Eduardo Cheida (PT). Acompanhou a formulação da Casa do Empreendedor, iniciativa pioneira para a dotação de microcrédito no Paraná.

- **Alejandra Jiménez Sepúlveda**

Executiva. Foi gerente de sucursal da Finpatria, uma Sofome mexicana sediada em León, Guanajuato. Atualmente, é secretária particular do ex-presidente mexicano Vicente Fox.

- **Ana Carolina Tosetti Davanço**

Economista. Trabalha para o Sindicato dos Bancários do ABC. É especialista em gestão pública, tendo defendido tese sobre o problema da inclusão financeira. Trabalhou como assessora parlamentar e também na liderança do PT na Assembleia Legislativa de São Paulo.

- **Antoninho Trevisan**

Auditor e empresário. Desde 2003, é membro do CDES, tendo sido o responsável pela apresentação da proposta de crédito consignado do governo Lula dentro do Conselho. Em 1983, fundou a Trevisan Auditores e Consultores e – em 1998 –, a Trevisan Escola de Negócios. Entre 1986 e 1987, foi Secretário de Controle de Empresas Estatais do Ministério do Planejamento.

- **Antonio Carlos Castrucci**

Engenheiro de produção e banqueiro. Em 2003, era diretor da Febraban. Entre 1997 e 2000, exerceu o cargo de presidente da ABBC.

- **Babá (João Batista Oliveira de Araújo)**

Engenheiro, professor universitário e político brasileiro. Iniciou sua carreira política nos anos 1980 como vereador em Belém. Foi deputado estadual do Pará entre 1991 e 1999 e deputado federal pelo mesmo estado entre 1999 e 2006. Petista desde 1981, foi militante da corrente

Convergência Socialista até 1992 e a partir desse ano, da Corrente Socialista dos Trabalhadores. Em 2003, foi expulso do PT e ajudou na fundação do PSOL.

- **Bernard Appy**

Economista. Entre 2003 e 2005, foi secretário executivo do Ministério da Fazenda. Assinou a Exposição de Motivos para a MP 130/2003, que propunha a política do crédito consignado. Em 2008, foi assessor especial do presidente Lula na preparação de propostas de reforma tributária e fiscal. Entre 2010 e 2011, foi diretor de estratégia e planejamento da BM&F Bovespa. Em 2015, foi cofundador do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF).

- **Carlos Alba**

Cientista político e professor universitário. Pesquisador e professor no *Colegio de México* (Colmex), na Cidade do México. Especialista em economia popular, ação empresarial, desigualdade e globalização. Possui trabalhos publicados sobre as microempresas mexicanas, suas estruturas, suas práticas e suas crenças.

- **Carlos Maldonado Valera**

Cientista político e funcionário da Cepal. Especialista em política social para a América Latina. Possui obras publicadas sobre pobreza e proteção social.

- **Eduardo Sojo**

Economista, político, acadêmico e professor universitário. Foi assessor econômico do governo Vicente Fox em Guanajuato entre 1995 e 1999 e, posteriormente, nas equipes de transição de Fox e de Felipe Calderón. Foi coordenador da campanha presidencial de Fox, Coordenador de Assessores de Políticas Públicas do governo Fox e Secretário de Economia entre 2006 e 2008, durante a gestão Calderón. Entre 2008 e 2015, foi presidente do *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI).

- **Fernando Nogueira da Costa**

Economista e professor universitário. Entre 2003 e 2007, foi Vice-Presidente de Finanças e Mercado de Capitais da Caixa Econômica Federal. Durante o mesmo período, foi Diretor-Executivo da Febraban. Consultor da CONTRAF-CUT. Organizou o Núcleo de Economistas do PT no Rio de Janeiro. Professor de economia da Unicamp.

- **Gaspard Estrada**

Cientista político. Pesquisador do *Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC) da Sciences Po/Paris. Especialista em política brasileira e mexicana.

- **Gilson Bittencourt**

Agrônomo e economista. Foi Secretario Adjunto de Política Econômica no Ministério da Fazenda entre 2003 e 2011. Antes, havia atuado enquanto consultor da FAO nas áreas Crédito Agrícola, Cooperativismo de Crédito e Microfinanças. Foi membro do Conselho de Administração do Banco Popular do Brasil.

- **Glaucia Campregher**

Economista e professora universitária. Trabalhou na Secretaria-Geral de Governo durante o governo Olívio Dutra no Rio Grande do Sul, tendo sido uma das responsáveis pela experiência pioneira de microcrédito PortoSol. Lecionou na área de macroeconomia e economia brasileira na Unisinos e na UFRGS. Atualmente é professora na UFBA.

- **Hilda Caballero**

Economista e professora universitária. Pesquisadora e professora na *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), na Cidade do México. Especialista desigualdade, pobreza e políticas públicas. Possui artigos publicados sobre financeirização e microcrédito no México.

- **Ilán Bizberg**

Cientista político e professor universitário. Pesquisador e professor no *Colegio de México* (Colmex), na Cidade do México. Especialista em variedades do capitalismo, desigualdade, política social e globalização. Possui trabalhos publicados sobre as microempresas mexicanas, suas estruturas, suas práticas e suas crenças.

- **Jefferson da Conceição**

Economista e professor universitário. Coordenador do Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo, Inovação e Conjuntura da USCS. Trabalhou no DIEESE/CUT entre 1987 e 2009, atuando na Subseção DIEESE do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC até 2004 e na Subseção DIEESE na CUT Nacional até 2009. Foi membro do CDES entre 2005 e 2010.

- **Jorge Castañeda**

Político e professor universitário. Foi assessor de Cuauhtémoc Cárdenas nas eleições presidenciais de 1988 e de Vicente Fox nas eleições presidenciais de 2000. Foi secretário das Relações Exteriores entre 2000 e 2003, durante o governo Fox. Tentou por duas vezes ser candidato independente à presidência da República do México.

- **José Francisco Siqueira Neto**

Advogado e professor universitário. Foi advogado do Sindicato dos Metalúrgicos entre 1983 e 1990, tendo assessorado o PT durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Na sequência, atuou como assessor jurídico da CUT. Entre 2003 e 2005, foi coordenador técnico do Fórum Nacional do Trabalho. Foi pesquisador na Organização Internacional do Trabalho.

- **José Genoio**

Político. Deputado federal por São Paulo eleito em 1982 e reeleito em 1986, 1990, 1994 e 1998. Líder estudantil e militante da UNE; participou da Guerrilha do Araguaia. Foi presidente do PT entre 2003 e 2005. Em 2006, foi novamente eleito deputado federal.

- **Luiz Carlos Hauly**

Político e consultor tributário. Cumpriu sete mandatos consecutivos como deputado federal entre 1991 e 2019. Entre 2003 e 2007, era deputado federal pelo PSDB e vice-líder do partido. Por duas vezes, licenciou-se do cargo para assumir a Secretaria da Fazenda do Paraná. É especialista em política tributária e atua junto a micro e pequenas empresas.

- **Luiz Eduardo Cheida**

Político, médico e ambientalista. Foi prefeito de Londrina entre 1993 e 1996. Responsável pela implementação de políticas de estímulo aos micro e pequenos empresas e pela formulação da Casa do Empreendedor, que seria inaugurada na gestão seguinte. Foi um dos fundadores do PT na cidade. Deputado estadual entre 2007 e 2015 pelo PMDB.

- **Luiz Marinho**

Político, metalúrgico e sindicalista. Entre 2003 e 2005, foi Presidente Nacional da CUT. Antes, havia ocupado os cargos de Tesoureiro, Vice-Presidente e Presidente do Sindicato dos

Metalúrgicos do ABC. Entre 2003 e 2004, assumiu a presidência do Conselho de Segurança Alimentar, responsável – entre outros – pelos programas de crédito à agricultura familiar. Entre 2005 e 2007, foi Ministro do Trabalho e, entre 2007 e 2008, Ministro da Previdência Social.

- **Marco Maia**

Político, metalúrgico e contador. Em 1984, elegeu-se dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas (RS). Durante a administração Olívio Dutra, assumiu a Secretaria de Administração e Recursos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul entre 2006 e 2013. Em dezembro de 2010, assumiu a Presidência da Câmara dos Deputados. Atualmente, é Gerente-Geral do Left Bank.

- **Marcos Lisboa**

Economista e diretor-presidente do Insper. Entre 2003 e 2005, foi Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda. De 2006 a 2013, atuou como Presidente e Vice-Presidente do Banco Itaú-Unibanco. É um dos signatários do documento "A Agenda Perdida".

- **Marcos Tresmondi**

Geógrafo e sindicalista. Desde 1996, trabalha na Secretaria de Administração e Finanças da CUT. Entre outras funções, era o responsável pelos convênios entre os bancos e os trabalhadores e trabalhadoras sindicalizadas para firmar os contratos de crédito consignado.

- **Miguel Hidalgo**

Executivo. Desde 2018, é Diretor-Geral da microfinanceira Santa Fé de Guanajuato, em León (México). Antes, havia atuado em outras microfinanceiras e SOFOLES mexicanas.

- **Miguel José Ribeiro de Oliveira**

Economista. Diretor Executivos de Estudos e Pesquisas da Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC). Responsável pela pesquisa anual sobre juros no Brasil da ANEFAC.

- **Otávio Damaso**

Economista. Entre 2003 e 2008, foi Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Antes de assumir o cargo, em 2003, era coordenador da pasta para assuntos financeiros. É funcionário de carreira do Banco Central desde 1998. Atualmente, é Diretor de

Regulação do Banco Central. Já presidiu e, desde 2007, compõe o Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal.

- **Roberto Landeros**

Contador e funcionário público. Desde 1998, trabalha para o governo do estado de Guanajuato (México) e, desde 2014, é coordenador de sucursal dos Fundos Guanajuato de León.

- **Roberto Luis Troster**

Economista e professor universitário. Foi economista-chefe da Febraban entre 2001 e 2006. Foi também economista-chefe da ABBC. Professor de economia da PUC-SP.

- **Roberto Pires Messenberg**

Economista. Em 2003, era Secretário Adjunto de Política Econômica na área de macroeconomia. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa/Ipea/DIEST.

- **Tania Hernandez**

Cientista política e professora universitária. Pesquisadora e professora do *Instituto Nacional de Antropología e Historia* (INAM), na Cidade do México. Especialista no Partido da Ação Nacional (PAN), no neopanismo e nas direitas latino-americanas.

- **Tarcísio Zimmermann**

Político e sociólogo. Foi deputado federal por três mandatos consecutivos pelo Rio Grande do Sul entre 1999 e 2009, sempre pelo PT, tendo participado de sua fundação. Entre 2009 e 2013, foi prefeito de Novo Hamburgo (RS) e, entre 2015 e 2019, assumiu mandato de deputado estadual do Rio Grande do Sul.

- **Tarso Genro**

Político e advogado. Em 2003, foi Secretário-Executivo do CDES. Entre 2004 e 2005, assumiu o Ministério da Educação. Entre 2006 e 2007, o Ministério de Relações Institucionais. Entre 2007 e 2010, o Ministério da Justiça. Em 2005, foi Presidente Nacional do PT. Anteriormente fora eleito vereador por Santa Maria (RS), deputado federal, prefeito de Porto Alegre (RS) e governador do Rio Grande do Sul.

- **Vicente Fox**

Político e empresário. Foi presidente do México pelo PAN entre 2000 e 2006. Foi presidente da Coca-Cola na América Latina e, desde 1979, dedica-se a negócios familiares. Em 1980, fundou o *Patronato de la Casa Cuna "Amigo Daniel"*. Assumiu seu primeiro cargo público em 1988, ao vencer a disputa federal pelo III Distrito Eleitoral Federal de Guanajuato. Em 1995, foi eleito governador do estado de Guanajuato. Atualmente, dirige o Centro Fox.

- **Vicentinho (Vicente Paulo da Silva)**

Político, líder sindical, metalúrgico e professor universitário. Em 1977, começou a atuar no movimento sindical. Foi membro da comissão de mobilização na histórica greve de 1980. Em 1987, foi eleito Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema e, em 1994, Presidente da CUT. Foi eleito deputado federal em 2002, sendo reeleito em 2006, 2010, 2014, 2018.

- **Wagner Guerra Jr.**

Economista. Em 2003, era Secretário Adjunto de Política Econômica na área de microeconomia. É funcionário de carreira do Banco Central do Brasil. Havia sido Secretário Adjunto de Política Macroeconômica durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

- **William Thomazzi Salasar**

Jornalista. É o diretor de comunicação da Febraban desde 2006. Entre 1982 e 2002, foi editor-assistente de finanças do jornal Gazeta Mercantil. Trabalhou ainda no jornal O Estado de S. Paulo e na Revista Exame.

**ANEXO 03**  
**Roteiro semiestruturado de entrevistas**

**PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO (Contextualização)**

1. Como o senhor/a senhora avaliaria a sua própria participação na proposição das MPs relativas a crédito ao consumo durante o primeiro mandato do presidente Lula?
2. Em que condição o senhor/a senhora participou de debates anteriores à proposição das matérias?
3. A que tipos de problemas o senhor/a senhora crê que as políticas creditícias implementadas no primeiro governo Lula se direcionavam?

**FASE DE PROPOSIÇÃO DAS POLÍTICAS**

4. Como se deu o debate prévio à proposição da matéria do crédito consignado? Quais eram os atores envolvidos?
  - a. Qual o grau de envolvimento das centrais sindicais na proposição do tema?
  - b. Qual o grau de envolvimento da iniciativa privada na proposição do tema?
    - i. Qual o grau de envolvimento dos bancos?
  - c. Houve envolvimento de organizações internacionais?
5. O crédito em consignação é considerado por alguns analistas uma grande inovação financeira do governo Lula. No desenho da proposta enviada ao Congresso Nacional, houve considerações sobre:
  - a. Modelos de cessão de crédito adotados por outros países?
  - b. Recomendações para o de desenho das políticas de crédito por parte de Organizações Internacionais (Banco Mundial)?
6. Como o senhor/a senhora se recorda de ter sido o debate para a proposição das MPs 130/121/122 dentro do governo?
  - a. Houve a proposição de modelos alternativos ao desenho da política? Por parte de quais atores?

7. De que forma o senhor/a senhora compreende a relação entre a proposição do crédito consignado (MP 130) e as propostas anteriores referentes aos microfinanciamentos (MPs 121 e 122)?

### **FASE DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS**

8. Como o senhor/a senhora se recorda de ter sido o debate para a implementação das MPs 130, 121 e 122 dentro do Parlamento?
  - a. Quais as forças políticas que entraram em disputa?
  - b. Havia agendas alternativas?

### **FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS**

9. Passados já dezessete anos desde a implementação do crédito consignado no Brasil, como o senhor/a senhora avalia as políticas subsequentes que procuraram alargar ou restringir o escopo desta política?
10. Como o senhor/a senhora avalia o papel que tiveram as políticas de crédito ao consumo na agenda política/na popularidade do primeiro mandato do presidente Lula?
11. Como o senhor/a senhora avalia as políticas de microfinanciamento no Brasil conforme constavam nas MPs 121 e 122? Como avalia o Banco Popular do Brasil?

### **FECHAMENTO DA ENTREVISTA**

12. Segundo o seu julgamento, existe alguma coisa importante para a compreensão destas políticas e que não foi abordado na entrevista?

**ANEXO 04**  
**Iniciativas de entes subnacionais com microcrédito criadas até 2003 e mapeadas pela pesquisa**

Ano	Iniciativa	Cidade	Estado	Administração	Partido
1995	PortoSol	Porto Alegre	RS	Tarso Genro	PT
1996	BRB Trabalho	Brasília	X	Cristovam Buarque	PT
1997	Banco do Povo de Juiz de Fora	Juiz de Fora	MG	Custódio Antônio de Mattos	PSDB
1997	Instituição Comunitária de Crédito Blumenau Solidariedade (BluSol)	Blumenau	SC	Décio Lima	PT
1997	Casa do Empreendedor	Londrina	PR	Luiz Eduardo Cheida	PT
1998	Banco do Povo de Santo André	Santo André	SP	Celso Daniel	PT
1998	Banco do povo de Belém	Belém	PA	Edmilson Rodrigues	PT
1998	Banco do Povo Paulista	X	SP	Mario Covas (Governador)	PSDB
1998	Acredita	X	SP	Mario Covas (Governador)	PSDB
1998	Banco do Povo de Ipatinga	Ipatinga	MG	Chico Ferramenta	PT
1998	Banco do Povo de Uberaba	Uberaba	MG	Marcos Montes Cordeiro	PFL
1999	Banco do Povo de Goiás	X	GO	Marconi Perillo (Governador)	PSDB
1999	Banco do Povo do Mato Grosso do Sul	X	MS	José Orcírio Miranda dos Santos (Governador)	PT
1999	ICC Conquista Solidária	Vitória da Conquista	BA	Guilherme Menezes	PT
1999	Banco Povo de Itabira	Itabira	MG	Jackson de Pinho Tavares	PT
1999	Banco Popular de Belo Horizonte	Belo Horizonte	MG	Célio de Castro	PSB
1999	Agência de Fomento do Amapá	X	AP	João Capiberibe (Governador)	PSB
1999	ICC Pelotas	X	RS	Olívio Dutra (Governador)	PT
1999	Banco do Povo de Imperatriz	Imperatriz	MA	Ildon Marques	MDB
1999	Banco Popular de João Monlevade	João Monlevade	MG	Laércio José Ribeiro	PT
1999	Fomento Paraná	X	PR	Jaime Lerner (Governador)	PDT

2001	ICC Itabuna Solidária	Itabuna	BA	Geraldo Simões	PT
2001	São Paulo Confia	São Paulo	SP	Marta Suplicy	PT
2001	ICC Bagé	X	RS	Olívio Dutra (Governador)	PT
2001	Instituição de Crédito Solidário de Maringá	Maringá	PR	José Cláudio Pereira Neto	PT
2001	ICC Santa Maria	X	RS	Olívio Dutra (Governador)	PT
2001	Banco do Povo de Ituiutaba	Ituiutaba	MG	Público Chaves	MDB
2002	Crescer Crédito Solidário	Ribeirão Preto	SP	Antônio Palocci	PT
2002	Programa de microcrédito de Santa Catarina	X	SC	Esperidião Amin (Governador)	PPB
2002	Banco Popular de Olinda	Olinda	PE	Luciana Santos	PCdoB
2002	CrediCidadania	X	PE	Jarbas Vasconcelos	MDB
2002	ICC Serra Gaúcha	X	RS	Olívio Dutra (Governador)	PT
2002	ICC Frederico Westphalen	X	RS	Olívio Dutra (Governador)	PT
2002	Banco da Gente	Três Marias	MG	Padre Geraldo da Silva Macedo	MDB
2002	Associação de Crédito ao Microempreendedor de Araguari	Araguari	MG	Marcos Coelho de Carvalho	MDB
2002	CredBahia	X	BA	Otto Alencar	PFL
2003	Banco do Povo de Uberlândia	Uberlândia	MG	Zaire Rezende	MDB

---

**ANEXO 05**  
**Características das bancadas de deputados e deputadas federais (em janeiro de 2003) por partido**

Partido	Número de deputados e deputadas	Sindicalizados	% no Congresso Nacional	% na bancada	Ligação com a CUT	Sindicatos de bancários	Primeiro cargo eletivo	%	Primeiro cargo no Congresso Nacional	%
PT	91	60	66,7%	66%	16	8	18	20%	50	55%
PFL	84	3	3,3%	4%	0	0	7	8%	20	24%
PSDB	76	0	0,0%	0%	0	0	6	8%	15	20%
PMDB	70	5	5,6%	7%	0	1	7	10%	19	27%
PPB	45	4	4,4%	9%	0	0	3	7%	10	22%
PL	25	1	1,1%	4%	0	0	1	4%	9	36%
PTB	25	1	1,1%	4%	0	0	1	4%	3	12%
PSB	23	4	4,4%	17%	0	0	4	17%	10	43%
PDT	21	4	4,4%	19%	0	1	8	38%	10	48%
PCdoB	12	7	7,8%	58%	1	1	1	8%	5	42%
PPS	12	1	1,1%	8%	0	0	2	17%	3	25%
PRONA	6	0	0,0%	0%	0	0	6	100%	6	100%
PV	4	0	0,0%	0%	0	0	2	50%	4	100%
PSC	3	0	0,0%	0%	0	0	0	0%	3	100%

PST	3	0	0,0%	0%	0	0	1	33%	2	67%
PSD	1	0	0,0%	0%	0	0	1	100%	1	100%
PSDC	1	0	0,0%	0%	0	0	1	100%	1	100%
PSL	1	0	0,0%	0%	0	0	0	0%	0	0%
PMN	1	0	0,0%	0%	0	0	0	0%	0	0%

---

**ANEXO 06**

**Características das bancadas de senadores e senadoras (em janeiro de 2003) por partido**

Partido	Número de senadoras e senadores	Sindicalizados	% no Congresso Nacional	% na bancada	Ligação com a CUT	Sindicatos de bancários	Primeiro cargo eletivo	%	Primeiro cargo no Congresso Nacional	%
PT	14	6	75,00%	42,86%	6	0	3	21,4%	12	85,7%
PFL	19	1	12,5%	5%	0	0	3	15,8%	12	63,2%
PSDB	12	0	0,0%	0,0%	0	0	0	0,0%	9	75,0%
PMDB	21	1	12,5%	5%	0	1	0	0,0%	14	66,7%
PL	3	0	0,0%	0,0%	0	0	1	33,3%	3	100,0%
PTB	4	0	0,0%	0,0%	0	0	0	0,0%	3	75,0%
PSB	2	0	0,0%	0,0%	0	0	1	50,0%	1	50,0%
PDT	4	0	0,0%	0,0%	0	0	1	25,0%	2	50,0%
PPS	2	0	0,0%	0,0%	0	0	0	0,0%	2	100,0%

**ANEXO 07**  
**Características socioeconômicas dos países latino-americanos em 2022**

<b>País</b>	<b>Inclusão financeira<sup>301</sup></b>	<b>PIB per capita (PPP)<sup>302</sup></b>	<b>Informalidade<sup>303</sup></b>	<b>Urbanização<sup>304</sup></b>	<b>Taxa de sindicalização<sup>305</sup></b>	<b>Idosos recebendo aposentadoria<sup>306</sup></b>	<b>Pessoas pobres recebendo proteção social<sup>307</sup></b>
Chile	87%	25.886,1 (2º)	16,1% (2018)	88%	17,1% (2018)	100% (2021)	100% (2020)
Venezuela	84%	-	30,8% (2018)	88%	0,2% (2012)	59,4% (2016)	-
<b>Brasil</b>	<b>84%</b>	<b>15.093,5 (8º)</b>	<b>33,4% (2018)</b>	<b>88%</b>	<b>13% (2019)</b>	<b>79,3% (2021)</b>	<b>100% (2021)</b>
Jamaica	73%	10.011,9 (12º)	31,7 (2018)	57%	-	40,3% (2020)	58,1% (2020)
Argentina	72%	22.447,1 (3º)	21,1% (2018)	92%	27,7% (2014)	84,5% (2021)	34,2% (2021)
Bolívia	69%	8.201,2 (15º)	53,8% (2018)	71%	12,1% (2019)	100% (2021)	55,7% (2020)
Costa Rica	68%	21.987,3 (4º)	21,1% (2018)	82%	20,5% (2019)	56,2% (2021)	81,2% (2021)
Equador	64%	10.859,2 (11º)	28,1% (2018)	65%	4,9% (2008)	72,9% (2021)	13,9% (2020)
Colômbia	60%	15.651,6 (7º)	30,2% (2018)	82%	4,7% (2019)	45,7% (2021)	53,6% (2021)
Peru	57%	12.743,9 (10º)	44,8% (2018)	79%	2,3% (2018)	35,7% (2020)	53,6% (2020)
Paraguai	54%	13.531,4 (9º)	35,8% (2017)	63%	6,9% (2019)	87,1% (2021)	47,2% (2021)
Rep. Dominicana	51%	19.338,0	26,8% (2018)	84%	7,5% (2019)	7,3% (2021)	100% (2021)

<sup>301</sup> *Global Financial Inclusion.*

<sup>302</sup> *WordBank data.*

<sup>303</sup> *ILOSTAT statistics.*

<sup>304</sup> *WordBank data.*

<sup>305</sup> *ILOSTAT statistics.*

<sup>306</sup> *ILOSTAT statistics.*

<sup>307</sup> *ILOSTAT statistics.*

(6°)

México	49%	19.547,3 (5°)	27,4% (2018)	81%	12,4% (2020)	100% (2021)	68,9% (2021)
Panamá	45%	33.266,5 (1°)	46,0% (2017)	69%	26,3% (2019)	63,9% (2021)	26,6% (2021)
Honduras	38%	5.709,1 (17°)	43,9 (2017)	60%	2,6% (2017)	11,9% (2021)	18,2% (2020)
Guatemala	37%	9.161,1 (14°)	47% (2018)	53%	3,1% (2019)	15,6% (2021)	9,4% (2020)
El Salvador	36%	9.297,5 (13°)	40,8 (2017)	75%	8,7% (2018)	24,5% (2021)	5,1% (2021)
Nicaragua	26%	5.822,4 (16°)	41,0% (2018)	60%	5,3% (2010)	28,6% (2020)	08% (2020)

---

