

O CRÉDITO ESTÁ EM TODA PARTE: as políticas de crédito popular entre a centro-esquerda brasileira e a direita mexicana

Mariana Chaise*

Políticas de crédito popular têm suscitado controvérsias tanto empíricas quanto teóricas. Este artigo compara políticas implementadas simultaneamente em dois países latino-americanos por governos ideologicamente divergentes: no Brasil, sob o primeiro mandato de Lula (PT), de centro-esquerda, e no México, sob a presidência de Vicente Fox (PAN), de direita. O objetivo é analisar os atores da formulação e da implementação dessas políticas, bem como os desenhos adotados. Argumenta-se que os atores específicos envolvidos impactam o formato da política e que a participação de cada ator é possibilitada pelo governo incumbente. A pesquisa emprega metodologia qualitativa, envolvendo entrevistas em profundidade com “informantes de elite”. No Brasil, as entrevistas abrangeram (i) burocratas, (ii) líderes sindicais e (iii) banqueiros. No México, os sindicalistas foram excluídos, pois não participaram dos debates sobre as políticas de crédito popular. Embora Brasil e México tenham implementado políticas semelhantes, seus desenhos, atores e as motivações de seus proponentes variaram, gerando resultados distintos. Essa disparidade pode ser atribuída ao envolvimento de sindicatos no processo brasileiro e de organizações internacionais no mexicano.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas de crédito popular. Inclusão financeira. Ideologias políticas. Sindicalismo. Entrevistas em profundidade.

Componente inescapável do funcionamento da economia capitalista, instrumento de política econômica e de pressão internacional, figura da subjetividade e da moral cotidiana e suspeito recorrente quando da emergência de crises nacionais, o crédito aparenta estar em toda parte. Nos últimos anos, emergiu também enquanto instrumento de política social, a qual é tradicionalmente destinada a reduzir a dependência dos indivíduos em relação ao mercado ou – ao menos – a suavizar seus impactos (Esping-Andersen, 1990). A despeito de um animado debate entre economistas, pouco se sabe, contudo, sobre as políticas creditícias sob a perspectiva das Ciências Sociais: (i) sobre quais coalizões sociopolíticas favorecem

sua implementação; (ii) quais motivos levam a sua adoção; (iii) ou quais elementos específicos de seu desenho, enquanto políticas públicas, estão disponíveis para a contenda política.

Iniciativas para expandir o acesso ao crédito em direção às camadas sociais mais vulneráveis foram implementadas em diversas partes do Mundo, embora tenham sido especialmente estimuladas, desde os anos 1970, por organizações internacionais, sobretudo no contexto do chamado “Sul Global” (Chiapello; Engels; Gresse, 2023). O Sul da Ásia e a América Latina foram as duas regiões que mais rapidamente assistiram à progressão no acesso de suas populações ao sistema bancário, em grande medida, contudo, em função de políticas de estímulo à inserção bancária empreendidas desde o Estado: por meio da ação de governos de diferentes orientações ideológicas.²

A aparente inespecificidade ideológica das políticas de crédito popular remete a uma série de estudos que explora as vantagens da chamada “inclusão financeira” ou “democrati-

* Universidade Estadual de Campinas. Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop/Unicamp). Rua Cora Coralina, 100, 2º andar - Prédio dos Centros e Núcleos do IFCH. Cidade Universitária. Cep: 13083-896. Campinas – São Paulo – Brasil. mariana.chaise@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-3706-0085>

¹ Este artigo deriva de uma tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade de São Paulo (USP). A pesquisa contou com financiamento da FAPESP sob o processo número 2019/15010-8. A autora agradece à professora Marta Arretche pela orientação durante o doutorado e aos professores André Singer, Adrian Lavalle e Olivier Dabène pelo acompanhamento sempre diligente da pesquisa.

² Se apenas 39% de latino-americanos maiores de 15 anos possuíam contas bancárias em instituições financeiras formais em 2011, dez anos esse número saltou para 73,5%, segundo dados do *Global Findex Database*.

zação das finanças”. Essa ampla literatura sustenta que a ampliação do acesso ao crédito beneficiaria os mais pobres, as mulheres, as trabalhadoras e os trabalhadores informais, a partir de plethora de justificativas: desde a geração de emancipação financeira, com impactos sobre o bem-estar das famílias e a autoestima dos indivíduos (Hussen; Mohamed, 2023), passando pelo empoderamento feminino (Mishra *et al.*, 2024), até a garantia de acesso a serviços básicos de melhor qualidade (Matekenya; Moyo; Jeke, 2021). Nesse caso, quaisquer esforços para ampliar o acesso ao crédito seriam considerados ações eminentemente “pró-pobre” (UNCDF, 2014), nas quais inexisteriam perdedores, mas uma multiplicidade de vencedores.³

Distantes destas idealizações, autoras e autores situados em um outro ponto do debate consideram que o mesmo alargamento do acesso popular aos bancos afeta sempre, desproporcionalmente e, por diversas vias, os indivíduos mais pobres, em benefício único das “donas e donos do dinheiro”.⁴ Intérpretes se referem às linhas de crédito popular como uma “indústria da pobreza” (Hudson, 1996; Schwittay, 2014; Soederberg, 2014), que extrai recursos dos muito pobres por meio da dívida e transfere-os para os muito ricos por meio dos juros, em um tipo de redistribuição “regressiva” da renda (Lapavitsas, 2013). Para esse conjunto de autoras e autores, haveria uma relação inequívoca entre as políticas creditícias e as preferências de grupos e de governos conservadores (Bickers; Stein, 2000; Rajan, 2010). O oposto axiológico da “inclusão financeira” e

da “democratização das finanças” registraria – neste caso – “mercadorização da política social” e “financeirização da vida comum”.

Entre as políticas de estímulo à inserção bancária empreendidas na América Latina, uma verdadeira política nacional visando o alargamento do crédito popular foi implementada no México por um governo de direita, no ano 2000, em conformidade com a literatura que associa esse instrumento específico de política pública ao conservadorismo. Apenas três anos depois, no Brasil, políticas similares foram implementadas, em grande volume e relevância, durante o primeiro ano do primeiro mandato presidencial de Lula: ou seja, por ação de um governo de centro-esquerda, suscitando suspeitas quanto à relação do governo petista com as pautas e as agendas das direitas, das organizações internacionais, dos banqueiros e dos financistas, em uma deriva de tipo “neoliberal” (Carvalho, 2005; Lavinias, 2017; Paulani, 2003).

Este artigo propõe um duplo objetivo. De início, visa mapear os diversos atores envolvidos na proposição e na formulação das políticas de crédito popular no México, durante o governo do Partido da Ação Nacional (PAN), sob a liderança de Vicente Fox (2000-2006), e no Brasil, durante o primeiro mandato presidencial a cargo do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Ao examinar as justificativas que motivaram esses atores, a pesquisa busca compreender a lógica programática por trás da adoção destas políticas, ainda pouco compreendidas, por parte de governos ideologicamente divergentes. Além disso, propõe um contraste entre o desenho das políticas de crédito popular brasileiras e mexicanas, explorando se existe relação entre a ideologia dos proponentes e o formato específico das políticas adotadas, considerando que pode haver dissidência ideológica naquilo que aparenta ser mero detalhe técnico do desenho da política (Freedén, 1998).⁵

³ Essas teses previram que tanto a inclusão financeira quanto a democratização das finanças levariam a uma redução geral da pobreza e, finalmente, à diminuição das desigualdades (Beck; Demirgüç-Kunt; Levine, 2007; Claessens; Perotti, 2007), sugerindo não apenas a exclusão financeira de uma parte da população como consequência de sua exclusão social, como sua própria *causa*.

⁴ Para teóricos da financeirização, o alargamento do crédito serviria para compensar a estagnação salarial de trabalhadores e trabalhadores, sustentando seus níveis de consumo por meio de aumentos tão somente fictícios da renda (Krippner, 2011). Alternativamente, serviria para amortecer os efeitos deletérios de programas de ajuste estrutural, substituindo sistemas de proteção social e erradicação da pobreza pela provisão privada de serviços, (Strecek, 2018; Weber, 2004).

⁵ Lima, Aguiar e Lui (2021) revisam os estudos de desenho de políticas públicas (*policy design*), que analisam os

Brasil e México possuem sistemas políticos semelhantes, são repúblicas federativas, presidencialistas, bicamerais e contam com sistemas multipartidários.⁶ Em ambos os países, as políticas de crédito popular foram implementadas por ação do Poder Executivo, ainda que tanto o governo Fox, quanto o primeiro governo Lula, tivessem posições minoritárias nos respectivos Congressos Nacionais, nos quais a implementação dessas políticas foi deliberada. As características e normas institucionais, ou as “regras do jogo” (Cf. Immergut, 1992), portanto, não explicam os diferentes resultados obtidos.

Conforme os argumentos, foi a coalização social específica por trás da formulação de cada política pública que impactou em seu formato (Cf. Thelen, 2014). Ao mesmo tempo, a composição dos grupos envolvidos no debate foi função da ideologia do incumbente. Demonstra-se, assim, que as trajetórias das políticas de crédito popular, nos dois casos em tela, sofreram bifurcação em decorrência da participação dos sindicatos de trabalhadoras e trabalhadores no caso brasileiro, facilitada por um governo encabeçado por um partido com forte ligação sindical, e à participação de organizações internacionais no caso mexicano, propiciada por um governo sustentado pelo médio empresariado. O foco recai, portanto, nos atores envolvidos, seus motivos e suas estratégias.

Ao longo deste artigo, argumenta-se que apesar de ambas as políticas poderem ser igualmente rotuladas de “políticas de crédito popular” ou “políticas de inclusão financeira”, dado o envolvimento de distintas composições de atores em posições de força, tais políticas

diferem substancialmente no formato de sua implementação e, consequentemente, em seus resultados, estando a primeira dimensão normalmente obliterada nas análises dos críticos das políticas brasileiras. Além disso, demonstra-se que, quando implementadas pela direita, tais políticas encontraram oposição organizada das esquerdas; por outro lado, quando implementadas pela esquerda, em contexto de negociação abrangente, a aprovação é ampla, demandando reorientação no debate teórico.

A seguir, apresenta-se o desenho da pesquisa, predominantemente qualitativa e baseada em dados coletados por meio de entrevistas. Explora-se o surgimento da agenda de crédito popular no Brasil e no México, com especial atenção ao papel desempenhado pelas organizações internacionais em cada contexto. Em seguida, aborda-se a nacionalização dessas políticas e seus principais atores. Finalmente, realiza-se a análise comparada do desenho das duas principais políticas de crédito popular, a política do crédito consignado e de microcrédito, destacando as diferentes coalizões de defesa em ambos os países.

SOBRE A METODOLOGIA E O DESENHO DA PESQUISA

Brasil e México implementaram políticas de mesma natureza durante um mesmo período temporal: no caso brasileiro, por ação de um governo de centro-esquerda,⁷ sustentado por uma coalizão de sindicalistas e representantes das esquerdas; no caso mexicano, de um governo de direita,⁸ sustentado principalmente pelo pequeno e médio empresariado, sem diálogo com representantes do Trabalho. Nas próximas seções, contrasta-se (i) o arranjo de proponentes, (ii) suas justificativas para a defesa do crédito

elementos que compõem o conteúdo das políticas (problemas, objetivos, instrumentos, beneficiários etc.) e suas interações com os contextos institucionais, políticos e organizacionais.

⁶ Ambas as câmaras são eleitas por voto direto, embora as regras de representação e de composição sejam diferentes (por exemplo, a quantidade de senadores por estado e o tempo de mandato variam). Os dois países realizam eleições regulares e diretas para presidente e para parlamentares. No Brasil, o sistema para a câmara é proporcional de lista aberta; no México, escolha de deputadas e deputados envolve um sistema misto (maioritário e representação proporcional), dependendo das circunscrições.

⁷ Sobre a taxonomia dos partidos brasileiros, ver Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), que consideram o Partido dos Trabalhadores um partido claramente programático, embora disposto à conquista de votos e de posições no Estado.

⁸ Sobre o conteúdo ideológico do PAN, ver Hernández (2001) e Loaeza (1999).

popular (iii) e o desenho das políticas adotadas em cada país. Com base nesses parâmetros, busca-se compreender se direita e esquerda possuem preferências distintas com relação ao crédito, reorientando o debate sobre as políticas de crédito popular a partir do instrumental da Sociologia Política Comparada.

O Brasil foi selecionado por se tratar de um “caso desviante”: aquele que não se encaixa em expectativas teóricas (Bennett; Elman, 2007). A implementação das políticas de crédito popular brasileiras ocorreu em sentido contrário às expectativas com relação à ideologia do incumbente, embora também em contexto que não se alinha aos parâmetros estabelecidos pela literatura crítica, segundo a qual a expansão do crédito ocorre em situações de achatamento salarial (Krippner, 2011) e/ou de compressão das políticas sociais (Streeck, 2018). Por outro lado, o caso mexicano serve como um “caso-típico” de implementação de políticas de crédito pela direita, oferecendo um contraste útil.

Brasil e México compartilham características socioeconômicas, sistemas políticos e trajetórias sociopolíticas semelhantes.⁹ Ambos representam as economias mais sólidas da América Latina e possuem os sistemas financeiros mais desenvolvidos da região, o que os qualifica enquanto casos entre si “mais similares” para fins de análise comparada. É forçoso reconhecer, contudo, as limitações no uso de países enquanto unidades de comparação: sendo esses tratados como en-

tidades que, embora semelhantes, nunca serão completamente idênticas, e cujas diferenças não podem ser controladas experimentalmente (Przeworski; Teune, 1970).

No caso dos sistemas bancários, uma marcada diferença emerge: o sistema brasileiro é dominado por grupos privados nacionais e por bancos públicos, ao passo que o sistema mexicano é predominantemente composto por bancos privados estrangeiros (Etchemendy; Puente, 2017).¹⁰ O tipo de instituição ofertante de crédito, portanto, torna-se uma dimensão central no esforço comparativo, pois a natureza das instituições bancárias, enquanto atores incontornáveis para a implementação de políticas creditícias, impacta diretamente em seu desenho. As demais dimensões relevantes para a análise estão sintetizadas na Tabela 1.

Tabela 1: Diferenças entre o caso desviante (Brasil) e o caso-típico (México)

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

(Elaboração da autora).

¹⁰ A estrutura bancária e creditícia desempenha um papel crucial na implementação de políticas creditícia. Este artigo optou, no entanto, por focar na comparação das coalizões políticas e na formulação das políticas de crédito. As diferenças organizacionais entre Brasil e México, embora reconhecidamente relevantes, podem ser uma importante variável a ser explorada em estudos futuros, contribuindo para um entendimento mais profundo das limitações e alcances dessas políticas em contextos diferentes.

⁹ Historicamente, os dois países exemplificaram o intervencionismo estatal em meados do século XX, tendo passado por processos simultâneos de liberalização econômica durante a década de 1990 (Bizberg; Théret, 2012). Na virada dos anos 2000, elegeram presidencialistas de oposição, embora em distintas direções ideológicas.

A coleta de dados se baseia em fontes primárias, tanto documentais quanto entrevistas em profundidade. De início, foram compilados e analisados uma série de documentos detalhando: (i) agendas de partidos políticos, candidatos e grupos de pressão, (ii) aspectos da proposição das políticas selecionadas, (iii) debates legislativos, além de (iv) declarações públicas de principais atores. A partir de roteiros semiestruturados, entre 2021 e 2023, conduzimos 39 entrevistas com o que podemos caracterizar enquanto “informantes de elite” – indivíduos situados no alto escalão de suas respectivas organizações durante o período em estudo (Cf. Aguinis; Solarino, 2019). No caso Brasil, foram organizadas as entrevistas em torno de três grupos de atores responsáveis pela implementação das políticas de crédito popular: (i) burocratas alocados no Ministério da Fazenda; (ii) lideranças sindicais e parlamentares associados à Central Única dos Trabalhadores (CUT); (iii) banqueiros e outros atores vinculados ao sistema financeiro.¹¹ No caso mexicano, apenas as lideranças sindicais, que não participaram dos debates pela implementação das políticas creditícias, não foram ouvidas.

O roteiro semiestruturado foi organizado a partir de três blocos de perguntas: (i) sobre a proposição das políticas creditícias; (ii) sobre a tramitação das mesmas políticas; (iii) sobre sua implementação, aqui incluídas perguntas de caráter interpretativo mais amplas, como a avaliação dos atores sobre o impacto das políticas de crédito popular na agenda política dos respectivos governos. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas, e analisadas com base em códigos previamente estabelecidos,¹² respeitan-

¹¹ Nosso procedimento para a formação da amostra, para além da detecção dos atores de alto escalão chave, baseou-se no modelo “bola de neve”. As entrevistas tiveram duração média de uma hora e meia. Foram dois nossos indicativos de saturação da amostra: (i) quando deixávamos de coletar novas informações com as entrevistas; (ii) e quando pessoas que já haviam sido entrevistadas eram surgidas ao final da escuta.

¹² Incluímos códigos para (i) contextos, (ii) relacionamentos do entrevistado ou entrevistada com atores divergentes, (iii) análise pessoal sobre o sentido e os efeitos das políticas creditícias em cada caso, (iv) análise pessoal sobre os governos e/ou partidos incumbentes, (v) análise sobre a própria experiência no cargo/na função, (vi) comparações

do aspectos éticos, como o consentimento informado das participantes e dos participantes para a divulgação de suas identidades.

A multiplicação de diferentes pontos de vista sobre as mesmas políticas públicas serviu para tornar mais objetiva a própria observação (Venturini, 2010). Com o acúmulo de entrevistas, ficou claro que a necessidade de implementar políticas para o alargamento do acesso ao crédito foi sustentada por meio de relatos que diferiam, fundamentalmente, entre os três núcleos brasileiros, com o núcleo sindical em oposição ao núcleo de burocratas e de banqueiros.

Ademais, a ausência da participação sindical no caso mexicano facilitou a fase de formulação das políticas, ao reduzir vozes dissonantes, embora tenha dificultado sua implementação, em função da oposição organizada dos partidos de esquerda no Congresso.¹³

DE ONGS A GOVERNOS SUBNACIONAIS: o surgimento de agendas de crédito popular no Brasil e no México

A literatura especializada, geralmente, associa a história do crédito popular às experiências das ex-colônias asiáticas e africanas. Para essas regiões se acumulam estudos que analisam a eficácia da “inclusão financeira” no combate à pobreza, assim como relatórios de organizações internacionais recomendando a expansão dos programas de crédito popular. Autoras e autores críticos argumentando que tais iniciativas contribuem, em última instância, para o empobrecimento do “Sul Global” (Bateman; Blankenburg; Kozul-Wright, 2018), majoritariamente também se concentram nes-

entre as políticas de crédito consignado e os microcréditos.

¹³ O uso de entrevistas para a reconstrução histórica de políticas implementadas há mais de vinte anos apresenta dilemas metodológicos. A passagem do tempo afeta a precisão e a confiabilidade das lembranças das entrevistadas e entrevistados, às vezes dificultando a obtenção de informações precisas. Além disso, o viés de retrospectiva pode influenciar a maneira como os indivíduos percebem e interpretam acontecimentos ocorridos décadas atrás. Foi para equilibrar essas preocupações que recorremos às outras fontes de dados.

sas mesmas regiões. Conforme se verá, no entanto, a história do crédito como alternativa de combater a pobreza no Brasil e no México apresenta semelhanças e diferenças em relação à narrativa comumente contada.

Em ambos os países, a “pré-história” da oferta de crédito de maneira organizada aos mais pobres se relaciona com a ação católica.¹⁴ Somente nos anos 1970 se encontram organizações verdadeiramente especializadas no que se convencionou chamar de “microcrédito”. Essas instituições ofereciam empréstimos de pequeno valor, geralmente de curto prazo, destinados a empreendedores sem acesso aos bancos tradicionais ou com acesso limitado (Armendariz; Morduch, 2010). No Brasil e no México, as pioneiras foram Organizações Não Governamentais de fato ligadas a redes internacionais, corroborando a historiografia habitual sobre o tema.

É importante ressaltar que a disseminação do microcrédito a partir de 1970 apresentou características específicas. Essas primeiras iniciativas visavam o provimento de financiamentos exclusivamente para fins produtivos. A possibilidade de disponibilizar pequenos créditos sem destinação específica, ou seja, crédito para o consumo livre dos mais pobres, surge apenas com a ação do primeiro governo de Lula no Brasil: uma ruptura em relação aos modelos de dotação até então disponíveis no país (Barone; Sader, 2008) e, também, uma inovação com relação ao debate global sobre microcrédito que então se desenvolvia (Lazarus, 2022).¹⁵

A primeira dessas Organizações Não Go-

vernamentais de que se tem registro foi fundada no Brasil em 1973: no mesmo ano do famoso Grameen Bank em Bangladesh, a partir da ação de uma organização privada estadunidense chamada *Acción Internacional* (à época: AITEC), cujo objetivo era promover a inclusão financeira. A União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações (ou Projeto Uno) direcionava seus esforços para os setores informais urbanos, oferecendo crédito produtivo, assistência técnica e programas de capacitação para indivíduos interessados em iniciar seus próprios negócios ou pequenos empreendedores informais já estabelecidos, os quais, por não possuírem garantias tangíveis, eram excluídos dos financiamentos bancários tradicionais.

A metodologia inovadora do Projeto Uno consistia em substituir as garantias convencionais exigidas pelos bancos por “colaterais sociais”.¹⁶ Ao longo de muitos anos, o Projeto Uno se destacou enquanto referência para a expansão do microcrédito em toda América Latina. A partir desse, a *Acción* estabeleceu projetos afiliados em nada menos que 14 países latino-americanos, incluído o México, aplicando sempre a mesma metodologia utilizada no Brasil (Monzoni, 2008; Ruas *et al.*, 2015; Santos; Gois, 2011).

Foi a partir dos esforços de representantes da *Acción* que foi fundada em 1979, em Monterrey, a *Asesoría Dinámica a Microempresas* (ADMIC). Em 1981, a ADMIC se tornou a primeira iniciativa de microcrédito do México a receber financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Jaime-Canseco, 2006). A partir dessa, o BID passou a apoiar uma série de outras iniciativas locais, financiando microempresários.¹⁷

¹⁴ Em 1951, o padre Pedro Velázquez Hernández estabeleceu o que viria a ser a primeira Caixa de Poupança Popular do México, conhecida como Caja León XIII, inspirada em experiências estadunidenses e canadenses (Escontrilla Valdez, 2009). No Brasil, em 1959, Dom Hélder Câmara deu sequência às suas obras sociais com a criação do chamado Banco da Providência, que servia para centralizar as doações oferecidas à Igreja e organizar uma carteira de empréstimos aos necessitados (Piletti; Praxades, 1997).

¹⁵ Lula antecipou em dois anos um debate que ocorreria na França, por exemplo, apenas em 2005, sobre a destinação de microcréditos não apenas a “profissionais” mas a todos aqueles em necessidade (Lazarus, 2022). O próprio Grameen Bank, referência mundial no segmento, expandiu sua gama de serviços para incluir empréstimos que também pudessem ser utilizados para despesas de consumo; no entanto, em 2003, o banco bengali ainda estava exclusivamente voltado ao segmento de microcrédito produtivo.

¹⁶ “Colaterais sociais” referem-se ao uso das relações sociais, em vez de ativos físicos, como garantia para empréstimos. Esse conceito é comum em esquemas de microcrédito, onde grupos de mutuários se responsabilizam mutuamente pelo pagamento de empréstimos, transformando redes sociais, portanto, em instrumentos financeiros (Postelnicu; Hermes; Szafarz, 2014).

¹⁷ Se analisarmos apenas os anos 1980: em 1983, o BID aplicou em um fundo para pequenos produtores rurais e microempresários de Michoacan; em 1984, de Hidalgo; em 1985, de Chihuahua; em 1988, de Guanajuato; além de iniciativas instaladas em cidades específicas, operadas a partir de ONGs locais (Jaime-Canseco, 2006).

Nos anos 1980, uma mudança de paradigma impactou todo o florescente ecossistema do microcrédito. A *Acción* passou a defender que as Organizações Não Governamentais microcreditícias deveriam cobrir seus próprios custos, renunciando a doações e subsídios, visando aumentar seu volume de operações. Em outras palavras, as ONGs deveriam buscar a sustentabilidade financeira, adotando um formato semelhante ao que seria, posteriormente, sugerido pelo Banco Mundial (conforme Tabela 2). Mais tarde, a *Acción* incentivou essas mesmas Organizações a se integrarem aos sistemas financeiros dos países nos quais atuavam, permitindo-lhes captar depósitos e atrair investimentos privados (Lima, 2009). Assim, nos anos 1990, várias dessas organizações se transformaram em Instituições Microfinanceiras (IMFs), um fenômeno que se espalhou por todo o Continente latino-americano. Por exemplo, a organização boliviana Prodem se tornou, em 1992, o famoso BancoSol, e um processo semelhante ocorreu no Brasil durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994-1998, 1999-2002).

Tabela 2 - Princípios-chave para as microfinanças

Princípios do 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.

Fonte: (CGAP, 2004). (Elaboração da autora).

De fato, essa conversão resultou em um significativo aumento no volume de operações, mas à custa de um *trade-off* entre a sustentabilidade financeira das instituições e a eficácia na prestação de serviços aos mais vulneráveis,

colocando em xeque o objetivo originário do microcrédito de servir como instrumento de combate à pobreza. Por exemplo, a *Asociación Programa Compartamos*, originalmente uma Organização Não Governamental, converteu-se em IMF e, em 2006, em banco. Um ano depois, o novo Banco Compartamos realizou com sucesso uma oferta pública de ações junto a investidores privados.¹⁸ Atualmente, o Compartamos é a maior microfinanceira de toda a América Latina, tendo expandido suas operações para o Peru e a Guatemala, com apoio financeiro do Banco Mundial e da *Accion*. As taxas de juros cobradas de indivíduos pobres, no entanto, são extremamente elevadas (Soederberg, 2014).

Até meados de 1990, estendeu-se essa primeira etapa de proliferação das Organizações Não Governamentais. Pode-se argumentar que, durante esse intervalo, Brasil e México de fato funcionaram como um “laboratório” para o microcrédito concebido no “Norte” e aplicado no “Sul”. No entanto, há nuances importantes nesta história. Nos dois países, a paralela conexão entre algumas iniciativas microcreditícias e bancos públicos não se alinha ao paradigma promovido pelo Banco Mundial, especialmente, porque esses bancos não operam com a ideia de “autossuficiência” em microcrédito. Algumas experiências ocorridas no período moldam, portanto, uma trajetória mais especificamente latino-americana, caracterizada pelo entrelaçamento entre projetos “importados do Norte”, cujas tecnologias refletiam a agenda internacionalmente difundida, e projetos locais baseados em outras concepções ideacionais.

E para além dos bancos públicos, a partir dos anos 1990, governos subnacionais também emergiram como atores importantes no cenário de crescimento da atividade microfinan-

¹⁸ Na época do lançamento na bolsa de valores, os acionistas incluíam a ONG Compartamos (39%), a Accion Internacional (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 pago por 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 gestores de fundos tradicionais, não necessariamente comprometidos com o desenvolvimento social, recebendo em troca 450 milhões de dólares (Haz, 2015).

ceira nos dois países, inaugurando uma nova fase da história do crédito popular que, normalmente, não consta na literatura especializada. Esses atores tampouco estavam previstos no paradigma de boas práticas promovido pelo Banco Mundial. A partir desse ponto, pode-se considerar esses entes não apenas apoiadores de iniciativas impulsionadas pelos bancos ou pela sociedade civil, mas como propositores e financiadores de efetivas *políticas creditícias*. Foi quando as experiências das Organizações Não Governamentais começaram a dar certo, portanto, que a política se voltou para o segmento do microcrédito, em vista do amplo mercado disponível aos seus produtos.¹⁹

A iniciativa pioneira ocorreu em 1995, quando a prefeitura de Porto Alegre, então ocupada pelo Partido dos Trabalhadores, fundou uma instituição microcreditícia a partir de recursos próprios: a Instituição Comunitária de Crédito PortoSol (ICC).²⁰ A partir da capital gaúcha, houve uma extrapolação vertical da iniciativa para o estado do Rio Grande do Sul e uma extrapolação horizontal entre prefeituras e governos de outros estados brasileiros. Todas essas experiências estiveram fortemente associadas às gestões petistas, de modo que o partido atuou diretamente no fomento ao estabelecimento da agenda do crédito popular no Brasil, a despeito do que narram os críticos das iniciativas promovidas pelo governo Lula. Por outro lado, experiências subsequentes a Porto Alegre lideradas por administrações não-petistas pressionaram outros partidos, inclusive de direita, a também se comprometerem com a agenda do crédito popular. Segundo o ex-prefeito de Porto Alegre (1993-1997, 2001-2002) e ex-governador do Rio Grande do Sul (2011-2015) Tarso Genro (PT), responsável pela iniciativa, em entrevista à pesquisa:

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 (...) 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).

No caso do México, foi durante o governo de Vicente Fox, no estado de Guanajuato, que foi lançada a iniciativa inovadora. Apenas um ano após a PortoSol brasileira, Fox inauguraria a entidade *Ahorro y Microcrédito Santa Fe* a partir de investimentos dos governos estadual e federal, de recursos de empresários locais e de organizações internacionais, principalmente, do Banco Mundial. Segundo o próprio Fox, em entrevista para esta pesquisa, “*Santa Fe* é uma réplica exata do pensamento de Yunus, do Grameen Bank” (Fox, 2023, 0:04:28), o qual ele próprio teria introduzido no México. Como acontecia no Brasil, a experiência de Guanajuato logo se expandiu para outros estados da região central do México e adjacências (Sojo, 2022). Instituições já estabelecidas adotaram, na sequência, o modelo creditício proposto. Instituições privadas também buscaram se acerrar, entre essas, o Banco Compartamos e o famoso Banco Azteca, associado à rede de lojas populares Elektra.

Ainda, enquanto governador de Guanajuato, Fox participaria da primeira Cúpula do Microcrédito, ocorrida em 1997 em Washington, no âmbito da qual se estabeleceria o objetivo global de dotar crédito produtivo a 100 milhões de indivíduos pobres visando seu autossustento até 2005. Neste mesmo ano, Vicente Fox anunciou sua candidatura à presidência da República mexicana e buscaria dar sua contribuição: durante a campanha, uma das propostas mais vocalizadas pelo então presidenciável era justamente a criação de um programa nacional de microcrédito para micro e pequenos empreendedores, para além de impulso ao chamado “Banco Popular” mexi-

¹⁹ Basta lembrar que alguns anos antes da constituição da PortoSol, Porto Alegre havia sido berço da pujante rede CE-APE e que o Rio Grande do Sul havia conhecido importante desenvolvimento do cooperativismo nos anos 1950 e 1960.

²⁰ 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 micro e pequenos empresários informais da região metropolitana de Porto Alegre. Além de recursos do estado e do município, contou com doações da IAF e da GTZ.

cano. Segundo narrou em entrevista para esta pesquisa, nenhum outro governo, nem antes e nem depois do seu, esteve tão apaixonado pela ideia do microcrédito:

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 (Fox, 2023, 00:16:02).²¹

Em 2000, quando Vicente Fox assumiu a presidência da República, o “Banco Social” ainda carecia de uma regulamentação específica. Estimava-se que apenas 35% das mexicanas e mexicanos economicamente ativos tivessem acesso aos serviços financeiros oferecidos pelos bancos tradicionais. Por outro lado, 2,5 milhões de clientes (a maioria composta por populações de baixa renda e por micro e pequenos empreendedores informais), movimentando 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 ajustes legislativos adotados no início dos anos 1990, a não inclusão destas figuras no sistema financeiro formal submetia seus clientes a toda sorte de fraudes e abusos (Sojo, 2005). Ainda, o setor “subterrâneo”, formado por agiotas e emprestadores ilegais, era outro flagelo, comparável ao cenário brasileiro. No Brasil, no mesmo período, agiotas que se reuniam do lado de fora das fábricas em dias de pagamento eram apelidados de “FMI” por trabalhadoras e trabalhadores, em função

²¹ No original: *Siempre he buscado en el gobierno un paquete completo para los pobres. No solo proporcionarles crédito. No solo darles educación y tecnología para que se conviertan en emprendedores. No solo ayudarles a abrir un negocio. Y esta iniciativa se perdió. Y cuando se pierde esta iniciativa, aumenta el desempleo, porque el espíritu empresarial, el trabajo por cuenta propia, incluso si está fuera del control fiscal, alimenta a los veinte millones de personas en México que salen a las calles a vender cosas: ahora sin el apoyo del microcrédito*

das taxas de juros exorbitantes que cobravam (Delfim Netto, 2003).

QUANDO O CRÉDITO POPULAR SE NACIONALIZOU: as iniciativas de Lula e Fox nos anos 2000

Quando Vicente Fox assumiu a presidência mexicana, levou ao centro do poder duas cosmologias distintas. De um lado, o liberalismo econômico, ao qual aderiam as novas lideranças empresariais organizadas sob PAN. Essa direita empresarial “neopanista”, composta principalmente por médios empresários, leu a vitória de Fox como a oportunidade de ampliar seus espaços de poder e influência sobre o Estado (Cf. Loaeza, 2010). Por outro lado, Fox aderiu ao catolicismo conservador, que retomava a Doutrina Social da Igreja, que havia inspirado a fundação das primeiras *cajas populares* mexicanas (Hernández, 2001).

Pouco mais de dois meses após sua posse, em fevereiro de 2001, o novo governo divulgou as regras para os programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas. Esses programas foram divididos em duas categorias. A primeira visava aumentar a competitividade dos negócios com maior potencial de crescimento; a segunda, especificamente, reduzir os níveis de pobreza por meio de apoios recuperáveis (crédito) ou não-recuperáveis. No caso do crédito, seguia-se a metodologia adotada pela microfinanceira *Santa Fe*, em uma extensão vertical do experimento de Guanajuato. Em caráter não-recuperável, fornecia-se assistência a IMFs privadas, sem regulamentar seus serviços. A partir de então, esses atores substituíam qualquer participação direta das instituições governamentais no setor (Campero, 2019).

Apenas quatro meses depois, foi promulgada a *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (LACP), unificando os intermediários, que já ofereciam serviços financeiros aos excluídos do sistema formal, sob uma legislação comum:

conformando, enfim, o “Banco Social” prometido em campanha. A partir da LACP, mediante registro junto à CNBV, qualquer entidade poderia receber depósitos, operar títulos de crédito, conceder empréstimos, emitir cartões, entre outras facilidades (México, 2001). O número de contas abertas no “Banco Social” saltou de 3,15 milhões em 2000 para 9,18 milhões ao final do sexênio foxista (Sojo, 2005).

Vicente Fox contou com minoria legislativa durante todo seu mandato; ainda assim, a LACP foi aprovada. A oposição que houve veio das esquerdas: desde o Partido da Revolução Democrática (PRD). Suas deputadas e deputados alegaram que a proposta era uma “reação conservadora” destinada a minar o cooperativismo mexicano. Segundo estes representantes, conforme revisado nas transcrições dos debates legislativos, Fox promovia o livre acesso de empresas privadas ao “Banco Social”, dando-lhes “vantagens competitivas” em relação às cooperativas.²² Apenas sete (7) dos cinquenta e dois (52) parlamentares do PRD votaram pela aprovação da lei, de modo que Fox enfrentou oposição – insuficiente, embora organizada – ao seu projeto de expansão do crédito popular na arena parlamentar.

Foi durante a gestão panista subsequente de Felipe Calderón (2006-2012), contudo, que o governo mexicano criou o produto financeiro hoje mais utilizado pela população: as chamadas “conta-salário”. Essas contas recebem os salários de servidores públicos e de trabalhadoras e trabalhadores formais, tornando-se um importante meio para a famigerada “inclusão financeira” (Vázquez, 2013). Segundo a Pesquisa Nacional de Inclusão Financeira (ENIF) mais recente, as contas-salário eram os produtos de captação mais comuns entre a população mexicana em 2021. Aproximadamente, 38% das mexicanas e 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 dados do Banco Mundial. Um dos serviços adicionais facultados a estas contas é o crédito consignado, no qual o pagamento das parcelas do empréstimo ocorre automaticamente, quando o salário é depositado, uma vantagem aos olhos dos credores (México, 2007).

No Brasil, durante o primeiro governo Lula (2003-2006), o Partido dos Trabalhadores carregava a “marca da diferença” em sua base eleitoral. Segundo dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), 41,1% dos filiados ao partido estavam também vinculados a algum sindicato ou tinham familiares nessas organizações. Entre aqueles que simplesmente “gostavam do PT”, independentemente de serem filiados ou não, 26,7% tinham alguma ligação com sindicatos ou tinham membros da família vinculados, ou seja, havia uma alta probabilidade de que as brasileiras e os brasileiros, que depositavam seus votos no Partido dos Trabalhadores, tivessem algum tipo de conexão com o movimento organizado de trabalhadoras e trabalhadores.

No âmbito do sistema partidário, o partido carregava essa mesma marca em seu corpo de representantes, em grande parte provenientes de esferas representativas de trabalhadoras e trabalhadores urbanos ou rurais, de movimentos sociais de distintas matrizes reivindicativas ou de outras esferas “densas” (Cf. Keck, 1991) da sociedade civil, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e os movimentos estudantis. Nada menos que 66% das deputadas e deputados federais petistas e 42,8% das senadoras e senadores do Partido dos Trabalhadores estavam diretamente associados a centrais sindicais e/ou a sindicatos de trabalhadoras e trabalhadores no início da legislatura. Em 2003, o Partido dos Trabalhadores era o partido que em maior proporção incluía sindicalistas entre parlamentares; a Central Única dos Trabalhadores (CUT) estava sobrerrepresentada entre estes representantes e no próprio ministério petista.

²² Uma vez que as IMFs não estariam restritas aos “sócios-clientes” e não exigiriam compromisso com a gestão das empresa-clientes. As empresas privadas, ademais, não se orientariam por objetivos sociais.

Aos seis meses de seu início, o governo Lula anunciou duas medidas de estímulo ao microcrédito. A primeira criava duas subsidiárias do Banco do Brasil: (i) um banco múltiplo especializado em microcrédito, o qual emprestaria não apenas a microempresários, como vinha sendo feito até então, mas também a pessoas físicas de baixa renda; e (ii) uma administradora de consórcios, que visava prover acesso desse mesmo público a bens de consumo. A segunda medida obrigava bancos múltiplos, cooperativas de crédito e a Caixa Econômica Federal a direcionarem 2% de seus depósitos compulsórios para operações de microcrédito de até R\$1.000, a juros máximos de 2%, tanto para pessoa física quanto jurídica. Os recursos não aplicados em microcrédito permaneceriam sob posse do Banco Central, indisponíveis e sem remuneração, o que teoricamente estimularia a oferta do serviço independentemente das margens de lucro obtidas com as operações (Brasil, 2003).

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 alinhados aos princípios do Banco Mundial, nem refletiam os debates em curso no Ministério da Fazenda e na Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) (Chaise, 2023). Tanto a equipe econômica quanto os banqueiros, em realidade, se opuseram ativamente a ambas as medidas, conforme coletado por meio de entrevistas e análise de documentos. Segundo as entrevistas, a equipe econômica argumentava contrariamente às propostas, citando o elevado custo de manter os fundos imobilizados no Banco Central em um contexto de altas taxas de juros; qualquer perda, por parte dos bancos, seria transferida para os clientes de classe média que já utilizassem o sistema bancário, onerando-os.

Também em entrevista, um dos secretários do Ministério da Fazenda revelou que o então ministro da pasta, Antônio Palocci, que havia liderado uma iniciativa de microcrédito

na cidade de Ribeirão Preto, quando havia sido prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (1993-1996, 2001-2002), estava pessoalmente envolvido na inclusão da agenda microfinanceira nos debates do ministério. Palocci considerava essa agenda politicamente relevante e havia ficado satisfeito em combinar as propostas econômicas da pasta com as medidas de cunho “social” associadas ao Partido. Assim, as duas políticas de microcrédito implementadas durante o primeiro governo Lula não foram meramente cópia de alguma outra experiência, ou a adoção das propostas do Banco Mundial ou de qualquer outro grupo externo ao esforço do partido no governo. Essas políticas tampouco refletiam simplesmente a agenda da equipe da Fazenda ou dos banqueiros organizados.

Se os microcréditos fossem restritos apenas a empresárias e empresários, como nas experiências subnacionais e das Organizações Não Governamentais dos anos 1990, o número de beneficiários da política seria consideravelmente reduzido, significando a exclusão de grupos como empregadas e empregados sem carteira assinada (15,5% de ocupados), trabalhadoras e trabalhadores domésticos (7,6% de ocupados) e desocupadas e desocupados (7% da população brasileira em 2003, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE). Essa extensão inovadora da política microcreditícia, portanto, era simultaneamente mais inclusiva e politicamente mais vantajosa, pois beneficiava uma parcela significativamente maior do eleitorado, especificamente os mais pobres: justamente, aqueles que redirecionariam seus votos a presidentiáveis petistas em eleições futuras (Singer, 2012).

E se os microcréditos estavam direcionados a trabalhadoras e trabalhadores informais, em setembro de 2003, o governo lançaria uma terceira medida creditícia para estender a oferta da modalidade consignada de crédito, até então restrita ao funcionalismo de alguns estados, a todas as trabalhadoras e trabalhadores formais do país, do setor público e privado, além de aposentadas, aposentados e pensio-

nistas. Esta medida estabelecia que até 30% dos salários líquidos, aposentadorias e outros benefícios sociais e trabalhistas, incluindo verbas rescisórias, poderiam ser colateralizados na tomada de crédito.

Essa terceira iniciativa partiu da Central Única dos Trabalhadores (CUT), durante a presidência do futuro ministro do Trabalho Luiz Marinho, que se responsabilizaria, dois anos depois da implementação do consignado, pela negociação da política de valorização real do salário-mínimo. Segundo as entrevistas, o consignado, para os sindicatos, era visto enquanto um instrumento para a resolução de um problema específico verificado entre trabalhadoras e trabalhadores: o comprometimento de parte da renda mensal com o pagamento de dívidas contraídas junto ao mercado informal de crédito:

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 objetivo último do crédito consignado para os sindicalistas, portanto, era aumentar o número de brasileiras e brasileiros com acesso ao crédito e, principalmente, ao crédito seguro e barato: uma forma de alargamento relativo do poder de compra. O consignado foi pensado pelos sindicalistas, portanto, em arranjo com outras políticas de estímulo ao consumo, como a redução de impostos sobre carros populares e o próprio aumento do salário-mínimo.

O objetivo da Central Única dos Trabalhadores era incluir na lei do crédito consigna-

do uma previsão para que os acordos de consignação ocorressem por intermédio dos sindicatos, em convênios junto a empregadoras, empregadores e credores. A central já tinha experiências importantes em acordos bipartite e tripartite, de modo que quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a Presidência da República, não apenas as pautas das trabalhadoras e trabalhadores que formavam a base social do partido encontraram espaço privilegiado para proposição, como tecnologias de negociação desenvolvidas e aperfeiçoadas pelo movimento sindical foram incorporadas à estrutura do Governo.

E diferentemente das medidas de estímulo aos microfinanciamentos, o crédito consignado teve grande aceitação entre a equipe do Ministério da Fazenda e entre os banqueiros organizados na Febraban, conforme coletado em entrevistas. Estes dois grupos, contudo, vislumbravam a política do crédito consignado em um arranjo com reformas na Lei de Falências e na Lei de Alienação Fiduciária, ambas implementadas em 2005. Esse arranjo visava reduzir o “prêmio de risco” a cargo das instituições bancárias, expandindo o volume de crédito ofertado no Brasil via redução do *spread* e dos juros (Chaise, 2023). Dessa forma, para cada um destes diferentes núcleos de atores, a política de crédito consignado carregava um propósito específico, ainda que todos – em termos finalísticos – concordassem com sua implementação, divergindo em “detalhes técnicos”.

A arena na qual ocorreram as negociações foram, sobretudo, espaços informais. Pela primeira vez na história brasileira, houve acordos entre sindicatos e bancos em temas que envolviam o patamar de juros e a oferta de crédito no país. Ao final, a ação de cada ator sobre a formulação da política do crédito consignado influenciou seu desenho. Ao mesmo tempo, a orientação do partido no poder teve o efeito de determinar quais atores, preferencialmente, participariam do processo de formulação das políticas públicas; o governo Lula, em particu-

lar, possibilitou a participação dos sindicatos no debate sobre o conteúdo e a forma que assumiriam as políticas de crédito popular implementadas no Brasil, singularizando-as.

Na arena parlamentar, a tramitação de nenhuma das três medidas elencadas gerou grandes controvérsias. Conforme a transcrição dos debates legislativos, todos os partidos de esquerda orientaram suas bancadas favoravelmente. Do mesmo modo, parlamentares de oposição à direita do governo, principalmente, por estarem também comprometidos com a temática do crédito popular, muitas das quais empreendidas por prefeituras e governos estaduais a cargo de seus partidos nos anos 1990.

COMPARANDO POLÍTICAS DE CRÉDITO POPULAR NO BRASIL E NO MÉXICO: objetivos semelhantes, 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 distintas. Esse fenômeno pode aparentar um paradoxo, especialmente, para o governo cuja ideologia supostamente contradiz o tipo de política implementada. No entanto, se o México é um caso modelo de implementação das políticas de crédito popular, segundo os parâmetros de organizações internacionais, o Brasil se destaca enquanto um caso desviante, tanto em vista do processo de formulação das políticas quanto dos desenhos que foram adotados.

O modelo defendido pelo Banco Mundial foi exatamente aquele que os foxistas implementaram no México, no início dos anos 2000: por meio do apoio à capitalização de empresas privadas de microcrédito produtivo, especificamente voltadas a este segmento e apartadas do sistema bancário e financeiro tradicional e de seus órgãos de controle. Embora o Estado e algumas entidades empresariais e internacionais tenham realizado aportes

iniciais em apoio às operações, a expectativa era de que essas instituições alcançassem a autossuficiência financeira, cobrando os juros necessários para financiar suas próprias atividades. Para tanto, não havia na LACP, ou em qualquer outra legislação mexicana, limitações aos juros praticados ou às eventuais taxas cobradas pelas microfinanceiras. Ainda, o setor não estava completamente regulamentado, gozando de liberdade para determinar seu modelo de negócio.

O modelo mexicano está distante do que foi proposto no Brasil durante o primeiro mandato de Lula, embora ambos os países tenham implementado, de forma genérica, “políticas de microcrédito”. No Brasil, foi utilizado um instrumento 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 incluírem entre sua carteira de mutuários clientes de baixa renda, dotando-os dos pequenos empréstimos a taxas de juros fixadas a 2% a.m., sob a supervisão do Conselho Monetário Nacional (CMN). Os recursos não aplicados em microfinanciamentos seriam recolhidos, permanecendo indisponíveis e sem remuneração, incentivando a oferta do serviço, independentemente das margens de lucro obtidas com as operações, e evitando a inação dos bancos.

Outro ponto fundamental é que os microcréditos do modelo brasileiro não foram apenas direcionados às atividades produtivas; esses poderiam ser utilizados para uma variedade de fins, incluindo o consumo, a dependência das necessidades do mutuário. O principal objetivo do governo com essa abordagem era ampliar o público beneficiário das políticas de crédito, conforme argumentado. De qualquer modo, este não era, definitivamente, o modelo defendido pelo Banco Mundial. Nem ao menos há registros da participação de organizações internacionais na formulação dessas políticas, ao contrário do caso mexicano, em que diversas organizações internacionais fizeram con-

tribuições técnicas e financeiras às IMF's que se estruturavam.

No que diz respeito às políticas de microcrédito implementadas no México, portanto, o governo bastou em emitir autorizações para a operação de instituições não-bancárias que oferecessem crédito a partir de interesses comerciais, sem impor dispositivos regulatórios específicos para o formato da oferta. Ademais, não houve qualquer estímulo para que os bancos tradicionais também se voltassem à população mais pobre, o que poderia aumentar a variedade de ofertantes e, por mecanismos de concorrência, reduzir suplementarmente os juros na modalidade (Esquivel, 2008).

No Brasil, por outro lado, estabeleceu-se 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 preestabelecidas que assegurassem o benefício, embora minimizando 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.

Políticas de mesma natureza, portanto, implementadas com justificativas similares de combate à pobreza e à exclusão social, não podem ser consideradas as *mesmas* políticas: seus desenhos são fundamentalmente distintos e derivam do processo de formulação destas políticas em cada contexto. Os atores envolvidos com a agenda no Brasil e que tiveram a oportunidade de participar de seu desenho, no início do governo Lula, não são os mesmos que foram consultados durante os governos do PAN no México, com impactos sobre o que seria, de fato, implementado. Embora o nível de sindicalização no Brasil e no México seja bastante semelhante,²³ os sindicatos tiveram espaço limitado para defender suas demandas durante o governo Fox e – conforme entrevis-

tas – não atuaram sobre as políticas de crédito. Assim, quando se falar genericamente de “políticas de crédito popular” ou “políticas de inclusão financeira”, é premente analisar suas peculiaridades antes de concluir sobre seus potenciais efeitos ou sobre o caráter dos governos que as encamparam.

No que diz respeito ao crédito consignado, o modelo proposto pelo governo Calderón compartilha da mesma tecnologia de desconto salarial adotado pelo governo Lula três anos antes. Algumas diferenças de desenho, contudo, subsistem. No Brasil, a concessão de crédito consignado para trabalhadoras e trabalhadores do setor privado dependeria de convênios firmados entre os sindicatos e os bancos. Essa norma, derivada da participação sindical na formulação da política, permitia que as entidades coletivas de classe (e não os indivíduos) pactuassem com as instituições financeiras 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. Além disso, no ano seguinte à aprovação da proposta, quando foi autorizado que aposentadas, aposentados e pensionistas também contratassem crédito consignado, o Ministério da Previdência Social, efetivamente, fixou os juros máximos que poderiam ser cobrados junto a esse segmento.

Finalmente, a medida lançada por Lula 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 para ser instituído no México e não por força do governo, mas do Banco do México.

Em 2021, conforme divulgado pela última ENIF no México, o crédito consignado já representava 26,5% da carteira de crédito ao consumo do país, provando-se um grande sucesso comercial. Os bancos que mais o ofertavam eram os grandes bancos comerciais, to-

²³ Em 2019 (o último ano da série histórica), a taxa de sindicalização no Brasil era de 13%. Enquanto isso, em 2020, o México registrou uma taxa de sindicalização de 12,4%, de acordo com dados do ILOSTAT.

dos esses 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): praticamente o dobro dos juros médios brasileiros no crédito consignado, cujo patamar era de 19,27% a.a. no mesmo período.

Assim, embora a modalidade consignada, nos dois países, compartilhe das mesmas tecnologias, que reduzem significativamente o risco para as instituições financeiras, o desenho das políticas foi, mais uma vez, distinto. No caso do Brasil, a existência de bancos públicos operando diretamente a política e oferecendo concorrência, influía suplemen-

tarmente na dinâmica de redução do juro. Ademais, credores e fornecedores de produtos financeiros direcionados, especificamente, para os menos favorecidos, como os chamados “*fringe bankings*” estadunidenses, não existem no Brasil. O ambiente bancário e financeiro brasileiro, no qual o governo Lula confiou ao implementar seu pacote de políticas de crédito popular, portanto, era significativamente diferente do ambiente mexicano. O PAN, em realidade, trabalhou pela liberalização da operação destes bancos não-convencionais voltados aos mais pobres.

O momento de implementação e o arranjo de políticas públicas, no qual as políticas de crédito popular estiveram incluídas também diferiram. Uma tese sugere que o crédito funciona como um alargamento relativo dos salários em substituição ao alargamento absoluto (Rajan, 2010). No Brasil, as políticas de crédito ao con-

Tabela 3 - Resumo das diferenças entre as políticas de acesso popular ao crédito no Brasil e no México

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 das 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
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

(Elaboração da autora).

sumo popular foram implementadas dois anos antes das políticas de aumento real dos salários, algo considerado contraditório por alguns analistas (Carvalho; Rugitsky, 2015).

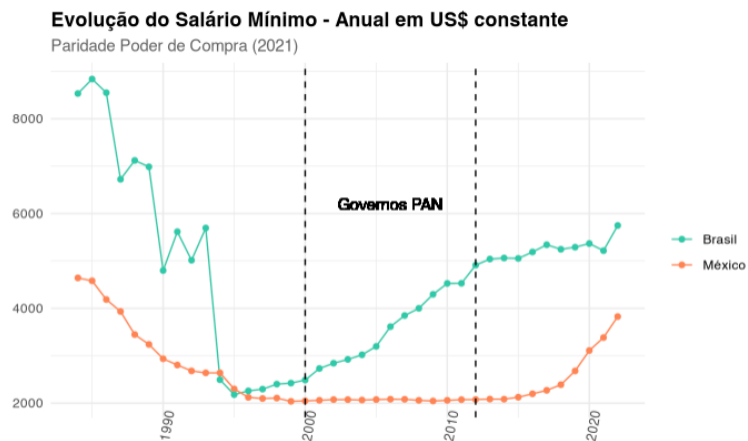
No México, por outro lado, os salários permaneceram estagnados durante todo o período em que o PAN esteve no poder: entre 2000 e 2012. Foi somente durante o mandato de Enrique Peña Nieto (PRI, 2012-2018) que os salários começaram a indicar mudança em sua trajetória, alcançando o patamar brasileiro de 2003 apenas em 2020.

Latina e o Caribe (Cepal). 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. Especificamente, os gastos com saúde e educação se mantiveram no mesmo patamar neste primeiro mandato de Lula, mas iniciaram uma trajetória ascendente a partir de seu segundo mandato.

O México também não se adequa à hipótese da substituição dos gastos sociais por crédito popular, apesar de dados mostrarem que,

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 (contra 5% e 0% no Brasil). Quando se perguntou a Fox qual havia sido a contribuição social de sua presidência, o ex-mandatário indicou as políticas creditícias; o seguro popular de saúde implementado; e investimentos em educação técnica: “o que eu dou à pessoa para que ela tenha sucesso?”

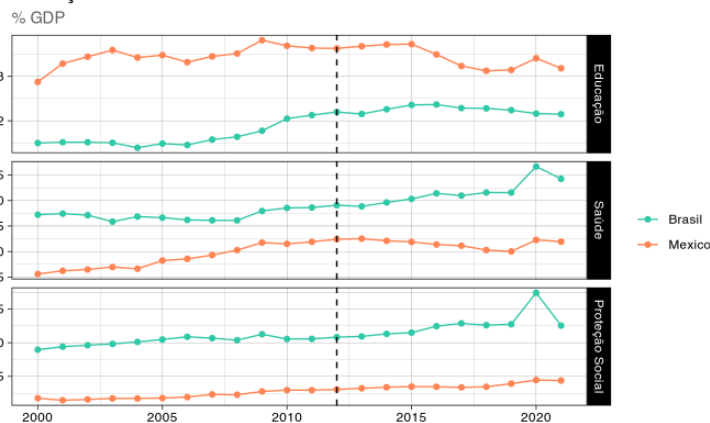
Gráfico 1 - Evolução dos salários no Brasil e no México



Fonte: OCDE Data. Elaboração da autora.²⁴

Gráfico 2 - Evolução dos gastos sociais no Brasil e no México

Evolução dos Gastos Sociais



Fonte: Cepal (Elaboração da autora).²⁵

Uma outra tese recorrente argumenta que o crédito substituiria os serviços prestados pelo Estado (Bickers; Stein, 2000) ou os próprios gastos sociais (Streeck, 2018). Uma vez mais, o Brasil não corrobora essa interpretação. Ao longo do primeiro governo Lula, os gastos com seguridade social aumentaram de 9,8% para 10,9% do Produto Interno Bruto, segundo os dados da Comissão Econômica para a América

²⁴ No OCDE Data Explorer: Real minimum wages at constant prices.

²⁵ No banco de dados da Cepal: Public social expenditure according to the classification of the functions of government (as a percentage of GDP)

Tenho que lhe dar saúde, educação e dinheiro. Com isso, qualquer ser humano vai se mover” (Fox, 2023, 1:00:32).²⁶ Esse discurso relacionando as três políticas à promoção da autonomia está em linha com a retórica, que acompanha a agenda da “inclusão financeira” celebrada por organizações internacionais Mundo afora.

O patamar de gastos com seguridade social no México é bastante inferior ao brasileiro ou ao patamar de países com renda *per capita* similar. Mesmo assim, foi aumentado durante os governos do PAN. Durante o sexênio de Fox, os gastos com seguridade social cresceram ligeiramente, de 1,8% do Produto Interno Bruto em 2000 para 1,9% em 2006. Os gastos com saúde aumentaram de 0,6% em 2000 para 0,9% em 2006 e continuaram em trajetória ascendente até o final dos governos panistas. Já os gastos com educação passaram de 3% para 3,4% do Produto Interno Bruto mexicano.

CONCLUSÃO: crédito e ideologia

Este artigo permite identificar dois achados principais. De início, constatou-se que políticas para expandir o crédito popular podem ser implementadas por atores ideologicamente diversos, cada qual acreditando que essas oferecem soluções para problemas diferentes. A participação de cada ator, alinhado ou não à agenda neoliberal ou ao fortalecimento dos mercados financeiros, é viabilizada pelo governo incumbente, permitindo a formação de coalizões de apoio heterogêneas.

Ademais, políticas adotadas por governos com orientações ideológicas divergentes podem ser rotuladas pelas mesmas categorias genéricas (“políticas de crédito”, “políticas para o alargamento do crédito”, “políticas de crédito popular”), embora se diferenciem em seus desenhos e, conseqüentemente, em seus impactos esperados.

²⁶ 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.*

No âmbito metodológico, a presente pesquisa se baseou em uma abordagem comparativa, combinando entrevistas em profundidade com atores-chave (burocratas, sindicalistas, banqueiros, autoridades governamentais, entre outros) e análise documental (programas de governo, registros de debates legislativos, relatórios técnicos). Esse método híbrido possibilitou apreender tanto a “visão oficial” das políticas, quanto as motivações específicas de cada grupo envolvido em sua formulação e implementação.

Naturalmente, este estudo apresenta escopos e limites. As políticas de crédito aqui analisadas são apenas parte de um conjunto mais amplo de políticas econômicas e sociais que poderiam ser investigadas em maior profundidade, em particular, aquelas usualmente atribuídas a ideologias conservadoras, mas que acabam sendo adotadas por governos de esquerda (e vice-versa). No que diz respeito à comparação internacional, a opção por privilegiar dois casos permitiu um exame mais aprofundado da micropolítica das negociações, mas reduziu a possibilidade de generalização para outras regiões. Futuras pesquisas poderão ampliar o número de países analisados ou incorporar abordagens mistas (quantitativas e qualitativas), de modo a traçar um quadro mais completo sobre a relação entre políticas públicas e ideologia.

Enfim, as evidências aqui reunidas indicam que as díades “direita” e “esquerda”, “progressistas” e “conservadores” se provaram analiticamente úteis. E, sendo essas díades a operacionalização de ideologias que pretendem influir no debate público (Freeden, 2003), essas estão sempre envoltas em processos de adaptação e de síntese. Assim, agendas de partidos ou de grupos situados em um polo ou outro não correspondem a opostos simétricos, na medida em que podem apresentar propostas comuns e concordâncias específicas, algo que deveria ser levado mais a sério no campo das Ciências Sociais. Nesta pesquisa, uma política que constou em plataformas ideologicamente distintas reve-

lou motivadores diversos para sua proposição, nem todos de teor conservador, liberalizante ou limitador da função social dos Estados.

Recebido para publicação em 25 de agosto de 2024
Aceito para publicação em 23 de janeiro de 2025
Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

REFERÊNCIAS

- 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. <https://doi.org/10.1002/smj.3015>
- ANNIM, S. K.; FREMPONG, R. B. Effects of access to credit and income on dietary diversity in Ghana. *Food Security*, v. 10, n. 6, p. 1649-1663, 2018. DOI: 10.1007/s12571-018-0862-8
- ARMENDARIZ, B.; MORDUCH, J. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press, 2010.
- BANXICO. *Indicadores Básicos de Créditos de Nómina*: 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/%7BB4129158-A70B-A26C-B985-6C6514F1F291%7D.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2023.
- 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. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000600012>
- BATEMAN, M.; BLANKENBURG, S.; KOZUL-WRIGHT, R. (EDS.). *The rise and fall of global microcredit*: development, debt and disillusion. Nova Iorque: Routledge, 2018.
- BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. Finance, Inequality and the Poor. *Journal of Economic Growth*, v. 12, n. 1, p. 27-49, 2007. DOI: 10.1007/s10887-007-9010-6
- BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, p. 170-195, 2007. <https://doi.org/10.1177/0010414006296346>
- 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.
- BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. *Dados*. Rio de Janeiro, v.66 (2): e20210164, 2023 <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>
- BRASIL. 122. *Medida Provisória 122/2003*. 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-122-25-junho-2003-496984-norma-pe.html> Acesso em fev. 2025.
- GARCÍA DE LEÓN CAMPERO, S. La política de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas del gobierno del presidente Fox. *Administración y Organizaciones*, [S. l.], v. 8, n. 15, p. 47-70, 2019. Disponível em: <https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/view/285>. Acesso em: 13 fev. 2025.
- 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, 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. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/spa/wpaper/2015wpecon25.html> Acesso em: fev. 2025. 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. 2022.
- CHAISE, M. Credit and Ideology: The Policy of Payroll Deducted Credit during the Workers' Party Years. *Brazilian Political Science Review*, v/17, n.1, p. 1-41, 2023. DOI: 10.1590/1981-3821202300010004
- 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.
- CHIAPELLO, È.; ENGELS, A.; GRESSE, E. G. (EDS.). *Financializations of Development*: Global Games and Local Experiments. Nova Iorque: Routledge, 2023.
- CLAESSENS, S.; PEROTTI, E. Finance and inequality: Channels and evidence. *Journal of Comparative Economics*, v. 35, n. 4, p. 748-773, 2007. DOI: 10.1016/j.jce.2007.07.002
- CNBV. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*. Cidade do México: Disponível em: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusi%C3%B3n/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.
- DELFIN NETTO, A. Desconto em folha. *Folha de S. Paulo* (Acervo digital), 9 jul. 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESQUIVEL MARTINEZ, Horacio. Situación actual del Sistema de ahorro y Crédito Popular en México. *Prob. Des*, Ciudad de México, v. 39, n. 152, p. 165-191, marzo 2008. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362008000100009&lng=es&nrm=iso>. accedido en 13 feb. 2025.
- ETCHEMENDY, S.; PUENTE, I. Power and Crisis: Explaining Varieties of Commercial Banking Systems in Argentina, Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, v. 9, n. 1, p. 3-31, 2017. DOI: 10.1177/1866802X1700900101
- FOX, V. *Entrevista com Vicente Fox*. 21 abr. 2023.
- 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.
- GENRO, T. *Entrevista com Tarso Genro*. 11 abr. 2021.
- HAZ, R. *Banco Compartamos*: un éxito muy cuestionado. 10 set. 2015. Disponível em: <<https://hazrevista.org/innovacion-social/finanzas-sociales/2015/09/banco-compartamos-un-exito-muy-cuestionado/>>. Acesso em: 07 jul. 2023.
- HERNÁNDEZ, T. *Tras las huellas de la derecha*: el Partido Acción Nacional, 1939-2000. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HUDSON, M. *The Merchants of Misery*: how corporate America profits from poverty. Monroe: Common Courage Press, 1996.
- HUSSEN, M. S.; MOHAMED, M. A. Impact of financial inclusion on household welfare in Ethiopia. *Future Business Journal*, v. 9, n. 1, p. 67, 2023. DOI: 10.1186/s43093-023-00243-y
- 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.
- 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.
- KRIPPNER, G. *Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finances*. Massachusetts: Harvard University Press, 2011.
- LAPAVITSAS, C. The financialization of capitalism: 'Profiting without producing'. *City*, v. 17, n. 6, p. 792-805, 2013. DOI: 10.1080/13604813.2013.853865
- LAVINAS, L. *The takeover of social policy by financialization: the brazilian paradox*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2017.
- LAZARUS, J. *Les politiques de l'argent*. Paris: PUF, 2022.
- LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. DE; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 36, p. 1-41, 2021. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>
- LIMA, S. N. *Microcrédito como política de geração de emprego e renda*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- LOAEZA, S. *Acción Nacional: el apetito y las responsabilidades del triunfo*. Cidade do México: El Colegio de México, 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.
- MARINHO, L. *Entrevista com Luiz Marinho*. 27 jan. 2021.
- MATEKENYA, Weliswa, MOYO, Clement, and JEKE, Leward. "Financial Inclusion and Human Development: Evidence from Sub-Saharan Africa." *Development Southern Africa*, v. 38 (5): 683-700. 2020. doi:10.1080/0376835X.2020.1799760.
- MÉXICO. *Ley de Ahorro y Crédito Popular*. 2001. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lacp.htm>
- MÉXICO. *Ley de Instituciones de Crédito*. 2007. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIC.pdf>
- MISHRA, D. et al. Financial Inclusion and Its Ripple Effects on Socio-Economic Development: A Comprehensive Review. *Journal of Risk and Financial Management*, v. 17, n. 3, p. 105, 2024. DOI: 10.3390/jrfm17030105
- MONZONI, M. *Impacto em renda do microcrédito*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2008.
- 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.
- POSTELNICU, L.; HERMES, N.; SZAFARZ, A. Defining Social Collateral in Microfinance Group Lending. Em: MERSLAND, R.; STRØM, R. Ø. (Eds.). *Microfinance Institutions: Financial and Social Performance*. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 187-207.
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. J. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nova Iorque: John Wiley & Sons Inc, 1970.
- 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. 5-0, 1 jul. 2003. <https://dx.doi.org/10.1787/371486741616>
- 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.
- 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. <https://doi.org/10.1002/jid.2966>
- SINGER, A. *Os Sentidos do Lulismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- 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.
- SOJO, E. *Entrevista com Eduardo Sojo*, 13 set. 2022.
- STREECK, W. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- THELEN, K. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- UNCDF. *Inclusive Finance: increasing access to financial services*. 2014. Disponível em: <<https://www.uncdf.org/article/847/brochure-inclusive-finance>>. Acesso em: 22 jul. 2022.
- 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. <https://doi.org/10.1177/0963662509102694>
- 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. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/4177502>. Accessed 13 Feb. 2025.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Mariana Chaise – Conceitualização. Curadoria dos dados. Análise formal. Aquisição de financiamento. Investigação. Metodologia. Administração do projeto. Recursos. Software. Supervisão. Validação. Visualização. Escrita e revisão.

Mariana Chaise – Pesquisadora de pós-doutorado no Cesop/Unicamp. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Realizou estágio doutoral na Sciences Po de Paris. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui graduação em Relações Internacionais também pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Concentra sua pesquisa nas áreas: Política Brasileira, Política Comparada e Sociologia Política. Os temas de interesse incluem: partidos políticos, ação sindical, interesses organizados e processos decisórios e ideologias políticas. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Principal publicação: *Credit and Ideology: The Policy of Payroll Deducted Credit during the Workers' Party Years*, Brazilian Political Science Review, 2023.

**CREDIT IS EVERYWHERE:
popular credit policies between the brazilian center-left and the mexican right**

Mariana Chaise

Popular credit policies have sparked both empirical and theoretical controversies. This article compares policies simultaneously implemented in two Latin American countries by ideologically divergent governments: in Brazil, during Lula's (PT) first term, representing the center-left, and in Mexico, under Vicente Fox's presidency (PAN), representing the right. The objective is to analyze the actors involved in the formulation and implementation of these policies, as well as the designs adopted. We argue that the specific actors involved influence the policy's design and that each actor's participation is enabled by the incumbent government. The research employs a qualitative methodology, involving in-depth interviews with "elite informants." In Brazil, the interviews covered (i) bureaucrats, (ii) union leaders, and (iii) bankers. In Mexico, union leaders were excluded, as they did not participate in the debates on popular credit policies. Although Brazil and Mexico implemented similar policies, their designs, actors, and proponents' motivations varied, leading to distinct outcomes. This disparity can be attributed to the involvement of unions in the Brazilian process and international organizations in the Mexican case.

KEYWORDS: Popular credit policies. Financial inclusion. Political ideologies. Unionism. In-depth interviews.

ANEXO 01 – LISTA DE ENTREVISTADAS E ENTREVISTADOS

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Abílio Medeiros Junior | 21. Luiz Carlos Haully |
| 2. Alejandra Jiménez Sepúlveda | 22. Luiz Eduardo Cheida |
| 3. Ana Carolina Tosetti Davanço | 23. Luiz Marinho |
| 4. Antoninho Trevisan | 24. Marco Maia |
| 5. Antonio Carlos Castrucci | 25. Marcos Lisboa |
| 6. Babá | 26. Marcos Tresmondi |
| 7. Bernard Appy | 27. Miguel Hidalgo |
| 8. Carlos Alba | 28. Miguel José Ribeiro de Oliveira: |
| 9. Carlos Maldonado Valera | 29. Otávio Damaso |
| 10. Eduardo Sojo | 30. Roberto Landeros |
| 11. Fernando Nogueira da Costa | 31. Roberto Luis Troster |
| 12. Gaspard Estrada | 32. Roberto Messenberg |
| 13. Gilson Bittencourt | 33. Tania Hernandez |
| 14. Glaucia Campregher | 34. Tarcísio Zimmermann |
| 15. Hilda Caballero | 35. Tarso Genro |
| 16. Ilán Bizberg | 36. Vicente Fox |
| 17. Jefferson da Conceição | 37. Vicentinho |
| 18. Jorge Castañeda | 38. Wagner Guerra Jr |
| 19. José Francisco Siqueira Neto | 39. William Thomazzi Salasar |
| 20. José Genoino | |

ANEXO 02 – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Como o senhor/a senhora avaliaria a sua própria participação na proposição das políticas de crédito popular durante o governo Lula / Fox?
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 de crédito popular implementadas no governo Lula /Fox se direcionavam?

BLOCO 01

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 / Fox. 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 desenho das políticas de crédito por parte de Organizações Internacionais?
6. Como o senhor/a senhora se recorda de ter sido o debate para a proposição dentro do governo Lula / Fox?
 - 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 e as propostas anteriores referentes aos microfinanciamentos?

BLOCO 02

8. Como o senhor/a senhora se recorda de ter sido o debate para a implementação das políticas de crédito popular dentro do Parlamento?
 - a. Quais as forças políticas que entraram em disputa?
 - b. Havia agendas alternativas?

BLOCO 03

9. Como o senhor/a senhora avalia as políticas subsequentes que procuraram alargar ou restringir o escopo das políticas de crédito popular do governo Lula / Fox?

10. Como o senhor/a senhora avalia o papel que tiveram as políticas de crédito ao consumo na agenda política/na popularidade do presidente Lula / Fox?
11. Como o senhor/a senhora avalia as políticas de microfinanciamento no Brasil / México?

FECHAMENTO DA ENTREVISTA

12. Segundo o seu julgamento, existe alguma coisa importante para a compreensão destas políticas e que não foi abordado na entrevista?
13. Teria alguma indicação de entrevistada ou entrevistado para dar eu seguimento a essa pesquisa?

