

# Programas de inclusão social e redução da pobreza: o caso “Próspera” (México) e o “Grameen Bank” (Bangladesh)

*Indaia Dias Lopes*

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

*Airton Adelar Mueller*

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

*Denize Grzybowski*

Universidade de Passo Fundo (UPF)

*Dedilhana Lamare Manjabosco Hubner*

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

*David Basso*

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

Recebido: 04/03/2017 Versão revisada (entregue): 20/07/2017 Aprovado: 11/08/2017

## Resumo

O objetivo deste artigo é compreender a contribuição de programas de inclusão social para a redução da vulnerabilidade social e o incremento de renda da população, com base na análise dos programas Próspera (México) e Grameen Bank (Bangladesh). Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Pela literatura e documentação pesquisadas, foi possível identificar fortes evidências de que tanto o programa de inclusão social Próspera quanto o Grameen Bank têm contribuído para a redução da vulnerabilidade social e o incremento da renda dos beneficiados. Contudo, os seus resultados estão condicionados às questões de contexto e dependem de ações integradas e programas complementares.

**Palavras-chave** | Bangladesh; desigualdade social; México; programas sociais; redução da pobreza; vulnerabilidade social.

**Código JEL** | I38; O57; R58.

## **PROGRAMS FOR SOCIAL INCLUSION AND POVERTY REDUCTION: THE CASES “PROSPER” (MEXICO) AND “GRAMEEN BANK” (BANGLADESH)**

### **Abstract**

The purpose of this article is to understand the contribution of social inclusion programs in reducing social vulnerability and income growth, analyzing the Programs “Próspera” (Mexico) and “Grameen Bank” (Bangladesh). This is an exploratory and descriptive research with a qualitative approach to data collected through bibliographic and documentary research. Through the researched literature, it was possible to identify strong evidences that allow affirming the social inclusion programs have contributed to the reduction of social vulnerability and to the increase of the beneficiaries’ income. Nonetheless, their results are conditioned to the contextual issues and rely on integrated actions and complementary programs.

**Keywords** | Bangladesh; México; poverty reduction; social inequality; social programs; social vulnerability.

**JEL-Code** | I38; O57; R58.

## **PROGRAMAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: EL CASO “PRÓSPERA” (MÉXICO) Y “GRAMEEN BANK” (BANGLADESH)**

### **Resumen**

El propósito de este artículo es comprender la contribución de los programas de inclusión social para reducir la vulnerabilidad social y el crecimiento del ingreso de la población, con base en el análisis de los programas de Próspera (México) y el Grameen Bank (Bangladesh). Se trata de una investigación exploratoria y descriptiva con enfoque cualitativo, y datos recogidos a través de una investigación bibliográfica y documental. Por medio de la literatura y documentos analizados fue posible identificar una fuerte evidencia que tanto el programa de inclusión social Próspera y el Grameen Bank han contribuido a la reducción de la vulnerabilidad social y para el aumento los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, los resultados están condicionados a cuestiones contextuales y dependen de acciones integradas y programas complementarios.

**Palabras-clave** | Bangladesh; desigualdad social; México; programas sociales; reducción de la pobreza; vulnerabilidad social.

**Código JEL** | I38; O57; R58.

### **Introdução**

O aumento da desigualdade social se constitui em entrave para o desenvolvimento com justiça social em qualquer país (FREIRE, 2001) e tem mobilizado os governantes públicos, os organismos internacionais e a sociedade civil para sua superação (FERRARINI, 2008). O processo de globalização da economia, da cultura e da aproximação de alguns países trouxe consigo benefícios e, também, consequências negativas. Por um lado, melhorou a vida das pessoas, por outro, aumentou a fração da população mundial que vive em situação de pobreza (FERRARINI, 2008). A globalização aumenta a ganância e a miséria (STIGLITZ,

2012), provocando a má distribuição de renda e ampliando a desigualdade (FERRARINI, 2008; BAUMAN, 2013).

Do ponto de vista das políticas públicas e do desenvolvimento social, programas de inclusão social ajudam a reduzir as desigualdades entre os diferentes estratos sociais numa sociedade. Na maioria dos países nos quais foram implementados programas de transferência condicionada de renda, observaram-se programas e iniciativas complementares (programas de microcrédito e programas de inclusão financeira, por exemplo), cujo objetivo foi reduzir a dependência criada pela transferência de renda e gerar oportunidades aos cidadãos (SILVA; TAVARES, 2010). Algumas dessas ações foram desenvolvidas por ONGs em diferentes arranjos público-privados (SILVA; TAVARES, 2010), em uma tentativa de inserir atores sociais em movimentos em direção a uma sociedade mais justa e solidária (GIDDENS, 2001). Contudo, programas sociais não contributivos geram subsídios para o setor informal e, ao mesmo tempo, estimulam os indivíduos a buscarem empregos com baixa remuneração ou a atuarem na informalidade (CECCHINI, 2013).

Questiona-se até que ponto um programa de inclusão social reduz a desigualdade social e incrementa a renda dos beneficiados ou apenas reduz a vulnerabilidade social. Sabe-se que educação é um forte redutor de desigualdades sociais, assim como políticas públicas de expansão educacional e de equalização do acesso aos diferentes níveis educacionais (RIBEIRO, 2014). Contudo, acredita-se que programas de inclusão social, a exemplo do mexicano Próspera e iniciativas como o Grameen Bank, podem ter contribuído para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade social, mas não necessariamente reduziram as desigualdades.

Os resultados deste estudo oferecem várias contribuições teóricas. Primeiro, ele contribui para o campo dos estudos sobre políticas públicas, trazendo dados sobre o programa mexicano Próspera e possibilitando uma reflexão sobre os resultados dessa ação para a população mexicana, além de verificar os limites do programa. Em segundo lugar, este estudo contribui no campo sociológico, trazendo importantes abordagens teóricas sobre as desigualdades sociais e sobre o modo como duas iniciativas específicas, uma pública (Programa Próspera) e outra da sociedade civil (Grameen Bank), podem contribuir para minimizar essas desigualdades.

Os resultados desta investigação são apresentados neste artigo em cinco seções, sendo a primeira representada por esta introdução. A seção dois aborda o referencial teórico que dá suporte à análise. Na seção 3 constamos procedimentos metodológicos e na quarta parte elencamos os principais resultados alcançados pelo programa Próspera e pelo Grameen Bank. Por fim, são tecidas as considerações finais.

## **Referencial teórico**

A partir da década de 1980, com o aumento da produtividade e da liberdade do capital, em nível mundial, crescem as desigualdades socioeconômicas (CATTANI, 2009) e a precarização da atividade do trabalhador (DA SILVA, 2011). Nas palavras de Cattani (2009, p. 547), “quanto maiores forem as diferenças socioeconômicas entre os indivíduos, maior será sua desagregação, e, conseqüentemente, sua vulnerabilidade à dominação de grupos poderosos e à exploração”.

O principal problema não é a desigualdade, mas as extremas desigualdades, as quais são, em parte, resultantes de políticas ineficazes e de investimentos inadequados em educação e acabam gerando benefícios para quem está no topo da pirâmide. Os países marcados por maiores desigualdades socioeconômicas têm menor igualdade de oportunidades e a queda de oportunidades está intimamente relacionada com as crescentes desigualdades (STIGLITZ, 2012).

No relatório divulgado em 2006 sobre a América Latina, o Banco Mundial já apontava que os governos deveriam priorizar os gastos em infraestrutura e aumentar as despesas com saúde e educação, pois, dessa forma, os mais pobres seriam beneficiados (CHRISTENSEN, 2007). Com a implementação de programas sociais durante a última década, a América Latina e o Caribe experimentaram uma profunda transformação econômica e social, que contribuiu para que milhões de pessoas deixassem o extrato de pobreza e integrassem o extrato de classe média (BANCO MUNDIAL, 2016).

Mesmo assim, as barreiras que os países em desenvolvimento precisam enfrentar na luta contra a desigualdade são muitas. Stiglitz (2012) considera que as fases iniciais de crescimento geralmente são pautadas por grandes aumentos de desigualdade, pois algumas partes do país crescem mais rápido do que outras e algumas pessoas são mais preparadas para lidar com a modernização. O referido autor cita o Brasil como exemplo na redução da desigualdade, que implementou política pública de assistência aos pobres (Programa Bolsa Família) e realizou investimentos em educação (Programa Fies).

Os países escandinavos, por exemplo, oferecem educação universal e saúde para seus cidadãos e possuem os melhores índices de desenvolvimento e, também, os menores índices de desigualdade entre seus habitantes. Stiglitz (2012) explica que os bons índices desses países estão também relacionados aos altos impostos. Isso não quer dizer que os impostos elevados levam um país ao crescimento, mas que financiam investimentos públicos em áreas prioritárias para a redução da vulnerabilidade social, como educação, tecnologia e infraestrutura, compensando os efeitos adversos por ela mesma produzida, que é a redução da renda dos contribuintes.

Conforme Stiglitz (2012), o governo é a instituição por meio da qual o cidadão busca cooperar para resolver os problemas do país. Seu principal papel, afirma o autor, é definir as “regras básicas do jogo”, o que o faz por meio de leis que estimulem ou não a sindicalização e a governança, que determinem os critérios da administração pública e as leis de concorrência.

A Oxfam International (2016), confederação formada por vinte organizações de 94 países pelo fim da pobreza e da desigualdade, elenca algumas medidas como fundamentais para redução da desigualdade, dentre as quais destacam-se: redução do peso da carga tributária sobre o trabalho e o consumo; elevação do tributo sobre a riqueza, o capital e a renda decorrente desses ativos; políticas, práticas e gastos que aumentem o financiamento de sistemas públicos de saúde e de educação.

A carga tributária, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma das medidas para redução das desigualdades, também é um meio para financiar os programas de inclusão social. O problema está na gestão pública dos recursos arrecadados, pois, segundo a Oxfam International (2016), cerca de US\$ 7,6 trilhões são depositados em diferentes paraísos fiscais e se colocam à margem dos seus propósitos públicos. Para Duarte (2016), uma das formas mais utilizadas para evasão de divisas dos países em desenvolvimento é a prática de refaturamento, ou seja, empresas emitem documentos fiscais falsos para que seus lucros apareçam em paraísos fiscais e fiquem isentos de impostos. Tais práticas configuram poder de classes dominantes na sociedade, cujas consequências são descritas por Cattani (2009, p. 555), para quem o encargo tributário sobre o rico geralmente é: proporcionalmente menor do que aquela sobre o restante da população. Em muitos países, os lucros obtidos nas aplicações da bolsa de valores não são tributados, enquanto o imposto de renda não incide sobre salários ou rendimentos muito baixos. Além disso, graças a intrincados mecanismos, os verdadeiramente ricos conseguem se subtrair as obrigações cívicas elementares, tais como impostos e taxas que recaem sobre qualquer contribuinte de menor porte. A extrema mobilidade permitida pela ausência de controles públicos permite que eles transfiram valores líquidos e propriedades de um país para outro, evitando, igualmente, qualquer contribuição social.

Um trilhão de dólares é transferido anualmente para contas de paraísos fiscais, sendo metade desse valor oriundo de países em desenvolvimento, ocasionando um rombo na arrecadação de impostos. Com a falta dos recursos que provêm dos impostos, o Estado fica incapacitado de fornecer serviços necessários para atender à população de um modo geral. Posto que a sonegação e as operações de transferência de divisas para os paraísos fiscais representam a mais alta forma de corrupção, pois priva diretamente a sociedade de recursos públicos legítimos (CHRISTENSEN, 2007). A preocupação é recorrente em todos os eventos que discutem as desigualdades no mundo, pois, segundo o presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, quando se deixa de arrecadar impostos sobre os ativos

estatais, em decorrência do recorrente envio de recursos para paraísos fiscais, ocorre um impacto extremamente negativo na redução da pobreza e desigualdades sociais (ROBERTS, 2016).

Em face às desigualdades socioeconômicas existentes, quase todos os países estão criando, aperfeiçoando ou reformando os sistemas de proteção social, com o objetivo de contribuir para a melhoria da situação econômica e social da população. Dessa forma, os sistemas de proteção social ajudam as pessoas a enfrentar as dificuldades e criam oportunidades para que elas possam melhorar suas condições de sobrevivência e de suas famílias (BANCO MUNDIAL, 2012).

Na ausência de apoio governamental, muitas famílias não teriam condições de custear despesas com saúde e nutrição, nem educacionais. Especialistas em educação destacam que a fome e a nutrição inadequadas refletem negativamente no processo de aprendizagem, por isso, os programas de alimentação escolar são importantes (STIGLITZ, 2012). As iniciativas de políticas públicas são fundamentais na criação de oportunidades sociais, a exemplo de atuais países ricos que no passado realizaram ações em educação, saúde e reforma agrária, conferindo às classes menos favorecidas a oportunidade de participar do processo de expansão da economia (SEN, 2010).

Nesse contexto de desigualdades sociais, surgiram os programas de transferências monetárias condicionadas, os quais têm, entre outros, o objetivo de desenvolver o capital humano e são estratégias para ajudar as pessoas a sair da pobreza e da extrema pobreza. Os programas de transferência de renda condicionada vêm apresentando impactos positivos ao longo das últimas décadas, principalmente em países onde adquiriram maiores proporções. Conforme Soares (2010), pode-se observar resultados positivos desses programas, tais como o alívio da extrema pobreza e da desigualdade de renda e o maior empoderamento das mulheres, as quais, em geral, são as titulares dos benefícios.

Na compreensão de Barrientos (2013), os programas de transferência condicionada de renda evoluíram desde as primeiras iniciativas no Brasil e no México e se tornaram prioritários nas estratégias para enfrentar a pobreza em países da África, Oriente Médio e Ásia. Além disso, afirma o mesmo autor que os dados disponíveis revelam que em 2014 esses programas beneficiavam 127 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe.

Existem inúmeras críticas a esse tipo de programa, pautadas na justificativa de que eles servem como desestímulo para as famílias beneficiárias entrarem para o mercado de trabalho, pois isso implicaria a perda do benefício. Porém, Barrientos (2013, p. 65) afirma que “Programas de Transferências Condicionadas – PTCs têm uma capacidade muito limitada de cobrir o *déficit* de renda das famílias pobres”, pois esse tipo de ação não é suficiente para retirar famílias da pobreza. O mesmo autor reconhece que estudos realizados em países como Brasil, México, Honduras, Nicarágua, Chile e Paraguai não mostram evidências empíricas de desestímulo às

famílias que recebem os benefícios dos programas de transferência condicionada de renda para entrar para o mercado de trabalho. Contudo, contribuem para uma dimensão da justiça social, como constam nos relatórios do Banco Mundial (2012).

No entendimento do Banco Mundial (2012), as políticas e os programas de inclusão social e emprego trazem importantes avanços para o crescimento inclusivo e para a estabilidade social. A justificativa reside na capacidade de tais programas criarem condições para as pessoas em situação de pobreza se inserirem no mercado de trabalho em busca de melhores condições de sobrevivência. O PNUD (2015), um dos programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento, enfatiza que uma ação efetiva para o desenvolvimento econômico e social é fazer com que as pessoas em situação de pobreza adquiram competências ao longo da vida. Uma das formas disso acontecer é por meio da educação nos primeiros anos de vida, pois a educação é capaz de formar indivíduos com capacidade de competir no mercado de trabalho e, dessa forma, minimizar as desigualdades.

Orientados por essa perspectiva das Nações Unidas, alguns países implementaram programas de inclusão social em busca de um desenvolvimento com justiça social. No entanto, os resultados efetivos de cada um dos programas implementados, neste caso do programa Próspera e do Grameen Bank, precisam ser considerados a partir do contexto local, ou seja, considerando as variáveis contingenciais, além da orientação política dos governantes e das dimensões históricas e culturais de cada povo.

## **Procedimentos metodológicos**

Este trabalho se constitui em uma pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Para o presente estudo, foram selecionados dois casos de iniciativas de redução da pobreza e das desigualdades sociais em dois diferentes países. O critério de seleção do caso foi o objetivo do programa ou iniciativa implementada, o qual deveria contemplar a redução da pobreza e das desigualdades sociais. A escolha recaiu sobre o programa Próspera (Caso 1) e o Grameen Bank (Caso 2).

O Próspera foi implementado pelo governo mexicano em 1997, quando ainda era denominado de “Progresas”, tendo sua denominação alterada para Oportunidades em 2002, tendo também seus objetivos ampliados com relação à proposta inicial. Os dados do referido programa e os resultados obtidos foram coletados em relatórios divulgados pela Secretaria de Desenvolvimento Social do México (SEDESOL) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Também, em artigos científicos que contemplam tais análises, configurando o conjunto como “dados secundários”. O projeto Grameen Bank,

por sua vez, foi concebido pelo economista bengalês Muhmmad Yunus, na década de 1970, em Bangladesh. Os seus dados foram coletados em artigos científicos e através do site oficial do Grameen Bank.

## **Apresentação dos resultados**

Nesta seção serão apresentados os resultados referentes aos casos analisados. No caso do programa Próspera foi realizado um resgate histórico do programa, destacando sua evolução e quais os desafios enfrentados. No caso do Grameen Bank, procurou-se descrever como surgiu esta iniciativa em Bangladesh, quais os principais resultados alcançados e os exemplos de alguns países que tiveram experiência com o microcrédito.

### ***Programa Próspera: em busca da inclusão social no México***

A partir dos anos 1990, as políticas e programas voltados à redução da pobreza tiveram maior visibilidade e se tornaram prioridades dos governos, em especial na América Latina. No México, o Programa de Educación, Salud e Alimentación – Progresa, formulado inicialmente em 8 de agosto de 1997, era um programa de transferência condicionada de renda que tinha como objetivo romper com o ciclo intergeracional da pobreza no meio rural (ROCHA, 2010). Esse programa foi criado em um cenário no qual a pobreza assumia proporções alarmantes no México.

Para alcançar seus objetivos, o Progresa contava com um conjunto de medidas agrupadas em três modalidades, sendo elas:

- educação: através de bolsas de estudo para educação básica, condicionadas à frequência escolar;
- saúde: todos os integrantes das famílias beneficiárias tinham acesso a um pacote de serviços de saúde preventiva, além de contar com suplementos alimentares para mulheres grávidas, lactantes e para crianças de 4 a 59 meses de idade;
- alimentação: as famílias recebiam auxílio financeiro para despesas com alimentação de seus integrantes, sendo que o recebimento desses valores estava condicionado ao cumprimento dos itens elencados no componente saúde (SEDESOL, 2015).

Inicialmente, o Progresa atendia em torno de trezentas mil famílias no meio rural. No início de 2002, quando passou a ser denominado de Oportunidades, já atendia 2,4 milhões de famílias, inclusive comunidades indígenas. E, na metade do mesmo ano, o programa atendia 4,2 milhões de famílias em 32 estados. Esse programa



teve sua cobertura ampliada quando comparado ao Progres, oferecendo também bolsas de educação para o ensino médio e superior, que inicialmente só eram ofertadas para o ensino básico (PRÓSPERA, 2016).

O programa Oportunidades manteve os componentes já existentes no Progres – educação, saúde e alimentação – e os expandiu para o restante da população rural e urbana que não tinha acesso a eles. Em 2013, o Oportunidades chegou a atender cinco milhões de famílias (SEDESOL, 2015). Em cada um dos componentes do programa Oportunidades, cabe ressaltar as seguintes alterações com vistas a sua ampliação:

- *Educação*: foi incluído um auxílio financeiro para a compra de material escolar, bolsas de estudo para ensino médio e superior, além de uma ajuda financeira de 5 mil pesos para cada jovem que conseguisse concluir o Ensino Médio Superior antes dos 22 anos de idade;
- *Saúde*: dentre as principais alterações, cabe salientar a mudança realizada nas fórmulas dos suplementos alimentares para crianças, mulheres grávidas e em período de amamentação; foi realizado um ajuste nas necessidades calóricas e nutricionais nos alimentos que eram destinados às refeições da população que vivia no meio rural e para as pessoas que viviam no meio urbano; foi realizado um incentivo ao aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade, para que, após esse período, os bebês pudessem receber os suplementos oferecidos pelo programa;
- *Alimentação*: foram incluídos auxílios monetários, alimentos complementares, energéticos e infantis para famílias com integrantes menores de nove anos de idade. É importante destacar que esses auxílios estavam condicionados às responsabilidades com saúde.

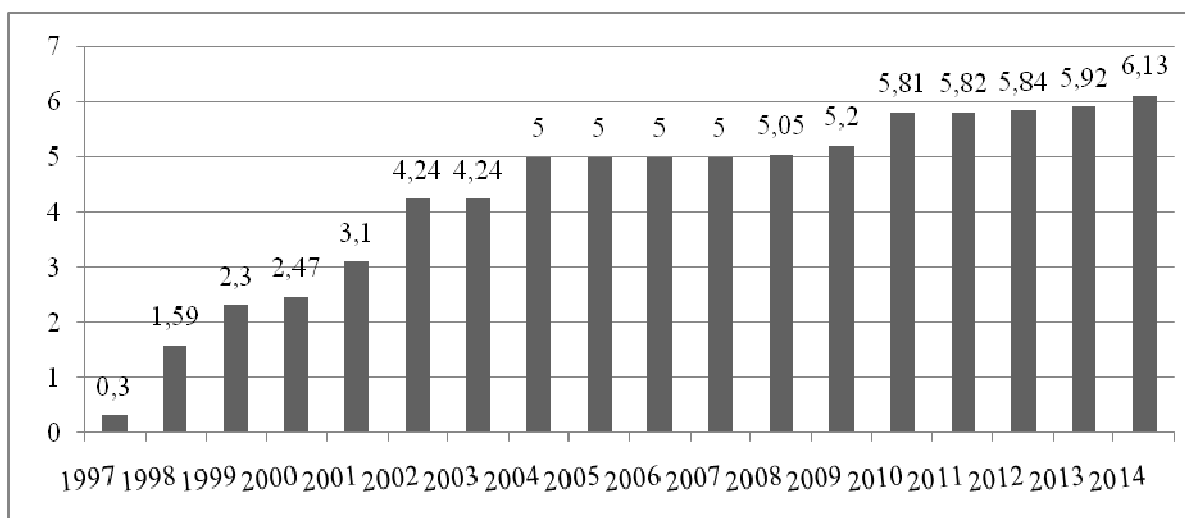
No entendimento de Rocha (2010), bem como pelas avaliações qualitativas apresentadas, o programa Oportunidades contribuiu para a redução da vulnerabilidade das famílias em situação de pobreza, mas não foi o suficiente para erradicar a pobreza. Contudo, Rocha (2010, p. 153) observa que a segunda geração das famílias beneficiadas com esses programas deverá estar muito mais preparada para o mercado de trabalho, contribuindo sobremaneira para a redução da vulnerabilidade social, ao afirmar que:

El “impacto” del programa Oportunidades consiste en lograr que la segunda generación del hogar esté mucho mejor preparada que sus padres para enfrentar el mercado, y que al mismo tiempo exhiba conductas que eviten la reproducción del círculo intergeneracional de la pobreza.

Para Sen (2010), no caso da educação pública, as pessoas que recebem este serviço são beneficiadas, mas uma expansão geral da educação e da alfabetização poderia gerar resultados positivos para toda uma região, favorecendo a mudança social e influenciando na economia e para outras pessoas.

O número de famílias atendidas pelo Oportunidades, no México, cresceu significativamente em apenas um ano de funcionamento (Gráfico 1). Em 1997, esse programa atendia em torno de 300 mil famílias no meio rural; no ano seguinte, em 1998, esse número chegou a 1,59 milhões de famílias atendidas. Após 16 anos de funcionamento do programa, foram contabilizadas 6,13 milhões de famílias atendidas, o que representa um aumento de mais de 5 milhões de famílias beneficiadas com alimentação, saúde e educação.

**Gráfico 1 Famílias beneficiadas pelo programa Oportunidades, em milhões, 1997-2014**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da Sedesol, 2015.

As mudanças ocorridas entre os anos de 2006 e 2008 estão relacionadas, principalmente, a duas situações: ao aumento dos preços dos alimentos, que teve reflexos em todo o mundo como resultado do aumento do consumo de alimentos na Ásia, e, em segundo lugar, a crise econômica global que teve reflexos em todo o mundo (ROCHA, 2010). Dessa forma, a autora explica que o programa Oportunidades teve um papel muito importante para a redução da pobreza no México e esse resultado seria ainda mais expressivo se não houvesse recorrência de crises econômicas no país. No entanto, mesmo com a ocorrência de crises, o Oportunidades contribuiu para diminuir o contingente de pessoas pobres no México.

Quando comparado ao contexto econômico de países como o Brasil, que passou por um período de crescimento econômico na última década, se constata que o México criou poucos novos empregos (ROCHA, 2010). Isso reflete diretamente nos resultados da ação, pois se entende que se o cenário econômico fosse mais favorável, os resultados seriam melhores para a população.

Desde o ano de criação do Oportunidades, em 1997 (na época denominado Progresa), a economia mexicana apresentou desempenho irregular. O Produto Interno Bruto (PIB) do país vem passando por quedas frequentes e períodos de recuperação insuficientes para melhorar o cenário. Nos últimos trinta anos, foi registrada, no México, a produtividade total dos fatores de produção com uma redução anual de 0,7%, fator aliado ao seguinte cenário: informalidade do trabalho e falta de aproveitamento de uma estrutura demográfica propícia ao aumento de produção; falta de financiamento para atividades produtivas; escassa quantidade de capital humano habilitado para o trabalho e que possibilitasse adquirir ou desenvolver novos conhecimentos ou tecnologias; falta de um contexto favorável para investimentos e que possibilitasse alavancar a economia e assim aumentar as oportunidades de trabalho para a população (SEDESOL, 2015).

A redução da desigualdade e o aumento da igualdade de oportunidades podem beneficiar a economia, a democracia e a sociedade. A desigualdade afeta de forma negativa o crescimento e a eficiência da economia, tanto no curto prazo quanto no longo prazo (STIGLITZ, 2012).

Tendo em vista o ambiente econômico e social no México e os resultados alcançados com a implementação do Oportunidades/Próspera, o Programa foi ampliado e passou a se concentrar na capacidade dos indivíduos. Em 2014, os objetivos, a cobertura e as diretrizes ampliadas consolidaram o atual programa Próspera. O mesmo configura-se como um programa de inclusão social que tem entre seus objetivos: elevar a capacidade de alimentação, saúde, inclusão financeira e no mercado de trabalho, empoderamento das mulheres, oportunidades aos jovens e tem como alvo a população que se encontra em situação de pobreza, buscando proporcionar uma melhora nas condições de vida dessas pessoas (PRÓSPERA, 2016).

Os objetivos do Próspera enquadram-se na perspectiva de desenvolvimento de Sen (2010). Para este autor, a criação de oportunidades sociais, tais como a expansão de serviços de saúde, educação e seguridade social impactam positivamente na qualidade de vida de toda a população. Além disso, as melhorias nos serviços citados se revertem em força de trabalho mais produtiva e bem remunerada (SEN, 2010).

A população prioritária para ingressar no Próspera é composta pelas famílias com renda per capita estimada inferior a Línea de Bienestar Mínimo (LBM<sup>1</sup>) e cujas condições socioeconômicas não permitem que seus integrantes consigam desenvolver suas capacidades, mais especificamente em termos de alimentação,

---

<sup>1</sup> Para a Sedesol (2015), a Línea de Bienestar Mínimo (LBM) se constitui em um parâmetro para delimitar a população que faz o uso de toda sua renda na compra de alimentos, mas, mesmo assim, não consegue ter uma alimentação adequada, sendo essas famílias utilizadas como referência para a focalização do programa.

saúde e educação. Para a permanência no programa é considerado como foco famílias cuja renda per capita estimada se encontre abaixo da Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS<sup>2</sup>), e que cumprem com as condições demográficas estabelecidas pelo programa, ou seja, possuam entre seus integrantes indivíduos menores de 22 anos de idade ou mulheres em idade reprodutiva (SEDESOL, 2015). O Próspera surgiu como um processo de amadurecimento do Progres a e do Oportunidades e busca implementar a visão do Governo Mexicano de trabalhar de forma conjunta a política econômica com a política social como forma de combate à pobreza e na construção de bases mais fortes para a sociedade (SEDESOL, 2015).

De acordo com Sedesol (2015, p. 27):

Las implicaciones en política pública del enfoque de capacidades, enfoque en el que se ha erigido PROSPERA, enfatizan que existen consideraciones adicionales que deben tomarse en cuenta para delinear la política orientada al bienestar social y al abatimiento de la pobreza. De acuerdo con este enfoque, la consideración central que debería existir en una política social es la igualación de capacidades; es decir, enfocar la política en las libertades de los individuos para lograr resultados. Además, se hace énfasis en la valoración que hacen los individuos para definir sus prioridades de desarrollo; esto significa que son precisamente los individuos quienes definen los fines y orientan sus prioridades al respecto. Esto se basa en el reconocimiento de los seres humanos como agentes que procuran su bienestar.

Em consonância com o exposto, tem-se que a expansão das capacidades humanas está diretamente relacionada ao aumento das produtividades e de obter renda e também ao fato de tornar as privações humanas algo que não seja frequente (SEN, 2010). A evolução dos programas sociais no México (Progres a-Oportunidades-Próspera) indica o caminho que os programas de combate à pobreza tendem a seguir quando focados na inclusão para o mercado de trabalho de jovens, mulheres e adultos que vivem em condições de pobreza ou vulnerabilidade (CEPAL, 2016). No caso do México, os desafios ainda são grandes, pois, em 2014, o país contabilizava 55,3 milhões de pessoas em situação de pobreza e 11,4 milhões de pessoas em extrema pobreza (SEDESOL, 2015). Diante desse cenário, é necessário que as políticas públicas para enfrentar essa realidade continuem evoluindo na construção de uma nação com melhores condições de sobrevivência.

---

<sup>2</sup> É definida pela Coordenação Nacional do México como o valor monetário que uma família conta com renda estimada suficiente para cobrir a cesta alimentar.

### ***Programa Grameen Bank: em busca da redução da pobreza em Bangladesh***

Em 2006, Muhammad Yunus conquistou o prêmio Nobel da Paz por seu trabalho realizado no Grameen Bank. Na década de 1970, em Bangladesh, o economista Yunus, na época professor da Universidade de Chittagong, percebeu que a população pobre não tinha acesso a um sistema financeiro, muito menos a crédito formal, para financiar seus possíveis empreendimentos e atividades financeiras (YUNUS; BERTRAND; LAURENCE, 2010).

O projeto foi iniciado com recursos financeiros dos alunos e tinha como objetivo conceder empréstimo de U\$ 27,00 para um grupo de 42 pessoas. Após, o projeto foi ampliado para outras pessoas, ação que resultou na criação do Grameen Bank. O banco foi estruturado e idealizado com os princípios de Amartya Sen, o qual defende que pobres também são merecedores de crédito para contribuírem com o desenvolvimento humano, na perspectiva emancipatória. A fundação do banco foi resultado da constatação de que, para a população marginalizada sair da miserabilidade, era necessário conferir-lhe acesso ao crédito; a experiência de concessão de empréstimos mesmo sem garantias foi positiva, pois a devolução dos valores deu-se na normalidade, especialmente quando as contratantes do microcrédito eram pessoas mulheres (YUNUS; BERTRAND; LAURENCE, 2010).

Com a inovação do banco para pobres nasceu também a ideia de microcréditos, os empréstimos não têm exigência alguma de garantia, e são oferecidos para atividades empreendedoras, denominadas auto empregatícias. Os juros cobrados são taxas diferenciadas do restante do mercado bancário (YUNUS; BERTRAND; LAURENCE, 2010). O microcrédito é um programa de crédito relativamente recente e também pode ser considerado como não convencional, tendo como objetivo conceder crédito a um público de baixa renda (SANTOS; CARRION, 2009). Por mais que o Grameen Bank tenha sido desenvolvido em um dos países mais pobres do mundo, seus resultados são excelentes, sua atuação permitiu a 12 milhões de pessoas em Bangladesh, ou seja, 10% da população do país, emergir da pobreza. O projeto do Grameen Bank foi expandido para 70 países, dentre os quais China, EUA, França, África do Sul, Noruega e Canadá. Percebe-se que essa iniciativa não apenas mudou a vida milhões de pessoas que se encontravam em situação extrema pobreza, mas também devolveu a dignidade a eles (YUNUS; BERTRAND; LAURENCE, 2010).

Os resultados positivos alcançados com o Grameen Bank, em Bangladesh, são um exemplo da participação econômica das mulheres no mercado de microcrédito. Esta iniciativa buscou reduzir a desvantagem enfrentada pelas mulheres as quais eram tratadas discriminatoriamente no mercado de crédito rural e teve índices bastante elevados de mulheres entre os clientes deste banco (SEN, 2010).

Dentre os países que tiveram experiências de microcrédito consideradas bem-sucedidas, destacam-se o Banco Rakyat, da Indonésia, onde o foco principal é atender as pessoas da zona rural, além de atender a zona urbana. Outra experiência encontra-se no Banco Sol, localizado na Bolívia, que atende clientes microempresários em zonas urbanas (SANTOS; CARRION, 2009). O Grameen Bank oferece crédito para pessoas extremamente pobres em Bangladesh e, até dezembro de 2015, registrava 8,5 milhões de mutuários, sendo que, desses, 97% eram mulheres; além disso, o banco conta com 2568 agências e atua em 97% do total das aldeias de Bangladesh (GRAMEEN BANK, 2016).

Para Moraes et al. (2008), o microcrédito é uma medida de política econômica, mas também é uma política social, cujo objetivo é contribuir para agentes até então excluídos acessarem o mercado financeiro. Além disso, os referidos autores ressaltam que o microcrédito é um instrumento de desenvolvimento, ele não se constitui em política assistencialista e não tem como objetivo criar dependência para as pessoas que utilizam esse instrumento. O microcrédito deve ser utilizado com vistas a criar novas oportunidades e possibilidades de crescimento e como alternativa para sair da situação de pobreza.

## **Considerações finais**

Os programas de transferências condicionadas não podem ter seu impacto analisado somente no curto prazo e devem ser desenvolvidos em conjunto com outros programas ou iniciativas que visem promover a inclusão social e ampliar as oportunidades no mercado de trabalho. Dessa forma, as famílias beneficiadas com esses programas poderão oferecer aos seus filhos condições mais dignas de alimentação, educação e saúde, revertendo o ciclo de geração de mais pobreza e desigualdade, contribuindo, dessa forma, para a construção de uma sociedade menos desigual e com possibilidades de formar cidadãos mais qualificados para o mercado de trabalho.

O programa mexicano Próspera, desde sua implementação, produziu resultados que reduziram as desigualdades, ampliou sua cobertura inicial de 300 mil famílias, beneficiando, até o ano de 2014, mais de 6 milhões de famílias (SEDESOL, 2015). Contudo, em razão das crises econômicas que afetaram o México desde o início desse programa, datado de 1997, os resultados poderiam ser maiores.

As ações do Grameen Bank vêm para somar atitudes da iniciativa da sociedade civil, de forma que o desenvolvimento humano é tão importante quanto o econômico, pois reflete diretamente em como as pessoas sentem-se dignas de ter seu próprio negócio. Sair da pobreza extrema é um trabalho difícil, é necessário que, cada vez mais, haja iniciativas inovadoras que, aos poucos, possibilitem mudanças positivas para a população.

Os resultados identificados no presente estudo confirmam a tese de Stiglitz (2012), para quem o governo é o meio para a redução das desigualdades por meio de ações cooperativas, cujo papel é definir os processos de operacionalização contemplando as populações marginais. O Estado e a sociedade devem agir para o fortalecimento e proteção das capacidades humanas. Segundo Sen (2010), é necessário o desenvolvimento e a sustentação de uma pluralidade de instituições, tais como sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de educação e saúde, facilidades para a mídia, dentre outras. O autor evidencia que estas instituições podem empreender iniciativas, tanto públicas quanto privadas, em prol do desenvolvimento.

Os programas e as iniciativas que têm como objetivo reduzir a vulnerabilidade das famílias em situação de pobreza, como o programa Próspera e o Grameen Bank, são de grande importância para o desenvolvimento da sociedade. É necessário que existam iniciativas tanto por parte do poder público quanto da sociedade civil, com vistas a buscar melhores condições de sobrevivência e de construir uma sociedade menos desigual.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou ressaltar duas iniciativas de combate/minimização da pobreza, trazendo para o meio acadêmico discussões que se concentram a partir de dois setores diferentes (o Estado, no caso do Próspera e a sociedade civil, no caso do Grameen Bank) e servem como fonte de conhecimento sobre políticas de enfrentamento das desigualdades sociais, possibilitando um olhar tanto para as iniciativas da esfera pública, quanto para as da sociedade civil.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **América Latina Y el Caribe: panorama general.** Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades.** Estrategia del Banco Mundial Para la Protección Social y el Trabajo 2012–22. Banco Mundial, 2012. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SPL\\_Strategy\\_2012-22\\_SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-1279223745454/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_2012-22_SP.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Sumário Executivo. Brasília: Ipea, 2013. p. 67-68.

BAUMAN, Z. **Danos colaterais**: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CATTANI, A. D. Riqueza e desigualdades. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 57, p. 547-561, set./dez., 2009.

CECCHINI, S. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Sumário Executivo. Brasília: Ipea, 2013. p. 63-64.

CEPAL. Comissão Econômica para América latina e Caribe. **Desarrollo social inclusivo**: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en America Latina y El Caribe. Naciones Unidas: Enero, 2016.

CHRISTENSEN, J. Paraísos fiscais e corrupção: uma luta global. **Observatório da Cidadania**, p. 39-42, 2007. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/7210205-Paraisos-fiscais-e-corrupcao-uma-luta-global.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

DA SILVA, N. F. Mundialização do capital e precarização do trabalho: a regressão capitalista. **Aurora**, v. 5, n. 9, p. 65-77, dez. 2011.

DUARTE, F. **Evasão fiscal anual no Brasil equivale a 18 copas do mundo**. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415\\_brasil\\_zelotes\\_eva\\_de\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150415_brasil_zelotes_eva_de_fd)>. Acesso em: 04 jul. 2016.

FERRARINI, A. V. **Pobreza**: possibilidades de construção de políticas emancipatórias. São Leopoldo: Oikos, 2008.

FREIRE, G. **Interpretações do Brasil**: aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRAMEEN BANK. Disponível em: <[http://www.grameen.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16&Itemid=112](http://www.grameen.com/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=112)>. Acesso em: 26 jul. 2016.



MORAES, Z. S. et al. O microcrédito como instrumento de desenvolvimento social e econômico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 4, 2008, Franca. **Anais...** Franca: Unifacef, 2008.

OXFAM INTERNATIONAL. Uma economia para o 0,1%. **Documento Informativo da Oxfam n. 210**. Oxfam International, 18 jan. 2016. Disponível em:

<<http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%20210%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf>>. Acesso em: 19 jun.2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2015. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**. O trabalho como motor do desenvolvimento humano. Nova York, USA.

PRÓSPERA. Programa de Inclusión Social. **Que és Próspera?** Disponível em: [https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees\\_PROSPERA](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Quees_PROSPERA). Acesso em: 10 jun. 2016.

RIBEIRO, C. A. C. Mobilidade e estrutura de classes no Brasil contemporâneo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 37, p. 178-217, set./dez., 2014.

ROBERTS, J. **Banco Mundial**: paraísos fiscais prejudicam a luta contra a pobreza. Disponível em:<[http://economico.sapo.pt/noticias/banco-mundial-paraissos-fiscais-prejudicam-a-luta-contra-a-pobreza\\_247213.html](http://economico.sapo.pt/noticias/banco-mundial-paraissos-fiscais-prejudicam-a-luta-contra-a-pobreza_247213.html)>. Acesso em: 4 jul. 2016.

ROCHA, M. G. Pobreza, progressa y oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. In: DE CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. p. 137-169.

SANTOS, C. G.; CARRION, R. S. M. Microcrédito e pobreza: um diálogo possível? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, Edição Especial, art. 4, p. 53-67, jun. 2009.

SEDESOL. Secretaria de Desarrollo Social. **Diagnostico de Prospera**: Programa de Inclusión Social.Diciembre, 2015. Disponível em: <[https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/Diagnostico\\_PROSPERA\\_29122015.pdf](https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/matriz/Diagnostico_PROSPERA_29122015.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SILVA, J. G.; TAVARES, L. Sobre o futuro do Bolsa Família. In: DE CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 235-265.

SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferência condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: DE CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 173-200.

STIGLITZ, J. E. **The price of inequality**. Howtoday's divided society endangers our future. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

YUNUS, M.; BERTRAND, M.; LAURENCE, L. O. Building social business models: lessons from the Grameen experience. **Long Range Planning**, v. 43, n. 2, p. 308-325, 2010.

Endereço para correspondência:

*Indaia Dias Lopes* – [indaia\\_lopes@yahoo.com.br](mailto:indaia_lopes@yahoo.com.br)  
Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário  
98.700-000 Ijuí/RS, Brasil

*Airton Adelar Mueller* – [airton.mueller@unijui.edu.br](mailto:airton.mueller@unijui.edu.br)  
Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário  
98.700-000 Ijuí/RS, Brasil

*Denize Grzybowski* – [gdenize@upf.br](mailto:gdenize@upf.br)  
Rodovia BR 285, Km 171 - Campus I – Bairro São José  
99.001-970 Passo Fundo/RS, Brasil

*Dedilhana Lamare Manjabosco Hubner* – [dedilhana@gmail.com](mailto:dedilhana@gmail.com)  
Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário  
98.700-000 Ijuí/RS, Brasil

*David Basso* – [davidbasso@unijui.edu.br](mailto:davidbasso@unijui.edu.br)  
Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário  
98.700-000 Ijuí/RS, Brasil