

Construção da agenda de inclusão financeira à luz da Teoria Ator-Rede

Vilma Meurer Sela ¹

Lauro Gonzalez ²

Tania P. Christopoulos ³

¹ Universidade Estadual de Maringá / Departamento de Administração, Maringá / PR – Brasil

² Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil

³ Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo / SP – Brasil

Este artigo procurou compreender a atuação dos atores no processo de construção social da agenda de inclusão financeira no Brasil, utilizando a Teoria Ator-Rede (TAR) como lente teórica, visto que a formação da agenda pode ser compreendida como um contínuo processo de associações que envolve diferentes mediadores. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições envolvidas no processo de construção da agenda em tela, bem como de fontes documentais. A dinâmica do processo de construção da agenda de inclusão financeira foi analisada considerando os quatro momentos da translação (problematização, atração de interesses, recrutamento e mobilização) apresentados na literatura pertinente. Verificou-se que a agenda de inclusão financeira no Brasil é fruto de um processo incremental, que contou com a atuação de uma ampla gama de atores (do governo, do mercado, fomentadores e estudiosos e internacionais) e que foi influenciada por alguns elementos não humanos, destacando-se o Banco Central do Brasil (BCB) como ator focal do processo.

Palavras-chave: formação da agenda; inclusão financeira; atores; agenda de inclusão financeira.

Construcción de la agenda de inclusión financiera a la luz de la teoría actor-red

Este artículo se propuso comprender el papel de los actores en el proceso de construcción social de la agenda de inclusión financiera en Brasil, utilizando la teoría del actor-red (TAR) como lente teórica, ya que la formación de la agenda puede entenderse como un proceso continuo de asociaciones que involucra a diferentes mediadores. Los datos se recolectaron a través de entrevistas semiestruturadas con representantes de las instituciones involucradas en el proceso de construcción de la agenda en cuestión, así como de fuentes documentales. Se analizó la dinámica del proceso de construcción de la agenda de inclusión financiera considerando los cuatro momentos de la traducción (problematización, participación, enrolamiento y movilización) presentados en la literatura relevante. Se comprobó que la agenda de inclusión financiera en Brasil es el resultado de un proceso incremental, al que asistieron una amplia gama de actores (gobierno, mercado, desarrolladores y académicos, así como internacionales) y que fue influenciada por algunos elementos no humanos, entre los que se destaca el Banco Central do Brasil (BCB) como el actor central del proceso.

Palabras clave: formación de la agenda; inclusión financiera; actores; agenda de inclusión financiera.

Construction of the financial inclusion agenda in light of the actor-network theory

This article adopts the perspective of the actor-network theory to understand the role of the actors in the process of social construction of the financial inclusion agenda, considering that agenda-setting can be seen as a continuous process of associations that involves different mediators. Data were collected through semi-structured interviews with representatives of the institutions involved in the process of agenda-setting examined, as well as from documentary sources. The dynamics of the process of developing the financial inclusion agenda were analyzed considering the four moments (problematization, interestment, enrolment, and mobilization) presented in the relevant literature. The research found out that the financial inclusion agenda in Brazil is the result of an incremental process, which was attended by a wide range of actors (government, market, developers and scholars, and also international actors) and it was influenced by some non-human elements, among which the Central Bank of Brazil (BCB) stands out as the focal actor of the process.

Keywords: agenda-setting; financial inclusion; actors; financial inclusion agenda.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180382>

Artigo recebido em 09 nov. 2018 e aceito em 28 out. 2019.

ISSN: 1982-3134



1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa buscou compreender a atuação dos atores no processo de construção social da agenda de inclusão financeira no Brasil. A agenda é a primeira etapa do processo decisório dos governos (Baumgartner & Jones, 1993) e envolve a identificação do problema, a ascensão do tema (problema) na agenda e a seleção de alternativas para a solução do problema (Kingdon, 1995). Esse momento de pré-decisão é caracterizado pelo confronto de ideias e interesses em busca da identificação e seleção de alternativas e soluções políticas.

A inclusão financeira é um tema que tem ganhado destaque no Brasil e no mundo, notadamente pelo papel de fomentar o desenvolvimento econômico e social por meio da inclusão da população de baixa renda nos mercados de serviços financeiros, tais como: a) crédito; b) seguros; e c) poupança. Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer, Ansar, e Hess (2018) sugerem que serviços financeiros contribuem para o combate à pobreza, na medida em que facilitam a gestão de recursos financeiros relacionados à saúde, educação, negócios e emergências, tais como perda de emprego ou doença. Gonzalez e Moser (2015) analisam a importância da inclusão financeira por meio do crédito como forma de lidar com os desafios das mudanças climáticas.

Por outro lado, é preciso considerar os efeitos negativos da inclusão financeira, com destaque para o sobre-endividamento (Afonso, Morvant-Roux, & Guérin, 2017; Schicks, 2014), muitas vezes originado pela incapacidade de administração dos recursos financeiros aos quais passam a ter acesso (Altman, 2012; Custers, 2011). Por sua vez, Cull e Morduch (2017) avaliam as microfinanças como um mecanismo que mitiga problemas conjunturais ou pontuais de falta de recursos, mas concluem que não são capazes de alterar substancialmente a realidade da baixa renda. Na mesma linha, Banerjee, Karlan, e Zinman (2015) discutem evidências quanto à ausência de impacto de programas de microcrédito na redução da pobreza.

É importante destacar o papel da educação financeira nesse contexto. Santos e Joia (2018), em estudo com a população ribeirinha, destacam que a falta de educação financeira básica tem sido um obstáculo para o adequado uso dos serviços financeiros disponíveis, impedindo uma inclusão financeira sustentável. Níveis adequados de educação financeira poderiam contribuir para a redução do nível de endividamento da população (Kunkel, Vieira, & Potrich, 2015; Minella, Bertosso, Pauli, & Corte, 2017), levando em conta as questões éticas vinculadas à educação financeira, principalmente em relação às características dos produtos ofertados pelo sistema financeiro (Leandro & Gonzalez, 2018).

Diante de tais controvérsias, neste estudo, procurou-se compreender o processo de construção social da agenda de inclusão financeira por meio da análise das características dos atores, das organizações que representam, dos recursos de que dispõem, dos papéis que desempenham, dos interesses e das ideias que defendem, dos relacionamentos entre si, bem como da identificação e compreensão dos fatores que influenciaram suas decisões. Nessa perspectiva, o estudo se guiou pela lente da Teoria Ator-Rede (TAR), visto que a formação da agenda pode ser compreendida como um contínuo processo de associações que envolve diferentes mediadores.

Assim, o pressuposto deste estudo foi de que as políticas públicas são resultado da articulação entre os atores, bem como de sua interação com diversos fatores (elementos não humanos) que moldam a atuação deles no processo decisório. As políticas públicas refletem as ideias dos atores ou grupos distintos de atores e resultam de trocas políticas estabelecidas entre esses atores em momentos específicos do cenário político. Ademais, as decisões dos atores são moldadas por um macroambiente que os envolve.

Ao analisar a atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira, a pesquisa contribui não só para apresentar a trajetória de construção social da agenda de inclusão financeira, mas para compreender a articulação entre os atores, bem como identificar os elementos que os influenciaram no processo decisório. Nessa perspectiva, o estudo se justifica não apenas em função das controversas discussões que a inclusão financeira adquiriu nas últimas décadas, mas porque lança um olhar a respeito de aspectos mais subjetivos que interferem no processo de formação da agenda pública, analisados por meio da TAR. Além desta seção introdutória, o artigo está estruturado em outras 4 seções, que apresentam: a) o processo de formação da agenda à luz da TAR; b) os aspectos metodológicos da pesquisa; c) a análise da construção social da agenda de inclusão financeira; bem como d) as considerações finais.

2. FORMAÇÃO DA AGENDA À LUZ DA TEORIA ATOR-REDE

O processo de formação da agenda governamental (como é definida e temas que devem ser considerados) envolve analisar a participação de diferentes atores (quem participa e como participa) (Cobb & Elder, 1971). Os modelos de análise da formação da agenda apresentados por Baumgartner e Jones (1993) e Kingdon (1995) também abordam a participação dos atores no processo, que sofre influência de fatores de cunho político, institucional, estrutural, dentre outros. Os dois modelos destinam atenção à dinâmica das ideias no processo político. O modelo de Kingdon (1995) considera a arena política (*politics*) elemento que exerce influência sobre a agenda governamental. Por sua vez, o modelo de Baumgartner e Jones (1993) leva em consideração que o contexto institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções. Nessa perspectiva, o processo de formação da agenda é considerado como uma etapa pré-decisória no ciclo de política pública, que envolve a identificação do problema, a entrada do tema na agenda e a seleção de alternativas.

Kingdon (1995) destaca que a ação dos atores que investem seus recursos e poder (econômico, político e de conhecimento) para favorecer os objetos de políticas públicas que defendem está presente nos três fluxos de seu modelo (*problems, policies e politics*). Para o autor, os atores normalmente utilizam o poder e a equidade como critérios para orientar a formulação de propostas alternativas e soluções de políticas. Assim, suas ideias e interesses se tornam o referencial para a fase seguinte do ciclo de políticas públicas – a formulação de uma política. É importante destacar que nos três fluxos os atores estão em constante processo de formação de consensos, para os quais os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais.

Nessa perspectiva, a TAR vem sendo utilizada nos estudos de políticas públicas em diversas áreas (Andrade, 2006; Fornazin & Joia, 2015; Jerković & Petak, 2017; Pinto & Domenico, 2014; Ramos, 2009), haja vista que propicia uma compreensão do processo de políticas públicas como construção coletiva, que integra diferentes atores (individuais e coletivos, governamentais e não governamentais), que interagem entre si e sofrem influência de vários fatores, sejam estruturais ou relacionais. Assim, a TAR pode ser utilizada como lente teórica para analisar o processo de formação da agenda, compreendida por meio de um processo contínuo de associações entre diferentes atores, de modo que não há predomínio de um único ator, mas de uma rede, transpondo a tese de que os governos são protagonistas absolutos e centrais na resolução dos problemas públicos (Andrade, 2006). Associações que envolvem diferentes mediadores, entendidos pela TAR como entidades que não são nem puros humanos, nem puros não humanos, denominados actantes. Sendo assim, a abordagem da

TAR é útil para entender a trajetória de formação da agenda, ao enfatizar o caráter inter-relacionado e heterogêneo de seus actantes, sejam sociais ou naturais.

Para essa abordagem é importante não priorizar nenhum ator de antemão, mas acompanhar passo a passo a constituição de uma rede heterogênea de actantes, atentando aos efeitos produzidos pelas ações de cada um. A ideia é não privilegiar agência ou estrutura (humanos ou não humanos), mas iniciar a análise sem noções pré-estabelecidas no processo de estudo (Alcadipani & Tureta, 2009).

Pela abordagem da TAR, pode-se seguir os atores mapeando as ligações da rede, delineando as relações que se estabelecem entre os diversos actantes e os nós que compõem a rede (Callon, 1986; Latour, 2012). Seguindo os atores que atuam no processo de formação da agenda, pode-se prestar atenção em seu entrelaçamento com os elementos que influem em sua atuação, haja vista que, segundo a TAR, os elementos não humanos também agem e, portanto, podem autorizar, permitir, sugerir, influenciar e proibir (Camillis, Bussalar, & Antonello, 2016).

Para a TAR, o que se tem por verdade não é algo exterior para ser descoberto, mas uma construção coletiva (Fornazin & Joia, 2015). Nesse sentido, para analisar a atuação dos atores no processo de formação da agenda, deve-se tomar as interações como objeto de estudo, que ocorrem pelas mediações entre eles. Partindo dessa abordagem, pode-se não só descrever os vínculos e as alianças gerados, mas, sobretudo, a análise dos efeitos produzidos por tais vínculos (Latour, 1999). É possível entender as negociações, os deslocamentos e as transformações ocasionadas pelas ações dos diversos atores.

Nessa perspectiva, tem-se que o processo de formação da agenda é um processo dinâmico, no qual os atores se articulam de modo a transportar sentidos e significados participando como intermediários ou mediadores. Essa dinâmica pode ser analisada por meio da translação (Callon, 1986), processo pelo qual diferentes atores partilham um objetivo em comum e constroem uma rede de relações para que tal objetivo seja alcançado. A translação pode ser entendida como a mobilização de atores em torno de um objetivo comum, denominado ponto obrigatório de passagem (POP), o qual estabelece a ligação na rede de atores (Callon, 1986). O processo de translação é composto por 4 momentos, resumidos na Figura 1.

FIGURA 1 MOMENTOS DA TRANSLAÇÃO



Fonte: Elaborada pelos autores.

O primeiro momento (problematização) é caracterizado pela definição da identidade dos atores e do ponto obrigatório de passagem. Essas identidades são definidas à medida que os atores são convencidos por outros de que compartilham o mesmo objetivo e formam alianças. Reconhecendo o objetivo como necessário, e a aliança como importante para alcançá-lo, também reconhecem que a proposta do ator ou grupo de atores que os convenceram é um ponto obrigatório de passagem, sem a qual não seria possível alcançar a finalidade proposta. No segundo momento (atração de interesses) o objetivo é a alteração das identidades dos atores por meio da utilização de mecanismos que possam ser colocados entre eles. Tais mecanismos podem enfraquecer ou cortar todas as relações não desejadas entre os atores, além de gerar outras relações desejadas. No terceiro momento (recrutamento) se iniciam as resistências dos membros e, então, a rede é questionada: em que condições e em que níveis (como, quanto, quando, onde) os atores concordam em negociar para aderir à distribuição e definição de papéis e tornam-se aliados. Durante o processo, esses níveis são revelados e as negociações são estabelecidas entre o POP e cada um dos atores envolvidos. Por fim, o quarto momento (mobilização) ocorre quando os atores se rendem, gradualmente, às proposições apresentadas por aqueles que são os líderes momentâneos da rede. Essa rendição ocorre de forma gradual, na medida em que se vão rendendo aos intermediários que os representam, até que estes acordam a delegação de seus interesses a um único representante.

A translação ocorre quando os atores passam por esses quatro momentos e alteram suas preferências para um POP, chegando a um momento de temporária estabilidade. A estabilidade da rede leva a estrutura a se transformar no que Latour (2001) denomina “caixa-preta”, ou seja, um elemento congelado da rede, com propriedades de “irreversibilidade”.

Os processos de translação levam à presença da ameaça constante de que a ordem social se rompa e de que ocorram novas reorganizações dos recursos e das relações na rede de atores (Luhmann, Bednarz, & Baecker, 1996). Assim, estratégias são desenvolvidas para dominar as resistências à ordem estabelecida, formando um sistema relativamente estável no processo de translação.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo se pautou pelos procedimentos da pesquisa qualitativa (Godoy, 1995), por meio de uma investigação *ex post facto* (Cooper & Schindler, 2003), com perspectiva longitudinal, tendo em vista que busca compreender o movimento e a formação dos grupos ou redes, bem como as traduções ocorridas (Fornazin & Joia, 2015) no processo de construção social da agenda de inclusão financeira.

A pesquisa reuniu dupla fonte de evidência, por meio de: a) dados primários: entrevistas com representantes das instituições envolvidas no processo de formação da agenda, que tiveram participação no processo em diferentes perspectivas temporais e espaciais; e b) dados secundários: fontes documentais, permitindo confirmar os fatos obtidos nas entrevistas.

As entrevistas em profundidade foram realizadas com atores-chave, que participaram do processo de formação da agenda de inclusão financeira brasileira. Para a seleção dos entrevistados, adotou-se a técnica denominada bola de neve, que consiste na seleção de uma amostra não probabilística, na qual os primeiros participantes indicam os demais até que se atinja o objetivo proposto (Atkinson & Flint, 2001). A primeira seleção de entrevistados incluiu atores do governo, do mercado, bem como fomentadores e estudiosos, que participaram da elaboração do livro *Projeto Inclusão Financeira: perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*, organizado por

Feltrim, Ventura, e Dodl (2009). A segunda seleção de entrevistados incluiu os atores mencionados pelos integrantes da primeira seleção. As entrevistas da primeira e segunda seleção foram realizadas concomitantemente, de acordo com a disponibilidade de agenda dos entrevistados. Conforme dita a técnica bola de neve, o processo de busca de novos entrevistados se encerrou quando ocorreu a saturação (os nomes e os discursos começaram a se repetir).

As entrevistas foram realizadas por telefone e via *Skype*, entre os meses de outubro e dezembro de 2016; elas foram gravadas (com o consentimento dos entrevistados) e posteriormente transcritas, com o auxílio do *Google Docs*. Códigos foram utilizados para preservar a identidade dos entrevistados (Quadro 1). Nos códigos, as letras representam a categoria do ator à qual o entrevistado pertence (AG = Atores do Governo; AM = Atores do Mercado; FE = Fomentadores e Estudiosos) e os algarismos indicam a ordem da entrevista, dentro de cada categoria.

QUADRO 1 RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Entrevistados	Instituição
AG-01, AG-02, AG-03, AG-10, AG-12	Banco Central do Brasil (BCB)
AM-01	Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol)
FE-01	Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)
AG-04, AG-13	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
AG-05	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
AG-07	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
AM-02	Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)
AG-06, AG-08	Ministério da Fazenda/Casa Civil
AG-09	Ministério da Educação e Cultura (MEC)
AM-03	Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (ABCRED)
AG-11	Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)
FE-02	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
FE-03	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por indisponibilidade de agenda (ou outro motivo), não foi possível entrevistar todos os atores contatados. Foram realizados contatos, sem êxito, por mais de 1 vez, com 4 atores do governo, 6 atores do mercado, 2 estudiosos e 2 atores internacionais, totalizando 14 entrevistas não concedidas.

O roteiro de entrevistas incluiu questões que versaram sobre 3 temas relacionados ao objetivo deste estudo: a) a identificação dos atores; b) a articulação entre os atores; e c) a interação dos atores que influenciaram na formação da agenda. O primeiro bloco de questões visava a identificar por

que a inclusão financeira havia entrado na agenda do entrevistado e convergido para o POP, além de conhecer a interação entre atores humanos e não humanos. O segundo bloco visava a identificar se houve cooperação ou competição durante o processo, a fim de caracterizar as etapas de atração de interesses. O último bloco tinha o objetivo de identificar os elementos que contribuíram para a consolidação da agenda, assim como de identificar os actantes que falavam em nome de todos os outros atores.

Os dados secundários (Quadro 2) auxiliaram na compreensão do processo histórico de construção da agenda em análise, bem como na confirmação das falas dos entrevistados (triangulação).

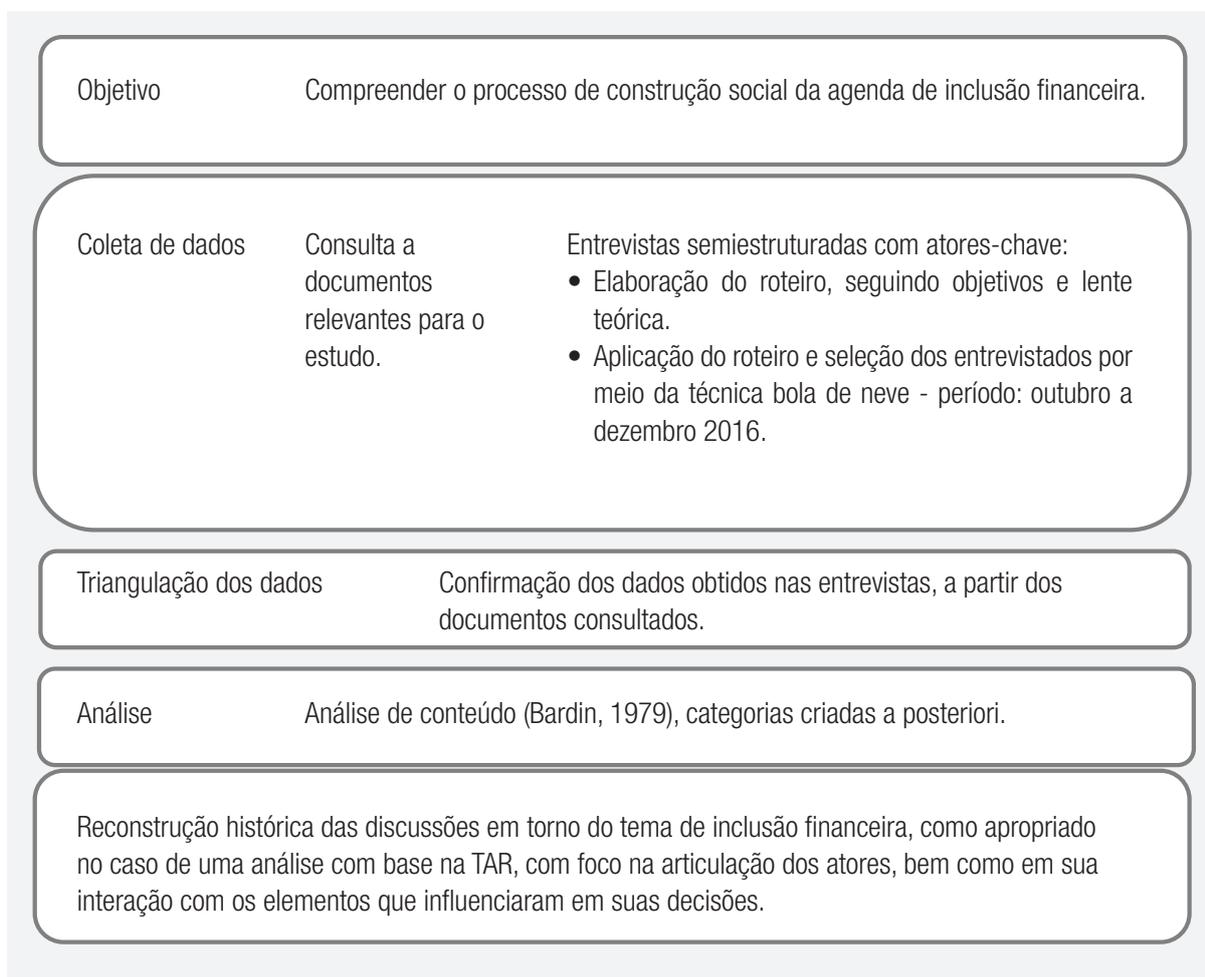
QUADRO 2 RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Anais	I e II Fórum de Inclusão Financeira.
Leis	Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999; Lei n. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005.
Documentos	Projeto de Inclusão Financeira – Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores (2009); Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional (2012); Relatórios de Inclusão Financeira (RIF) I (2010), RIF II (2011) e RIF III (2015); Relatório da Parceria Nacional para Inclusão Financeira (PNIF) 2012-2014.
Websites	Alliance for Financial Inclusion (AFI); Banco Central do Brasil (BCB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Center for Financial Inclusion (CFI); Grupo dos 20 (G20); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Banco Mundial.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados foram submetidos a análise de conteúdo (Bardin, 1979), que visa ao tratamento dos conteúdos veiculados por meio de documentos escritos, bem como de outras formas de expressão, como falas, imagens, mapas, símbolos. A pesquisa contou com a utilização do *software Atlas TI* para realizar a codificação das categorias de análise e auxiliar na sistematização dos dados. Uma vez que a abordagem da TAR não assume a possibilidade de prever estruturas ou categorias prévias, as categorias de análise foram delimitadas após a coleta de dados e após a realização de uma leitura prévia do conteúdo das transcrições das entrevistas. Após criadas as categorias no *software*, procedeu-se à extração dos dados, sistematizados por categoria para sua análise.

Feito isso, a pesquisa buscou uma reconstrução histórica das discussões em torno do tema inclusão financeira, como apropriado no caso de uma análise com base na TAR, com foco na articulação dos atores, bem como em sua interação com os elementos que influenciaram suas decisões. A Figura 2 apresenta o desenho metodológico da pesquisa.

FIGURA 2 DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Fonte: Elaborada pelos autores.

4. ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA DE INCLUSÃO FINANCEIRA

Esta seção apresenta a reconstrução da trajetória de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil, por meio dos quatro momentos de translação (Callon, 1986). Primeiro, a seção apresenta o preâmbulo da agenda e os atores (humanos) que participaram do processo de sua formação para, então, apresentar os momentos da translação e uma breve discussão sobre os elementos que influenciaram sua atuação (não humanos).

A agenda de inclusão financeira no Brasil passou por um processo de evolução dos conceitos – *microcrédito*, *microfinanças*, *inclusão financeira* e *cidadania financeira*. O foco inicial da agenda foi o *microcrédito* (inicialmente ofertado por meio de organizações não governamentais, na década de 1970), que se estendeu até o ano de 2003. Posteriormente, em uma visão gradativamente mais ampla, essa agenda passou a ser tratada como *microfinanças*, que, além do crédito, envolve acesso aos meios de pagamento, poupança e seguros. Em 2009, a agenda passou a ser versada como *inclusão financeira*

e buscou promover o efetivo acesso e uso pela população dos serviços financeiros, adequados às suas necessidades. Aos serviços de microfinanças se passou a acrescentar a preocupação com o consumidor e a educação financeira. Nessa concepção, a inclusão financeira passou a ser um dos pilares que, junto com a *educação financeira* e a *proteção ao consumidor*, a partir de 2015, passam a formar uma nova agenda: a *cidadania financeira* – um conceito relativo aos direitos e deveres do cidadão quando o assunto é sua vida financeira. Nessa nova concepção, a agenda passa a oferecer proteção, educação e inclusão financeira aos cidadãos.

As datas da cronologia da agenda correspondem às datas dos eventos realizados pelo BCB: a) seminários de microcrédito, realizados até o ano de 2003; b) seminários de microfinanças, realizados entre 2003 e 2008; c) fóruns de inclusão financeira, realizados de 2009 a 2014; e d) fóruns de cidadania financeira, realizados anualmente a partir de 2015.

A agenda de inclusão financeira no Brasil foi, portanto, um processo incremental.

Não foi uma coisa estanque, as coisas foram acontecendo, as tendências foram acontecendo e justificando o seu caminho (AG-03).

Antes de evoluir para microcrédito, a agenda começou a ser formada com o Programa Comunidade Solidária, de Ruth Cardoso, que inicialmente apoiava iniciativas de fortalecimento institucional e capacitação do sistema de informação (FE-02). A agenda foi sendo construída ao longo dos anos, principalmente com a realização dos fóruns, que no início abordavam microcrédito e microfinanças, mas que, depois, em 2009, passaram a ser denominados Fórum de Inclusão Financeira. Assim, o tema inclusão financeira foi ganhando destaque em virtude dos debates ocorridos nos fóruns, bem como pelas ações e pelos programas implementados ao longo dos anos, que são resultado da articulação entre os atores que atuaram nessa agenda (Quadro 3).

QUADRO 3 ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE INCLUSÃO FINANCEIRA

Atores do Governo	Banco Central do Brasil (BCB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Departamento de Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério Público Federal (MPF); Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).
-------------------	---

Continua

Atores do Mercado	Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito (ABCRED); Associação Brasileira de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (ABSCM); Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol); Associação Brasileira de Bancos (ABBC); Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE); Federação Brasileira de Bancos (Febraban); Organização das Cooperativas do Brasil (OCB); Operadores: organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), bancos (BNB, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Santander, Itaú, Unibanco), cooperativas de crédito (Cresol, Sicred, Sicoob), sociedades de crédito e organizações não governamentais (ONGs).
Fomentadores e Estudiosos	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Institutos de pesquisa (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade [IETS], Fundação Getulio Vargas [FGV], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]); Organismos internacionais; Professores e pesquisadores.
Atores Internacionais	Alliance for Financial Inclusion (AFI); Banco Mundial; Grupo dos 20 (G20); Consultative Group to Assist the Poor (CGAP); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Corporação Andina de Fomento (CAF); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Finance Education; International Finance Corporation (IFC).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os atores foram identificados, principalmente, por meio de publicações sobre o tema, disponibilizadas no *site* do BCB. Corroborando as publicações, as entrevistas também possibilitaram a identificação dos atores e dos momentos que levaram à construção da agenda, como se apresenta a seguir, por meio dos quatro momentos da translação.

4.1 Problematização

AG-03 relata que, durante a realização do seminário em 2008, os atores entenderam que já haviam cumprido o objetivo de dar ampla divulgação das ações relacionadas às microfinanças, de modo que precisavam reformatar a temática. De acordo com a entrevistada, o diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro do BCB, à época, declarou encerradas as rodadas de microfinanças e os atores começaram a pensar o que poderia ser feito de diferente, visto que o assunto era muito mais amplo do que microfinanças. Outras temáticas, como capacitação e governança, dentre outros, deveriam ser inseridas, menciona AG-03.

AG-10 menciona que “*ainda não tinha o nome inclusão financeira na cabeça*”, mas tinha “*uma prioridade que precisava ser atendida*” e nas funções que exercia começou a conversar com os interlocutores, entendendo que o BCB, as instituições financeiras, bem como outros atores, deviam ter uma grande parceria, sem que isso afetasse a competência constitucional ou regimental de cada ator.

AG-10 entendia que cada agente tinha seu papel regimental e isso teria de ser articulado. Nessa perspectiva, o presidente do BCB, à época, defendeu a necessidade da articulação de toda a rede de atores públicos e privados para acelerar o processo de inclusão financeira no Brasil, nomeando uma equipe do BCB para cuidar do assunto (AG-03; AG-10). Nesse momento, alguns atores começaram a fazer parte do Projeto de Inclusão Financeira (AG-03) e, a partir de 2009, iniciaram-se os fóruns BCB sobre inclusão financeira, buscando atrair a atenção dos demais atores. A equipe do Projeto de Inclusão Financeira foi composta por servidores de oito áreas distintas do BCB. O projeto incorporou as atividades relacionadas aos trabalhos do Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira do G20, no qual o Brasil é líder, ao lado da Austrália, na condução dos trabalhos do subgrupo *Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG). Esse subgrupo trata da relação entre inclusão financeira e desenvolvimento de tecnologia e condições institucionais, preocupações convergentes com o Projeto de Inclusão Financeira.

Paralelamente ao projeto, a equipe do BCB passou a organizar os fóruns e a convidar os atores (do governo, do mercado, fomentadores e estudiosos, bem como atores internacionais) a neles participar (AG-03). O I Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, realizado em 2009, foi considerado um marco para a articulação em prol da inclusão financeira no país.

O BCB foi trazendo atores e criando condições para que o acesso ao sistema financeiro fosse uma coisa mais universal, tornando o sistema mais eficiente (AG-03).

Pode-se dizer que esse evento foi o grande divisor de águas. A partir desse momento, a rede de relações reconheceu que a inclusão financeira precisava avançar no Brasil (POP) e passou a combinar esforços em busca de soluções, visto que a exclusão financeira era uma realidade para grande parte da população brasileira.

O I Fórum projetou os debates para outros temas, como educação financeira e proteção ao consumidor. Em virtude de sua reconhecida capacidade de promover a reunião dos diversos atores em torno do tema, o BCB passou a ser o agente focal dessa rede de relações que estava sendo construída.

O Banco Central sempre esteve se propondo a ser este agente catalisador, proporcionando o encontro de todos esses atores, sem que cada um perdesse sua identidade legal e regimental (AG-10).

O entrevistado menciona que a estrutura do BCB facilita o processo de perenidade das políticas, porque o BCB tem uma estrutura sólida, formada exclusivamente por seus servidores concursados, o que talvez não ocorra com outros atores do setor público.

Os relatos de outros entrevistados apontam diversos motivos que justificam a posição do BCB como agente focal desta rede de relações, dentre os quais se destaca seu papel institucional de *regulador do sistema financeiro*, que deve assegurar um sistema financeiro sólido e eficiente e, também, inclusivo e competitivo (AM-02 e AG-13) e a prioridade que o BCB tem em sua agenda institucional com o tema inclusão financeira, desempenhando um importante papel de fomentador e coordenador desse processo (AM-02).

4.2 Atração de interesses

Embora contasse com uma ampla gama de atores envolvidos com o tema microcrédito e microfinanças, pode-se dizer que os atores do setor (reguladores, operadores e fomentadores) ainda não estavam articulados em prol da formação da agenda de inclusão financeira. Era necessário haver uma ação coordenada, que auxiliasse a organização do setor. No I Fórum Banco Central de Inclusão Financeira foi dado o *start*, portanto, no processo de articulação da Rede de Inclusão Financeira no Brasil. A partir desse momento, as palestras e os debates realizados entre os atores criaram um ambiente de sinergia criativa. A articulação entre os atores possibilitou, em um primeiro momento, a realização de um diagnóstico da inclusão financeira no Brasil, resultando na organização de um banco de dados, que proporcionou subsídios para as próximas ações (AG-03). A entrevistada menciona que, em fevereiro de 2010, ao reelaborar seu *planejamento estratégico*, o BCB introduziu a questão da promoção da inclusão financeira em seus objetivos estratégicos, a serem cumpridos de 2010 a 2014, dando força à entrada do tema na agenda.

Em abril de 2010 foi instituído, no Departamento de Normas do Sistema Financeiro (Denor), um componente administrativo para tratar desse assunto e de questões relacionadas à responsabilidade socioambiental do sistema financeiro. Assim, o Projeto Inclusão Financeira migrou do Departamento de Organização do Sistema Financeiro (Deorf) para o Denor, ambos subordinados à Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Dinor), à época. Atualmente, a agenda de inclusão financeira está lotada na Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania.

Contando com uma equipe dedicada ao tema, o BCB passou a trabalhar a articulação com outros órgãos do governo, entidades do mercado e fomentadores e estudiosos, que estavam convencidos de que a exclusão financeira se apresentava como um problema econômico e social e que, juntos, poderiam apresentar soluções.

O processo de política pública e, principalmente, de formação da agenda, é marcado pela articulação entre os atores. Uma vez que compartilham diferentes ideias, valores e interesses, os atores se articulam de diferentes formas, podendo assumir um viés de cooperação ou de competição. Na formação da agenda em estudo, a interação dos atores se deu mais sob a forma de cooperação, pautada pelo diálogo, trabalho colaborativo e formação de parcerias, que resultavam em decisões tomadas de forma colegiada. A cooperação entre os atores contribuiu para que eles pudessem desempenhar seus papéis dentro da agenda em formação. “*Os laços entre os atores se alinham*” (AG-07) como política pública para um bem comum.

O BCB exerce o papel de fomentador e coordenador da agenda de inclusão financeira no Brasil e, assim, desenvolveu estreita relação com os demais atores, objetivando o intercâmbio de conhecimento, a identificação de problemas e a construção conjunta de soluções. Com vistas a alcançar um objetivo comum – suprir a necessidade de promover a adequada inclusão financeira do brasileiro, o BCB formou um sistema de alianças. Os relatos dos entrevistados (AG-03, AG-5, AG-06, AG-09, AG-10, AG-13, FE-02, AM-01, AM-02 e AM-03) mostram que o BCB foi o ator focal desse processo e que sua interação com os demais atores foi no sentido de alcançar êxito na solução dos problemas, buscando agregar os anseios dos atores envolvidos.

4.3 Recrutamento

Várias ações foram desenvolvidas pelos atores que, em um processo de cooperação, buscaram desempenhar seus papéis dentro de suas competências. A Parceria Nacional para Inclusão Financeira (PNIF), criada em 2011, representa esse espaço de atuação colaborativa entre os vários atores envolvidos com a agenda, ao buscar interligar conhecimentos e unir esforços. A PNIF é formada por uma rede de atores, públicos e privados, engajados em ações coordenadas, com vistas a alcançar o objetivo de promover a adequada inclusão financeira da população brasileira (AG-03).

A PNIF parte do princípio de que a construção dessa agenda passa, necessariamente, pelo diálogo, pelo trabalho colaborativo e pela formação de parcerias. De acordo com a fala de AM-01, o BCB era o principal ator do processo, que dava a linha para que os demais atores pudessem pautar esta agenda, pudessem discutir internamente e contribuir de forma mais aberta para que a inclusão financeira pudesse estar na agenda.

No âmbito da PNIF, foi criado, em 2012, o Plano de Ação para o Fortalecimento do Ambiente Institucional, com 8 ações específicas para o mercado, a serem implementadas entre os anos de 2012 a 2014, em 3 linhas de ação prioritárias: diagnóstico, regulação e educação e transparência. Vários atores estiveram engajados na realização dessas ações, que foram cumpridas no prazo proposto (AG-03).

4.4 Mobilização

A formação da agenda de inclusão financeira resulta de um processo de construção conjunta, de um arranjo equilibrado dos diferentes atores em uma ação cooperativa – que resultou em avanços para a agenda, com

[...] o surgimento de políticas de apoio por parte do governo; [...] quando se fala em governo, fala-se de autarquia como o Banco Central, Ministérios, bem como a própria Secretaria de Economia Solidária (AM-01).

Segundo o entrevistado, a atuação destes atores foi de extrema importância, tendo em vista que criou um programa de apoio e incentivo ao debate da inclusão financeira.

O BCB é um ator significativo quando se trata da agenda nacional de inclusão financeira, visto que vem trabalhando desde a década de 1990 com atores públicos e privados na articulação de conhecimentos e esforços para ampliar a inclusão financeira da população. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) tem sido um parceiro do BCB nos debates sobre inclusão financeira no Brasil, bem como no desenvolvimento das políticas de inclusão financeira.

O estudo mostra quatro categorias de atores (Quadro 3) que desempenharam papel de relevância na formação da agenda de inclusão financeira, por meio de associações, sob a forma de actantes, sem haver o predomínio de um único ator, mas de uma rede, transpondo a tese de que os governos são protagonistas absolutos e centrais na resolução dos problemas públicos (Andrade, 2006).

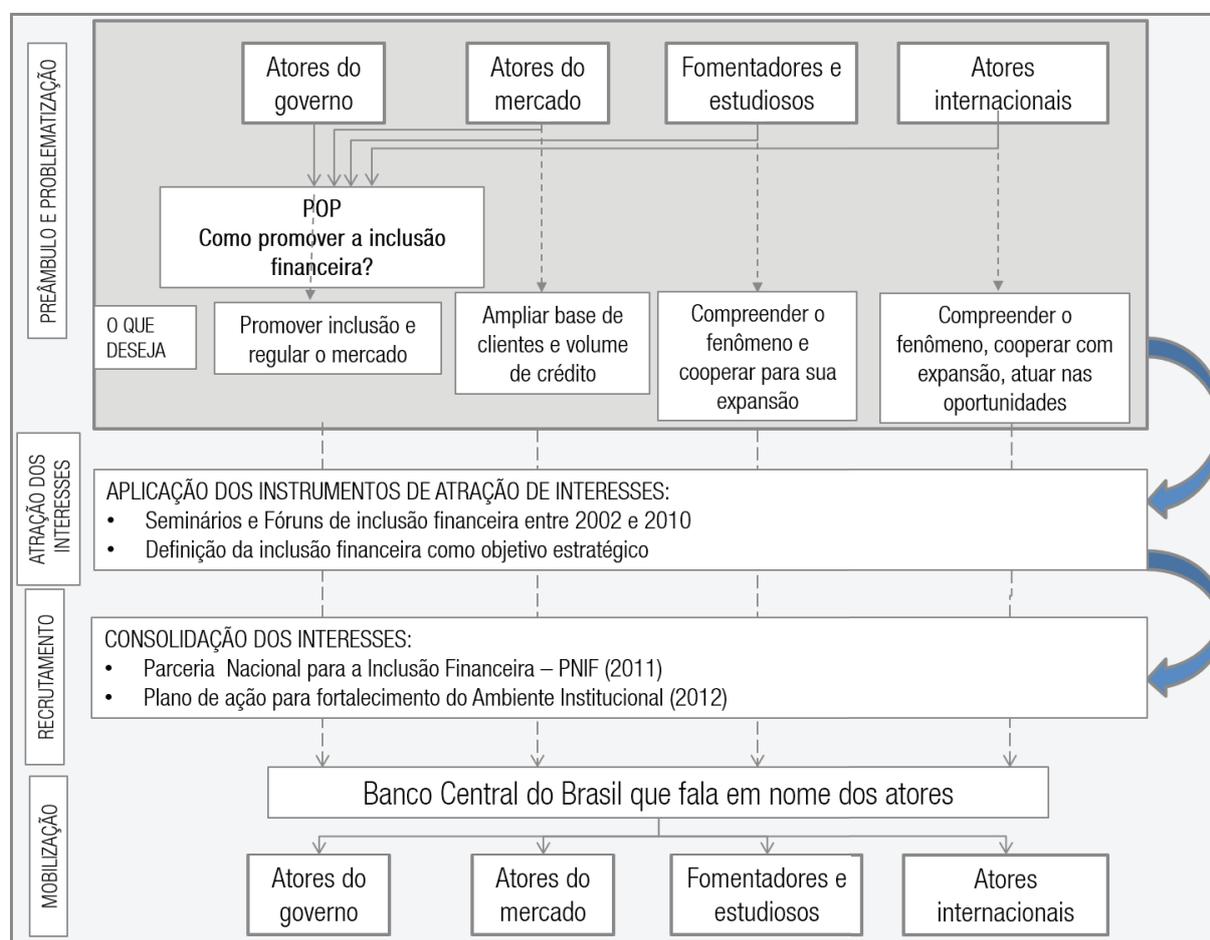
Ainda que alguns atores tenham apresentado atuação mais visível do que outros, todos tiveram papel de protagonismo na formação da agenda de inclusão financeira, cada qual em seu campo de atuação e com sua *expertise* nos diferentes públicos (AM-02). Em um primeiro momento, os atores atuaram em discussões que possibilitaram a realização de um diagnóstico sobre o setor – que serviu de subsídio para que os atores se empenhassem para, em um segundo momento, buscar soluções para

expandir a inclusão financeira da população, por meio de uma estruturação do marco regulatório, bem como pela implementação de programas e ações de inclusão financeira.

4.5 Discussão

O processo de construção social da agenda de inclusão financeira, reconstruído por meio dos quatro momentos de translação, que permitiu definir a identidade dos atores e suas interações na construção da rede de relações para a formação da agenda, é ilustrado na Figura 3.

FIGURA 3 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO SOCIAL DA INCLUSÃO FINANCEIRA POR MEIO DA TRANSLAÇÃO



Fonte: Elaborada pelos autores.

A primeira parte da figura (Preâmbulo e Problematização) ilustra alianças entre entidades, definindo uma nova identidade para alcançar aquilo que desejam. Na fase do preâmbulo, em 1990, com a inflação controlada, o tema da inclusão financeira ganhou relevância (AG-03). Por outro lado, a estabilização da economia provocou a reestruturação do sistema financeiro privado. Para sobreviver

em um ambiente não inflacionário, o sistema bancário (que estava acostumado a ganhos de *floating*) passou por fusões, incorporações e especializações, focadas na sustentabilidade de curto prazo, o que acabou acarretando a exclusão das camadas de baixa renda, bem como das micro e pequenas empresas.

Os grandes bancos, assim como os bancos públicos estaduais, desapareceram e começou a surgir uma lacuna muito grande de classes não assistidas pelo sistema financeiro tradicional (AG-10).

Reagindo a esse fenômeno, buscou-se aumentar a oferta de serviços financeiros para populações antes não atendidas, por meio de dois veículos – os correspondentes bancários e as cooperativas de crédito. Tais medidas contribuíram para aumentar a capilaridade do sistema financeiro, colaborando, junto com as demais ações que foram posteriormente desenvolvidas, para a expansão da inclusão financeira no país.

Pode-se identificar a fase de problematização a partir de 2002, quando documentos do BCB confirmam sua atuação para definir o POP em uma agenda de inclusão financeira. A interdefinição dos atores, que é a primeira fase da problematização (Callon, 1986), pôde ser notada na forma como o BCB presume os objetivos dos diversos atores nos diversos eventos que promove. Por exemplo, em 2002, ao promover o segundo seminário de microcrédito, o BCB divulgou que o principal objetivo do evento é demonstrar que a atividade de microcrédito no Brasil pode ser uma opção viável para investidores e outros provedores de capital (Banco Central do Brasil [BCB], 2002). A interdefinição dos atores, junto com a definição do POP, prossegue na fase de problematização. Nesse sentido, em 2005 e 2006, o BCB promoveu seminários internacionais, identificando atores internacionais como financiadores. No seminário de 2005, por exemplo, o IFC é identificado como financiador de 80% do capital para as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) que oferecessem microcrédito (Melo, 2005). Mais tarde, outros organismos contribuiriam para a definição do papel dos atores internacionais, também como fomentadores e estudiosos (BCB, 2012). Por sua vez, os atores do governo foram inicialmente representados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que participou do I Seminário de Microcrédito discutindo o papel do crédito na economia solidária e que foi identificado como agente em busca do desenvolvimento e, finalmente, o BCB (2002), que, centralizando os esforços, apresentou-se como ator visando ao “aumento da oferta de serviços financeiros para populações com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)”. A aceitação dos atores em participar dos eventos parece confirmar a definição de seus objetivos e sua aceitação do POP.

O segundo momento, a atração de interesses, implica testar os relacionamentos identificados entre as entidades; se estão, de fato, integrados ao plano inicial ou se elas se recusam a definir suas identidades, passando pelo POP. Nessa fase, o BCB procurou articular todos os integrantes, a partir de uma definição conjunta da agenda, a partir da promoção do I Fórum de Inclusão Financeira, pelo BCB. A fase de atração de interesses também envolve evitar que os integrantes possam ser atraídos por outras entidades que possam desviar suas rotas da passagem pelo POP, ou seja, auxiliar na resposta à questão de como promover a inclusão financeira. Nessa fase, um dos eventos que muito contribuíram para evitar que cada ator tomasse sua própria rota foi a definição pelo BCB, em conjunto com os parceiros, dos objetivos estratégicos de inclusão financeira. Esse trabalho conjunto é ilustrado pelas linhas pontilhadas que ligam o primeiro ao segundo momento de translação na Figura 3.

A fase de recrutamento envolve negociações. A principal demanda nessa fase é confirmar os interesses dos envolvidos, a fim de formar a efetiva aliança em direção a responder como promover a

inclusão financeira (POP). O Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional consolidou o resultado de várias negociações travadas ao longo do tempo, como, por exemplo, a possibilidade do segmento de microsseguros capitalizar sua oferta e expandir seus canais, ampliando sua oferta para organizações varejistas, empresas de turismo etc., ao mesmo tempo que ampliou a inclusão financeira por meio de maior acesso aos seus produtos. Outro exemplo é a criação do marco legal e regulatório sobre arranjos e instituições de pagamento, uma regulamentação que permitiu que instituições não financeiras passassem a prestar serviços de pagamento. Então, várias negociações como essas foram consolidadas, com a contrapartida de que os envolvidos contribuíssem com a inclusão financeira (BCB, 2014).

Finalmente, na fase de mobilização se identificou que a tradução dos objetivos dos envolvidos se fez pela sua representação por alguns mediadores. Atores do governo, mercado, fomentadores e estudiosos e atores internacionais são representados por entidades descritas no Quadro 3. Os cidadãos, por exemplo, que devem ser incluídos financeiramente, têm sua representação por meio do MTE e de outras entidades governamentais. Como assevera Callon (1986): falar em nome das entidades é, antes de tudo, silenciar aqueles em cujo nome nós falamos. Cada entidade representa um grupo de atores e ao BCB é dada a atribuição de falar em nome de todos os grupos, por meio dos instrumentos que são criados: a inclusão é traduzida em gráficos e diretrizes na PNIF, em movimento temporariamente consolidado em uma caixa preta, mas que pode ser questionado a qualquer momento. Isso porque alguns conflitos permanecem como desafios que ainda precisam ser vencidos (o principal deles se refere à questão do acesso ao *funding* por parte das instituições não reguladas pelo BCB, bem como pelas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empresas de Pequeno Porte (SCMEPPs), às quais, embora sejam reguladas pelo BCB, é vedada a captação de recursos).

A Figura 4 resume o processo de translação da agenda de inclusão financeira no Brasil.

FIGURA 4 TRANSLAÇÃO DA AGENDA DE INCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL



Fonte: Elaborada pelos autores.

No decorrer dos 4 momentos, a identidade dos atores, a possibilidade de interações e as margens de manobra foram negociadas e delimitadas (Callon, 1986), sendo possível identificar como os atores se articularam para alcançar um resultado comum dentro da rede. A translação ocorreu quando os atores passaram por esses 4 momentos e alteraram suas preferências para o POP, fechando a caixa preta. No processo, a atuação dos atores (humanos) foi influenciada por uma série de fatores (elementos não humanos) políticos, econômicos e institucionais, destacando a forte relação entre a agenda de inclusão financeira do país e o contexto internacional (AG-01, AG-03), tendo em vista a representação do Brasil, pelo BCB, em parcerias com organismos internacionais voltados para a inclusão financeira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisa a atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil, à luz da TAR, por entender que a formação da agenda pode ser compreendida por meio de um processo contínuo de associações entre diferentes actantes, ou seja, atores compondo uma rede de relações, que alternam papéis, às vezes na posição de sujeitos e às vezes na posição de objetos (p. ex., quando a Superintendência de Seguros Privados (Susep) promove a venda de produtos por diversos canais, mas atendendo a regulamentações do BCB). O mesmo pode ser verificado em relação aos atores (governo, mercado, fomentadores e estudiosos, atores internacionais), que interagem entre si e sofrem influência de vários fatores (contexto econômico, político e institucional, nacional e internacional).

A TAR foi útil para compreender como foi formada a rede de relações sociais em prol da expansão da inclusão financeira no Brasil. O BCB se apresenta, ao longo do processo, como ator focal na formação da agenda de inclusão financeira, buscando articular a rede de relações, procurando demonstrar, ao longo do percurso, que estava “falando” em nome de todos, em prol da ampliação da inclusão financeira no Brasil, ou seja, fazendo a tradução do interesse de todos. Foi um processo de construção conjunta, na qual os atores buscaram catalisar esforços, visando a alcançar um objetivo comum. Nesse processo, o BCB trabalhou a articulação com outros órgãos do governo, entidades do mercado e fomentadores e estudiosos, que estavam convencidos de que a exclusão financeira se apresentava como um problema econômico e social e que, juntos, poderiam apresentar soluções. Ademais, a inclusão financeira constituiu uma oportunidade de negócio para os principais bancos. A pesquisa mostra que tal convencimento sobrepujou conflitos surgidos durante o processo de formação da agenda. Ou seja, a inclusão financeira logrou obter uma legitimação social, independentemente das controvérsias teóricas das quais o tema tem sido objeto (ver Cull & Morduch, 2017; Schicks, 2014).

Ao compreender a atuação dos atores na agenda em tela, este estudo cumpriu com os objetivos propostos, mas algumas limitações se fizeram presentes. Ainda que tenha sido realizado contato com uma gama maior de atores relevantes, não foi possível a realização de entrevistas com todos os contatos realizados, resultando em perda de informações sobre a atuação desses atores na agenda em análise, principalmente dos fomentadores e estudiosos. Apesar dessas limitações, a pesquisa contribuiu para demonstrar o processo social de construção da agenda de inclusão financeira no Brasil, instigando a reflexão acerca do tema. Ademais, a análise da atuação dos atores sob a ótica da TAR contribuiu para a expansão da teoria como lente teórica.

Estudos futuros podem incluir a comparação com outros países, tendo em vista que o tema de inclusão financeira tem ganhado destaque em nível mundial (Demirgüç-Kunt et al., 2018). Outras pesquisas podem avaliar, ainda, as interseções entre a agenda de inclusão financeira e outras políticas públicas de inclusão social.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. S., Morvant-Roux, S., & Guérin, I. F. (2017). Doing good by doing well? Microfinance, self-regulation and borrowers' over-indebtedness in the Dominican Republic. *Journal of International Development*, 29(7), 919-935.
- Alcadipani, R., & Tureta, C. (2009). Teoria Ator-Rede e análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 16(51), 647-664.
- Altman, M. (2012). Implications of behavioural economics for financial literacy and public policy. *The Journal of Socio-Economics*, 41(5), 677-690.
- Andrade, J. A. (2006). Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão & Regionalidade*, 22(64), 52-66.
- Atkinson, R., & Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: snowball research strategies. *Social Research Update*, 33.
- Banco Central do Brasil. (2002). *II Seminário Banco Central sobre Microcrédito*, Belém, Pará. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/htms/eventos/SeminarioMicrocredito/index.htm>
- Banco Central do Brasil. (2012). *Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional*. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/nor/relinclin/Plano_de_Acao_PNIF.pdf
- Banco Central do Brasil (2014). *Parceria Nacional para Inclusão Financeira: Relatório do Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional 2012-2014*. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/Relat%F3rio%20PNIF%20-%20Br.%200462.pdf>
- Banerjee, A., Karlan, D., & Zinman, J. (2015). Six randomized evaluations of microcredit: introduction and further steps. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), 1-21.
- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Ed. 70.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Callon, M. (1986). Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In J. Law. *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* (pp. 196-223). London, England: Routledge.
- Camillis, P. K., Bussalar, C. Z., & Antonello, C. S. (2016). A agência a partir da Teoria Ator-Rede: reflexões e contribuições para as pesquisas em administração. *Organizações & Sociedade*, 23(76), 73-91.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915.
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2003). *Métodos de pesquisa em administração* (7a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.
- Cull, R., & Morduch, J. (2017). *Microfinance and economic development* (Policy Research Working Paper No. 8252). Washington, DC: World Bank.
- Custers, A. (2011). *Furthering financial literacy: experimental evidence from a financial literacy program for microfinance clients in Bhopal, India* (DESTIN Working Paper Series No. 11-113). London, England: London School of Economics.
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., Ansar, S., & Hess, J. (2018). *The Global Findex Database 2017: measuring financial inclusion and the Fintech revolution*. Washington, DC: World Bank.
- Feltrim, L. E., Ventura, E. C. F., & Dodl, A. V. B. (2009). *Projeto Inclusão Financeira: perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil.
- Fornazin, M., & Joia, L. A. (2015). Remontando a rede de atores na implantação de um sistema de informação em saúde. *Revista de Administração de Empresas*, 55(5), 527-538.
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- Gonzalez, L., & Moser, R. (2015). Green microfinance: the case of the Cresol System in Southern Brazil. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 1039-1058.
- Jerković, D., & Petak, Z. (2017). Setting the policy agenda for combating the abuse of new psychoactive substances in the Republic of Croatia. *Criminology & Social Integration: Journal for Criminology, Penology and Behaviour Problems*, 25(2), 47-62.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York, NY: Harper Collins.

- Kunkel, F. I. R., Vieira, K. M., & Potrich, A. C. G. (2015). Causas e consequências da dívida no cartão de crédito: uma análise multifatores. *Revista de Administração (São Paulo)*, 50(2), 169-182.
- Latour, B. (1999). On recalling ANT. In J. Law, & J. Hassard. *Actor Network Theory and after* (pp. 15-26). Oxford, England: Blackwell.
- Latour, B. (2001). *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. Bauru, SP: Edusc.
- Latour, B. (2012). *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Salvador, BA: Ed. UFBA.
- Leandro, J., & Gonzalez, L. (2018). Os desafios da educação financeira. *GV-Executivo*, 17(6), 12-15.
- Luhmann, N., Bednarz, J., & Baecker, D. (1996). *Social systems*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Melo, C. H. T. X. (2005). Unibanco Microinvest. *Anais do 4o Seminário Banco Central sobre Microfinanças*, Salvador, BA. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fsemicrointer1%2Fcurriculos%2Fcarlos_ximenes.asp%3Fidpai%3Dsemicrofin1sal
- Minella, J. M., Bertosso, H., Pauli, J., & Corte, V. F. D. (2017). A influência do materialismo, educação financeira e valor atribuído ao dinheiro na propensão ao endividamento de jovens. *Revista Gestão & Planejamento*, 18(1), 182-201.
- Pinto, C. C., & Domenico, S. M. R. (2014). Teoria Ator-Rede em estudos organizacionais: encontrando caminhos via cartografia de controvérsias. In *Anais do 8o Encontro de Estudos Organizacionais*. Gramado, RS.
- Ramos, E. A. (2009). *Remontando a política pública: a evolução da política nacional de informática analisada pela ótica da Teoria do Ator-Rede* (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas.
- Santos, R. P., & Joia, L. A. (2018). Inclusão financeira de populações ribeirinhas: avaliação de impacto da Agência Barco. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 650-675.
- Schicks, J. (2014). Over-indebtedness in microfinance: an empirical analysis of related factors on the borrower level. *World Development*, 54(1), 301-324.

Vilma Meurer Sela



<https://orcid.org/0000-0002-8594-9471>

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Professora do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: vmsela@uem.br

Lauro Gonzalez



<https://orcid.org/0000-0001-9316-6525>

Doutor em Economia pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Professor do Departamento de Finanças na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). E-mail: lauro.gonzalez@fgv.br

Tania P. Christopoulos



<https://orcid.org/0000-0001-6310-3216>

Doutora em Administração de Empresas pela Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: tchristop@gmail.com