

Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando

Volume 1



Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando by Instituto Palmas & NESOL-USP é licenciado sobre a Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-SemDerivados 3.0 Não Adaptada.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo

Núcleo de Economia Solidária – NESOL-USP.

Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando / Núcleo de Economia Solidária – NESOL-USP e Instituto Palmas – São Paulo: A9 Editora, 2013.

p.180 v.1

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-64712-07-2

1. Bancos comunitários 2. Economia solidária 3. Sistemas econômicos financeiros 4. Inclusão social (Aspectos financeiros)

I. Título

LC: HG178.3

Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando

Volume 1

Reflexões sobre a prática por:

Bernard Lietaer & Heloisa Primavera

Eduardo Diniz

Genauto Carvalho de França Filho

Ladislau Dowbor

Marusa Vasconcelos Freire

Paul Singer

FINEP

Pesquisa:

NESOL-USP

Organização:

Instituto Palmas & NESOL-USP

São Paulo
verão
2013

Preparação dos textos:

Joaquim Melo
Juliana de Oliveira Barros Braz

Revisão:

Carolina Poppi
Thais Silva Mascarenhas

Fotos:

Acervo Instituto Palmas

Ilustrações:

Barbara Messas

Projeto gráfico & Capa:

Nilson Mendes

Pesquisa:

Coordenação: Prof. Dr. Augusto Câmara Neiva

Pesquisadores: Carolina Teixeira Nakagawa
Diogo Jamra Tsukumo
Juliana de Oliveira Barros Braz
Roberto Vilela de Moura Silva
Thais Silva Mascarenhas

Equipe de Campo: Ana Luzia Laporte
Elisangela Soares Teixeira
Mariana Giroto
Regiane Câmara Nigro

Edição:

A9
EDITORA



Execução:



Financiamento:



Ministério da
Ciência, Tecnologia
e Inovação



convênio nº 01.10.0493.00

Sumário

Apresentação 13
Prof. Augusto Câmara Neiva

Prefácio 17
Joaquim Melo

Mensagem ao Banco Palmas 19
Eugenia McGill

Reflexões sobre a prática

O uso inteligente do crédito 25
Ladislau Dowbor

O banco comunitário de desenvolvimento como
política pública de economia solidária 35
Paul Singer

A importância dos bancos comunitários para inclusão financeira 41
Marusa Vasconcelos Freire

Moedas complementares, bancos comunitários
e o futuro que podemos construir 61
Bernard Lietaer & Heloisa Primavera

Correspondentes bancários e 75
bancos comunitários de desenvolvimento
Eduardo Diniz

Por que os BCDs são uma forma de organização original? 83
Genauto Carvalho de França Filho

Palmas para a inovação: ciência, tecnologia e inovação 95
a partir da experiência de um banco comunitário
FINEP
Alba Valéria Maravilha Lourenço, Álvaro Reis,
Daniel de Carvalho Soares e Vinicius Reis Galdino Xavier

O que aponta a pesquisa

Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento 105
comunitário e a inclusão financeira e bancária
NESOL-USP
Augusto Câmara Neiva, Juliana de Oliveira Barros Braz,
Carolina Teixeira Nakagawa e Thais Silva Mascarenhas

*Ao **Prof. Paul Singer**, que
sempre acreditou e contribuiu
com o Banco Palmas,
o Conjunto Palmeira e
a Economia Solidária.*

Agradecimentos

A todas as mulheres e todos os homens que nos acolheram e participaram de nossa pesquisa com grande generosidade e humanidade. Agradecemos a cada porta aberta, cada água fresca, cada história compartilhada.

A Ana Luzia Laporte, Elisangela Soares Teixeira, Mariana Giroto e Regiane Câmara Nigro pela disponibilidade em realizar as entrevistas da pesquisa realizada pelo NESOL-USP e pelo compromisso e respeito fazendo de cada entrevista um importante encontro.

A todos os autores pela generosidade e disponibilidade na elaboração dos textos que compõem este livro.

À FINEP, em especial Vinicius Galdino e Álvaro Reis, pelo auxílio na execução do projeto que financiou a pesquisa aqui apresentada e a publicação deste livro.

À Universidade de São Paulo pelo apoio no desenvolvimento das ações realizadas pelo Núcleo de Economia Solidária (NESOL-USP).

À equipe do NESOL, especialmente, a Carolina Teixeira Nakagawa pela coragem em levar toda a equipe a campo e Thais Silva Mascarenhas pelo empenho em decifrar os caminhos das comunidades visitadas.

A toda equipe do Banco Palmas: Adriano Augusto de Aureliano, Angelina Freire de Souza, Antonia Bernardino de Lima, Asier Ansorena Porras, Daniele Araújo da Silva, Eliane Queiroz Ramos, Elias Lino dos Santos, Elisangela Amaro Faustino dos Santos, Francisca Almeida do Nascimento, Francisca Adriana Clemente de Lima, Francisca Cleoneide Costa da Silva, Francisca Juliana da Silva Araújo, Francisco Gilvanilson Holanda Ibiapina, Glauceide Fernandes Barbosa, Isaias Jorge da Silva, Izaac Pereira Duarte, Izimário Silvestre Nobre, Kaliana Dantas Sabino, Maria de Fátima Amorim da Silva, Marinete Brito da Silva, Nayara Nascimento de Sousa, Odirlei Gomes da Silva, Patrícia Carla Gomes de Lima, Rita de Cassia Silveira de Souza, Rosiane Rodrigues da Silva, Sandra Batista dos Santos Viviane dos Santos Vieira. Especialmente a Sandra Magalhães, coordenadora de projetos.

Nota da organização

Parceria e encontro são as palavras que definem esta publicação.

No início de 2009, fui ao Banco Palmas pela primeira vez. Pela participação no movimento de economia solidária, já o tinha como uma grande referência, mas ao entrar naquele saguão senti o braço arrepiar. Nos passeios pelas salas, pelo quintal de areia, o pensamento latente era ficar mais tempo por lá, conhecer melhor o dia a dia e, mais do que isso, poder participar dele. Aos poucos fui me achegando com uma primeira estada de três dias, depois de uma semana, 15 dias e, a mais recente, em agosto último, chegou aos 20 dias. Das primeiras reuniões, passei ao bate papo e cafezinho no saguão, além de conversas à noite já no fim do expediente. Rostos antes sem nomes, aqueles que dia a dia constroem o Banco Palmas, passaram a ser queridos conhecidos.

Esse encontro não se deu por acaso, mas por meio de uma parceria. O Prêmio FINEP de Tecnologia Social, vencido pelo Instituto Palmas, em 2008, demorou a chegar. Entretanto, foi ele que propiciou as descobertas, desafios e as diversas conquistas de um trabalho conjunto entre o NESOL-USP e o Instituto Palmas. E este livro e a pesquisa que nele será apresentada são parte desse resultado.

Se no primeiro dia “ser parte” era só um desejo, hoje a sensação é de satisfação e privilégio por contribuir para que essa história continue sendo escrita e possa ainda, muitas vezes, ser contada.

Os artigos que compõem este livro com olhares próximos e distantes vão tecendo a trama de uma história enraizada no Conjunto Palmeira e que se entrelaça às lutas e conquistas por um Brasil melhor e menos desigual.

Comemorem os bons encontros. E parabéns às moradoras e aos moradores do Conjunto Palmeira que cotidianamente constroem, em companhia, suas vidas.

Juliana Braz

NESOL-USP

Apresentação

Este livro comemora os quinze anos do Banco Palmas, compartilhando a emoção pelos sucessos, contextualizando, descrevendo, analisando. É um livro que fala de conquistas e de esperança. Mas não nos iludamos, ele fala também de vidas ainda precárias.

A entrevista segue enquanto os funcionários da companhia de energia entram na casa e cortam a luz. . . Entre dar banho no bebê e trocar a fralda, sempre dá um jeito de sentar-se em frente à caixa cheia de garrafas com gogó por fazer. A amiga mais experiente ajuda e ensina como dominar a arte de trançar palhas em garrafas de cachaça que logo estarão à venda no mercado¹.”

Ao mesmo tempo, os números mostram que a artesã certamente pagará tanto sua conta de luz como a dívida com o Banco Palmas. E o Banco Palmas tem um papel importante nesse cenário.

Construir bancos comunitários e moedas sociais exige esforço e perseverança de cada comunidade. E este livro mostra que vale a pena, além de ser uma homenagem a todos os que o fazem, nos vários estados do Brasil.

O livro traz dois autores cuja militância, ações e pensamentos foram modelo e inspiração para mais de uma geração: Ladislau Dowbor e Paul Singer.

Ladislau Dowbor, em artigo intitulado “O uso inteligente do crédito”, discute o sistema financeiro atual e as alternativas que vêm sendo construídas pela sociedade civil. Nos anos 70, foi professor de finanças públicas em Coimbra, e doutorou-se em Ciências Econômicas em Varsóvia. Depois, viveu no Brasil até o golpe de Estado de 1964. Exilado, trabalhou como consultor na Guiné-Bissau, Nicarágua, Costa Rica, África do Sul e no Equador. Atualmente, é professor de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, consultor para diversas agências das Nações Unidas e órgãos governamentais. É um intelectual importante no debate sobre democracia econômica e na difusão das iniciativas organizadas pela sociedade civil.

¹ Depoimento escrito por Mariana Giroto, pesquisadora que entrevistou os moradores dos bairros atendidos pelo Banco Palmas para a pesquisa que se encontra descrita neste livro.

Paul Singer é o titular da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), desde sua criação, em 2003, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Em uma vida de militância e luta pela emancipação dos trabalhadores, militou no movimento sindical, participando, em 1959, da fundação da Polop. Paralelamente, estudou Economia na USP, graduando-se em 1959 e iniciando sua atividade docente no ano seguinte. Em 1969, participou da fundação do CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, que se constituiu em importante núcleo de oposição à ditadura militar vigente. Em 1980, ajudou a fundar o Partido dos Trabalhadores. Ocupou a Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo durante todo o mandato de Luiza Erundina, de 1989 a 1992. Nesta época, começa a voltar-se ao tema da Economia Solidária e é um defensor incondicional das diversas experiências existentes pelo Brasil. Em 1998, ajudou a criar a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP. É autor de livros que tiveram grande influência no pensamento da esquerda democrática brasileira.

Outros cinco autores de primeira importância para o tema dos bancos comunitários e da moeda social trazem também sua contribuição ao livro: Marusa Vasconcelos Freire, Bernard Lietaer, Heloisa Primavera, Eduardo Diniz e Genauto Carvalho de França Filho.

Marusa Vasconcelos Freire apresenta o contexto brasileiro dos últimos anos em relação à inclusão financeira e o papel dos BCDs para esse debate. Ela é Procuradora do Banco Central do Brasil e tem papel importante no debate interno dessa instituição sobre o tema das moedas sociais e dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento. No ano de 2011, defendeu sua tese de doutorado denominada “Moedas Sociais: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil”, contribuindo para a discussão sobre a criação de um marco legal para essas iniciativas no Brasil.

Bernard Lietaer e Heloisa Primavera apresentam a importância dos bancos comunitários na disseminação do uso das moedas complementares e discutem a ampliação do debate sobre o papel da moeda e dos instrumentos financeiros no desenvolvimento econômico dos territórios. Bernard Lietaer é professor e autor de várias obras, entre as quais “The Future of Money: Beyond Greed and Scarcity” e “New Money for a New World”, voltados ao estudo de sistemas monetários e à defesa da criação, pelas comunidades, de moedas locais ou complementares. Heloisa Primavera, por sua vez, é uma especialista e militante em Economia Solidária e foi fundadora da Rede Latino Americana

de Socioeconomia Solidária. É professora do programa de mestrado em Administração Pública na Escola de Economia da Universidade de Buenos Aires, Argentina, onde coordena um projeto de pesquisa e desenvolvimento em Moedas Complementares e Economia Social. Foi uma agente fundamental nos processos econômicos alternativos criados na Argentina durante sua profunda crise econômica iniciada no final dos anos 90.

Eduardo Henrique Diniz apresenta a importância dos correspondentes bancários e outros produtos de microfinanças para a inclusão financeira, e a contribuição dos BCDs para potencializar o uso dos serviços do correspondente bancário. Atualmente, é professor da Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração Pública do Estado de São Paulo, onde coordena várias pesquisas e tem diversos artigos publicados sobre tecnologia aplicada ao sistema bancário. É editor-chefe da Revista de Administração de Empresas e da GV-executivo. Uma de suas linhas de pesquisa volta-se à tecnologia bancária como fator de inclusão social.

Genauto Carvalho de França Filho com o artigo “Por que os BCDs são uma forma de organização original?”, apresenta as principais características dos bancos comunitários marcando a singularidade dessas iniciativas, além de um quadro teórico que contribui para a sua análise. Com várias publicações nacionais e internacionais envolvendo bancos comunitários e moedas sociais, o autor é importante referência teórica na temática das finanças solidárias. Hoje, é professor da Universidade Federal da Bahia e coordena a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da mesma universidade.

Duas outras contribuições importantes completam o livro. A primeira, de autoria da equipe da área de Tecnologia Social da FINEP, apresenta a Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social dessa agência e discute o conceito de Tecnologia Social a partir da experiência do Banco Palmas, que recebeu o Prêmio FINEP de Tecnologia Social 2008. Os autores são os economistas Alba Valéria Maravilha Lourenço, Álvaro Reis e Daniel de Carvalho Soares, o engenheiro de produção e professor universitário Rossandro Ramos, e o cientista social Vinicius Reis Galdino Xavier. A segunda contribuição, que fecha o livro, apresenta o processo de construção de indicadores de monitoramento para os Bancos Comunitários de Desenvolvimento e uma pesquisa com os clientes do Banco Palmas, em um trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura e Extensão em Economia Solidária, NACE/NESOL, da USP, em colaboração com o Instituto Palmas, no âmbito do projeto “Ampliação das Ações e Aperfeiçoamento Tecnológico do Instituto

Palmas”, financiado pela FINEP. Seus autores são Augusto Camara Neiva, Juliana Braz, Carolina Teixeira Nakagawa e Thais Silva Mascarenhas, do NACE/NESOL. Augusto Neiva é doutor em Engenharia de Materiais, professor da Escola Politécnica da USP e coordenador do NACE/NESOL. Juliana Braz possui graduação em Psicologia e Mestrado em Psicologia Social pela USP, e atua na economia solidária desde 1999. Carolina Nakagawa é graduada em Ciências Sociais, possui mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e tem prestado inúmeras assessorias na área de pesquisa de campo e indicadores sócio-territoriais. Thais Mascarenhas possui graduação em Ciências Econômicas e mestrado em Educação pela USP, atuando principalmente em economia solidária, autogestão, incubação de cooperativas, desenvolvimento e cooperativismo.

Para finalizar esta introdução, recordamos que este livro foi executado no âmbito do projeto “Ampliação das Ações e Aperfeiçoamento Tecnológico do Instituto Palmas” já mencionado, financiado pela FINEP em função da obtenção, pelo Instituto Palmas, do Prêmio FINEP de Tecnologia Social 2008. Agradecemos o empenho da equipe da FINEP, do NESOL, da Pró-Reitoria de Cultura e Extensão da USP, do Instituto Palmas e da Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo para o desenvolvimento do projeto. Destacamos ainda o papel essencial de Juliana Braz e de Joaquim Melo na elaboração deste livro, desde seu projeto editorial até as etapas finais de edição.

Prof. Dr. Augusto Câmara Neiva

*Coordenador do Núcleo de Economia Solidária da USP (NESOL-USP) e
Coordenador do Projeto*

Prefácio

20 de janeiro de 2013 o Banco Palmas faz 15 anos!

Tudo o que foi feito ao longo desses anos, fomos nós que fizemos! Esse trocadilho pleonástico se faz necessário para expressar com firmeza a importância de ter sido a própria comunidade quem desenvolveu, apropriou-se, gerenciou e executou a enorme gama de serviços realizados pelo Banco Palmas nesse período. Quando a comunidade faz, ela aprende, cria identidade, “veste a camisa”, apaixonou-se e possibilita “vida longa” ao projeto. Por isso chegamos até aqui. Essa é a verdadeira sustentabilidade.

Limitado pelo espaço, registro neste prefácio três certezas que nos emocionam na comemoração desses 15 anos: a primeira, é claro, é a certeza de termos contribuído para a melhoria da qualidade de vida de milhares de pessoas muito pobres; a segunda é ter nos mantido fiel a nossa convicção na Economia Solidária e nas finanças solidárias depositando na organização coletiva da comunidade a única saída para superação da pobreza, não cedendo as tentações de “fórmulas mágicas” proposta pelo mercado competitivo; e a terceira é ver que há 15 anos, quando criamos o Banco Palmas, tínhamos apenas R\$ 2.000 e cinco pessoas da comunidade acreditando nesse sonho. Como uma imensa floresta, os bancos comunitários multiplicaram-se pelo Brasil inteiro. Hoje, já somos mais de 100 espalhados em 19 estados e organizados na Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Já existem dezenas de universidades e pesquisadores que estudam e apoiam essa metodologia, dezenas de prefeituras e governos envolvidos com nossas práticas, dezenas de empresas, dezenas de prêmios recebidos, dezenas de ONGs dando assessoria, centenas de horas na mídia nacional e internacional noticiando sobre os bancos comunitários. Florescemos em todas as partes! E como digo sempre, não por vaidade, mas porque a nós orgulha muito esse projeto, além de alimentar nossa estima militante: foi na pequena Comunidade do Conjunto Palmeira, nos grotões do nordeste, sob a dádiva do conhecimento popular que foi criado o primeiro Banco Comunitário do Brasil.

Foram muitas histórias vividas nesses 15 anos, muitas horas de prazer, mas também algumas de dor. Como é impossível apresentar tudo num só livro, resolvemos criar a Série “Banco Palmas 15 anos”. Vamos, à proporção que conseguirmos recursos, escrevendo os volumes.

Este livro é o Volume I. Ele traz números e análises, resultados da pesquisa feita pela equipe do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP) em relação aos objetivos alcançados pelo Banco Palmas no Conjunto Palmeira e nas 12 comunidades de entorno onde desenvolvemos nossas ações. E eu não poderia deixar de registrar aqui o brilhante mergulho de imersão na comunidade que fizeram as pesquisadoras da USP para a realização dessa pesquisa. Caminharam no bairro, visitaram os guetos, enfronharam-se nas ocupações e nos becos, chegaram à beira do rio, sentiram o cheiro do bairro, conversaram com os moradores e ouviram o povo até chegarem às suas conclusões. Esse é o verdadeiro caminho de uma pesquisa que se desafia a falar de gente.

Os resultados que esse livro vai apresentar seriam muito difíceis de serem alcançados sem as inúmeras parcerias que fizemos com instituições financeiras, universidades, empresas, poder público, cooperantes internacionais e intelectuais. Alguns deles contribuem com seus artigos neste livro. O papel dos parceiros foi fundamental, porque se deu de forma autônoma e respeitosa. A cada acordo estabelecido, desenhou-se uma relação onde todos saíam ganhando, mas o grande beneficiado era o povo, e o protagonista da ação, a própria comunidade.

Por último, gostaria de parabenizar a valente comunidade do Conjunto Palmeira e a maravilhosa equipe do Banco Palmas, em sua grande maioria formada por moradores do bairro. Sem eles, não teríamos construído as estradas por onde andamos durante todo esse tempo.

Vamos conhecê-las um pouco mais lendo este livro!

Agora, o principal é agitar bem a caipirinha, afinar a sanfona e arrochar o forró que é tempo de festa!

Joaquim Melo

Coordenador Instituto Palmas

Mensagem ao Banco Palmas

November 25, 2012

25 de Novembro de 2012

On behalf of Columbia University's School of International and Public Affairs (SIPA), I am delighted to extend congratulations and best wishes to the leadership, staff and affiliates of Banco Palmas on their 15 years of ground-breaking work in community banking and community development in Brazil.

SIPA has been honored to collaborate with Banco Palmas and its affiliate, Instituto Palmas, since 2009 through our Workshop in Development Practice.

Through this workshop, teams of SIPA graduate students and their faculty advisors work with community, national and international organizations on action research and consulting projects to enhance the organizations' current and future programming. Three SIPA teams have worked with Banco Palmas and Instituto Palmas to date. The first two teams collaborated on

Em nome da *School of International and Public Affairs* da Universidade de Columbia – SIPA/UC¹ – tenho o prazer de estender os parabéns e desejar sucesso para a liderança, os funcionários e os parceiros do Banco Palmas em seus 15 anos de trabalho inovador para o desenvolvimento comunitário com os bancos comunitários no Brasil.

A SIPA tem a honra de colaborar com o Banco Palmas e o Instituto Palmas, desde 2009, por meio de nossa oficina de práticas de desenvolvimento. Através dessa oficina, equipes de estudantes de graduação da SIPA e professores que os apoiam trabalham com organizações comunitárias nacionais e internacionais em projetos de 'pesquisa-ação' e de consultoria

¹ Escola de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade de Columbia de Nova Iorque.

the development of a monitoring system to track both the financial and social performance of the network of community development banks operating under the umbrella of Instituto Palmas. We understand that the proposed matrix of performance indicators is now being implemented by Banco Palmas and other community development banks. The third team is working this year to help develop a three-year roadmap for the Research and Innovation Lab that Instituto Palmas recently established. This lab is intended to leverage the benefits of information and communication technology to further extend the reach and impact of Banco Palmas and other community development banks in Brazil.

We were also extremely honored that Joaquim de Melo could travel to New York City in March 2012 to be the keynote speaker at SIPA's conference on social innovation in development. Joaquim's passionate and inspiring remarks were the highlight of the conference, and demonstrated why Banco Palmas has come to be recognized worldwide as a model of social innovation, community empowerment and collaborative learning.

como forma de contribuir nas atividades atuais e futuras das instituições. Três equipes já desenvolveram atividades com o Banco Palmas e o Instituto Palmas até o momento. As duas primeiras equipes colaboraram no desenvolvimento de um sistema de monitoramento para acompanhar o desempenho financeiro e social do Banco Palmas e da rede de bancos comunitários de desenvolvimento ligados ao Instituto Palmas. A terceira equipe está trabalhando, este ano, no desenvolvimento de um planejamento estratégico de três anos para o Laboratório de Pesquisa e Inovação criado recentemente pelo Instituto Palmas. Esse laboratório destina-se a aproveitar os benefícios da tecnologia da informação e comunicação para ampliar ainda mais o alcance e o impacto do Banco Palmas e de outros bancos comunitários de desenvolvimento no Brasil.

Nós também ficamos extremamente honrados com a vinda de Joaquim Melo para Nova Iorque, em março de 2012, como palestrante principal na Conferência sobre Inovação Social para o Desenvolvimento realizado pela SIPA. Os comentários passionais e inspiradores de Joaquim foram o destaque da

Our partnership with Banco Palmas and Instituto Palmas has been deeply appreciated by SIPA, since it has given our graduate students the opportunity to work directly with – and learn from – a truly innovative network of community organizations. At the same time, we hope that our collaboration has been beneficial to Banco Palmas and its affiliates, by providing comparative research and independent technical advice on priority issues for the community banking network. We look forward to continuing this partnership, as Banco Palmas and other community development banks further expand their reach and deepen their impact in the communities they serve.

Eugenia McGill

*Lecturer and Director, Workshop in
Development Practice
School of International and
Public Affairs
Columbia University*

Conferência e mostraram porque o Banco Palmas é reconhecido mundialmente como um modelo de inovação social, de empoderamento comunitário e de aprendizagem colaborativa.

Nossa parceria com o Banco Palmas e o Instituto Palmas tem sido profundamente apreciada pela SIPA, uma vez que tem dado aos nossos alunos de pós-graduação a oportunidade de trabalhar e aprender diretamente com uma rede verdadeiramente inovadora de organizações comunitárias. Ao mesmo tempo, esperamos que nossa colaboração tenha sido benéfica para o Banco Palmas e, também, para a rede de bancos comunitários, com a realização de pesquisas comparativas e assessoria técnica independentes sobre questões prioritárias para essas iniciativas. Estamos ansiosos em continuar essa parceria, ao tempo em que o Banco Palmas e outros bancos comunitários de desenvolvimento expandem seu alcance e aprofundam o seu impacto nas comunidades que servem¹.

¹ Texto traduzido do original em inglês por Asier Anserona.

Reflexões sobre a prática



O que você faz? *“Vendo revista”*, diz referindo-se às vendas de coisas do lar e bijuterias encomendadas por meio da revista da marca. Trabalha também com facção, deixam pra ela o tecido cortado e ela só faz é costurar. Ganha R\$ 2,00 por peça, o que é mais que outras costureiras da região, que chegam a ganhar R\$ 0,50 por peça. A composição dos diversos trabalhos a partir das habilidades e oportunidades não para por aí. Com 11 pessoas morando na casa e com uma reforma em andamento para dar conta de acomodar a todos, ela ainda aproveita as peças que chegam da facção, aprende a fazer outra igual, já que também sabe cortar, e vende por conta própria para a vizinhança.

Thais Silva Mascarenhas
Economista e pesquisadora

O uso inteligente do crédito

A realidade patológica da área financeira vai curiosamente criando os seus antídotos. Enquanto a corrente teórica dominante – e o grosso dos recursos – reforçam as atividades especulativas

e o financiamento das corporações, vai se construindo uma outra corrente, que vem responder às prosaicas necessidades de financiamento da pequena e média empresa, da agricultura familiar e das organizações da sociedade civil. Todos conhecem os trabalhos de Yunus em Bangladesh, mas vale a pena realçar que muito dinheiro na mão de poucos gera o caos, enquanto pouco dinheiro na mão de muitos gera resultados impressionantes em termos de progresso econômico e social¹. Numa visão estritamente econômica, para quem não tem quase nada, um pouco de dinheiro faz uma imensa diferença em termos de saúde, de condições de estudo das crianças e de melhores condições de produção. A reorientação que se busca é a de que os recursos financeiros possam prosaicamente servir ao nosso desenvolvimento.

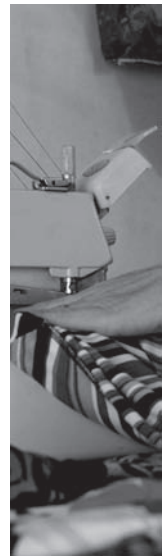
A Alemanha nos oferece um exemplo interessante. A gigantesca massa de poupanças familiares do país não é confiada aos chamados “investidores institucionais” para especularem, mas gerida por pequenas caixas de poupança que existem em cada cidade ou vila. O *The Economist* informa que mais da metade da poupança alemã é gerida dessa forma. A revista considerava, antes da crise, que isso seria um fator de atraso, pois o dinheiro seria aplicado de maneira mais dinâmica se a poupança fosse administrada por alguns grupos financeiros internacionais. São estes grupos, no entanto, que causaram o colapso financeiro de 2008. E a força das poupanças locais, com investimentos orientados pelas necessidades do território, na realidade, protegeu, em parte, a Alemanha no pior da crise².

Ladislau Dowbor

Economista, professor da PUC de São Paulo e consultor de várias agências das NN UU.

1 Mohammad Yunus. (2000). *Banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática. Yunus foi agraciado com o Nobel da Paz em 2006.

2 *The Economist*, October 15th, 2004.



As finanças locais permitem financiar uma imensa gama de iniciativas, dando origem às pequenas empresas, aos restaurantes típicos e à transformação dos produtos agrícolas locais, num processo que não é apenas econômico, mas também cultural e associativo. Elas possibilitam que uma região seja “dona” do seu território, com iniciativas próprias, criatividade e recursos próprios. Nunca é demais lembrar que, segundo dados do Sebrae, temos 6,1 milhões de micro e pequenas empresas no Brasil, o que representa 93% do total das empresas formais, além de 4,1 milhões de estabelecimentos rurais familiares e mais de 2 milhões de empreendedores individuais.

Se a teoria se omite em relação ao esmagamento da iniciativa econômica individual e associativa no capitalismo globalizado, no plano da economia aplicada, surgem ideias muito interessantes. No caso da França, o livro *Les placements éthiques* (Aplicações Éticas) constitui um tipo de pequeno manual com sugestões úteis para serem executadas com o dinheiro em vez de colocá-lo no banco¹. Sem teorizar muito, o livro parte do princípio de que as pessoas querem equilibrar vários interesses como ter uma remuneração financeira razoável, segurança, liquidez para o caso de precisarem de dinheiro inesperadamente, e o sentimento do seu dinheiro estar sendo útil. As aplicações financeiras úteis apresentadas no livro se referem concretamente à França, mas abrem perspectivas gerais.

Em termos práticos, trata-se de um pequeno manual no qual cada página transmite um fundo ético, com indicações da taxa média de remuneração da aplicação, de liquidez (alguns fundos exigem um determinado tempo de aplicação), de segurança (há desde aplicações garantidas pelo Estado até aplicações de risco como no mercado de ações) e da “mais-valia ética” que descreve em detalhe em que tipo de atividade social ou ambientalmente útil se está envolvido. O processo também se firmou na França porque, além do interesse da população, os bancos locais – comunitários ou do Estado – passaram a garantir as aplicações feitas em iniciativas de economia solidária, gerando um processo perfeitamente seguro em termos financeiros e de elevada produtividade sistêmica.

As aplicações envolvem tipicamente empresas de economia solidária. Um exemplo concreto é o financiamento de uma pequena empresa que organiza o transporte de pessoas deficientes na cidade, iniciativa demasiado pontual para

1 *Les placements éthiques: comment placer son argent*. Paris: Alternatives Economiques, 2003, p. 176. Disponível em www.alternatives-economiques.fr. Além disso, na França, os diversos sistemas locais de gestão pública das poupanças (La Poste, Caisse d'Épargne, Crédit Mutuel) administram 40% das poupanças francesas, conforme o *The Economist*, December 24th 2005 – January 6th 2006 double-issue, p. 99.

interessar a grupos empresariais tradicionais. Em geral, o fato de haver uma intermediação feita por ONGs e organizações sociais, com forte enraizamento e controle local, leva a que se privilegiem empresas que passam pelo crivo de uma série de critérios como o respeito às normas trabalhistas, o respeito ao consumidor e assim por diante. Há fundos que, além disso, excluem um conjunto de empresas notoriamente antissociais como as que produzem armas, fumo ou bebidas alcoólicas.

Isto implica, por sua vez, um conjunto de critérios de avaliação de atividades empresariais que vai muito além do lucro fazendo surgir diversas instituições que adotam um seguimento sistemático de diversos setores de atividades e de empresas, de maneira que a pessoa que aplica num fundo possa conhecer efetivamente o uso final do seu dinheiro. Estamos todos acostumados ao indicador de “risco Brasil”, o qual apresenta o risco que um determinado país ou empresa representa para os aplicadores financeiros, mas quase não aparecem os indicadores de utilidade social das empresas, e nunca do risco para o Brasil, por exemplo, das atividades especulativas. Para nós, este conceito é de grande importância, pois onde predominam pequenos bancos municipais, caixas econômicas locais ou bancos comunitários de desenvolvimento, a população pode razoavelmente acompanhar o que se faz com o seu dinheiro, e voltam a funcionar mecanismos de mercado e um mínimo de concorrência. No caso brasileiro, com grandes conglomerados, nós normalmente não temos a mínima ideia do que acontece no âmbito privado e menos ainda no público¹.

O sistema montado na França é maduro e bastante sofisticado. Envolve legislação que permite que certas aplicações financeiras sejam tratadas de maneira diferenciada pelo fisco, um sistema de notação das empresas pelas instituições de avaliação, uma forte participação de organizações da sociedade civil, de sindicatos e de poderes locais, e envolve um sistema regular de informação ao acionista ou ao aplicador financeiro. O sistema está se expandindo num ritmo de 20% ao ano. Há organizações da sociedade civil que já administram mais de 800 milhões de euros, cerca de 2 bilhões de reais. Não investem no cassino internacional, ainda que, lamentavelmente, sofram as consequências da irresponsabilidade dos grandes bancos, como todos nós.

1 No plano das empresas, vale a pena acompanhar o progresso das iniciativas do Instituto Ethos e dos seus indicadores de responsabilidade empresarial. Acessar: www.ethos.org.br; a ONG Akatu disponibiliza boas cartilhas para aprender a se defender das políticas agressivas de crédito. Acessar: www.akatu.org.br; o IDEC, Instituto de Defesa do Consumidor, contribui muito para gerar um pouco de transparência nos processos. Acessar: www.idec.org.br. Assim, os avanços são lentos, mas reais.

Em termos teóricos, o sucesso de experiências desse tipo é sumamente importante, pois significa que afinal as pessoas não querem apenas maximização de retorno e segurança do seu dinheiro. As pessoas querem, isso sim, praticar ações socialmente úteis se tiverem a oportunidade, e essa oportunidade se organiza. Uma nota introdutória de Henri Rouillé d'Orfeuil (2003: 18) dá o tom:

Os objetivos são claros. Trata-se de introduzir solidariedade, ou seja, uma preocupação com o bem comum no coração mesmo da economia, para que o crescimento leve ao progresso social e ao desenvolvimento sustentável, para que as empresas se tornem social e ecologicamente responsáveis¹.

Esse eixo alternativo da intermediação financeira sempre foi objeto de ataque dos grandes grupos especulativos, e se encontra ridicularizado pelo *mainstream* da ciência econômica. No entanto, quando Hazel Henderson e outros criaram o *ethical market place*, literalmente, “mercado de aplicações éticas”, descobriram um imenso interesse social, o qual está se materializando num fluxo impressionante de recursos. Hoje, os próprios grupos financeiros especulativos e grandes bancos estão abrindo nichos de atividades socialmente responsáveis, nem que seja para resgatar suas imagens².

É interessante notar que enquanto os mecanismos de mercado estão sendo engessados pelos gigantes transnacionais ou nacionais que monopolizam amplos setores econômicos, manipulam os fluxos e restringem o acesso às informações, gerando desequilíbrios e crises, estão surgindo formas alternativas de regulação econômica baseadas em valores e participação direta do cidadão.

Fazer política sempre foi visto por nós como atividade muito centrada no voto, no partido, no governo. Recentemente, porém, surgiram atividades nas quais a sociedade civil organizada arregaça as mangas e assume ela mesma uma série de atividades. Está tomando forma cada vez mais clara e significativa a atividade econômica guiada por valores, por visões políticas no sentido mais amplo. As pessoas estão descobrindo que podem “votar com o seu dinheiro”. Outras atividades surgiram no Brasil com a ajuda, entre outros, de Paul Singer, na linha da

1 Rouillé D'Orfeuil, Henri. (2003). *Finances solidaires: changer d'échelle*. In : *Les Placements éthiques*. Paris: Alternatives Economiques, p. 18. Disponível em www.alternatives-economiques.fr

2 Ver em www.hazelhenderson.com a iniciativa *Green Transition Scoreboard*. A própria crise financeira criada pelos grandes grupos de especulação leva à fuga de muitos capitais de papéis podres para investimentos ambientalmente sustentáveis. O relatório de 2012 do GTS mostra uma migração de 3,3 trilhões de dólares para energia alternativa, construções verdes e semelhantes. No Brasil, o portal www.mercadoetico.com.br foi lançado em fevereiro de 2007 com objetivos semelhantes.

Economia Solidária. São incontáveis as iniciativas de microcrédito, de crédito solidário, de bancos comunitários e de ONGs de garantia de crédito¹.

Trata-se de uma área na qual surgiram excelentes estudos descritivos na linha do “como funciona”, sem que haja muita teorização econômica. Surge igualmente nessa área uma prática generalizada de seminários e conferências, locais onde as pessoas que administram essas novas formas de gestão das nossas poupanças encontram-se com pesquisadores e movimentos sociais e, juntos, constroem novas visões. O Banco Palmas, para dar um exemplo, é objeto de numerosas pesquisas no universo científico, inspirando iniciativas semelhantes em várias regiões do país.

Uma pequena digressão é importante aqui. A nossa visão da economia ainda está centrada na visão fabril do século XX. Mas os setores emergentes da economia não são fábricas, são redes de saúde, sistemas articulados de educação, pesquisa e organização do conhecimento, atividades culturais e assim por diante. As pessoas se espantam com o fato das atividades industriais, em claro declínio, representarem nos Estados Unidos 14% do PIB e 10% do emprego, enquanto a saúde já representa 17% do PIB. Se acrescentarmos a educação, a cultura e a segurança, vamos para mais de 40% do PIB. A economia está cada vez menos baseada em capital fixo (máquinas, equipamentos, construções) e cada vez mais em organização e conhecimento. Ou seja, a economia que surge não necessita do gigantismo para ser eficiente, pelo contrário. Na realidade, o gigantismo nessas áreas gera deseconomias de escala pela burocratização e monopolização do controle de acesso a serviços essenciais².

Há uma convergência a se construir entre o surgimento de novos setores de atividades, a renovada funcionalidade das micro e pequenas empresas, e as formas de financiamento necessárias. Quando as atividades econômicas de área social, como saúde, educação, cultura e outras, tornam-se dominantes no nosso modo de produção, o conceito de financiamento também muda. O sistema concentrador de financiamento pode se sentir confortável com gigantes empresas de planos de saúde: nesse caso, temos uma absurda aliança

1 Em termos de escala e de inovação metodológica, ver em particular as experiências do Banco do Nordeste e as novas “Agências de Garantia de Crédito” que apoiam pequenos produtores. Airton Saboya e Clarício dos Santos Filho trazem boas análises, sobretudo, demonstram como os grandes bancos comerciais, centrados no Sudeste, tiram do Nordeste mais dinheiro do que aplicam. No balanço contábil, não financiam, drenam. Ver comentário disponível em http://dowbor.org/riscos_e_oportunidades.pdf.

2 Sobre o assunto, mais detalhes em *Gestão Social e Transformação da Sociedade*, disponível em <http://dowbor.org> em “Artigos Online”, 2000, p.18.

de interesses especulativos com a indústria da doença. Mas se é para fazer uma política social que tenha resultados em termos de qualidade de vida ou dinamizar as micro e pequenas empresas, as inovações da gestão financeira, na linha das diversas formas de crédito que surgem, mostram-se perfeitamente coerentes e economicamente muito mais produtivas. São atividades capilares que se ajustam bem a sistemas de financiamento em rede.

A lógica do financiamento precisa ser deslocada. Fazer movimentações planetárias com papéis financeiros ou especulação com *commodities* e mercado de futuros pode dar dinheiro para os intermediários, mas para que haja investimento produtivo, aumento de empregos e riqueza, é preciso identificar bons projetos, conhecer quem vai investir e ter familiaridade com o contexto econômico local. Se for um bom projeto, renderá lucros e permitirá pagar os juros. Isso exige proximidade, sistemas descentralizados, capacidade de avaliação e seguimento efetivos. É bem mais trabalhoso. E, sobretudo, não funciona a partir de remotos escritórios transnacionais. O crédito como fomento gera novas riquezas. A especulação financeira, por sua vez, apenas faz a riqueza existente mudar de mãos e, quase sempre, para cima¹.

Para quem faltou à aula de economia, um dado básico: a intermediação financeira é uma atividade meio. Não alimenta nem veste ninguém. Mas se agregar as nossas poupanças para financiar uma fábrica de sapatos, por exemplo, e com isso gerar investimento, produção e empregos, está plenamente justificada. Os lucros da fábrica permitirão a remuneração da iniciativa, a modesta remuneração da nossa poupança e o lucro financeiro do intermediário, além de, evidentemente, aumentar a oferta de sapatos. Mas tudo está nos montantes: o financiamento devidamente regulado capitaliza as atividades econômicas; a agiotagem as descapitaliza.

Quando se “facilita” a compra a prazo, e o juro é elevado, por exemplo, a 102%, como é o praticado para pessoa física, as pessoas irão comprar com uma prestação “que cabe no bolso”, porque são pobres ou não entendem de juros; mas no conjunto, apenas a metade do dinheiro que gastam irá para pagar o produtor, por exemplo, de uma geladeira, enquanto a outra metade servirá

1 Distinguir claramente aplicação financeira de investimento produtivo ajuda a entender as diferenças. Os bancos gostam de chamar tudo de investimento, o que dificulta a compreensão. Em francês, há *placements* e *investissements*. O inglês tem apenas a palavra *investments*, o que também confunde. O *The Economist*, por vezes, utiliza o conceito de *speculative investments* para distinguir o que é adquirir papéis do que é montar uma fábrica de sapatos. Mais papéis não aumentam a riqueza da sociedade, pelo contrário, geram crises.

para pagar juros. O consumidor poderá comprar apenas a metade de sua capacidade de compra real, e o produtor receberá muito pouco pela geladeira que produziu. O intermediário ganhará a metade de todo o valor, sem ter produzido nada. Isso se chama *economia do pedágio*.

O caso dos cartões de crédito deixa isso bem claro. Nota de Lucianne Carneiro em *O Globo Economia* compara o juro médio sobre cartão de crédito no Brasil, de 238% ao ano, com os 16,89% nos EUA e 18,7% no Reino Unido. Não há como explicar uma diferença dessas com “mecanismos de mercado”. É agiotagem mesmo. O resultado é uma sangria absurda da capacidade de compra¹. Ao fazer todos os que entram nesse tipo de crédito pagarem muito mais pelos produtos, gera-se um impacto forte sobre os preços finais. E nos dizem, tranquilamente, que juros altos nos protegem da inflação. O resultado final são dificuldades para o consumidor e para o produtor, e lucros exorbitantes para os intermediários. Os dados da ANEFAC são claros²:

Linha de Crédito	Julho de 2012		Agosto de 2012		Variação	
	Tx. Mês	Tx. Ano	Tx. Mês	Tx. Ano	%	Pontos
Juros comércio	4,65%	72,53%	4,55%	70,56%	-2,15%	-0,10
Cartão de crédito	10,69%	238,30%	10,69%	238,30%	—	—
Cheque especial	8,07%	153,78%	8,05%	153,22%	-0,25%	-0,02
CDC – bancos – financiamento de automóveis	1,80%	23,87%	1,70%	22,42%	-5,56%	-0,10
Empréstimo pessoal bancos	3,57%	52,34%	3,45%	50,23%	-3,36%	-0,12
Empréstimo pessoal financeiras	7,92%	149,59%	7,67%	142,74%	-3,16%	-0,25
Taxa Média	6,12%	103,97%	6,02%	101,68%	-1,63%	-0,10

TABELA 1: Taxa de juros para pessoas física. / Fonte: ANEFAC

- 1 Lucianne Carneiro, *O Globo Economia*, 19/09/2012, <http://oglobo.globo.com/economia/juro-do-cartao-de-credito-no-brasil-de-238-ao-ano-maior-entre-9-paises-6142607>.
- 2 ANEFAC, Pesquisa de Juros, setembro de 2012 - A monstrosidade dessas taxas levou a que os intermediários financeiros passassem a apresentar os juros sob forma mensal. No caso, os 101,68% são apresentados como 6,02% ao mês, e os 50,06% como 3,44% também ao mês. Tecnicamente não é errado, mas permite disfarçar o caráter composto dos juros, o que, na prática, engana as pessoas. Ninguém entende de matemática financeira. É uma forma eficiente de reduzir transparência. Disponível em: http://www.anefac.com.br/pesquisajuros/2012/pesquisa_agosto_2012.pdf. A ANEFAC, Associação Nacional de Executivos de Finanças, Atuárias e Contábeis, não tem nada de subversivo.

Linha de Crédito	Julho de 2012		Agosto de 2012		Variação Percentual	
	Tx. Mês	Tx. Ano	Tx. Mês	Tx. Ano	%	Pontos
Capital de giro	1,92%	25,64%	1,84%	24,46%	-4,17%	-0,08
Desconto de duplicatas	2,62%	36,39%	2,46%	33,86%	-6,11%	-0,16
Conta garantida	6,04%	102,13%	6,02%	101,68%	-0,33%	-0,02
Taxa Média	3,53%	51,63%	3,44%	50,06%	-2,55%	-0,09

TABELA 2: Taxa de juros para pessoa jurídica. / Fonte: ANEFAC

Lucros financeiros como os do Itaú em 2011, 14,5 bilhões de reais, constituem custos pagos pela sociedade sob forma de consumo retratado por parte do consumidor e de lucro menor (quando não quebra) por parte do produtor. A intermediação financeira é necessária, mas quando se usa o oligopólio para fixar juros estratosféricos, o intermediário vira atravessador. Em vez de fomentar, cobra pedágio. Em vez de gerar efeitos multiplicadores, trava a economia ao punir o produtor e o consumidor. Os grupos internacionais, por sua vez, têm vantagens e buscarão dinheiro no exterior através das suas matrizes com custos muito menores, inclusive para comprar empresas nacionais. Para o parque produtivo nacional, é desastroso.

No conjunto, trata-se de um desvio de dinheiro da economia real por uma via institucional ilegal, que é a “dominação dos mercados, eliminação da concorrência e aumento arbitrário dos lucros”, práticas que a Constituição condena em termos inequívocos. Frente aos números, há alguma dúvida quanto à ilegalidade? Não há notícias de julgamento a esse respeito, mas muitas denúncias no Procon, Idec e outras instituições, e milhões de pessoas se debatendo em dificuldades. O Serasa, hoje empresa multinacional, guardião da moralidade financeira, decreta quais brasileiros passam a ter o nome sujo, ou seja, pune quem não consegue pagar 238%, mas não quem os cobra.

O que estamos sugerindo aqui é que há uma nova teoria econômica em construção, sem que talvez nos apercebamos disso em razão de estarmos ocupados em refutar os marginalistas ou a lei das vantagens comparadas de Ricardo. Não se trata de uma dinâmica socialmente caridosa e economicamente marginal. É um espaço importante a ser ocupado. Não precisamos

esperar um governo que nos agrade para tirar o nosso dinheiro do banco e aplicar as nossas poupanças em coisas úteis. O resgate do controle das nossas poupanças emerge como eixo estruturador das dinâmicas sociais, e o direito de controlarmos o nosso próprio dinheiro e de exigirmos prestação de contas na área é perfeitamente democrático¹.

1 Sobre as novas visões que emergem, ver artigo de Ignacy Sachs, Carlos Lopes e Ladislau Dowbor. (2010). *Crises e oportunidades em tempos de mudança*. Disponível em: [http://dowbor.org/09fsmt7portuguespositionpaperldfinal\(2\).doc](http://dowbor.org/09fsmt7portuguespositionpaperldfinal(2).doc); para as opções brasileiras, ver *Brasil: um outro patamar*. Disponível em: <http://dowbor.org/2010/07/brasil-um-outro-patamar-julho.html/>.



Aqui constroem barracas como se fossem de feira para aguentar o sol quente. Aqui as injustiças estão presentes nas ruas, na ausência de esgotos, na falta de um planejamento urbano e da presença do estado. O que resume bem esta condição foi a fala: *“Vocês não tem medo de vir aqui? Aqui ninguém de fora vem, um cano de esgoto estourou faz mais de 15 dias e a empresa não vem pois tem medo de chegar aqui”*. Acostumados com as desigualdades se surpreendem e toda a justiça que nos deparamos vem daqueles que moram e que sofrem juntos, buscando soluções como pontes de madeira sobre o córrego ou ainda acolhendo os estrangeiros. Não teve um dia, uma rua, ou uma casa, que não tenham oferecido água gelada ou um cafezinho.

Carolina Teixeira Nakagawa
Cientista social e supervisora de campo

O banco comunitário de desenvolvimento como política pública de economia solidária

A política pública de economia solidária, num país como o Brasil, enfrenta diversos desafios. Estes provêm, em grande parte, da pobreza do público engajado na construção de uma “outra economia” que se caracteriza pela posse coletiva dos meios de produção pelos trabalhadores, pela autogestão praticada de acordo com regras democráticas pelos mesmos trabalhadores e pela repartição justa entre os sócios, ao ver da maioria destes, dos ganhos obtidos graças ao trabalho de todos. Um destes desafios é a dificuldade de acesso a financiamento que decorre do viés das entidades financeiras convencionais a favor de solicitantes de crédito que podem oferecer garantias reais e que, além disso, têm posses e currículo que inspiram a confiança de que provavelmente seus planos de negócios serão coroados de êxito. Os bancos comerciais privados em geral exigem um depósito prévio significativo só para abrir uma conta a um novo cliente, o que basta para evitar que gente de baixa renda possa se candidatar a empréstimos.

Outro desafio é levar os praticantes da economia solidária a desenvolver laços de confiança mútua e disposição de dar e receber ajuda recíproca depois de viver em ambientes que, desde os bancos escolares, os condicionam a concorrer com todos que partilham da mesma atividade, sem poupar esforços para superar os concorrentes de modo a serem considerados “ganhadores” e em nenhum caso “perdedores”. A economia solidária tem esse nome porque acolhe os que o destino fez perdedores e porque sabe que a união dos oprimidos é condição primordial para que eles possam se emancipar da opressão e da pobreza.

O banco comunitário tornou-se importante instrumento de política pública da economia solidária porque constrói entidades que levam a superar ambos os desafios. A finalidade do banco comunitário não é maximizar seu lucro, como fazem os bancos capitalistas, mas fomentar o desenvolvimento econômico da comunidade que o criou e o utiliza.

Paul Singer

Economista e professor aposentado da FEA/USP. Atualmente, é Secretário Nacional de Economia Solidária.



Esse contraste é fácil de entender ao se considerar a propriedade de um e de outro. O banco privado é propriedade de capitalistas que investiram em seu capital inicial e de outros acionistas que adquiriram suas parcelas mais tarde, ambos tendo como objetivo único o retorno financeiro dos seus investimentos. Se esse retorno não for satisfatório para alguns acionistas, eles podem facilmente vender suas ações nos leilões diários da Bolsa de Valores. O Banco Comunitário é propriedade de moradores que vivem juntos no mesmo bairro ou na mesma localidade. Eles não são apenas donos, mas sobretudo usuários do seu banco e, por isso, não têm interesse que o excedente ou a sobra seja máxima no fim do semestre ou ano, pois sabem que o custo dos serviços do banco para os usuários é a fonte das suas sobras.

É claro que interessa aos sócios do banco comunitário que suas sobras sejam positivas, pois essa é condição para que ele possa expandir sua clientela e, portanto, atender mais e melhor aos membros da comunidade. Sendo os donos e usuários de seu banco, os sócios têm como objetivo que sua comunidade se desenvolva economicamente e, para tanto, importa-lhes que o seu banco tenha recursos suficientes para financiar novos projetos de economia solidária e a expansão dos que já funcionam.

Comunidades urbanas pobres quase sempre têm uma parte de seus moradores sem trabalho, seja porque eles têm dificuldades em arranjar empregos próximos de suas moradias seja porque não possuem as habilidades profissionais requeridas. Esse é frequentemente o caso de jovens que deixam de estudar para trabalhar e ganhar, e enfrentam grandes dificuldades em conseguir emprego porque os empregadores não querem treiná-los com medo de que - tão logo se tornem competentes - eles sejam atraídos pelos concorrentes. É notório que em praticamente todos os países o desemprego entre os jovens é em média o dobro do desemprego de toda população ativa.

Os bancos comunitários, sendo o Banco Palmas o primeiro e, por isso emblemático, promovem em geral o treinamento profissional de seus associados, não com o propósito de torná-los mais competitivos na disputa de empregos assalariados, mas para que possam juntos criar empreendimentos de economia solidária e, dessa forma, alcançar o ganho pecuniário almejado sem ter de se submeter à subordinação do emprego assalariado que, além do mais, tende a ser precário, pois pode ser perdido tão logo o empregado deixe de ser - do ponto de vista do empregador ou de quem o represente - gerador de lucro satisfatório.

A pesquisa do NESOL com os clientes do Banco Palmas, descrita neste livro sob o título "Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e

a inclusão financeira e bancária”, revelou que seus empreendimentos em conjunto tinham 288 trabalhadores associados, dos quais 83 haviam-se associado no último ano. Isso significa que os empreendimentos de economia solidária no Grande Jangurussu ampliaram em cerca de 29% o total de seus sócios trabalhadores em um ano. Essa expansão do número de membros da economia solidária é notável, comprovando que a ação do Banco Palmas tem alta eficácia na promoção do desenvolvimento de suas comunidades.

Essa elevada eficácia nas ações em prol do desenvolvimento econômico das comunidades deve ser atribuída em boa parte à emissão da moeda social, o Palmas. O Banco Palmas não somente criou a moeda, mas conseguiu que ela fosse aceita como dinheiro sonante pelo comércio do Conjunto Palmeiras e pelas comunidades vizinhas, que oferecem desconto no preço das mercadorias quando a compra é paga em Palmas. Esse acordo fez com que um volume acrescido de compras dos moradores tenha se concentrado nas lojas, mercearias, quitandas etc. no Grande Jangurussu, beneficiando não só o comércio, mas também as unidades de produção lá estabelecidas.

Cumprе notar que o uso generalizado de moedas sociais é um dos principais motivos do apoio aos Bancos Comunitários dado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária. É que essa ação, combinada à oferta de crédito para a promoção de atividades econômicas em áreas empobrecidas cumpre a importante função de *descentralizar a produção, o trabalho e a distribuição no território*, que a concorrência entre capitais tende a concentrar nos assim chamados polos de desenvolvimento. A concentração espacial das fontes de ganhos de trabalhadores e empresários é uma das responsáveis pela crescente desigualdade de oportunidades de estudo e instrução, de emprego e de trabalho autônomo entre moradores mais bem aquinhoados que residem nas áreas mais prósperas e os demais moradores forçados pela baixa renda a residir nas áreas carentes de desenvolvimento.

Cumprе tratar ainda da grande diversidade de outros serviços que o Banco Palmas oferece à população que mora na vizinhança. Um dos mais interessantes é o Curso de Consultoras Comunitárias (com 300 horas-aula) para 26 mulheres beneficiárias do Bolsa Família, que são gestoras do Projeto ELAS, lançado em março de 2011 pelo Instituto Palmas para o atendimento a mães de família beneficiárias do Bolsa Família. Em um ano, o Projeto ELAS atendeu através do Banco Palmas a 3.100 mulheres do Grande Jangurussu com crédito, educação profissional e financeira, comercialização e formação cidadã, organização de grupos setoriais de produção - confecção e culinária -, elevação da auto-estima, conhecimento da cidade, entre outros.

A ação do Banco Palmas se estende cada vez mais além da sua localização original. A tecnologia do Banco Comunitário data de 1998. O Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia solidária é uma Oscip de Microcrédito, fundada pela Associação dos Moradores do Conjunto Palmas – ASMOCONP – em 2003, tendo como objetivos difundir a tecnologia do Banco Palmas e apoiar a criação de outros Bancos Comunitários no Brasil e em outros países, integrando-os em rede.

Em 2005, a Secretaria Nacional de Economia Solidária firmou uma parceria com o Instituto Palmas, passando a apoiar suas diversificadas atividades. Hoje, há mais de 80 bancos comunitários em 17 estados, e diversos outros estão para ser inaugurados proximamente. Em março de 2009, o Instituto Palmas lançou na Assembléia Legislativa do Ceará a Jornada pela Democracia Econômica. Foi verificado que dos 116 bairros de Fortaleza, apenas 27% deles, localizados em zonas nobres, dispunham de agências bancárias.

Com o objetivo de democratizar o acesso a serviços bancários para a população da periferia de Fortaleza com mobilização das associações locais, o projeto Banco da Periferia buscará promover o desenvolvimento de bairros e favelas. O Banco da Periferia irá funcionar através de 40 bancos comunitários em rede e atender a 120.000 famílias por mês, principalmente as do Bolsa Família e as do CadÚnico.

De janeiro a maio de 2012, o Banco Palmas atendeu a 5.000 famílias mediante serviços de correspondente bancário, crédito, microsseguro, pagamento por celular, abertura de contas, feiras solidárias e formação.

O fundo de crédito dos 40 bancos comunitários é assegurado pelo Instituto Palmas com recursos do BNDES. Para os primeiros 4 anos, o Banco da Periferia necessitará de 8 milhões de reais para implantação, administração, custo operacional, pessoal, comunicação e assessoria técnica.

A economia dos clientes do Banco Palmas pode ser vista genericamente como correspondente à economia popular: 52% deles têm negócio próprio, dos quais 95,2% estão localizados no bairro. Trata-se de pequenos negócios dedicados ao comércio de alimentos, roupas, cacarecos, motoqueiros que entregam bujão de gás na garupa do veículo. Outros prestam serviços de tratamento de cabelos ou unhas, conserto de roupas, de computador. Trata-se de empreendimentos informais, e o trabalho é muitas vezes feito no próprio domicílio, pelo próprio dono que, às vezes, é auxiliado por membros da família.

São pessoas pobres, carentes de capital e que têm por objetivo a manutenção da vida. É o que os marxistas denominavam *pequena burguesia*, na verdade um setor da classe trabalhadora. Dada sua fragilidade econômica, a condição para que possam alcançar

algum desenvolvimento é organizarem-se em associação ou cooperativa que lhes permita desenvolver a ajuda mútua que possibilite ganhos de escala principalmente em suas relações com o mercado, na compra de insumos e na venda dos produtos e serviços. A sua pobreza fica documentada pelas retiradas mensais dos clientes do correspondente bancário: 39,89% ganham de 100 a 200 reais; 55,57% ganham de 201 a 1.000 reais; e 16,67% ganham mais de 1.000 reais.

Com a implantação do Banco da Periferia, sob a forma de uma rede de 40 bancos comunitários que dispõe de fundos de crédito fornecidos pelo BNDES, é muito provável que o Plano Brasil sem Miséria realize a inclusão produtiva planejada em Fortaleza. A injeção de 8 milhões de reais pode provocar uma significativa multiplicação de postos de trabalho na periferia da metrópole mesmo que, inicialmente, com remunerações modestas. À rede de 40 bancos comunitários poderá corresponder uma rede ainda maior de cooperativas de pequenos comerciantes e pequenos prestadores de serviços. Se quase 40% deles estão na pobreza pois sua retirada mensal não alcança meio salário mínimo, um mínimo de sinergia entre a Jornada pela Democracia Econômica e o efeito cumulativo da injeção de crédito de 8 milhões de reais deve resultar no resgate de milhares de famílias da extrema pobreza. E o mais notável nessa transformação social e econômica é que ela terá sido construída pelo esforço conjugado de seus protagonistas, os primeiros beneficiários, mas com toda probabilidade, não os únicos e nem os últimos. Se a extrema pobreza é fruto da ociosidade involuntária de milhões de mulheres e de jovens como tudo indica, comum em nossas periferias metropolitanas, é de se esperar que um primeiro impulso em grande escala sirva de exemplo e de inspiração em outras metrópoles brasileiras.

Por isso o banco comunitário de desenvolvimento é mais do que uma nova tecnologia social, embora seja isso também. Ele é, sem dúvida, uma política pública que vem em boa hora, pois em muitos lugares do mundo renasce a esperança de que a economia solidária se revele como um meio eficaz de superar a crise que a hegemonia do capital financeiro não deixa de agravar na periferia européia. Neste momento, políticas de economia solidária estão sendo inauguradas em todos os continentes, com destaque para os governos do Brasil, de Quebec, da França, da Venezuela, da Bolívia, do Equador e de Cuba. É um momento em que a ousadia promete resultados auspiciosos. Os 15 anos de história do Banco Palmas são a comprovação de que o Brasil e a Venezuela¹ oferecem as provas mais que convincentes de que é possível e não há por que hesitar.

1 Já existem mais de 3 mil bancos comunitários na Venezuela que contribuem para que esse país seja o menos desigual da América Latina.



Perdida em uma comunidade nos arredores do Conjunto Palmeira chego num lugarejo bem escondido, rua de terra, esgoto correndo a céu aberto, casas simples... Logo sou notada por ser, visivelmente, estranha ao lugar. A vizinhança se mobiliza para me ajudar a achar a casa procurada. De repente, uma pergunta mágica me vem a cabeça: - Você conhece uma mulher que é cliente do Banco Palmas aqui nesta rua? A resposta vem de pronto: ***“Conheço sim, mora ali naquela casa, ela sempre me fala do Banco e eu estou querendo ir lá também...”***

Vou ao lugar indicado o portão feito com tapumes de madeira se abre e um rosto feliz me recebe e mostra o seu único cômodo de alvenaria construído com as próprias mãos com material comprado com recursos de um empréstimo no banco. Novos empréstimos estão nos planos para a construção de outros cômodos, ele me revela...

A importância dos bancos comunitários para a inclusão financeira¹

Introdução

No Brasil, em busca de um modelo mais sustentável de desenvolvimento e de erradicação da pobreza extrema, o governo federal tem apoiado diversas iniciativas da economia solidária², fundamentadas no “direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2010), entre as quais, encontram-se as finanças solidárias com base em bancos comunitários, que são instituições que assumem “um destacado papel de promotor do desenvolvimento local, do empoderamento e da organização comunitária, ao articular – simultaneamente – produção, comercialização, financiamento e capacitação da comunidade local” (MELO, 2008: 01).

Marusa Vasconcelos Freire

Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da UnB e Procuradora do Banco Central do Brasil desde 1994.

A experiência pioneira da Rede Brasileira de Bancos Comunitários originou-se com a implantação, em 1998, do Instituto Banco Palmas pela Associação de Moradores do Conjunto Palmeira – ASMOCONP – em um bairro do município de Fortaleza, estado do Ceará. Após 15 anos de sua fundação, o Banco Comunitário Palmas, os demais bancos comunitários e as outras instituições de finanças solidárias têm muito a comemorar, afinal, a partir de 2003, a metodologia das finanças solidárias com base em bancos comunitários começou a ser discutida em diversos municípios por ter sido considerada um instrumento voltado à geração de renda e ao desenvolvimento territorial local com efetiva participação popular.

1 Este artigo incorpora extratos de texto contidos em estudo anterior da autora. Ver: Freire, Marusa (2011). *Moedas Sociais: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil.*

2 A palavra “solidária” utilizada neste trabalho como adjetivo tanto de “economia” como de “finanças” designa as qualidades de práticas e instituições econômicas e financeiras que marcam sua orientação na promoção de valores locais da comunidade em que se inserem.



Posteriormente, tornou-se objeto de políticas públicas de Economia Solidária, nos três níveis de governo, orientadas para a inclusão financeira em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano – IDH.

Com efeito, em 2008, a *Ação Nacional de Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários* passou a ser uma atividade prevista no Anexo I da Lei 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 do governo federal no âmbito do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2011) e, atualmente, a partir de ações e programas contidos no PPA 2012-2015, o governo federal estabeleceu a meta de incluir pelo menos mais 200 comunidades nas finanças solidárias durante o período em referência, como se pode verificar no Anexo I da Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

Este artigo, após contextualizar rapidamente o esforço da sociedade brasileira em promover a inclusão financeira do Brasil nos últimos vinte anos, examina a importância dos bancos comunitários nesse contexto, ao discorrer sobre as variadas funções que podem ser desempenhadas e articuladas por essas organizações, ao afirmarem-se como instituições facilitadoras da concretização da importante meta do governo federal de incluir comunidades nas finanças solidárias, parte de um projeto mais sustentável de desenvolvimento e de erradicação da pobreza extrema no País.

1. O esforço da sociedade brasileira para promover a inclusão financeira

Nos últimos vinte anos, tem havido um esforço da sociedade brasileira, do governo federal e de diversas instituições financeiras e não financeiras para a construção de um ambiente institucional e de instrumentos legais que promovam o microcrédito, as microfinanças e a inclusão financeira no Brasil. Com esse objetivo, desde 1992, o Banco Central do Brasil –BCB– tem participado ativamente de debates sobre o tema e, a partir de 1999, intensificou seus estudos e esforços na ampliação da oferta de produtos e serviços financeiros para as camadas mais carentes da população brasileira e na viabilização do atendimento ao público que não desperta o interesse dos bancos tradicionais (SOARES; DUARTE DE MELO, 2008).

Inicialmente, o Banco Central atuou em harmonia com o Conselho da Comunidade Solidária na adoção de medidas que visavam à expansão do programa de microcrédito no Brasil. Posteriormente, a instituição passou a

examinar e avaliar as experiências com microcrédito e microfinanças em outros países, principalmente latino-americanos, para melhor entender o mercado de serviços financeiros direcionados às populações com baixo índice de desenvolvimento humano – IDH – e aprofundar o conhecimento sobre as mais importantes inovações nacionais e internacionais na área de microfinanças e sobre as melhores práticas em termos de regulação e supervisão das microfinanças para a promoção da inclusão financeira no País (SOARES; DUARTE DE MELO, 2008).

Para divulgar as políticas de inclusão financeira e avaliar os reflexos das medidas de ajuste regulamentar que interagem com a sociedade e com o público usuário, o Banco Central do Brasil (BCB), em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), passou a realizar um conjunto de eventos, iniciado com o I Seminário Nacional do Banco Central sobre Microfinanças, ocorrido em Recife, em setembro de 2002. Outros sete seminários nacionais foram realizados nos anos seguintes (Curitiba em 2003; Fortaleza em 2004; Salvador em 2005; Recife em 2006; Porto Alegre em 2007 e Belo Horizonte em 2008), além de dois seminários internacionais sobre regulação e supervisão das microfinanças (Salvador em 2005 e Recife em 2006). Mais recentemente, foram realizados quatro fóruns Banco Central sobre inclusão financeira (Salvador em 2009; Brasília em 2010 e 2011; Porto Alegre em 2012).

Nesses seminários e eventos procurou-se mostrar aos interessados, por intermédio da troca de experiências e da discussão dos diversos aspectos envolvidos, que a atividade de microfinanças no Brasil pode ser uma opção viável para investidores e outros provedores de capital e também uma importante ferramenta de inclusão financeira, ao permitir o acesso das populações com baixo IDH a produtos e serviços financeiros em um formato a elas adequado. Com essa visão, outros temas relacionados às microfinanças, tais como as remessas de recursos, os arranjos eletrônicos de pagamentos, os microsseguros, as finanças solidárias com base em fundos rotativos e bancos comunitários e as moedas sociais circulantes locais utilizadas por iniciativas coletivas estimuladas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – foram incorporados à discussão¹.

1 Nesse sentido, registra-se que o Banco Central do Brasil (BCB), em 2007, conforme o Voto BCB 109/2007, aprovou um projeto de pesquisa para conhecer e avaliar as possibilidades, limitações e potencialidade das moedas sociais emitidas pelos bancos comunitários e, em 2008, firmou acordo de cooperação técnica com a SENAES. Em 2009, o Projeto Moedas Sociais foi incorporado ao Projeto Inclusão Financeira I na forma do Voto BCB 400/2009.

Como resultado dos estudos e debates ocorridos nesses encontros e em outras ocasiões, foram criados vários mecanismos indutores da bancarização e da inclusão financeira (e.g. abertura de contas simplificadas e direcionamento de depósitos à vista). O Conselho Monetário Nacional – CMN – e o BCB, seguindo diretrizes da política governamental, adotaram diversas medidas legais e regulamentares relacionadas ao cooperativismo de crédito, aos correspondentes das instituições bancárias e à remessa de recursos, sem deixar de lado a regulação das entidades especializadas em crédito ao consumidor (financeiras), além de outras providências relacionadas ao financiamento habitacional e às administradoras de consórcio, bem como aos cartões de pagamentos.

Apesar desse esforço da sociedade brasileira para promover a inclusão financeira nos últimos vinte anos, aliado a debates sobre o assunto, edição de medidas legais regulamentares e aperfeiçoamento das atividades na indústria de microfinanças, a expansão do setor para além da simples oferta de crédito continua a constituir um dos maiores desafios para a ampliação da oferta de serviços e produtos financeiros adequados às necessidades da população brasileira situada na base da pirâmide financeira, especialmente em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano – IDH. É nesse contexto que deve ser discutida a importância dos bancos comunitários para a inclusão financeira no Brasil.

De fato, adicionalmente às instituições que são regulamentadas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil e possuem programas específicos de microcrédito, a indústria de microfinanças no Brasil também é composta por outros operadores especializados que não são regulamentados nem supervisionados pelo Banco Central: as organizações não governamentais – ONGs – e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – especializadas em microcrédito, ambas constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos; os fundos públicos institucionais, estaduais ou municipais, também conhecidos como banco do povo; e os fundos rotativos solidários.

Os bancos comunitários incluem-se nessa categoria de instituições sem fins lucrativos, que não são regulamentadas nem supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, mas que também estiveram presentes em vários dos seminários e fóruns promovidos pelo BCB em parceria com o SEBRAE, por oferecerem produtos e serviços no segmento das microfinanças em regiões com

baixo IDH e por serem reconhecidos como importantes atores na estratégia do governo federal em incluir comunidades nas finanças solidárias para atender à população que ainda fica fora e à margem do sistema financeiro formal.

2. As finanças solidárias com base em bancos comunitários

A área de finanças solidárias é ampla e diversificada, compreendendo variadas práticas orientadas para a promoção de valores locais da comunidade em que se inserem. Seu principal objetivo é assegurar o acesso aos serviços financeiros de forma democrática, ética e solidária, priorizando os excluídos do sistema bancário e fortalecendo o trabalho humano e o capital social. A característica comum das experiências de finanças solidárias é que elas derivam de sistemas de reciprocidade e de ajuda mútua que reatam e fortalecem os laços comunitários de proximidade e, em geral, são acompanhadas por atividades complementares de formação, capacitação e sensibilização, fundamentadas em relações de confiança e com foco na valorização do ser humano (FAUSTINO, 2010).

Os bancos comunitários são instituições organizadas sob a forma de associação civil sem fins lucrativos que disponibilizam produtos e serviços financeiros e não financeiros voltados para o apoio ao desenvolvimento das economias populares em bairros e municípios com baixo IDH, podendo realizar parcerias com entidades públicas e privadas para alcançar seus objetivos sociais. Incluir comunidades nas finanças solidárias e promover a experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio e *crédito*, legalmente autorizados pela Lei 9.790, de 23 de março de 1990, é, portanto, a principal missão dos bancos comunitários.

A importância dos bancos comunitários pode ser mais bem compreendida quando se examinam as diversas funções que podem ser desempenhadas por essas instituições para atenuar algumas falhas de mercado decorrentes da existência de certo conflito entre os objetivos da regulamentação prudencial, destinada a melhorar a “segurança e solidez” do sistema financeiro, e os objetivos das políticas públicas direcionadas à inclusão das pessoas no processo produtivo e na repartição da renda monetária. Essas falhas de mercado foram observadas por Joseph Stiglitz e Bruce Greenwald (2004) da seguinte forma:

Existem, de fato, vários outros objetivos de política regulatória direcionados a outras falhas do mercado: (a) a concorrência, em especial nos empréstimos para pequenos e médios negócios, é, com frequência, limitada, e a consolidação dos bancos, com a redução associada da concorrência, é uma maneira de aumentar os lucros dos bancos; existe um papel importante para o governo na manutenção de um sistema bancário competitivo; (b) os consumidores (tomadores de empréstimos) são, com frequência, desinformados, e os emprestadores (bancos) muitas vezes tentam explorar essa limitação de informações; o governo assumiu um papel muito importante na *proteção do consumidor*; e (c) há, geralmente, certos grupos na população que parecem estar servidos insatisfatoriamente pelo mercado; isso pode ser resultante do estabelecimento de limites de segurança (*red-lining*) – observamos anteriormente que, quando há racionamento de crédito, alguns grupos podem ser completamente excluídos do mercado; os bancos não emprestam àqueles para quem o retorno social é o mais alto, mas àqueles de quem eles podem extrair os retornos mais altos, e pode haver uma discrepância marcante entre os dois. Esta última preocupação deu origem, nos Estados Unidos, ao Community Reinvestment Act (CRA, 1995), que incentivava (pressionava) os bancos a emprestar mais nas regiões interiores mais pobres das cidades (BRUCE GREENWALD, 2004).

Em todo o mundo, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, verifica-se a emergência de formas alternativas de crédito, moeda e comércio (Z/YEN GROUP LTD, 2011) para atenuar os efeitos dessas falhas de mercado, associadas a novas formas de exclusão que decorrem da regulamentação prudencial das instituições dedicadas à intermediação financeira e à exploração comercial do dinheiro e do crédito. Nesse sentido, Manuel Castells et al (2012) consideram até mesmo como fato irreversível o desenvolvimento de um setor alternativo da economia que, embora não exclua necessariamente a atividade produtiva baseada no lucro, fundamenta-se num conjunto de valores comunitários sobre o significado da vida¹.

A realidade não é diferente no Brasil. No programa temático *Desenvolvimento Regional, Territorial e Solidário* do PPA 2012-2015, o governo federal expressamente reconhece o surgimento

de novas formas de exclusão e precarização do trabalho, em diferentes pontos do território brasileiro, com novas formas de organização de atividades econômicas com base na cooperação ativa entre trabalhadores em empreendimentos de sua propriedade coletiva ou entre produtores familiares ou individuais autônomos associados, que constituem os empreendimentos da Economia Solidária (PPA 2012-2015).

¹ Essas características são exploradas nos artigos publicados em *Aftermath – The Cultures of the Economic Crisis* (2012).

No âmbito desse programa temático, as finanças solidárias com base em bancos comunitários são importantes por enfrentarem as novas formas de exclusão, utilizando um conjunto de princípios, regras e atitudes que exigem a participação deliberativa das pessoas afetadas na estruturação, organização, adaptações ou reformas de instituições econômicas, e que preservam os valores comunitários na sua gestão. Distintamente das organizações creditícias que se orientam pela racionalidade econômica guiada pelo lucro, cuja regulamentação prudencial agrava as falhas de mercado e exigem políticas públicas de inclusão financeira, os bancos comunitários se orientam por uma racionalidade guiada pela rentabilidade social, contribuindo para a fundação de uma nova economia, ou de uma economia solidária.

Por representarem legítimos interesses e valores das comunidades locais, os bancos comunitários, para promoverem a reorganização da produção, da comercialização e do financiamento em comunidades com baixo IDH, podem assumir diversos papéis, sujeitos a diferentes regras jurídicas, que articulam variados objetivos direcionados à inclusão das pessoas no processo produtivo e na repartição da renda monetária, os quais serão mais bem detalhados a seguir.

2.1. Desenvolver a experimentação sem fins lucrativos de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito

Um dos mais importantes papéis dos bancos comunitários é o de desenvolvedor da experimentação sem fins lucrativos de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano - IDH. A “experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio e *crédito*”, por ser um dos objetivos autorizados para serem perseguidos por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – conforme consta do inciso IX do art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, é atividade legalmente reconhecida como de interesse público. Registre-se, entretanto, que, para desenvolver tal experimentação, não é preciso que o banco comunitário seja qualificado como OSCIP, já que o exercício dessa relevante atividade, em princípio, pode preceder a qualificação.

Como organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, os bancos comunitários, embora pratiquem atos assemelhados aos de uma instituição financeira, não podem ser qualificados como instituições financeiras pelo simples fato de realizarem

operações ativas à concessão de empréstimos e financiamentos em programas e projetos destinados ao incremento de pequenos empreendimentos econômicos de base comunitária. Além disso, não coletam recursos monetários junto ao público e suas atividades não se caracterizam como atividade especulativa de intermediação (exploração comercial de dinheiro e crédito) nem representam uma intromissão organizada no mercado financeiro. Esses elementos são necessários à definição de instituição financeira de acordo com o entendimento consolidado na Procuradoria Geral do Banco Central há mais de 25 anos (FREIRE, 2011).

Essa interpretação, de certo modo, foi a adotada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que não permite que seja concedida a qualificação de OSCIP às cooperativas e às organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional (Art. 2º, incisos X e XIII). Desse modo, a “experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioproductivos e de sistemas alternativos de produção, comércio e *crédito*” pelos bancos comunitários não é atividade regulamentada e fiscalizada pelo Banco Central. Não cabe, portanto, a essa Autarquia manifestar-se sobre a legalidade das operações desenvolvidas pelos bancos comunitários ou por qualquer pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos tal como definido pelo §1º do Art. 1º da Lei nº 9.790, de 1999¹, sobretudo quando não estiverem presentes quaisquer indícios de ilegalidade ou, nomeadamente, do exercício de atividades típicas de instituições financeiras, não autorizadas para estas organizações.

No caso dos bancos comunitários qualificados como OSCIP, a fiscalização de suas atividades envolve o Ministério da Justiça, a quem cabe outorgar a qualificação, e deve ser realizada pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas, bem como por outras entidades públicas que repassem recursos públicos por meio de Termos de Parceria ou que estejam envolvidas com as atividades por elas desenvolvidas. Nesse sentido, o art. 11 da Lei n.º 9.790, de 1999, prescreve que a execução do objeto do Termo de Parceria firmado pelas entidades públicas com as OSCIPs será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada nível de governo.

1 § 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Observa-se, entretanto, que a Lei n.º 9.790, de 1999, como definido pelo §1º do Art. 1º, não veda a realização de acordos de cooperação técnica e de parcerias entre as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, as quais podem ser qualificadas como OSCIP na forma do art. 3º, e as entidades mencionadas no art. 2º, que não podem ser qualificadas como OSCIP. Logo, no que se refere às formas de captação de recursos, os bancos comunitários, além de poder serem remunerados pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, podem receber a doação de recursos físicos, humanos e financeiros e podem realizar acordos de cooperação técnica e de parcerias que tenham por finalidade a execução direta de projetos, programas e planos de ações correlatas aos seus objetivos sociais, inclusive envolvendo a participação de quaisquer das entidades mencionadas no art. 2º. Especificamente no que se refere à possibilidade de receberem recursos doados, destaca-se o incentivo fiscal, estendido pela Medida Provisória 2.158-35, de 24 de agosto de 2001¹, de dedução da apuração do lucro real das pessoas jurídicas que façam doações às OSCIPs, qualificadas nos termos da legislação em vigor.

A preocupação com os regimes de juros não está muito presente na “experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio e crédito”, pois, em geral, nesses modelos alternativos, não se cobram juros para a concessão de empréstimos, ou é utilizado um sistema de juros negativos, ou, ainda, são cobrados juros bastante moderados, que, em geral, são menores do que os juros cobrados em sistema tradicionais de crédito. No entanto, há diferentes regimes de juros aplicáveis à espécie. Nesse sentido, verifica-se que a Lei da Usura, Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, e a Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, estabelecem dois regimes diferenciados de juros. O primeiro, um regime geral e limitado ao dobro dos juros legais, aplicável a todas as organizações que não são instituições financeiras, inclusive a associações civis sem fins lucrativos e a fundos públicos ou privados destinados à concessão de crédito por meios alternativos. E outro, um regime especial, que se aproxima do regime aplicável às instituições financeiras para as entidades qualificadas como OSCIPs na forma da Lei n.º 9.790, de 1999. Além disso, há um regime especial estabelecido para as operações realizadas no

1 Art. 59. Poderão, também, ser beneficiárias de doações, nos termos e condições estabelecidos pelo inciso III do § 2º do art. 13 da Lei no 9.249, de 1995, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP qualificadas segundo as normas estabelecidas na Lei no 9.790, de 23 de março de 1999.

âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO –, instituído pela Lei n.º 11.110¹, de 25 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto n.º 5.288, de 29 de novembro de 2004.

Juntas, essas disposições normativas constituem a fundação para o desenvolvimento de uma grande variedade de programas que tenham por objetivo a experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito que podem ser desenvolvidos pelos bancos comunitários para promover a inclusão financeira no Brasil.

2.2. Empréstar àqueles para quem o retorno social é o mais alto e não àqueles de quem se pode extrair o melhor retorno financeiro

Ao desenvolver a experimentação não lucrativa de sistemas alternativos de crédito, os bancos comunitários também assumem o papel de prestador àquelas pessoas que podem oferecer um retorno social mais alto e não àqueles de quem se pode extrair o melhor retorno financeiro, como o fazem as organizações creditícias vinculadas ao sistema financeiro nacional. Dessa maneira, os bancos comunitários procuram favorecer, com empréstimos a taxas diferenciadas, os trabalhadores e trabalhadoras da comunidade que exercem atividades produtivas ou buscam concretizar ideias e projetos que podem gerar renda para a coletividade em que se inserem. Em geral, esses empréstimos são realizados a taxas mais baixas do que as usualmente praticadas diretamente pelos bancos e financeiras e, em algumas situações, até mesmo menores do que as taxas de juros praticadas por instituições de microcrédito credenciadas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO –, instituído pela Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto n.º 5.288, 29 de novembro de 2004.

Note-se que, nas comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano, uma das principais razões para a falta de crédito é exatamente a dificuldade que tem uma pessoa de fora da comunidade em selecionar bons projetos e monitorar sua implantação nessas áreas. Como resultado dessa dificuldade, ocorre o não financiamento de ideias e projetos que podem gerar renda para a economia local e para seus membros. Por sua vez, a falta de acesso ao cré-

1 Nos termos do art. 1º, § 6º da Lei n.º 11.110, de 2005, são instituições de microcrédito produtivo orientado as cooperativas singulares de crédito, as agências de fomento, as sociedades de crédito ao microempreendedor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSICIP).

dito dificulta a melhora na qualidade de vida das comunidades carentes. E a não melhora da qualidade de vida dessas comunidades, atrapalha a criação das garantias necessárias para que as organizações creditícias vinculadas ao sistema financeiro fiquem seguras do retorno de sua poupança emprestada. Essa situação retroalimenta a falta de crédito na economia local e perpetua o subdesenvolvimento das regiões carentes, formando um círculo vicioso, em que a intermediação financeira não consegue reduzir as distorções, já que o custo de monitoramento de projetos e empréstimos nessas regiões é muito alto e a falta de garantias materiais dificulta a segurança de quem empresta a essa parcela da população. Assim, esse círculo vicioso contribui para que essas comunidades continuem carentes (COSTA E SILVA, 2010).

É exatamente para quebrar esse círculo vicioso que são importantes os empréstimos concedidos pelos bancos comunitários para pessoas que podem oferecer um retorno social mais alto. O tipo de crédito envolvido nesses empréstimos é, na maioria das vezes, garantido por valores não materiais, baseado na confiança de relações sociais e laços de proximidade física, na identificação de valores comuns ou no aval coletivo da comunidade, utilizando-se da pressão social intracomunidade para fazer com que os tomadores de crédito se sintam impelidos a aplicar os recursos obtidos na destinação a que se comprometeram na hora de obter o crédito e de pagá-los da forma acertada. Esse tipo de ação, bastante comum quando não há espaço para geração de poupança substancial dentro da própria comunidade, é difícil de ser adotada por intermediários financeiros e por organizações creditícias cujas decisões são tomadas quase que exclusivamente com base no lucro, em lugares distantes, longe da realidade das comunidades carentes (COSTA E SILVA, 2010).

Ao incentivar o compromisso solidário dos participantes em selecionar os tomadores de empréstimo e em monitorar a aplicação dos recursos, e ao conhecer de perto a reputação dos membros das comunidades com baixo IDH em que se inserem, os bancos comunitários transformam as finanças solidárias numa alternativa de financiamento nas comunidades carentes, resolvendo ou minorando o problema das garantias materiais pelo conhecimento sobre a reputação do tomador perante sua comunidade e pelo retorno social obtido com os empréstimos concedidos. Nesse tipo de crédito, característico do crédito comunitário, a pessoa que toma dinheiro emprestado e não paga de volta ou o utiliza para destinação distinta da pré-acordada será considerada *persona non grata* por seus parceiros na comunidade. Por esse motivo, a exemplo do que ocorre nas finanças solidárias, um número crescente de instituições está

utilizando redes sociais, criando um colateral social baseado na reputação do indivíduo perante o grupo, como alternativa à tradicional garantia baseada em bens materiais (COSTA E SILVA, 2010).

Esse arranjo institucional, baseado em redes de colaboração social, facilita o acesso ao crédito a custos mais baixos para comunidades carentes e promove a inclusão financeira nas regiões mais pobres, contribuindo para o desenvolvimento econômico dessas áreas. Apesar do apoio governamental, que muito contribuiu para a ampliação de parcerias e multiplicação dessas experiências, ainda não foi constituído um marco legal regulatório adequado para que as instituições de finanças solidárias no Brasil possam emprestar com eficiência para aquelas pessoas que podem oferecer um retorno social mais alto. Elaboradas de acordo com as exigências competitivas dos sistemas de crédito tradicionais, as regras jurídicas dos programas de microcrédito e microfinanças em geral não promovem a participação deliberativa dos tomadores de empréstimos, não valorizam a igualdade na distribuição de direitos e responsabilidades nas relações sociais e não são compatíveis com as exigências de cooperação dos sistemas de reciprocidade e de ajuda mútua que fundamentam as finanças solidárias.

Dessa maneira, os bancos comunitários são forçados a adaptarem-se a regras jurídicas estatuídas para sistemas de crédito baseados na racionalidade econômica, guiada pelo lucro, as quais não são adequadas para a concessão de empréstimos em redes de colaboração social, especialmente em comunidades com baixo IDH. Essa situação dificulta o desenvolvimento dessas instituições e coloca em risco a credibilidade de iniciativas dessa espécie. Por esse motivo, a constituição de um marco legal e regulatório específico para as finanças solidárias tem sido considerada uma providência fundamental para que os bancos comunitários possam se multiplicar com segurança jurídica e de modo sustentável, como parte de políticas públicas eficazes de mitigação das desigualdades sociais e de desenvolvimento econômico territorial local (FRANÇA FILHO; SILVA JÚNIOR, 2008).

2.3. Promover a educação financeira e o desenvolvimento econômico local de acordo com os princípios da economia solidária

Outro papel que os bancos comunitários assumem nas comunidades com baixo IDH é o de promotor da educação financeira e o de desenvolvimento econômico local de acordo com os princípios da economia solidária, oferecendo cursos e treinamentos voltados à capacitação de membros da comunidade.

Ocorre que a concessão de empréstimos, no âmbito das finanças solidárias, deve ser articulada com programas de educação, qualificação e acompanhamento técnico e gerencial aos trabalhadores e trabalhadoras dos empreendimentos econômicos solidários, de maneira a garantir o fortalecimento institucional, a boa gestão dos recursos disponíveis na comunidade e um maior retorno social. Assim, através de instrumentos próprios, o banco comunitário procura desenvolver as capacidades produtivas das pessoas, mostrando a importância das redes de cooperação social como instrumentos que agregam valor à produção local e reúnem as diferentes competências necessárias à sustentabilidade da economia solidária.

Como as finanças solidárias estão associadas a um novo modo de organizar a produção, a distribuição e o consumo locais, o qual tem por base a igualdade de direitos e a responsabilidade de todos os participantes dos empreendimentos econômico solidários, esse processo de educação financeira é orientado para transformar a mentalidade cultural dominante de competição na construção de um espírito de cooperação, que seja comprometido com o desenvolvimento justo, sustentável e solidário (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2006). Além de contribuir para viabilizar tecnicamente as atividades sociais e econômicas na comunidade, os bancos comunitários procuram despertar a consciência crítica dos trabalhadores e trabalhadoras para o desenvolvimento de uma nova subjetividade, fundamentada nos valores de uma liberdade compartilhada, em busca da construção de projetos comuns que respeitem a diversidade dos atores, que promovam a paz através do diálogo como meio para a solução de conflitos e que universalizem a irmandade e a solidariedade nas relações interpessoais e sociais.

De acordo com esse novo modo de organizar o processo produtivo, é fundamental o acesso irrestrito a todos os tipos de informação, não só no aspecto financeiro, de custos e valor do crédito e de produtos e serviços, como também no conjunto de informações relativas ao crédito e ao processo de trabalho, matéria prima, equipamentos, nível de desempenho de cada um e negociação com consumidores (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2006). Os bancos comunitários contribuem, dessa forma, para que essas informações sobre as finanças solidárias e sobre os empreendimentos econômicos solidários sejam democratizadas a todos, através de espaços comuns de discussão. Com isso, incentivam o envolvimento e a participação deliberativa dos tomadores de empréstimos em todas essas questões e criam estratégias para superação de resistências, respeitando as escolhas e a individualidade de cada um.

As atividades dos bancos comunitários no desenvolvimento da experimentação não lucrativa de sistemas alternativos de crédito e na concessão de empréstimos para quem o retorno social é mais alto têm, notoriamente, maiores custos do que as atividades envolvidas na concessão de crédito a tomadores que já têm acesso ao sistema bancário ou a regiões de maior índice de desenvolvimento humano – IDH – exatamente porque estão necessariamente associadas à educação financeira e à capacitação da comunidade local para o desenvolvimento de atividades produtivas e para o empoderamento econômico solidário das comunidades com baixo IDH. A falta de normas adequadas que tutelem os interesses específicos envolvidos nessas atividades, de maneira a viabilizar a sua sustentabilidade a longo prazo, sem apoio de recursos não reembolsáveis, coloca os bancos comunitários numa aparente desvantagem competitiva quando, equivocadamente, eles são comparados a outras organizações não governamentais que concedem empréstimos de acordo com os critérios de sistemas tradicionais de crédito, o que dificulta a mobilização de recursos oriundos das instituições financeiras para as finanças solidárias.

2.4. Experimentar instrumentos inovadores para estimular a economia criativa

Adicionalmente, os bancos comunitários desempenham o papel de experimentador de instrumentos inovadores para estimular a economia criativa e assegurar que as comunidades pobres sejam beneficiadas, em caráter permanente, com os recursos direcionados à inclusão financeira. Dessa maneira, o banco comunitário pode conceder, por exemplo, empréstimos sem juros ao consumidor quando associados a um sistema de moeda social circulante local, sustentados por descontos oferecidos por uma rede de comerciantes locais associados a esse sistema com o fim de estimular a circulação de bens e serviços na comunidade.

Esse fato é reconhecido no Relatório de 2010 da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, publicado em 27 de maio de 2011, com o título *Creative Economy: A Feasible Development Option*, que apresenta as moedas sociais circulantes locais do Brasil, emitidas por bancos comunitários vinculados a programas de finanças solidárias como exemplo de economia criativa (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, 2011). Com nomes bastante diversificados, Palmas, Maracanã, Castanha, Cocal, Guará, Girassol, Pirapire, Tupi, a relação de experiências com esses instrumentos alternativos de pagamento abrange atualmente mais de 80 moedas que circulam em bairros e em pequenas cidades brasileiras onde existem

bancos comunitários, criados para fortalecer a economia de comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano IDH¹.

Como consta no mencionado Relatório, o uso da moeda social circulante local é muito simples: os moradores locais podem trocar o real por moeda social em um banco comunitário e usá-la para os negócios realizados no comércio local. Se for necessário comprar algo com o real fora da comunidade, o banco comunitário pode fazer a troca em sentido inverso. A prática aumenta as vendas na economia local e promove a criação de atividades que geram trabalho nessas áreas. Enquanto o real pode ser usado fora da comunidade, gerando riqueza em outras áreas, a moeda local tem o *poder* de gerar prosperidade no bairro ou na comunidade em que circula. Assim, embora o valor nominal da moeda local seja idêntico ao valor nominal do real, esse valor nominal é mais valioso do que o da moeda oficial para a comunidade local uma vez que as empresas dão descontos para compras feitas com a moeda alternativa no comércio local.

Segundo reconhece a UNCTAD, atualmente, há uma série de incentivos e opções de financiamentos não tradicionais para estimular a economia criativa que podem ser considerados como ferramentas para promover a inclusão financeira e o desenvolvimento local. De fato, a falta de confiança nos mercados financeiros resultada da crise financeira de 2008 a 2010 teve grande influência em direcionar o interesse público para os regimes alternativos de financiamento das transações comerciais. Entre esses novos instrumentos, os mais utilizados em círculos de economia criativa são: o co-financiamento em redes de colaboração e as moedas alternativas em redes de economia solidária. Ambos envolvem novas formas de crédito ou de moeda que funcionam através de redes de colaboração social ou solidária, utilizadas principalmente por uma nova geração de empreendimentos criativos em diferentes partes do mundo.

Observa-se, entretanto, que o desenvolvimento desses regimes alternativos de financiamento das transações comerciais, experimentados principalmente por instituições sem fins lucrativos, com a finalidade de estimular a economia criativa e solidária, combatendo as novas formas de exclusão que estão associadas a falhas de mercado que decorrem da regulamentação prudencial da exploração comercial do dinheiro e do crédito, encontra-se, em quase todos os países, a depender de mais estudos e da elaboração de normas jurídicas específicas que confirmam segurança jurídica para o seu uso em grande escala (FREIRE, 2011; Z/YEN GROUP LTD, 2011).

1 Registra-se que, além das moedas sociais circulantes locais emitidas por bancos comunitários em programas de finanças solidárias, que são objeto deste artigo e do Relatório da UNCTAD, há, no Brasil, várias outras moedas comunitárias (GARCIA, 2010).

2.5. Estender a oferta de produtos e serviços financeiros a certos grupos da população que parecem estar servidos insatisfatoriamente pelo mercado

Como correspondentes de instituições financeiras, os bancos comunitários podem estender a oferta de produtos e serviços financeiros a certos grupos da população que parecem estar servidos insatisfatoriamente pelo mercado. Desempenham, nesse caso, o papel de conectores entre as novas formas de financiamentos não tradicionais, criadas para estimular a economia solidária em desenvolvimento ou o setor alternativo da economia, e as instituições vinculadas ao sistema financeiro nacional.

Nessa qualidade, os bancos comunitários atuam por conta e sob as diretrizes da entidade contratante, a qual assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários por seu intermédio, inclusive no que se refere à garantia da integridade, confiabilidade, segurança e sigilo das transações que são realizadas por meio do banco comunitário, bem como do cumprimento da legislação e da regulamentação relativa a essas transações (art. 2º da Resolução CMN 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, que, direcionado às instituições financeiras, dispõe sobre a contratação a ser realizada entre estas e os correspondentes no país).

Como prevê a mencionada Resolução, o contrato de correspondente pode ter por objeto diversas atividades de atendimento, visando ao fornecimento de produtos e serviços de responsabilidade da instituição financeira contratante a seus clientes e usuários, tais como os de recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos e de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, pagamentos relativos a contas diversas e recebimentos de depósitos, entre outros.

A forma de relacionamento entre os bancos comunitários e outras organizações sem fins lucrativos e as instituições financeiras é reconhecida internacionalmente pelo potencial que tem para apresentar resultados interessantes tanto em termos de inclusão financeira quanto de desenvolvimento de redes locais de microempreendedores capacitados e conectados com as instituições bancárias (FREIRE, 2011). No entanto, o regime jurídico aplicável a esse relacionamento é voltado, quase que exclusivamente, a atender aos interesses tutelados pela supervisão prudencial das instituições financeiras, em virtude de problemas relacionados à exploração comercial do dinheiro e do crédito, e não às necessidades de desenvolvimento das finanças solidárias com base em bancos comunitários – e de outras organizações da sociedade civil de interesse público –, que atuam como correspondentes no país e, simultaneamente, se

dedicam à experimentação sem fins lucrativos de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano - IDH.

Considerações finais

Como ficou demonstrado ao longo deste artigo, no contexto do esforço que tem sido feito pela sociedade brasileira nos últimos vinte anos para promover a inclusão financeira do Brasil, os bancos comunitários são importantes por serem instituições facilitadoras da concretização da importante meta do governo federal de incluir comunidades nas finanças solidárias. Para alcançar essa meta, os bancos comunitários desempenham diferentes papéis, relacionados aos seguintes objetivos direcionados à inclusão de pessoas no processo produtivo: a) desenvolver a experimentação, sem fins lucrativos, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; b) emprestar recursos àqueles para quem o retorno social é mais alto, e não àqueles de quem se pode extrair o melhor retorno financeiro; c) promover a educação financeira e o desenvolvimento econômico local de acordo com os princípios da economia solidária; d) experimentar instrumentos inovadores para estimular a economia criativa e solidária; e) estender a oferta de produtos e serviços financeiros a certos grupos da população que parecem estar servidos insatisfatoriamente pelo mercado.

A experiência brasileira das finanças solidárias com base em bancos comunitários, pautada pelos princípios da economia solidária nas comunidades com baixo IDH atesta, por si só, o acerto do governo federal ao incluir no PPA 2012-2015 a meta de inserir comunidades nas finanças solidárias como parte de um projeto modelo mais sustentável de desenvolvimento e de erradicação da pobreza extrema. No entanto, é preciso estar atento a algumas questões de natureza normativa para evitar a falência dessas iniciativas, com consequente desarticulação social, frustração e desencanto. Afinal, não é possível incluir comunidades nas finanças solidárias forçando os bancos comunitários, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, a adaptarem-se a regras jurídicas estatuídas para sistemas de crédito baseados na racionalidade econômica guiada pelo lucro. Há, portanto, necessidade da edição de normas específicas para conferir segurança jurídica às organizações sem

fins lucrativos que se dedicam a tão relevante missão, orientadas pela rentabilidade social. É por essa razão que ainda restam grandes desafios a serem vencidos pelos bancos comunitários nos próximos anos a fim de que possam desempenhar com maior eficiência os variados papéis para os quais estão sendo criados, promovendo a inclusão financeira e o desenvolvimento territorial sustentável.

Referências bibliográficas

CASTELLS, Manuel et al. (2012). *Aftermath – The Cultures of the Economic Crisis*. CASTELLS, Manuel et al. (org.) Oxford, UK: Oxford University Press.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento, 1., 2006, Brasília. *Documento final*. Brasília: MTE, 2006. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_anais.pdf> Acesso em: 1º jul. 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável, 2., 2010, Brasília. *Documento final*. Brasília: MTE, 2010. Disponível em: <http://www.cooperativismopopular.ufrj.br/saudemental/pdf/documento_final%20II%20CNES.pdf>. Acesso em: 25 maio 2011.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO – UNCTAD (2011). *Creative Economy: A Feasible Development Option. Relatório 2010*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - UNDP e UNCTAD. Disponível em <http://www.unctad.org/en/docs/ditctab20103_en.pdf> Acesso em: 25 maio 2011.

COSTA E SILVA, José Ricardo. (2010). *Comentários sobre a parte referente à criação de Fundos Solidários*. Subgrupo Finanças Solidárias. Apresentação em reunião preparatória para o II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, realizado em Brasília, 17-19 nov.

FAUSTINO, Andréa. (2010). *Por um sistema financeiro mais solidário*. Fórum brasileiro de economia solidária. Grupo de trabalho do fórum catarinense de economia solidária. Disponível em: <<http://www.redevivadailha.com/opiniao-rede-viva-da-ilha/artigos/130-por-um-sistema-financeiro-mais-solidario.html>>. Acesso em: 25 maio 2011.

FRANÇA FILHO, Genauto; SILVA JÚNIOR, Jeová. (2008). *Bancos comunitários de Desenvolvimento* (BCB). Disponível em: <http://www.rgs.wiki.br/index.php/biblioteca/doc_download/25-verbetebancoscomunitariosvfinalgenautojeova.html>. Acesso em: 20 jun. 2009.

FREIRE, Marusa. (2011). *Moedas Sociais: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil*. Faculdade de Direito. Universidade de Brasília. Tese de Doutorado. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011_MarusaVasconcelosFreire.pdf Acesso em: 20 out. 2012.

GARCIA, Armando. (2010). *Notafilia: Moedas Comunitárias Brasileiras*. Community Currency Resource Center. CC Library. Disponível em: <<http://www.complemen>

tarycurrency.org/ccLibrary/Notafilia%20-%20Moedas%20Comunitárias%20do%20Brasil.pdf > Acesso em: 26 jun. 2011

MELO, Joaquim. (2008). Banco Palmas – Um caminho. *Boletim de Responsabilidade Social e Ambiental*. Departamento de Organização do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil. Ano 3, n. 29.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. (2011). *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>. Acesso em: 30 de novembro de 2011.

SOARES, Marden; DUARTE DE MELO, Abelardo. (2008). *O Banco Central do Brasil e as microfinanças*. Seminário Nacional de Microfinanças. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/trab_90.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

STIGLIZ, Joseph; GREENWALD, Bruce. (2004). *Rumo a um novo paradigma em economia monetária*. Trad. Laura Knapp e Cecília Camargo Bertalotti. São Paulo: Francis. Título original: *Towards a new paradigm in monetary economics*.

Z/YEN GROUP LTD. (2011). Capacity Trade and Credit: Emerging Architectures for Commerce and Money. Report prepared for the City of London Corporation, the Economic & Social Research Council (ESRC) and Recipco Capacity Exchange. London: City of London. December, 2011. Available at: <http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/8887BA2D-4A2B-4936-A522-28F85953CF0B/0/BC_RS_CapacityTradeandCredit_FullReport_Web.pdf>. Accessed on: 26 Dez 2011.



“É bom fazer dívida para a gente se mexer”.

Emprestar dinheiro para investir na loja de roupas no comunidade do Ancuri, já um tanto distante do Conjunto Palmeira, faz parte da organização da rotina dessa senhora que trabalha em uma pousada à beira da BR 116 e de lá tira parte da renda da família, complementada pelo trabalho da filha. Na garagem, uma pequena loja com itens de vestimenta e cosméticos, que gira com investimento do empréstimo do Banco Palmas. Quando pedimos para ela explicar sua afirmação, entendemos que o compromisso de pagar o banco a faz organizar sua própria rotina.

Regiane Câmara Nigro
Psicóloga e pesquisadora

Moedas complementares, bancos comunitários e o futuro que podemos construir

A crise que atravessamos na atualidade tem algumas particularidades que nos fazem ser otimistas. De qualquer forma, não há tempo para sermos pessimistas se pretendemos ser responsáveis – ainda que parcialmente – pelo futuro das novas gerações.

1. Sobre crises e paradigmas: um novo sistema operativo social?

Nosso otimismo vem da constatação de que a crise atual é global: econômica, política e moral, para definir alguns aspectos fácil e universalmente constatáveis, desde o âmbito local até o nacional e estendida ao conjunto da comunidade de nações ricas ou pobres. E também diante da evidência de que, nas últimas seis décadas, dentro do sistema vigente, nenhuma das tentativas de enfrentá-la ou mesmo de atenuá-la teve êxito.

Como se sabe a respeito das crises de paradigma científico, segundo o clássico de Thomas Kuhn¹, estaríamos saindo de uma etapa de ciência normal, razão pela qual deveríamos poder entrar com urgência na correspondente etapa revolucionária, na qual é necessário embaralhar as cartas antes de tornar a distribuí-las para compreender e refazer o jogo social.

Se estamos saindo de uma etapa normal em que a política foi regida pela economia e esta, pela física newtoniana, apoiados na multiplicidade de fenômenos a que estamos assistindo nas últimas duas décadas, podemos propor que a dobradiça da economia deve ser radicalmente substituída por outra que esteja livre de seu pecado original: pensar as relações sociais em função de um mercado construído com a escassez como condição de base e motor da economia.

Bernard Lietaer

Pesquisador na Universidade da Califórnia e Prof. visitante da Universidade de Finanças, da Federação Russa.

Heloisa Primavera

Professora da Universidade de Buenos Aires e assessora do Lab. de Inovação – Programa Conectar Igualdad /ANSES.

1 Kuhn, Thomas. (1962). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 9ª ed., 2006.



Escassez de recursos, hoje, não existe. Escassez de dinheiro instrumento -, tampouco, se incluirmos as variadas formas de moedas complementares em múltiplos arranjos sociais que já estão acontecendo. Por isso, nessa auspiciosa ocasião de comemorar os quinze anos de vida do Banco Palmas - marco indiscutível desse novo paradigma - esperamos que as considerações que faremos a seguir tenham ressonância e eficiência.

Ainda que pareça utópico frente às notícias globais que repetem até ao cansaço descrições de crises sucessivas, nas quais o dinheiro está sempre no centro, sabemos que hoje podemos ter abundância do que necessitamos para assegurar dignas condições de vida para todos os seres humanos em harmonia com a natureza. Devemos, talvez, para não cair logo no descrédito dos leitores, referirmo-nos à abundância sustentável ou suficiente, para afastarmo-nos da ideia de abundância como excesso de tudo, ideia corrente, aliás.

Essa mudança de paradigma deve, necessariamente, envolver o *fenômeno social do dinheiro*, já que a situação atual foi alcançada com sua inegável colaboração, se não por sua causa permanente. Quando introduzimos aqui o dinheiro como fenômeno social e não somente como sistema monetário ou como a própria economia é porque acreditamos que só quando essa ideia dominou é que apareceram soluções à raiz do problema, as quais poderiam transformar-se em sustentáveis.

Se no paradigma normal a economia e o dinheiro estiveram sempre a favor da concentração da riqueza, isso se fez graças a algumas estratégias muito eficientes que não puderam até o presente ser compreendidas e enfrentadas como partes integradas do sistema monetário, econômico e político vigente:

- a geração de *dívidas externas* exponenciais, a partir do endividamento de países empobrecidos, através de empréstimos privados que eram depois nacionalizados, recaindo o pagamento interminável do capital e de arbitrários juros bancários sobre o conjunto da população;
- a concentração de enormes massas monetárias em *fundos de pensão* dos setores mais ricos dos países empobrecidos, desviando-as da economia real, a qual se tornou órfã dos recursos gerados por ela mesma;
- a consagração de distintos formatos de *refúgios fiscais* paralisantes da economia, que fecham o círculo vicioso da concentração de dinheiro que arrasta à concentração da riqueza, apesar de que ambas não são equivalentes.

Na segunda metade do século XX, precisamente a partir dos anos setenta, começam a se organizar respostas que envolvem mudanças na forma de pensar o dinheiro e o crédito: nascem os primeiros sistemas de *microcrédito* com vocação massiva, ainda dentro do paradigma convencional, com a inclusão dos juros como fato não questionável. Mas a partir dos anos 80, começam a surgir no Canadá os primeiros LETS - Sistemas de Moedas Complementares Organizados, que logo se difundiriam e se transformariam em países de ambos os hemisférios. É também nessa década que o Brasil começa a experimentar com êxito o *orçamento participativo*, cujo modelo Porto Alegre é outro claro exemplo de alteração profunda da gestão dos fundos públicos com a interferência decisiva da cidadania. Mas foi nos anos 90 que começaram a se multiplicar as experiências de moedas complementares denominadas sociais, por serem produzidas e geridas pelas próprias comunidades de usuários. No final dessa década, aparecem no Brasil as primeiras iniciativas de moedas sociais autônomas (clubes de troca), as quais ainda persistem, mesmo sem alcançar as cifras que se deram na Argentina. As iniciativas de *moedas sociais* que aqui se desenvolveram com vigor e perspectivas diferentes foram os bancos comunitários, apoiados pelo poder público, e os circuitos culturais independentes, em plena expansão.

Acabamos de propor uma tríade do círculo virtuoso de distribuição da riqueza para enfrentar o anterior círculo vicioso, perverso concentrador da riqueza, gerador de desigualdades sociais crescentes e ameaçador do equilíbrio último do ecossistema planetário, que é natural e social.

Apesar da recorrência permanente das crises monetárias, parece difícil abandonar a ideia de que o dinheiro é o que é e não pode ser outra coisa.

Sabemos que esse conceito já foi contestado na década de 30, quando aconteceu a primeira crise global que afetou o Ocidente. Pensamos especialmente em dois casos, ambos paradigmáticos, o da moeda oxidável de Wörgl¹, na Áustria, que reduziu o desemprego em 25% em dois anos, e também no sistema WIR², na Suíça, onde em 1934 um conjunto de 17 pequenas empresas criou uma moeda complementar com a qual podiam negociar entre si e que as ajudou a enfrentar a grande depressão. Mais ainda, segundo estudos recentes,

1 Wörgl: moeda oxidável. Lietaer, B. (2013). In *O futuro do dinheiro*. Como criar nova riqueza, trabalho e um mundo mais sensato. São Paulo: Cultrix (no prelo).

2 Wir: moeda cooperativa. Lietaer, B. (2013). In *Op. Cit.*

esse fenômeno contracíclico parece ter contribuído significativamente para a construção da legendaria estabilidade da economia suíça¹.

Se a primeira moeda desapareceu por decisão de um banco central zeloso de suas funções, que não permitiu que outras cidades na Áustria usassem o mesmo sistema, findando a experiência, a segunda continuou e persiste, mesmo tendo se transformado em banco, que hoje opera com duas moedas e alcança mais de 70 mil pequenas empresas, permitindo empréstimos em *Wir* sem juros, uso corrente em cartão de débito e compras que podem chegar até a apartamentos e carros, novos ou usados, segundo as negociações dos próprios usuários.

Seus protagonistas e condições de possibilidade: pequenas empresas, setores da classe média envolvidos no processo e uma Constituição nacional favorável à mudança. Quando a moeda oficial se torna escassa, os *WIR* são mais solicitados; quando há suficiente liquidez, diminui sua circulação. Hoje, os saldos das contas estão consignados em contas separadas, em francos suíços e em *Wir*. As operações em *Wir* pagam impostos em francos suíços e isso agrada a todos. Se necessário, o Banco Mundial até aceita a sigla \$W. De nossa parte, depende vermos – ou não – lições inspiradoras nesses exemplos de mais de 75 anos de duração.

Recentemente, publicamos no Relatório do Clube de Roma um artigo que tem como título “Dinheiro e sustentabilidade: o elo perdido”² no qual assinalamos cinco consequências do atual sistema monetário que nos parecem absolutamente relevantes:

1. Ele causa permanentes expansões e contrações na economia, numa dinâmica insuportável para qualquer modelo de desenvolvimento que pretenda sustentabilidade;
2. Mantém-se dentro do pensamento de curto prazo e graças a ele, o que impede pensar o impacto das políticas públicas tanto sobre os setores menos favorecidos da população, quanto sobre o ambiente;
3. Pressupõe a possibilidade de crescimento infinito da economia, cuja inviabilidade é facilmente demonstrável;

1 Stodder, James. (2009). Complementary Credit Networks and Macro-economic Stability: Switzerland's *Wirtshaftring*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72, October, 2009, p. 79–95.

2 Lietaer, B., Arnsperger, C., Goerner, S and Brunnhuber, S. (2012). *Money & Sustainability: the Missing Link* London: Triarchy Press.

4. Concentra a riqueza em bolsões crescentes e praticamente irreversíveis, o que tem mostrado sua paradoxal resiliência, mesmo depois da crise de 2008-9;
5. Destrói o capital social acumulado pelo funcionamento dos pequenos mercados locais e impede sua reconstrução quando tende a homogeneizar os mercados em função de critérios de custo-benefício em lugar da preservação da biodiversidade cultural.

Esse último aspecto explica, em parte, uma curiosidade do sistema de reconhecimento social de nosso tempo quando, em 2006, foi concedido a Muhammad Yunus¹ o Prêmio Nobel da Paz e não o da Economia. Para o pioneiro criador do microcrédito, que tirou milhões de famílias da miséria, é impossível alcançar a paz em condições de pobreza. Em 2011, Yunus renunciou à presidência do banco que leva seu nome por diferenças com o Banco Central de Bangladesh.

Fazemos essa observação para marcar uma diferença com a trajetória do Banco Palmas que soube construir talvez mais lentamente, mas destinado à permanência no tempo relações de co-responsabilidade com o governo e com o Estado. Outra diferença não menos importante é o fato de que os sistemas de microcrédito que se desenvolveram a partir dos anos 70 não mudaram o paradigma do sistema monetário: simplesmente criaram condições de acesso aos milhões de excluídos do sistema bancário, conservando as regras de devolução do capital e dos juros. Trata-se sem dúvida de uma iniciativa épica e inspiradora, que mostra até que ponto é possível mudar o sistema dentro do sistema.

É nesse sentido que o Banco Palmas representa uma inovação paradigmática quando inclui em suas estratégias iniciais de microcrédito em moeda oficial a criação de novos instrumentos de dinamização da economia local, como foram o Palma Card, as incubadoras de pequenos negócios e a moeda social circulante local, o Palmas. É importante assinalar aqui que é a moeda social (não o microcrédito) que representa a ruptura com o modelo vigente, quando permite aumentar a massa monetária circulante na medida da mobilização das forças sociais latentes.

Ainda em nossa compreensão, o segundo passo diferencial e relevante na trajetória do Banco Palmas foi o desafio de aproximação da política pública, que encontrou na Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, conduzida por Paul Singer, o contexto para escalar ter-

1 Yunus, Muhammad. (2008). *Um Mundo sem Pobreza: a Empresa Social e o Futuro do Capitalismo*. São Paulo: Ática.

ritorialmente suas iniciativas. Juntos, chegam hoje à centena de promissoras experiências que constroem capital social, isto é, devolvem ao dinheiro sua função perdida de construtor de relações sociais no território e não somente intermediador de circuitos comerciais.

Um terceiro aspecto não menos importante na evolução do que já podemos denominar *modelo Banco Palmas* é o diálogo mais áspero do que fluido primeiro, depois entusiasta e, finalmente, comprometido com o Banco Central do Brasil, fato inédito e auspicioso na história dos bancos centrais do Ocidente ao Oriente.

Não temos dúvida de que esses três aspectos serão fundamentais para o futuro do país e de outros países, de ambos os hemisférios, razão pela qual celebramos também essa oportunidade de encontro.

Resta a nós, então, nos referirmos ao que acreditamos que ainda possa ser feito, para que outras iniciativas floresçam na medida da urgência de nosso tempo, as quais não se limitem a atender somente a população de baixa renda, mesmo sendo legítimo partir dos setores mais necessitados.

Em nosso entender, é o conjunto das nações que necessita de um novo sistema operativo para colocá-lo em termos da cultura digital vigente. Há doze anos, quando publicamos *O futuro do dinheiro* e o subtítulo como criar nova riqueza, trabalho e um mundo mais sensato não sabíamos quão pouco tempo faltava para que algumas condições ali esboçadas se materializassem e pedissem a urgência e a responsabilidade que, então, víamos como um dos cenários possíveis. Os cenários hoje mudaram. As crises também. Precisamos e podemos construir um novo sistema operativo social.

2. Moedas são (quase) todas complementares: algumas apropriações relevantes

Segundo um estudo feito por Jerome Blanc¹, moedas complementares à moeda nacional são mais a regra que a exceção. Esse autor resgata no período de 1988-96, especialmente rico em crises monetárias, 465 exemplos de práticas monetárias paralelas em mais de 120 países. Apesar disso, elas nem sempre são reconhecidas como tais, com consequências importantes para a aceitação do senso comum de que dinheiro é algo intocável, exceto por

1 Blanc, J. (1998) *Las monedas paralelas: evaluación y teorías del fenómeno*. Disponível em http://www.socioeco.org/bdf/_docs/doc-125_es.pdf

governos e bancos. Algumas das moedas complementares mais comuns são os vale-transporte, vale-refeição, milhas aéreas acumuladas, as quais podem ser usadas em diferentes empresas, bônus de desconto etc. Estas práticas são de iniciativa empresarial e tem como finalidade enfrentar a iliquidez do mercado e domesticar clientelas para certo grupo de empresas. Existem também iniciativas do poder público, como o caso dos bônus estaduais na Argentina, que chegaram a 19 moedas paralelas à moeda nacional (peso argentino complementado pelo dólar americano) na década de 90, durante a estratégia conhecida como ajuste estrutural.

O Brasil teve pelo menos quatro casos de instrumentos monetários promovidos pelo poder público e pouco conhecidos na academia e na política: brizoletas, glenetas, vale-transporte e o campino real¹. As brizoletas financiaram a construção de escolas públicas no Rio Grande do Sul, na década de 60. Trinta anos mais tarde, as glenetas foram utilizadas para pagamento dos funcionários públicos de Santana do Livramento, permitindo um alívio temporário da situação econômica. Nos anos 70, o vale-transporte de Curitiba foi instrumentado pelo prefeito Jaime Lerner, a partir da coleta seletiva de lixo. Nos anos 90, a cidade de Campina do Monte Alegre teve sua moeda local, o campino real, que durou apenas a gestão de seu primeiro prefeito, mas que estaria próxima a voltar à cena política.

Se quisermos agora nos referir às iniciativas *de baixo para cima*, àquelas que nascem na sociedade civil e pressionam a política pública e o mercado, é em agosto de 1998 que nasce em São Paulo, a primeira moeda social do Brasil. Um clube de trocas é criado por inspiração do modelo argentino de dinheiro dos prossumidores, isto é, um grupo de pessoas criou uma moeda complementar sem interferência de empresas, bancos ou governos, com a condição de que fossem usadas em circuitos fechados. Sua moeda social foi denominada *bônus* e ainda existe.

Na Argentina, tratou-se de uma iniciativa que nasceu na classe média, com a lógica do prossumidor: pessoa que é produtora e consumidora num círculo fechado, onde a moeda é usada para o comércio e não para a acumulação. Simples estratégia de enfrentar o desemprego crescente. Era uma moeda sem banco, sem juros e sujeita às regras ditadas pelo grupo. A crise possibilitou que o sistema se expandisse em grandes redes organizadas e chegasse a cerca

1 Lietaer, B. (2013). *Op. cit.*

de 2 milhões de famílias. Mas durou pouco, possivelmente em razão da dificuldade de gestão de grandes sistemas em tempos em que a internet ainda não permitia o controle centralizado e a transparência das contas. Foi objeto de cinco projetos de lei no Congresso Nacional, mas o sistema implodiu com a crise de 2001. Talvez um de seus méritos tenha sido inspirar o sistema brasileiro de moedas sociais, que começou com pequenos grupos, clubes de troca ou mercados solidários e evoluiu a bancos comunitários e circuitos culturais muito diversificados. Assim, de baixo para cima, em menos de uma década, o Brasil conquistou duas secretarias nacionais de Estado: a de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego e a de Economia Criativa, no Ministério da Cultura.

A moeda Palmas, que substituiu o efêmero Palmares, representou a alavanca que deu origem ao primeiro banco comunitário, assentado no forte capital social de uma associação de moradores com duas décadas de lutas em seu patrimônio histórico. Ela nasceu em 2002, durante o desenvolvimento do projeto Fomento¹, financiada pela organização holandesa STRO, de corte notadamente ecologista e especialista no desenvolvimento de sistemas monetários alternativos, em parceria com a RedLASES (www.redlases.org.ar).

Em nosso entender, para que a dimensão histórica da moeda social circulante local Palmas seja adequadamente ponderada, parece-nos relevante considerar:

- a luta permanente da organização de base e de seus líderes, que souberam enfrentar com criatividade e tenacidade as resistências do sistema, promovendo a participação da população e alcançando acordos com várias empresas para utilização crescente da moeda no território;
- o apoio da SENAES, conduzida por Paulo Singer, que teve a responsabilidade de incluir os clubes de troca com moeda social como empreendimentos da Economia Solidária;
- o apoio decisivo do Banco Central, além de outras instituições como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, SEBRAE e várias organizações internacionais que contribuíram para a difusão e manutenção dessa iniciativa pioneira.

Uma vez considerada a complexidade do processo evolutivo dos bancos comunitários e da existência de outras formas de moedas sociais, parece-nos importante

1 Projeto Fomento. Disponível em www.stro.org.

assinalar que no Brasil não houve uma apropriação das moedas sociais pela classe média até a aparição do movimento conhecido como *Circuito Fora do Eixo*, cuja expansão poderia produzir sinergia com outros atores sociais como parece estar acontecendo. O envolvimento de jovens e empresas é auspicioso. A existência de iniciativas populares nas quais a cultura tem seu lugar, como é o caso da Agência Solano Trindade, em Campo Limpo (São Paulo, SP) onde existe também um banco comunitário, o banco União Sampaio, pode ser indicadora de uma nova corrente de apropriação conceitual e instrumental.

Esse dado não é menor porque se aceitamos que a crise é global e que se necessita de uma mudança de paradigma, devemos incorporar à análise como a que aqui se está gestando, a participação de outros atores sociais, em outras regiões do mundo. Trata-se de pensar como legitimar, em curto prazo, um novo sistema monetário que permita novos pactos sociais de inclusão em toda a extensão do conjunto de sociedades.

3. Como interpretar o que está acontecendo para construir o futuro a partir de hoje

Como afirmamos no artigo escrito para o Relatório do Clube de Roma antes mencionado, há abundante evidência histórica de que dinheiro e sustentabilidade estão intimamente relacionados.

Mas, infelizmente, essa visão não é assim percebida por aqueles que estão a favor da desconcentração da riqueza e mesmo daqueles que militam quotidianamente pela sustentabilidade da espécie humana no planeta.

Em geral, as preocupações com a mudança climática, com a degradação ambiental, com o esgotamento da água e dos alimentos, com o crescimento populacional e com o uso abusivo das energias não são acompanhadas por idênticas preocupações com o sistema monetário, nem por soluções que poderiam promover formas de dinheiro abundante que levariam à sustentabilidade em um horizonte de curto prazo, exatamente onde o problema da escassez de dinheiro é visto como crítico.

Ainda que pareça uma obviedade, devemos lembrar que o dinheiro é uma criação social e como tal pode ser mudado se não está cumprindo seu papel de facilitador dos intercâmbios. Mais que um esquecimento – grave, por certo – existe uma profunda e surpreendente cegueira cognitiva em relação a esse *elo perdido*, que une os dois polos da construção social dinâmica e da sustentabilidade como destino.

Nossa compreensão é que o dinheiro aí se encontra, nesse elo que esteve perdido, mas que vem emergindo em múltiplas iniciativas que negam o sistema vigente. Não nos referimos somente àquelas iniciativas que mudam o próprio sentido do dinheiro, mas também as mais variadas iniciativas com visão integradora, que devem ser vistas como complemento essencial se queremos ir mais longe que paliar localmente nossas situações de crises; se queremos realmente construir um novo sistema operativo social, que não seja uma utopia, mas um destino próximo a alcançar: vida digna para todos os habitantes do planeta em harmonia com a natureza.

Os exemplos são numerosos: ecovilas, comunidades em transição, circuitos culturais independentes como o *Fora do Eixo* que está no Brasil e em outros países da região e fora dela. Ecovilas com moedas próprias existem há mais de 40 anos: Damanhur, no norte da Itália, é um exemplo onde o crédito é uma bela moeda acunhada como moeda forte e usada em vez do euro, na paridade 1 a 1. Além disso, atualmente, também está em uso uma moeda em unidade de tempo, que explica o bem-estar econômico da comunidade¹.

Mas para irmos além de exemplos circunscritos territorialmente, que podem parecer pouco significativos para nossas pretensões, devemos reconhecer que, no meio das crises, há também boas novas. E elas são que a revolução da informação e das comunicações que estamos vivendo empurra exatamente no sentido necessário. Processos de democratização os mais diversos têm sido apoiados, quando não provocados e organizados, pelas redes sociais.

Nosso mundo está enfrentando enormes desafios de uma dupla crise de sustentabilidade. Por um lado, temos a mudança climática, o aumento das emissões gasosas e as oscilações nos preços de alimentos e energia assinalando que nosso modo de produzir e consumir bens e serviços tornou-se definitivamente insustentável.

Por outro, a repetição quase monótona de crises financeiras, com repercussão na política de nações ou grandes grupos de nações, indica que o sistema monetário vigente está passando por sérios problemas. Os esforços feitos para salvá-lo depois do *crash* bancário de 2007-2008 foram seguidos de infrutíferas tentativas para conter as quebras econômicas com estímulos keynesianos, que terminaram incrementando significativamente as dívidas dos governos salvadores.

1 Ver www.damanhur.org

A atual crise da dívida de alguns países da União Europeia é uma crise política, mas é também a crise do euro, de forma que vemos hoje tanto a União Europeia como os Estados Unidos sendo arrastados a extremos financeiros. Aposentadorias, benefícios de emprego e outras redes sociais de contenção, assim como também as chamadas economias pós-carbono estão em estado vegetativo no momento em que mais se necessita delas. Ao mesmo tempo, cada vez mais bens públicos estão em vias de privatização.

Por isso, retomando as propostas que fizemos no recente artigo escrito para o Relatório do Clube de Roma já mencionado, para pensar a construção desse novo sistema operativo social, no qual o sistema monetário pode ser desdobrado criativamente, parece-nos oportuno nos referirmos a nove estratégias com distintas motivações, que se encontram em diferentes graus de instrumentação. É importante indicar que elas podem ser adotadas em paralelo ao sistema monetário convencional, usar meios eletrônicos de transação e, como condição de êxito, devem ser o mais transparente possível aos usuários, para reduzir as fraudes potenciais.

A seguir, faremos um breve enunciado desses sistemas em ordem de complexidade crescente. Os cinco primeiros podem ser lançados por ONGs ou empresas. São eles:

Doraland: trata-se de um sistema proposto para a Lituânia, com o propósito de criar um “País que aprende”, no qual um(a) voluntário(a) que aprende ou ensina é retribuído em “Doras”, uma moeda cujo propósito é ajudar as pessoas a realizar seus sonhos. Facilmente instrumentados por ONGs ou OSCIPs;

Fichas de Bem-Estar: uma organização da comunidade trabalha em cooperação com provedores de prevenção da saúde para tratar as situações antes que ocorram; essas fichas servem para premiar e encorajar condutas saudáveis, fomentando o cuidado com o próprio corpo e reduzindo os custos de longo prazo para a sociedade;

Poupança Natureza: são produtos de poupança totalmente respaldados em árvores preexistentes. Essa moeda teria uma proteção à inflação, superior a qualquer moeda nacional, ao mesmo tempo que promoveria o reflorestamento e criaria depósitos de carbono a longo prazo. Outra vantagem, é que funciona bem para pequenas poupanças;

C3: é um sistema conhecido como Circuito de Crédito e Consumo ou (B2B) (Business-to-Business) que promove a redução do desemprego criando

capital de trabalho para pequenas e médias empresas. O “clearing” da rede de empresas pode ser totalmente respaldado por faturas de qualidade, passíveis de ser reembolsadas em dinheiro quando necessário. Os seguros e os bancos são parte ativa do sistema, que funciona com êxito no Brasil e no Uruguai;

Moeda de Referência Comercial (TRC:Trade Reference Currency): é o equivalente a nível global que poderia ser utilizado em empresas multinacionais, resolvendo o conflito entre prioridades de financiamento de curto prazo e necessidades sociais e ambientais de longo prazo. Seria uma moeda global respaldada por uma cesta de commodities e serviços relevantes para a economia global e distinta de qualquer outra moeda nacional, reduzindo o risco de tensões geopolíticas nas zonas monetárias de influência.

Os quatro próximos exemplos de sistemas de inovação monetária são de iniciativa governamental, podendo ser aplicados em cidades, estados ou mesmo países. São eles:

Torekes: é uma iniciativa municipal destinada a promover a ação do voluntariado, ao mesmo tempo que motiva comportamentos pró-ecologistas e de coesão social em setores de baixos recursos. Está em funcionamento desde 2012, na cidade de Gant, na Bélgica;

Biwa Kippu: é uma proposta da prefeitura da cidade de Biwa, no Japão, destinada a financiar a restauração ecológica e manutenção do Lago Biwa, o maior e mais antigo lago do país. Está em discussão seu caráter voluntário ou obrigatório para os moradores da área;

Civics: é uma proposta de fortalecimento de uma cidade ou região para financiar atividades cívicas sem pesar em seus orçamentos. Tais atividades podem gerar trabalho em projetos de cunho educacional, ecológico ou social, podendo ser discutida sua (democrática) aprovação compulsória;

ECOs: Trata-se de uma proposta para países ou para um conjunto deles, que visa financiar projetos ecológicos de longo prazo relacionados à mudança climática. Poderia ser uma moeda sem juros bancários emitida pelos governos, que demandaria às empresas o pagamento compulsório de contribuições proporcionais a suas vendas, somente em moedas ECOs.

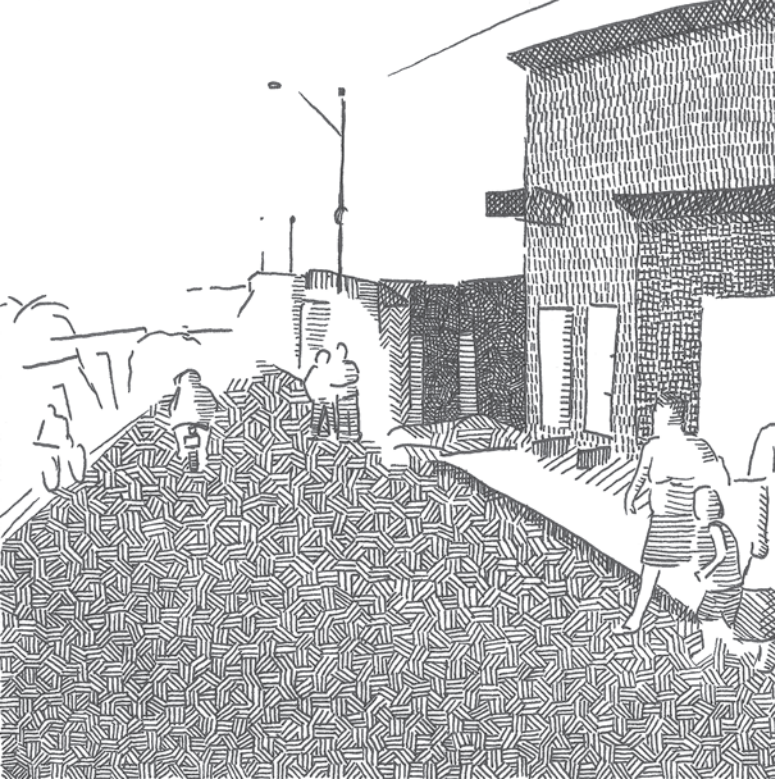
Pensar o conjunto dessas estratégias como complementares nos permite também adequar cada território/comunidade/cultura por onde começar. Cada um(a) deveria poder escolher qual seria o seu caminho e avançar a partir da

demonstração de seus resultados. Por isso, são importantes as novas tecnologias da informação e da comunicação: devemos necessariamente estar em rede, aprender de quem já está fazendo e apoiar os que querem começar, sem pontos fixos de chegada, nem receitas certas.

Como numa floresta que sobrevive a uma catástrofe, algumas funcionarão, outras não. O mais importante é que acreditemos na necessidade e na possibilidade de construir esse novo ecossistema monetário, com o critério da fábrica mais bem sucedida de todos os tempos: a própria natureza, que indica o caminho da biodiversidade. Por que não provar a biodiversidade monetária? Por que não fazer dela nosso projeto e nossa responsabilidade?

Se queremos realmente construir esse novo sistema operativo social, devemos todos - governos, empresas, comunidades organizadas ou efêmeras, universidades e provavelmente novos emergentes atores sociais - buscar e construir o futuro para as novas gerações. As condições estão dadas e os exemplos estão à vista.

Daí o nosso otimismo.



Num bairro mais afastado do Conjunto Palmeira, onde as ruas no mapa antes eram números, elas agora eram nomes complicados. Difícil de achar as pessoas naquelas ruas que tinham acabado de ganhar nomes de escritoras famosas. Procura que procura... Encontramos uma lista dos novos nomes, entregue a uma senhora que ficara de distribuir a correspondência. Mas não é que a lista estava errada? A prefeitura mandou a lista com a mudança no nome das ruas, mas trocou as placas na hora de colocá-las. As pessoas nos acolheram para ajudar a achar os endereços.

Ana Luzia Laporte
Cientista social e pesquisadora

Correspondentes bancários e bancos comunitários de desenvolvimento

Apesar de estar previsto na regulamentação do sistema financeiro desde 1973, o atual modelo de correspondentes bancários começou de fato a ser construído no Brasil no início dos anos 2000. A regulamentação até então era bastante restritiva no que se refere ao leque de serviços oferecidos e ao perfil das instituições que poderiam contratar correspondentes. A partir de 1999, seguida de novos aperfeiçoamentos em 2000, a regulamentação dos correspondentes foi flexibilizada para permitir a expansão da rede de pagamentos do governo e teve como foco a inclusão da Caixa Econômica Federal (CEF) e da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) como agentes envolvidos na execução das políticas de inclusão social do Governo Federal.

Mesmo sendo possível se antever a possibilidade de integrar o modelo de correspondentes com o ambiente de microfinanças, essa integração não aconteceu como se esperava desde o início. Em 5 de março de 2001, foi realizada em Brasília a Quinta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária (gestão 2001-2002) sobre o tema “A Expansão do Microcrédito no Brasil”. A partir dessa reunião foi produzido um documento que expressava as preocupações do governo na época com relação à expansão do microcrédito no Brasil que, mesmo com a estabilização da economia e as regulamentações de 1999, não progredia a contento.

Nesse documento são feitas menções aos correspondentes bancários, que já haviam sido identificados como sendo a solução tecnológica e de negócios necessária para a implementação de programas assistenciais, como o Bolsa Escola, criado em 2001 com objetivo de fornecer ajuda financeira a famílias pobres que mantivessem seus filhos na escola. Sem a infraestrutura dos correspondentes não haveria como atingir as regiões mais pobres do país, as quais não tinham acesso a serviços financeiros.

Eduardo Diniz

*Doutor em Administração de Empresas,
professor da FGV e editor-chefe das
revistas RAE, QVexecutivo e QVcasos.*



Nesse ponto, um aspecto inovador do programa Bolsa Escola merece ser destacado. Na sua promulgação, esse benefício se diferenciava de tantos outros já existentes ao demandar que o seu pagamento fosse feito no município de domicílio do beneficiário. Como não havia infraestrutura bancária suficiente no país, a Caixa Econômica Federal, responsável pelo pagamento de benefícios sociais, abraçou o modelo de correspondentes como a melhor alternativa para entregar os benefícios através de parcerias firmadas com pequenos varejistas locais nos municípios desassistidos de infraestrutura bancária.

Em paralelo, crescia o interesse de alguns bancos comerciais pela figura do correspondente bancário. Pressionados para criar alternativas de expansão do mercado e também interessados em aliviar o movimento de não clientes nas agências, bancos de varejo passavam a enxergar o modelo de correspondente como uma alternativa interessante para desenvolver um canal mais barato e uma possibilidade de desafogar os caixas das agências, particularmente o atendimento de serviços de menor valor agregado, como recebimento de contas de serviços e boletos bancários.

O desenvolvimento desse novo canal bancário também vinha ao encontro de demandas das empresas de serviços de fornecimento de água e, principalmente, de eletricidade. Desde os anos 90, com apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial, por exemplo, o Brasil vinha investindo na ampliação da rede de serviços públicos, e as empresas fornecedoras já haviam detectado através de pesquisas que a inadimplência existente estava mais associada às dificuldades de deslocamento até as agências bancárias para a realização dos pagamentos das contas do que propriamente ao desejo de não pagar ou de falta de recursos para a quitação. Para resolver esse problema, começou-se a incentivar a formação de redes coletoras de pagamentos apoiadas em farmácias e em agentes dedicados, que recebiam as contas nas regiões desassistidas de agências bancárias, particularmente no nordeste do país e, posteriormente, encaminhavam os valores recebidos aos bancos, que os repassavam aos provedores dos serviços públicos. Essas redes coletoras, que até então funcionavam de modo informal, com a consolidação da regulamentação, passaram a se tornar oficialmente correspondentes bancários.

O correspondente bancário como canal de pagamento de benefícios do governo e de recebimento de boletos tornou-se um sucesso imediato. Em 2003, apenas dois anos após a regulação que havia oficializado a parceria entre pequenos varejistas e grandes bancos, a rede de correspondentes (36 mil) já era mais de duas

vezes maior do que o número de agências regulares (16 mil) e uma vez e meia maior do que o de pontos de atendimento eletrônico (24 mil) dos bancos.

O rápido sucesso dos correspondentes evidenciou, entretanto, outras carências da população atendida nesse novo canal por serviços financeiros. Se os correspondentes eram tão eficientes na entrega de pagamentos e recebimento de boletos, por que não utilizá-los também para outros serviços, como crédito, por exemplo?

Em abril de 2003, em um documento que apresenta suas prioridades da agenda econômica para o ano, o Ministério da Fazenda explicita que, para ampliar o mercado de crédito e o acesso a serviços financeiros à população de baixa renda, seria preciso fortalecer mecanismos como o dos correspondentes bancários. O documento termina com a constatação de que os correspondentes já representavam um impacto imediato para “40 milhões de pessoas que vivem nas periferias das grandes cidades e que até então não tinham acesso a serviços financeiros”. Em julho do mesmo ano, é promulgada uma nova resolução que flexibiliza a entrada no modelo de outras instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central, inclusive as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), anteriormente impedidas de operarem como correspondentes, e a ampliação do leque de serviços oferecidos, abrindo formalmente o canal para que microcrédito e correspondentes pudessem caminhar juntos.

Mesmo com a nova regulação, os bancos comerciais, com suas dificuldades intrínsecas de lidar com o mercado de baixa renda, continuavam explorando pouco as novas possibilidades designadas aos correspondentes. O tema do microcrédito era ainda marginal para esses bancos e a possibilidade de parceria com instituições de microfinanças não se apresentava tão atraente. Para esses bancos, as novas possibilidades abertas para o modelo de correspondentes fizeram ampliar a participação de bancos de menor porte no mercado de crédito sem explorar, porém, parcerias com instituições de microfinanças.

Bancos públicos, por sua vez, também passaram a procurar meios na tentativa de explorar as novas oportunidades geradas para ampliar a oferta de produtos e serviços financeiros através dos correspondentes bancários. Ao mesmo tempo, vários benefícios foram unificados e ampliados na constituição do programa Bolsa Família em 2004, utilizando o poder dos correspondentes de aproximar os recursos financeiros dos beneficiários como instrumento essencial na promoção do desenvolvimento local.

Nesse contexto, os bancos comunitários de desenvolvimento (BCD), que já se apresentavam como modelo inovador para atender à população de baixa renda por meio de sua vocação enraizada nas relações sociais do território, constituem as primeiras parcerias dentro do modelo de correspondentes a partir de 2005. Era a oportunidade para aproximar de fato o modelo dos correspondentes dos canais de microfinanças com perspectiva de inclusão financeira real.

O modelo de correspondentes permitiu, então, atender aos bancos públicos em seu interesse de apoiar as políticas governamentais de inclusão financeira tanto na entrega de benefícios sociais quanto na conquista de novos clientes tradicionalmente marginalizados pelos bancos comerciais. Para os bancos comunitários de desenvolvimento, os correspondentes permitiram ampliar a oferta de serviços em suas comunidades, aumentar sua carteira de crédito sem prejuízo da aplicação de suas metodologias e ainda possibilitou a conquista de alguma receita pela cobrança dos serviços prestados aos bancos parceiros.

Nos anos seguintes, a rede de correspondentes continuou a crescer, chegando a ultrapassar centena de milhares de pontos de serviço. Tornou-se o canal mais pervasivo do sistema bancário e consolidou-se como uma solução importante para a ampliação do acesso a serviços financeiros, passando a ser estudada e adotada por diversos países que tinham as mesmas dificuldades com suas populações menos favorecidas e residentes em áreas remotas.

Os BCDs, por sua vez, também se desenvolveram tanto em número de instituições como na consolidação do seu modelo, o qual passou a incorporar o correspondente como um de seus pilares estratégicos. Espalhados por diversos estados da federação e crescendo em importância na definição dos rumos do desenvolvimento de suas comunidades, os BCDs também contribuíram para consolidar um tipo de parceria entre banco tradicional e OSCIP por meio dos correspondentes que propiciou a inclusão financeira com produtos típicos do ambiente de microfinanças.

Depois de mais de dez anos desde as primeiras implantações, o modelo de correspondentes se mostrou importante instrumento para apoiar o desenvolvimento local e, graças a ele, praticamente não há município no Brasil que não tenha oferta de serviços financeiros. Entretanto, se for considerado que há ainda um número muito grande de brasileiros que precisam viajar para chegar até o correspondente mais próximo, pode-se dizer que essa oferta ainda é insuficiente.

Da mesma forma, o sucesso das parcerias entre bancos tradicionais e BCDs, apesar de evidente onde elas ocorrem, também necessitaria ter sua escala significativamente ampliada para atender ao enorme número de comunidades

carentes de políticas de inclusão financeira para além da oferta de serviços de pagamento de benefícios e recebimento de boletos.

Podem-se sugerir algumas explicações para as deficiências ainda existentes nos correspondentes como canal de inclusão financeira de fato. Em primeiro lugar, pode-se destacar que os bancos tratam os correspondentes de forma geral como um mero canal para entrega de seus produtos e serviços, e não como parceiros de negócio. Isso significa que os bancos pouco entendem dos problemas locais – gestão, segurança, educação financeira etc. – enfrentados pelos estabelecimentos que operam como seus correspondentes. Por isso, estabelecimentos que prestam serviços valiosos em suas comunidades acabam por ser tratados em muitos casos como um ponto que pode simplesmente ser “plugado” ou “desplugado” segundo o interesse do banco que o contratou.

É bem verdade que no caso dos BCDs, esse caráter de parceria é melhor evidenciado, até porque trata-se de instituições muito mais estruturadas nas suas reivindicações do que os pequenos estabelecimentos comerciais que definem o perfil da maioria dos correspondentes país afora. Mesmo assim, não é raro encontrar nos BCDs queixas com relação aos bancos parceiros, seja pela baixa remuneração dos serviços prestados, seja pela falta de apoio logístico e tecnológico, seja ainda pelo desequilíbrio na relação de negócios em que o agente local tem pouca margem para enfrentar as regras generalistas estabelecidas pelos grandes bancos a despeito das diferenças de cada localidade.

Um segundo ponto que pode explicar a baixa disseminação dos correspondentes como verdadeiro agente de inclusão financeira em larga escala relaciona-se à falta de um ambiente regulatório que propicie esse desenvolvimento. Como se pode notar no início deste texto, quando houve forte interesse na criação dos correspondentes como canal para entrega de benefícios governamentais e de recebimento de boletos, o ambiente regulatório evoluiu rapidamente com consequentes medidas de aperfeiçoamento em 1999, em 2000 e em 2003. Depois disso, o modelo de correspondentes sofreu apenas modificações regulatórias pouco significativas em 2008 e 2011, nenhuma delas voltada a assegurar a estabilidade do modelo como ponto de inclusão financeira mais eficiente.

Além disso, a regulação efetiva dos BCDs ainda tramita no Congresso, deixando essas instituições funcionando em ambiente de relativa fragilidade jurídica. Apesar das dificuldades políticas para se implantar um ambiente legal que favoreça a consolidação desses modelos, é necessário que se diga que sem enfrentá-las não se pode almejar a construção de um ambiente propício para o desenvolvimento de um ambiente que assegure a inclusão financeira em larga escala no país.

Um terceiro motivo está relacionado ao problema da educação financeira. Este é um problema que não se espera ser resolvido em apenas uma instância da sociedade, mas sim que seja uma luta constante de todos os setores que almejam construir um ambiente de desenvolvimento econômico sustentável. A baixa capacidade dos cidadãos em ter controle de sua própria vida financeira associada ao desejo desenfreado por lucros no curto prazo das instituições financeiras, que alimentam os excessos do consumismo manifestados em diversas formas, é uma questão social que precisa ser enfrentada em todos os níveis.

Enfim, este texto pretendeu apresentar o modelo de correspondentes bancários e analisar a sua importância como elemento que já contribuiu e pode contribuir ainda mais para a inclusão financeira, em particular através da sua articulação com os BCDs. Muito já foi feito e pode-se dizer que o caminho trilhado até aqui demonstra o acerto de muitas das medidas tomadas pelos agentes de mercado e governamentais na criação de um ambiente favorável à inclusão financeira no país. Entretanto, há muito mais a avançar por parte das instituições financeiras, dos BCDs e dos organismos reguladores para atingirmos um ambiente institucional e de negócios em que o uso qualificado dos serviços financeiros pela população mais carente venha a eliminar a pobreza de forma definitiva.

Homens e mulheres de diversas faixas etárias, desde jovens de 18 anos a senhores com mais de 60, todos abriram prazerosamente as portas de seus lares para nós, pesquisadoras oriundas de terras tão distantes, conhecidas no Conjunto Palmeira por seus crachás e garrafas d'água presas em seus corpos com barbantes brancos. De longe já éramos identificadas, os comentários sobre as nossas entrevistas se espalharam pelo bairro já no primeiro dia que chegamos. Assim, à medida que aparecíamos numa nova rua o burburinho iniciava-se e os moradores ansiosos para que alguém os ouvisse vinham até nós perguntando: *“Sobre o que é essa pesquisa? Eu moro nessa rua... a minha é a próxima, eu moro na 51 ali em frente ao bar, vocês vão lá em casa né, eu posso falar com vocês?”*.



Difícil descrever em palavras a expressão de desolação de alguns ao saberem que não seriam entrevistados, por outro lado aqueles que tiveram seus números sorteados demonstravam um contentamento enorme. Por um desencontro entre as pesquisadoras durante as entrevistas, uma das casas foi visitada por duas entrevistadoras na sequência. Ao invés de avisar que já havia sido entrevistada Dona Joana recebeu a segunda pesquisadora. Quando perguntada por mim porque aceitou ser entrevistada duas vezes no mesmo dia por pesquisadoras diferentes, respondeu com um brilho no olhar e uma frase singela: *“Foi tão boa a nossa conversa...”*.

Elisangela Soares Teixeira
Historiadora e pesquisadora

Por que os BCDs são uma forma de organização original?

Introdução

Por que os BCDs são uma forma de organização original? Onde reside a originalidade dos BCDs enquanto prática

sócio-econômica? A resposta encontra-se em múltiplos lugares ou em diferentes fatores/aspectos que se articulam apontando a originalidade de tais práticas.

Porém, qualquer conclusão sobre originalidade dos BCDs deve ser precedida de um olhar ou entendimento sobre o que são e o que fazem. Assim, por razões pedagógicas, o texto a seguir estrutura-se em quatro momentos.

Inicialmente, apresenta-se a definição de BCD tal como concebida pela sua rede brasileira. O intuito é permitir ao leitor enxergar o modo como tais atores se autodefinem.

Em seguida, quatro interrogações breves relativas ao caráter das ações concretas dos BCDs são respondidas num intuito de descrição de suas práticas, a saber: O que fazem? Por que fazem o que fazem? Para que fazem o que fazem? Como fazem? A primeira questão posiciona o raio de ação dos BCDs, recobrando suas diferentes dimensões de intervenção enquanto empreendimento sócio-financeiro. A segunda justifica a razão de ser de tais iniciativas e afirma sua pertinência ou relevância institucional. A terceira questão aponta sua finalidade e propósito maior e, finalmente, a quarta questão é precisamente aquela que permite ao leitor compreender os contornos específicos de tais iniciativas, definindo sua natureza singular.

A partir desse teor mais descritivo, a terceira parte avança no plano mais analítico ao sugerir três aspectos definidores da natureza singular dos BCDs. Esses três aspectos, que se encontram sempre, na prática, articulados entre si, explicam ainda como os BCDs contribuem para a construção de uma outra economia.

Genauto Carvalho de França Filho

Doutor em Sociologia pela Université de Paris e Professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.



Finalmente, na quarta parte do texto, apresentam-se de forma sucinta alguns desafios que se impõem na dinâmica atual dos BCDs. Tais desafios sinalizam a tensão permanente verificada na prática dos BCDs entre o que constitui sua vocação, de um lado (ou seja, o teor daquilo que foi apresentado nas três primeiras partes desse texto) e sua efetiva capacidade de alcance, de outro, a qual revela-se extremamente variável conforme os diferentes fatores, intervindo no contexto específico da realidade de cada BCDs.

1. Definição de BCDs

O entendimento construído através da discussão no II Encontro Nacional da Rede (em abril de 2007) e expresso em um dos principais documentos de trabalho que orienta a atuação dos BCDs considera a seguinte definição para Bancos Comunitários de Desenvolvimento: “São serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda numa perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da economia solidária” (MELO NETO E MAGALHÃES, 2007:07).

Nesse sentido, os BCDs podem ser compreendidos como uma prática de finanças solidárias de apoio às economias populares de territórios com baixo índice de desenvolvimento humano. Estruturados a partir de dinâmicas associativas locais, os BCDs se apoiam em uma série de ferramentas para gerar e ampliar a renda no território. Para tanto, são articulados quatro eixos centrais de ações em seu processo de intervenção: fundo de crédito solidário, moeda social circulante local, estratégias de comercialização local e, para além dele, capacitação em Economia Solidária. Distinguindo-se das práticas de microcrédito convencionais, que estão orientadas para a pessoa ou para a organização individual, os BCDs preocupam-se com o território ao qual pertencem, seja ele uma comunidade, um bairro ou um pequeno município. Nesse sentido, os BCDs procuram investir simultaneamente na capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para tanto, eles financiam e orientam a construção de empreendimentos sócio-produtivos e de prestação de serviços locais, bem como, o próprio consumo local. Isso porque, para além da disseminação de microcréditos com múltiplas finalidades conforme as linhas de crédito definidas por cada banco (produção e serviços, reforma de moradia, consumo etc.), o seu maior objetivo e compromisso é com a construção de redes locais de economia solidária através da articulação de produtores, prestadores de serviços e consumidores locais.

Tais redes são também conhecidas como *redes de prossumatores*, conforme definição do Instituto Banco Palmas, pelo protagonismo esperado dos seus diversos partícipes. Ou seja, tais redes baseiam-se numa associação entre produtores e consumidores locais através do estabelecimento de canais ou circuitos específicos de relações de troca, o que implica uma ruptura com a clássica dicotomia entre produção e consumo, característica da lógica capitalista de organização do funcionamento econômico. A construção de redes desse tipo pode ser vista como expressão concreta de uma outra economia acontecendo nos territórios. É a forma encontrada para fortalecer as economias locais, reorganizando-as na direção de um outro modo de promover o desenvolvimento, que tem como base os princípios da economia solidária. Os BCDs afirmam-se, portanto, como partícipes de um movimento de economia solidária, seja atuando no âmbito dos fóruns regionais e nacionais desse movimento, seja na constituição de sua própria rede: a rede brasileira de bancos comunitários.

Enquanto experiência de economia solidária, os BCDs se definem como uma prática de finanças solidárias, pois:

- a. não têm finalidade lucrativa;
- b. o propósito econômico da iniciativa está subordinado a sua finalidade social (ou utilidade social);
- c. apoiam-se em relações de proximidade;
- d. buscam o controle social ou democrático do dinheiro, afirmando-se enquanto iniciativa de democracia econômica.

2. Situando a prática dos BCDs: quatro interrogações basilares

a) O que fazem os BCDs?

De forma objetiva e sucinta, duas categorias de serviços posicionam a ação concreta dos BCDs: os serviços propriamente financeiros e os serviços de natureza mais pedagógica ou de educação popular que acompanham o crédito.

A primeira categoria compreende, fundamentalmente, quatro tipos de atividades: o microcrédito para a produção, o microcrédito para o consumo, a correspondência bancária e outros serviços. O microcrédito para produção é aquele destinado ao financiamento de empreendimentos locais. Trata-se de um microcrédito voltado para criação de atividades ou oferta de produtos e serviços locais. O microcrédito para o consumo é o principal meio de circulação da moeda social. Esse tipo

de microcrédito exerce papel chave na dinamização da economia local, pois cria as condições de demanda para a oferta econômica que se almeja no microcrédito para a produção. A correspondência bancária é a oferta de uma gama de serviços bancários disponibilizados para a população local através do BCD. Para tanto, ela requer a construção de parceria institucional entre o BCD e algum banco oficial, em geral, um banco público. Finalmente, outros serviços ou novos produtos como microsseguro, pagamento de boleto bancário via moeda social eletrônica, entre outros, também podem ser ofertados pelos BCDs conforme seu nível de amadurecimento institucional, criatividade e capacidade de inovação.

A segunda categoria de serviços envolve um conjunto de ações e iniciativas que dão suporte a primeira. Trata-se de ações com caráter mais educativo e dirigidas ao desenvolvimento local. Uma delas é a assessoria técnica aos empreendimentos apoiados no chamado crédito para produção. Para tanto, exige-se importante nível de formação e qualificação das agentes de crédito para prestar esse serviço de acompanhamento aos empreendimentos criados. Uma outra ação relevante diz respeito ao fomento e à gestão de fóruns locais. Tais fóruns funcionam como espaços públicos de aprendizado de uma cultura democrática de tomada de decisões coletivas sobre os rumos do desenvolvimento comunitário, bem como de estabelecimento de pactos acerca de um conjunto de novas regras que passam a ser tratadas como as regras relativas ao funcionamento da moeda social. Seja sob a forma de um “fórum econômico local” (Fecol) ou de um “fórum de desenvolvimento comunitário” (Fodeco), tais espaços públicos costumam ser animados pelo BCD pois fazem parte da sua estratégia de mobilização comunitária e de estímulo ao processo de desenvolvimento local-comunitário. Outras ações incentivadas pelo BCD e de grande relevância na sua prática dizem respeito ao fomento às feiras e a outras estratégias locais de comercialização como as compras coletivas, além de outros tipos de eventos como festivais de culinária regionais da periferia.

b) Por que fazem?

Tais ações justificam-se pelo próprio estado de carência vivido pelas pessoas nos diferentes territórios onde atuam os BCDs. Nestes, a população vive uma realidade de exclusão de uma série de serviços, entre os quais, os próprios serviços financeiros e bancários, engendrando um processo mais amplo e dramático de falta de acesso a um conjunto de direitos nos territórios. A criação de um BCD, portanto, é justificada pela própria necessidade de cada contexto. Os BCDs são iniciativas próprias à realidade desses muitos territórios de exclusão que conhecemos em nosso país. Ele, BCD, não faz muito sentido fora desse contexto.

c) Para que fazem?

O intuito dos BCDs não é simplesmente a oferta do serviço financeiro, conforme exposto antes, mas sua capacidade de contribuir para um processo mais amplo de desenvolvimento do território onde atuam, em geral, uma comunidade ou bairro popular. Por essa razão, os BCDs estimulam a criação de redes locais de economia solidária.

d) Como fazem?

A maneira como os BCDs agem na prática constitui o aspecto mais emblemático para a compreensão da sua natureza singular. Entre os inúmeros fatores que caracterizam seu modo de funcionamento, destacaremos, a seguir, três aspectos fundamentais.

O primeiro deles diz respeito à gestão associativa. Um BCD é um equipamento comunitário gerido pelos seus próprios habitantes que são, em geral, pessoas comuns. A experiência da gestão associativa constitui, acima de tudo, um exercício cotidiano de aprendizado do trabalho coletivo e de autogestão. Por isso, ele é profundamente transformador para a vida das pessoas, de cada um individualmente, da sua dinâmica enquanto grupo e da própria vida no seu território ou dinâmica comunitária, na medida em que requer mudanças de hábitos e comportamentos arraigados e, portanto, mudança cultural. Trata-se do aprendizado de uma outra cultura de relações de trabalho e de relações entre pessoas, num ambiente, em geral, marcado por uma cultura política conservadora. Nesse sentido, a gestão associativa não constitui tarefa fácil, ela é um esforço permanente do grupo que envolve avanços e recuos, mas, sobretudo, que permite um profundo amadurecimento para cada um que dela participa. Impressiona o fato de, numa comunidade humilde, pessoas comuns tomarem em mãos o seu próprio destino e empreendem tamanha façanha.

Um segundo aspecto diz respeito ao fato dos BCDs, na sua ação, incorporarem valores como confiança, solidariedade, lealdade e cooperação no interior das próprias operações financeiras. Isso ocorre em razão da ênfase nas relações de proximidade. Ou seja, a prática dos BCDs e, em particular, o trabalho dos seus agentes de crédito é, acima de tudo, um trabalho de mediação social. Esses novos profissionais do bairro trabalham muito, especialmente, na escuta dos seus moradores ou dos usuários dos serviços. Estamos diante de um tipo muito especial de perfil de competência profissional, pois são pessoas que precisam desenvolver um senso muito particular de acolhimento do outro, ouvir atentamente sua demanda e saber encaminhá-la. Disso inclusive, depende, em boa medida,

a legitimidade do BCD no seu território. Além disso, as relações de proximidade constituem antes de tudo formas “sócio-aproximadoras” (recuperando aqui um conceito antigo da sociologia de G.Gurvitch) de relações entre as pessoas, convidando-as para um fortalecimento dos vínculos e das formas de sociabilidade nos territórios, ao contrário dos mecanismos “sócio-afastadores” próprio das relações impessoais que priorizam o individualismo e o interesse utilitário na relação. Contribui ainda, nessa subordinação da ação econômica aos valores e práticas sociais, o fato de os BCDs adotarem em seu sistema de tomada de decisão sobre a concessão do microcrédito, critérios não apenas econômicos (como o cálculo da capacidade de pagamento do tomador), mas também sociais (como a avaliação da efetiva necessidade e condições de vida do sujeito tomador) e éticos (como uma avaliação sobre a conduta no bairro do tomador).

Um terceiro aspecto emblemático relativo a como funcionam os BCDs diz respeito ao fato deles adotarem instrumentos ou tecnologias sociais com alto grau de inovação e criatividade, a exemplo das moedas sociais. Estas cumprem uma dupla finalidade: econômica, de um lado, e social, cultural, política ou simbólica do outro. Do ponto de vista econômico, as moedas sociais exercem seu efetivo papel de moedas locais, ou seja, viabilizam um processo de internalização local da renda através do aumento do consumo no próprio território, combatendo, dessa forma, a lógica de reprodução da pobreza via evasão de renda pelo consumo fora da localidade. Já, de um outro ponto de vista, as moedas sociais marcam a vida das pessoas no seu lugar, podendo se tornar referências culturais locais e símbolos de sua identidade não apenas pela iconografia do seu papel-moeda, mas também pelo fato de exercerem aquilo que antropólogos chamam de “significado ancestral das moedas”, isto é, a moeda como um símbolo do sentimento de ligação dos sujeitos com uma dada totalidade (seu território). Esse caráter sócio-cultural da moeda confunde-se também com seu caráter propriamente político, na medida em que o que está em jogo na circulação de tais moedas é também o controle social ou o controle democrático do dinheiro (absolutamente perdido em tempos de extrema financeirização da vida econômica e elevado grau de descolamento entre a economia real-produtiva e aquela mais especulativa e abstrata). Assim, uma moeda social permite o efetivo exercício de novas regras sociais de relação entre as pessoas viabilizadoras da circulação da moeda. Entra em cena, nessas situações, o papel dos espaços públicos comunitários fomentados pelos BCDs, como os diferentes fóruns comunitários, enquanto espaços de exercício e aprendizado de um outro tipo de relação sócio-econômica. Vive-se, dessa maneira, uma efetiva pedagogia política transformadora nos territórios pela própria natureza política da ação de tais instâncias.

3. Dimensões analíticas: como os BCDs são a expressão de uma outra economia e estão contribuindo para um outro modo de desenvolvimento possível?

Três aspectos merecem ser aqui destacados como interpretação possível para a prática singular dos BCDs. Em primeiro lugar, os bancos comunitários têm vocação em sua prática para promover uma **construção conjunta da oferta e da demanda**. Isso porque eles são uma iniciativa associativa que envolve moradores num determinado contexto territorial e que buscam a resolução de problemas públicos concretos relacionados à sua condição de vida no cotidiano através do fomento à criação de atividades sócio-econômicas. Nesse sentido, a criação das atividades (sócio-produtivas) ou a oferta de serviços são construídas em função de demandas genuínas expressas pelos moradores em seu local. A ideia é estimular no território um circuito integrado de relações (de comercialização) envolvendo produtores e/ou prestadores de serviço em articulação com consumidores e/ou usuários de serviços, mais conhecido pela expressão “economia de prossumatores”.

Nesse tipo de economia, a consideração da oferta e da demanda como entidades separadas que se autoregulariam espontaneamente, como na ideia capitalista de mercado, perde sentido. Isso porque a competição também deixa de ter importância nessa lógica que, ao contrário, está privilegiando a cooperação entre os seus atores locais através do estímulo à livre associação entre produtores e consumidores (ou prestadores de serviços e usuários), permitindo a afirmação do conceito de *prossumatores*. Nessa economia de *prossumatores*, a regulação ocorre através de debates públicos concretos no espaço associativo, num exercício de democracia local em que os próprios moradores planejam e decidem sobre a oferta de produtos e/ou serviços (ou seja, a criação de atividades sócio-econômicas) em função das demandas efetivas identificadas precedentemente por eles mesmos. Essa é a razão pela qual o estímulo à criação dos fóruns locais torna-se um imperativo básico na prática dos BCDs.

Finalmente, a construção conjunta da oferta e da demanda como característica-chave dessa outra economia estimulada pelos BCDs supõe ainda, no nível da ação, uma articulação fina entre dimensões sócio-econômica e sócio-política. Isso porque a elaboração das atividades sócio-produtivas conjuga-se a uma forma de ação pública: trata-se de moradores, num determinado território, debatendo politicamente seus problemas comuns e decidindo seu destino. Isso é coerente com o fato de que o BCD como vetor (de desenvolvimento) sócio-econômico (da rede) inscreve-se numa dinâmica associativa local. Tais

iniciativas têm vocação, desse modo, a constituírem-se também como formas inéditas de espaço público em seus respectivos territórios de pertencimento.

Além disso, essa construção conjunta da oferta e da demanda está refletida também na própria estrutura de funcionamento de um BCD ao envolver os próprios moradores em um território na condição, ao mesmo tempo, de profissionais remunerados, de gestores do empreendimento e de usuários ou beneficiários diretos dos produtos ou serviços ofertados.

Em segundo lugar, devido à natureza dos serviços prestados, assim como às suas fontes bastante diversificadas de geração e captação de recursos, os BCDs agenciam diferentes lógicas na sua dinâmica de funcionamento. Tais lógicas remetem a diferentes princípios do comportamento econômico quando adotamos uma concepção plural de entendimento sobre o que é o econômico e como ele funciona. Uma tal concepção opõe-se à visão habitual de interpretação da economia sempre como sinônimo exclusivo de economia de mercado, ou seja, segundo parâmetros eminentemente capitalistas. Assim, pensamos que os BCDs promovem uma **hibridação de princípios econômicos** diversos entre uma economia mercantil, uma não mercantil e uma economia não monetária (LAVILLE, 1994; FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2004). É assim que a sustentabilidade, nesse tipo de iniciativa, articula diferentes fontes de geração e de captação de recursos: mercantil, pela prestação de alguns serviços; não mercantil, através de captação de recursos em instituições públicas governamentais e não governamentais, por subsidiar muitas operações e serviços; e não monetário, através de contribuições voluntárias e da própria lógica solidária traduzida num modelo de garantia e de controle social nos empréstimos, fundamentada em relações de confiança.

Por fim, com base num tal mecanismo plural de sustentabilidade, cujo equilíbrio na gestão deve ser preservado em nome, acima de tudo, do imperativo solidário como registro maior de sua ação, os BCDs afirmam ainda a condição de utilidade social ou comunitária própria a sua dinâmica organizativa. Isso porque trata-se de iniciativas sem fins lucrativos, voltadas para o desenvolvimento do seu território de pertencimento através do envolvimento dos próprios moradores na autogestão da iniciativa e na oferta de produtos e serviços diretamente vinculado às reais necessidades da população local.

Dito de outra forma, a utilidade social dos bancos comunitários reside no fato de constituírem-se como organização radicalmente distinta de outras. Seu modo de atuar no território, baseado em relações de proximidade e

mobilizando alguns valores e princípios como exigências básicas para a sua prática, tais como a confiança mútua, a participação cidadã ou os mecanismos de solidariedade redistributiva, marca sua singularidade enquanto organização. Nesse sentido, seu papel institucional é de grande relevância para o território, isto é, de grande utilidade, e não tem como ser realizado da mesma maneira por outro ente qualquer, seja ele uma empresa, uma ONG ou o próprio poder público.

4. Conclusão: desafios dos BCDs

O conjunto do que foi abordado até aqui revela a vocação dos BCDs, seu potencial enquanto iniciativa original. Tal vocação torna-se efetiva na prática de alguns BCDs, enquanto que, para muitos outros, tal vocação constitui seu horizonte. A capacidade dos BCDs atingirem seu pleno potencial depende de um conjunto de fatores relacionados tanto ao contexto específico de cada prática, quanto ao seu ambiente institucional mais amplo. A seguir, em guisa de conclusão, são apontados uma série de desafios que, atualmente, sinalizam a difícil caminhada dos BCDs na direção da efetivação de sua plena potencialidade.

Um primeiro desafio importante diz respeito à ausência de marco legal para as práticas dos BCDs, o que inviabiliza, entre outros aspectos, a provisão de fundo regular de recursos, especialmente para que possam ofertar o microcrédito nas comunidades. A constituição do fundo de crédito passa, assim, a depender da capacidade individual de cada BCD na captação de recursos ou na construção de parcerias institucionais, situação inglória para uma série de novos BCDs que ainda não possuem maturidade institucional para tanto. Soluções têm sido tentadas via Secretaria Nacional de Economia Solidária por meio de editais públicos de apoio aos BCDs. Tais soluções têm sido de grande relevância, porém insuficientes, seja pela impossibilidade de viabilizar fundos de crédito, seja pelo próprio problema crônico da continuidade ao final dos tempos dos projetos que, em geral, são insuficientes para a continuidade do apoio aos BCDs. Urge uma efetiva necessidade de política pública de apoio nesse âmbito.

Os demais desafios guardam relação direta com este primeiro. Por exemplo, um segundo desafio diz respeito à necessidade de fortalecimento dos processos de formação, capacitação e qualificação de todos aqueles trabalhadores dos BCDs. Isto é particularmente importante diante da imensa complexidade na gestão de tais formas de organização na relação com o perfil médio de um público de pessoas de origem social humilde e tendendo a baixa escolariza-

ção. Em termos de perfil de competências em gestão social requeridas à estes novos profissionais de bairro, cabe ressaltar o trabalho de mediação social próprio as agentes de crédito, além da assessoria técnica e apoio a construção de novos empreendimentos, entre outros. A rede brasileira de BCDs defende uma plataforma ampla de formação, para tanto, faltando assim, justamente, uma política mais efetiva de apoio à própria rede nacional dos BCDs na busca deste intento.

Um terceiro desafio compreende a necessidade de fortalecimento institucional dos BCDs para o exercício de sua missão de mobilização local-comunitária e articulações institucionais com os poderes públicos locais e regionais, além de outras entidades potencialmente apoiadoras. Em um nível microlocal, os BCDs lidam na sua prática com um processo de mudança da cultura política em termos de perfil do associativismo comunitário na direção da instituição de formas democráticas de gestão e de participação de todos, além de novos mecanismos de relação com comerciantes e moradores em geral. A gestão dos fóruns locais, assim, torna-se uma tarefa de grande relevância nesse processo. Já num nível meso-local, os BCDs devem ser capazes de se articularem com prefeituras e outras entidades regionais para potencializar sua capacidade de gestão dos recursos necessários ao cumprimento de suas atividades. Trata-se aí de um processo lento de aprendizado e de amadurecimento organizacional que requer uma ação permanente de apoio e de formação que pode ter na rede brasileira de BCDs seu norte fundamental. Mais uma vez revela-se a importância de uma política de apoio à própria rede dos BCDs.

Bibliografia

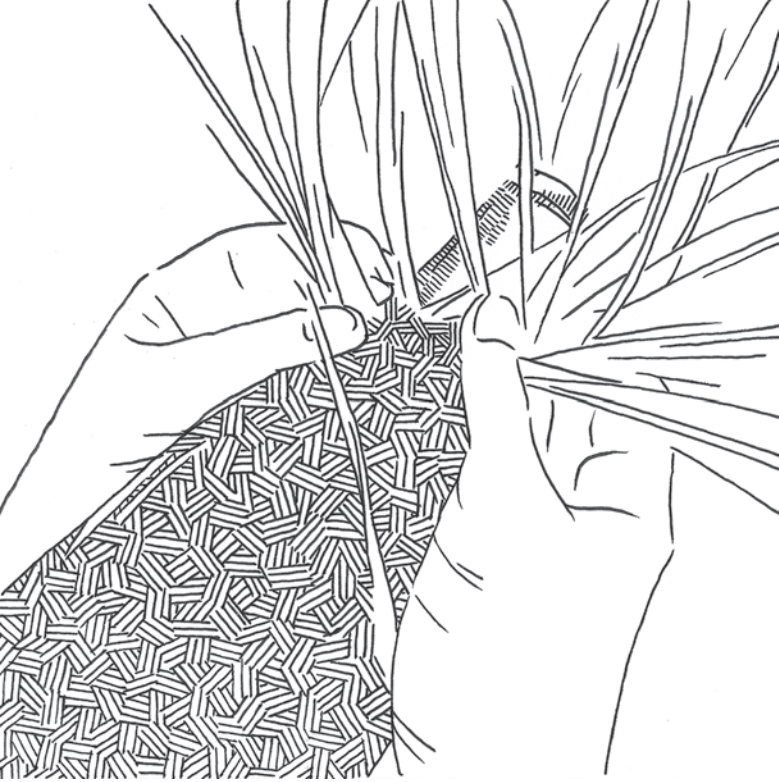
FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. (2007). Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. In: *Anais I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 23-25 de maio de 2007, Juazeiro do Norte, Ceará.

_____; LAVILLE, Jean Louis. (2004). *Economia Solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

_____; SILVA JR. Jeová Torres. (2009). Bancos Comunitários de Desenvolvimento. In *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Edições Almedina, v.1, p. 31-36.

LAVILLE, Jean Louis (1994). *L'économie solidaire: une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer.

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. (2007). *Bancos comunitários de desenvolvimento: uma rede sob o controle da comunidade*. Fortaleza: Arte visual.



O gogó. O entrelaçamento da palha é uma tradição indígena. O Ceará decretou que não havia mais indígenas no estado em 1863. Com a repressão, muitos deixaram de se reconhecer assim e passaram a se chamar de “caboclos”. O elemento cultural, porém, é forte demais e persiste no Conjunto Palmeira revisitada pela precarização do trabalho. Lá se faz gogó, que é uma referência ao gargalo de garrafas das pingas produzidas pela Ypióca, que é hoje propriedade de uma multinacional - foi comprada por R\$ 930 milhões pela dona da marca Smirnoff e Johnnie Walker. Perguntadas sobre sua ascendência indígena, as pessoas que fazem dizem que não são descendentes de índios, mas que a família já fazia chapéus de palha antes de aparecer o gogó. Uma grade com mais de 30 garrafas rende cerca R\$ 15,00.

Palmas para a inovação: ciência, tecnologia e inovação a partir da experiência de um banco comunitário

1. Apresentação

A concessão de crédito para os empreendimentos de economia solidária é uma das formas de apoio fundamental para o sucesso desses grupos. Mas a dificuldade de se disponibilizar recursos financeiros para alguns fins específicos, como a aquisição de equipamentos e de matéria-prima, ou mesmo para a formação de capital de giro, é frequente nas políticas públicas direcionadas aos empreendimentos. Necessidade maior, o crédito para esses grupos é um dos instrumentos imperativos para o seu sucesso e o de projetos apoiados. Mas em razão de limitações legais ou de definições operacionais, os recursos públicos não conseguem preencher tal espaço, não resolvendo essa deficiência. Não resta – pelo menos neste momento – outra opção a não ser idealizar formas alternativas para solucionar essa carência, inovando na construção de novos modelos e novas estruturas de financiamento para um segmento da sociedade que historicamente ficou à margem das políticas operacionais de bancarização do sistema financeiro nacional.

O presente artigo, assim, estrutura-se em quatro seções: esta apresentação; a seção 2, em que se comenta o panorama da Ciência, Tecnologia e da Inovação no Brasil; uma apresentação do conceito de Tecnologia Social e da experiência exitosa do Banco Palmas enquanto inovação social para além da moeda social, os Bancos de Desenvolvimento Comunitário, na seção 3; e, por fim, na seção 4, expõem-se as considerações finais.

Equipe FINEP

Alba Valéria Maravilha Lourenço¹, Álvaro Reis², Daniel de Carvalho Soares³, Rossandro Ramos⁴ e Vinicius Reis Galdino Xavier⁵.

- 1 Economista e Analista da Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social (ATDS) da FINEP.
- 2 Economista e Analista da Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social (ATDS) da FINEP.
- 3 Economista e Analista da Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social (ATDS) da FINEP.
- 4 Engenheiro de Produção, Analista da Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social (ATDS) da FINEP e Professor Assistente da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).
- 5 Cientista Social e Analista da Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social (ATDS) da FINEP.

2. Ciência, tecnologia e inovação

Inovar é fazer algo novo ou de uma forma diferente. Segundo a Lei Federal de Inovação, Lei nº 10.973, de dezembro de 2004, a inovação pode ser entendida como a introdução de novidade ou de aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços. Já a tecnologia tem por definição o conjunto das técnicas, processos e métodos específicos de uma ciência, ofício, indústria ou qualquer atividade executada. Pode ser também denominada a ciência que trata dos métodos e do desenvolvimento das artes industriais, a explicação dos termos próprios das artes e ofícios ou linguagem especial inerente às atividades (AULETE, 2012).

Para Patel e Pavitt (1994: 217), os países desenvolvidos possuem sistemas nacionais de inovação maduros, capazes de mantê-los na fronteira tecnológica internacional. Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Reino Unido e Itália integram esse primeiro grupo. Um segundo grupo de países possui sistemas nacionais de inovação intermediários – Suécia, Dinamarca, Holanda, Suíça, Coreia do Sul e Taiwan – e estão voltados basicamente à difusão da inovação, com forte capacidade doméstica de absorver os avanços técnicos gerados nos sistemas maduros. Em geral, os países em desenvolvimento – Brasil, Argentina, México, Índia e China – possuem sistemas incompletos, com infraestrutura tecnológica reduzida. Para esses autores, tais países possuem sistemas de C&T, mas não os transformaram em efetivos sistemas de inovação.

Assim, países que se caracterizam como sistemas nacionais incompletos deveriam privilegiar uma abordagem que contemple de forma mais direta a função social da ciência e da tecnologia. Essa perspectiva é possível com os Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia, que apontam para a necessidade de se pensar um modelo específico de política de ciência e tecnologia, em especial nos países da América Latina, em que seja significativo o passivo social. (CEREZO, 2004: 15)

A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) exerce centralidade no sistema brasileiro de ciência, tecnologia e inovação, sendo o principal agente de inovação do governo federal. É uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Foi fundada em 1967 e tem por missão promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas (FINEP, 2012).

Desde 2004, após uma reestruturação interna que possibilitou outro desenho organizacional, a FINEP possui uma área com temas que abordam a função social da ciência e da tecnologia. A Área de Tecnologias para o Desenvolvimento

Social (ATDS) tem a missão de promover a “criação de tecnologias, processos e metodologias originais que possam vir a se constituir em propostas de novos modelos e paradigmas para o enfrentamento de problemas sociais, redução das desigualdades e promoção da cidadania” (FINEP, 2007 apud FONSECA, 2009: 23).

Como desdobramento desse novo desenho organizacional, as questões sociais passaram a ser abordadas de forma mais direta e levadas em consideração na avaliação e no desenvolvimento de novos projetos, constando, inclusive, na atual Política Operacional da Financiadora.

3. Palmas para a inovação: uma tecnologia social

A Lei de Inovação expandiu o conceito de inovação para o campo social e é nesse contexto que se insere a Tecnologia Social, que pode ser entendida como “produtos, técnicas e/ou metodologias reprodutíveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que represente efetivas soluções de transformação social”, de acordo com a definição adotada pela Rede de Tecnologias Sociais (RTS)¹.

É necessário que as tecnologias a serem desenvolvidas sejam úteis, criem algo novo ou facilitem o acesso a algo existente, melhorem a vida das pessoas e, transformando para melhor, representem um ganho de tempo, de espaços, de possibilidades, em que o protagonismo dos grupos seja valorizado e a mudança social priorizada. As Tecnologias Sociais associam o saber técnico-científico, o conhecimento popular e a organização social.

Christopoulos (2011: 109) considera que as Tecnologias Sociais podem ser definidas como um método ou instrumento capaz de solucionar algum tipo de problema social e que atenda aos quesitos de simplicidade, baixo custo, fácil aplicabilidade e geração de impacto social. A Tecnologia Social origina-se de um processo de inovação resultante do conhecimento criado coletivamente pelos atores interessados no seu emprego.

Assim, em um contexto político e social em que emergem interesses na elaboração de políticas sociais inclusivas, tecnologias sociais podem ser entendidas como um “conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida.” (PASSONI, 2004: 26 apud VARANDA, 2009:25).

1 Ver <http://www.rts.org.br/rts/tecnologia-social/tecnologia-social>.

O Prêmio FINEP de Inovação surgiu em 1998 como uma das formas de incentivar e premiar instituições e empresas que investiam e priorizavam processos e/ou produtos inovadores. Em 2005, surgiu a categoria Inovação Social a qual oferecia prêmios a estratégias, conceitos e organizações que buscassem a satisfação de necessidades sociais em quaisquer esferas.

A partir de 2008, a categoria Inovação Social passou a se chamar Tecnologia Social e a focar as premiações nos projetos relacionados. As instituições que podem participar são as ICTs, públicas ou privadas, ONGs, OSCIPs, cooperativas e outras instituições públicas e privadas sem fins lucrativos por meio de projetos inovadores no âmbito das tecnologias sociais, implantados há pelo menos 3 (três) anos.

Já em 2005, Barbosa (2007: 162-163) afirmava que

no âmbito dos debates e publicações da economia solidária, costuma-se dar bastante relevo à experiência cearense de programa de geração de renda e trabalho da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras, da grande Fortaleza – o Banco Palmas (BARBOSA, 2007: 162-163).

Em 2008, o Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária recebeu o Prêmio FINEP Nacional na Categoria Tecnologia Social.

A experiência do Banco Palmas pode ser considerada inovadora e relevante dado o caráter singular da proposta em meio às adversidades nas quais a comunidade vivia no final da década de 1990. A Tabela 1 traz a dimensão do grau de inovação que, em grande medida, fez com que a experiência fosse agraciada com o Prêmio FINEP de Tecnologia Social 2008.

Moeda nacional	Moeda social
Moeda fiduciária oficial;	Complementar à moeda fiduciária oficial;
Curso legal e obrigatório por lei, garantida e monopolizada pelo Estado;	Ninguém é (ou pode ser) obrigado a aceitar uma moeda social ou a participar de um sistema de moeda social;
Conectada diretamente às finanças públicas (dívida pública e direito público);	Direito dos contratos e direito das obrigações (obrigações privadas e direito privado);
Depósitos bancários;	Diversos tipos de incentivos à circulação local;
Juros compostos;	Evita efeito associado aos juros compostos;
Exclusão social: pessoas não bancarizadas; alto custo do crédito e concentração financeira.	Inclusão social: geração de emprego e renda; crédito sustentável; desconcentração financeira.

TABELA 1: Caracterização da moeda nacional e da moeda social. / FONTE: adaptado de FREIRE, 2008.

Em caráter local, porém, a moeda passa a exercer três funções: meio de troca, porque é usada para intermediar relações comerciais entre os prossumidores¹; unidade de conta, porque, como a moeda nacional, o prossumidor passa a contabilizar suas aquisições nessa moeda; e, função de reserva de valor, pois ela passa a ter um valor intrínseco naquela localidade e guardá-la significa “poupar” também.

Quando a moeda social é utilizada como crédito para a produção está possibilitando a agregação de valor a outros produtos e atividades. Dentro da localidade, ela tem capacidade de “gerar valor”, constituindo uma inovação na forma de acesso a crédito produtivo. Pessoas até então excluídas do sistema financeiro convencional passam a ter acesso a serviços bancários básicos, como pequenos empréstimos para consumo ou para investimento. A alternativa permite a inclusão de trabalhadores informais e de pequenos empreendedores ao sistema financeiro, constituindo importante estratégia para o desenvolvimento local.

4. Considerações Finais

Uma das lições aprendidas com a experiência do Banco Palmas, para França Filho e Silva Junior (2009: 31-32) é que uma das condições indispensáveis à criação de um Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) diz respeito à mobilização endógena do território, representando o desejo intrínseco da comunidade. É fundamental que a comunidade tenha poder de decisão sobre os recursos para que o Banco seja efetivamente comunitário e não mero correspondente bancário. A gestão coletiva dos recursos é fundamental para que a experiência seja inovadora e promova o desenvolvimento local.

Com o simples fato de reduzir a burocracia e possibilitar o acesso de trabalhadores a recursos financeiros com o aval de seus próprios vizinhos do Conjunto Palmeiras, essas pessoas experimentam os benefícios e deveres de um “cliente bancário”: prazos, parcelas e parcerias. Todos esses fatores alçaram a experiência a um dos mais bem sucedidos casos de promoção de desenvolvimento local através dos princípios da economia solidária, envolvendo uma tecnologia social que conta com inúmeras reaplicações. Atualmente, há diversas experiências similares em diversos estados brasileiros.

1 Segundo França Filho e Santana Júnior (2007: 1), na lógica da economia solidária rompe-se a dicotomia habitual entre a produção e o consumo e há estímulo à livre associação entre produtores e consumidores, permitindo a afirmação do conceito de prossumidores.

Como forma de premiação – no âmbito do Prêmio FINEP – o Instituto Palmas apresentou um projeto denominado “Ampliação das Ações e Aperfeiçoamento Tecnológico do Instituto Palmas”, tendo como parceira a Universidade de São Paulo, através do Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura e Extensão em Economia Solidária NACE/NESOL. O projeto está em curso e visa ampliar a capacidade de atendimento do Instituto Palmas aos Bancos Comunitários, além da construção de indicadores de desenvolvimento sócio-territorial que contribuam para a avaliação e para o monitoramento da metodologia desses bancos com o intuito de mensurar, quantificando e qualificando, o impacto dessa estratégia nas suas variadas dimensões (econômica, social, política e cultural).

Na conjuntura atual, os BCDs revelam-se uma solução criativa para o problema do financiamento aos empreendimentos econômicos solidários, com amplo potencial para atuar em conjunto com outras políticas públicas do setor.

Referências bibliográficas

AULETE, Caldas (Projeto). *Aulete dicionário online*. Disponível em:

<http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&pesquisa=1&palavra=tecnologia>. Acesso em: 14 de outubro de 2012.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. (2007). *A Economia Solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez.

BRASIL. Lei nº 10.973 de 02 de Dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências (Lei da Inovação). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973..htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2012.

CEREZO, José Antônio López. (2004). *Ciência, Tecnologia e Sociedade: O Estado da Arte na Europa e nos Estados Unidos*. In: *Ciência, Tecnologia e Sociedade: O Desafio da Interação*. SANTOS, Lucy Woellner [et al]. Londrina: Editoria IAPAR.

CHRISTOPOULOS, Tânia Pereira. (2011). *Tecnologias Sociais*. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: v.51. n.1, p. 109-11, jan./fev 2011.

DAGNINO, Renato. (2009). *Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: IG/Unicamp.

DEMO, Pedro. (2003). *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes.

FINEP. (2007). *Relatório de Gestão 2003-2006*. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos..

FINEP. (2011). *Relatório 2010 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos.

FINEP. (2012). *Manual de Política Operacional*. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos.

FONSECA, Rodrigo Rodrigues da. (2009). *Política Científica e Tecnológica para o Desenvolvimento Social: Uma análise do Caso Brasileiro*. Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica (Instituto de Geociências). UNICAMP, Campinas.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; SILVA JUNIOR, Jeová Torres. (2009). Bancos de Desenvolvimento Comunitário. In *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Pedro Hespanha et al. (org.). Lisboa, Portugal: Almedina e CES.

_____; SANTANA JUNIOR, Gildásio. *Economia solidária e desenvolvimento local: uma contribuição para redefinição da noção de sustentabilidade a partir da análise de três casos na Bahia*. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/ar/07genautolocal.doc>> Acesso em: 15 de outubro de 2012.

FREIRE, Marusa Vasconcelos. (2008). *Moedas sociais - o que são, como funcionam e porque podem ser consideradas instrumentos de desenvolvimento local*. Aspectos relevantes. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_116.pdf>. Acesso em: 26 de outubro de 2012.

PASSONI, Ilma. (2004). *Cadernos debates: tecnologia social no Brasil*. São Paulo: Editora Raiz.

PATEL, Pari; PAVITT, Keith. (1994). *The nature and economic importance of national innovation systems*. Paris: STI Reviés, nº 14.

RTS. Rede de Tecnologias Sociais. *Tecnologias Sociais – Conceito*. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/rts/tecnologia-social/tecnologia-social>>. Acesso em: 14 de outubro de 2012.

VARANDA, Ana Paula; BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. (2009). *Tecnologia Social, Auto-gestão e Economia Solidária*. Rio de Janeiro: Fase-IPPUR-Lastro-UFRJ.

Pesquisa

NESOL-USP



Seguem algumas frases que fazem parte do meu imaginário dos dias que essas famílias resolveram compartilhar comigo suas histórias de vida:

Cabeleireira falida que chora; Mulher que perdeu a filha e está nas mãos do agiota; *“Lá a gente chega, conversa e pega o dinheiro”*; *“Eu prefiro o Palmas, porque lá eu não preciso ter amigos para fazer o empréstimo”*; *“Com o dinheiro do crédito eu pegava o kit da Avon e com o dinheiro do bolsa família eu pegava o crédito”*; *“Eu não sei usar o caixa eletrônico”*; Dona Lúcia – a mulher dos cartões; Joana, entrevistada duas vezes – *“Foi tão boa a nossa conversa”*; Grávida de oito meses: *“Ganho 0,25 por calça jeans!”*; Sonia: a mulher que em primeiro lugar pede à Deus.

Banco Palmas: resultados para o desenvolvimento comunitário e a inclusão financeira e bancária

1. Introdução

Como afirma o nome deste livro: “Banco Palmas: 15 anos”. O que mudou desde lá? O conteúdo deste texto é resultado desse tempo que passou. Em 1998, era criado o primeiro Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) e, hoje, são mais de 90 espalhados por todo o Brasil. Se o Banco Palmas quebrou no mesmo dia em que abriu por ter emprestado os R\$ 2.000,00 de seu fundo de crédito, como nos conta Joaquim Melo, hoje, o Banco Palmas atende não só a comunidade do Conjunto Palmeira como também as do Conjunto Palmeira II, Planalto Palmeira, Sítio São João, São Cristovão, Maria Tomásia, Santa Filomena, Ancuri, Castelão, Barroso, Caucaia, Ismael Silva, José Walter, Ocupação da Mana, Patativa do Assaré, Jagatá, Santa Maria e Tamandaré. Inicialmente, pode parecer que há uma certa apologia a esse crescimento, trata-se, na verdade, de um novo contexto que traz, principalmente, reflexões e desafios.

No Conjunto Palmeira, o arranjo construído para o incentivo à produção e ao consumo local por meio da moeda social e do crédito foi resultado da luta de 30 anos de constituição de um bairro; no Piauí, o banco comunitário surgiu em meio ao processo de fortalecimento dos produtores locais

Equipe NESOL-USP

Augusto Câmara Neiva¹, Juliana de Oliveira Barros Braz², Carolina Teixeira Nakagawa³ e Thais Silva Mascarenhas⁴.

- 1 Prof. Dr. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, coordenador do Núcleo de Economia Solidária (NESOL/USP)
- 2 Psicóloga, doutoranda em Psicologia Social no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IPUSP), coordenadora de projetos do Núcleo de Economia Solidária (NESOL/USP)
- 3 Cientista social, mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária (NESOL/USP)
- 4 Economista, mestre pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP), pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária (NESOL/USP)



para o abastecimento de alimentos para a merenda escolar e, na periferia da Zona Sul de São Paulo, o banco comunitário está articulado ao circuito cultural da periferia do qual participam artistas, músicos, produtores de saraus, entidades locais e moradores.

Criados e desenvolvidos em contextos diversos, os bancos comunitários de desenvolvimento tornaram-se, ao longo desses anos, uma estratégia importante de dinamização econômica de comunidades pobres, ao enfrentar a pobreza articulando a oferta de serviços financeiros e bancários à construção de autonomia das comunidades na organização de suas economias, na emancipação de sua população e no fortalecimento dos laços comunitários.

Dentre os acontecimentos importantes para a temática nos últimos anos encontram-se o I Fórum de Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil realizado em 2009, no qual houve o reconhecimento da importância dos bancos comunitários e das moedas sociais circulantes locais; e, em 2010, o lançamento do Programa Nacional de Finanças Solidárias da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), que destinou 10 milhões de reais para projetos de fortalecimento e implantação de bancos comunitários em todo o Brasil.

Houve, assim, uma ampliação do número de parcerias no desenvolvimento de projetos que fomentam e apoiam essas iniciativas. Além disso, no âmbito político, o Instituto Palmas e a Rede Brasileira de Bancos Comunitários têm sido atores importantes no debate sobre democracia econômica e inclusão financeira e na luta por um marco legal das finanças solidárias.

Apesar de todo esse processo de fortalecimento, há ainda muitos desafios a serem enfrentados na construção de um arranjo institucional que dê o suporte e o apoio necessários para que os BCDs se estruturem e desenvolvam suas atividades.

Esses desafios apresentam-se também ao próprio Instituto Palmas que aumentou suas ações no Conjunto Palmeira e nas comunidades vizinhas, além de assumir função importante na articulação em rede de outros bancos comunitários. Com o recebimento do Prêmio de Tecnologia Social categoria Nacional da FINEP, em 2008, construiu-se um projeto para a melhoria de infraestrutura e desenvolvimento institucional no qual foi previsto, além de outras metas, a construção de indicadores de monitoramento e avaliação tanto para o Banco Palmas como para os bancos comunitários em geral.

A proposta foi desenvolver uma ferramenta para ser utilizada pelas próprias instituições gestoras dos bancos comunitários visando contribuir para a sistematização dos resultados obtidos pelos BCDs e para o auxílio às entidades

na avaliação e aprimoramento de suas ações. Para tanto, foi desenvolvida pelo NESOL-USP, em conjunto com o Instituto Palmas, uma matriz de indicadores de monitoramento e avaliação, a qual adapta a metodologia da matriz lógica utilizada na elaboração de projetos de modo a facilitar o diálogo com a prática e permitir seu uso como instrumento de referência no cotidiano de trabalho.

Como parte do processo de desenvolvimento da matriz e, principalmente, com o intuito de analisar e sistematizar os resultados e efeitos do Banco Palmas no seu território de atuação foi realizada uma pesquisa piloto com os moradores e usuários do Banco Palmas. As análises descritas neste trabalho podem ser consideradas um exercício preliminar de sistematização e elaboração dos resultados da pesquisa. A produção de artigos futuros permitirá o aprofundamento e o refinamento das análises aqui iniciadas.

Este texto, portanto, tem como objetivo principal apresentar os primeiros resultados da pesquisa realizada no Banco Palmas. A primeira parte pretende caracterizar o que são os bancos comunitários de desenvolvimento e os pontos de diálogo com outras temáticas afins; a segunda apresenta o processo de construção do conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação a partir da matriz lógica; e a terceira traz as primeiras análises dos resultados obtidos com a pesquisa realizada no território de abrangência do Banco Palmas à luz das discussões previamente apresentadas.

2. Os bancos comunitários de desenvolvimento: características e pontos de diálogo

Como se encontra descrito em diversas publicações do Instituto Palmas (MELO; MAGALHÃES, 2005; 2008), no final dos anos 90, depois de vinte anos de conquistas da infraestrutura para a comunidade do Conjunto Palmeira, a pobreza e a geração de trabalho e renda se apresentavam como os grandes desafios a serem enfrentados. Uma de suas consequências foi constatada por meio de uma pesquisa realizada no bairro, pela qual a associação de moradores ASMOCONP (Associação de Moradores do Conjunto Palmeira) percebeu que parte dos moradores mais antigos estavam se mudando para outras áreas mais periféricas, pois não tinham condições de arcar com os custos da urbanização (MELO; MAGALHÃES, 2008). Na busca por alternativas locais, foram organizados seminários, discussões e levantamento das dificuldades econômicas do bairro, o que resultou na estruturação de uma estratégia de desenvolvimento que articulou o consumo e a produção local. O consumo foi estimulado, ini-

cialmente, por meio de um cartão de crédito chamado *PalmaCard*, um clube de trocas com o uso da moeda social *Palmares* e, mais tarde, a ampliação do uso da moeda social para o bairro como um todo, tornando-a um circulante local (MELO; MAGALHÃES, 2005). Já a produção foi incentivada a partir da oferta de crédito produtivo e apoio às estratégias de comercialização dos produtores e comerciantes locais. Surgiu, assim, a estratégia de finanças solidárias dos bancos comunitários de desenvolvimento.

Sendo o único banco comunitário até 2003, essa realidade começou a mudar a partir desta data, com as associações comunitárias e o poder público interessados na sua implantação em outras localidades. Esse aumento foi tão significativo que o próprio Banco Palmas decidiu criar uma nova instituição – o Instituto Palmas – para realizar esse trabalho de replicação da metodologia.

Nesse contexto, percebeu-se a necessidade de transformar a experiência do Banco Palmas, enraizada na história comunitária do Conjunto Palmeira, em uma estratégia de desenvolvimento comunitário integrado. Para essa passagem do concreto da experiência para a abstração do conceito, construiu-se um marco conceitual em que as principais características de um banco comunitário foram definidas e publicadas pelo Instituto Palmas e pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

Segundo a definição da Rede (2006), os bancos comunitários de desenvolvimento são serviços financeiros solidários em rede de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva da reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária. Tem como objetivo dinamizar as economias locais, promover o desenvolvimento do território e fortalecer a organização comunitária a partir da oferta de serviços financeiros.

O termo “solidário”, nesse contexto, significa a subversão da lógica utilitarista de uma economia regida pela maximização dos lucros e otimização dos custos para a lógica da confiança e da cooperação (SINGER, 2003; FRANÇA FILHO, 2008).

Esses valores também estão presentes na concepção de uma ação realizada em rede. Ao conceber de forma conjunta o estímulo à produção e ao consumo no território – rede local de consumidores e produtores -, rompe-se com a lógica de mercado onde produtores competem e consumidores são disputados, para a busca por uma economia associada. O conceito de rede, então, afirma uma ação que não tem um único sentido: ela se desdobra num território ampliado que é a comunidade. Ou seja, a ação não pretende ter um fim localizado – um cliente – mas sim articular moradores, instituições locais e comerciantes.

As metodologias de oferta de serviços financeiros para a população pobre, em geral microcrédito, vêm sendo difundidas desde os anos 70. O fortalecimento dessas iniciativas se deu num contexto de crise dos países desenvolvidos e o enfraquecimento das regulações das leis trabalhistas e significaram o estabelecimento de uma nova regulação entre Estado-capital-trabalho. A crença de que o crescimento econômico daria conta da absorção da população via o assalariamento passa a dar lugar a um contingente cada vez maior de trabalhadores vivendo na precariedade e com relações instáveis de trabalho. Nos anos 80, o Banco Mundial propôs e investiu em ações voltadas ao oferecimento de crédito para a população pobre fortalecendo a ideia de que a pobreza poderia ser superada a partir do incentivo a capacidade empreendedora desta população (KRAYCHETE, 2005). Além disso, na Ásia, experiências como a do Grameen Bank e BRAC reforçaram a importância deste tipo de ação. Em 1995, foi criado o CGAP *Consultative Group to Assist the Poor*, que é formado por 28 agências de desenvolvimento, públicas e privadas, entre elas o Banco Mundial, a ONU e a Usaid (SILVA, 2007). Em 2004, esse grupo difundiu os princípios que deveriam nortear as ações de microcrédito tais como: o Estado não ser provedor deste tipo de serviços financeiros, mas permitir as regulações necessárias para que as instituições o fizessem e as instituições serem autosustentáveis para atingir seu público e ganhar escala (SILVA, 2007). Foram feitos grandes investimentos em instituições para a oferta de serviços microfinanceiros em países pobres, e criou-se uma verdadeira indústria do microcrédito. Grandes instituições internacionais têm atuação em diversos países utilizando a mesma metodologia e princípios de funcionamento seguindo a lógica da eficiência econômica. Ou seja, são instituições sem enraizamento local e com uma atuação vinculada principalmente à ampliação de acesso.

Essa é uma das diferenças importantes entre as iniciativas de microfinanças tradicionais e as finanças solidárias, sendo a primeira mais ligada a uma visão minimalista que objetiva apenas a oferta de serviços para a população de baixa renda, em geral microcrédito. Já a segunda aponta para a criação de ferramentas financeiras que promovam o desenvolvimento integrado dos territórios (UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO, 2007).

A oferta de serviços financeiros não faz sentido se não vier guiada por princípios como o fortalecimento comunitário, o planejamento e a dinamização dos recursos locais, tanto econômicos quanto sociais, na promoção do desenvolvimento integrado dos territórios e baseada nos princípios da cooperação e da democracia (SINGER, 2007; FRANÇA FILHO, 2008). O desenvolvimento aqui

almejado é o desenvolvimento solidário, ou seja, da comunidade como um todo e não de alguns de seus membros (SINGER, 2007). Neste sentido, não são as ferramentas financeiras que produzem as transformações, mas a forma de seu uso refaz o sentido da economia como o modo de organização da vida e não como um sistema natural de competição por recursos, consumidores, nichos de mercado e maximização dos lucros.

Outro diferencial é o fato da instituição gestora ter um caráter local e comunitário. Essa é característica fundamental para as iniciativas no campo da economia solidária, que tem como condição necessária a construção coletiva por aqueles que dela participam. Como afirma Singer (2007: 58) “o investimento necessário ao desenvolvimento tem que ser feito pela e para a comunidade toda, de modo que todos possam ser donos da nova riqueza produzida e beneficiar-se dela”.

A natureza associativa e comunitária dos BCDs, assim, pode ser pensada em sua dimensão institucional: a forma de organização e seu surgimento, a partir da história da comunidade, das necessidades e das articulações locais; e também, a partir de sua finalidade: o enraizamento de suas ações nas relações sociais locais e no fortalecimento da organização e participação comunitária.

Ao ser enraizada nas dinâmicas comunitárias locais fica implícita a ideia de que o modelo dos BCDs não deve ser entendido como uma metodologia fechada, pelo contrário, ela comporta a necessidade de estar articulada e potencializar a criação de ações para atender a demanda e necessidades da comunidade e do território onde está situado. Ao longo dos anos, as ações vão se alterando em função das mudanças do contexto local, da economia e das parcerias que vão sendo estabelecidas. Mudam também em função da organização da própria comunidade.

A moeda social, também, afirma o caráter territorial das ações dos BCDs. Segundo Singer (2009), a inovação do banco comunitário foi articular duas modalidades de finanças solidárias - o microcrédito e o clube de trocas - ampliando a função da moeda social para uma abrangência territorial. Além da moeda social estimular o consumo na própria comunidade e contribuir para manter os recursos gerados circulando internamente, ela simboliza o processo de construção da identidade comunitária em torno de uma proposta de desenvolvimento endógeno. Há também um caráter educativo, pois seu uso permite repensar o papel do dinheiro e da moeda e, por ser aceita apenas no comércio local, ela perde o sentido de acumulação e retoma o seu sentido de facilitadora de trocas de produtos e serviços.

Outra importante característica dos BCDs é a forma de concessão de crédito. Por estarem enraizados na comunidade e terem como vocação atender à popu-

lação que não tem como oferecer garantias reais, é na própria comunidade que se buscam as informações sobre os possíveis tomadores de crédito.

Nos últimos anos, os bancos públicos têm tentado criar condições para aumentar o acesso da população aos serviços financeiros e bancários, porém não conseguem atingir aqueles que se encontram mais vulneráveis. Como essas instituições estão distantes dos territórios de atuação e de seus clientes, necessitam de formatos de análise que tentem minimizar a chamada assimetria de informação entre a instituição financeira e o tomador do crédito. Porém, diante da instabilidade e das diversas estratégias produtivas da população pobre, é necessário que haja uma flexibilidade e autonomia para que as instituições possam ter liberdade de atender as reais necessidades da população.

Os bancos comunitários também precisam de informação e de garantia, entretanto, essas se encontram ali bem perto, nas relações entre as pessoas e delas com o território. Essas informações são colhidas nas conversas com o vizinho e com os comerciantes locais, na visita à casa do morador solicitante e na própria participação do morador nas atividades do Banco Palmas e da comunidade. Há uma articulação direta entre as relações econômicas e sociais na comunidade e a concessão do crédito. Diversos estudos (ABRAMOVAY E JUNQUEIRA, 2005; RIBEIRO, 2006; MAGALHÃES, 2007; BÚRIGO, 2010) mostram que as instituições financeiras solidárias conseguem diminuir os custos das suas transações e terem altas taxas de retorno, por estarem inseridas nas dinâmicas locais e conseguirem a partir disso as informações que sustentam a confiança das instituições nos tomadores de crédito. Essas formas de concessão que utilizam as redes sociais e comunitárias como forma de obter informações sobre seus clientes, para alguns autores, caracterizam as chamadas finanças de proximidade (ABRAMOVAY, 2004; ABRAMOVAY E JUNQUEIRA, 2005).

Contudo, diferentemente dos grupos solidários, metodologia clássica das microfinanças, a consulta à vizinhança nos bancos comunitários tem o sentido de obtenção de maiores informações sobre o possível tomador, mas não exerce a função de uma garantia coletiva do crédito em si. Poderíamos falar em aval social.

Após o analista de crédito ter obtido as informações na vizinhança, há o comitê de análise de crédito. Esse comitê é formado, na maioria das vezes, pelo analista de crédito, trabalhadores do banco comunitário e moradores que conheçam a comunidade - lideranças informais e representantes de outras entidades do bairro. O comitê é importante, pois a tomada de decisão passa a ser coletiva, além de ser um momento de reflexão conjunta dos que dele participam.

O processo de concessão também é um momento de apropriação do morador de seus próprios gastos e de formação para organização das finanças pessoais. Num banco comunitário localizado na cidade de São Paulo, foi uma descoberta importante para uma moradora a informação de que os R\$ 3,00 gastos na padaria todos os dias somavam R\$ 90,00 ao final do mês.

Esse caráter educativo é da natureza do banco comunitário. O banco, a partir de suas ações e ferramentas, contribui para que o debate sobre economia seja desmistificado e para que esse conhecimento possa ser apropriado a partir das práticas. Os trabalhadores do banco, os tomadores de crédito, os comerciantes, ou seja, a comunidade como um todo, ao conhecer mais sobre os conceitos econômicos e os mecanismos financeiros contribui para o fortalecimento e a qualificação da participação dos moradores no debate sobre o desenvolvimento do bairro e, como resultado, potencializa as ações do banco.

Todo o processo de formação e desenvolvimento do banco só é possível se for feito coletivamente e entendido como uma ferramenta de participação. Assim, o modo da oferta, as práticas cotidianas de concessão do crédito e os projetos de formação definem um ambiente de participação. Todos os que utilizam os serviços do banco participam desse sistema de desenvolvimento comunitário. Além dessa participação, que se dá de forma difusa, há a constituição de espaços de discussão coletiva e pública que são os fóruns de desenvolvimento. Esse espaço torna-se importante por garantir um espaço público e aberto de fala onde se constrói não só a articulação entre os diversos atores presentes no território como também o sentido coletivo das ações. França Filho (2004), ao falar das iniciativas de economia solidária, aponta para uma solidariedade de iniciativa cidadã, referenciada pelo bem comum e que possibilita e motiva para a ação no espaço público.

Ao pensar em desenvolvimento integrado, além de mobilizar as ações locais, é importante a articulação dessas ações ao contexto das políticas governamentais. Desse ponto de vista, os BCDs podem ser pensados com um ponto de articulação local de diversas ações. Enquanto escrevíamos este artigo, o Banco Palmas concedeu o seu crédito de número 10.000, e seu texto informativo é esclarecedor: “o banco comunitário foi criado com recurso do governo do estado do Ceará, o financiamento do crédito veio do BNDES, o agente de crédito é pago com recursos da SENAES/MTE e o crédito é recebido no próprio banco comunitário através do correspondente Caixa Aqui. Tá vendo! O Brasil inteiro se mobiliza. Mas é a comunidade quem faz e quem fica com o legado de toda essa engenharia”¹.

1 Retirado do site <http://www.inovacaoparainclusao.com/creacutedito-10000.html>. Acesso em 25/11/2012.

Os BCDs, assim, devem ser compreendidos como uma possibilidade de articulação entre as políticas públicas para a inclusão financeira e bancária de grande alcance a uma atuação territorialmente enraizada que permite atingir os que se encontram mais excluídos. Essa parece ser a vocação dos BCDs e de parte das estratégias de finanças solidárias, já que é de sua natureza atuar e criar certa ambiência para um atendimento integrado da população mais pobre. São essas instituições de menor porte que atuam de forma mais articulada nos territórios e conseguem em uma relação de maior proximidade realizar um atendimento que tenha um efeito mais amplo. Cada atendimento nos bancos comunitários é um momento de aprendizado que se dá na prática e a partir das dificuldades que vão aparecendo no dia a dia da vida dos moradores das comunidades. Pelo fato dos trabalhadores também serem moradores do bairro, compartilha-se um universo simbólico comum que facilita esse processo. Além disso, o banco comunitário articula a oferta de serviços financeiros com a realização de outras ações como projetos comunitários, capacitações e reuniões sobre o bairro, o que pode representar a entrada da população mais pobre em uma rede de relações e de suporte na comunidade. Além disso, fortalece os laços comunitários por ser um espaço de encontro entre os moradores, pelas conversas com as atendentes e com pessoas conhecidas. Modifica-se, assim, qualitativamente esse acesso.

Assim, a articulação entre o poder público e as ações dos bancos comunitários é essencial para a construção de ações efetivas na produção de um desenvolvimento integrado e comunitário. Contudo, as iniciativas das finanças solidárias não podem ser vistas pelo poder público apenas como agentes que capilarizam as ações governamentais. São instituições que resultam da organização popular e comunitária e produzem arranjos inovadores articulando a cultura e história local à produção de seu desenvolvimento. É uma atuação política que recoloca as comunidades na produção de sua própria história, refutando, assim, o lugar de recebedores silenciosos de políticas governamentais ou de operadores passivos de suas ações.

3. A matriz lógica para avaliação e monitoramento dos bancos comunitários de desenvolvimento

3.1. O contexto de sua construção

Desde 2003, vem crescendo o número de experiências de bancos comunitários de desenvolvimento e, hoje, somam-se mais de 90 em 18 estados do Brasil. Esse crescimento se deu pela importância que essa estratégia assumiu como política pública de economia solidária e nas políticas de inclusão financeira e bancária. Do ponto de vista das políticas públicas de economia solidária, essas iniciati-

vas tem tido o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), por meio de convênios com o Instituto Palmas e, a partir de 2010, com o Programa Nacional de Finanças Solidárias, no qual foram contempladas quatro entidades regionais (Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo, Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia, Associação Ateliê de Ideias do Espírito Santo, Capital Social da Amazônia) e uma nacional (Instituto Palmas) para o desenvolvimento de projetos para a manutenção e implantação de bancos comunitários em todo o território nacional. Além disso, nos níveis estadual e municipal, as instituições gestoras dos bancos comunitários bem como as entidades de fomento ligadas à temática como as Universidades têm estabelecido importantes parcerias com os bancos públicos estaduais e o poder público local.

No nível estadual, o Instituto Palmas implantou, em 2008, 10 bancos comunitários no Ceará, com o apoio do governo do estado promovendo a “Caravana: Bancos Comunitários no Ceará” que percorreu, em quatro dias, os dez municípios onde foram inaugurados os novos BCDs. No Espírito Santo, em 2011, a Rede Capixaba de Bancos Comunitários, composta por sete bancos comunitários, estabeleceu uma parceria com o Banco do Estado do Espírito Santo que desenvolveu dentro de seu programa de crédito uma linha específica para os bancos comunitários da região e em conjunto com a Agência de Desenvolvimento do Estado realiza um projeto de desenvolvimento institucional.

No nível municipal, diversas cidades com o apoio da prefeitura também desenvolveram projetos de implantação de bancos comunitários. Em algumas cidades, a relação com o poder público municipal é mais próxima e intrínseca à própria ação governamental de modo que o banco comunitário articula diversas ações do próprio poder público. No Piauí, por exemplo, foi assinada uma lei para que parte do pagamento dos servidores públicos fosse feito na moeda social. Já em outras cidades como o Rio de Janeiro, a implantação se dá de forma mais autônoma a outras ações governamentais, dando maior ênfase ao processo de organização e desenvolvimento endógeno nas comunidades onde são implantadas essas iniciativas.

No ano de 2012, a SENAES lançou um edital para municípios e estados sendo aprovados mais de 40 projetos, nos quais constam ações de finanças solidárias. Como forma de capacitar os gestores públicos, foram realizadas oficinas de formação na metodologia dos bancos comunitários para que esses técnicos pudessem desenvolver as ações em seus territórios. Em duas oficinas, realizadas pelo Instituto Palmas, foram formados 88 gestores, o que mostra o interesse do poder público em investir nessa estratégia.

Além disso, desde 2010, a Rede Brasileira de Bancos Comunitários tem fortalecido a parceria com a Caixa Econômica Federal tanto para a oferta do serviço de correspondente bancário como o serviço de crédito. Embora para a oferta de crédito haja o desafio das condições menos flexíveis dos sistemas de garantias dos bancos públicos, a relação cada vez mais próxima permite que espaços de diálogo sejam abertos para mudanças e aumento de perspectivas neste âmbito. Essa parceria com a Caixa Econômica Federal, fez com que os beneficiários do Bolsa Família passassem a ser um público importante que acessa o banco comunitário. Em 2011, o Banco Palmas lançou o projeto Elas que articula capacitação profissional, visitas domiciliares e crédito para essa população. Neste contexto, os bancos comunitários não só abriram mais um diálogo com os órgãos governamentais para articular suas ações, como permitiu maior acesso à população em situação de pobreza extrema. Com a perspectiva de atuar junto às políticas do Plano Brasil sem Miséria vem sendo construída uma parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social.

Vemos, assim, que os bancos comunitários têm ampliado suas parcerias tanto com apoio financeiro como institucional, e têm sido compreendidos como uma importante estratégia que articula diversas políticas públicas em diversos níveis governamentais. E, foi dentro deste contexto que se inseriu esse projeto e o desenvolvimento de uma ferramenta que contribuísse para a sistematização dos dados e para processos de monitoramento e avaliação dos resultados das ações realizadas pelos bancos comunitários.

Em parceria com o Instituto Palmas, que via em sua dinâmica de trabalho a importância de avaliar e monitorar suas ações, foi elaborada uma matriz de indicadores para monitoramento e avaliação da estratégia dos bancos comunitários de desenvolvimento. Como trata-se de um instrumento com possibilidade de uso por todos os BCDs, tal matriz permite, também, dar visibilidade ao conjunto de práticas dos bancos comunitários e ampliar o diálogo com os diversos parceiros (agências de fomento, bancos, gestores públicos etc.).

Este trabalho se insere dentro de um projeto maior do Instituto Palmas para o aprimoramento de suas ações e desenvolvimento institucional realizado com recursos do Prêmio de Tecnologia Social Categoria Nacional da FINEP, em 2008.

Sistematizar dados, organizar informações e realizar processos de avaliação para que sejam efetivos têm que fazer sentido para as organizações e ser parte de um processo contínuo de trabalho. Dessa forma, acreditamos que o instrumento proposto aqui é parte de um processo institucional maior.

3.2. O uso da metodologia da matriz lógica

A matriz de indicadores foi elaborada utilizando-se a metodologia da “matriz lógica” a partir da estrutura de elaboração de projetos. Criada em 1969 pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a matriz lógica é uma reconhecida metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos e oferece ferramentas para concepção, desenho, execução e avaliação de projetos. Seu principal objetivo é estruturar o processo de planejamento e comunicação de informações essenciais de um projeto (BID, 2004). De maneira resumida, é uma matriz que tanto organiza finalidades, propósitos e componentes de um dado projeto como postula seus indicadores, meios de verificação e pressupostos de forma lógica e sistemática.

Dentro dessa lógica, os indicadores servem para medir o alcance de objetivos (indicadores de eficácia ou impacto), os resultados (indicadores de efetividade ou de resultado) e as atividades (indicadores de eficiência ou de processo). Os indicadores são informações qualitativas ou quantitativas que permitem objetivar uma dada realidade, fenômeno ou instituição, tornando-a passível de coleta, mensuração, sistematização, análise e avaliação. Nesse sentido, é um conjunto de dados produzidos para qualificar um objeto de estudo. Portanto, trata-se de um recorte objetivo de uma dada realidade e não representa sua totalidade. É a definição de princípios que permite elaborar indicadores adequados para verificação. Ou seja, esse processo envolve a identificação de diretrizes práticas que são objetivadas por uma argumentação teórica tornando-as verificáveis. Dessa forma, torna-se essencial ter clareza do que se pretende medir, ter qualidade na produção das informações e cuidado nas interpretações (KAYANO, 2001).

A definição do recorte da realidade a qual se pretende estudar precede a elaboração dos indicadores. Nessa perspectiva, a pesquisa estabeleceu as seguintes etapas: a) revisão bibliográfica sobre os temas que envolviam a estratégia; b) pesquisa com os atores sociais envolvidos para compreensão dos contextos históricos e locais; c) construção dos aspectos relevantes da estratégia – eixos temáticos com base nos principais campos de atuação; d) elaboração de matriz lógica (objetivos geral e específico e resultados); e) definição de indicadores de eficácia, cuja aplicação ao longo do tempo poderá levar a indicadores de impacto ou a indicadores de efetividade; e) consolidação dos indicadores.

Ao discutir indicadores para as políticas públicas, destaca-se a importância da avaliação política, ou seja, a “análise e elucidação do critério ou de critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a

qualquer outra” (KAYANO, 2001). Assim, para a presente pesquisa, adotamos como referencial inicial a definição de BCD conforme elaborada pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários. A partir disso, foi estabelecido um diálogo constante com o Instituto Palmas para a definição de objetivos e resultados esperados à iniciativa. Realizamos, ainda, reuniões com os principais atores envolvidos com a estratégia de Bancos Comunitários, com destaque para o seminário realizado em Brasília, onde foi apresentada a matriz de indicadores seguida de uma rodada de conversa com diversos atores envolvidos na temática, que incluiu representantes da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA), Cáritas Brasileira, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), FINEP e Banco do Nordeste Brasileiro (BNB).

Como os indicadores desenvolvidos pretendem contribuir no cotidiano de trabalho dos BCDs, são necessárias informações de fácil captação e de fácil leitura. Utilizou-se, portanto, os chamados indicadores simples, que descrevem diretamente um aspecto da realidade, permitindo mais facilmente uma análise de resultados e de ações. É importante reforçar ainda, que um indicador numérico não necessariamente expressa um valor quantitativo; pode representar um valor qualitativo na medida em que se refere a uma questão de percepção ou múltipla escolha, como por exemplo, a proporção de usuários que indicam percepção de aumento na qualidade de vida.

A partir dessas premissas, o processo de adaptação da metodologia de matriz lógica para abarcar a estrutura de elaboração de projetos possibilitou o surgimento dos principais temas de interesse de pesquisa, que foram expressos como “macroindicadores”, que, por sua vez, são compostos por um conjunto de indicadores específicos. É importante ressaltar que podemos ter diferentes temáticas não necessariamente expressas em um único indicador, mas refletidas em diversos indicadores, já que os temas se articulam entre si. Assim, examinar um determinado tema necessita análises que articulem diferentes indicadores.

3.3. Os bancos comunitários de desenvolvimento: objetivos e resultados

O desenvolvimento da matriz lógica baseou-se num determinado “modelo” dos bancos comunitários de desenvolvimento (cf. quadro 1). Dessa forma, o modelo dos BCDs apresenta as diretrizes da estratégia, que orientam o olhar de avaliação, sendo determinantes para os indicadores propostos e, portanto,

para a realização da pesquisa. Assim, com base no termo de referência da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e das conceituações sobre economia solidária e finanças solidárias foi elaborada matriz lógica com objetivos (geral e específicos) e os resultados esperados para a estratégia dos BCDs.

Embora se esteja falando em modelo dos bancos comunitários, esse exercício não teve o sentido de padronizar as ações, mas sim de criar princípios norteadores. É característica do banco comunitário estar imerso na dinâmica local e construir suas ações a partir das necessidades do território do qual faz parte. Para garantir as diferenças de atuação de cada BCD em suas comunidades, houve a preocupação de generalização nas conceituações. Portanto, ao desenvolver a matriz, buscou-se uma definição dos principais objetivos e resultados da estratégia, e não uma homogeneização das práticas e das atividades.

No modelo dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, a definição de seus objetivos levou em conta tanto sua estratégia de desenvolvimento territorial quanto seu desempenho institucional. Ou seja, a avaliação busca um olhar voltado tanto para os efeitos das ações quanto para o modo como a instituição consegue realizá-las. Dessa forma, foram definidas dimensões a partir da estrutura e da atuação da instituição. Assim, foram definidos os eixos temáticos de atuação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, como detalhados a seguir.

3.3.1. Eixo Inclusão Socioeconômica e Financeira

Nesse eixo, foi considerada a dimensão da oferta de serviços financeiros e bancários que tem como base o caráter comunitário e a estratégia de enfrentamento da pobreza. Para isso, a questão do acesso a esses serviços é central. Garantir acesso implica assumir uma lógica de funcionamento que tenha maior flexibilidade nos critérios de análise e negociação, além de taxas de juros adequadas a essa realidade. Isso significa estabelecer relações econômicas pautadas em princípios como confiança, solidariedade e cooperação.

Pelo seu caráter comunitário, torna-se fundamental a dimensão educativa do modo como a concessão e a oferta de serviços financeiros ocorrem. Essa oportunidade de aprendizado permite a apropriação do conhecimento do mundo das finanças e não somente o seu uso instrumental. Esse processo de educação financeira se dá na prática a partir das dificuldades advindas da própria experiência dos clientes.

Como os bancos comunitários não objetivam apenas maior acesso e sim promoção do desenvolvimento como um todo, é necessário olhar para a articulação da rede de produção e consumo e do fomento a movimentação econômica a partir dos princípios da economia solidária. Há, aqui, a dimensão do desenvolvimento territorial, entendido de forma integral nos aspectos político, econômico, social e cultural.

3.3.2. Eixo Participação e Controle Social

Esse eixo aborda a dimensão da participação comunitária na gestão do banco comunitário e o fomento à organização da comunidade como agente do processo de desenvolvimento territorial local. Mensurar processos de gestão comunitária é bastante desafiador, já que está presente de modo transversal em todas as ações do banco comunitário. E está presente não apenas no fortalecimento dos espaços de discussão coletiva, no estímulo a participação das atividades e ações comunitárias realizadas como também na forma de concessão do crédito e cobrança. Considerou-se, assim, tanto os espaços públicos onde se podem discutir as pautas do banco comunitário como a própria organização e o funcionamento da instituição. Em relação ao fortalecimento da organização comunitária, foi dada ênfase às ações que dizem respeito a uma maior governança local e uma maior capacidade de negociar tanto com atores privados quanto com atores públicos. Quanto ao funcionamento da instituição, um ponto importante é o olhar para a participação dos moradores como trabalhadores do banco comunitário numa dinâmica democrática de trabalho. A proximidade entre os trabalhadores e os clientes implica que as tomadas de decisões institucionais objetivem as reais necessidades da comunidade. Destaca-se aqui, que o caráter local da instituição e a gestão comunitária do BCD se mostraram uma característica importante de diferenciação com relação a outras instituições de microfinanças.

3.3.3. Eixo Desenvolvimento das Capacidades

O banco comunitário promove e articula diversas ações e projetos com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do território. Estes possuem uma dimensão econômica e educativa com a realização de ações formativas que permitem a ampliação das possibilidades de geração de renda da população, a autonomia e a qualificação dos empreendimentos e negócios. Assim, as ações formativas aliadas à criação de oportunidades na comunidade podem possibilitar o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e do território. Dessa forma, este

eixo busca olhar para as ações formativas e os projetos de modo integrado à estratégia, a partir da sua natureza comunitária e financeira, e não de maneira isolada como um projeto específico desconectado da instituição.

3.3.4. Eixo Desempenho Institucional

Esse busca compreender o desempenho da instituição gestora no desenvolvimento das ações da estratégia dos bancos comunitários. Diferentemente dos eixos anteriores, que dizem respeito à atuação dos bancos comunitários e de seus principais objetivos e resultados, nesse eixo, o olhar se volta para a instituição gestora e para o seu funcionamento. Avalia-se como a instituição realiza suas atividades e como a estratégia contribui para o fortalecimento das instituições comunitárias. Além disso, observa-se que a visibilidade e a possibilidade de estabelecimento de parcerias e projetos são ampliadas quando a organização possui um banco comunitário.

Neste eixo, foi utilizada como referência a plataforma internacional MIX (Microfinance Information Exchange) a qual agrega informações de IMFs em âmbito mundial. Para os Bancos Comunitários de Desenvolvimento, apesar de não terem atuação tradicional, é importante serem reconhecidos como IMFs e terem valorizadas as suas especificidades. Dessa forma, buscou-se incorporar alguns indicadores utilizados pelo MIX, visando à comparação com outras IMFs.

3.4. Quadro-síntese da estratégia banco comunitário de desenvolvimento

A partir desses eixos, foi elaborada a matriz lógica com objetivos geral e específicos e principais resultados, para então definir, os macroindicadores e principais indicadores. Veja o quadro que sintetiza a estratégia BCD na página ao lado.

Com base nos objetivos e resultados foram elaborados os chamados macroindicadores que, como já colocado, são as dimensões dos resultados que permitem analisar os efeitos dos bancos comunitários. Além disso, os macroindicadores são uma forma de ampliar e articular a análise, já que para cada macroindicador pode estar relacionado mais de um indicador.

Após a elaboração dos macroindicadores, seguindo a lógica matricial foram, então, elaborados os indicadores propriamente ditos levando em conta as características importantes para sua definição: facilidade de compreensão, validade,

OBJETIVO GERAL

CONTRIBUIR PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA PELA OFERTA DE PRODUTOS E SERVIÇOS FINANCEIROS BANCÁRIOS DE MODO QUE AS COMUNIDADES POSSAM PENSAR E PRODUZIR SEU PRÓPRIO DESENVOLVIMENTO COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA



QUADRO 1: Síntese da estratégia do Banco Comunitário de Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

sensibilidade, (ou seja, expressar características essenciais e mudanças esperadas); amplitude; qualidade dos dados e fácil obtenção (KAYANO, 2001).

Seguem os quadros com os macroindicadores e indicadores:

	MACROINDICADORES	INDICADORES
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E FINANCEIRO	1.1.1. Critérios de concessão de crédito	1.1.1.1. Porcentagem de clientes com restrição cadastral 1.1.1.2. Porcentagem de clientes sem conta bancária antes de acessar o crédito 1.1.1.3. Autonomia para flexibilizar critérios
	1.1.2. Atendimento de beneficiários dos programas de Transferência de Renda	1.1.2.1. Porcentagem de clientes beneficiários de Programas de Transferência de Renda (PTR) 1.1.2.2. Porcentagem de saques de Bolsa Família realizados no banco comunitário
	1.1.3. Atendimento da população em situação de pobreza e miséria	1.1.3.1. Porcentagem de clientes com perfil de renda inferior a R\$ 70,00 per capita
	1.1.4. Atendimento com foco na condição desigual de gênero	1.1.4.1. Porcentagem de clientes mulheres
	1.1.5. Acesso ao sistema financeiro e bancário	1.1.5.1. Porcentagem de clientes cujo primeiro crédito foi concedido pelo banco comunitário 1.1.5.2. Porcentagem de clientes cuja primeira conta bancária foi aberta no banco comunitário 1.1.5.3. Porcentagem de clientes exclusivos por tipo de serviço financeiro ofertado no banco comunitário 1.1.5.4. Distribuição de faixas de renda dos clientes de crédito
	1.2.1. Percepção sobre organização do orçamento	1.2.1.1. Porcentagem de clientes que justificam a melhor organização do orçamento em função do vínculo com o banco comunitário
	1.2.2. Ampliação do conhecimento e diversificação do uso de produtos financeiros	1.2.2.1. Média de serviços financeiros e bancários utilizados no banco comunitário 1.2.2.2. Porcentagem de clientes que indicam ter conhecimento de mais de um produto financeiro e bancário disponíveis no banco comunitário, além dos que utiliza 1.2.2.3. Porcentagem de clientes que justificam o acesso à produtos de outros bancos pelo vínculo com o banco comunitário
	1.2.3. Oferta de serviços financeiros e bancários a partir de novas tecnologias	1.2.3.1. Número de tecnologias ofertadas à comunidade pelo banco comunitário 1.2.3.2. Números de produtos oferecidos através das novas tecnologias 1.2.3.3. Porcentagem de clientes que utilizam as tecnologias
	1.2.4. Créditos concedidos e serviços prestados com orientação e acompanhamento	1.2.4.1. Número de créditos concedidos condicionadas à orientação 1.2.4.2. Número de empreendimentos / negócios acompanhados 1.2.4.3. Porcentagem de clientes ativos que indicam ter conhecimento sobre implicações da concessão de crédito (taxa da juros, prazo de pagamento, valor de parcelas e microsseguro)
	2.1.1. Maior volume de recursos nos empreendimentos / negócios locais	2.1.1.1. Volume em reais dos créditos concedidos 2.1.1.2. Porcentagem de aumento médio dos rendimentos dos clientes ativos de crédito

QUADRO 2: Macroindicadores e Indicadores da estratégia do Banco Comunitário de parte 1 de 5 Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

	MACROINDICADORES	INDICADORES
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E FINANCEIRO	2.1.2. Circulação da moeda social	2.1.2.1. Número de comércios que aceitam a moeda social 2.1.2.2. Porcentagem de clientes que usam ou conhecem a moeda social
	2.1.3. Investimentos externos na comunidade	2.1.2.3. Volume de moeda social em circulação 2.1.3.1. Porcentagem de recursos injetados diretamente na comunidade a partir de projetos em relação aos recursos totais de projetos do banco comunitário para a comunidade
	2.2.1. Aumento, diversidade e descentralização territorial dos empreendimentos / negócios locais	2.2.1.1. Distribuição territorial (Hotspot) dos empreendimentos / negócios da comunidade 2.2.1.2. Porcentagem de clientes por tipo de atividade econômica
	2.2.2. Maior incentivo para a compra local - entre produtores, empreendedores locais e consumidores	2.2.2.1. Número de estabelecimentos que indicam ter ocorrido aumento de consumo de produtos produzidos na comunidade 2.2.2.2. Porcentagem de clientes que indicam comprar a maioria dos itens de primeira necessidade nos empreendimentos / negócios do bairro (alimentação, higiene pessoal e beleza, material de limpeza) 2.2.2.3. Porcentagem de empreendimentos / negócios que indicam comprar os suprimentos e matéria-prima nos empreendimentos do bairro
	2.3.1. Fixação da oferta de emprego e trabalho dentro da comunidade	2.3.1.1. Número de empreendimentos / negócios iniciados no bairro a partir da relação com o banco comunitário 2.3.1.2. Número de postos de trabalho gerados nos empreendimentos/ negócios clientes do banco comunitário 2.3.1.3. Número de postos de trabalho mantidos nos empreendimentos / negócios clientes do banco comunitário 2.3.1.4. Número de moradores que são trabalhadores do banco comunitário
	2.3.2. Fortalecimento de vínculo dos jovens com o território	2.3.2.1. Número de jovens (de 18 a 24 anos) empregados nos empreendimentos / negócios clientes do banco comunitário 2.3.2.2. Porcentagem de clientes jovens (de 18 a 24 anos) que tomaram crédito
	2.3.3. Aumento na autonomia para administrar a renda familiar e do empreendimento / negócio	2.3.3.1. Porcentagem de clientes que indicam uma percepção de aumento de receita do negócio em decorrência da tomada de crédito 2.3.3.2. Porcentagem de clientes que indicam aumento da renda média familiar em decorrência da tomada de crédito
	2.3.4. Maior segurança financeira e melhoria das condições de vida	2.3.4.1. Porcentagem de clientes que indicam percepção de aumento da segurança financeira pela disponibilidade e acesso aos serviços financeiros e bancários 2.3.4.2. Porcentagem de clientes que indicam ter ocorrido melhoria nas condições de vida a partir do acesso à serviços e produtos financeiros 2.3.4.3. Porcentagem de clientes que indicam percepção de redução no tempo de deslocamento e recursos para realização de atividades financeiras e bancárias 2.3.4.4. Porcentagem de clientes que indicam a percepção de redução de dependência de relações de exploração / informais no acesso a recursos financeiros

QUADRO 2: Macroindicadores e Indicadores da estratégia do Banco Comunitário de parte 2 de 5 Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

	MACROINDICADORES	INDICADORES
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	3.1.1. Capacidade de negociações com o poder público	3.1.1.1. Número de órgãos públicos parceiros / financiador 3.1.1.2. Número de políticas públicas adotadas em prol da comunidade a partir da ação do banco comunitário
	3.1.2. Articulação para implantar serviços públicos na comunidade	3.1.2.1. Número de equipamentos / serviços públicos resultado da organização comunitária e da participação do banco comunitário
	3.1.3. Participação do banco Comunitário em encontros e eventos comunitários	3.1.3.1. Número de participações do banco comunitário em espaços de discussão coletiva do bairro 3.1.3.2. Número de eventos realizados pelo banco comunitário na comunidade
	3.2.1. Participação da comunidade como trabalhadores do Banco Comunitário e nos processos de decisão	3.2.1.1. Porcentagem de moradores da comunidade que são trabalhadores no Banco Comunitário 3.2.1.2. Porcentagem de moradores da comunidade que são trabalhadores no Banco Comunitário e participam das decisões
	3.2.2. Discussão pública sobre o Banco Comunitário e canais de comunicação para difusão de informações e resultados	3.2.2.1. Número de documentos (flyers, folders, publicações, anuários) publicados pelo Banco Comunitário 3.2.2.2. Existência Espaço público de discussão (ex: Fórum) 3.2.2.3. Média de participantes no Fórum 3.2.2.4. Média de participantes no Fórum por perfil (moradores, comerciantes, entidades locais, poder público) 3.2.2.5. Número de serviços / projetos do banco Comunitário que foram sugeridos pela comunidade 3.2.2.6. Volume de capital do Banco Comunitário que tem origem na comunidade 3.2.2.7. Porcentagem de clientes que indicam proximidade dos gestores do Banco Comunitário às suas sugestões e queixas
	3.3.1. Participação da comunidade em encontros e atividades realizados pelo banco comunitário	3.3.1.1. Número de participantes nas atividades realizadas pelo banco comunitário
	3.3.2. Importância do banco comunitário no fomento à participação	3.3.2.1. Porcentagem de clientes que indicam aumentar sua participação nas atividades realizadas na comunidade por conta do banco comunitário

QUADRO 2: Macroindicadores e Indicadores da estratégia do Banco Comunitário de parte 3 de 5 Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

	MACROINDICADORES	INDICADORES
DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES	4.1.1. Participação da comunidade em formações e cursos promovidas pelo Banco Comunitário	4.1.1.1. Média de participantes por encontro realizado
		4.1.1.2. Número de empreendimentos / negócios que receberam formação
		4.1.1.3. Porcentagem de mulheres que participaram das formações
		4.1.1.4. Porcentagem jovens 18 até 24 anos que participaram das formações
	4.1.2. Estimulo a novos empreendimentos / negócios e iniciativas a partir dos programas / projetos	4.1.2.1. Porcentagem de clientes que participaram dos projetos e iniciaram um novo negócio / empreendimento ou conseguiram emprego / trabalho
		4.1.2.2. Porcentagem de clientes participantes dos projetos que justificam melhoria na qualidade de vida em decorrência da participação no projeto
		4.1.2.3. Porcentagem de clientes que participaram dos projetos que justificam melhoria na capacidade de planejamento e organização do orçamento
	4.1.3. Parcerias na realização de projetos	4.1.3.1. Número de Instituições parceiras para a realização de projetos
		4.1.3.2. Número de Instituições financiadoras para a realização de projetos
		4.1.3.3. Número de projetos realizados pelo Banco Comunitário
4.2.1. Ampliação da capacidade de busca ativa de clientes e de sua fidelização	4.2.1.1. Porcentagem de participantes dos projetos que se tornaram clientes	
	4.2.1.2. Número de clientes participantes dos projetos que diversificaram os serviços financeiros que utilizam	
4.2.2. Redução de risco da carteira	4.2.2.1. Porcentagem de participantes dos programas / projetos com carteira em dia (redução da inadimplência)	

QUADRO 2: Macroindicadores e Indicadores da estratégia do Banco Comunitário de parte 4 de 5 Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

	MACROINDICADORES	INDICADORES
DESEMPENHO INSTITUCIONAL	5.1.1. Qualificação legal da entidade gestora	5.1.1.1. Entidade responsável pela execução é uma OSCIP de Microcrédito, SCM ou cooperativa de crédito
	5.1.2. Sistematização, análise e avaliação dos dados do sistema de informação de forma sistemática (uso)	5.1.2.1. Existência de mecanismo de registro de dados e informações
		5.1.2.2. Frequência de sistematização dos dados
	5.2.1. Volume e diversidade de parcerias	5.2.1.1. Número parcerias estratégicas por área
	5.2.2. Reconhecimento Público	5.2.2.1. Número de prêmios ou selos de reconhecimento
		5.2.2.2. Número de artigos e citações em mídia
	5.3.1. Diversificação da composição do fundo de crédito e suas condicionalidades	5.3.1.1. Número de instituições parcerias que compõem o fundo de crédito
		5.3.1.2. Porcentagem do volume de recursos do fundo de crédito que são próprios
		5.3.1.3. Volume em reais (R\$) de recursos próprios que compõem o fundo de crédito
		5.3.1.4. Volume em reais (R\$) de recursos dos fundos de crédito que podem ser usados sem restrições
	5.4.1. Abrangência	5.4.1.1. Número de clientes ativos
		5.4.1.2. Volume em reais (R\$) da carteira ativa bruta de crédito
		5.4.1.3. Média de volume em reais (R\$) de crédito por cliente
	5.4.2. Eficiência	5.4.2.1. Número de clientes por trabalhador do banco comunitário
		5.4.2.2. Razão das despesas operacionais sobre a carteira ativa bruta
5.4.2.3. Custo por cliente – Razão entre total de custos operacionais sobre a média de clientes de crédito ativo		
5.4.2.4. Razão de volume em reais (R\$) de provisão para créditos atrasados sobre volume de carteira em risco (> de 30 dias)		
5.4.3.1. Carteira em risco		
5.4.3. Risco e Liquidez	5.4.3.2. Carteira inadimplente	
	5.4.3.3. Carteira castigada (> 180 dias)	
	5.4.4.1. Inovação dos produtos financeiros	
5.4.4. Qualidade dos Produtos	5.4.4.2. Número de produtos financeiros criados no último ano	
	5.4.4.3. Média de tempo para concessão de crédito não-emergencial	
	5.4.4.4. Oferece crédito emergencial	
	5.4.4.5. Razão de retenção de clientes – total de número de clientes que tomaram mais de um crédito em relação ao total de clientes	
	5.4.5.1. Número total de trabalhadores no banco comunitário	
5.4.5. Recursos Humanos	5.4.5.2. Número de trabalhadores do banco comunitário que são mulheres	
	5.4.5.3. Número de trabalhadores distribuídos por tempo no banco comunitário	

QUADRO 2: Macroindicadores e Indicadores da estratégia do Banco Comunitário de parte 5 de 5 Desenvolvimento. / Fonte: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Não será possível uma discussão aprofundada e específica sobre cada indicador. A descrição de suas características como as unidades de medida, as fontes de coleta, período e suas fórmulas serão melhor apresentadas numa futura publicação, sem prejuízo de seu entendimento e mesmo seu uso a partir do que foi apresentado, já que são indicadores simples e de fácil compreensão.

3.5. Análise de benchmarking

Para o desenvolvimento da matriz dos indicadores, houve também a colaboração da Escola de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade de Columbia de Nova Iorque, SIPA/UC, com a qual o Instituto Palmas, nos últimos anos, estabeleceu uma parceria disponibilizando-se a receber anualmente um grupo de alunos para a realização de algum projeto de pesquisa ou intervenção.

A equipe de trabalho de 2011/2012 realizou duas visitas ao Banco Palmas e produziu uma análise de *benchmarking*¹ em que se buscou identificar indicadores de avaliação utilizados por outras entidades que trabalham com temas relacionados. A equipe pesquisou 22 entidades² que atuam nas áreas de microfinanças ou desenvolvimento comunitário, ou financiam projetos nessas áreas. As instituições foram identificadas como organizações financeiras, organizações comunitárias e financiadores/doadores. A partir da matriz de indicadores já elaborada pela equipe do NESOL-USP, foi realizada uma análise comparativa. Os indicadores anteriormente propostos foram validados e refinados, ressaltando os que são utilizados pelas outras entidades e os que são inovadores e refletem importantes aspectos da realidade brasileira e da atuação do BCD. Além disso, foram sugeridos novos indicadores, principalmente para o eixo “Desenvolvimento das capacidades”. As sugestões da equipe da Universidade de Columbia foram discutidas com o Instituto Palmas e incorporadas à matriz.

1 Ver CACHICATARI, Medali et al. (2012). *Developing a monitoring and evaluation system for Instituto Palmas, a network of Community Development banks in Brazil*. Final Report: Economic and Political development concentration. Prepared for the Workshop in Development Practice, Academic year 2011-2012. School of International and Public Affairs, Columbia University.

2 Foram pesquisadas as seguintes organizações: Organizações financeiras - BancoSol, BRAC, Caixa Econômica Federal, Grameen (Bangladesh), M-Kesho, MiBanco, ProMujer, Sembrar Sartawi; Organizações comunitárias - Faces do Brasil, IRIS, Movimento de Organização Comunitária, One Acre Fund, PAT, Saúde e Alegria, Viva Rio; Organizações financiadoras - Blue Orchard, Cerise, CGAP, FINCA, Freedom from Hunger, Incofin, Mix.

Em linhas gerais, a análise de *benchmarking* permitiu observar que todas as organizações pesquisadas consideraram importante a inclusão socioeconômica financeira, principalmente para os objetivos “Promover a inclusão e educação financeira dos indivíduos e empreendimentos/ negócios da comunidade” e “Fomentar o desenvolvimento socioeconômico territorial”. A análise também identificou que, apesar de ser tema relevante no debate do Brasil e da América Latina, faltam exemplos de formas de mensuração de participação e controle social nessas organizações, especialmente em relação ao aumento da visibilidade da comunidade e à participação da comunidade na gestão da instituição. No eixo “Desenvolvimento das Capacidades”, apesar de considerado importante, muitas organizações fazem avaliações periódicas de programas específicos, mas não a partir de monitoramento sistemático. Geralmente, os dados provêm de pesquisas experimentais e tentam responder uma questão específica. Por fim, a análise apontou que o desempenho financeiro e institucional é um importante e tradicional campo de avaliação e monitoramento, sendo que alguns aspectos não foram encontrados, porém validados, pois são fundamentais para os Bancos Comunitários de Desenvolvimento e para o contexto brasileiro das microfinanças.

4. Banco Palmas: efeitos e resultados para seus moradores

4.1. Banco Palmas: um retrato após 15 anos

Não será possível neste espaço retomar a história de 15 anos do Banco Palmas e sua importância para o debate da superação das desigualdades sociais e da pobreza no Brasil. Essa história merece e precisa de muito mais páginas. O livro do qual faz parte este trabalho busca, de alguma maneira, trazer uma contribuição. Aqui, pretendemos construir, resumidamente, um retrato atual do Banco Palmas visando contextualizar o arranjo institucional e as principais ações e projetos desenvolvidos no momento de realização da pesquisa.

Firmada em 2005, a parceria com o Banco Popular do Brasil pode hoje ser considerada um momento importante de transformação na atuação do Banco Palmas. Do ponto de vista institucional, o Banco Palmas estabeleceu uma parceria com um banco público articulando uma ação governamental a uma ação local. Do ponto de vista da atuação do Banco Palmas no território, ele passou a ofertar serviços bancários via correspondente bancário, o que possibilitou também o acesso a uma carteira de crédito maior e, portanto, a ampliação de sua atuação. Em 2010, consolidaram-se duas novas parcerias que novamente modificaram sobremaneira sua atuação: com o BNDES, o Banco Palmas acessou uma carteira de R\$ 3 milhões; com a Caixa Econômica Federal, o

Banco Palmas passou a realizar serviços de correspondente bancário, atuando diretamente junto às famílias beneficiárias do Bolsa Família. Esse novo público suscitou novas questões e necessidades, que resultaram no Projeto ELAS, criado especificamente para essa população. A articulação da inclusão sócio-produtiva proposta pelo Plano Brasil sem Miséria já se faz enraizada nas dinâmicas econômicas locais. Com o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), via Programa Nacional de Finanças Solidárias, o Banco Palmas passa a articular capacitação profissional, atendimento integrado com as agentes socioproductivas e crédito às beneficiárias do Bolsa Família. Essa ação renovou o fortalecimento das redes locais de produção e de consumo com a PalmaFashion, a Loja Solidária e a inovação dos festivais de culinária cearense. Essas ações fortalecem também os espaços de convivência comunitários e públicos, ocupando as ruas do Conjunto Palmeira às sextas e sábados de cada mês. O centro de nutrição, a Prefeitura, o CRAS e os próprios comerciantes são articulados e mobilizados para promover a ação. O primeiro festival de culinária foi realizado em parte com recursos oriundos de doações dos comerciantes locais. A parceria que se constituiu em 1998 para o uso da moeda social, hoje se mostra forte e potente na produção do desenvolvimento do bairro. O Curso de Consultores Comunitários – ação de formação com jovens do bairro – em sua edição de 2010/2011, contou com a participação de 23 jovens, sendo que destes, 15 passaram a atuar nas atividades do banco comunitário. Hoje, são mais de 20 pessoas moradoras do Conjunto Palmeira e comunidades vizinhas que trabalham nas atividades do Banco Palmas.

Segue abaixo um resumo das principais ações articuladas na comunidade¹:

Serviços Financeiros e Bancários

- Correspondente bancário e caixa eletrônico da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil;
- Palmas Microseguros;
- Moeda Social;
- Crédito Produtivo;
- Crédito de Consumo em moeda social;
- Pagamento por celular.

¹ Descrições elaboradas a partir do Relatório 2010/2011 e dos sites www.bancopalmas.org.br e www.inovacaoparainclusao.com. Acesso em 15/11/2012.

Linhas de crédito

- ❑ Casa produtiva (crédito para pequenas reformas nas moradias onde também há produção) – créditos de até R\$ 450,00;
- ❑ Bolsa Família – créditos de R\$50,00 a R\$ 150,00;
- ❑ Economia popular e solidária – créditos de até R\$ 500,00;
- ❑ Revendedor – créditos de até R\$ 450,00;
- ❑ Empresarial – créditos de R\$ 2.500,00 a R\$ 15.000,00.

Empreendimentos da Rede de Economia Solidária do Conjunto Palmeira

- ❑ Palmatur – Pousada localizada no Conjunto Palmeira com o objetivo de estimular o bairro como um destino turístico em Fortaleza, fortalecendo o desenvolvimento econômico local, além de garantir trabalho e renda para as mulheres do bairro encaminhando-as para o mercado formal de trabalho;
- ❑ PalmaFashion – Marca de roupas da comunidade. Suas peças vêm sendo confeccionadas pelas mulheres participantes dos cursos de costura realizados pelo projeto ELAS;
- ❑ Companhia Bate Palmas – Empreendimento na área de arte, educação e cultura, que tem como participantes jovens do Conjunto Palmeiras. Atividades artísticas e culturais principais: fabricação de instrumentos musicais, gravação de CDs em estúdio próprio, oficinas de arte, montagens de espetáculos e apresentações artísticas;
- ❑ Loja Solidária – Espaço de comercialização permanente onde ficam expostos os produtos produzidos localmente;
- ❑ Curso de Consultores Comunitários – Programa de Formação de Jovens com duração de 400 horas nos quais são discutidos os temas da economia solidária, formação do bairro, metodologia de crédito, viabilidade econômica, moeda social, comercialização. Muitos dos jovens formados nesse curso passam a trabalhar no Instituto Palmas e no Banco Palmas;
- ❑ Bairro Escola de Trabalho – Projeto com o objetivo de oferecer ao jovem uma experiência de trabalho ao lado dos próprios comerciantes

locais. Os jovens trabalham como aprendizes nos estabelecimentos recebendo uma bolsa, além de participarem de atividades de formação no Banco Palmas;

- ❑ Projeto 1000 jovens 10 ideias – Projeto realizado com os jovens locais no qual há um processo de mobilização e discussão que culmina num evento em que se escolhem as 10 ideias que deveriam ser implantadas no bairro. Em 2011, com o tema “1.000 Jovens, 10 Ideias para um Bairro Sustentável”, foram apresentadas mais de 2000 propostas e foram realizadas 80 oficinas por 25 jovens formados por meio do Curso Empreendedorismo para Sustentabilidade Ambiental, que atingiu um público de mais de 1.500 jovens;
- ❑ Projeto ELAS – Projeto que articula ações de promoção, formação e orientação às mulheres do programa Bolsa Família, todas tomadoras de crédito do Banco Palmas, tendo como objetivo a inclusão socioproductiva, financeira e bancária dessas mulheres. Conta com uma política de microcrédito específica (e outros produtos financeiros), capacitação profissional e com um agente de inclusão socioproductiva, que acompanha sistematicamente as mulheres promovendo sua inclusão social e econômica, baseada nos princípios da economia solidária;
- ❑ Festival de Culinária Cearense – Os festivais se inserem dentro das ações do projeto ELAS, já que as expositoras são, em sua maioria, mulheres do Bolsa Família que participaram dos cursos de capacitação. Pode ser entendido como um espaço de comercialização e de aprendizado, pois muitas delas nunca tiveram uma experiência profissional. Além disso, é um espaço de convivência e lazer para a comunidade;
- ❑ Fórum Socioeconômico Local – Espaço coletivo de debate e mobilização comunitária para as questões do bairro que conta com a participação dos moradores, da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira, de representantes de entidades locais e do poder público, quando convidado.

Essas são algumas das atividades que compõem o trabalho desenvolvido pelo Banco Palmas nas diversas comunidades em que atua. As descrições aqui são genéricas e não conseguem traduzir a rede social e comunitária que está imbricada na base de toda essa ação. Os trabalhadores do Banco Palmas, os moradores e os comerciantes vão entrelaçando a vida de cada um com a história coletiva de seu bairro.

4.2. Banco Palmas: um retrato em números

Banco Palmas 2011–2012		
Crédito	2011	2012
Número total de créditos concedidos para a produção	4.826	3.971
Valor total emprestado para microcrédito produtivo	R\$ 2.632.256,63	R\$ 3.331.974,90
Número total de créditos concedidos para produção específico para mulheres do Bolsa Família	2.621	1.995
Valor emprestado para microcrédito produtivo específico para mulheres do Bolsa família	R\$ 269.106,07	R\$ 274.323,86
Correspondente Bancário		
Número total de transações realizadas pelo correspondente bancário	325.024	382.295
Número total de pagamentos do Bolsa família	37.138	39.182
Contas Correntes Abertas	2.700	1.536
Microseguros		
Número de Microseguros	2.124	2.181
Educação		
Educação Financeira (pessoas)	1.043	1.769
Educação para Cidadania (pessoas)	1.989	258
Educação Profissionalizante (pessoas)	510	380
Comercialização		
Número de Feiras Solidárias realizadas	18	18

TABELA 1: Dados de 2011–2012 do Instituto Palmas. / FONTE: Instituto Palmas, 2012.

4.3. A pesquisa

Como parte do processo de trabalho sobre os indicadores de monitoramento e avaliação, foi realizada uma pesquisa com moradores e clientes do Banco Palmas. O sentido da pesquisa era tanto verificar a relevância ou não das dimensões propostas na matriz quanto obter dados sobre os efeitos e resultados do Banco Palmas para o território e as comunidades atendidas. Em 2008, foi realizada pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará (LIEGS/UFC) uma pesquisa de impacto e imagem do Banco Palmas (SILVA JR, 2008), estudo pioneiro na avaliação dos resultados de um banco comunitário. Esse estudo apontou a importância do acesso da população ao crédito, o aumento do consumo no bairro desde 1997 e o alto impacto de imagem promovido pelo Banco Palmas.

Neste estudo, além dessas dimensões já consideradas, outras serão analisadas levando em conta a matriz construída. A matriz e o conjunto de macroin-

dicadores apresentados anteriormente permitem visualizar mais facilmente os principais objetivos da estratégia dos bancos comunitários. Já a análise de seus resultados impõe uma leitura articulada das suas diversas dimensões.

4.3.1. A amostra de entrevistados

A amostra da pesquisa foi dividida em dois subgrupos: 1) clientes de crédito: amostra aleatória de clientes de crédito com entrevistas realizadas nos domicílios; 2) clientes de serviços de correspondente bancário: amostra aleatória de clientes do correspondente bancário realizada no saguão do Banco Palmas.

A definição para esses dois grupos foi uma forma de contemplarmos os usuários dos diferentes serviços financeiros e bancários ofertados pelo Banco Palmas e uma garantia de uma amostra mais diversificada no que diz respeito à relação com o banco comunitário, já que o questionário aborda dimensões que não estão diretamente relacionadas ao serviço de crédito. Neste sentido, os usuários apenas do correspondente bancário poderiam representar maior variabilidade de perfil. É importante afirmar que o critério de diferenciação entre as duas amostras é o uso do serviço de crédito do Banco Palmas, de modo que em ambas amostras os clientes utilizam o serviço do correspondente bancário.

A escolha da amostra domiciliar contou com a base de dados de clientes do Banco Palmas que tomaram crédito entre julho de 2011 e junho de 2012. A partir disso, foram estabelecidas faixas de crédito dos clientes conforme o volume médio dos créditos concedidos individualmente no período estabelecido. Com base nisto, foi elaborada uma base nominal e realizado o sorteio de clientes seguindo a proporcionalidade dessas faixas. A partir da amostra sorteada, os clientes foram localizados utilizando ferramentas de mapas online. Nesse processo, já foram identificados problemas para a localização dos endereços, como ruas inexistentes, ruas com o mesmo nome e grafias diferentes. Em conversas com os trabalhadores do Banco Palmas para a compreensão dos contextos locais, foi possível localizar melhor algumas ruas e dividir o território em roteiros, que foram percorridos ao longo da pesquisa de campo. No total, foram 12 roteiros elaborados.

Ao localizar os clientes no mapa, conseguimos visualizar sua dispersão espacial (cf. figura 1). Evidenciou-se, assim, a grande concentração dos clientes nas ruas mais próximas do Banco Palmas e uma dispersão por seus arredores.

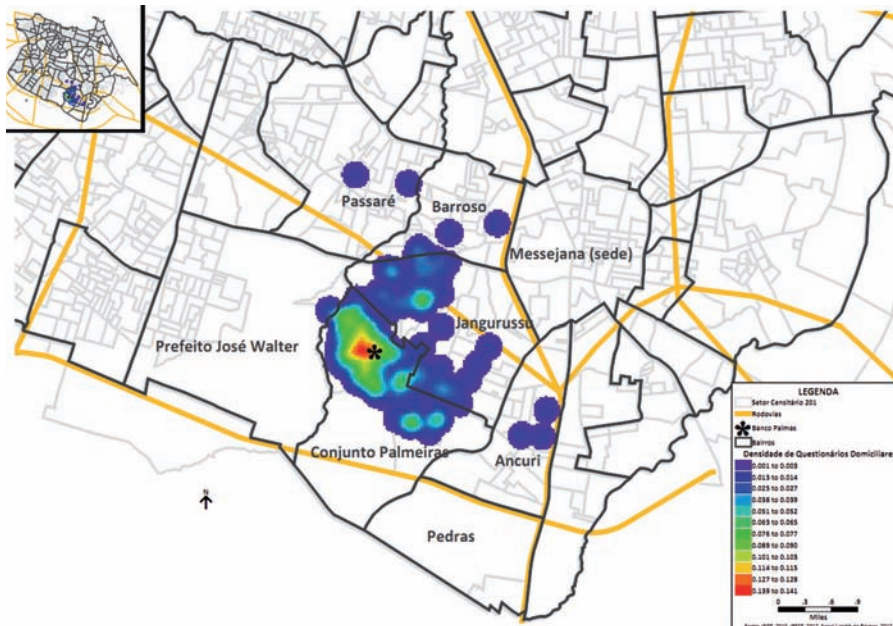


FIGURA 1: Densidade de localização das entrevistas domiciliares. / FONTE: IBGE, 2010. Elaboração: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Com relação à amostra de clientes de correspondente bancário, não houve a possibilidade de definir previamente o seu total. Assim, definimos a totalidade de 100 questionários para serem realizados no saguão do Banco Palmas com clientes de serviços bancários que nunca tivessem utilizado o serviço de crédito, como forma de evitar a sobreposição da amostra de crédito anteriormente descrita. Para garantir a aleatoriedade, a metodologia empregada consistiu em: entrevistar 1 indivíduo a cada 4 que entram no Banco Palmas (caso houvesse recusa, o seguinte era entrevistado); e perguntar sobre o uso do serviço de crédito do Banco Palmas (sendo entrevistados nessa amostra somente aqueles que nunca haviam utilizado tal serviço).

Por conta dessas diferenças entre as amostras, em alguns momentos, as análises serão descritivas dentro de cada grupo amostral e, em outros momentos, serão estabelecidas relações entre os dois grupos.

O gráfico abaixo permite observar que, com exceção do correspondente bancário, o universo amostral de clientes de crédito por média de volume de faixas de crédito concedido no período de referência da pesquisa segue as mesmas proporções do total de clientes que o Banco Palmas registrou

entre junho de 2011 e julho de 2012. No período estudado, foram identificados 2.686 clientes de crédito, sendo aproximadamente 44% até R\$ 150,00 (faixa 1), 35% entre R\$ 150,01 e R\$ 500,00 (faixa 2), 15% entre R\$ 500,01 e R\$ 2.500,00 (faixa 3), 4% entre R\$ 2.500,01 e R\$ 5.000,00 (faixa 4) e 2% a partir de R\$ 5.000,00 (faixa 5). Desse modo, realizamos um total de 303 entrevistas, sendo 102 de correspondente bancário e 201 de clientes de crédito. Como total de clientes de crédito entrevistados, temos aproximadamente 42% na primeira faixa, 36% na segunda faixa, 13% na terceira faixa, 6% na quarta faixa e 4% na quinta faixa.

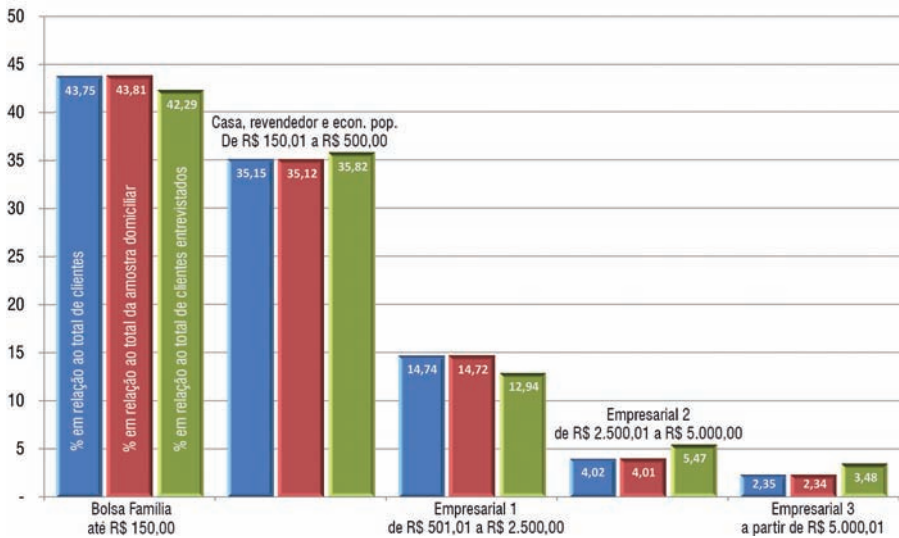


GRÁFICO 1: Porcentagem de clientes por faixa de crédito referentes ao total geral, em relação ao total da amostra sorteado e em relação ao total de entrevistados domiciliares. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Nota: Foi selecionada uma amostra superior ao número definido de entrevistas devido a possíveis dificuldades em encontrar os clientes.

A diferença entre o número pré-selecionado de entrevistas e o número total de entrevistas realizadas teve como uma das causas a dificuldade em relação à formalização dos nomes de ruas e números das residências. Como já havia sido constatado na construção dos roteiros, o nome das ruas, a falta de placas e a numeração das casas fora de sequência prejudicaram a dinâmica do processo.

Desse modo, em algumas regiões, tornou-se muito difícil encontrar os entrevistados previamente sorteados. Do total de 351 clientes de crédito sorteados

aleatoriamente pela pesquisa, 201 clientes tiveram seu endereço localizado, ou seja, cerca de 61% do total da amostra. Além desses, em relação ao total sorteado, 8% dos clientes não tiveram seus endereços localizados ou constavam como inexistentes, 14% dos clientes tiveram seus endereços localizados, mas o morador não pôde ser contatado, 4% estavam ausentes e não foram confirmados por vizinhos ou semelhante como moradores do referido endereço, 8% mudaram e 11% não foram abordados.

A primeira etapa do trabalho de campo foi a realização de um pré-teste para a validação dos questionários. Essa etapa foi fundamental para a adequação do questionário especialmente quanto à sua linguagem, adaptação das alternativas de respostas e ordenamento das questões.

O trabalho de campo contou com uma equipe de sete pesquisadoras. Optamos por pessoas que possuíssem experiência com pesquisa para garantir a qualidade da entrevista e que, além disso, não fossem ligadas ao Banco Palmas para evitar o comprometimento das informações, uma vez que os clientes poderiam se sentir pressionados a dar respostas específicas que não corresponderiam à sua realidade, alterando os resultados da pesquisa.

As entrevistas domiciliares foram realizadas em, aproximadamente, 17 comunidades da região de abrangência do Banco Palmas: Ancuri, Barroso, Castelão, Conjunto Palmeira I, II e Planalto, Jagatá, Jangurussu, João Paulo II, Maria Tomásia, Ocupação da Mana, Patativa do Assaré, Santa Filomena, Santa Maria, São Cristovão, Sítio São João e Tamandaré (cf. figura 2). As comunidades com maior número de questionários aplicados foram Conjunto Palmeira I, II e Planalto (representando 61,2% do total de entrevistas) e São Cristovão (representando 14,43% do total de entrevistas). A média de tempo de moradia no bairro é de 19,4 anos, sendo que, aproximadamente, 36% dos entrevistados moram na região de 11 a 20 anos e 33% moram há mais de 20 anos. Vale ainda indicar que 11% estão na região há exatos 20 anos e 10,5%, há 30 anos.

Com relação às entrevistas realizadas no saguão do Banco Palmas, foram abordados indivíduos de 13 comunidades, sendo estes do Conjunto Palmeira I, II e Planalto (87,25%), Sítio São João (4%), Barroso, Caucaia, Ismael Silva, José Walter, Messejana, Santa Filomena, Santa Maria, São Cristovão e Tamandaré. A média de tempo de moradia é de 18,6 anos, sendo que cerca de 48% moram mais de 20 anos e 25,5% moram de 11 a 20 anos na região, cerca de 15% indicam morar há exatos 30 anos na região e cerca de 9%, há 20 anos.



FIGURA 2: Mapa da região de abrangência da Pesquisa, com Bairros. / FONTE: Google Earth, 2012. ELABORAÇÃO: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

4.3.2. Perfil dos entrevistados

Do total de 201 entrevistas domiciliares realizadas com os clientes de crédito (ao longo do texto para definir essa amostra serão utilizados ora o termo clientes de crédito, ora entrevistas domiciliares), a média de idade é igual a 38 anos, sendo que 32,8% possuem entre 30 e 39 anos, cerca de 26% entre 20 e 29 anos, e aproximadamente 22% entre 40 e 49 anos. Com relação à amostra de 102 entrevistas realizadas com clientes do correspondente bancário no saguão (ao longo do texto, para definir esta amostra, serão utilizados ora o termo clientes do correspondente bancário ora clientes do saguão), a média de idade é também de 38 anos, sendo que 31,4% tem idade entre 30 e 39, 21,6% tem idade entre 20 e 29 anos e 22,6% entre 40 e 49 anos.

Podemos destacar que as principais faixas de idade de ambas as amostras são semelhantes, sendo a maior proporção entre 30 e 39 anos, seguida da faixa entre 20 e 29 para os clientes de crédito e de 40 a 49 anos para os clientes do saguão. Vale ressaltar que, na amostra do saguão, 6% dos entrevistados e no crédito apenas 1,5% dos entrevistados têm até 18 anos de idade.

Do total de entrevistados domiciliares 91,54% são mulheres e na amostra de entrevistados do saguão, a porcentagem de mulheres é de 62,75%. A porcentagem de mulheres entrevistadas no crédito segue a tendência da carteira de crédito total do Banco Palmas, que apresentou, no mesmo período

da amostra, uma média de 91% de atendimento de mulheres. Essa porcentagem alta pode ser explicada em parte pelo fato do Banco Palmas possuir uma linha de crédito e um projeto específico para as mulheres beneficiárias do Bolsa Família e, também, pelas relações de gênero deixarem ainda mais vulneráveis essa população, de modo que as mulheres ficam mais restritas ao uso dos serviços financeiros tradicionais e conseguem acessar mais facilmente o banco comunitário. Segundo os dados do Censo 2010 (IBGE, 2010), a população de Fortaleza é constituída por cerca de 53,29% mulheres, sendo que esses números são superiores em alguns setores onde foram realizadas as pesquisas.

Em relação ao número de pessoas por família, a média é de 4,28 indivíduos por domicílio no caso da amostra de tomadores de crédito, sendo que, deste total, 71,64% vivem com 3 a 5 indivíduos no mesmo domicílio. Esses dados indicam valores elevados frente à média nacional, que foi de 3,85 em 2010, e a média do município de Fortaleza, de 3,69 em 2010 (IBGE, 2010). Já com relação à amostra do saguão, observamos uma média de 3,95 indivíduos por domicílio, que se aproxima da média nacional e é superior a média do município, sendo que cerca de 64,71% vivem com 3 a 5 indivíduos no domicílio. Esses dados reforçam a hipótese de que, em áreas mais pobres e periféricas, encontramos uma média de pessoas por família superior às médias de regiões mais ricas e centrais. Os dados também indicam que o crédito está atingindo um público com condições de moradia mais vulneráveis, tendo em vista que, quanto maior a densidade do domicílio, maior as condições de vulnerabilidade.

Na variável renda, dentre os entrevistados domiciliares, cerca de 41% declararam uma renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos, aproximadamente 22% declararam possuir renda familiar entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo, 17% declararam renda entre 2 e 4 salários mínimos, já cerca de 11% declararam renda até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 8,5% acima de 4 salários mínimos. Já com relação aos entrevistados do saguão, 34,31% possuem renda familiar entre 1 e 2 salários mínimos (SM), 28,43% entre 2 e 4 SM e 23,53% entre $\frac{1}{2}$ e 1 SM. Em ambas amostras, as principais faixas de renda são semelhantes, porém, no caso do saguão, a faixa entre 1 e 2 salários mínimos é seguida da faixa entre 2 e 4 salários mínimos, enquanto nos clientes de crédito, a faixa seguinte é entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo. De uma maneira geral, entre os entrevistados de crédito, 33% possuem renda de até 1 salário mínimo e no saguão 30% têm a mesma renda.

Faixas de Renda Familiar	Domicílio		Saguão	
	N.A.*	% Total	N.A.	% Total
Sem rendimento	0	–	1	0,98
Até R\$ 70,00	0	–	0	–
de R\$ 70,00 até R\$155,00 (até 1/4 de SM)	8	3,98	3	2,94
de R\$155,01 até R\$311,00 (de 1/4 a 1/2 SM)	14	6,97	3	2,94
de R\$311,01 até R\$ 622,00 (de 1/2 até 1 SM)	44	21,89	24	23,53
de R\$ 622,01 até R\$ 1.244,00 (de 1 a 2 SM)	83	41,29	35	34,31
de R\$ 1.244,01 até R\$ 2.488,00 (de 2 a 4 SM)	35	17,41	29	28,43
Acima de R\$ 2.488,01 (acima de 4 SM)	17	8,46	7	6,86
Total	17	100,00	102	100,00

TABELA 2: Distribuição dos entrevistados por faixas de renda familiar mensal declarada. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

*N.A. - números absolutos.

Algumas análises levaram em conta a renda per capita que foi calculada a partir do valor médio do rendimento da faixa de rendimento informada pelo entrevistado dividido pelo número de pessoas moradoras do domicílio conforme informado pelo entrevistado. Assim, é uma estratégia de aproximação dos rendimentos médios per capita. Vale também assinalar que foram considerados os rendimentos formais e informais para a declaração da renda familiar, diferentemente do critério para cadastro no CadÚnico que considera somente os rendimentos formais.

4.3.5. Principais resultados

Atendimento da população mais pobre

Uma das características do banco comunitário é o atendimento da população pobre que se encontra excluída do sistema financeiro formal. Em geral, essa população se caracteriza por uma renda variável, baixa e sem comprovação, o que dificulta, principalmente, o acesso ao crédito. Além disso, há certa dificuldade de acesso em relação aos serviços bancários devido à distância dos pontos de atendimento, como as agências, à dificuldade da população em lidar com as novas tecnologias bancárias e, em menor grau, ao ambiente pouco acolhedor.

Uma das formas de analisar se o Banco Palmas está conseguindo atender a esse público é verificar a porcentagem de beneficiários atendidos pelo programa de transferência de renda como o Bolsa Família, pois se trata

de uma referência nacional na caracterização da população mais vulnerável hoje no Brasil. Segundo os dados, 70% dos entrevistados tomadores de crédito responderam receber o benefício, o que indica um alto índice de atendimento dessa população. Já com relação aos clientes que utilizam apenas o correspondente bancário, 35,29% apontaram serem beneficiários do Bolsa Família. Vale ressaltar que, dos 141 tomadores de crédito que recebem Bolsa Família, 66% também utilizam o serviço de correspondente bancário para pagamento de contas e 22,7% para realização de saques, o que indica a importância do Banco Palmas como forma de acesso a serviços bancários dessa população.

Contudo, apenas o indicador de recebimento ou não do benefício não garante que a população com faixa de renda mais baixa esteja sendo atendida, já que há variações nos valores recebidos por cada família em função da renda comprovada para o programa, conforme a tabela abaixo:

Faixas de renda per capita média (em reais e salário mínimo)	Beneficiários do Bolsa Família			
	Domicílio		Saguão	
	N.A.*	% do total Bolsa Família	N.A.	% do total Bolsa Família
Sem rendimento	0	–	0	–
Até R\$ 70,00	19	13,48	4	11,11
de R\$ 70,00 até R\$155,00 (até 1/4 de SM)	42	29,79	15	41,67
de R\$155,01 até R\$311,00 (de 1/4 a 1/2 SM)	57	40,43	8	22,22
de R\$311,01 até R\$ 622,00 (de 1/2 até 1 SM)	20	14,18	8	22,22
de R\$ 622,01 até R\$ 1.244,00 (de 1 a 2 SM)	3	2,13	1	2,78
de R\$ 1.244,01 até R\$ 2.488,00 (de 2 a 4 SM)	0	–	0	–
Acima de R\$ 2.488,01 (acima de 4 SM)	0	–	0	–
Total Bolsa Família	141	100,00	36	100,00

TABELA 3: Distribuição dos entrevistados beneficiários do programa Bolsa Família por faixas de renda per capita média (em reais e salário mínimo). / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Assim, a renda per capita média também se torna um indicador importante para avaliar a condição econômica do público atendido. Vê-se pela tabela abaixo que, dentre os tomadores de crédito entrevistados, a maioria vive com renda per capita menor do que um salário mínimo e, destes, cerca de 11% se encontram abaixo da linha da miséria, ou seja, possuem uma renda per capita

média de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, seguindo os critérios estabelecidos pelo governo para definir a linha da miséria¹.

Renda per capita (em reais e em salários mínimos)	Domicílio		Saguão	
	N.A.	% Total	N.A.	% Total
Até R\$ 70,00 (menos de 1/4 SM)	23	11,44	6	5,88
de R\$ 70,00 até R\$155,00 (até 1/4 de SM)	53	26,37	21	20,59
de R\$155,01 até R\$311,00 (de 1/4 a 1/2 SM)	71	35,32	39	38,24
de R\$311,01 até R\$ 622,00 (de 1/2 até 1 SM)	36	17,91	23	22,55
de R\$ 622,01 até R\$ 1.244,00 (de 1 a 2 SM)	14	6,97	11	10,78
de R\$ 1.244,01 até R\$ 2.488,00 (de 2 a 4 SM)	2	1,00	1	0,98
Sem Informação	2	1,00	1	0,98
Total	201	100,00	102	100,00

TABELA 4: Distribuição dos entrevistados por faixa de renda per capita média (em reais e em salários mínimos). / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Comparando os números da pesquisa com os dados do Crediamigo, programa de microcrédito tradicional do Banco do Nordeste do Brasil, o Banco Palmas consegue atingir de forma mais ampliada a população que se encontra com renda per capita menor que um salário mínimo. Segundo o relatório anual de 2011 (BNB, 2011), o programa Crediamigo tem 40% de seu público na faixa de renda de até R\$ 600,00. Já o Banco Palmas, segundo o universo amostral de crédito pesquisado, possui 91% de seu público com a mesma faixa de renda, sendo que 11% dessa população se encontra abaixo da linha da miséria. Com relação à renda per capita média dos entrevistados usuários apenas do correspondente, os valores não variam muito em relação à amostra de crédito conforme a tabela apresentada acima. Entre os entrevistados que utilizam apenas o correspondente, temos cerca de 6% com renda per capita média de até R\$ 70,00, o que indica o acesso da população em condição de miséria também via correspondente bancário.

Na variável trabalho, 71,57% dos entrevistados no saguão indicaram estar trabalhando, porcentagem próxima à amostra de crédito (72,12%). Entretanto, quando perguntados sobre registro formal, notamos uma diferença entre os clientes do correspondente e os clientes de crédito: no primeiro grupo, há cer-

1 O parâmetro adotado para o corte de renda tem como referência o Decreto Nº 7.492, de 2 de Junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Uma renda familiar per capita de R\$ 70,00/mês representa uma renda diária de cerca de R\$2,22, o que se aproxima dos US\$1,25/dia estabelecido pelo Banco Mundial como sendo a linha Internacional da Pobreza a partir de 2005.

ca de 41% que não possuem registro; já no segundo, um total de 79%. Ou seja, a amostra de clientes do saguão apresenta número menor de entrevistados com relações informais de trabalho. Além disso, 71% dos entrevistados do saguão indicaram não possuir restrição cadastral, proporção muito superior à da amostra de crédito (41%) e 45% dos clientes do correspondente indicaram não possuir dívidas contra 13% dos clientes de crédito que indicaram o mesmo. Essas diferenças podem ser atribuídas ao fato dos clientes de crédito serem, primordialmente, pessoas com empreendimentos econômicos, o que modifica o perfil das relações de trabalho e, segundo os dados, indica mudanças com relação à restrição cadastral e ao endividamento. Segundo os dados dos resultados preliminares da amostra do Censo (IBGE, 2010), no Nordeste, em 2010, há uma porcentagem de 25% de trabalhadores sem carteira e 26% que trabalham por conta própria; já para o estado do Ceará, 28% são trabalhadores sem carteira e 25% trabalhadores por conta própria; e, em Fortaleza, 23% são trabalhadores sem carteira e 21% conta própria. Se considerarmos que os trabalhadores por conta própria são, em sua maioria, trabalhadores e empreendimentos sem formalização pode-se inferir que, em média, mais de 45% da população economicamente ativa não possui relações formais de trabalho. Na região de abrangência do Banco Palmas e entre os entrevistados, observamos que as proporções de trabalhadores com relações informais de trabalho no Brasil são semelhantes ao apresentado para amostra de correspondente bancário, sendo que na amostra de crédito esse valor é muito superior.

Nesse sentido, as variáveis informalidade no trabalho e restrição cadastral permitem refletir sobre a importância do acesso ao crédito promovido pelo Banco Palmas. Conforme já apontado, do total de entrevistados domiciliares, cerca de 75% indicaram estar trabalhando, mas somente cerca de 19% trabalham registrado. Quanto à restrição cadastral, os dados indicam que 41% do total da amostra domiciliar revelam estar com o nome em serviços de proteção de crédito, como SERASA e SPC.

A informalidade é característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, e a precariedade das pequenas vendas locais e dos bicos é condição de vida para grande parte da população. Dessa forma, não podem ser consideradas como condições provisórias ou facilmente reversíveis, conforme os dados anteriormente apresentados. Kraychete (2012) aponta que, somando os trabalhadores em ocupações precárias com os desempregados, tem-se um total de mais de 1,2 milhão de pessoas, o que corresponde a quase 60% da PEA.

A restrição cadastral também deve ser analisada em contexto. Os motivos que podem ser responsáveis pela inclusão de nomes nos serviços de proteção de crédito são diversos. Há, sem dúvida, aqueles que compram e se tornarão inadimplentes, aqueles que se perdem nas prestações, os que, motivados pelo consumo desenfreado tão instigado pelos meios de comunicação, ficam enforcados. Contudo, a isso se soma a falta de informação, a perversidade das financiadoras e a gestão da pobreza. O *boom* de crédito via financiadoras, lojas e bandeiras de cartão de crédito não foi seguido de valorização da informação e formação dos clientes para o uso dessas ferramentas, aumentando o endividamento de parte da população. Não é trivial compreender o que significam os juros progressivos, que o pagamento mínimo vai implicar um aumento significativo do valor da próxima fatura, que o valor total disponibilizado é muito superior à sua capacidade de pagamento mensal.

Outra forma de endividamento se dá a partir do mecanismo: “emprestei meu nome para fulano”. Ou seja, a realização de compras nos cartões e crediário de conhecidos e familiares que têm crédito na praça. Muitas vezes, esse pagamento não é realizado por aquele que pediu emprestado e essa situação é responsável por um grande número de pessoas terem seus nomes incluídos nos serviços de proteção de crédito. É interessante perceber que a expressão se remete ao empréstimo do “nome” e não ao cartão de crédito, apontando uma valoração positiva do ponto de vista moral de se ter o nome limpo. Como diz a expressão popular: “pobre só tem o nome”. Há, ainda, os empréstimos consignados dos aposentados que os colocaram como o fornecedor de crédito para familiares e conhecidos.

O endividamento, portanto, não pode ser analisado apenas como uma questão de comportamento econômico e de falta de planejamento, mas deve ser compreendido dentro da trama que articula estímulo desenfreado ao consumo, relação entre alta oferta de crédito e diminuta informação, falta de preocupação com a forma de inserção da população no mundo financeiro, gestão da pobreza e necessidade de estabilização da renda.

Embora o Banco Palmas consulte os serviços de proteção de crédito, utiliza mais como um conjunto de informações que compõe a análise do que como um critério de exclusão. Mais importante do que ter ou não o nome sujo, é o histórico de endividamento que pode apontar os reais motivos para tal situação. Além disso, o Banco Palmas cria mecanismos para a construção de um histórico positivo de crédito dentro da instituição. Se a cliente é recebedora do Bolsa Família e tem o nome sujo, ela terá que participar de uma reunião sobre educação financeira e poderá pegar o chamado “crédito semente” no valor de

R\$ 50,00. Caso haja o pagamento, ela fica liberada para tomar um crédito de até R\$ 100,00. E caso pague esse crédito, passa a poder pegar até R\$ 150,00 ou até R\$ 500,00 se realiza alguma atividade produtiva. Se após algum tempo houver necessidade de um crédito maior, a cliente entra nas linhas de crédito tradicionais do Banco Palmas. O que importa é a história de pagamento do cliente no banco comunitário, e o estímulo ao pagamento das dívidas no SERASA se dá a partir da educação financeira promovida.

Dessa forma, tanto a informalidade na comprovação da renda como a restrição cadastral não são variáveis estanques, pelo contrário, elas compõem um círculo vicioso que mantém a população em condições de extrema precariedade.

Outra variável importante que indica o acesso da população mais vulnerável e pobre é o atendimento de mulheres. Historicamente sabemos que a desigualdade está também representada nas questões de gênero. Culturalmente as mulheres tendem a encontrar maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, bem como de autonomia na gestão e aplicação de suas rendas. Diferentemente da renda familiar ou per capita, que não estão presentes nos principais relatórios de instituições internacionais tradicionais, o indicador de atendimento de mulheres é altamente considerado. No universo amostral de usuários do serviço de crédito, 92% eram mulheres usuárias do Banco Palmas. Esse número é alto se comparado ao programa Crediamigo, que possui 60% de sua clientela pertencente ao sexo feminino (BNB, 2011).

Orçamento: programas de transferência de renda e o crédito

Os dados sobre o número de beneficiários de programas de transferência de renda e a renda per capita média apontam a instabilidade de renda como característica importante do público atendido pelo Banco Palmas. Essa hipótese é reforçada quando 58,16% dos entrevistados domiciliares indicam que a renda familiar não é suficiente para pagamentos das despesas mensais, sendo que cerca de 33% apontaram renda familiar de R\$ 70,00 até R\$ 622,00. Quando observamos o público que utiliza o correspondente bancário, vemos que 32,35% dizem que os rendimentos mensais são insuficientes. Nos dois grupos pesquisados, essa indicação de insuficiência de renda é maior entre aqueles que possuem renda entre $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e 1 salário mínimo. Já aqueles com renda entre 1 e 4 salários mínimos tendem a informar que seus rendimentos são suficientes para fazer frente às despesas mensais conforme a tabela a seguir:

Faixas de renda familiar média (em reais e salário mínimo)	Recebe é suficiente para pagar as contas					
	Domicílio			Saguão		
	% Sim	% Não	Total	% Sim	% Não	Total
Sem rendimento	–	–	–	–	100,00	100,00
Até R\$ 70,00	–	–	–	–	–	–
de R\$ 70,00 até R\$155,00 (até 1/4 de SM)	37,50	62,50	100,00	33,33	66,67	100,00
de R\$155,01 até R\$311,00 (de 1/4 a 1/2 SM)	36,36	63,64	100,00	33,33	66,67	100,00
de R\$311,01 até R\$ 622,00 (de 1/2 até 1 SM)	28,57	71,43	100,00	58,33	41,67	100,00
de R\$ 622,01 até R\$ 1.244,00 (de 1 a 2 SM)	46,03	53,97	100,00	65,71	34,29	100,00
de R\$ 1.244,01 até R\$ 2.488,00 (de 2 a 4 SM)	47,62	52,38	100,00	86,21	13,79	100,00
Acima de R\$ 2.488,01 (acima de 4 SM)	100,00	–	100,00	71,43	28,57	100,00
Total	41,84	58,16	100,00	67,65	32,35	100,00

TABELA 5: Porcentagem de entrevistados que indicam suficiência da renda familiar para pagamento das contas por faixas de renda familiar média. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Esses dados corroboram a pesquisa de orçamentos familiares do IBGE, que aponta que as famílias mais pobres são aquelas que têm despesas maiores do que os seus rendimentos mensais. Esse número pode chegar a uma diferença de 75% entre as despesas e os rendimentos obtidos (MAGALHÃES; JUNQUEIRA, 2007). Nessas condições estão os parentes e amigos, agiotas, cartões de crédito, crediários de lojas e outras formas de empréstimo que permitem fazer frente à diferença entre os custos e os ganhos.

O alto índice de informalidade nas relações de trabalho torna ainda maior a vulnerabilidade social e econômica dessa população pela redução de perspectivas de uso da proteção social, tais como fundo de garantia, aposentadoria, auxílio-doença, dentre outros. Ficam, assim, à mercê dos imprevistos do dia a dia, que podem significar a queda para uma condição ainda mais precária de vida. Segundo Kraychete (2012), quase a totalidade dos trabalhadores por conta própria não contribui para a previdência social e tem rendimentos inferiores aos trabalhadores assalariados.

Nesse contexto de instabilidade, o recebimento dos benefícios de programas de transferência de renda aparece como uma importante fonte de recursos articulada à pequena renda de atividade econômica e pequenos empréstimos, caso ela exista. A importância do benefício para a estabilidade do consumo é percebida não só pelos dados, mas por diversas conversas com mulheres beneficiárias do Bolsa Família as quais ressaltaram que: “mais importante do que o valor do recurso, é saber que o dinheiro tem dia certo para chegar”. Apesar dos valores serem, muitas vezes, pequenos e insuficientes para arcar com o custo

de vida, essas quantias estáveis contribuem para que haja previsão de gastos e um manejo mais eficiente dos orçamentos familiares e do negócio.

Dos 141 entrevistados domiciliares que indicaram receber o benefício do Bolsa Família, 56% utilizam-no para alimentação, 37% para estudo e educação (o que inclui material escolar, transporte escolar etc.), 33% utilizam-no para pagamentos de contas (como água, luz, telefone e gás) e 33% gastam com a família (o que inclui compra de roupas, transporte das crianças para a escola, compra de remédios etc.). Cerca de 6% utilizam o benefício para gastos com saúde e 7% para gastos com itens de higiene pessoal, beleza e limpeza. Os elementos de despesa que envolvem investimento em negócio ou empreendimento (3%), pagamento de crédito Palmas (4%) ou pagamento de dívidas (6%) apresentaram porcentagens baixas. No caso da amostra de usuários do correspondente bancário, 36 entrevistados indicaram receber Bolsa Família; desses, 47% usam-no para estudo ou educação, 33% investem na família, 31% na alimentação, 17% no pagamento de contas e 17% em saúde. Também desse total, 6% gastam com itens de higiene pessoal, beleza e limpeza e 3% respectivamente com empreendimento ou negócio e com lazer. Assim, podemos verificar que o benefício Bolsa Família está sendo destinado, primordialmente, para elementos básicos de custo de vida. Ou seja, em ambos os casos, de cada 10 pessoas que recebem algum benefício de renda, 9 utilizam para subsistência e 1 utiliza para investimentos ou dívidas.

O endividamento, como já apontado anteriormente, pode ter como justificativa a insuficiência da renda para fazer frente aos gastos mensais familiares. Assim, diversos instrumentos financeiros são importantes para dar conta das flutuações de renda. Do total de entrevistados nos domicílios, 86,6% (174 entrevistados) apontam possuir dívidas. Assumindo que os entrevistados poderiam responder mais de uma alternativa, destacamos 34,56% respostas para dívida com o Banco Palmas, 26,10% para dívida com lojas e comércios, 16,18% para dívida com cartão de crédito e 8,46% respostas para dívida com outros bancos comerciais. Já entre os entrevistados no saguão, aproximadamente 55% informam possuir dívidas, especialmente em lojas e comércios (42,03%), no cartão de crédito (23,17%) e em outros bancos comerciais (15,94%). É importante indicar que dívida significa tanto contas em atraso quanto compras à prazo e créditos realizados mediante parcelamento.

Como no total de entrevistados há aqueles que indicam conseguir realizar os pagamentos mensais com os ganhos obtidos e também possuem dívidas, reduzimos o grupo de entrevistados àqueles que disseram não conseguir cobrir todos os gastos mensais para analisar a hipótese sobre o uso desses instrumentos

como forma de estabilizar o consumo. Porém, é possível afirmar que a linha entre conseguir fechar as contas e não conseguir é tênue devido à fragilidade e à precariedade das formas de geração de renda dessa população.

Do universo amostral domiciliar com dívida, 90 entrevistados disseram não conseguir fechar as contas e, desses, 48 possuem dívidas com o Banco Palmas. Sendo assim, desse total, 22 pessoas indicaram utilizar o crédito tomado para pagar o crédito, sendo que o restante utilizou para os gastos domiciliares, sendo 12 com alimentos, 10 com pagamentos de contas e dívidas, 1 para lazer, 5 com família, 2 com saúde e 2 com reforma. Ou seja, mais da metade utiliza para gastos com despesas domiciliares. No caso das entrevistas do saguão, observamos que 56 possuem dívida (representando 54,9% do total da amostra de correspondente bancário). Desse total, 19 dizem que o rendimento não é suficiente para seus gastos.

Se fizermos um recorte só dos beneficiários do Bolsa Família, entre os entrevistados de crédito, 82 são beneficiários do Bolsa Família e não conseguem pagar seus gastos mensais (representando 58,16% do total da amostra clientes de crédito beneficiários do Bolsa Família) e, dentre os entrevistados do saguão, 18 encontram-se nas mesmas condições (representando 50% do total da amostra de correspondentes bancários beneficiários do Bolsa Família).

Elementos da dívida	Domicílio			Saguão		
	N.A.	% Total respostas	% Total amostra	N.A.	% Total respostas	% Total amostra
Casa própria	2	0,74	1,15	1	1,45	1,79
Aluguel / Moradia	4	1,47	2,30	1	1,45	1,79
Cartão de crédito	44	16,18	25,29	16	23,19	28,57
Lojas e comércios	71	26,10	40,80	29	42,03	51,79
Financiadoras	6	2,21	3,45	4	5,80	7,14
Famílias e amigos	8	2,94	4,60	2	2,90	3,57
Agiotas ou similares	1	1,47	0,57	1	1,45	1,79
Banco Palmas	94	34,56	54,02	0	–	–
Outros bancos comerciais	23	8,46	13,22	11	15,94	19,64
Empreendimento / Fornecedor	6	2,21	3,45	0	–	–
Contas	8	2,57	4,60	0	–	–
Outros	5	1,10	2,87	4	5,80	7,14
Total Respostas	272	100,00		69	100,00	
Total Universo com Dívida	174		100,00	56		100,00

TABELA 6: Distribuição dos Entrevistados por Elementos da Dívida, em Relação ao Total de Respostas e Total das Amostras. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Com relação ao uso dado ao crédito tomado com o Banco Palmas, para a amostra domiciliar, podemos inferir que os resultados reforçam a hipótese de que o crédito serve tanto para uso direto em atividades produtivas como mais uma fonte de recursos para articular a organização do orçamento. Quando perguntados sobre o uso do crédito (cf. gráfico 2), assumindo novamente que os entrevistados poderiam responder a mais de uma alternativa, tem-se 40,98% respostas para seu negócio ou empreendimento, 14,34% para pagamento de contas, 11,7% para alimentação, aproximadamente 5,74% para gastos com a família, cerca de 3,28% para estudos e educação, outros 12,71% para dívidas, jizigos, moradia, produtos, materiais, saúde, lazer, entre outros.

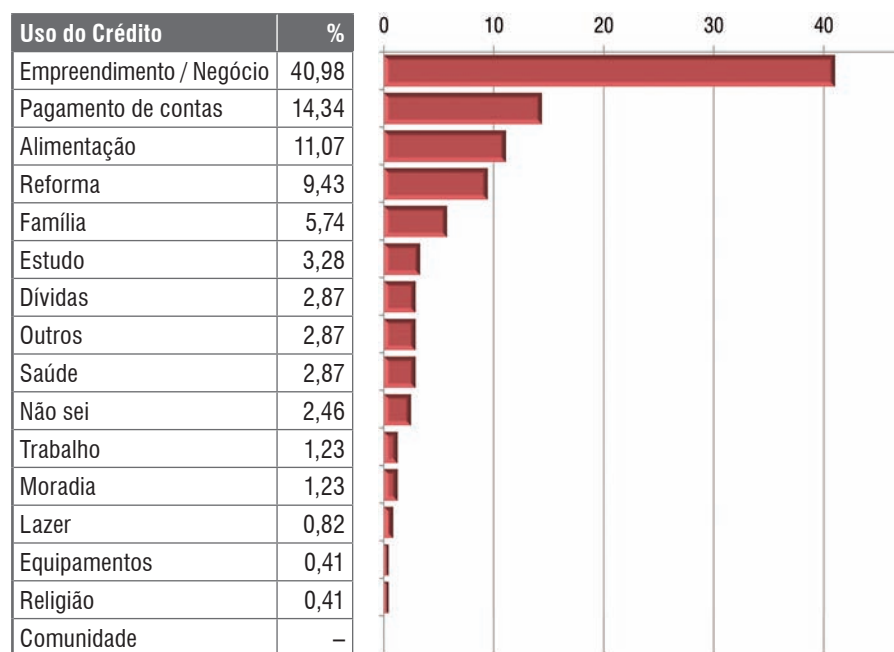


GRÁFICO 2: Porcentagem de Itens de Uso do Crédito Palmas, segundo respostas dadas pelos entrevistados da amostra domiciliar. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Há certa visão negativa sobre o uso do crédito para atividades tidas como “não-produtivas” por parte de diversas organizações de microfinanças. Contudo, os estudos sobre a vida financeira da população pobre de áreas rurais e urbanas tem trazido elementos para reforçar a ideia de que considerar um desvio tal conduta implica não compreender os arranjos e a relação intrínseca entre vida doméstica e produtiva (MAGALHÃES; JUNQUEIRA, 2007).

A vida econômica e a vida familiar estão intrinsecamente vinculadas, de modo que a casa é também o centro da produção. Dessa forma, os gastos com os pequenos negócios e com a vida doméstica se misturam. Essa separação entre os recursos da família e do empreendimento é mais difícil quanto menor for o empreendimento (ABRAMOVAY, 2004). Com os usuários do Banco Palmas isso não é diferente, já que, dos clientes de crédito, 83,78 % são de comércios, vendas, cabeleireiros, manicures, costureiras e artesãs de gogó situados dentro do bairro, em sua grande maioria nos locais de moradia.

Ao analisar a relação entre os valores dos créditos e se o tomador possui um empreendimento/negócio ou não, os dados mostram que quem tem negócio tende a acessar faixas mais altas de crédito e quem não tem acessa faixas menores. Ou seja, os pequenos montantes que podem contribuir para estabilizar o consumo, não implicam em um endividamento de alto valor. Já os empreendimentos produtivos, acessam um valor maior por estar previsto em seu pagamento um ganho por meio dos rendimentos do empreendimento.

Com esses dados fica clara a importância do Banco Palmas como um agente formal de crédito que contribui para a estabilização do consumo e como um agente financiador de empreendimentos e negócios informais que garantem uma fonte de recursos mesmo que, às vezes, precária e insuficiente a partir de uma atividade produtiva. Como afirma Abramovay (2004: 38)

é tautológico dizer que os pobres precisam de renda: mas não é trivial a afirmação de que precisam de liquidez. O pressuposto desta afirmação é que a capacidade de geração de renda está comprometida pela forma como têm atualmente acesso aos recursos e serviços financeiros de que depende sua sobrevivência. A satisfação dessas necessidades de liquidez amplia as chances de geração de renda e de apropriação desta renda gerada (ABRAMOVAY, 2004: 38)

A renda estável dos programas de transferência de renda e o acesso aos serviços financeiros aumentam a capacidade de planejamento e de manejo dos recursos. Num momento de necessidade, o acesso a um volume maior de recursos via um crédito com boas condições de pagamento pode minimizar a instabilidade de rendimentos e propiciar um melhor uso dos recursos já disponíveis. Se, a princípio, parece um contrassenso a população pobre ter vida financeira, é exatamente pela instabilidade de renda e pela vulnerabilidade aos imprevistos que essa população precisa multiplicar seus instrumentos financeiros (SINGER, 2004).

Família e o banco comunitário: o acesso ao crédito

Além do uso de instrumentos financeiros a partir de agentes formais, a família e os amigos aparecem como importantes agentes informais de crédito. Quando questionados sobre a insuficiência de renda e as alternativas que encontram para manter o controle sobre o orçamento, percebemos que, dentre os clientes de crédito, 59% recorrem a amigos e familiares, 38% recorrem ao Banco Palmas, 39% realizam “bicos” ou trabalhos complementares e 18% deixam de pagar contas. Além disso, 11,5% buscam outras alternativas, tais como “adiantamento no trabalho”, “compra fiado”, “economiza”, “galego”, “não resolve”, “pede a Deus”, “paga no cartão”, “vende alimentos”. Já no caso dos clientes de correspondente bancário, o que observamos foi que aproximadamente 64% recorrem a amigos ou familiares, 30% realizam “bicos” ou trabalhos complementares e 6% buscam ajuda financeira em outros bancos comerciais ou financeiras.

Embora a família apareça como um suporte importante, 29% dos clientes de crédito entrevistados que pedem dinheiro para familiares e amigos indicaram que esse pedido gerou algum tipo de conflito e constrangimento. Já na amostra de usuários exclusivos do correspondente, 27% indicam terem ficado sem graça.

Esses dados permitem refletir sobre as relações financeiras e como essas são intrínsecas às próprias relações sociais. Abramovay (2004), num estudo sobre a vida financeira dos pobres, afirma que as chamadas finanças informais “são antes de tudo as próprias relações sociais de que dependem os indivíduos e as famílias. (...) cada operação exprime vínculos que podem ser de igualdade, subordinação, de hierarquia, de cooperação, de exploração (...)” (21-22).

Em nossas entrevistas, pudemos perceber que as relações financeiras com agiotas são claramente reconhecidas como instáveis e arriscadas e a maioria dos entrevistados exclamava que nunca tinha recorrido a um com grande alívio, “graças a Deus!”. Já as relações financeiras com familiares podem, de um lado, trazer facilidades para a negociação (sem juros, prazo indeterminado, acordos flexíveis, por exemplo) ou, de outro, complicar ainda mais as relações existentes, criando novas tensões.

O lugar ocupado pela família na vida da população pobre é central, pois ela é o elo afetivo mais forte e uma rede de suporte para fazer frente à precariedade dos serviços públicos, à instabilidade da renda e ao desemprego gerado

a partir de um sistema econômico que há muito já deu sinais de que o desenvolvimento não será compartilhado entre todos. Essa sustentação, por um lado, reflete as relações de reciprocidade, mas por outro, a família assume, no lugar das instituições públicas, a mediação entre o indivíduo e a sociedade e molda assim uma referência simbólica privada para a compreensão do mundo (TELLES, 1990; SARTI, 1998). É nessa perspectiva que muitas vezes se insere o pedido de dinheiro a um familiar, para o qual a falta de dinheiro não significa o resultado de uma condição social, mas é atribuída ao âmbito individual como gastos inconsequentes e sem necessidade, falta de competência ou preguiça para arrumar um emprego melhor.

Alguns de nossos entrevistados, também nos deram pistas do que pode envolver o pedido a um familiar ou amigo: “família é complicado, o [banco comunitário] dá prazo certo para pagar”; “mais segura que eu vou pagar, tem dia certo”; “[na] família a dívida fica em dobro”; “cada um com suas responsabilidades”; “[n]o banco, [se] eu atraso pago juros, família é na orelha todo dia”; “a família fica na cola, no banco você pega a parcela”; “é mais fácil, evita conflitos”; “tem o tempo certo para ir pagando”; “palmas paga por mês, família é por semana”; “família cobra mais, banco dá mais tempo para pagar”; “família fica aperreando, palmas tem fatura, tem data”; “mais certo, responsabilidade de pagar todo mês”.

Entretanto, há aqueles que indicam preferir o pedido a um familiar e este se dá em razão da confiança e da ajuda mútua. As justificativas fortalecem a importância da família como uma rede de suporte, e essa relação, claramente, não é regida pela lógica da racionalidade econômica, de modo que não é considerada uma dívida, pois pode pagar quando der. E é assim que baseiam suas respostas: “posso pagar quando der, e quando não dá, esperam”; “às vezes não precisa pagar”; “família não cobra”.

É interessante perceber que as frases que caracterizam essa relação têm correspondência com o conjunto de respostas que a caracterizam do ponto de vista oposto. Para os primeiros, que têm a solidariedade como base, o argumento positivo é a falta de data para pagar; para outros, isso é sinal de confusão. Para esse último grupo, o que diferencia o banco comunitário das relações familiares é a clareza dos critérios como a forma e a data de pagamento, o prazo e a responsabilidade para o pagamento.

Ao olharmos para as principais características do banco comunitário indicadas pelos entrevistados, é possível pensar que ele articula o caráter ambíguo

das relações familiares em relação ao crédito, ou seja, as relações financeiras trazem a clareza e a formalização dos acordos relacionados ao crédito concedido, porém, sem a formalidade separatista dos bancos convencionais. Trazem também a proximidade de um ambiente conhecido e de confiança. É a possibilidade de pegar crédito numa relação pública e formal o suficiente que não invada a intimidade e, ao mesmo tempo, num ambiente que se aproxima do privado, que é conhecido e de confiança.

Se, por um lado, os entrevistados apontam uma relação saudável aos empréstimos feitos a familiares, a possibilidade de estabelecer uma relação mais formal pode representar a construção de referências menos privatizadas.

As relações de proximidade, assim, aparecem com centrais nas duas principais formas de acesso à crédito da população pesquisada e são a base essencial para promover esse acesso à população. Magalhães (2007) ao discutir a formação das cooperativas de crédito no sertão da Bahia, mostra como houve certa racionalização da visão do sertanejo sobre a vida econômica a qual criou as bases para a formação dessas instituições financeiras, ao mesmo tempo em que essas últimas só foram possíveis pela cultura política trazida pelas organizações sociais e pela construção de laços fortes de confiança. As finanças de proximidade, assim, se caracterizam num movimento de tensão entre a lógica racional e as práticas sociais comunitárias.

Quando questionados sobre a possibilidade de escolher entre o Banco Palmas e outras fontes de recursos, percebemos que, entre os clientes de crédito, 125 preferem o Banco Palmas (ou seja, 62,2%) e dos clientes de correspondente bancário 35 (34,3%) também apontam preferir o Banco Palmas. Quando perguntados sobre os motivos para essa escolha, os entrevistados do saguão indicaram as tensões nas relações familiares (31,58% das respostas) e a facilidade de acesso (28,95% das respostas) como as principais respostas. Em seguida, está a justificativa de que o Banco Palmas possui melhores condições de crédito (13,16% das respostas). Depois, aparece como justificativa para 7,89% das respostas as condições socioeconômicas limitadas da família e a confiança no Banco Palmas. Por último, está a relação de identidade com o banco (para 5% do total de respostas). Já com os clientes de crédito entrevistados nos domicílios que optam pelo Banco Palmas, a principal justificativa é a facilidade de acesso, seguida das tensões nas relações familiares e da flexibilidade nas condições de pagamento do Banco Palmas (cf. tabelas 7 e 8).

Justificativa das Alternativas de Crédito	Domicílio		Saguão	
	N.A.	% Total	N.A.	% Total
Condição socioeconômica limitada da família	10	7,14	3	7,89
Confiança	5	3,57	3	7,89
Facilidade de acesso	63	45,00	11	28,95
Identidade	7	5,00	1	2,63
Possui condições melhores de crédito	12	8,57	5	13,16
Tem flexibilidade nas condições de pagamento	18	12,86	1	2,63
Tensão nas relações familiares	22	15,71	12	31,58
Sem informação	3	2,14	2	5,26
Total Respostas	140	100,00	38	100,00

TABELA 7: Por que prefere o Banco Palmas. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Justificativa das Alternativas de Crédito	Domicílio		Saguão	
	N.A.	% Total	N.A.	% Total
Condição socioeconômica limitada da família	0	–	1	1,59
Dificuldade de acesso com o palmas	2	2,63	7	11,11
Medo do endividamento	9	11,84	12	19,05
Família não tem juros	11	14,47	14	22,22
Outros bancos têm condições melhores de credito	18	23,68	0	–
Solidariedade nas relações familiares	34	44,74	19	30,16
Não precisa	0	–	4	6,35
Tensão nas relações familiares	0	–	4	6,35
Sem informação	2	2,78	2	3,17
Total Respostas	76	100,00	63	100,00

TABELA 8: Por que prefere outro. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

No caso daqueles que optaram por outras fontes de empréstimo, 76 clientes são de crédito e 63 clientes são de correspondente bancário. Para esse grupo, a família foi indicada como primeira opção pela maioria dos entrevistados, sendo 44,74% de clientes de crédito e 30,16% dos clientes de correspondente bancário essa escolha se deu em razão da existência de solidariedade nas relações familiares e para 22,22% e 14,47% a não cobrança de juros justificou essa opção.

A partir desses dados, o banco comunitário aparece como o principal agente formal de crédito para essa população, já que, quando não é escolhido como primeira opção, a família assume fortemente essa função. Essa hipótese pode ser reforçada pelas respostas dadas quando perguntados sobre a situação ideal em que houvesse a possibilidade de escolha entre diferentes alternativas de crédito (as alternativas eram lidas pelo entrevistador e as respostas eram hierarquizadas pelo entrevistado). Nesse caso, o Banco Palmas aparece como primeira opção para os entrevistados domiciliares, ficando em segundo lugar a família. Para aqueles que não escolheram o Banco Palmas como primeira opção, ele aparece como segunda opção para a maioria dos entrevistados tanto da amostra de crédito como para a amostra do correspondente bancário (nesta amostra, os familiares foram escolhidos como primeira opção pela maioria dos entrevistados).

Alternativas de Empréstimo	Hierarquia da Escolha (% coluna)							
	Cliente de Crédito				Clientes do Correspondente			
	1 ^o	2 ^o	3 ^o	4 ^o	1 ^o	2 ^o	3 ^o	4 ^o
Banco Palmas	43,35	53,57	50,00	100,00	27,27	26,53	58,33	99,01
Familiares	38,42	20,71	3,57	–	49,49	24,49	–	–
Banco Comercial	5,42	14,29	14,29	–	13,13	16,33	25,00	–
Amigos	8,87	10,00	14,29	–	4,04	14,29	8,33	–
Trabalho	1,48	0,71	–	–	4,04	16,33	–	–
Agiotas	1,48	0,71	14,29	–	1,01	–	8,33	–
Igreja	0,99	–	–	–	1,01	2,04	–	–
Financeiras	–	–	3,57	–	–	–	–	0,99
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

TABELA 9 Alternativas hierarquizadas dos principais agentes de crédito por porcentagem de clientes de crédito e de clientes de correspondente bancário. /

FONTES: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Segurança financeira e organização do orçamento

O acesso ao banco comunitário, além de produzir efeitos e mudanças do ponto de vista econômico, também promove mudanças em aspectos psicossociais importantes. Perceber que existe a possibilidade do crédito para um planejamento a curto ou a longo prazo ou para uma emergência não prevista contribui para que as pessoas do bairro se sintam financeiramente mais seguras, modificando a experiência de instabilidade e de vulnerabilidade aos imprevistos

do cotidiano. Essas dimensões puderam ser analisadas a partir das questões sobre organização do orçamento e segurança financeira.

Do total de entrevistados domiciliares, 51,74% indicam que o Banco Palmas melhorou muito a sua organização orçamentária e outros 22,89% indicam que houve mudança, mesmo que pequena, neste aspecto. Já com relação à segurança financeira, 66,20% dos entrevistados indicaram se sentirem mais seguros em saber que podem acessar o Banco Palmas quando necessário. Desses, 45,30% indicaram se sentir muito seguros financeiramente e 20,90% acreditam que a presença do Banco Palmas contribuiu para sua segurança, mas em menor intensidade.

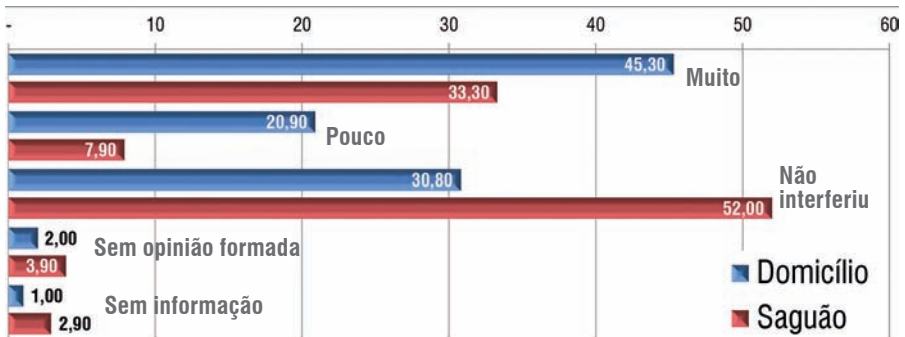


GRÁFICO 3: Porcentagem de entrevistados que indicam melhoria da percepção de **segurança financeira**, em relação ao total de entrevistas. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

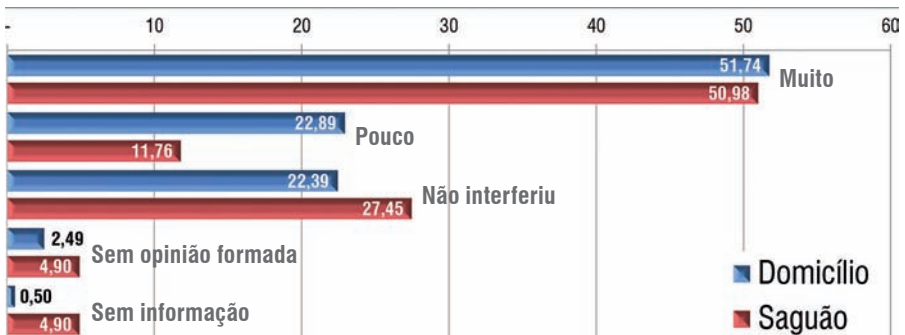


GRÁFICO 4: Porcentagem de entrevistados que indicam melhoria da percepção de **organização do orçamento**, em relação ao total de entrevistas. / FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Já com relação ao público do correspondente bancário, 41,20% disseram que ter o Banco Palmas ajuda-os a se sentirem seguros com suas contas, sendo que 33,30% indicam se sentirem muito seguros e 7,90% disseram que essa segurança se dá em menor grau. Além disso, dos entrevistados no saguão, 50,98% dizem que o Banco Palmas melhorou muito a organização de seu orçamento, 11,76% acreditam que o Banco Palmas ajudou em menor grau, 27,45% acreditam que não houve interferência e 9,8% não possuem opinião formada ou não tinham informação.

A percepção de segurança econômica parece não estar ligada diretamente à relação com o uso do crédito, pois, embora a porcentagem de interferência positiva do Banco Palmas nessa dimensão ter sido maior entre a amostra de clientes que acessa os serviços de crédito, há um número significativo de respostas positivas da amostra entre aqueles que utilizam apenas o serviço de correspondente. Esses dados nos levam a pensar que há uma construção social e simbólica em relação ao Banco Palmas de proteção e confiança que é compartilhada pelo conjunto da população. Essa representação está ancorada na função social do banco na comunidade e na sua representação para cada um dos moradores e não está ligada apenas a uma representação construída somente a partir do uso concreto dos serviços do Banco Palmas. Dessa forma, compõe para todos os moradores uma experiência de menor instabilidade aos possíveis imprevistos da vida.

Com relação à organização do orçamento, os dados das duas amostras apresentam valores parecidos. Com relação aos usuários do crédito, essa percepção pode vir do aumento do recurso disponibilizado para os gastos mensais. Contudo, em relação à amostra de usuários apenas do correspondente, é possível sugerir que essa percepção vem da possibilidade de realizar os pagamentos em dia tanto pela proximidade do Banco Palmas quanto pelo horário de funcionamento. Essa hipótese se baseia nos comentários dos entrevistados ao responderem sobre essa variável: “venho várias vezes pagar”, “não precisa juntar tudo e pagar juros”, “posso vir sempre”, “a fatura do cartão que rola juros altos, eu consigo pagar em dia”.

Poupança

Ao falarmos em vida financeira dos pobres, a poupança parece ser uma ferramenta distante dessa população. Entretanto, como apresenta Abramovay (2003; 2004), a tentativa da população é minimizar as oscilações de renda e otimizar seus ativos e os recursos oriundos tanto dos rendimentos produtivos quanto das

transferências de renda governamentais. Assim, se a poupança, muitas vezes, remete-nos a montantes razoáveis guardados por um período longo de tempo, vimos em nossas entrevistas que o sentido de guardar pequenas quantias entre pequenos períodos de tempo assegura a essa população certa estabilidade para um gasto já previsto ou mesmo o planejamento para um futuro próximo.

Do total, 35,32% dos entrevistados domiciliares e 43,14% dos clientes do saguão indicam conseguir poupar. Dentre aqueles clientes de crédito que conseguem poupar algum recurso, 10,45% apontaram poupar até R\$99,00 e 12,75%, dos clientes de correspondente bancário indicaram poupar esse valor. Tal valor de poupança parece ser mais uma forma de melhor gerir o orçamento familiar num período curto de tempo do necessariamente investimentos futuros e de maior valor. Na faixa entre R\$ 100,00 e R\$ 399,00 por mês, encontram-se 17,91% dos clientes de crédito e 21,57% dos clientes de correspondente bancário. Nesta faixa, a poupança pode significar planos de prazo mais longo. Valores acima de R\$ 400,00 foram indicados por somente 5,97% dos clientes de crédito e 7,84% dos clientes de correspondente. A média de capacidade de poupança gira em torno de R\$ 84,55 (oitenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) para os clientes de crédito e em torno de R\$123,64 para os clientes de correspondente (incluindo aqueles que informaram não conseguir poupar). Se excluirmos os que não poupam, temos uma média de R\$ 238,36 para os clientes de crédito e de R\$ 290,42 para os clientes de correspondente bancário.

Os dados apontam que a poupança é um importante instrumento financeiro e é citada por um número significativo de entrevistados. Apesar do banco comunitário não captar poupança, a discussão sobre como poupar e os efeitos positivos para uma melhor organização do orçamento familiar, além de campanhas de sensibilização, pode ser mais uma ferramenta educativa importante dos bancos comunitários. O Banco Palmas tem realizado oficinas de educação financeira nas comunidades que atende. O CRAS, as entidades sociais locais, as igrejas e as escolas, além do quintal da casa de uma moradora, têm sido os cenários de conversas para que as mulheres apropriem-se dos gastos mensais e das estratégias que já são utilizadas por elas para fazer o dinheiro dar e refletir sobre outras possibilidades que as ajude a conseguir organizar melhor o orçamento.

Ação comunitária e oferta de serviços financeiros e bancários

É da natureza do banco comunitário uma ação que compreende a oferta de serviços financeiros em um processo educativo e político. Nesse sentido, todo o processo de concessão e oferta é um momento de aprendizado que permite

a apropriação de conceitos financeiros. Esses novos conhecimentos podem aumentar a autonomia na tomada de decisões e na compreensão dos riscos e das informações sobre serviços financeiros em geral, na ampliação do uso de diferentes serviços financeiros e bancários, e também no aumento da possibilidade de acesso a outras instituições financeiras.

Como já destacado anteriormente, o Banco Palmas aumenta o acesso da população tradicionalmente excluída do sistema financeiro formal do ponto de vista do crédito. Além disso, também é importante olharmos a ampliação de acesso, que pode ser analisada a partir dos clientes que afirmam utilizar apenas o banco comunitário para realizar suas transações, aqueles que afirmam terem tido acesso pela primeira vez a algum serviço financeiro ou bancário via Banco Palmas e quantos desses, a partir dessa relação, puderam acessar outros agentes do sistema formal.

Serviços financeiros e bancários: a importância do Banco Palmas

Os clientes de crédito, quando perguntados sobre os serviços que mais utilizam além do crédito, indicam os serviços do correspondente bancário como os mais acessados, sendo que 66,7% realizam pagamentos de contas, 31,8% usam para saque de benefícios, 20,9% utilizam para saque em geral e 3% para abertura de conta corrente. Dos clientes do correspondente bancário, 93% indicam realizar pagamento de contas, 31,4% saques em geral, 30% saque de benefícios de renda ou previdenciários e somente cerca de 1% para abertura de conta corrente e 1% para abertura de conta poupança. Vale mencionar que trata-se aqui das respostas que os entrevistados deram, o que não significa que todos os serviços utilizados foram mencionados.

Assim, o correspondente é utilizado pela maioria da população para o pagamento de contas, dado semelhante aos dados nacionais (BCB, 2011), que também indicam o correspondente como canal mais utilizado para esse serviço.

Apesar do uso generalizado do correspondente por toda a população, quando analisamos em conjunto os tipos de instrumentos financeiros utilizados para pagamentos em geral, verificamos que há uma diferença significativa entre as classes A/B, C, D/E. Segundo dados do Banco Central do Brasil, o dinheiro ainda é usado pela maioria da população como o principal meio de pagamento. Entretanto, quando estratificada por classe, essa importância varia significativamente, sendo que na classe A/B 57% apontam o uso do dinheiro, seguidos de 25% que usam o débito e 17% que utilizam o crédito. Já para a classe C, o uso do dinheiro sobe para 75%, seguido de 13% para o crédito e 12% para

o débito. Já na classe D/E, 86% indicam usar dinheiro, seguido de 8% para o cartão de crédito e 6% para o débito. Fica claro, assim, que a população mais pobre não prescinde do uso dos canais nos quais o uso do dinheiro vivo é possível de ser utilizado.

Em nossa amostra, quando perguntados sobre qual o canal de atendimento utilizado, 96,5% dos clientes de crédito indicam utilizar a atendente de caixa, 24,88% indicam utilizar o caixa eletrônico, 5% a internet e apenas 1 pessoa indicou o uso do celular. Na amostra do correspondente, 98% indicaram o uso cotidiano do atendente de caixa, 47% indicaram utilizar o caixa eletrônico, ninguém indicou o uso da internet e apenas 3 pessoas apontaram o celular. Se avaliarmos que a internet é o canal mais utilizado com mais de 6 bilhões de transações¹, seguida dos caixas eletrônicos, agências e correspondentes, vemos que há uma diferença significativa entre as diferentes classes sociais. A cultura do relacionamento pessoal e a dificuldade com o uso de novas tecnologias apontam para a importância dos canais de atendimento presenciais. Essa importância também é visível quando a instituição financeira busca, a partir de suas ações, fortalecer os laços comunitários, as relações de confiança e, por consequência, a coesão social. Quando foi perguntado aos entrevistados se costumam encontrar os funcionários fora do Banco Palmas, 45,27% dos clientes de crédito e 51,96% dos clientes de correspondente indicam encontrá-los especialmente nas ruas. E desses, 43% dos clientes de crédito e 42% indicam que essa relação altera positivamente a forma como se relaciona com o Banco Palmas, ampliando os laços de confiança. Ou seja, o fato dos trabalhadores também serem moradores do bairro modifica a qualidade dessa relação que, a princípio, teria uma natureza instrumental.

Quando analisamos os dados sobre o uso de outras instituições bancárias, 58,7% dos clientes de crédito indicam não utilizar outro banco, sendo que, desses, 48,3% indicam não precisar, 28,8% indicam a distância das agências como motivo da não utilização de outro banco, cerca de 8% não utilizam por acreditar não terem condições socioeconômicas para tal, 8% não ficam a vontade em outros bancos, 2,54% de cada categoria declaram que os motivos são os altos juros, restrição cadastral, altas taxas de manutenção das contas e dificuldades com o uso de tecnologias e cerca de 4% declaram não utilizar outros bancos em função das exigências burocráticas. Dentre os

1 O uso do *internet banking* aumentou 135% nos últimos anos (BCB, 2011).

38,24% de clientes de correspondente bancário que dizem não utilizar outro banco além do Banco Palmas, 18,63% justificam que não precisam e 17% indicam que o motivo é a distância.

O fato das pessoas declararem não precisar de outros bancos indica que o Banco Palmas tem conseguido atender de forma adequada à demanda da comunidade por serviços financeiros e bancários. Além disso, as justificativas para o não uso de outros bancos apontam os desafios ainda colocados para a inclusão financeira. Apesar do alto número de canais de correspondentes bancários distribuídos pelo país, e os números indicarem maior capilaridade no atendimento, a distância ainda aparece como um fator limitante de acesso. Outros 16% dos clientes de crédito apontam que não têm condições ou não ficam à vontade, reforçando a importância de um atendimento mais próximo da cultura e dinâmica local para essa população.

A distância para essa população representa um aumento significativo de tempo despendido e custo, já que o deslocamento é feito por meio de transporte público. Somado a isso, a renda instável e que chega “picada” obriga que essa população faça pagamentos diversas vezes por mês, aumentando ainda mais esse custo. Dos clientes de crédito e correspondente bancário, 78% e 90%, respectivamente, indicam gastar muito menos tempo para realizar as transações bancárias e 62% e 79% indicam economizar até R\$ 4,00 para cada deslocamento não realizado, excluindo do total os entrevistados que não informaram quanto economizaram. Se imaginarmos que essa população vai, pelo menos, uma vez por semana ao banco, há uma economia de R\$ 16,00 mensais. A distância ideal, portanto, é aquela que se pode fazer a pé.

Quanto ao papel exercido pelo Banco Palmas como porta de entrada para o sistema e, além disso, como promotor de um processo de inclusão e educação financeira que permite maior autonomia de escolha e uso dos serviços, verifica-se que, do ponto de vista do uso dos serviços bancários, 39,30% dos clientes de crédito indicam também utilizar serviços de outros bancos, sendo que 20,24% destes indicam tê-los acessado depois do contato com o Banco Palmas. No caso dos entrevistados do saguão, 52,9% indicam utilizar serviços de outros bancos, sendo que, desses, 10% indicam tê-lo realizado após o contato com o Banco Palmas.

Crédito

Com relação ao uso específico do crédito, do total de entrevistados domiciliares, 69,65% indicam que o primeiro crédito foi concedido pelo Banco

Palmas. Esse dado aponta a ampliação de acesso promovida pelo Banco Palmas com relação a esse serviço para a população.

É importante também apontar que, desses, 16,43% acessaram esse serviço em outros bancos após a relação com o banco comunitário, apontando o papel que pode assumir o banco comunitário como fator de acesso a outros agentes financeiros.

Conta bancária

Todos os entrevistados, tanto da amostra de tomadores de crédito quanto dos usuários do correspondente bancário, foram questionados sobre terem ou não uma conta bancária. Dentre os clientes de crédito, todos deveriam responder afirmativamente, já que é condição para a concessão do crédito no Banco Palmas a titularidade de uma conta corrente para o depósito do crédito. Entretanto, 8,5% indicaram não possuir conta, o que representa, na verdade, o não uso da conta. Por essa relação direta entre o crédito e a posse de conta bancária, não é possível inferir sobre a necessidade de uso específico desse serviço. Entretanto, é possível visualizar o número de pessoas que não possuía conta antes dessa relação com o banco comunitário, já que 62,7% indicam ter aberto a conta no Banco Palmas por meio de seus correspondentes bancários. Esse dado aponta que o banco comunitário foi a porta de entrada para o uso do serviço de conta bancária via acesso ao serviço de crédito.

Já com relação aos dados dos clientes do correspondente bancário, é possível uma análise específica sobre o uso da conta bancária. Deste grupo, 35,29% dos entrevistados indicam não possuir conta.

Em comparação com os dados de pesquisa do IPEA (IPEA, 2011), realizada em 2010, na qual 52,3% apontam não possuir conta bancária na região Nordeste, os dados do Banco Palmas apontam uma quantidade de pessoas com conta aberta acima dessa média, podendo sugerir certa relação entre a existência do banco comunitário e o aumento do número de contas bancárias abertas.

Contudo, para avaliarmos se é possível falar em inclusão bancária, não podemos analisar apenas o número de contas abertas, mas a frequência de seu uso. Do total de entrevistados de crédito, destacamos que 36,41% usam a conta uma vez por mês ou mais, 26,63% nunca a utilizam, 26,54% utilizam-na uma vez a cada três meses ou uma vez no semestre ou menos. Além disso, há aqueles que indicam não possuir conta nesta amostra; entretanto, todos os tomadores de crédito têm conta aberta de modo que a porcentagem daqueles que não a utilizam sobe para 32,84%.

Os dados demonstram que o uso de conta bancária não faz parte do cotidiano dessa população, já que aqueles que a utilizam de forma esparsa e os que declararam não a usar somam mais de 50%.

Já entre os entrevistados do correspondente bancário, destacamos que 63,1% usam-na uma vez por mês ou mais e 20% uma vez por semana ou mais. Nesse sentido, podemos observar que os clientes de correspondente bancário utilizam suas contas com mais frequência. Algumas hipóteses podem ser sugeridas no sentido de compreender as condições para o aumento do uso da conta, já que o perfil dessa população indica um número maior de pessoas com relações formais de trabalho e, por isso, renda mais estável.

Eu tenho conta corrente?

Ao final do atendimento de um crédito, a cliente pergunta à atendente se ela tem uma conta corrente e como funciona. A trabalhadora do Banco Palmas responde afirmativamente olhando o cartão e informa que a cliente poderia utilizar o cartão de débito para fazer compras no mercado, caso tivesse dinheiro em conta. A cliente se assusta, sorri e diz não ter entendido. Como assim pagar sem dinheiro? E ela diz: “como é, pagar só com esse cartão aqui?” A analista reforça que sim, mas que é necessário ela ter dinheiro na conta. Ela sorri novamente, diz que é muito confuso e vai em seguida retirar o benefício do Bolsa Família. Sai sorrindo com a estranha descoberta.

Esse é um dos inúmeros exemplos que apontam que as mudanças em nível macro como a criação de uma modalidade de conta bancária sem necessidade de pagamento de tarifa e comprovação de renda devem ser seguidas de ações no nível do cotidiano. A inatividade das contas bancárias pode ser motivada em parte por que o giro do dinheiro é rápido na mão dessa população e, em parte, por ser muito abstrato e distante do dia a dia das diversas tecnologias envolvidas hoje no sistema bancário.

A comunidade: aspectos econômicos e sociais

Além dos processos de participação, o banco comunitário tem como principal objetivo dinamizar as economias locais e promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades. Essa economia local, em geral, é caracterizada por empreendimentos do setor de serviços e de comércio, com as ruas repletas de pequenos botecos, mercadinhos, padarias, docerias, lanchonetes, mecânicas, lojinhas de roupas e cacarecos. São também comumente encontrados serviços como cabeleireiro, manicure, consertos de roupas e computador, eletricitista, pedreiro e vendas de produtos de catálogo, como Natura e Avon. Há ainda o pipoqueiro da porta da escola, o geladinho vendido de porta em porta, os salgados da vizinha, o motoqueiro com o gás na garupa.

O território de abrangência do Banco Palmas não foge à regra. Conforme já descrito, do total de entrevistados nos domicílios, 75,12% indicam estar trabalhando, sendo que, desses, 52% indicam ter um negócio ou empreendimento e, desses, 95,2% afirmam ser no próprio bairro, ou seja, compõem a economia local. Entre os entrevistados no saguão, 71,57% estão trabalhando. Desses, 17,65% indicam ter um negócio ou empreendimento, sendo que, desses, 88,89% são no próprio bairro. A diferença entre as entrevistas domiciliares e as do saguão ocorre pois os clientes de crédito, em sua maioria, acessam-no em função da existência de um empreendimento ou negócio e, por isso, o número mais elevado.

Quando observamos os ramos de atividades dos empreendimentos, temos principalmente categorias ocupacionais populares e médias. Dentre os clientes de crédito, observamos que, aproximadamente, 34% responderam ter empreendimento ou negócio nos ramos de venda e 29% no comércio, seguidos de 14% que trabalham com costura. Ainda dentro deste universo, 5% indicam trabalhar no ramo de cabeleireiro e 3% possuem empreendimentos ou negócio de manicure. Já dos clientes do saguão, 50% indicaram ter empreendimentos no ramo de comércio, 28% no ramo de vendas e 11% no de manicure. Além desses, 6% dos clientes de correspondente indicaram ter empreendimento de cabeleireiro e 6% de costura. Vale lembrar que se tratam tanto de empreendimentos formais e informais e, dentro do ramo de vendas, principalmente da revenda de roupas e cosmético ou de produtos de beleza.

Ramos de Atividade (empreendimentos ou negócios)	Domicílio		Saguão	
	N.A.	% Total	N.A.	% Total
Artesanato	3	2,88	0	–
Cabeleireira	5	4,81	1	5,56
Comércio	30	28,85	9	50,00
Costura	14	13,46	1	5,56
Manicure	3	2,88	2	11,11
Vendedora	35	33,65	5	27,78
Produtos de limpeza	2	1,92	0	–
Frete, granja, informática, lavanderia, reciclagem, serralheria, supervisora da Avon, ambulante	8	7,69	0	–
Manutenção	0	–	1	5,56
Sem informação	4	3,85	0	–
Total Respostas	104	100,00	18	100,00

TABELA 10: Distribuição dos empreendimentos / negócios por ramos de atividade. /

FONTE: NESOL / Instituto Palmas, 2012.

Kraychete (2000; 2008), ao analisar o que chama de economia dos setores populares, considera que as iniciativas que dela fazem parte têm como principal função a geração de recursos para a manutenção da vida e que não segue uma racionalidade econômica, mas são regidas, principalmente, pelo princípio da inclusão de seus membros. Dessa forma, é possível distingui-las da produção capitalista, como afirma o autor (KRAYCHETE, 2008): “a eficiência dessa economia dos setores populares não pode ser aferida pela capacidade de seus integrantes transformarem-se em pequenos empresários, mas por sua capacidade de assegurar postos de trabalho e gerar alguma renda para um grande número de pessoas”.

Assim, o banco comunitário pode ser entendido como um agente articulador de ações que contribua para a construção da ambiência para que esses empreendimentos possam se desenvolver, além de propor e atuar localmente nesse sentido. A precariedade e a informalidade são características estruturantes dessa economia local e, para que possam ser vencidas, dependem de um conjunto de ações que articulem as ações locais a outros aportes econômicos que não estejam presentes em seu interior (KRAYCHETE, 2012).

A informalidade está presente em 83 dos empreendimentos dentre os clientes de crédito e em um total de 104 empreendimentos ou negócios. No caso dos clientes de correspondente bancário, de um total de 18 empreendimentos, apenas 1 é formalizado. Apesar das fragilidades dos empreendimentos e da ação circunscrita do banco comunitário, o crédito aparece como uma variável que pode contribuir para a inversão dessa situação, já que 39% indicam que o crédito contribuiu para a formalização.

O tempo de existência dos empreendimentos mostra uma situação paradoxal, já que o período de 1 a 3 anos é o tempo de existência da maioria dos empreendimentos dos clientes de crédito (42,32%) e, entre os clientes de correspondente bancário, representa 27,78% dos empreendimentos. Se, por um lado, esse período demonstra que essas atividades são permanentes e não se caracterizam como “bicos”, por outro, pode indicar a fragilidade dessas atividades e o seu fechamento num período de tempo curto.

Quando analisamos o fomento a novas iniciativas nesse setor, 29% dos clientes de crédito indicaram terem iniciado o empreendimento por conta do crédito.

O baixo rendimento é também uma característica importante desses empreendimentos. Se analisarmos os rendimentos obtidos com os empreendimentos, veremos que 34% retiram até R\$ 200,00, sendo que, desses, 11,5% retiram até

R\$99,00. Já os rendimentos declarados pelos clientes de correspondente bancário apontam que 38,89% retiram entre R\$ 100,00 e R\$ 200,00. São valores que, claramente, fazem parte da composição do orçamento familiar e não são fonte exclusiva de rendimentos. Dessa forma, ao analisar o aumento ou não de rendimentos do empreendimento, esse passa também pela percepção de aumento da renda geral da família e do quanto o empreendimento consegue fazer frente às despesas cotidianas.

Apesar do baixo rendimento apresentado, os dados apontam para uma melhora nos rendimentos dos empreendimentos. Do total de entrevistados, 62,75% dos clientes de crédito e 55,55% dos clientes de correspondente bancário indicaram terem tido aumento de receita no último ano, sendo que, entre os clientes de crédito, 78% indicam o crédito concedido como um dos fatores que motivaram esse aumento. Como a renda familiar e o rendimento do negócio, em geral, são inseparáveis, perguntou-se também sobre o aumento da renda e 71% dos clientes de crédito e 72% dos clientes do saguão indicam que tiveram aumento de renda neste último ano.

Esses dados não nos permitem afirmar que há uma relação de causa e efeito, entretanto, na percepção dos moradores, é percebida uma melhoria nas condições econômicas tanto do empreendimento como de vida.

É interessante observar que 99% dos entrevistados de crédito indicam que o Banco Palmas contribuiu para melhorar suas condições de vida, sendo que 45,9% indicam que houve melhoria pelo acesso a serviços financeiros e bancários, 27,44% indicam ter havido melhoria pela ampliação de oportunidades de trabalho, empreendimentos e negócios. Além desses, destacamos o aumento na educação e estudos (7,52% dos entrevistados indicam essa mudança), a ampliação na segurança financeira (2,63%), na saúde (2,63%), no desenvolvimento da comunidade em geral (2,26%) e melhorias nas moradias (3,38%). Já no caso dos clientes de correspondente bancário, 93% acreditam que o Banco Palmas melhorou sua qualidade de vida, especialmente no acesso a serviços financeiros e bancários (96,8%), seguidos de oportunidades de trabalho (5,35%) e educação e estudo (7,4%).

Há uma diferença significativa entre os clientes de crédito e os do correspondente bancário com relação a importância dada à oportunidade de trabalho. Para os clientes do correspondente, a oportunidade de trabalho não aparece entre as dimensões com maior efeito, já que a melhoria de vida é sentida a partir de mudanças concretas no dia a dia e a partir de

um efeito direto no cotidiano. Nesse sentido, para os tomadores de crédito, as oportunidades de trabalho podem ter relação direta com a melhora no empreendimento já existente ou o início de uma atividade econômica a partir do crédito, por isso aparecem com a segunda maior incidência de resposta para esse grupo.

Já quando perguntados sobre os efeitos das ações do Banco Palmas para a melhoria da comunidade, 91,5% dos entrevistados domiciliares apontam que melhorou, sendo que essa melhora se deu, principalmente, no acesso a serviços financeiros e bancários (45%) e nas oportunidades de trabalho (29%), seguidos de estudos e educação (18%). Nos entrevistados no saguão, 99% indicaram algum tipo de melhora, sendo também a relação entre serviços financeiros e bancários (46,5%) e as oportunidades de trabalho (36%), as principais melhorias apontadas, seguidas de oportunidades de estudo e educação (18%) e atividades comunitárias (17%).

Aqui, diferentemente da melhoria da vida, para os clientes de correspondente, a ação do Banco Palmas tem efeitos em outras dimensões, reafirmando o reconhecimento da ação do Banco Palmas para além da oferta de serviços financeiros e bancários, ou seja, na produção do desenvolvimento do território como um todo.

Postos de trabalho

Os empreendimentos pesquisados correspondem a um total de 288 postos de trabalho nas entrevistas domiciliares, sendo que, nesses, encontramos 18 jovens empregados (6,25% do total de postos de trabalho). No último ano, esses empreendimentos foram responsáveis por 83 novos postos de trabalho, representando cerca de 29% do total de postos de trabalhos da população jovem. É oportuno também reconhecer que 139 postos foram mantidos desde o início dos empreendimentos, representando aproximadamente 48% do total e 127 são postos de trabalho mantidos há mais de 1 ano. Os 18 empreendimentos identificados nas entrevistas de correspondente bancário somam um total de 23 postos de trabalhos. Desses, 8 são ocupados há mais de 1 ano e 10 postos estão ocupados desde o início do negócio ou empreendimento. Nenhum deles indicou empregar jovens entre 18 e 24 anos. No último ano, esses empreendimentos não criaram novos postos de trabalho.

Esses dados apontam para a importância dos pequenos empreendimentos locais na manutenção e criação de postos de trabalho, além de indicar o desenvolvimento econômico do território.

Outros dados que apontam para a fragilidade ou fortalecimento desses empreendimentos e a importância para a dinâmica econômica local é o nível de investimento. Do total, 42,3% dos clientes de crédito indicaram ter realizado investimentos nos empreendimentos no último ano. Desses, 84% investiram em materiais, 22,7% investiram em equipamentos e 16% investiram nos espaços, estrutura e infraestrutura dos empreendimentos ou negócios. Já entre os 55,55% dos clientes de correspondente bancário que indicam ter realizado investimentos, eles os fizeram principalmente na aquisição de equipamentos (22,22%), em reforma (22,22%), em melhorias na moradia/ empreendimento (5,56%) e em propaganda (5,56%).

Consumo no bairro

A moeda social tem a função de contribuir para dinamizar a economia local tentando dar maior liquidez a um território com escassez de moeda. Ao injetar uma determinada quantia em moedas sociais, aumenta-se a possibilidade de realização de trocas de bens e produtos neste território. Entretanto, a moeda social também funciona como um importante instrumento de mobilização e sensibilização, de modo que não só seu uso literal pode promover o aumento de consumo no bairro, mas o simbolismo embutido nela que articulado a campanhas educativas pode mudar os hábitos da comunidade e aumentar o potencial de consumo que se realiza localmente. Nessa perspectiva, com as mudanças de hábito de consumo da comunidade ao longo do tempo, o uso da moeda social pode ser minimizado pela população sem refletir em diminuição no consumo local. Essa é uma das explicações possíveis para os dados apresentados nesta pesquisa. No Conjunto Palmeira, menos de 20% dos entrevistados indicou usar a moeda social, embora 98% dos entrevistados do crédito indiquem realizar suas compras no bairro, sendo que, desses, 99% compram alimentos, 93% compram material de higiene pessoal e beleza, 61% compram roupas, 95% compram material de limpeza e 82% compram medicamentos. No caso dos correspondentes bancários, 95% indicam comprar no bairro especialmente alimentos (95% do total da amostra) e material de limpeza (90,2%), seguido de material de higiene pessoal e beleza (89%), roupas (55%) e medicamentos (57%). Se compararmos esses números com os dados dos mapeamentos de consumo e produção realizados pelo Banco Palmas em 1997, 2002, 2008 e 2009 (FRANÇA FILHO, 2012), perceberemos que, em relação a 1997, houve um aumento significativo do consumo local, já que, na época, apenas 20% da população indicava consumir no bairro. Já quando analisamos os dados de 2008 e 2009, que indicam 90% de consumo local, percebemos que houve uma

estabilização desse consumo nos últimos anos que é confirmada pelos dados atuais, pelos quais 98% indicam realizar compras no bairro.

Ainda com relação ao consumo local, 33% dos empreendimentos clientes de crédito indicaram comprar matéria-prima no próprio bairro e 22,22%, dos clientes de correspondente bancário que possuem um negócio. As compras locais nas diversas etapas da cadeia produtiva fortalecem as relações econômicas entre os moradores da comunidade e contribuem para o estabelecimento de redes econômicas locais. Disso resulta um desenvolvimento econômico local fortalecido, o que amplia a sua sustentabilidade a longo prazo.

A participação: as ações comunitárias e os serviços financeiros e bancários

Diferença importante entre o banco comunitário e outras instituições de microfinanças é seu olhar para o território do qual faz parte, compreendendo que as condições para a superação da pobreza são de caráter estrutural e que dependem de ações integradas que promovam o desenvolvimento da comunidade como um todo. As ferramentas financeiras se articulam às estratégias de comercialização como feiras e a loja solidária, e a realização de formações ampliando localmente as capacidades do território para promover trabalho e renda. Desenvolver aqui envolve, portanto, a melhoria das condições de vida, o acesso ao trabalho, a bens e serviços como também mudanças na qualidade das relações sociais, que é fortalecida com espaços de participação e encontro, como as reuniões e eventos comunitários. No banco comunitário, a forma de oferta dos serviços financeiros e bancários reforça outro modo de fazer economia e a construção de laços de confiança. Objetiva, portanto, fortalecer práticas coletivas e afirmar dinâmicas econômicas visando à garantia da produção, em sentido amplo, da vida. Mais importante do que cada uma das ações é a articulação entre elas e a dinâmica local tanto econômica quanto social.

Nesse sentido, quando olhamos para as ações do Banco Palmas temos que levar em conta tanto os serviços financeiros e bancários ofertados como as ações de caráter mais formativo, social e comunitário. Assim, para a análise dos dados sobre uso e conhecimentos das ações do Banco Palmas, houve uma divisão entre ações sociais (atividades de formação/capacitação, reuniões e palestras, feiras, moeda social, visitas domiciliares) e serviços financeiros e bancários (crédito, serviços do correspondente bancário, abertura de conta, microsseguro).

Quando perguntados sobre o conhecimento dos serviços e ações do Banco Palmas, seja serviços financeiros e bancários seja ações comunitárias, 57,21% do total de clientes de crédito indicam conhecer as ações sociais promovidas

pelo Banco Palmas, sendo que 47,76% indicam conhecer as capacitações e formações ofertadas, 19,9% conhecem a moeda palmas e 12,44% conhecem o projeto ELAS. Dos entrevistados no saguão, 52% indicam conhecer as ações sociais, sendo que 39,44% conhecem as capacitações, 26,47% conhecem a moeda palmas, 20,59% conhecem as feiras solidárias, 12,75% conhecem as palestras e 5% conhecem as atividades culturais e a loja solidária.

Ao serem perguntados sobre os serviços do Banco Palmas que utilizam, os serviços financeiros representaram mais de 70% para as duas amostras. Já com relação as ações sociais, 31% dos clientes de crédito indicam participar, sendo que 9,45% participam das capacitações, 6,97% participam das feiras solidárias e 7,96% indicam serem atendidas pelo projeto ELAS.

Nos dois grupos de amostra, fica claro o maior uso de serviços financeiros e bancários, entretanto, as ações sociais do Banco Palmas também são conhecidas pelo público atendido. Vê-se que, apesar de utilizarem primordialmente os serviços financeiros e bancários, há o reconhecimento de sua natureza social. Além disso, essa articulação e a importância das atividades comunitárias ou sociais oferecidas pelo banco comunitário podem assumir um valor simbólico que qualifica a ação do banco mesmo para aqueles que delas não participam.

Os dados sobre a questão na qual os entrevistados eram solicitados a confirmar ou não algumas afirmações sobre sua percepção sobre o Banco Palmas, reforçam essa valoração social. Para 91% dos clientes de correspondente e 92% dos clientes de crédito, o Banco Palmas é local de fonte de novas informações e de aprendizados, 88% do total de cliente de correspondente e 86% dos clientes de crédito concordam que é um local para discutir questões da comunidade e para 98% de ambas amostras é um local que ajuda as pessoas.

O reconhecimento das ações sociais realizadas pelo Banco Palmas já aponta para uma representação que articula a dimensão econômica e financeira com a social. Essa representação é a base da legitimidade social da instituição na comunidade.

A forma e as condições da oferta dos serviços financeiros parecem, também, ser elementos importantes que fazem parte dessa construção. Para os clientes de crédito, quando perguntados sobre o diferencial do Banco Palmas em relação aos bancos comerciais, a partir de respostas espontâneas, o bom atendimento aparece em primeiro lugar nas respostas. Entretanto, cerca de 23% qualificam esse acesso com um caráter inclusivo. As respostas dadas reafirmam a representação do caráter político e social na luta pela diminuição da desigualdade que tem o Banco Palmas para a comunidade: “que é pra gente da comunidade”,

“banco aberto para a comunidade e comunidade carente”, “oportunidades que dão para as pessoas”, “ajuda pessoas que tem menos condição”, “não é de gente rica”, “ajuda individual e coletiva”, “faz empréstimo fácil para baixa renda”, “analisa o problema do povo”, “oportunidade”, “se preocupa com as pessoas do bairro”. Já para os clientes apenas do correspondente bancário, são as ações de desenvolvimento comunitário que mais fortemente diferenciam o Banco Palmas de outros bancos comerciais caracterizando o seu sentido social sendo a principal resposta dada, como 29,4% do total de entrevistados.

No banco comunitário, o reconhecimento e a legitimidade social assumem grande importância, pois a base da confiança da concessão do crédito se dá no âmbito da legitimidade social do banco comunitário e não na garantia coletiva do crédito propriamente dito como os grupos solidários. Quando o banco comunitário retoma a dimensão da confiança que está implícita na definição de crédito, com critérios de concessão sem exigência de garantias reais e utilizando as redes de relações de proximidade e vizinhança, recoloca o ato econômico imerso nas relações sociais em contraposição a uma visão dicotômica entre economia e mundo social. A oferta de serviços financeiros e bancários pode ser pensada, então, não apenas na sua função econômica, mas como parte de um processo de interação entre os agentes envolvidos (Abramovay, 2004; França Filho, 2003).

A participação nas atividades comunitárias

Aqui, trata-se de analisar as diversas ações que fortalecem o sentimento de pertencimento e identidade que tecem a trama da participação. Essas dimensões são difíceis de serem analisadas, pois fazem parte do campo dos fenômenos psicossociais e intersubjetivos, mas que são vividos individualmente. Assim, essas questões foram abordadas de diferentes formas ao longo do questionário. A segurança financeira, questão já abordada, apontou a representação social do Banco Palmas e seus efeitos para a diminuição da experiência de imprevisibilidade. O conhecimento das ações sociais e as principais características apontadas como diferenciais do banco comunitário em relação aos bancos comerciais também nos apontam indícios das representações do Banco Palmas para os seus moradores e a base da sua legitimidade social.

Além do reconhecimento da natureza social e comunitária, buscou-se olhar para a participação direta em atividades comunitárias. Ao serem perguntados sobre a participação nessas atividades, observamos que 52% dos clientes de correspondente e 22% dos clientes de crédito indicam participar de atividades comunitárias sendo que a atividade mais citada é a participação na igreja com

37,2% e 8,5% respectivamente. Quando perguntados sobre a participação em atividades promovidas pelo Banco Palmas, cerca de 45% dos clientes nas duas amostras indicam participar, sendo que 6% e 19% participam sempre, 23% indicam participar às vezes nas duas amostras e 16% raramente. Quando perguntados sobre as feiras solidárias, 24% dos clientes de crédito e 41% dos clientes de correspondente bancário indicam participar. Vemos, assim, que o Banco Palmas diversifica os espaços de convivência e de participação dos moradores. Analisando, ainda, a importância do Banco Palmas tanto para o fomento dos espaços de convivência coletiva quanto do estímulo a essa participação, 59% dos clientes de crédito e 61% dos clientes de correspondente bancário indicam que o envolvimento com o Banco Palmas ampliou sua participação e envolvimento com a comunidade. Quando perguntados sobre o Banco Palmas ser espaço no qual poderiam participar, 87% e 94% responderam positivamente e, para 84% e 79% dos entrevistados, é um lugar com o qual se identificam.

Outro elemento nesse processo de construção da representação social do Banco Palmas e sua relação com a identidade da comunidade e dos moradores é a imagem que o Banco Palmas passa para fora da comunidade. A pesquisa sobre os 10 anos e o impacto de imagem do Banco Palmas (SILVA JR., 2008) já mostrava o reconhecimento da imagem do banco comunitário. Em nossa pesquisa, as ações do Banco Palmas e sua presença no território melhorou a imagem da comunidade para 96% dos clientes de crédito e 94% dos clientes de correspondente, sendo que muitos indicaram o fato dele ter aparecido em reportagens e programas de televisão, ressaltando que nesses casos há uma contraposição à imagem de pobreza e de ocorrência de violência comumente apresentadas para esses bairros, mostrando as potencialidades e qualidades que existem no bairro.

Formação: novos conhecimentos e espaços de convivência

A dimensão educativa é parte da estratégia dos bancos comunitários. Além da formação que se dá no dia a dia do uso dos serviços financeiros e bancários, há também os cursos de qualificação profissional, em geral, voltado para o público feminino. Esses espaços contribuem tanto para ampliar os conhecimentos das participantes quanto promove um espaço de vivência coletiva e de participação.

Do total de entrevistados domiciliares, 16% ou 32 entrevistados participaram de cursos e capacitações ofertadas e promovidas pelo Banco Palmas, sendo a maior participação nos cursos de costura e culinária, com 100% de participação feminina. Dessas 87,5% (28) indicam que a participação nessas capacitações e cursos ampliou o conhecimento sobre o Banco Palmas, porém quando questionadas

se esse contato modificou o uso de outros serviços do Banco Palmas, cerca de 28% indicam que as capacitações permitiram uso de outros serviços financeiros e bancários, principalmente pagamento de contas (12,5%), abertura de contas (9,4%), outros produtos de crédito (18,8%) e microsseguros (9,4%).

Em relação aos aspectos da vida que se modificaram pela participação no curso, 82,8% indicaram que o curso melhorou algum aspecto de suas vidas, sendo principalmente ampliação de conhecimento (53%), oportunidades de emprego (34%), oportunidades e visão de negócios (25%), autonomia (22%), renda (19%), organização do orçamento (16%), relações familiares (16%), relação comunitária (16%), autoestima (16%), lazer (12,5%), saúde (12,5%) e planejamento familiar (12,5%).

Como esses dados, vemos que os cursos têm importância como espaços de aprendizado e de convivência. Num grupo focal, com mulheres participantes dos cursos oferecidos dentro do projeto ELAS, uma das mulheres ao ser perguntada sobre as melhorias que o curso produziu na sua vida responde: “nós surgimos no mapa”. Esse parece ser um indício importante de que os cursos promovem uma vivência coletiva e permitem uma experiência diferenciada no espaço público.

Outro ponto interessante é analisar este espaço também em um processo de inclusão financeira e bancária como maior conhecimento de serviços financeiros e bancários e, portanto, um uso mais qualificado e autônomo desses instrumentos.

PRINCIPAIS RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO BANCO PALMAS

O Banco Palmas é um importante agente formal de crédito no atendimento ao público de menor renda, tendo 78% de seus clientes de crédito e 35% de clientes apenas do correspondente bancário beneficiários do Bolsa Família. Na variável renda, 90% dos clientes de crédito possuem renda per capita média menor do que 1 salário mínimo, sendo que, destes, 11% têm renda abaixo de R\$ 70,00 (abaixo da linha da miséria). Já no caso dos clientes de correspondente, 87,3% possuem renda per capita média de até 1 salário mínimo e 6% renda per capita média abaixo da linha da pobreza.

Ao atender essa população que, em geral, não consegue ter ganhos que cubram as despesas mensais para a reprodução simples da vida familiar, o Banco Palmas aparece como uma instituição importante na oferta de serviços financeiros que contribui para a estabilização provisória do consumo. O crédito ofertado, atrelado ao Bolsa Família, produz certa entrada frequente e estável de renda, o que possibilita que a população aumente sua liquidez e capitalize seus recursos.

Esse acesso também tem consequências para o aspecto psicossocial da pobreza, como o sentimento de imprevisibilidade da vida e de insegurança financeira. Do total, 75% dos entrevistados domiciliares indicam conseguir organizar melhor o orçamento e possuem maior sensação de segurança financeira, como apontado por 66% desses entrevistados. No caso do saguão, 41,26% acreditam que a existência do Banco Palmas os faz sentir mais seguros e 62,74% acreditam que o Banco Palmas os auxiliou na organização do orçamento.

Em relação ao uso dos agentes informais de crédito, o Banco Palmas é uma alternativa importante para romper relações financeiras informais que, muitas vezes, representam tensões nas relações pessoais, dado que, 53,57% dos entrevistados de crédito, apontam como 1ª opção o uso do Banco Palmas em relação a outros agentes formais e informais.

Além disso, o Banco Palmas realiza outras ações para dinamizar as economias locais e promover o desenvolvimento da comunidade. Do total de entrevistados, 52% afirmam ter um negócio, sendo 95,2% deles localizados no próprio bairro. São, em sua maioria, informais, atuando principalmente com vendas ou comércio. Dos clientes de crédito que possuem negócio, 29% indicam ter iniciado o negócio por conta do crédito do Banco Palmas, corroborando sua atuação direta no fomento à economia local.

As ações sociais integradas para o desenvolvimento comunitário para além dos serviços financeiros são reconhecidas por 57,21% dos clientes de crédito e por 52% dos clientes do saguão. De modo geral, os efeitos das ações do Banco Palmas em termos de melhoria da comunidade e da própria vida são percebidos pela grande maioria dos clientes. Em relação à comunidade, 91,5% dos clientes de crédito e 99% dos clientes do saguão apontam melhoras, sendo as principais áreas acesso a serviços financeiros e bancários, oportunidades de trabalho e educação / estudos. Quanto à melhoria das condições de vida, 99% dos clientes de crédito e 93% dos clientes do saguão indicam melhora, sendo o acesso aos serviços financeiros e bancários o principal motivo para ambos (45,9% e 96,8% respectivamente). Para os clientes de crédito, as oportunidades de trabalho também é um motivo importante.

5. Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi apresentar os resultados da ação do Banco Palmas a partir dos principais eixos da matriz de indicadores de monitoramento e avaliação proposta para os bancos comunitários. Apesar de não ter sido o foco principal deste trabalho, foi possível também iniciar um processo de avaliação da própria matriz de indicadores construída, tanto do ponto de vista da relevância quanto da possibilidade da mensuração das dimensões propostas.

O Banco Palmas atua de forma integrada em seu território, o que reflete os resultados obtidos a partir da pesquisa realizada. Observando esses resultados à luz dos eixos propostos na matriz e de seus respectivos macroindicadores e indicadores, vemos que a pesquisa contemplou-os em grande medida, trazendo pontos significativos para análise, conforme quadro resumo apresentado.

No eixo do desenvolvimento socioeconômico, foi possível analisar os resultados relacionados à maioria dos macroindicadores. O perfil do atendimento levando em conta os beneficiários dos programas de transferência de renda, a população abaixo da linha da miséria e o atendimento de mulheres foi avaliado diretamente. A forma de concessão e a flexibilidade estão presentes nas respostas dadas sobre os diferenciais do Banco Palmas em relação a outros bancos. Esses dados são de fácil coleta e contribuem sobremaneira para avaliação do perfil do público atendido e de quais são os fatores que contribuem para um efetivo acesso. Com relação aos macroindicadores ligados ao desenvolvimento do território, pudemos avaliar o consumo local tanto dos moradores como entre os empreendimentos locais. Além disso, o aumento de faturamento e de renda e a fixação de postos de trabalho também puderam ser observados, e pelos dados obtidos se mostram dimensões importantes de análise. A segurança financeira e a organização do orçamento também apareceram como importantes dimensões tanto para analisar os efeitos do ponto de vista econômico como social. Como discutido, os efeitos psicossociais do Banco Palmas passam pela construção da representação social do banco e de seu reconhecimento propiciando as bases para o fortalecimento de relações de confiança e comunitárias dos moradores com o Banco Palmas. Para a reflexão do papel do Banco Palmas como um agente fundamental na criação e no fomento de espaços coletivos de convivência e participação, é importante olhar as ações promovidas pelo Banco Palmas e os possíveis efeitos no aumento da experiência comunitária e coletiva dos moradores bem como de sua participação.

Com relação ao eixo do desenvolvimento das capacidades, embora o número de entrevistados que havia realizado cursos e formações não tenha sido alto, pudemos verificar que as ações de formação e de capacitação permitem uma análise do ponto de vista social como um espaço de construção de novas habilidades e desenvolvimento psicossocial. A importância desses espaços para a melhoria dos conhecimentos e do acesso aos serviços financeiros também indica dimensões potentes de análise. Parece-nos, assim, que uma pesquisa específica com esse público pode trazer mais indícios para refletir sobre a importância das formações tanto dos aspectos econômicos e financeiros quanto dos sociais.

A análise pretendida, de um lado, busca o olhar institucional e, de outro, observa os processos a partir da percepção e da experiência dos moradores. Como este trabalho discutiu a pesquisa realizada com os moradores e participantes do Banco Palmas, não houve uma avaliação das dimensões propostas para a análise institucional. Dessa forma, o eixo do desempenho institucional não foi contemplado no presente trabalho.

Com os resultados apresentados, fica clara a importância da realização de pesquisas nos territórios de atuação dos bancos comunitários que apontem os importantes efeitos dessa estratégia, para além dos resultados financeiros e bancários, contribuindo para o fortalecimento dessas iniciativas e, mais do que isso, mostrando os desafios e a necessária articulação entre diversas ações para a promoção de um desenvolvimento enraizado nas dinâmicas locais e em busca de relações mais justas e igualitárias.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. (2003). Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. Disponível em: http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Financas_de_proximidade.pdf. Acessado em: junho/2011.
- ABRAMOVAY, Ricardo. (2004). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume, Fapesp, ADS-CUT, SEBRAE.
- ACCIÓN. (1998). *Desempeño y estándares em el microfinanciamiento: experiência de Acción com el instrumento Camel*. Disponível em: www.accion.org. Acessado em: maio/2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2010). *Relatório de inclusão financeira – n.1*. Brasília: BCB. Disponível em: www.bcb.gov.br/?microfin. Acessado em: 10/10/2011.
- _____. (2011). *Relatório de inclusão financeira – n. 2*. Brasília: BCB. Disponível em: www.bcb.gov.br/?microfin. Acessado em: 10/10/2012.
- BATEMAN, Milford; CHANG, Ha Joon. (2012). Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years. In *World Economic Review*, vol 1, pp. 13-36.
- BID. (2004). *El marco lógico para el diseño de proyectos*. Oficina de apoyo regional de operaciones (ROS).
- BÚRIGO, Fábio Luiz. (2010). *Finanças e Solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil*. Chapecó, SC: Argos.
- CALDAS, Eduardo Lima; KAYANO, Jorge. (2001). *Indicadores para o diálogo*. São Paulo, Instituto Polis.
- CGAP. (2007). *Glossário Bilingue de Termos de Microfinanças*. Disponível em: www.cgap.org Acessado em: maio de 2011.
- _____. (2009). *Measuring results of microfinance institutions minimum indicators that donors and investors should track: A technical guide*. Washington DC. Disponível em: www.cgap.org Acessado em: abril de 2011.
- CASTRO, Olympia de et al. (2010). *Monitoring the impact of an innovative community banking network in Brazil*. 2010. School of International and Public Affairs, Columbia University.
- CACHICATARI, Medali et al. (2012). *Developing a monitoring and evaluation system for Instituto Palmas, a network of Community Development banks in Brazil*. Final Report: Economic and Political development concentration. Prepared for the Workshop in Development Practice, Academic year 2011-2012. School of International and Public Affairs, Columbia University.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean Louis. (2004). *A Economia Solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. (2008). A Via Sustentável-Solidária no Desenvolvimento Local. In *Organizações & Sociedade*, v.15, n.45 (abr/jun), pp. 219-232.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho et. al. (2012). Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas. In *R.Adm*, São Paulo, v.47, n.3, jul./ago/set, pp.500-515.

IPEA. (2011). *Sistema de Indicadores de Percepção Social*. Bancos: exclusão e serviços. Brasília: IPEA.

Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112_sips_bancos.pdf. Acessado em: 12/09/2011.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina; ABRAMOVAY, Ricardo. (2005). A sustentabilidade das microfinanças solidárias. In *R.Adm*, São Paulo, v.40, n.1, jan./fev./mar, pp.19-33.

_____. (2008). Economia Popular Solidária: paisagens e miragens. In: *Caderno do CEAS*, out-dez.

KRAYCHETE, Elsa. (2005) As organizações de cooperação internacional, a redefinição de desenvolvimento e pobreza e as microfinanças. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, vol. 16, número 2(28), pp. 249-268.

KRAYCHETE, Gabriel. (2000). Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia In KRAYCHETE, Gabriel; et. al (org.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, pp. 15-37.

_____. (2008). Economia Popular Solidária: paisagens e miragens. In *Caderno do CEAS*, out-dez. Disponível em: <http://www.capina.org.br/download/pub/gkspmtxt.pdf>. Acessado em: abril/2011.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales; JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. (2007). *Microfinanças: racionalidade econômica e solidariedade social*. São Paulo: Saint Paul Editora.

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. (2005). *O poder do circulante local: a moeda social no Conjunto Palmeira*. Fortaleza: Instituto Banco Palmas.

_____. (2006). *Bancos Comunitários de Desenvolvimento: uma rede sob controle da comunidade*. Fortaleza: Instituto Palmas.

_____. (2008). *Bairros pobres, ricas soluções*: Banco Palmas, ponto a ponto. Fortaleza: Expressão Gráfica.

MICROFINANCE OPPORTUNITIES. (2005). *Can financial education change behaviour? Lessons from Bolivia and Sri Lanka*. Disponível em: www.MicrofinanceOpportunities.org. Acessado em: março/2012.

MORDUCH, Jonathan. (1998). *Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh*. Harvard University and Hoover Institution, Stanford University.

PLANET FINANCE. *O setor de microfinanças brasileiro: análise da base de dados de 25 IMFs Brasileiras*. Planet Finance, Abcred, Oxfam Novib. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/trab_38.pdf. Acessado em: maio/2011.

RIBEIRO, Tauaf Cristina. (2006). *Do microcrédito às microfinanças: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento uma contribuição à análise da experiência brasileira*. São Paulo: FAPESP, EDUC.

RUA, Maria da Graça. *A aplicação prática do marco lógico*. Disponível em: http://www.cnen.gov.br/noticias/documentos/PCT/Matriz_Logica.pdf. Acessado em: junho de 2011.

SARTI, Cintia. (2003). *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 2.ed. São Paulo: Cortez.

SEN, Amartya. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras.

SILVA JR., Jeová Torres. (2008). *Avaliação de impactos e de imagem: Banco Palmas – 10 anos*. Fortaleza: Arte Visual.

SILVA, Roberto Vilela de Moura. (2007). *Disseminação de programas públicos de microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

SINGER, Paul. (2003). *Desenvolvendo confiança e solidariedade: as instituições necessárias*. Versão preliminar para Ciclo de Seminários: Brasil em Desenvolvimento. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/desenvolvimento>. Acessado em: 20/10/2011.

_____. (2004). Desenvolvimento capitalista, desenvolvimento solidário. In *Estudos Avançados USP*, 18 (51), pp. 07-22.

_____. (2007). É possível levar desenvolvimento a comunidades pobres? In MELLO, Sylvia Leser et al. *Economia Solidária e Autogestão: Encontros Internacionais*. São Paulo: NESOL-USP, ITCP-USP, PW.

_____. (2009) Finanças solidárias e moeda social. In *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. FELTRIN, Luiz Edson et. al. (coord.). Brasília: Banco Central do Brasil, pp. 69-78.

TELLES, Vera da Silva. (1990). A Pobreza como condição de vida: família, trabalho e direitos entre as classes trabalhadoras urbanas. In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, nº 2, abr./jun, pp. 37- 45.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO. (2007). *Finanzas para la economia social*. Cartillas de economia social no 1. Buenos Aires: MAES ICO/UNGS.

VIVERET, Patrick. (2006). *Reconsiderar a riqueza*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

“ Com estas poucas palavras, desejo transmitir a todos os moradores do Conjunto Palmeira a prova do meu apreço e admiração pelo trabalho realizado. Conseguiram transformar uma favela de espoliados e expulsos de uma beira-mar destinada à especulação imobiliária em uma verdadeira comunidade que dispõe do seu próprio banco, pratica microcrédito e tem sua moeda local: uma comunidade vibrando com vitalidade econômica e vitalidade espiritual.

O Conjunto Palmeira é um exemplo não somente para o Brasil e para a América Latina, mas para todas as partes do mundo onde existe rejeição dos pobres, nova miséria. Ele demonstra que mulheres e homens de boa vontade, movidos por uma fé humanista, podem fomentar uma criação coletiva permanente.

O exemplo do Conjunto Palmeira prova que existe um caminho para eliminar a pobreza urbana, para formar cidades de um novo tipo, eliminando vícios, poluições físicas e mentais do urbanismo contemporâneo. ”

Edgar Morin

Filósofo e Sociólogo

“ A travers ces quelques mots, je souhaite adresser à l'ensemble des habitants du Conjunto Palmeira, le témoignage de mon estime et de mon admiration pour l'oeuvre accomplie, transformant une favela d'expulsés et déshérités d'un bord de mer promis à la spéculation immobilière, en une véritable cité communautaire, dotée de sa banque propre, pratiquant le micro crédit, usant d'une monnaie proprement locale, animée de vitalité économique et aussi de vitalité spirituelle.

Le Conjunto Palmeiras est un exemple non seulement pour le Brésil, non seulement pour l'Amérique latine, mais partout sur la planète où il y a rejet des pauvres, nouvelle misère. Il montre que des hommes et des femmes de bonne volonté, animés d'une foi humaniste, peuvent susciter une création collective permanente.

L'exemple du Conjunto Palmeiras indique qu'il existe une voie pour éliminer la pauvreté urbaine, pour former des villes d'un type nouveau, éliminant les vices, pollutions physiques et psychiques de l'urbanisme contemporain. ”

Edgar Morin

Philosophe et Sociologue

vol. 1

banco palmas

volume 1

15 anos

Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando

resistindo e inovando

Reflexões sobre a prática com:

Bernard Lietaer & Heloisa Primavera

Eduardo Diniz

Genauto Carvalho de França Filho

Ladislau Dowbor

Marusa Vasconcelos Freire

Paul Singer

FINEP

Pesquisa:

NESOL-USP

Organização:

Instituto Palmas
& NESOL-USP