



LEONARDO PRATES LEAL

**GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS NA  
EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE  
DESENVOLVIMENTO:  
O CASO DE MATARANDIBA**





UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

LEONARDO PRATES LEAL

**GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS NA EXPERIÊNCIA DOS  
BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO:  
O CASO DE MATARANDIBA**

Salvador  
2013

**LEONARDO PRATES LEAL**

**GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS NA EXPERIÊNCIA DOS  
BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO:  
O CASO DE MATARANDIBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho

Salvador  
2013

Escola de Administração - UFBA

- L435 Leal, Leonardo Prates..  
Gestão coletiva dos bens comuns na experiência dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento: o caso de Matarandiba / Leonardo Prates Leal. – 2013.  
178 f.
- Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.
1. Economia solidária. 2. Cooperativas de crédito. 3. Bancos de desenvolvimento. 4. Microfinanças. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

**LEONARDO PRATES LEAL**

**GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS NA EXPERIÊNCIA DOS BANCOS  
COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO:  
O CASO DE MATARANDIBA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 28 de agosto de 2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. **Genauto Carvalho de França Filho** - Orientador   
Doutor em Sociologia - Université Paris Diderot, França  
Professor Associado I da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Profª. Dra. **Rosana de Freitas Boullosa**   
Doutora em Políticas Públicas - Università IUAV di Venezia - Veneza-Itália,  
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. **Paul Israel Singer**   
Doutor em Sociologia - USP  
Secretario Nacional de Economia Solidária

## **AGRADECIMENTOS**

Neste momento, pretendo destacar as pessoas que fizeram parte do trajeto que percorri até chegar ao final desta etapa. Foram muitas idas e vindas; por isso, quero lembrar e agradecer.

Primeiramente, aos meus pais e irmãos, pela confiança e companheirismo desde o começo do curso.

À minha avó e madrinha Aidil, pelo olhar sempre atento.

À minha avó e ao meu avô de Baixa Grande, Edite e Bilôro, pelas histórias contadas naquelas noites de férias na cidadezinha do interior.

Às minhas queridas tias, Niltair, Nanci, Nádia e Neuza.

Aos tios João Borges, Elias, Renato e Carminha.

Aos queridos amigos de infância, Gabriel, Ernani, Marcos, Adson, Emerson e Ronaldo.

Aos amigos da Biblioteca Pública dos Barris, Glauber, Davi, Joilson, Pardal, Bete, Beta e Gabriel.

Aos queridos Professores Celso Favero e Stella Rodrigues, que estiveram na base de minha formação e interesse pela vida acadêmica.

Ao meu amigo e orientador Genauto Carvalho de França Filho, com o qual desfrutei muitos momentos e muitas histórias de construção coletiva.

Aos inesquecíveis companheiros da ITES/UFBA, que estarão sempre em minha memória: Ademário, Felipe, George, Paulo Everton, Débora, Magno, Núbia, Eduardo Vivian, Elenita, Diogo, Ian, Paola, Ives, Ana, Joedson, Joaquim e Juliana, e às professoras Maria Suzana e Ariádne Rigo.

Ao NPGA, por ter possibilitado a conclusão deste trabalho, dando-me todo o apoio, bem como financiando participações em eventos e outras atividades fundamentais para a minha formação acadêmica.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio institucional e bolsa de pesquisa.

Aos meus colegas de mestrado da sala 20, pelos momentos de bobeira e seriedade. Quero aqui ser grato a todos, sintam-se todos contemplados!

Aos companheiros da Rede de ITCPs, Eduardo Vivian, Jeová Torres, Diego, Mauricio Sardá, Raoni, Sueli, Tirso, Alex e tantos outros.

Aos companheiros da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, cujos encontros foram fundamentais para as ideias desta pesquisa.

A todos os amigos que fiz na Ilha de Matarandiba. Este trabalho não teria sentido sem as pessoas de lá.

Aos membros da Associação Comunitária de Matarandiba, pelo aprendizado que me proporcionaram: Zé Mário, Barbinha, Rôse, Roque, Adelaide, Nilda, Gil, Rubenita e Neli.

A Pardal do Jaguaripe e Maria Cândida Bahia pela revisão e dicas de organização do texto.

Á Ariádne Rigo pela atenção e apoio na revisão do texto final.

A la pajarita libertaria del oriente, por todas las charlas sobre el cambio social y la vida.

À Dindí, por todo bem que te quero...

A todos os que compartilharam comigo esta enriquecedora experiência.

*Deve-se escrever da mesma maneira como as lavadeiras lá de Alagoas fazem seu ofício. Elas começam com uma primeira lavada, molham a roupa suja na beira da lagoa ou do riacho, torcem o pano, molham-no novamente, voltam a torcer. Colocam o anil, ensaboam e torcem uma, duas vezes. Depois enxáguam, dão mais uma molhada, agora jogando a água com a mão. Batem o pano na laje ou na pedra limpa, e dão mais uma torcida e mais outra, torcem até não pingar do pano uma só gota. Somente depois de feito tudo isso é que elas dependuram a roupa lavada na corda ou no varal, para secar.*

*Pois quem se mete a escrever devia fazer a mesma coisa. A palavra não foi feita para enfeitar, brilhar como ouro falso; a palavra foi feita para dizer.*

Graciliano Ramos,  
Linhas Tortas (1962)



## RESUMO

A finalidade deste trabalho é explorar um tema ainda muito pouco investigado, qual seja, os sistemas de finanças solidárias auto-organizados com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs). Busca-se demonstrar sob quais condições um BCD é capaz de promover o acesso a serviços financeiros e bancários para uma população que vive em condições de pobreza. Trata-se de uma prática que tem por finalidade o suporte às economias de territórios empobrecidos, na tentativa de apoiar iniciativas individuais e coletivas, além do consumo local. Tal prática utiliza-se de uma série de instrumentos financeiros e não-financeiros para gerar renda no território, entre eles, microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio à comercialização, além de outros serviços financeiros e bancários como microsseguros. Para o alcance desse objetivo, buscou-se realizar um levantamento da literatura existente acerca do tema, procedendo um exercício teórico com base no paradigma paraeconômico de Ramos (1989) e na gestão coletiva dos bens comuns de Ostrom (2000). Em seguida, realizou-se um estudo exploratório do caso do BCD Ilhamar, situado na comunidade de Matarandiba, em Vera Cruz/BA. O intuito não é apresentar resultados conclusivos, porém, ampliar o entendimento sobre o tema e apontar suas possibilidades e desafios. Os resultados encontrados sugerem que o BCD Ilhamar contribui para a superação do acesso precário a serviços financeiros e bancários, bem como evidenciam que comunidades vivendo nessas condições podem se auto-organizar e criar iniciativas de cooperação, atuando por longos períodos, realizando a gestão dos recursos e solucionando problemas de acesso aos serviços financeiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Finanças solidárias. Bancos comunitários de desenvolvimento. Exclusão financeira. Paraeconomia. Gestão coletiva dos bens comuns.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to explore a subject that is still little investigated, there is, systems of solidarity finance self-organized on the basis of the Community Development Banks (CDBs). It seeks to demonstrate under what conditions one CDB is able to promote access to banking and financial services to a population that lives in poverty conditions. It is a practice that aims to support the economies of impoverished territories in an attempt to support individual and collective initiatives, besides local consumption. This practice makes use a number of financial and non-financial tools to generate income in the territories, among them: in solidarity microcredit, local social currency, financial education, bank correspondence, marketing support, as well as other banking and financial services as microinsurance. To achieve this goal, we sought to conduct a survey of existing literature on the subject, doing a theoretical exercise based on the para-economic paradigm of Ramos (1989) and the collective management of the commons Ostrom (2000). Then performed an exploratory case study of the BCD Ilhamar, situated in the Matarandiba, community in Vera Cruz / BA. The intent is not to provide conclusive results, however, broaden the understanding of the topic and point out their possibilities and challenges. The results suggest that the BCD Ilhamar helps overcome the poor access to financial services and banking, as well as evidence that communities living in these conditions can self-organize and create cooperative initiatives, operating over long periods, performing resource management and solving problems of access to financial services.

**KEYWORDS:** Solidarity finance. Community development banks. Financial exclusion. Para-economy. Collective management of common goods.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01:	Distribuição nacional de municípios por nível de acesso	45
Gráfico 02:	Número de contratos de crédito de PF por população adulta na região (dez/2010)	46
Gráfico 03:	Clientes com contas de poupança	47
Gráfico 04:	Posse de itens financeiros – conta-corrente	48
Gráfico 05:	Divisão das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida	51
Gráfico 06:	Índice de Inclusão Financeira – média das regiões e do país	53

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01:	Índice de Gini	27
Tabela 02:	Beneficiários de programas de transferência de renda	28
Tabela 03:	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	29
Tabela 04:	Distribuição da população total e população em extrema pobreza, segundo 30 Grandes Regiões e situação do domicílio	
Tabela 05:	Quadro comparativo – distribuição regional de pontos de atendimento, 38 população adulta, área territorial e PIB, em dezembro/2010	
Tabela 06:	Número de canais de distribuição e equipamentos eletrônicos por unidade 43 da Federação, em 30/06/2010	
Tabela 07:	Contratos do Pronaf por região geográfica	49
Tabela 08:	Linhas de crédito do BCD Ilhamar	134
Tabela 09:	Análise financeira do BCD Ilhamar 2008 – 2012	134

## **LISTA DE QUADRO**

Quadro 01:	Sumário dos diferentes tipos de exclusão financeira	57
------------	---	----

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01:	O paradigma paraeconômico em Guerreiro Ramos	67
Figura 02:	A dimensão tamanho no paradigma paraeconômico	69
Figura 03:	A dimensão espaço no paradigma paraeconômico	70
Figura 04:	A dimensão cognição no paradigma paraeconômico	71
Figura 05:	A dimensão tempo no paradigma paraeconômico	71
Figura 06:	O campo da economia solidária no Brasil	84
Figura 07:	Mapa da Ilha de Matarandiba na Ilha de Itaparica	123
Figura 08:	Logomarca do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar	132
Figura 09:	Família das Moedas sociais Concha (C\$)	135

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
1.1	CAMINHOS METODOLÓGICOS	19
1.2	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	22
<b>2</b>	<b>APROXIMAÇÕES: DAS CONDIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE À EXCLUSÃO FINANCEIRA</b>	<b>24</b>
2.1	UM ENTENDIMENTO SOBRE A POBREZA	24
2.2	CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA MENSURAÇÃO DA POBREZA	27
2.3	ECONOMICISMO E POBREZA	31
2.4	EXCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL	34
2.5	O SISTEMA FINANCEIRO DO BRASIL	39
2.6	A DIMENSÃO DA EXCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL	41
2.7	DEFININDO EXCLUSÃO FINANCEIRA	52
<b>3</b>	<b>SOBRE OS CONCEITOS QUE ESTRUTURAM UMA ANÁLISE DE ACESSO AOS RECURSOS FINANCEIROS</b>	<b>59</b>
3.1	KARL POLANYI E A ECONOMIA PLURAL	60
3.2	GERREIRO RAMOS E A PARAECONOMIA	66
3.2.1	O CONCEITO DE PARAECONOMIA	66
3.2.1.1	A DELIMITAÇÃO DOS SISTEMAS SOCIAIS	66
3.2.1.2	REQUISITOS ADEQUADOS PARA UM DESENHO DELIMITATIVO DE SISTEMAS SOCIAIS	68
3.2.1.3	PARAECONOMIA COMO PARADIGMA E MODELO MULTICÊNTRICO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS	72
3.3	ELINOR OSTROM E A GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS	74
3.3.1	UM MARCO PARA ANÁLISE DA GESTÃO COLETIVA DE BENS COMUNS	76

3.3.2	PROBLEMAS DE PROVISÃO, COMPROMISSO CRÍVEL E MONITORAMENTO MÚTUO	77
<b>4</b>	<b>FINANÇAS SOLIDÁRIAS: ENTRE A COMPLEMENTARIEDADE E A CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS</b>	<b>81</b>
4.1	ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	82
4.2	FINANÇAS SOLIDÁRIAS: DEFINIÇÕES, ESTRATÉGIAS E ALTERNATIVAS	85
4.3	AS ALTERNATIVAS DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS	90
4.3.1	AS FINANÇAS COOPERATIVAS	91
4.3.2	MICROFINANÇAS E MICROCRÉDITO	93
4.3.3	FINANÇAS ÉTICAS	97
4.3.4	FUNDOS SOLIDÁRIOS	98
<b>5</b>	<b>BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: CONCEITO, CONTEXTO E CARACTERÍSTICAS</b>	<b>101</b>
5.1	DEFINIÇÕES E SINGULARIDADE DOS BCDs: UM DEBATE INICIAL	101
5.2	DO BANCO PALMAS À REDE BRASILEIRA DE BCDs: TRAJETÓRIA DAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL	104
5.2.1	A REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS	106
5.3	UM ENTENDIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO E OS TIPOS DE AÇÕES DOS BCDs	110
5.3.1	SERVIÇOS FINANCEIROS SOLIDÁRIOS	112
5.3.1.1	MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO	112
5.3.1.2	MOEDA SOCIAL NOS BCDS	113
5.3.1.3	SERVIÇOS DE CORRESPONDENTE BANCÁRIO	115
5.3.2	MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO LOCAL COMO UM SERVIÇO	115
5.3.2.1	CURSOS DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO	115
5.3.2.2	ACOMPANHAMENTO DE EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS	116

5.3.2.3	MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE	116
5.3.2.4	MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE FÓRUMS LOCAIS	117
5.3.2.5	APOIO A REDES LOCAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	118
5.4	UM ENTENDIMENTO SOBRE A DINÂMICA DE GESTÃO DOS BCDs	118
5.5	DA HIBRIDAÇÃO DE RECURSOS À UTILIDADE SOCIAL: UM ENTENDIMENTO SOBRE SUSTENTABILIDADE NOS BCDs	120
<b>6</b>	<b>O BANCO COMUNITÁRIO DE MATARANDIBA: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO</b>	<b>123</b>
6.1	OS CONTORNOS DA COMUNIDADE DE MATARANDIBA – VERA CRUZ/BA	123
6.2	ASSOCIATIVISMO EM MATARANDIBA	126
6.3	PROJETO ECOSMAR: A REDE DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE MATARANDIBA	127
6.4	O BANCO COMUNITÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ILHAMAR	131
6.5	AÇÕES, RESULTADOS E METODOLOGIA DO BCD ILHAMAR	132
6.5.1	O MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO NO BCD ILHAMAR	133
6.5.2	A MOEDA SOCIAL “CONCHA”	135
6.6	GESTÃO E FUNCIONAMENTO DO BCD ILHAMAR	138
<b>7</b>	<b>GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS: APORTES NECESSÁRIOS PARA UM DEBATE ACERCA DOS BCDs, A PARTIR DO CASO DE MATARANDIBA</b>	<b>142</b>
7.1	ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO BCD ILHAMAR	142
7.2	GOVERNANÇA NO BCD ILHAMAR	149
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>156</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>159</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>168</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho se situa no campo da Economia Solidária, em modo geral, e no campo das Finanças Solidárias, em particular. Apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que investigou sob quais condições uma experiência de Finanças Solidárias é capaz de promover o acesso a serviços financeiros e bancários para uma população que vive em condições de pobreza.

Entende-se por Finanças Solidárias aquelas iniciativas que contribuem para gerar estruturas socioeconômicas que podem viabilizar formas de democratização do acesso aos recursos financeiros da sociedade, no intuito de constituir alternativas contra a exclusão financeira.

Essas iniciativas funcionam como instrumentos que têm por finalidade contribuir com a sobrevivência de experiências que estão no campo da economia solidária e que têm caráter coletivo, envolvendo pessoas não absorvidas pelo mercado de trabalho formal ou que buscam desenvolver iniciativas autônomas de organização econômica. De outro modo, as finanças solidárias buscam, também, apoiar o enorme contingente de pessoas que estão na economia popular, ou seja, em variadas atividades informais realizadas de forma individual ou familiar.

A economia solidária desenvolve formas de gestão coletiva e de participação que apontam para o enfrentamento de problemas públicos em pequenas dimensões (comunitárias ou territoriais), visando superar as condições de precariedade e de acesso desigual aos recursos, e subordinando a finalidade estritamente econômica (renda) à social (cidadania), sem com isso deixar de buscar atender as necessidades materiais dos envolvidos (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

Para Coelho (2003), as finanças solidárias constituem diferentes formas de democratização do sistema financeiro, em que se procura adequar produtos e serviços financeiros às necessidades básicas da população e ao fortalecimento do trabalho social, priorizando os excluídos do sistema bancário tradicional.

As informações levantadas no presente trabalho parecem revelar como as condições de pobreza e de acesso desigual aos recursos financeiros da sociedade têm submetido largas parcelas da população à exclusão financeira; dito de outro modo, desnudam uma forma de cidadania negada que pode impedir pessoas de realizarem uma contribuição econômica à sociedade.

Como resultado dessa forma de exclusão, tem-se uma população sem acesso a condições de reprodução digna da vida e do trabalho. A título de ilustração, os dados pesquisados são arrefecedores e revelam que, segundo pesquisa do IPEA/SIPS (2011), 39,5% da população brasileira não possuem conta bancária. Na região Norte, a exclusão é maior, já que 50% de seus moradores não têm vínculo algum com uma agência bancária. Na região Nordeste, o quadro é um pouco pior, 52,6%. Na região Sul, que é a menos excluída, esse percentual é de 30%. O quadro se agrava quando nem mesmo a oferta de crédito é vista como a principal função do sistema financeiro. Para 62,1% dos entrevistados, as principais ações do atendimento bancário são a movimentação e o depósito de dinheiro.

Como resposta a essas condições de exclusão financeira, aparecem algumas alternativas que tentam democratizar o acesso aos recursos financeiros da sociedade, especialmente, para unidades econômicas de pequena escala, utilizando-se de uma multiplicidade de arranjos institucionais baseados em relações de proximidade. Entre elas, iniciativas de bancos éticos, finanças cooperativas, fundos rotativos solidários e bancos comunitários de desenvolvimento. Essas práticas utilizam diversas formas de serviços para atender às necessidades do público usuário, como seguros, linhas de microcrédito, correspondência bancária, além de outros serviços não financeiros de apoio.

Entre essas experiências de finanças solidárias, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) apresentam-se como uma prática que tem por finalidade o suporte às economias de territórios empobrecidos, na tentativa de apoiar iniciativas individuais e coletivas, além do consumo local. Esses BCDs estruturam-se a partir de dinâmicas associativas locais, utilizando-se de uma série de instrumentos financeiros e não-financeiros para gerar renda nesses territórios. Os principais instrumentos são: microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio à comercialização, além de outros serviços financeiros e bancários como microsseguros.

Desde a primeira experiência – o Banco Palmas, na periferia de Fortaleza, no estado do Ceará –, contam-se mais de 100 (cem) iniciativas fazendo parte da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, presentes nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste do Brasil.

No presente trabalho, o entendimento das ações dos BCDs é desenvolvido tomando como referência o caso do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar. O intuito é refletir sobre essa experiência, iniciada em agosto de 2007, na comunidade de Matarandiba, no município de Vera Cruz, na Bahia.

Para tal entendimento, levantam-se duas concepções fundamentais para essa análise.

Primeiro, o paradigma paraeconômico formulado por Guerreiro Ramos (1989), que propõe um modelo multidimensional para análise e formulação dos sistemas sociais, em que os meios para acesso aos recursos não se centram apenas no mercado. As categorias elaboradas por esse autor sustentam uma análise de organizações que permite vislumbrar variadas formas para gestão e alocação de recursos na sociedade. Assim, Guerreiro Ramos (1989) examina cinco dimensões principais de tais sistemas: tecnologia, tamanho, espaço, cognição e tempo. Essas categorias de análise são aplicadas ao entendimento do caso do BCD Ilhamar.

O segundo argumento baseia-se nas contribuições de Ostrom (2000) em torno da noção de gestão coletiva dos bens comuns. A autora ressalta a construção de modelos alternativos de governança para promover o acesso a bens e serviços, bem como mobiliza cinco categorias: definição dos usuários, tipo de recurso, regras de uso, monitoramento e penalidades. Essas categorias, também, serão utilizadas na presente análise, com o intuito de compreender o desenho institucional do BCD Ilhamar, pois se relacionam com os aspectos que conferem singularidades a um tipo de organização que realiza a oferta de serviços financeiros e bancários. Tais características dizem respeito à auto-organização, ao desenho institucional, *locus* de atuação, participação dos usuários e à articulação institucional.

O BCD Ilhamar tem sede em Matarandiba, uma comunidade tradicional com menos de 1000 (mil) habitantes, cuja população vive, principalmente, da renda gerada pela atividade da pesca artesanal e do extrativismo das suas áreas de manguezais, localizada na contracosta da Ilha de Itaparica, município de Vera Cruz/BA, Região Metropolitana de Salvador. Matarandiba, como tantas outras comunidades, acumula um conjunto de déficits no plano educacional, econômico, ambiental, político e social que a configura como um desses territórios claramente marcados pela presença de índices significativos de pobreza.

O BCD Ilhamar, um empreendimento da Rede Matarandiba de Economia Solidária e Cultura, surgiu a partir de um processo de mobilização dos moradores dessa vila, por meio de ações reivindicatórias junto à prefeitura do município e à empresa de mineração Dow Brasil, que possui uma unidade de extração de salgema (sal mineral) instalada nas proximidades da comunidade. Diante do processo de reivindicações iniciado pela comunidade, na busca por soluções para seus problemas, a empresa Dow Brasil convidou a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA), no ano de 2007, para elaborar com a comunidade o Projeto Rede Matarandiba, que respondesse às reivindicações em torno das condições de trabalho e renda, cultura, saúde, transporte, educação, entre outros temas relevantes.

Após cinco anos de trabalhos, as ações do Projeto Rede Matarandiba permitiram

conformar a atual Rede Local de Economia Solidária de Matarandiba, que é composta por organizações de naturezas diversas, tais como: Associação Comunitária de Matarandiba (Ascoma), Associação Sociocultural de Matarandiba (Ascomat), Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar (BCDI), Rádio Comunitária Voz da Terra, Infocentro Comunitário de Matarandiba (Infomar), Grupo de Produção Agroecológica de Alimentos, Grupo de Ostreicultura Familiar e o Fórum de Desenvolvimento Comunitário de Matarandiba (FDCM). Têm-se, ainda, um projeto para constituição de novos empreendimentos (turismo de base comunitária, padaria comunitária e o minimercado) e o próprio comércio local, formal ou informal, que adere ao sistema de moeda social do BCD Ilhamar.

Essas organizações formam uma rede para ofertar produtos e serviços que provenham soluções para problemas vividos na comunidade, desde o acesso ao microcrédito solidário para produção e consumo, até serviços de transporte, microinformática, ações culturais, debate público local de formação e capacitação profissional, entre outros. Fruto dessa experiência, o BCD Ilhamar é uma organização que compõe essa rede de empreendimentos comunitários.

Uma “rede de economia solidária significa uma associação ou articulação de vários empreendimentos e/ou iniciativas de economia solidária com vistas à constituição de um circuito próprio de relações econômicas e intercâmbio de experiências e saberes formativos” (FRANÇA FILHO; CUNHA, 2009, p. 225).

A formação dessas redes locais é a principal estratégia de gestão do desenvolvimento dos territórios utilizada pela ITES/UFBA, sendo os BCDs um “elo” fundamental na dinâmica da rede, a partir dos quais os diferentes instrumentos de finanças solidárias e demais empreendimentos são criados com base nas demandas dos territórios e por meio de decisões coletivas.

A metodologia do trabalho desenvolvida pela ITES/UFBA refere-se a uma prática de incubação no âmbito da economia solidária que, segundo França Filho e Cunha (2009), apresenta diferenças significativas em relação à incubação empresarial. Para esses autores, a primeira se volta a um público em condições de desigualdade social e ocorre no próprio território onde se originam esses empreendimentos. Esse processo de incubação envolve uma relação dialógica entre os atores da universidade (professores, técnicos e estudantes) e os sujeitos sociais nos territórios (moradores, profissionais, lideranças comunitárias, associações, representantes dos poderes públicos e outras instituições). A incubação é desenvolvida por meio de processos de diagnósticos, avaliações, acompanhamento, cursos de formação e capacitação e, principalmente, de construção prática de experiências coletivas. Com base

nessa dinâmica de incubação, a ITES/UFBA interage com a comunidade de Matarandiba, de um modo geral, e com o BCD Ilhamar, em particular.

Fundado em 27 de abril de 2008, o BCD Ilhamar busca “integrar a comunidade socioeconomicamente através da oferta de microcrédito solidário para gerar produção, consumo e serviços, criando oportunidades de trabalho e renda” (PROJETO ECOSMAR, 2008, p. 21). Portanto, o BCD Ilhamar ocupa um lugar de relevância na rede de economia solidária de Matarandiba, pelo fato de constituir-se como núcleo socioeconômico fundamental na sua dinâmica, ou seja, como instância central de financiamento de diversas iniciativas da rede local. A partir da disseminação do microcrédito popular e solidário, o BCD procura contribuir tanto para viabilizar o financiamento direto da própria produção ou prestação de serviços na comunidade (favorecendo o surgimento de novas iniciativas), quanto o financiamento direto e indireto do próprio consumo local.

Aqui, procura-se conhecer quais são as condições que permitem os BCDs realizarem a prestação de serviços financeiros e bancários em territórios empobrecidos. Para tanto, o presente trabalho tem o intuito de responder a seguinte questão: quais as condições em que o Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar desempenha na alocação e gestão de recursos para provisão de serviços financeiros na comunidade de Matarandiba?

Detalhando melhor, o presente estudo tem por objetivo compreender em que condições o BCD Ilhamar desempenha, através dos serviços financeiros e não financeiros, a gestão e alocação de recursos, visando à oferta de serviços financeiros para a comunidade de Matarandiba. Entende-se que a oferta desses serviços realizada por uma organização autogerida, baseada em princípios de cooperação e solidariedade, parece contribuir para a superação de dilemas básicos vivenciados na comunidade, como o acesso precário a serviços financeiros e bancários. Para tanto, busca-se saber como organizam essa iniciativa, quais as regras envolvidas, e quem participa de suas decisões. O período estudado foi de abril de 2008, início das atividades do BCD Ilhamar, a dezembro de 2012.

Em particular, pretende-se abordar a situação de exclusão financeira como uma questão de pobreza e acesso desigual aos recursos financeiros da sociedade; apresentar como as categorias de análise do paradigma paraeconômico de Ramos (1989) e de gestão coletiva dos bens comuns de Ostrom (1990) se revelam fecundas para a compreensão da ação dos BCDs; descrever e analisar a experiência do BCD Ilhamar, enquanto lógica de um sistema de gestão e alocação de recursos financeiros para a comunidade de Matarandiba; e, por fim, apresentar contribuições de análise empírica às pesquisas no campo das finanças solidárias e aos estudos sobre democratização do acesso aos recursos financeiros por meios de instituições

autogeridas.

Considerando-se as questões apresentadas acima, entende-se que, pelo menos, quatro motivos podem ser elencados como justificativas deste estudo:

Primeiro, constata-se a incipiente produção acadêmica que aborda as estratégias de acesso aos recursos financeiros baseadas em iniciativas locais de auto-organização, e que relacionam as finanças solidárias com a busca de soluções para o problema da exclusão financeira dos territórios empobrecidos. Tal relação consiste em compreender as finanças solidárias (especificamente, os BCDs) como enclave social específico para a gestão e a alocação de recursos financeiros. Com isso, procura-se discutir o modo como as iniciativas de finanças solidárias, em geral, e dos BCDs, em particular, promovem o acesso a serviços financeiros e bancários.

Segundo, espera-se contribuir para os BCDs, no sentido de abordar questões que podem ser levadas em consideração na estruturação de outras iniciativas, tomando conhecimento dos processos de planejamento e governança envolvidos nessas experiências.

Finalmente, a escolha por se estudar os BCDs, enquanto estratégia para a gestão e a alocação de recursos financeiros em territórios que não são atendidos pelo sistema financeiro convencional, dá-se por mais duas razões: primeiro, pelo fato de na Bahia se encontrar experiências que atestam uma dinâmica singular de gestão e alocação de recursos financeiros por meio dos BCDs, a partir dos trabalhos de pesquisa e extensão da ITES/UFBA; e, em segundo lugar, pela proximidade do pesquisador com o BCD Ilhamar, cuja experiência foi de participação no processo de planejamento, implantação e consolidação, durante os anos de 2007 a 2012, o que resultou no interesse em estudar o fenômeno na busca por uma compreensão do seu alcance.

Nesse sentido, acredita-se que o presente trabalho poderá incrementar as pesquisas sobre o tema, bem como abrir campos para outras investigações, além de permitir reflexões e contribuições sobre as estratégias de prestação dos serviços financeiros em territórios empobrecidos.

## 1.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Considerando o objeto de estudo em questão, esta pesquisa é caracterizada como qualitativa. Segundo Creswell (2010, p. 26), "a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano". Godoy *et al.* (2006, p. 90) complementam que "a pesquisa qualitativa abrange

várias formas de pesquisa e nos ajuda a compreender e explicar o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural".

Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, pois se buscou a ampliação do conhecimento e experiência em torno do tema pesquisado. Nesse sentido, buscou-se realizar um levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas envolvidas na experiência, bem como uma análise do caso em questão, visando proporcionar uma visão detalhada do BCD Ilhamar.

A estratégia utilizada foi de estudo de caso, a qual é própria para a construção de uma investigação empírica, que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real, em profundidade, com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno (MARTINS, 2006; YIN, 2010).

O universo da pesquisa foi representado pelo Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar e as condições sob as quais realiza sua gestão e alocação de recursos para prover acesso aos recursos financeiros na comunidade de Matarandiba, localizada no município de Vera Cruz/BA, durante os anos de 2008 a 2012.

As razões pelas quais se elegeu estudar o BCD Ilhamar dizem respeito, primeiro, ao fato do pesquisador ser membro da ITES/UFBA, instituição responsável por realizar trabalhos de assessoria e acompanhamento de BCDs na região Nordeste do Brasil, o que revela um acúmulo significativo nessa prática e na realização de trabalhos de pesquisa nesse tema. Assim, a ITES/UFBA vem acompanhando e assessorando trinta e cinco BCDs, sendo que doze destes o pesquisador teve participação direta no trabalho de implantação. Esses projetos são realizados em parcerias com as comunidades, instituições públicas e privadas que fomentam iniciativas de finanças solidárias.

Este trabalho utilizou evidências a partir de três tipos de fontes de dados: entrevista estruturada (questionário fechado – apêndice A), observação participante e documentos, com a finalidade de possibilitar a triangulação dos dados, cuja função é validar os resultados encontrados na pesquisa (MARTINS; THEÓPHILO, 2007). Segundo Triviños (1994, p. 138), "[...] a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo [...]". Tal técnica parte de princípios que sustentam a impossibilidade de se conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com a realidade social.

No âmbito da pesquisa, foi empreendida a coleta de dados, utilizando o conteúdo da entrevista realizada no diagnóstico sobre a realidade dos BCDs na região Nordeste, que consta no Projeto BCDs NE, o qual levantou informações sobre o BCD Ilhamar e outros 25 BCDs,

entre os anos de 2012 e 2013, conforme Apêndice A. A entrevista foi respondida pelos envolvidos na gestão do BCD Ilhamar, conforme Apêndice B.

A triangulação, para Yin (2010), é desenvolvida a partir do uso de múltiplas fontes de evidência capazes de desenvolver linhas convergentes de investigação. Creswell (2010) orienta que se efetue a triangulação das diferentes fontes de informação examinando suas evidências e utilizando-as para criar uma justificativa coerente para os temas. Segundo o autor, se os temas forem estabelecidos com base nessa convergência de várias fontes de dados, pode-se dizer que esse processo estará contribuindo para a validação da pesquisa.

Para a coleta dos dados desta pesquisa, foi efetuada entrevista estruturada, com a utilização de um questionário com questões fechadas e algumas abertas, vide Apêndice A, como possibilidade de se obter as informações que ainda se encontravam difusas para o pesquisador, com os atores que estão diretamente implicados na gestão do BCD Ilhamar na comunidade de Matarandiba. Optou-se pela realização de entrevistas estruturadas devido ao conhecimento do pesquisador acerca da realidade local e da gênese e desenvolvimento do BCD Ilhamar.

Os dados mais relevantes desta pesquisa, ou seja, os dados primários, foram obtidos por meio da observação participante, na denominação de Anguera (1989), na qual o observador compartilha, na medida em que a situação o permite, as atividades, os momentos, os interesses e as amizades do grupo de pessoas ou de uma comunidade, possibilitando-lhe captar os significados das experiências subjetivas dos próprios participantes de um determinado processo social. Essa abordagem admite níveis diversos de interação com o grupo observado, além de possibilidades variadas de sistematização das informações recolhidas, de acordo com os interesses do pesquisador, permitindo adequá-los a fenômenos de pequena escala.

Os dados secundários deste estudo foram obtidos por meio da análise de diversos documentos, como relatórios, notícias e jornais, que informavam sobre os resultados e acontecimentos do BCD Ilhamar e demais ações da rede de economia solidária de Matarandiba.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação participante e a aplicação de uma entrevista estruturada.

No que toca à pesquisa bibliográfica, trabalharam-se os conceitos de exclusão financeira, economia plural, paraeconomia, gestão coletiva dos bens comuns, economia solidária, finanças solidárias e bancos comunitários de desenvolvimento. A pesquisa documental recorreu à utilização de todos os relatórios e propostas de projetos do Projeto



Ecosmar, além de documentos do BCD Ilhamar, tais como: planilhas e relatórios de atividades e dos resultados financeiros.

A entrevista realizada visou complementar a observação participante, sendo efetuada com seis membros diretamente implicados na gestão do BCD Ilhamar: o presidente da Ascoma/Membro do CAC, o coordenador financeiro da Ascoma/Membro do CAC, as três agentes de crédito/Membro do CAC e uma técnica da ITES/UFBA.

## 1.2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Esta dissertação está dividida em outras sete partes, além deste capítulo introdutório. No capítulo II, abordam-se como as situações de pobreza e acesso desigual aos recursos afetam as capacidades socioeconômicas dos indivíduos e como essa questão, particularmente, produz situações de exclusão financeira. Para tanto, mostrou-se um conjunto de informações que permite uma leitura do atual quadro da exclusão financeira no Brasil; em seguida, buscou-se compreender o que essa condição de exclusão financeira significa em termos de cidadania.

No capítulo III, são apresentados os conceitos fundamentais que estruturam a análise da pesquisa, quais sejam, o de Paraeconomia em Ramos (1989) e o de Gestão Coletiva dos Bens Comuns em Ostrom (2000). Antes, procurou-se resgatar o conceito de Economia Plural de Polanyi (1980) para sustentar uma crítica à hegemonia das instituições de mercado sobre as demais dimensões da vida humana associada e, também, compreender outras possibilidades para a geração e distribuição de riqueza, para além do Estado e do mercado. Ao final deste capítulo, discutem-se categorias de análise sugeridas tanto em Ramos (1989) quanto em Ostrom (2000), no intuito de sugerir um caminho de análise do BCD Ilhamar.

No capítulo IV, trataram-se os conceitos de Finanças Solidárias e suas diferentes modalidades, construindo uma tipologia das diferentes práticas desenvolvidas e destacando, também, as estratégias que são utilizadas para a mobilização de recursos. Para tanto, construiu-se um itinerário argumentativo que permite chegar aos bancos comunitários. Nesse sentido, apresentou-se a noção de Economia Solidária, entendendo que as Finanças Solidárias são uma de suas expressões.

No capítulo V, foram apresentados os conceitos que permitem compreender a ação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento como uma modalidade de Finanças Solidárias singular que desenvolve um conjunto de ações, apoiando-se em uma série de instrumentos para gerar e ampliar a renda, financiando atividades de produção, prestação de serviços e consumo no território. Para tanto, partir-se-á de cinco dimensões fundamentais que fazem

parte da evolução das discussões da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Tais dimensões são objeto de estudo de autores como: França Filho; Laville (2004), França Filho; Cunha (2009), França Filho (2006, 2010a, 2010b, 2013); Silva Junior; França Filho (2004, 2006, 2009), Silva Junior (2006, 2007a, 2007b, 2008), Passos (2007, 2008), Melo Neto (2010) e Melo Neto; Magalhães (2003, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010). As dimensões que ajudam a compreender os BCDs dizem respeito às seguintes particularidades: definição, história e contexto, caráter das ações e usuários dos serviços, estrutura de gestão e sustentabilidade.

No capítulo VI, demonstrar-se-á o caso do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar, objeto deste estudo. Para isso, será apresentado o contexto em que se insere a experiência, seu surgimento, seu desenvolvimento, suas ações, sua estrutura de gestão e alguns de seus resultados.

No capítulo VII, analisou-se o BCD Ilhamar à luz das noções de paraeconomia e gestão coletiva dos bens comuns, permitindo a compreensão das condições sob as quais se dão o seu desenvolvimento.

Nas considerações finais, foram retomados os elementos conceituais de Ramos (1989) e Ostrom (2000), para, então, salientar o objetivo do presente trabalho e buscar responder os questionamentos que mobilizaram o desenvolvimento da presente pesquisa a respeito dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

## **2. APROXIMAÇÕES: DAS CONDIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE À EXCLUSÃO FINANCEIRA**

A mídia contemporânea apresenta os avanços da vida globalizada através do uso das tecnologias da informação que prometem transformar quase tudo em uma aldeia global; da medicina computadorizada, que promete prolongar a expectativa de vida, da biotecnologia de alimentos, que promete resolver a provisão de alimentos para toda humanidade, entre outros avanços que poderiam ser longamente enumerados.

Esse extraordinário progresso da ciência e das técnicas, conforme destaca Santos (2000), é o mesmo que convive com o drama da desigualdade de acesso aos recursos e de necessidades básicas insatisfeitas, expressas pelas condições de privação e vulnerabilidade de largas parcelas da população para participar das esferas políticas, econômica e social. Um fenômeno de múltiplas dimensões que vai além das condições de trabalho e renda, que abarca situações de discriminação e privação de direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, e que constitui o que se pode caracterizar como pobreza.

O presente capítulo apresenta uma compreensão geral acerca do conceito de pobreza e as controvérsias para sua mensuração, na tentativa de elaborar uma crítica à redução que a abordagem limitada da dimensão econômica faz desse fenômeno. Em seguida, destacamos como a noção de pobreza evolui para o entendimento de exclusão financeira. Acerca desse último conceito, são apresentados um conjunto de dados que ajudam a conformar o atual quadro da exclusão financeira no Brasil, bem como uma tentativa de interpretá-la.

### **2.1 UM ENTENDIMENTO SOBRE A POBREZA**

De acordo com Santos (2000), os países subdesenvolvidos conheceram, na segunda metade do século XX, pelo menos três formas de pobreza, em paralelo com três formas de dívida social: a pobreza incluída, a marginalizada e a excluída.

A primeira diz respeito a uma ideia de pobreza que pode ser definida como uma pobreza acidental, residual, estacional, intersticial, vista como desajuste aos processos mais gerais de mudança, ou como inadaptação entre condições naturais e condições sociais. A pobreza incluída, frequentemente, apresenta-se como um desastre natural ou social.

Outro modo de identificar a pobreza é como uma doença da civilização, cuja produção acompanha o próprio processo econômico de divisão do trabalho, internacional ou

interno. O consumo se impõe como um dado importante, dando à pobreza novos conteúdos e novas definições. Além da pobreza absoluta, cria-se e recria-se uma pobreza relativa, que leva a classificar os indivíduos pela sua capacidade de consumir.

Por último, uma pobreza de novo tipo, uma pobreza estrutural globalizada, resultante de um sistema de ação deliberada. A ideia consiste em afirmar que a atual divisão “administrativa” do trabalho e a ausência deliberada do Estado de sua missão social de regulação estejam contribuindo para uma produção científica, globalizada e voluntária da pobreza. Nessa fase atual, os pobres não são incluídos e nem marginalizados, mas excluídos. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho. Essa produção maciça da pobreza aparece como um fenômeno banal. Uma das grandes diferenças, do ponto de vista ético, é que essa pobreza surge, impõe-se e explica-se como algo natural e inevitável.

Diante dessa constatação, compreender o fenômeno da pobreza requer um tipo de abordagem que dê conta da sua natureza e significado no cotidiano das pessoas que a vivem, buscando compreender as formas como se reproduz no interior de um estrato específico da sociedade.

Segundo Prieto (2007, p. 50), o consenso mais amplo no tema da pobreza é que esta constitui uma situação de carências espirituais e materiais, de privações e desvantagens econômica e social, as quais impedem a satisfação adequada das necessidades humanas essenciais e o desenvolvimento de uma vida normal. É um fenômeno multidimensional, pela diversidade de suas causas e expressões, em que se cruzam processos econômicos, sociais, culturais, políticos, demográficos, ambientais, individuais, familiares, locais, nacionais e globais.

Uma revisão sobre as concepções que são comumente utilizadas como categorias analíticas que orientam os diagnósticos sociais e as estatísticas, que servem de base ao desenho e à avaliação de políticas públicas, apresentam seis abordagens acerca da noção de pobreza, ora complementares, ora antagonicas. Conforme descritas abaixo:

a) a *noção de necessidade* se refere à pobreza como um conceito material e a vincula à insuficiência do consumo e de recursos econômicos, o que define a pobreza como situação (individual, familiar, social) em que as pessoas se veem impossibilitadas de satisfazer necessidades básicas para a reprodução normal da vida humana (SPICKER, 2009).

b) a *noção de padrão de vida* considera a pobreza como condição de vida inferior, situação socioeconômica que está abaixo do nível socialmente constituído e admitido como normal ou aceitável (SPICKER, 2009).

c) na *noção de recursos*, a pobreza é carência ou insuficiência de recursos próprios (principalmente ingressos monetários) para a satisfação das necessidades (SPICKER, 2009).

d) a *noção de exclusão*, incorporada pelo pensamento francês desde 1974 e, atualmente, utilizado pela OIT (1989), refere-se a várias categorias denominadas de problemas sociais relativos a pessoas que não gozam da proteção do seguro social. Esse conceito de exclusão social diz respeito a um processo de ruptura progressiva das relações entre o indivíduo e a sociedade.

e) a *noção de direitos*, proposta pela UNESCO, segundo Sané (2001), entende que a pobreza se caracteriza pela privação dos direitos humanos – direitos econômicos (trabalho e nível de vida adequado), sociais (assistência médica e educação), políticos (liberdade de pensamento, de expressão e de associação) e culturais (manter sua própria identidade cultural e participar da vida cultural da comunidade) – e é consequência direta de sua violação.

f) a partir da década de 1990, Sen (1999) desenvolve o conceito de *pobreza como privação das capacidades*, que pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido. Esse autor defende que o aumento das capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos crônicas.

Narayan (2000) procura expandir o conceito de pobreza apresentado por Sen (1999), refletindo um conhecimento sistemático das percepções dos pobres. Muitos fatores convergem para tornar a pobreza um fenômeno multidimensional inter-relacionado. Isso significa que a pobreza e suas causas variam segundo a idade, gênero, cultura e outros contextos sociais e econômicos. A pobreza é definida, geralmente, como a falta do que é necessário para o bem-estar material – especialmente alimentos, moradia, terra e outros ativos. Em outras palavras, a pobreza é a falta de recursos múltiplos que leva à fome e à privação física. Os pobres explicam o seu bem-estar relacionando-o a cinco dimensões: bem-estar material, bem-estar físico, segurança protetora, liberdade de escolha e de ação e boas relações sociais.

Diante desses argumentos, o que se observa é a multiplicidade com que a desigualdade, mais expressa sob a forma de pobreza, pode se manifestar, e que sua complexidade não pode ser ignorada. Else Oyen (1999) propõe que a alternativa é aprender a viver com a complexidade e aceitar o fato de que a vida dos pobres é tão múltipla como a dos não pobres.

## 2.2 CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA MENSURAÇÃO DA POBREZA

As pesquisas sobre o tema da pobreza e desigualdade apresentam um conjunto considerável de controvérsias, no que diz respeito às categorias de análise e à mensuração da pobreza. Abaixo apresentamos a controvérsia em relação a essa definição no Brasil.

No intuito de apresentar alguns dados, além dos conceitos trabalhados, que ajudam a uma aproximação do que é a pobreza e a sua dimensão no Brasil, destacam-se, por região:

- a) o Índice de Gini;
- b) o número de pessoas inscritas no cadastro de beneficiário dos programas de transferência de renda;
- c) o número de pessoas consideradas extremamente pobres; e,
- d) o número de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Entende-se que essas informações contribuem para a percepção do que está sendo proferido e da dimensão que isso toma na sociedade brasileira. Apresentar os dados por região permite, em certa medida, observar as disparidades com que a pobreza e a desigualdade se expressam nas diferentes regiões do país.

O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. O valor pode variar de zero (0), quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até um (01), quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

A tabela 01 mostra o comportamento do Índice de Gini no Brasil, entre os anos de 2000 e 2010. Embora se perceba, claramente, uma redução da desigualdade, quando se observa o índice do Brasil saindo de 0,6 para 0,54 – o que indica redução da desigualdade de um modo geral –, permanecem, ainda, as desigualdades entre as regiões do país se for observado que, no ano de 2010, a desigualdade entre o Sudeste e o Nordeste se ampliou; no ano de 2000, essa diferença era de 0,03 e no ano de 2010 foi de 0,04, conforme pode ser observado abaixo.

**Tabela 01 – Índice de Gini**

Local	2000	2010
	Índice de Gini	Índice de Gini
Brasil	0,6	0,54
Centro-oeste	0,62	0,55
Nordeste	0,61	0,56
Norte	0,6	0,54
Sudeste	0,58	0,52
Sul	0,56	0,48
Fonte: Censo Demográfico, IBGE (2010)		

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que possuem:

- a) Renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; e,
- b) Renda mensal total de até três salários mínimos.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio e das formas de acesso a serviços públicos essenciais, bem como dados de cada um dos componentes da família.

A tabela 02 mostra o total de população beneficiária. O Nordeste se destaca como região que, durante os últimos três anos, manteve um número elevado de participantes nos programas de transferência de renda. A tabela mostra, ainda, que a maior parte das famílias de baixa renda vive na região Nordeste e Sudeste, sendo que a primeira região sozinha representa 44,09% e o Sudeste 29,21% do total de inscritos no ano de 2012.

**Tabela 02 – Beneficiários de programas de transferência de renda**

<b>Beneficiários de Programas de Transferência de Renda</b>			
<b>Local</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	<b>Nº de famílias no CadÚnico</b>	<b>Nº de famílias no CadÚnico</b>	<b>Nº de famílias no CadÚnico</b>
Brasil	20,813,445	22,265,418	23,199,513
Centro-oeste	1,287,621	1,416,850	1,522,194
Nordeste	9,443,049	9,927,164	10,229,421
Norte	2,019,354	2,158,977	2,234,033
Sudeste	5,913,274	6,436,310	6,776,929
Sul	2,150,147	2,326,117	2,436,936

Fonte: Matriz de Informações Sociais, MDS (2013).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda para famílias consideradas em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. O PBF tem como foco de atuação uma população já contabilizada em 16.267.197 de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais. Os valores pagos pelo PBF variam de acordo com as características de cada família, considerando a renda mensal da família por pessoa, o número de crianças e adolescentes de até dezessete anos, de gestantes, nutrizes e de componentes da família.

A tabela 03 apresenta a manutenção de uma média equilibrada, nos últimos três anos, da população beneficiária do PBF. No entanto, o corte que é feito utilizando a renda *per*

*capita* de R\$ 70,00 mostra que o programa não atinge o total da população considerada em condições de extrema pobreza e é apenas a metade da população inscrita no CadÚnico.

**Tabela 03 – Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**

Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)			
Local	2010	2011	2012
	Qt famílias do PBF	Qt famílias do PBF	Qt famílias do PBF
Brasil	12,778,220	13,352,306	13,902,155
Centro-oeste	725,216	717,510	775,260
Nordeste	6,454,764	6,825,997	7,049,046
Norte	1,348,329	1,476,939	1,574,868
Sudeste	3,185,843	3,296,258	3,442,625
Sul	1,064,068	1,035,602	1,060,356

Fonte: Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família, CEF (2013)

Observa-se que a última década brasileira foi marcada por um debate intenso envolvendo os discursos oficiais do governo federal, os acadêmicos, os movimentos sociais e os meios de comunicação. O levantamento desse debate se deu, principalmente, em torno das políticas públicas que têm por finalidade a redução da extrema pobreza. O debate se dá mais em torno da mensuração da pobreza e menos das ações propostas. As controvérsias dizem respeito, na maioria das vezes, aos indicadores agregados que definem o critério para estipular quem ou quantas pessoas estão abaixo dessa linha definida como condição de pobreza.

Segundo nota do Ministério do Desenvolvimento Social publicada em maio de 2011 (MDS, 2011), o IBGE identificou o conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza, conforme dados do universo preliminar do Censo Demográfico 2010. A linha de extrema pobreza foi estabelecida com base na renda, ou seja, as pessoas que têm rendimento de R\$ 70,00 *per capita*, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Desse modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre. Assim, o contingente de pessoas em extrema pobreza se totaliza em 16,27 milhões, o que representa 8,5% da população total.

A tabela 04 apresenta a distribuição da população total e da população em extrema pobreza, segundo grandes regiões e situação do domicílio, de acordo com o critério estabelecido pelo MDS.



**Tabela 04 – Distribuição da população total e da população em extrema pobreza, segundo Grandes Regiões e situação do domicílio**

Distribuição da população total e da população em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Urbano	Rural	% Total	% Urbano
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.07	100,0	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,0	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.74	100,0	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,0	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,0	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,0	88,8	11,2
População em extrema Pobreza						
	Total	Urbano	Urbano	Rural	% Total	% Urbano
Brasil	16.267.197	8.673.845	8.673.845	7.593.352	100,0	53,3
Norte	2.658.452	1.158.501	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6
Nordeste	9.609.803	4.560.486	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	2.144.624	580.908	100,0	78,7
Sul	715.961	437.346	437.346	278.615	100,0	61,1
Centro-Oeste	557.449	372.888	372.888	184.561	100,0	66,9

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010.

Ao criar uma linha oficial para monitorar a pobreza, fixando em R\$ 70,00 ao mês, por pessoa do domicílio, o governo brasileiro colocou, em evidência, um tema cercado de divergências. Veiga (2011a) defende que é preciso superar a definição de linha de pobreza, utilizando apenas o critério de insuficiência de renda. O autor argumenta que é pobre mesmo aquele que tem boa renda, mas está impedido de convertê-la em vida decente por falta de saúde, educação e de muitas outras carências, principalmente habitacionais.

Ainda, Veiga (2011b) lança o seguinte questionamento: por que uma única linha monetária de pobreza extrema para todo o território nacional, no qual as disparidades dos custos de vida variam de acordo com cada região e mesmo no interior de cada uma delas?

Pochmann *et al.* (2005, p. 98) utilizam o critério da pobreza relativa, “[...] considerando como pobres, todas as pessoas que vivem em famílias com renda inferior a 50% da renda média nacional familiar *per capita*.”

Longe de superar o problema, ficam claras duas questões: a primeira é que, em um critério ou em outro, a população brasileira em condições de pobreza alcança um número bastante significativo; e segundo, a maior parte das definições que tem em conta ou não pessoas em condição de pobreza está comprometida com uma noção economicista do problema, expressa, principalmente, pela renda, uma vez que questões fundamentais, como saúde, educação e habitação, não são levadas em conta, o que terminaria por considerar um

contingente ainda muito superior da população em condições de pobreza.

Esse enunciado de questões sobre o tema da desigualdade social e da pobreza parece informar ao leitor que a natureza e o significado do problema já são de conhecimento dos meios de comunicação, dos intelectuais e do debate político brasileiro. Assumir tal posicionamento é naturalizar uma desigualdade abissal como a brasileira, tornando possível a legitimação da desigualdade e a sua reprodução cotidiana. A questão não está reduzida a uma única dimensão, tampouco pode ser tratada como conhecimento evidente.

### 2.3 ECONOMICISMO E POBREZA

Souza (2009) explica que, hoje em dia, a sociedade brasileira percebe seus problemas sociais e políticos de forma colonizada, por uma visão economicista e redutivamente quantitativa da realidade social; o que tende a reduzir todos os problemas sociais e políticos à lógica da acumulação econômica, instituindo uma falsa oposição entre o mercado, como reino paradisíaco de todas as virtudes, e o Estado, identificado com a corrupção e o privilégio. Isso faz com que os reais conflitos sociais que causam dor, sofrimento e humilhação cotidianos para dezenas de milhões de brasileiros sejam tornados invisíveis.

A crença fundamental do economicismo é a percepção da sociedade como sendo composta por um conjunto de *homo economicus*, ou seja, agentes racionais que calculam suas chances relativas na luta social por recursos escassos, com as mesmas disposições de comportamento e as mesmas capacidades de disciplina, autocontrole e autorresponsabilidade. Dito de outro modo, seria uma certa “propensão do homem de barganhar, permutar e trocar uma coisa pela outra” (SMITH, 1983).

Souza (2009, p. 17) aponta que, “nessa visão distorcida do mundo, o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo de classe média”. É assim que, para esse autor, a hegemonia do economicismo serve ao encobrimento dos conflitos sociais mais profundos e fundamentais da sociedade brasileira, como a nunca percebida e menos ainda discutida “divisão de classes” e a percepção das classes sociais apenas como produto da “renda” diferencial dos indivíduos e como “lugar na produção”; é tornar invisível todos os fatores e condições sociais, emocionais, morais e culturais que constituem a renda diferencial. Ocultar os fatores não econômicos da desigualdade é, na verdade, encobrir as questões que permitem, efetivamente, compreender o fenômeno da desigualdade social: a sua gênese e a sua reprodução no tempo.

Souza (2009) salienta que é no interior das classes sociais que se reproduzem, no

tempo, os valores imateriais e os privilégios que asseguram a reprodução ampliada do próprio capital material, garantindo uma extraordinária vantagem na competição social, seja na escola ou no mercado de trabalho, em relação às classes desfavorecidas.

É assim que o “fracasso” dos indivíduos das classes não privilegiadas é percebido como “culpa” individual, pois a visão economicista universaliza os pressupostos da classe média para todas as “classes inferiores”, como se as condições de vida dessas classes fossem as mesmas.

Esse corolário da sociedade contemporânea é o que diferencia o tipo e a forma de acesso aos bens e serviços da sociedade, dito de outro modo, essa condição de reprodução das classes sociais acaba por definir que os recursos da sociedade, que asseguram as condições de cidadania, estão desigualmente distribuídos no tempo e no espaço.

A oferta desigual e a concentração dos recursos da sociedade se expressão de diferentes modos, entre eles, nas instituições de ensino que vaticinam o insucesso escolar; no consumo de alimentos que não satisfazem as exigências nutricionais básicas; em habitações e conjuntos habitacionais sem infraestrutura ambiental e acesso aos bens e serviços da cidade; em postos de trabalho desqualificados e precários; nos serviços de saúde pública marcados por debilidades no atendimento e no tratamento dos funcionários e pacientes; no tratamento dado pela Justiça, especialmente no Direito Penal; e nos serviços financeiros e bancários que, quando acessíveis, limitam-se à bancarização.

As consequências do acesso desigual, incompleto ou insuficiente aos recursos da sociedade produzem uma massa de indivíduos que se mantém à margem dos processos sociais que formam e reproduzem condições dignas de convivência social, política, econômica, cultural e ambiental. É importante destacar que essa convivência não se reduz ao marco da produção e consumo no mercado de bens e serviços; ela se amplia a outras formas, na geração e distribuição da riqueza na sociedade, conforme elencadas acima.

Para Crocco *et al.* (2011), a dinâmica de acesso desigual aos recursos da sociedade também está ligada à lógica de aglomeração e concentração dos bens e serviços nas grandes praças do capitalismo globalizado. Observa-se que a localização, em geral, urbana dessas atividades está vinculada ao seu papel de potencializar os polos de crescimento, ou seja, favorecer as atividades e as classes de indivíduos que lideram a determinação dos padrões de expansão e acumulação de riquezas.

Alguns dados estatísticos ajudam a ampliar a compreensão do fenômeno. Partindo da pesquisa “Análise Territorial dos Serviços no Brasil: Polarização com Frágil Dispersão”, divulgada pela CEPAL em agosto de 2006, analisa-se a oferta de serviços no Brasil, divididos

em quatro grupos: produtivos; serviços prestados à família; serviços de transporte e de distribuição; e serviços financeiros e de suporte produtivo (agrícola e aluguéis de equipamento). A pesquisa aponta para a concentração de serviços na região Sudeste, a qual “[...] concentra 70,76% dos serviços do Brasil, e o Estado de São Paulo, quase 45% do total nacional” (RUIZ, 2006, p. 12). A pesquisa revela, ainda, características intraestaduais da concentração dos serviços no Norte e no Nordeste (RUIZ, 2006, p. 11). Na região Nordeste, 70% dos serviços se concentram nas regiões metropolitanas.

Desse conjunto que ajuda a conformar um breve entendimento sobre desigualdade de acesso aos recursos e sobre a pobreza e suas formas, de um lado, chama atenção o fato de que, no mundo das desigualdades e da pobreza, os dados que informam sobre o pouco acesso aos recursos financeiros da sociedade são alarmantes, e, do outro, a quase inexistente preocupação com a vida financeira dos pobres no debate político, acadêmico e nos meios de comunicação.

As instituições do Sistema Financeiro Nacional, especialmente os bancos públicos, privados e seus congêneres, alocam os recursos financeiros por meio dos serviços prestados, tais como abertura de conta corrente, poupança, crédito, seguros, assessoria, dentre outros serviços financeiros e bancários, que, de modo geral, deveriam contribuir com a participação socioeconômica dos indivíduos e das coletividades na sociedade.

A problemática da alocação dos recursos financeiros, por meio das instituições do Sistema Financeiro Nacional, se torna mais relevante na medida em que se constata a imensa clivagem entre 136 milhões de habitantes com títulos de eleitor e, apenas, 54 milhões com conta bancária, no final de 2011, conforme os dados da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN, 2012) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2013). Esses dados contribuem para caracterizar o que muitos definem como “exclusão financeira”, entre eles, Sinclar (2001), Servet (2009), Singer (2009), Dymski, (2007), Anderloni (2006), Abramovay *et al.* (2004), Gloukoviezoff (2004) e Leyshon e Thrift (1996a).

A questão que se pretende problematizar aqui é a falta de estrutura de um sistema financeiro baseado em instituições de grande porte, públicas e privadas, que esteja voltado ao atendimento da ampla maioria da população, com vistas a alocar os recursos financeiros que permitem apoiar a reprodução social da vida, especialmente, dos deficitários econômicos. No entanto, os dados levantados apontam para um processo lento e parcial de incorporação dessa parcela excluída da população.

Percebe-se que a disponibilidade em promover o acesso aos recursos financeiros, por meio das instituições financeiras tradicionais, para atender as necessidades das populações que vivem em condições de pobreza, é reduzida. Os mais pobres não seriam interessantes para

essas instituições que dirigem sua atenção às classes sociais de mais alta renda e capazes de lhes oferecer garantias e contrapartidas em suas operações.

Na seção seguinte, os desdobramentos da exclusão financeira e bancária no Brasil são apresentados, buscando compreender a sua origem, significados e consequências para o conjunto da população, especialmente, para as pessoas que vivem em condições desiguais de acesso aos recursos financeiros.

## 2.4 EXCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL

Busca-se mostrar, nesta seção, como as noções de pobreza e acesso desigual aos recursos da sociedade contribuem para a compreensão do fenômeno da exclusão financeira, a partir da ideia de que tal fenômeno é múltiplo e variado e atinge parcelas significativas da sociedade em diferentes níveis e escalas, não podendo ser reduzido à dimensão de renda. A partir daqui, o objetivo é salientar como a impossibilidade de acesso aos recursos reproduz, também, lógicas de exclusão financeira. Esta encontra-se em um patamar similar ao de outras formas de exclusão.

Para abordar tal questão, partir-se-á de uma breve exposição sobre o sistema financeiro tradicional e a sua evolução, a dimensão e as formas da exclusão financeira no Brasil, passando pela definição do conceito de exclusão financeira e suas consequências, o comportamento das instituições financeiras, seus limites e tendências. Conclui-se que a postura adotada pelas instituições do sistema financeiro convencional parece ser incapaz de desenvolver instrumentos que permitam absorver a demanda por serviços financeiros para o conjunto da população.

Segundo Dymski (2007), Anderloni (2006), Abramovay *et al.* (2004) e Crocco *et al.* (2011), é a partir da segunda metade dos anos 1990 que o tema da exclusão financeira ganhou força nos estudos e pesquisas sobre pobreza e desigualdade social, no meio acadêmico, no debate político, nos grandes meios de comunicação, bem como nas ações das Organizações Não-Governamentais, dos Organismos Multilaterais e dos Órgãos Governamentais, destinadas a garantir o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro e aos serviços bancários.

Várias explicações podem ser levantadas para elucidar as razões pelas quais a temática da exclusão financeira ganhou destaque na última década. As justificativas, descritas abaixo, foram sintetizadas por Anderloni *et al.* (2006, p. 12 *apud* CROCCO *et al.*, 2011):

- a) Interesse por temas como exclusão e discriminação, em vários países, notadamente na União Europeia.

- b) Padronização de estilos de vida que fazem com que o uso de instrumentos financeiros se torne parte integrante do dia a dia das pessoas. Neste sentido, o não acesso a tais instrumentos torna a vida dos indivíduos mais difícil, fato este que foi denominado por Servet (2004) como financeirização das relações sociais. Além disto, existem características do sistema econômico atual que fazem com que algumas pessoas se coloquem em situações de instabilidade, aumentando, assim, suas chances de serem excluídas financeiramente. Entre essas características, podem-se destacar: i) flexibilização do mercado de trabalho; ii) desaparecimento da família tradicional, composta por pai, mãe e filho, e aumento de famílias com o pai ou mãe apenas; iii) desenvolvimento urbano cada vez mais polarizado, implicando em um aumento do *gap* entre áreas prósperas e pobres; iv) velocidade do aumento do *gap* da chamada sociedade do conhecimento.
- c) Estratégias dos bancos que negligenciam pessoas que estão à margem da sociedade, especialmente, precificação baseada em custos e políticas de risco, com suas correspondentes técnicas de mensuração de lucratividade e alocação de capital. A pressão sobre os bancos, no sentido de aumento de eficiência (microeconômica), direciona os esforços dos mesmos para o corte de custos. Isso resulta em políticas diferenciadas para os clientes mais abastados, sem os antigos subsídios cruzados.
- d) Transformação do sistema financeiro, com privatizações ou aquisições, por parte dos bancos universais, os quais estão mais aptos a lidar com clientelas propícias à exclusão financeira, tais como os bancos mutuais, as cooperativas e os bancos públicos. A principal tarefa desses bancos, no passado, era desenvolver o contexto local e apoiar as partes mais pobres da população, assim como incentivar o envolvimento da comunidade local.
- e) Estratégias locacionais dos bancos que negligenciam áreas menos desenvolvidas.
- f) O crescente afastamento do Estado da provisão de segurança social, levando a um aumento da necessidade de poupanças pessoais e ao uso de serviços privados para prover necessidades futuras, incluindo a necessidade daqueles com menor renda.

Kumar (2004) realizou esforços notáveis no sentido de apresentar evidências desse fenômeno no Brasil. Apesar de, ainda, a discussão ser incipiente, nos últimos cinco anos, esta vem ganhando destaque nas ações de combate à pobreza levadas a cabo desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Programa Comunidade Solidária, avançando

significativamente no governo Lula com as ações do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) – Programa Crescer, além dos programas Crediamigo e Agroamigo do Banco do Nordeste do Brasil e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A pesquisa realizada por Anjali Kumar (2004), nas regiões metropolitanas brasileiras, mostrou que, apenas, 41% dos entrevistados possuíam conta corrente e que, do total, 67% gostariam de tê-la. Os residentes em áreas formais (regularizadas), na época da pesquisa, tinham maior acesso à conta bancária, com um total de 36% dessa população. Já, entre os residentes em áreas de ocupação irregular, tal proporção foi de 27%. Em relação ao acesso a crédito, 46% dos entrevistados possuíam algum tipo de crédito informal, considerando-se a procura por agiotas, empréstimos familiares ou entre amigos, ou mesmo a compra a “fiado” no comércio local. Segundo a pesquisa, somente 15% dos entrevistados fizeram algum pedido de crédito formal nos últimos doze meses, sendo que, destes, 2/3 foram aceitos; do total de créditos concedidos, 83% foram para fins pessoais, sendo 44% para emergências familiares. Do total de entrevistados, apenas 25% possuíam cartões de débito e 20% cartões de crédito. Por fim, 68% dos entrevistados recebiam sua renda principal na forma de dinheiro em espécie, 24% em depósitos em conta corrente e 4% em cheques.

Os resultados da pesquisa de Kumar (2004) apresentam informações relevantes acerca do drama vivido por um contingente significativo da população que não encontra, no sistema financeiro convencional, os meios para ascender a condições de inserção socioeconômica. Essas constatações ainda não foram suficientes para ampliar esse campo de estudos, bem como são limitadas as políticas públicas destinadas a enfrentar o problema da exclusão financeira no Brasil. Através de uma busca realizada no *site* Periódicos da Capes, que disponibiliza uma base que conta com mais de 33 mil periódicos, encontra-se apenas o trabalho de Menezes e Crocco (2009) que trata sobre sistemas de moedas locais e toma o contexto da exclusão financeira como ponto de partida.

Para entender a dinâmica desigual de acesso aos recursos financeiros, é fundamental o entendimento de como esse sistema se estrutura. Singer (2009) caracteriza o sistema financeiro brasileiro como sendo composto por três grandes estruturas que, de um modo geral, caracterizam o público a quem as instituições se dirigem, determinando, também, o seu padrão de acesso. Primeiro, uma parte capitalista, formada por intermediários financeiros – bancos, companhias de seguro, corretoras etc. – que têm por objetivo fundamental o lucro, mais precisamente, o maior retorno sobre o capital investido. Segundo, a parte estatal, composta por bancos federais e estaduais que, *a priori*, não deveriam visar ao lucro, mas, sim,

à prestação de serviços ao público. E terceiro, uma grande variedade de intermediários financeiros privados que não visa ao lucro, mas ao atendimento das necessidades de comunidades excluídas do acesso aos serviços das outras duas partes.

Singer (2009) elucida que o sistema financeiro, em sua estrutura capitalista, especializou-se desde sua origem, há mais de meio milênio, na guarda de valores e no fornecimento de empréstimos a papas, reis e pessoas poderosas e ricas de cada reino. A partir das grandes navegações, esse sistema passou a prestar financiamento, também, a mercadores e senhores de muitas terras, em seus empreendimentos bélicos e comerciais. Mais recentemente, na medida em que empresários médios e pequenos e os assalariados especializados adquiriram direitos e, em consequência, puderam aumentar seus rendimentos, os bancos capitalistas abriram suas portas a tais classes. Mas, em relação ao povo comum, à plebe, as firmas financeiras privadas nunca tiveram interesse em tê-los como depositantes, muito menos como tomadores de empréstimos.

O sistema financeiro brasileiro, segundo informações do *site* do Banco Central do Brasil (BCB, 2013) é composto por mais de duas mil instituições, entre bancos públicos e privados, cooperativas de crédito e outras instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central. Existem outras instituições que operam tais serviços, porém, fora do sistema financeiro brasileiro, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

No que diz respeito aos bancos, considera-se que a solidez do sistema bancário brasileiro tornou-se referência internacional, o mais avançado da América Latina – vide a crise financeira global, em que as instituições financeiras do país ficaram praticamente imunes a esse choque –, além do elevado padrão tecnológico de seus produtos e serviços.

A solidez desse sistema pode ser mensurada pelo índice de Basileia, definido pelo acordo de Basileia do *Bank of International Settlements* (BIS), o qual aponta a solvência de uma instituição. A média das instituições brasileiras foi de 19% no final de 2008, oito pontos percentuais (p.p) acima do nível mínimo de 11% recomendado pelo Banco Central do Brasil, e onze pontos além dos 8% estabelecidos pelo acordo do BIS (LEVORATO, 2009, p. 173).

Por isso, diferentemente de outros países latino-americanos, os bancos nacionais ainda predominam no Brasil (69%), enquanto os bancos estrangeiros detêm, apenas, um quarto do mercado brasileiro (31%). Apesar do processo de privatização, internacionalização e fusão de bancos privados, os bancos públicos ainda respondem por cerca de 40% da infraestrutura de agências bancárias e 37% do total de ativos financeiros do setor, e perfazem um total de doze instituições federais e estaduais, 8% do total de bancos



atuantes no Brasil.

Segundo Parente (2002, 2003), o Brasil é considerado um país bem servido pelo sistema financeiro, quando se analisa a quantidade de agências bancárias por número de habitantes – em torno de 10 mil habitantes por agência. No entanto, esse indicador mascara todo o problema da concentração geográfica, setorial e pessoal dos serviços financeiros que caracterizam o sistema financeiro brasileiro. A existência de um setor bancário privado, dinâmico e orientado para o varejo e da histórica presença de bancos estatais voltados para o fomento contrasta com a ausência de serviços bancários básicos e com a falta de acesso por parte da maioria da população, principalmente, em pequenas cidades do interior.

Sicsú e Crocco (2003) buscam identificar uma teoria da localização das agências bancárias a partir do caso brasileiro. Dentre as variáveis identificadas pelos autores para explicar a localização das agências bancárias no Brasil, encontra-se a distribuição de renda. Os autores apontam que o número de agências é proporcional ao tamanho do PIB, e não ao tamanho da população. Em 2000, 40% dos municípios brasileiros não geravam o PIB mínimo capaz de atrair agências bancárias; 25% dos municípios possuíam apenas uma agência e somente 4% dos municípios possuíam mais de dez agências.

Essa busca em identificar uma teoria da localização das agências bancárias é confirmada pelos dados do BCB, que demonstram a distribuição regional da rede de canais de acesso a serviços financeiros no país. A tabela 05 apresenta a distribuição regional dos pontos de atendimento, da população adulta, da área territorial e do PIB.

**Tabela 05 – Quadro comparativo – distribuição regional de pontos de atendimento, população adulta, área territorial e PIB, em dezembro/2010**

Região/ Brasil	Total de pontos de atendimento <sup>1)</sup>	População adulta <sup>2)</sup>	Área <sup>3)</sup>	PIB <sup>4)</sup>
N	5%	8%	45%	5%
NE	19%	27%	18%	13%
CO	8%	7%	19%	9%
SE	46%	43%	11%	56%
S	21%	15%	7%	17%
<b>Brasil (números absolutos)</b>	<b>220.616</b>	<b>144.823.504</b>	<b>8.502.728 km<sup>2</sup></b>	<b>R\$ 3,7 trilhões</b>

Fonte: BCB (2010).

## 2.5 O SISTEMA FINANCEIRO DO BRASIL

O sistema financeiro nacional foi concebido para funcionar por meio de instituições especializadas, com os bancos operando, fundamentalmente, através de operações de curto prazo, tais como capital de giro e descontos, com outras entidades, cuidando de financiamentos, investimentos, poupança e financiamentos imobiliários. O sistema evoluiu na busca de economias de escala e maior racionalização, gerando grandes conglomerados financeiros, os quais, frequentemente, têm bancos como instituições líderes. Esses conglomerados passaram a atender todas as modalidades de crédito e serviços previstos para as diversas instituições singulares.

Segundo o BCB (2010), a partir de 1988, o CMN, dentro de uma expectativa de economia de escala, permitiu aos bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito imobiliário e sociedades de crédito, financiamento e investimento, a possibilidade de se organizarem em uma única instituição financeira, com personalidade jurídica própria, conhecida por banco múltiplo. Posteriormente, a integração econômica mundial, a estabilidade interna, a adesão brasileira às diretrizes internacionais, o processo de privatização e o saneamento das instituições financeiras levaram à elevação da concentração no sistema financeiro brasileiro.

Alguns bancos públicos surgiram com a finalidade de oferecer auxílio financeiro aos mais pobres, especialmente, no intuito de aquisição da casa própria. A Caixa Econômica Federal, por exemplo, exercia o papel de encorajar as famílias de baixa renda a destinar parte de sua renda à poupança, visando, principalmente, à moradia. No entanto, essa lógica tem perdido espaço para um modo de operação que homogeneíza os bancos a atuarem de forma semelhante, tendo como fim último a rentabilidade das operações, o que termina por reproduzir a exclusão (SINGER, 2009).

No ínterim da globalização financeira, ocorreram mudanças no direcionamento das ações dos bancos. Os estudos de Dymski (2005) chamam a atenção para o aprofundamento da exclusão financeira, a partir da década de 1970. As mudanças do setor incitaram a constituição de grandes corporações bancárias multinacionais que disputam os clientes de alta renda. Esse movimento é caracterizado pela onda de fusões e aquisições de bancos, especialmente nos países do capitalismo central, que buscavam expandir sua atuação em outros países e continentes.

Esse movimento de fusões, aquisições e incorporações vem favorecendo a padronização global dos serviços e mecanismos de oferta e avaliação de crédito e outros

produtos financeiros, o que acaba, também, por padronizar, no nível global, a própria exclusão financeira de pessoas e empreendimentos de diversas regiões do mundo (DYMSKI, 2005).

Antes das mudanças no direcionamento dos bancos, era possível perceber a existência de um maior número de pessoas utilizando serviços financeiros e bancários, através da oferta de bancos regionais. Estes adotavam mecanismos compensatórios, de modo que as taxas bancárias cobradas aos superavitários subsidiavam as menores taxas cobradas aos deficitários, fossem eles indivíduos ou empresas. Com a adoção de acordos internacionais, como o de Basileia, o critério passou a ser o menor risco, o que levou os bancos a não trabalharem com clientes que oferecessem risco à instituição bancária, portanto, ao sistema financeiro nacional (DYMSKI, 2005).

Contudo, a essa reestruturação coube, também, apontar modalidades de serviços financeiros e bancários direcionados a nichos de mercados caracterizados por certa vulnerabilidade social. Constituía-se, assim, em mais uma oportunidade de negócio, que fazia valer a máxima de que “os pobres têm pouco dinheiro, mas eles são muitos”.

É isso que Dymski (2005) quer salientar quando afirma que a parcela da população que, de um lado, é excluída financeiramente, do outro, é financeiramente ativa. Dito de outro modo, a ausência de participação no sistema bancário não impede que essas pessoas possam ter vida financeira, ainda que tais transações sejam, primordialmente, baseadas na utilização de “dinheiro vivo”.

Segundo esse autor, os serviços e produtos financeiros ofertados a clientes vivendo em condições de pobreza passaram, em certa medida, a ser oferecidos indiretamente por conglomerados financeiros, por meio de organizações conhecidas como “financeiras”. Contudo, devido ao fato de tais clientes serem classificados como grupo de risco, esses produtos e serviços são encarecidos por taxas de juros e de administração incompatíveis com sua renda, além de cláusulas vinculantes nos contratos para o caso de inadimplência, o que acaba por instituir uma nova forma de exploração aos mais pobres (DYMSKI, 2005).

Conforme destacado acima, essa modalidade de atuação de grandes bancos em territórios empobrecidos (vistos como nichos de mercado) tem contribuído para o aprofundamento da exclusão financeira e ampliado a desigualdade social, uma vez que a aplicação de taxas elevadas de juros, justificada pela lógica do risco, tem comprometido a renda das famílias e de coletividades inteiras, configurando uma situação de sobreendividamento das famílias (DYMSKI, 2005).

A contradição está no fato de a aplicação de taxas e juros bancários para as classes sociais com alto poder aquisitivo não comprometer a sua riqueza, pois são proporcionalmente

menores, enquanto, com as classes sociais mais pobres, ocorre o inverso, pois as taxas e juros que lhe são cobrados são inversamente proporcionais a dos mais ricos, o que compromete, de maneira significativa, a renda familiar dos menos favorecidos.

Se analisado o que esse fenômeno provoca às coletividades que vivem em territórios mais pobres, observa-se que, por meio dos pagamentos das taxas e juros bancários, volumes consideráveis de recursos são canalizados para operações bancárias em territórios economicamente mais rentáveis, ou seja, ocorre, em certa medida, um fluxo de transações financeiras dos pobres que subsidiam as dos mais ricos. Dessa forma, as consequências desse processo é o empobrecimento e o aprofundamento das desigualdades social e territorial (DYMSKI, 2005).

## 2.6 A DIMENSÃO DA EXCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL

Para apoiar a compreensão de como a organização do sistema financeiro brasileiro produziu uma enorme exclusão financeira, serão apresentados alguns dados, principalmente, com base em relatórios do Banco Central (2010, 2011), que ajudam a enxergar a face desse fenômeno no país. Para tanto, serão apresentadas informações relativas à distribuição dos canais de acesso, aos tipos de canais instalados por região, ao volume de serviços contratados, ao nível de utilização dos canais e serviços, às iniciativas recentes que visam à inclusão financeira, bem como referentes a um índice que tenta medir a inclusão financeira da população. Ao final, serão discutidos a evolução do conceito de exclusão financeira e seus desdobramentos.

Diversos autores têm apontado as dificuldades para dimensionar os números da exclusão financeira. Diante dessa dificuldade, trabalhar-se-á com informações que permitem uma leitura inicial da dimensão da exclusão financeira no Brasil, utilizando-se, portanto, de dados recentemente produzidos no marco do Projeto de Inclusão Financeira do Banco Central, iniciado no ano de 2009.

Quanto à oferta de serviços financeiros, em particular, a pesquisa “Bancos: Exclusão e Serviços”, divulgada pelo IPEA, em janeiro de 2011, destacam-se dois importantes aspectos. O primeiro é a grande quantidade de pessoas excluídas do sistema financeiro: 39,5% da população brasileira. Segundo esse Instituto,

Apesar da melhora na situação atual em relação àquela encontrada há mais de cinco anos, ainda temos um expressivo contingente de pessoas com baixa renda familiar

excluídas do sistema, notadamente nas faixas abaixo de cinco salários mínimos, que compõem a maior parcela da população (IPEA, 2011, p. 08).

O segundo aspecto refere-se às desigualdades regionais: “enquanto nas regiões mais desenvolvidas economicamente mais de 60% de sua população foi incluída no sistema bancário, as regiões menos desenvolvidas economicamente (Norte e Nordeste) representam cerca de 50%” (IPEA, 2011, p. 06-07). Esse fato se deve a um conjunto de fatores que serão explorados a seguir.

A concentração do sistema financeiro é observada pela estrutura das instituições financeiras, baseada na concentração dos ativos e no direcionamento do público a quem estas estruturas destinam seus serviços, conforme já mencionando. O que se observou no processo de evolução do sistema financeiro brasileiro foi uma concentração sem precedentes dos serviços e do acesso aos recursos, configurando, assim, a exclusão financeira, ainda parcialmente dimensionada e compreendida no Brasil.

A tabela 06 apresenta número de canais de acesso a serviços bancários que se dá, primordialmente, por meio de postos de atendimento e correspondentes. No entanto, não se pode confundir a significativa capilaridade do sistema financeiro com a oferta de todos os seus serviços, pois as principais modalidades de acesso (posto de atendimento e correspondente) possuem uma oferta limitada de serviços e uma quase inexistente relação com representantes da instituição financeira.

Nota-se que os bancos públicos e privados são os principais agentes de intermediação financeira, representando 84% em termos de ativo do total do sistema financeiro. As cooperativas de crédito cumprem, também, o papel de ofertar serviços financeiros, no entanto, 30% delas localizam-se na região Sul, quase 50% na região Sudeste, 10% na região Nordeste, 9% na região Centro-Oeste e 6% na região Norte.

**Tabela 06 – Número de canais de distribuição e equipamentos eletrônicos por unidade da Federação, em 30/06/2010.**

Região/UF	Agência	CORRESP	DEMAIS CANAIS					EQUIP. ELETRÔNICOS	
			PAB	PAA	PAE	COOP	PAC	ATM*	POS
<b>Norte</b>	<b>805</b>	<b>6.529</b>	<b>370</b>	<b>191</b>	<b>2.118</b>	<b>82</b>	<b>46</b>	<b>7.809</b>	<b>136.542</b>
AC	41	320	11	3	116	5	-	425	6.673
AM	169	1.314	153	27	573	9	2	1.824	33.534
AP	38	326	24	10	132	-	-	407	7.082
PA	334	2.166	119	64	658	33	3	3.057	54.154
RO	102	937	17	14	246	29	32	889	16.708
RR	24	208	13	8	90	1	-	279	5.948
TO	97	1.258	33	65	303	5	9	918	12.443
<b>Nordeste</b>	<b>2.820</b>	<b>29.870</b>	<b>770</b>	<b>805</b>	<b>6.154</b>	<b>145</b>	<b>118</b>	<b>25.572</b>	<b>653.513</b>
AL	138	1.600	43	54	321	11	8	1.347	40.505
BA	838	8.184	259	144	1.891	55	47	7.631	206.215
CE	400	4.809	97	74	712	16	13	3.519	91.145
MA	252	2.463	64	117	695	5	2	2.147	41.298
PE	536	4.674	164	56	948	22	22	4.573	136.483
PI	124	1.990	25	116	343	3	4	1.285	21.193
PB	193	2.352	46	128	497	19	15	1.959	48.344
RN	169	2.550	34	95	498	10	7	1.819	46.206
SE	170	1.248	38	21	249	4	-	1.292	22.124
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.488</b>	<b>12.049</b>	<b>476</b>	<b>157</b>	<b>3.017</b>	<b>121</b>	<b>236</b>	<b>12.989</b>	<b>274.179</b>
DF	346	2.153	219	-	874	22	15	3.838	86.368
GO	601	4.624	146	96	1.021	48	59	4.671	103.327
MS	256	2.255	58	18	528	14	42	2.091	38.190
MT	285	3.017	53	43	594	37	120	2.389	46.294
<b>Sudeste</b>	<b>10.946</b>	<b>67.936</b>	<b>3.673</b>	<b>419</b>	<b>17.607</b>	<b>639</b>	<b>1.062</b>	<b>90.822</b>	<b>1.888.604</b>
ES	406	2.953	77	-	704	37	90	2.949	58.626
MG	1.943	16.040	556	313	3.589	221	595	16.645	306.578
RJ	1.964	10.014	579	1	2.816	84	53	18.122	372.004
SP	6.633	38.929	2.461	105	10.498	297	324	53.106	1.151.396
<b>Sul</b>	<b>3.771</b>	<b>35.574</b>	<b>1.395</b>	<b>335</b>	<b>6.079</b>	<b>401</b>	<b>1.574</b>	<b>28.287</b>	<b>565.226</b>
PR	1.337	13.545	510	116	2.118	135	463	10.400	224.184
RS	1.557	13.619	537	182	2.412	140	630	12.075	208.146
SC	877	8.410	348	37	1.549	126	481	5.812	132.896
<b>Total</b>	<b>19.830</b>	<b>151.958</b>	<b>6.684</b>	<b>1.907</b>	<b>34.975</b>	<b>1.388</b>	<b>3.036</b>	<b>165.479</b>	<b>3.518.064</b>

Fonte: BCB (2010).

Conforme apresentado na tabela 06, a modalidade de correspondentes predomina em todas as regiões do país, com mais de cento e cinquenta mil unidades (aproximadamente 70% do total dos canais de distribuição), seguida pelos Postos de Atendimento Bancário Eletrônico (PAE) e pelas agências bancárias. Há forte presença desses canais na região Sudeste. Tanto os correspondentes quanto os postos de instituições bancárias localizam-se, majoritariamente, (cerca de 45%) nessa região, com exceção dos Postos Avançados de Atendimento (PAA), que são o modelo de acesso mais frequente na região Nordeste (42%).

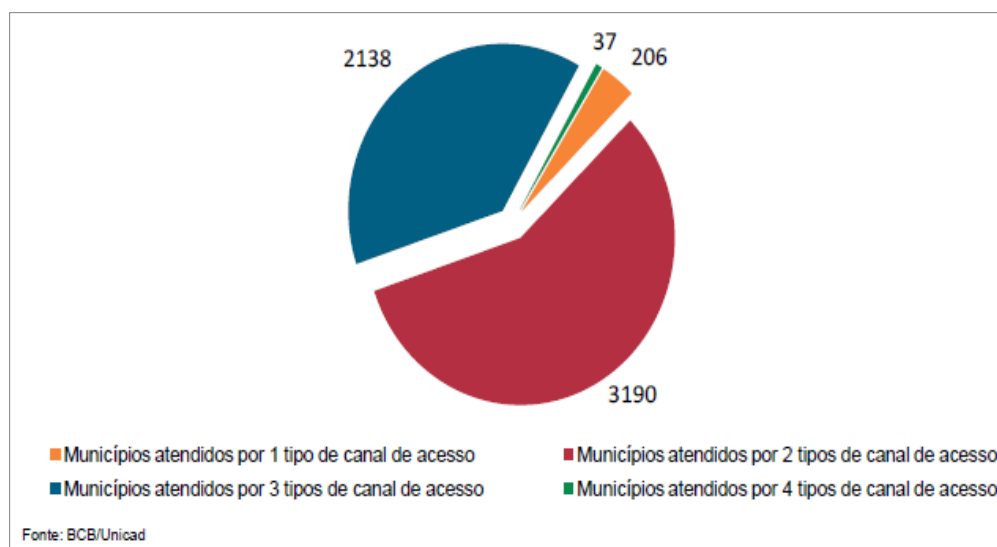
Verificam-se, ainda na tabela 06, que os pontos de atendimento estão, para a maioria

dos tipos de canais, concentrados na região Sudeste. A região Sul, composta por apenas três estados, detém o segundo maior número absoluto para a maioria dos canais. Na região Nordeste, tem-se o maior número de PAAs, que constituem a principal modalidade de acesso na região. Cabe lembrar que os PAAs podem ser instalados exclusivamente em municípios em que não haja agência ou outro PAA. Esse maior número de PAAs na região Nordeste reflete forte presença de municípios desprovidos de agências. Dos 1.794 municípios nordestinos, mais da metade (52%) não possui agência bancária. No país, a parcela de municípios sem agência bancária é de 38%.

Mesmo considerando uma significativa capilaridade do Sistema Financeiro Nacional, o que se poderia supor uma facilidade no acesso aos serviços, os dados do IPEA (2011) revelam que 39,5% dos brasileiros não têm conta bancária, sendo que, destes, 40,6% desejariam tê-la. Além disso, segundo a mesma pesquisa, 73,4% dos que não têm acesso a uma conta bancária acreditam que não possuem as condições financeiras necessárias e atrativas para os bancos. O número de titulares de contas bancárias pouco representa em termos de acesso ao sistema financeiro, mas a demanda de quase metade da população constitui indicador significativo do grau de exclusão desse sistema.

Cabe apontar que a exclusão financeira não significa apenas a falta de acesso a contas bancárias, mas a todos os produtos e serviços financeiros. Este é o principal fator que caracteriza esse tipo de exclusão. Enquanto a inclusão financeira representa a possibilidade de acesso ao uso de produtos e serviços financeiros, a bancarização significa apenas ter uma conta bancária (simplificada, na maior parte das vezes), sem, contudo, estar incluído financeiramente.

Para se ter uma idéia de como os canais de acesso alcançam os municípios brasileiros, o Gráfico 01 mostra que cerca de 60% dos municípios são assistidos por apenas um ou dois tipos de canal de serviços bancários.

**Gráfico 01 – Distribuição nacional de municípios por nível de acesso**

Fonte: BCB (2010).

Segundo o 1º Relatório de Inclusão Financeira do Banco Central (BCB, 2010), no Brasil, atualmente, não existe município sem canal de acesso a serviço financeiro, e esse fato apresenta estreita vinculação com o aumento da distribuição dos canais de correspondentes no país.

No entanto, isso não deve passar a impressão de que o uso dos canais para acesso aos serviços atinge toda a população. Será visto, a seguir, que um conjunto de fatores mantém parcela da população afastada dos canais de acesso ao sistema financeiro nacional, uma vez que, na grande maioria desses canais de acesso, o usuário não estabelece nenhum tipo de contato com qualquer representante da instituição bancária. O exemplo dos correspondentes é emblemático, pois esse tipo canal, em geral, funciona em estabelecimentos comerciais de terceiros, que o utilizam para dinamizar o movimento em seus comércios.

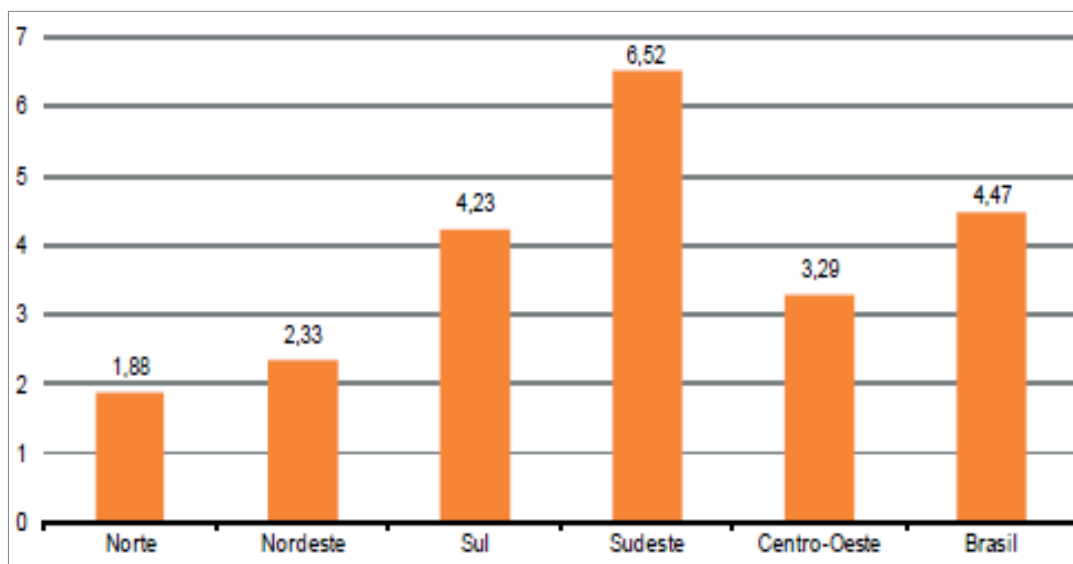
Quando se observa a situação da oferta de crédito, encontram-se as seguintes situações. Segundo pesquisa do IPEA (2011, p. 13), “é baixo percentual da população que percebe a função de concessão de crédito como intrinsecamente bancária. Quando foi perguntado sobre as principais ações do atendimento bancário, somente 4,5% dos entrevistados identificam a concessão de crédito como função bancária”.

Analisou-se o exemplo do acesso ao crédito por região brasileira. No gráfico 02, tem-se a quantidade de contratos Pessoa Física, por adulto e por região. O resultado informa, mais uma vez, que as regiões Norte e Nordeste acumulam um déficit na oferta e no acesso ao crédito. Tomando-se as regiões como um todo, o Sudeste, seguido da região Sul têm os melhores indicadores, chegando a dobrar o número de contratos. Esse fato pode significar um



maior interesse das instituições financeiras pelos centros economicamente mais ativos do país, sugerindo que se ignora a função social que o acesso ao crédito pode possibilitar como forma de inserção econômica.

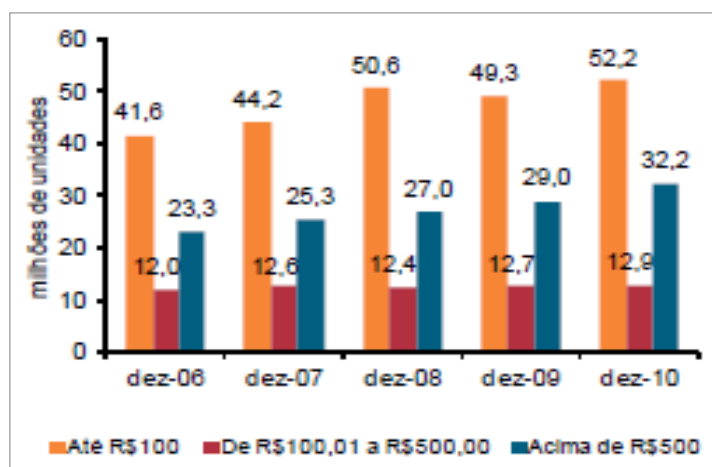
**Gráfico 02 – Número de contratos de crédito de PF por população adulta na região (dez/2010)**



Fonte: BCB (2011).

O uso de instrumentos financeiros ligados à captação de recursos oriundos do público, por parte das instituições financeiras, significa que as pessoas podem guardar seus recursos e movimentá-los com segurança e conveniência. O termo poupança é tomado aqui em sentido amplo, remetendo a qualquer forma de depósito de valores no sistema financeiro por famílias e empresas superavitárias. Pode-se referir, portanto, a depósitos a prazo, a depósitos à vista, a depósito de poupança ou a outras formas mais sofisticadas de manter valores no sistema financeiro. Desse modo, tudo que constitui captação de recursos pelas instituições financeiras representa alguma forma de poupança do público, ainda que seja em conta-corrente, nas quais se abriga depósito sem remuneração em bancos ou em cooperativas de crédito, com facilidade de movimentação.

Observa-se, no gráfico 03, um percentual próximo de 50% da população que não possui conta poupança. Esse percentual se amplia se forem considerados os fatores do volume de poupança, chegando próximos de 70% de pessoas que não possuem conta poupança.

**Gráfico 03 – Clientes com contas de poupança**

Fonte: BCB (2011).

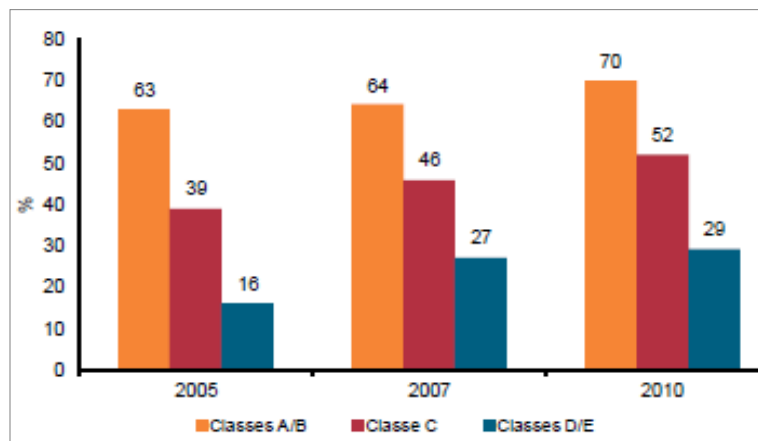
Outro dado que informa sobre a dinâmica de exclusão financeira e a demanda suprimida por serviços financeiros foi o lançamento da conta simplificada criada pela Resolução nº 3.211, de 30 de junho de 2004 (BCB, 2011), para facilitar o acesso a contas por parte da população de baixa renda, tornando fácil o processo de abertura e flexibilizando algumas exigências de identificação, como a regulação que estabelece limites de movimentação, tais contas não poder ter saldo superior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e o somatório dos depósitos efetuados no mês não poder superar esse valor. Segundo dados do BCB (2011), em junho de 2011, já foram contabilizadas cerca de 10,4 milhões de contas simplificadas, sendo seis milhões ativas. Essa informação representa a população que, em alguma medida, possuía um relacionamento precário ou inexistente com o sistema financeiro nacional.

Considerando-se as informações de posse de itens financeiros, tais como conta-corrente e conta-poupança, para indicar o acesso a esses instrumentos, os resultados evidenciam que, com exceção dos cheques, houve crescimento no número de famílias que utilizam serviços financeiros; no entanto, há uma grande distância no acesso e uso quando se refere a classes por salário mínimo. As pesquisas classificam as unidades familiares em cinco classes: classe A, renda familiar média acima de dez salários mínimos (SMs); B, de cinco a dez SMs; C, de três a cinco SMs; D, de dois a três SMs; e E, até dois SMs.

O gráfico 04 apresenta a distância que separa as classes sociais no que diz respeito à posse de itens financeiros. De 2005 a 2010, o percentual das classes D e E com acesso a conta-corrente aumentou em 81%, passando de 16% para 29%, conforme o gráfico. No entanto, ainda há grande diferença em relação às classes mais ricas (A e B), em que 70% das

famílias possuem acesso. A classe C teve aumento de 33%, passando de 39% para 52% de posse do item no mesmo período.

**Gráfico 04 – Posse de itens financeiros – conta-corrente**



Fonte: BCB (2011).

Cabe, ainda, destacar algumas linhas de crédito ou programas que envolvem o sistema financeiro e cujo público é inteiramente, ou em parte, de baixa renda, tais como: o crédito rural – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); o microcrédito; o programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida; e o Projeto de Inclusão Bancária para beneficiários do Programa Bolsa Família.

O Pronaf destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não-agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural. Foi criado por meio do Decreto-Lei nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Os recursos desse Programa são liberados por meio de instituições financeiras, especialmente os bancos públicos federais e os bancos cooperativos. A utilização dessa estrutura de prestação de serviços possibilita o acesso dos beneficiários a outros serviços, além do crédito, levando-se em conta, principalmente, a natureza dos beneficiários, cujo perfil está associado, em grande medida, àqueles que tradicionalmente não têm acesso aos serviços do sistema financeiro nacional.

Quando se analisa a distribuição do crédito do Pronaf entre as regiões geográficas brasileiras (tabela 07), percebe-se que o valor médio dos contratos é menor na região Nordeste (R\$2.381,50), encontrando-se bem abaixo da média nacional (R\$7.561,49). Por outro lado, a região Centro-Oeste destaca-se com o valor médio mais alto do país (R\$15.851,52). Esses números refletem os dados do IBGE do Censo 2010, os quais apontam que ainda há

concentração da pobreza rural na região Nordeste do país, onde vivem 35,4% das pessoas em situação de extrema pobreza na área rural. Essa parcela representa quase a metade das pessoas em extrema pobreza (46,7%). Conforme a tabela 07, verifica-se concentração importante de recursos nas regiões Sul, que absorveu, aproximadamente, 48% dos recursos no ano agrícola de 2010, e Sudeste, com cerca de 24%.

**Tabela 07 – Contratos do Pronaf por região geográfica**

		2006	2007	2008	2009	2010
<b>Sul</b>	Nº de contratos	564.011	548.377	543.777	632.523	527.893
	Volume (R\$)	2.920.187.487	3.235.606.171	4.711.213.353	5.685.173.146	5.846.890.905
	Valor médio (R\$)	5.177,54	5.900,33	8.663,87	8.988,09	11.075,90
<b>Sudeste</b>	Nº de contratos	297.649	258.003	255.887	272.892	266.703
	Volume (R\$)	1.390.685.978	1.532.284.239	1.894.507.628	2.588.303.718	2.914.069.853
	Valor médio (R\$)	4.672,23	5.939,02	7.403,69	9.484,72	10.926,27
<b>Norte</b>	Nº de contratos	98.425	101.031	75.222	102.150	94.505
	Volume (R\$)	562.726.222	475.341.991	404.003.066	798.131.207	852.332.767
	Valor médio (R\$)	5.717,31	4.704,91	5.370,81	7.813,33	9.018,92
<b>Nordeste</b>	Nº de contratos	1.536.115	959.186	626.777	643.452	643.163
	Volume (R\$)	1.864.205.679	1.443.249.504	1.175.372.967	1.383.572.557	1.531.694.495
	Valor médio (R\$)	1.213,58	1.504,66	1.875,26	2.150,23	2.381,50
<b>Centro-Oeste</b>	Nº de contratos	55.297	56.720	49.086	53.930	53.222
	Volume (R\$)	428.225.211	436.459.963	479.632.036	763.666.471	843.649.372
	Valor médio (R\$)	7.744,09	7.694,99	9.771,26	14.160,33	15.851,52

Fonte: BCB (2011).

Quanto à evolução do crédito, entre 2006 e 2010, a tabela 07 mostra que houve aumento de concentração no volume de recursos nas regiões Sul e Sudeste. Nota-se que, com exceção da região Nordeste, teve uma redução de 18%, havendo expressivo crescimento do volume de crédito disponibilizado para todas as demais regiões, com destaque para a região Sudeste, com aumento de 110% do volume de recursos nela investido entre 2006 e 2010.

Conforme mencionado, no Brasil, a inclusão creditícia no setor rural ocorre, de maneira geral, por intermédio do Pronaf, uma vez que o público-alvo do programa é aquele que se encontra, historicamente, excluído do acesso aos serviços do sistema financeiro. Entretanto, a distribuição dos recursos pelas distintas regiões geográficas do país evidencia que as áreas mais empobrecidas e com maior número de agricultores em condições carentes ainda acessam menor parcela dos recursos do programa.

No que diz respeito ao microcrédito, este tem sido considerado o principal

instrumento de inclusão financeira. Trata-se de um crédito direcionado ao público microempreendedor, normalmente excluído do sistema financeiro tradicional.

No Brasil, o microcrédito é operado com base na Lei nº 10.735, de 11 de setembro 2003. Tendo em vista a escassa disponibilidade de recursos, para operações de crédito, destinados à população de baixa renda e microempreendedores, essa lei determinou que uma parcela dos depósitos, à vista, dos bancos múltiplos com carteira comercial, dos bancos comerciais e da Caixa Econômica Federal deve, obrigatoriamente, ser aplicada em operações para esse público. Como incentivo para o cumprimento da exigibilidade, os valores não aplicados na atividade devem ser depositados no BCB, sem remuneração.

Assim, o direcionamento para o microcrédito está voltado para dois públicos: o de baixa renda, também conhecido como microcrédito-consumo, e o microcrédito para microempreendedores. Posteriormente, foi contemplado, dentro do microcrédito para empreendedores, o conceito de microcrédito produtivo orientado, que se caracteriza pela metodologia de proximidade, consistindo, em síntese, de relacionamento direto com o empreendedor no local de sua atividade, de levantamento socioeconômico prévio à concessão e de acompanhamento durante o período do contrato. Isso se deu em 2005, com a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujas fontes de recursos previstas são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os recursos obrigatórios dos depósitos à vista dos bancos.

Outro fato que amplia as ações de microcrédito é o chamado Programa CRESCER. Tal Programa, lançado em agosto de 2011, visa a impulsionar o microcrédito no Brasil, fomentando os negócios dos microempreendedores, atendendo tanto o Microempreendedor Individual (MEI) como as microempresas com faturamento bruto anual de até R\$120 mil.

Assim, verifica-se que são, majoritariamente, os bancos públicos que estão orientados a atender a essa faixa da população que necessita do microcrédito. São os bancos públicos federais que se destacam como os principais aplicadores em operações de microcrédito-consumo – 86% das aplicações são realizadas por bancos públicos, as demais instituições representam 14% – conforme dados do BCB (2011). No microcrédito produtivo, também, são os bancos públicos federais os principais aplicadores, respondendo por um percentual de 88%.

Os referidos programas podem ser operacionalizados por cooperativas de crédito singulares e centrais, agências de fomento, SCMEPPs e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), todas estas definidas como instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPOs). Além dessas instituições, podem operar os bancos múltiplos com carteira

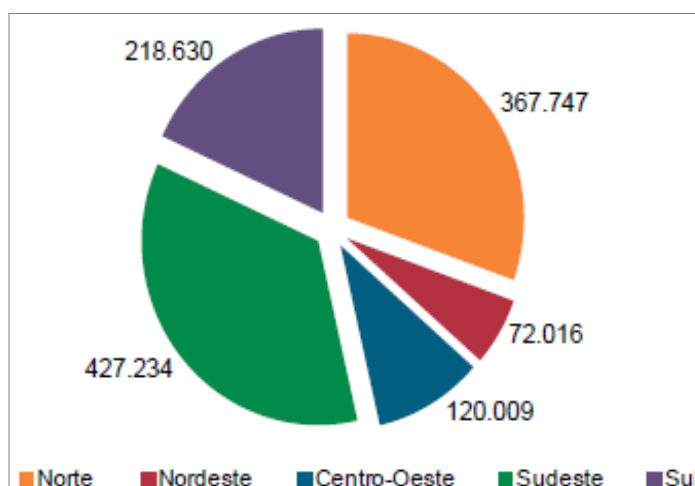
comercial os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal, desde que possuam estrutura própria para a operacionalização, conforme a metodologia prevista. Os bancos de desenvolvimento e bancos cooperativos, por sua vez, podem atuar somente na função de intermediadores de recursos para as Instituições de Microcrédito Produtivo e Orientado.

As operações de microcrédito no Brasil parecem revelar um baixo interesse dos bancos privados em sua operação. Dois motivos que podem ser elencados são a baixa rentabilidade e maior risco na operação, pois, conforme já dito, volta-se a um público com menor poder aquisitivo e que se relaciona com atividades de pequena escala.

Outra ação vinculada ao crédito imobiliário se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em 25 de março de 2009, pela MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, com a finalidade de conceber mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais por parte das famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, que residam em qualquer dos municípios brasileiros.

Desde a instituição do Programa, em 2009, até agosto de 2011, foram contratadas 1.205.636 unidades, divididas da seguinte forma, por região, conforme gráfico 05:

**Gráfico 05 – Divisão das unidades contratadas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida**



Fonte: BCB (2011).

O déficit habitacional brasileiro é de 5,5 milhões de unidades (IBGE, 2008), sendo que este se concentra na região Nordeste, com 1,946 milhões, e no sudeste, com 2,046 milhões. Esse dado revela uma demanda por crédito que não foi atendida pela maior parte das instituições financeiras.

Finalmente, há o Projeto de Inclusão Bancária, lançado pelo MDS em conjunto com a CAIXA, para incentivar a inserção dos beneficiários do PBF no SFN, por meio da abertura e

utilização de conta bancária simplificada (Conta CAIXA Fácil). As famílias que optam pela participação no Projeto, além de receber o benefício em conta-corrente, podem acessar outros serviços financeiros.

De acordo com o BCB (2011), o Projeto de Inclusão Bancária chegou a envolver, ao longo do tempo, 3,2 milhões de famílias, possuindo, em abril de 2011, 1,9 milhão de correntistas, o que equivale a, aproximadamente, dois terços do total de participantes. Já em relação ao total das famílias do PBF, apenas 14,71% possuíam conta simplificada em abril de 2011.

Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2011), por meio das contas simplificadas, o acesso dos beneficiários do PBF aos demais serviços é incipiente, mesmo quando se consideram, apenas, os participantes do Programa. Quando observado o universo dos beneficiários do PBF, os números não ultrapassam a 3% de uso. O produto com alguma participação significativa é a conta-poupança, à qual recorreram 15,8% das famílias com acesso à conta-corrente CAIXA Fácil; todos os demais produtos têm participação abaixo de 2% pelas famílias correntistas (cheque especial, 1,7%; crédito imobiliário, 1,6%; empréstimos, 1,1%; cartão de crédito, 1,0%; seguro de vida, 0,5%; capitalização, 0,2%; seguro de auto, 0,0%).

Por fim, as informações até aqui apresentadas já permitem uma leitura, mesmo que parcial, das condições de acesso e utilização dos serviços financeiros e bancários no Brasil, o que possibilita elaborar um quadro referente à exclusão financeira no país. Ainda assim, entende-se que os dados estatísticos não são suficientes para compreender a complexidade de tal problema, que diz respeito à vida financeira das famílias que vivem em condições de pobreza e desigualdade de acesso aos recursos financeiros. Para tanto, é necessária uma leitura que vá além dos dados que, por vezes, encobrem a realidade das condições de vida da população, a exemplo da capilaridade da oferta do serviço em contraste com a sua real utilização por parte da população.

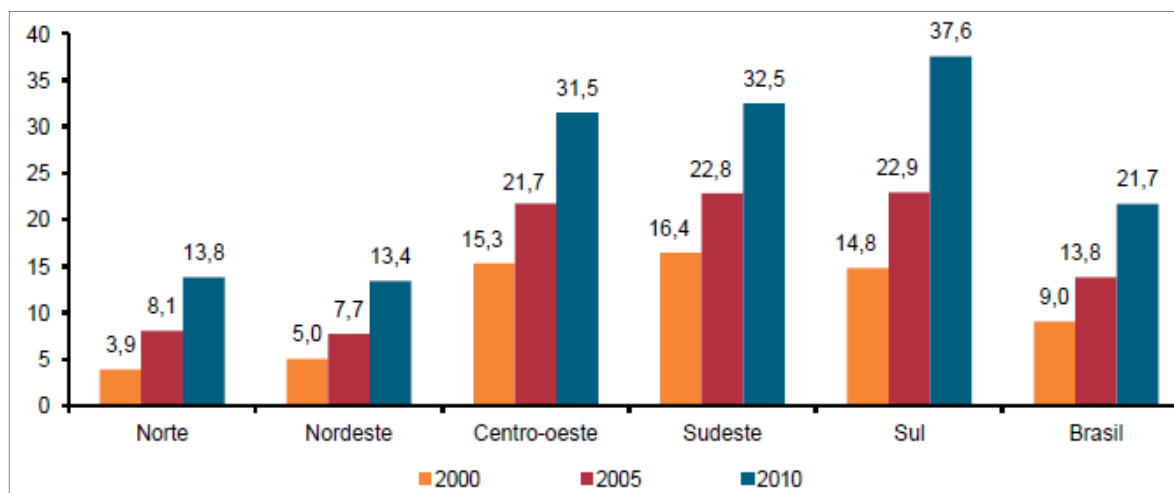
## 2.7 DEFININDO EXCLUSÃO FINANCEIRA

Na tentativa de capturar essas diferentes dimensões, o BCB (2011) elaborou um Índice de Inclusão Financeira (IIF), o qual agrega três dimensões: a dimensão disponibilidade geográfica, a dimensão disponibilidade demográfica e a dimensão do uso.

De forma geral, no gráfico 06, nota-se que os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste – região em que o Distrito Federal exerce forte influência na elevação da média

– apresentam melhores indicadores de inclusão financeira em relação às demais regiões.

**Gráfico 06 – Índice de Inclusão Financeira – média das regiões e do país**



Fonte: BCB (2011).

O que parece chamar atenção no gráfico 06 é o baixo nível de inclusão financeira da maior parte das regiões, acentuada no Norte e Nordeste, o que contribui para corroborar com a direção apontada no presente trabalho, de que, muito embora se note um significativo avanço das instituições bancárias, esse fato parece não ter auxiliado para a inclusão da população no que diz respeito ao acesso e uso dos serviços financeiros e bancários disponíveis.

Segundo Gloukoviezoff (2006, p. 215 *apud* Crocco *et al.* 2011), a primeira explicação sobre o tema exclusão financeira apareceu no mundo anglo-saxão com Leyshon e Thrift (1995, p. 314). Para esses autores, exclusão financeira se relaciona com “aqueles processos que servem para evitar que certos indivíduos e grupos sociais tenham acesso ao sistema financeiro”<sup>1</sup>.

Outra definição original foi empregada por Harvey, na década de 1970. Para Harvey (1985), o capital é organizado espacialmente como uma pré-condição à sua perpetuação, e a concentração econômica é um dos resultados inexoráveis.

As noções de exclusão financeira apresentadas acima estão associadas à condição de privação, insuficiência ou precariedade de acesso aos recursos financeiros, por dada parcela da sociedade. Segundo essa lógica, na economia de mercado, os recursos financeiros se concentram nos territórios economicamente ativos com a finalidade de favorecer a sua expansão e acumulação às unidades econômicas superavitárias, sejam elas indivíduos ou empresas.

<sup>1</sup> Tradução própria



Essa condição foi seriamente agravada pelo processo de reestruturação exigido pelo acordo de Basileia, no intuito de reduzir o risco dos bancos e garantir a disciplina de mercado, o que levou, inclusive, os bancos públicos a dirigirem sua atenção, prioritariamente, aos segmentos de mais alta renda e capazes de lhes oferecer garantias e contrapartidas em suas operações.

Segundo o levantamento de Menezes (2007), com base nos estudos de Leyshon e Thrift (1996a, 1997), essa situação decorre do cálculo de risco feito pelos bancos em suas decisões de operações. As instituições financeiras assumem que o risco de prejuízo ou inadimplência é inversamente proporcional à renda e à riqueza de seus clientes; consequentemente, a oferta de serviços é inferior em territórios economicamente deficitários, ou seja, não atinge os indivíduos em condição de carência.

Segundo Kumar (2004), os bancos trabalham com a ideia de que a oferta de serviços bancários está diretamente relacionada com a expectativa de desempenho da economia de um dado território e de seus clientes/usuários. Assim, como se torna mais difícil e custoso se obter informações da população pobre ou de pequenos empreendedores, os bancos também restringem a alocação de recursos financeiros para esse público.

Cabe destacar que não é só a ausência ou a precariedade da oferta que caracteriza a exclusão financeira, portanto, a questão não está restrita ao aspecto físico e geográfico da oferta. É de se notar, conforme demonstrado acima, que a estrutura do sistema financeiro brasileiro possui significativa capilaridade. O que estaria, então, por trás desse tipo de exclusão que faz com que os mais pobres não passem nas portas giratórias das instituições financeiras?

Para ir além da questão física da oferta dos serviços financeiros, é fundamental incluir a essa análise a relação com os serviços que são utilizados, de que modo e, por fim, as suas consequências sociais.

Segundo Kumar (2004):

A exclusão financeira – incapacidade de acessar os serviços financeiros necessários de forma adequada – pode resultar de dificuldades de acesso relacionadas a condições, preços ou comercialização de serviços financeiros, ou de autoexclusão por populações marginalizadas, com frequência, em resposta a experiências ou percepções negativas (KUMAR, 2004, p.7).

Os autores Anderloni *et al.* (2006) sustentam duas possibilidades para caracterizar o termo exclusão financeira. Quanto à primeira, Anderloni *et al.* (2006) centralizam o conceito na ideia de necessidades, vinculando-o às dificuldades que as populações em condição de

pobreza têm para prover suas insuficiências através do sistema financeiro. Essas insuficiências podem ser expressas das mais variadas formas, desde a simples conta corrente, passando por meios de pagamentos alternativos e acesso a crédito em condições adequadas de pagamento. Pode-se, ainda, incluir diferentes formas de poupança e investimentos apropriadas, de modo que também considere aspectos de segurança social e imprevistos.

Uma segunda possibilidade, apresentada pelo mesmo autor, aponta para serviços específicos e sua ausência, tomados como essenciais em estreita relação com a noção de serviços universais, os quais representam questões fundamentais para a vida das pessoas, tais como: subsistência, segurança e participação na vida econômica e social.

Cabe, ainda, apontar as causas e formas de exclusão financeira que acomete a vida das pessoas sem acesso aos serviços do sistema financeiro. Anderloni *et al.* (2006) apontam seis elementos, a saber:

i. Acesso geográfico: refere-se à existência ou não de agências e/ou postos de atendimento em uma determinada área geográfica.

ii. Exclusão de acesso: restrição de acesso a serviços bancários resultantes de processos de avaliação de risco por parte dos bancos (custo de avaliação pode ser elevado – *redlining*).

iii. Exclusão por condicionantes: situação quando os condicionantes atrelados a produtos ofertados fazem com que estes não atendam às necessidades de alguns grupos de clientes.

iv. Exclusão por preço: incapacidade de determinados grupos de indivíduos terem acesso a serviços financeiros devido ao valor de comissões e/ou tarifas associadas a produtos e serviços.

v. Exclusão por *marketing*: situação na qual alguns segmentos do mercado são excluídos pela forma como vendas e publicidades são direcionadas.

vi. Autoexclusão: situação em que parcela da população se recusa a procurar bancos porque acreditam que suas demandas por produtos e serviços serão recusadas.

Os avanços nas concepções acerca da exclusão financeira têm direcionado os debates no sentido de vincular o problema da exclusão financeira a um fenômeno maior de exclusão social. Segundo Crocco (2011), autores como Kempson e Whyley (1999), Caskey e Collard (FSA, 2000) e Gloukoviezoff (2006) têm levado a cabo esse debate, o que tem permitido progredir para uma noção mais ampliada do problema, incluindo a ideia de “cidadania financeira”, termo cunhado por Leyshon e Thrift (1995).

A noção de cidadania financeira está associada ao que Sinclair (2001) interpretou

acerca dos processos e consequências da exclusão financeira, sugerindo a ideia de que o fenômeno não se restringe à oferta dos produtos e serviços financeiros e nem ao problema do uso, mas, estaria no fato de se evitar que pessoas possam fazer uma contribuição econômica à comunidade.

No entanto, ainda cabe estender o conceito no sentido de definir o nível de cidadania financeira, de acordo com a intensidade da exclusão financeira que uma pessoa pode sofrer.

Os autores Anderloni *et al.* (2006), Leyshon e Thrift (1996b, 1997) e Menezes e Crocco (2009) consideram que indivíduos que gozam de plena cidadania financeira possuem amplo e irrestrito acesso a uma série variada de serviços financeiros adequados ao seu nível de renda. Essas pessoas têm possibilidades de utilizar a oferta do sistema financeiro em condições plenas, podendo preservar e valorizar sua riqueza ou, ainda, acessar recursos, no intuito de ampliá-la, através de oportunidades existentes em diferentes circunstâncias.

Dymski (2007) categoriza os que não gozam de cidadania financeira em dois grupos. No primeiro grupo, estariam os classificados como ausentes, ou seja, os “sem banco”, aqueles que não possuem conta bancária em qualquer instituição bancária formal e/ou aqueles que não estão, de forma contínua, relacionados a outras pessoas que possuam esse tipo de serviço. No segundo grupo, estariam os sub-bancarizados, considerando as pessoas que têm acesso restrito ou precário a serviços bancários, possuem conta bancária, mas não lhe são confiados o serviço de financiamento.

Chega-se, assim, a uma definição que parece contemplar a linha do argumento que se tem seguido neste trabalho, proposta por Gloukoviezoff (2004 *apud* CROCCO *et al.*, 2011), segundo a qual a exclusão financeira é o processo em que pessoas estão excluídas ou encontram dificuldades em suas práticas financeiras, de forma que não possam ter uma vida normal na sociedade. O quadro 01, abaixo, sintetiza as discussões sobre as variações que podem estar incorporadas no conceito de exclusão financeira.

**Quadro 1 – Sumário dos diferentes tipos de exclusão financeira**

Sumário dos diferentes tipos de exclusão financeira		
<b>Dificuldade de Acesso</b>		
Práticas do Lado da Oferta	Prospecção Direta	Políticas Bancárias: recusa em fornecer serviços devido ao perfil
	Prospecção Indireta	Políticas de localização de postos e/ou agências em áreas sem degradação socioeconômica
Práticas do Lado da Demanda	Auto Exclusão	Recusa em utilizar determinados serviços
<b>Dificuldades de Uso</b>		
Práticas do Lado da Oferta	Perfil do Consumidor avaliado como "muito custoso para servir"	Forçar um maior uso de serviços (pacote de serviços, ligar um serviço a outro etc.) Taxas elevadas para aqueles serviços que são mais frequentemente utilizados por consumidores indesejados.
	Perfil do consumidor avaliado como "muito arriscado para servir"	Usar cláusulas, taxas e comissões punitivas para o não pagamento de forma a aumentar a lucratividade ou afastar consumidores não pagadores. Beneficiar-se da falta de conhecimento de clientes sobre seus direitos.
Práticas do lado da Demanda	Evitar relacionamento bancário	Não informar ao banco as dificuldades experimentadas. Buscar soluções fora do relacionamento bancário.
Anderloni et al., 2006 apud Crocco et al., 2011.		

De um modo geral, no marco das iniciativas das ações destinadas a lidar com o problema da exclusão financeira, destacam-se quatro categorias de ação, a saber: respostas de mercado, autorregulamentação, políticas de governo e respostas da sociedade.

As respostas de mercado são aquelas em que as instituições financeiras convencionais, especialmente os bancos e financeiras, identificam um nicho de mercado em que podem ser trabalhados “produtos financeiros” destinados a um perfil específico da população que não está habilitado ao consumo dos produtos tradicionalmente ofertados. Neles, incluem-se tipos específicos de conta bancária, crédito, financiamento, seguros e consórcios. A sua principal característica é a oferta de um serviço que busca ampliar a clientela dos bancos, além de oferecer um produto que mantém certos níveis de rentabilidade.

As respostas de mercado incluem ainda, iniciativas que têm por finalidade formar consumidores do sistema bancário, ou seja, são ações que se voltam para ensinar pessoas a utilizar os serviços dessas instituições. Essas ações buscam reduzir a desinformação de parcela da população sobre o sistema financeiro, tratando de solucionar aquele tipo de exclusão que tem como causa a falta de educação financeira.

Outro tipo de ação de combate à exclusão financeira seria a autorregulamentação do setor. Esta é, normalmente, adotada em resposta à pressão da população ou do próprio governo, consistindo no estabelecimento de normas de conduta e metas de atendimento determinadas pelo próprio sistema financeiro (CROCCO *et al.*, 2011, p. 11-12).

O combate à exclusão financeira, também, tem sido objeto de intervenção governamental. Segundo Crocco *et al.* (2011, p. 12), a experiência internacional tem mostrado duas maneiras de intervenção. Na primeira, o governo atua como facilitador, através de várias medidas, tais como: indutor de ações para combater a exclusão financeira; avaliação do grau de produtos bancários para reduzir a exclusão financeira; pressão para a regulamentação; e autoavaliação de peças de *marketing* dos bancos, por parte das agências reguladoras.

A segunda maneira seria a ação do governo enquanto legislador, criando uma legislação direta que impõe, sobre os bancos e outras instituições financeiras, a obrigação de fornecer serviços bancários universais (que atendam indiscriminadamente a todas as parcelas da população), ou uma indireta, destinada a remover obstáculos que reforçam a exclusão financeira (restrições à mobilidade de capital entre regiões; liberação de compulsório para serviços destinados à população excluída etc.).

Além disso, a intervenção governamental pode ser feita via incentivos diretos, destinados a motivar o sistema bancário a promover inclusão financeira, tais como isenção fiscal e garantias oficiais de crédito, dentre outras. Esse tipo de resposta pode ser representado pela iniciativa do governo federal que determinou que os bancos destinassem um percentual dos depósitos à vista para operações de microfinanças.

Por fim, embora Crocco *et al.* (2011) considerem as respostas da sociedade como respostas de mercado, entende-se como mais apropriado que as primeiras sejam diferenciadas das segundas, pois, de um modo geral, as respostas do mercado são caracterizadas pelo imperativo da rentabilidade do capital investido, e as respostas da sociedade, caracterizadas pela finalidade socioeconômica, as quais buscam o desenvolvimento dos territórios em que as iniciativas estão inseridas. Aqui, serão tratadas estas últimas.

Desse modo, as respostas da sociedade se referem às modalidades financeiras que têm o intuito de democratizar o acesso aos recursos financeiros da sociedade, especialmente para unidades econômicas de pequena escala. Para dar conta desse papel, é utilizada uma multiplicidade de arranjos institucionais, baseada em relações de proximidade e em mecanismos inovadores para atingir altas taxas de devolução e dar suporte ao manejo da liquidez e dos riscos das unidades econômicas atendidas, estabelecendo relações duradouras pautadas, porém, em atividades de curto prazo. Nelas, estão inscritas as cooperativas de crédito, associações de microcrédito, Bancos Comunitários, Fundos Rotativos Solidários, Grupos de Investimento Coletivo etc. (MUÑOZ, 2009). Esses tipos de respostas são objeto deste trabalho e serão tratados com mais detalhes nas seções seguintes.

### **3. SOBRE OS CONCEITOS QUE ESTRUTURAM UMA ANÁLISE DE ACESSO AOS RECURSOS FINANCEIROS**

Este capítulo pretende discutir como duas noções de gestão e alocação de recursos podem estar presentes, de maneira estruturante, numa plataforma de acesso aos recursos financeiros para a população, através de modalidades de finanças solidárias que visam à democratização dos recursos financeiros.

O primeiro argumento apresentado é o conceito de paraeconomia, elaborado por Ramos (1989), que propõe um modelo multidimensional para a análise e a formulação dos sistemas sociais, em que os meios de acesso aos recursos não se centram apenas no mercado.

O segundo argumento está baseado nas contribuições de Ostrom (2000), em torno da ideia de gestão coletiva dos bens comuns, ressaltando a construção de modelos alternativos de governança para promover o acesso a bens e serviços.

O intuito é mostrar como essas noções, de forma combinada, contribuem para refletir acerca dos diferentes modos de promoção do acesso aos recursos financeiros da sociedade para as populações mais pobres e excluídas do sistema financeiro. São duas as contribuições: a primeira aponta as limitações das instituições financeiras centradas no mercado para alocar os recursos financeiros às populações mais pobres, o que demandaria a implementação de um novo tipo de instituição, adequada ao perfil dessas populações; o segundo aponta para uma aproximação a modelos alternativos de instituições que garantam o acesso aos recursos financeiros por meio de sistemas auto-organizados. Ao longo do texto, apresentar-se-ão essas proposições e suas categorias de análise.

Inicialmente, busca-se tecer uma breve crítica acerca da noção ortodoxa da ciência econômica que preconiza os mercados concorrenciais como eficientes alocadores de recursos. Em seguida, tenta-se desfazer os equívocos que sustentam a ideia de que, frente aos recursos limitados e às necessidades humanas ilimitadas, o recurso ao mercado se apresenta como o resultado de um processo que otimiza a alocação e a distribuição dos recursos. Para tanto, trabalhou-se com a abordagem da economia plural em Polanyi (1980), que parte do pressuposto de que existem diferentes formas para gerar e distribuir riquezas, as quais estão baseadas em princípios econômicos plurais que assumem formas institucionais igualmente diversas.

Num segundo momento, são abordados os dois conceitos fundamentais que estruturam este trabalho, quais sejam: a noção de paraeconomia de Ramos (1989), que

apresenta como proposta um modelo e paradigma multicêntrico de alocação de recursos na sociedade e que, intrinsecamente, discute o conceito de delimitação dos sistemas sociais. O autor questiona a centralidade do mercado enquanto categoria de ordenação da vida individual e associada. Diante dessa constatação, propõe um modelo multidimensional para a gestão e alocação dos recursos à sociedade. Um aspecto crucial presente na concepção desse modelo refere-se a “uma visão de sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dentre os quais o mercado é apenas um)” (RAMOS, 1989, p. 140).

Em face à crença de que as soluções para os problemas de alocação de recursos sociais, econômicos e ambientais só podem ser solucionados pela ação governamental ou através da competência do mercado, Ostrom (2000) formulou o conceito de gestão coletiva dos bens comuns, em que demonstra que os humanos são capazes de se auto-organizar e de criar iniciativas de cooperação que podem sobreviver por longos períodos, de modo que é preciso entender a viabilidade, mas não a inevitabilidade, dos sistemas auto-organizados. Ao invés de confiar completamente nos governos ou nas empresas para proteger os recursos, necessita-se abrir espaço para os cidadãos locais governarem seus próprios recursos. Além disso, a autora afirma que é preciso prover condições para que esses sistemas auto-organizados possam encontrar as melhores formas de se adaptarem ao longo do tempo.

Finalmente, buscam-se apresentar as aproximações das concepções de paraeconomia e gestão coletiva dos bens comuns, visando desenhar um quadro de análise que servirá como base para compreensão do caso estudado.

### 3.1 KARL POLANYI E A ECONOMIA PLURAL

Polanyi (1980) elabora uma crítica relevante para superar (sem cair em simplismos) o avanço do economicismo, como categoria superior de organização da vida nas sociedades modernas. Dando continuidade aos trabalhos de outros teóricos, a exemplo de Mauss (1974), Polanyi (1980) identificou outros comportamentos econômicos, diferentes da troca mercantil e da redistribuição pública. O autor propôs uma tipologia dos sistemas econômicos que dá conta das diferentes formas de institucionalização da economia para gerar e distribuir riqueza.

Os achados de Polanyi (1980) oferecem um alicerce conceitual que permite questionar o lugar da economia na sociedade. Essa base conceitual se mostra fecunda e apropriada, especialmente para se refletir sobre a emergência contemporânea das práticas de economia solidária e, em particular, sobre as formas alternativas de gestão e alocação dos recursos financeiros da sociedade.

Encontram-se, em Polanyi (1980), diversos estudos que demonstram que, antes da época atual, nenhuma economia era controlada por mercados, o que não significa a sua ausência. Até o final do século XVIII, encontra-se em todas as sociedades o sistema econômico submerso em relações sociais gerais. Os mercados eram, apenas, um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada pela autoridade social.

As sociedades, a que esse autor se refere, organizavam outras formas para além da troca/permuta – único princípio correspondente à troca de mercado moderna –, a fim de garantir os meios materiais à satisfação das necessidades, são elas: a reciprocidade e redistribuição. Esses comportamentos econômicos organizavam uma estrutura social com base na simetria social (sociedades igualitárias) ou na centralidade (sociedades com Estado de tipo despótico ou burocrático).

Tais comportamentos econômicos não estariam restritos a produtores primitivos ou a pequenas comunidades arcaicas. Segundo o autor, “uma economia sem lucro e sem mercado deve ser simples necessariamente”. Exemplifica com o caso do circuito Kula, da Melanésia Ocidental, que estava baseado no princípio da reciprocidade: “é uma das mais completas transações comerciais já conhecidas pelo homem; e a redistribuição esteve presente, em escala gigantesca, na civilização das pirâmides” (POLANYI, 1980, p.69). Para Polanyi (1980), a falácia econômica, que identifica toda economia humana com sua forma de mercado, limita toda a compreensão do fenômeno de outras economias não ocidentais.

Segundo Lisboa (2000), o discurso moderno dos economistas propagou um falso e pretense universalismo do cálculo econômico, incorrendo sobre um monopólio semântico do termo economia e ocultando a existência de outros sentidos e formas de instituir o fato econômico nas sociedades.

Encontram-se, na história das sociedades, formas de organizar a economia em que os objetivos estão voltados à reprodução material da própria vida. É assim que Polanyi (1980) defende a necessidade de se recuperar o significado substantivo do termo “economia” (que não implica em escassez), mas refere-se ao processo institucionalizado de interação entre o homem e a natureza e os seus companheiros, na medida em que isto funciona para fornecer-lhe os meios de satisfazer suas necessidades materiais.

A crítica que o autor tece à economia de mercado consiste em apontar um tipo de instituição econômica que se funda, essencialmente, nos interesses pessoais; dito de outro modo, a crítica se apoia na peculiaridade de um sistema econômico que se separou institucionalmente das demais dimensões da vida em sociedade, o que, segundo Polanyi (1980), constitui a principal característica de uma sociedade de mercado:



[...] É por isto que o controle do sistema econômico pelo mercado é consequência fundamental para toda a organização da sociedade: significa, nada menos, dirigir a sociedade como se fosse um acessório do mercado. Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico (POLANYI, 1980, p.77).

Polanyi (1980), ainda, esclarece que:

uma economia de mercado significa um sistema autorregulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além de preços do mercado (POLANYI, 1980, p. 62).

[...] A permuta, a barganha e a troca constituem um princípio de comportamento econômico que depende do padrão de mercado para sua efetivação. Um mercado é um local de encontro para a finalidade da permuta ou da compra e venda. A menos que este padrão esteja presente, pelo menos em parte, a propensão à permuta não terá escopo suficiente: ela não poderá produzir preços (POLANYI, 1980, p. 76).

É assim que, para o autor, esse comportamento é capaz de criar uma instituição específica, a saber, o mercado. No entanto, isto que Polanyi (1980) chama de Grande Transformação, ou seja, a emancipação do econômico, dos aspectos hoje chamados "econômicos", do tecido social, ocorreu à custa de processos sociais penosos. É dando sentido a esse fato que o autor inicia sua obra esclarecendo que:

nossa tese é que a ideia de um mercado autorregulável implicava uma rematada utopia. Uma tal instituição não poderia existir em qualquer tempo sem aniquilar a substância humana e natural da sociedade; ela teria destruído fisicamente o homem e transformado seu ambiente num deserto (POLANYI, 1980, p.18).

Essa busca por uma autonomia do mercado em relação às demais dimensões da vida humana associada resultou num desmoronamento da sociedade. Assim, o autor entende que a separação do trabalho das demais atividades da vida e mesmo a sua sujeição à economia de mercado significaram a precarização das condições de vida e a substituição por um modo de organização atomista e individualista.

Retomando a questão das diferentes categorias econômicas que se encontram funcionando ao longo da história das sociedades, Polanyi (1980) se nega a defini-las com base na ortodoxia econômica. Ele questiona este poder de delimitação que possui a ciência econômica e alimenta uma reflexão mais geral sobre as características e as instituições da economia.

Segundo Laville e Jané (2009), numa perspectiva antropológica, o mercado é

considerado uma construção sócio-histórica, cuja forma atual não constitui uma realização da evolução humana, mas uma configuração particular que convém comparar com as formas que a precederam. Os aportes de Polanyi (1980) proporcionam uma contribuição muito valiosa ao distinguir quatro princípios de comportamento econômico, cada um deles associado a um modelo institucional.

O princípio da *administração doméstica*, segundo Laville e Jané (2009), consiste na produção para uso próprio, ou seja, produzir para a satisfação das necessidades do próprio grupo. Sejam quais forem as entidades, muito diferentes, que formam a unidade de base, todas elas se baseiam no princípio de produzir e armazenar para a satisfação dos membros dessa unidade. O modelo de administração doméstica é o do grupo fechado. O que determina o núcleo institucional é indiferente: pode ser o sexo, como na família patriarcal; o lugar, como é um povoado; o poder político, como no poder senhorial. Da mesma forma, a organização interna do grupo não importa; pode ser despótica ou democrática, a dimensão do grupo pode variar consideravelmente.

O segundo princípio proposto por Polanyi (1980) é o da *reciprocidade*. Para Laville e Jané (2009), o aspecto essencial da reciprocidade é que as transferências são indissociáveis das relações humanas. A reciprocidade se vê enormemente facilitada pelo modelo institucional da simetria. A doação, que tende a criar algo pendente depois de cada transferência, decorre de atos de reciprocidade sobre os quais repousa o sistema, ao tempo que contribui para realizar esses atos. Essa dualidade se presta à união das relações individuais e favorece a circulação de bens e serviços em reciprocidade. Essas transferências não correspondem a um contrato, mas ao desejo de manter e fortalecer as relações sociais.

A *redistribuição*, ainda conforme Laville e Jané (2009), é o princípio segundo o qual a produção é submetida a uma autoridade que tem a responsabilidade de distribuí-la, o que envolve uma fase de armazenamento e contagem entre o momento da recepção e da distribuição. Como se pode ver, esse é o modelo institucional da centralidade, que se encarrega da redistribuição; supõe uma autoridade e uma divisão do trabalho entre os representantes dessa autoridade e os outros membros do grupo humano. Como as relações do grupo dirigente para com os dirigidos diferem em função dos fundamentos do poder político, a redistribuição implica modelos que vão desde a divisão livremente consentida até o medo do castigo. Entretanto, seja tratando-se da tribo, da cidade-estado, do despotismo, ou da feudalidade, o chefe, o templo, o déspota ou o senhor se encontram no centro desse modelo e a forma como eles praticam a redistribuição, muitas vezes, significa uma forma de aumentar seu poder político.

Finalmente, o *mercado*, conforme Laville e Jané (2009), é o lugar de encontro entre oferta e demanda de bens e serviços para fins de troca. O mercado possui, então, a particularidade de depender de um modelo institucional que lhe é próprio, ou seja, a troca, baseada em um equilíbrio entre oferta e demanda. A oferta designa a quantidade de bens e serviços que os ofertantes estão dispostos a ceder, e a demanda designa a quantidade de bens e serviços que os demandantes estão dispostos a adquirir. A troca pode assumir a forma de compra e venda quando a oferta e a demanda se ajustam através de um valor expresso por uma equivalência geral, chamado de “preço”, e o seu equivalente geral denominado de “moeda”. A troca pode assumir a forma de pagamento em espécie quando o demandante não paga o preço fixado em moeda, mas em bens ou serviços. A troca pode assumir a forma de escambo quando a troca de bens e serviços não se utiliza da intermediação de um equivalente geral, mas se opera mediante uma relação de equivalência simples estabelecida entre dois conjuntos que tanto o demandante como o ofertante consideram como de mesmo valor.

Os autores França Filho e Laville (2004) destacam que o entendimento da economia, na atualidade, deve se orientar por outro olhar, em relação à economia real (o seu funcionamento), não mais reduzido ao mercado, como o fez a teoria neoclássica, mas enquanto economia plural. A ideia consiste numa percepção da economia em que se verifica uma pluralidade de princípios do comportamento econômico, em especial aqueles esquecidos pela teoria econômica convencional ou neoclássica, permitindo dar conta de uma ampla dimensão da vida econômica.

Essa compreensão se vincula à formulação polanyiana, segundo a qual (e conforme abordado acima), torna-se necessário identificar, “na análise do funcionamento da economia real, quatro grandes princípios do comportamento econômico: o mercado autorregulado, a redistribuição, a domesticidade e a reciprocidade” (POLANYI, 1980, p. 116). Na atualidade, a formulação de Polanyi pode ser resumida a três formas de economia, através da introdução de um sistema de direito jurídico-político que atua na regulação das relações de trabalho, entendida como meio essencial de produção e distribuição de riquezas. Assim, tem-se um modo didático na formulação de França Filho e Laville (2004, p. 116):

a) *uma economia mercantil* – fundada no princípio do mercado autorregulado. Consiste em um tipo de troca caracterizado pela impessoalidade e pela equivalência monetária. Os indivíduos ou instituições limitam-se a relações utilitárias, pois, nesse tipo de troca/relação que se estabelece, o valor dos bens e serviços que circulam é sempre medido pelo preço, que funda a lógica do sistema (sistema de preços), ao contrário, por exemplo, do primado do valor do laço, do liame (ou da relação social) que se busca numa lógica

reciprocitária;

b) *uma economia não-mercantil* – fundada na redistribuição, isto é, definida pela verticalização/hierarquia da relação de troca e pelo seu caráter obrigatório, pois aparece a figura de uma instância superior (o Estado) que se apropria dos recursos com a finalidade/função de distribuí-los; e, por fim,

c) *uma economia não-monetária* – fundada na reciprocidade; configura um tipo de sistema de relações de trocas baseado na lógica da dádiva, conforme os achados de Mauss (1974). A dádiva compreende três atos: o ato de dar, de receber e de retribuir. Neste tipo de sistema, os bens circulam de modo horizontal (ausência de hierarquias) e o objetivo da circulação dos bens é a perpetuação dos vínculos sociais (ou a tecitura do liame social). A lógica da dádiva obedece a um tipo de determinação social específica, pois, ao mesmo tempo livre e obrigada, o dar, receber e retribuir são ações essencialmente paradoxais. É assim que o questionamento de Mauss (1974, p. 42) faz sentido: “que força há na coisa dada que faz com que o destinatário a retribua?”.

Está claro que o objetivo desse esquema é puramente didático, buscando explicitar os diferentes registros de comportamento econômico que estão em jogo, dentro da chamada atividade econômica. Na prática, não se trata de formas puras agindo de modo independente, antes, essas formas se apoiam umas às outras em maior ou menor medida, conforme o contexto em que se desenvolvem.

A argumentação de França Filho e Laville (2004) permite não só ultrapassar a ideia de economia de mercado como única fonte de produção de riqueza, como também superar a crítica que condena as demais dimensões econômicas à condição de parasitárias dessa última. Apresenta-se, aqui, uma noção renovada, no sentido de que essas três formas agem em complementariedade no processo de criação e consumo da riqueza. Com tal argumento, os autores questionam, ainda, o mito do progresso ou a crença no crescimento econômico, próprios da lógica de mercado, como fontes exclusivas do desenvolvimento e da felicidade.

Concluem que, através da referência à noção de economia plural, podem-se pensar outras formas de produção e distribuição de riqueza. Isto não significa uma economia, necessariamente, contra o mercado (como se sua supressão fosse possível por vias autoritárias), mas uma economia em que o mercado esteja submetido a outros princípios e imbricado junto a outros registros de prática, sem forçosamente reduzi-las.

## 3.2 GUERREIRO RAMOS E A PARAECONOMIA

O conceito de paraeconomia formulado por Alberto Guerreiro Ramos, em seu livro “A nova ciência das organizações”, publicado em 1981 no Brasil, constitui uma categoria de análise extremamente relevante, na medida em que reconhece as dimensões não econômicas da vida humana associada. Aqui, a pertinência de sua proposição está relacionada, primeiro, como os vínculos estreitos que esse conceito mantém com a noção de economia plural, acima apresentada, contribuindo com a linha de argumentação aqui pretendida; e, segundo, pelo fato dessa categoria fornecer elementos à análise de sistemas sociais alternativos que buscam a democratização dos recursos financeiros – a preocupação fundamental deste trabalho.

O debate que Ramos (1989) propõe em torno da ideia de paraeconomia será, em seguida, detalhado, a fim de apresentar as categorias de análise como modelo multicêntrico de alocação de recursos.

### 3.2.1 O CONCEITO DE PARAECONOMIA

A ideia de paraeconomia em Ramos (1989) faz referência à necessidade de um modelo de análise referente à dinâmica das instituições, a qual não se restringe à regulação pelo mercado autorregulado. Para tanto, é necessário observar os argumentos que constituem o conceito de paraeconomia.

#### 3.2.1.1 A DELIMITAÇÃO DOS SISTEMAS SOCIAIS

O modelo unidimensional de análise e planejamento dos sistemas sociais é caracterizado pela centralidade que o mercado ocupa, enquanto categoria de ordenação dos assuntos pessoais e sociais. O autor propõe um modelo multidimensional “para a análise e a formulação dos sistemas sociais, no qual o mercado é considerado um enclave social legítimo e necessário, mas limitado e regulado”. Trata-se de “uma visão de sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dentre os quais, o mercado é apenas um)”, o que permitiria aos humanos dedicarem-se a formas muito diferentes e, segundo o autor, integrativas de atividades substantivas (RAMOS, 1989, p.140).

A proposta do seu paradigma paraeconômico pode ser vislumbrada na figura 01, a seguir (RAMOS, 1989), na qual o autor quer mostrar, de forma didática, que, na prática, os sistemas sociais são sempre mistos.

**Figura 01 – O paradigma paraeconômico em Guerreiro Ramos**



Fonte: Ramos (1989, p. 141).

França Filho (2010) elucida os dois pares de critérios que estruturam o modelo de Ramos (1989), a saber:

a) orientação individual e comunitária – aqui, a preocupação do autor refere-se à proposição de um modelo suficientemente amplo para não cair em uma interpretação da conduta humana que reduz “o indivíduo, ou cidadão, a um agente de maximização da utilidade, permanentemente ocupado em atividades de comércio”. O debate que conduz o autor a esse ponto pode ser resumido nos termos “maximização da utilidade” *versus* “atualização pessoal” (FRANÇA FILHO, 2010, p.181).

b) prescrição contra ausência de normas consiste em destacar as consequências das prescrições operacionais. O autor busca mostrar o caráter das incompatibilidades entre prescrições operacionais e atualização pessoal. Assim, “quanto maior é o caráter econômico do trabalho, menos oportunidade de atualização pessoal é oferecido aos que o executam pelas respectivas prescrições operacionais”; o que ocorre em razão da ausência de capacidade autônoma de decisão dos sujeitos sociais diretamente afetados. “Nos sistemas que visam maximizar a atualização pessoal, as prescrições não são eliminadas, porém são mínimas, e nunca são estabelecidas sem o pleno consentimento dos indivíduos interessados” (FRANÇA FILHO, 2010, p.181).

Para estruturar as bases do paradigma paraeconômico, Ramos (1989) apresenta seis conceitos-chave que se vinculam aos critérios apresentados acima, a saber:

a) anomia refere-se a indivíduos que não conseguem “criar um ambiente social para si próprio e, simultaneamente, obedecer às prescrições operacionais de organizações importantes para sua subsistência” (RAMOS, 1989, p.147). Sendo assim, necessitam ser assistidos, protegidos ou controlados por instituições.

b) motim, por outro lado, “é a referência de coletividades desprovidas de normas, a cujos membros falta o senso de ordem social” (RAMOS, 1989, p.147).

c) economia diz respeito a “um contexto organizacional altamente ordenado, estabelecido para produção de bens e/ou para a prestação de serviços” (RAMOS, 1989, p.147-148).

d) isonomia refere-se a um contexto organizacional de livre associação de pessoas, marcado pela absoluta igualdade entre seus membros.

e) fenonomia define-se pela eventualidade das ações, baseada na atividade de um indivíduo ou um pequeno grupo, em que a subordinação e as prescrições são ignoradas e os critérios de retorno econômico são, em geral, incidentais.

f) isolado não constitui um sistema social: “a despeito de sua total oposição interior ao sistema social em conjunto, o isolado encontra um canto em que, de forma consistente, pode viver de acordo com seu peculiar e rígido sistema de crença” (RAMOS, 1989, p. 153).

Esse esquema permite estruturar as bases do paradigma paraeconômico e, a partir dele, desdobrar categorias que possibilitam analisar sistemas sociais de alocação de recursos.

### 3.2.1.2 REQUISITOS ADEQUADOS PARA UM DESENHO DELIMITATIVO DE SISTEMAS SOCIAIS

Segundo França Filho (2010), a compreensão de sistemas sociais de gestão e alocação de recursos exige um esforço prático-político dos requisitos mais adequados à efetividade de uma sociedade multicêntrica, vislumbrada no paradigma paraeconômico. Para Ramos (1989), envolve um embate político e de resistência às tendências da sociedade centrada no mercado, no sentido de conter sua influência sobre o espaço vital humano. “Isto não significa dizer que os objetivos da paraeconômica sejam a supressão do mecanismo de mercado” (FRANÇA FILHO, 2010, p. 183). As capacidades sem precedentes criadas pelo mercado, “ainda que por razões erradas [...], pode [...] atender as metas de um modelo multidimensional de vida humana, numa sociedade multicêntrica” (RAMOS, 1989, p.155).

Ramos (1989) realiza um esforço de elaboração teórica para formular diretrizes que permitam operacionalizar ações na direção de uma sociedade multicêntrica; buscou definir os requisitos de planejamento próprio a cada sistema social. Para tanto, o autor descreve cinco dimensões principais de tais sistemas, que serão constitutivas da análise aqui realizada sobre finanças solidárias e sistema de alocação de recursos por parte dos bancos comunitários de desenvolvimento. As dimensões são as seguintes: tecnologia, tamanho, espaço, cognição e tempo:

a) *tecnologia*, é intrínseca a qualquer sistema social, constitui parte essencial de apoio à estrutura do sistema. Refere-se a um “conjunto de normas operacionais e de instrumentos através dos quais se consegue que as coisas sejam feitas” (RAMOS, 1989, p.157). Essa dimensão é fundamental para entender a diversidade possível em diferentes sistemas sociais.

b) *tamanho*, em oposição à crença de que *quanto maior, melhor*, Ramos (1989) destaca a necessidade da arte do planejamento de cenários sociais capazes de perdurar, bem como afirma que o funcionamento adequado e o alcance de objetivos não estão relacionados com o tamanho da organização. Nesse sentido, o autor apresenta três questões a esse respeito:

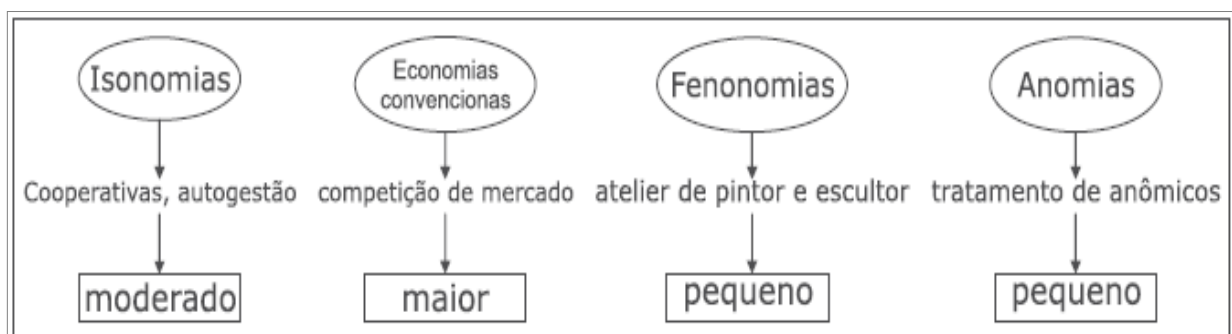
I - A capacidade de um cenário social, para fazer face e para corresponder, eficazmente, às necessidades de seus membros, exige limites mínimos ou máximos a seu tamanho;

II - Nenhuma norma geral pode ser formulada para determinar, com precisão, antecipadamente, o limite de tamanho de um cenário social; a questão do tamanho constitui sempre um problema concreto, a ser resolvido mediante investigação *ad hoc*, no próprio contexto;

III - A intensidade das relações diretas entre os membros de um cenário social tende a declinar na proposição direta do aumento de seu tamanho (RAMOS, 1989, p.159).

França Filho (2010) traduz a questão do tamanho na figura 02.

**Figura 02 – A dimensão tamanho no paradigma paraeconômico**



Fonte: França Filho (2010).

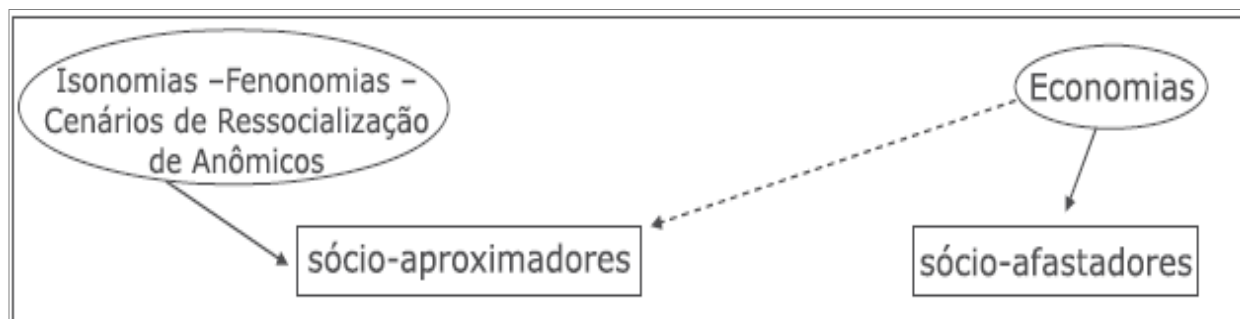


c) *espaço*, a expansão do sistema de mercado terminou por ocupar, progressivamente, os espaços de outros sistemas sociais. Assim, a “recuperação de espaço para a vida pessoal e comunitária deveria constituir meta prioritária de cidadãos e governos, pela exigência de adequada delimitação do sistema de mercado” (RAMOS, 1989, p.162). De acordo com França Filho (2010), o autor faz uma clara distinção entre espaços socioafastadores e espaços socioaproximadores; dito de outro modo, aqueles que mantêm as pessoas separadas e aqueles que estimulam o convívio, sendo cada um deles necessários por diferentes razões. O autor sugere que

Espaços socioaproximadores, de preferência aos socioafastadores, deveriam prevalecer nas isonomias e fenonomias. [...] Em razão da natureza de suas atividades, as economias são sistemas em que espaços socioafastadores devem prevalecer. Embora com alcance limitado, espaços socioaproximadores sejam também funcionalmente necessários em tais cenários (RAMOS, 1989, p.167).

A figura 03 elaborada por França Filho (2010) representa a categoria espaço.

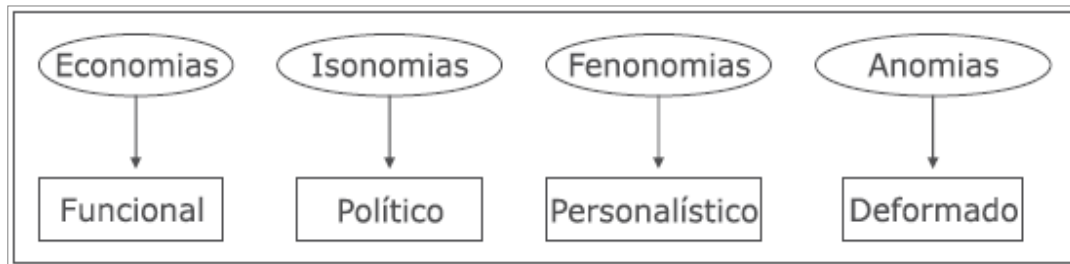
**Figura 03 – A dimensão espaço no paradigma paraeconômico**



Fonte: França Filho (2010)

d) *cognição*, destaca-se, aqui, a variedade das formas de conhecimento em cada sistema social. Assim, “um sistema cognitivo é essencialmente funcional quando seu interesse dominante é a produção ou o controle do ambiente; é essencialmente político, quando seu interesse dominante é o estímulo dos padrões de bem estar social, em seu conjunto” (RAMOS, 1989, p.160-161).

França Filho (2010), na figura 04, correlaciona os tipos de sistemas cognitivos mais predominantes em cada enclave delimitativo sugerido por Ramos (1989).

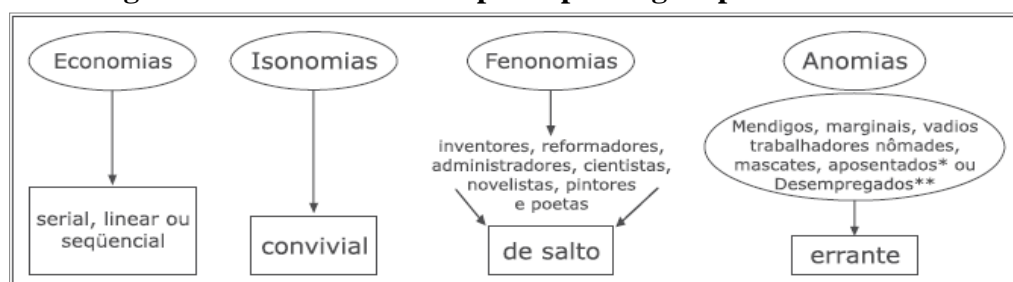
**Figura 04 – A dimensão cognição no paradigma paraeconômico**

Fonte: França Filho (2010).

e) *tempo*, na lógica de mercado, é tratado apenas como uma mercadoria. Essa compreensão limitada do tempo “não constitui o impulso fundamental de uma variedade de sistemas sociais, tais como: as isonomias, as fenonomias e as diferentes formas pelas quais se mesclam as economias” (RAMOS, 1989, p.167).

Segundo França Filho (2010), a abordagem multidimensional do tempo utiliza uma tipologia de quatro dimensões temporais dos sistemas sociais, elaboradas por Georges Gurvitch (1958). São elas: tempo serial, linear ou sequencial; tempo convivial; tempo de salto e tempo errante. O tempo serial predomina em sistemas sociais do tipo economias; o tempo convivial, característico de cenários isonômicos, constitui “uma experiência de tempo em que aquilo que o indivíduo ganha em seus relacionamentos com as outras pessoas não é medido quantitativamente, mas representa uma gratificação profunda por se ver liberado de pressões que lhe impedem a atualização pessoal” (RAMOS, 1989, p.169).

O tempo de salto é característico das fenonomias, “um tipo pessoal de experiência temporal, cuja qualidade e ritmo refletem a intensidade do anseio do indivíduo pela criatividade e autoesclarecimento” (RAMOS, 1989, p.169). O tempo errante é “um tempo de direção inconsistente”, em que as pessoas teriam uma “experiência imprecisa de sua agenda existencial” (RAMOS, 1989, p.170). França Filho (2010) representa a dimensão tempo conforme a figura 05.

**Figura 05 – A dimensão tempo no paradigma paraeconômico**

Fonte: França Filho (2010).

### 3.2.1.3 PARAECONOMIA COMO PARADIGMA E MODELO MULTICÊNTRICO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Em Ramos (1989), a paraeconomia é concebida como “proporcionadora da estrutura de uma teoria política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos” (RAMOS, 1989, p. 177).

A proposta teórica do autor consiste em um suporte analítico que contribui para refletir acerca da implementação de sistemas de alocação de recursos alternativos no mercado. Para França Filho (2010), o embasamento da paraeconomia consiste em duas formas básicas de implementação de diretrizes e decisões alocativas numa sociedade: as transferências nos dois sentidos, característica das economias de troca, e as transferências em sentido único, próprio das chamadas economias de subvenções.

No primeiro caso, os critérios de avaliação da eficácia alocativa são definidos a partir da contabilidade convencional de preço/lucro. Ramos (1989), contudo, adverte que em qualquer sociedade as condições de vida não podem ser resultado apenas de atividades desenvolvidas pelo mercado, pois parece estar claro a insuficiência desse sistema para absorver a totalidade dos membros de uma sociedade. A qualidade e o desenvolvimento, também, são resultados de distintos processos alocativos, que possuem lógicas próprias de avaliação de sua eficácia, mesmo que esses sistemas sociais alternativos necessitem de subvenções para o seu funcionamento.

No segundo caso, diz respeito à reflexão sobre quais atividades numa sociedade deveriam ser financiadas por subvenções. As consequências dessa segunda diretriz são duas proposições que renovam as concepções sobre recursos e produção.

Para França Filho (2010), na base, a lógica de mercado entende recursos e produção enquanto insumos e produtos de atividades de natureza econômica. Desse modo, tudo o que resulta de atividades não mercantis, tais como trabalho doméstico, campesino, associativo etc., não é tido, formalmente, como fatores contributivos da riqueza nacional. Como o produto desse trabalho não é levado ao mercado de troca e não possui preço, torna-se irrelevante para o sistema que contabiliza a riqueza de um país. O resultado é um imenso reservatório de recursos e de capacidade produtiva, negligenciado e inexplorado pelos modelos alocativos dominantes.

O paradigma paraeconômico considera na produção e consumo, de maneira formal, tanto as atividades remuneradas quanto as não remuneradas. Nesse sentido, Ramos (1989)

avalia que existem dois pontos cegos no modelo alocativo convencional: a identificação do indivíduo produtivo como detentor de emprego, e a pressuposição de que o montante e a qualidade do consumo do cidadão estão expressos naquilo que ele compra. Para França Filho (2010), as consequências dessa visão limitada são traduzidas na incapacidade dos modelos alocativos convencionais ultrapassar o círculo vicioso de mercado, limitando as possibilidades de ambientes produtivos como parte de uma sociedade multicêntrica.

Ramos (1989) entende, ainda, que se deve considerar como recursos mais do que aquilo que o mercado o considera. “Há abundância de recursos e substancial capacidade produtiva que permanecem ociosas, graças à falta de adequado esquema teórico para a organização dessas potencialidades” (RAMOS, 1989, p. 181).

O avanço da proposta paraeconômica, enquanto categoria para análise e planejamento de sistemas sociais, segundo o autor, depende da capacidade de se liberar da herança conceitual do modelo convencional de alocação, o qual se baseia em três pressupostos fundamentais: o primeiro considera que “os critérios para avaliação do desenvolvimento de uma nação são essencialmente os mesmos que dizem respeito às atividades que constituem a dinâmica do mercado” (RAMOS, 1989, p. 181); o segundo, que define a natureza humana como “o conjunto de qualificações e disposições que caracterizam o indivíduo como um detentor de emprego e como um comprador insaciável” (RAMOS, 1989, p. 181); e o terceiro pressuposto declara que “a eficácia da organização e das instituições em geral é mensurada do ponto de vista de sua contribuição direta ou indireta para a maximização das atividades do mercado” (RAMOS, 1989, p. 182).

O que o autor quer mostrar é que é absolutamente possível planejar sistemas sociais que desenvolvem processos para a alocação de recursos diferentes daqueles realizados pelo mercado, e que outros princípios funcionam como indicador de eficácia desses sistemas, podendo, assim, gerar riqueza sob outros registros institucionais. Esses diferentes formatos podem ser convenientes à inclusão de populações que vivem em áreas não incluídas pelo mercado. O autor apresenta, então, a importância dos sistemas de produção orientados para a mutualidade na estrutura econômica, e conclui que

o mundo industrial em que vivemos também começou como uma possibilidade objetiva. Foi modelado no decorrer de todo um processo acumulativo de inovação institucional, deliberadamente empreendido por muitos indivíduos. Podemos estar agora num similar estágio incipiente de institucionalização, de que pode emergir uma alternativa para a sociedade centrada no mercado – a sociedade multicêntrica ou reticular” (RAMOS, 1989, p.191).

A ênfase numa ideia de sociedade multicêntrica em Ramos (1989) parece bastante próxima de algumas preocupações recentes em torno da noção de gestão coletiva de bens comuns, formulada por Ostrom (1990). Essa autora sugere a ideia de que os cidadãos são capazes de se auto-organizarem e de criar iniciativas de cooperação para gerir e alocar os recursos da sociedade; e que, mesmo em se tratando de bens comuns, as coletividades são mais interessadas em proteger e distribuir democraticamente tais recursos.

### 3.3 ELINOR OSTROM E A GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS

Ostrom (2000), ao escrever o livro “O Governo dos Bens Comuns: a evolução das instituições de ação coletiva”, que lhe rendeu o prêmio Nobel na área de economia em 2009, buscou estudar sob quais condições as instituições de propriedade coletiva desempenham a gestão de recursos de forma a satisfazer as necessidades de todos os utilizadores. Antes, a autora elaborou uma crítica à teoria convencional de gestão de recursos de uso comum, que é comumente utilizada por acadêmicos e como fundamento de políticas públicas. Essa teoria, segundo a autora, utiliza três pressupostos: a tragédia dos comuns, o jogo do dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva. Assim, antes de apresentar as categorias de análise de Ostrom (2000), restituir-se-á, de forma breve, a crítica de Ostrom a esses pressupostos.

Na direção do economicismo, segundo Ostrom (2000), a teoria convencional supõe que quando os indivíduos enfrentam um dilema, devido às externalidades criadas pela ação de outros, eles realizam apenas cálculos estreitos e de curto prazo, os quais levarão todos a se prejudicar e aos demais a não encontrar maneiras de cooperar para superar o problema.

Diferente do que a teoria convencional afirma, a autora, baseada em diversas pesquisas empíricas, encontrou outros pressupostos que mostram em quais condições indivíduos podem se apropriar de um recurso de forma cooperada. Com isso, apresenta questões fundamentais para a longevidade dessas organizações, tais como: a comunicação entre os usuários que utilizam um recurso; regras de uso entre usuários que estão próximos e utilizam o mesmo recurso; e oportunidade para os usuários discutirem e estabelecerem acordos sobre seus próprios níveis de utilização e seus próprios sistemas de penalidades.

Assim, Ostrom (2000) demonstra que os indivíduos envolvidos com a utilização de um recurso são capazes de se auto-organizar e de criar iniciativas de cooperação para solucionar problemas de escassez. A autora complementa que se faz necessário prover condições em que os sistemas auto-organizados possam aprender, uns com os outros, e a partir de estudos cuidadosos, melhores formas de se adaptar e sobreviver ao longo do tempo.

Embora o trabalho de Ostrom (2000) se dedique a casos de uso de recursos naturais, nos últimos anos, a teoria de uso coletivo de bens comuns tem sido utilizada para compreender uma generalidade muito maior de recursos ambientais, econômicos e culturais. Aqui, também, tal teoria foi utilizada, a fim de compreender o uso coletivo de recursos financeiros por meio de instituições auto-organizadas, como é o caso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

Observa-se um conjunto de estudos e políticas que recomendam que o Estado controle a maioria dos recursos, enquanto outros, que a privatização resolva os problemas de acesso ou sobre-exploração. Entretanto, o que se observa no mundo real é que nem o Estado e nem o mercado têm conseguido êxito em manter um uso produtivo e equitativo dos recursos por parte dos indivíduos. Por outro lado, distintas comunidades têm confiado em instituições que não se parecem nem com o Estado e nem com o mercado, para regular alguns sistemas de recursos com níveis razoáveis de êxito, durante longos períodos. A seguir, são apresentados três modelos influentes que, segundo Ostrom (2000), são comumente utilizados para fundamentar a recomendação de soluções estatais ou de mercado para gestão e alocação de recursos de uso comum:

a) *a tragédia dos comuns* – segundo Garret Hardin (1968), é possível sempre esperar a degradação dos recursos – nesse caso, ambiental – sempre que muitos indivíduos utilizarem simultaneamente. É assim que ele compara o modelo de um pasto “aberto a todos” com o modelo de um pasto utilizado de forma racional, portanto privada. A conclusão é que cada pessoa se encontra presa em um sistema que compele os indivíduos a aumentar seus ganhos sem nenhum limite, em um mundo que é limitado. A tragédia está no fato de que todos os indivíduos buscam seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns (HARDIN, 1968 *apud* OSTROM, 2000, p. 37). No centro dessa concepção, os indivíduos defenderiam, preferencialmente, os seus próprios interesses e, em consequência, seria impossível a ação coletiva para regular o uso apropriado de tais recursos.

b) *o jogo do dilema dos prisioneiros* – o modelo de Hardin (1968) é formalizado com base no jogo do dilema dos prisioneiros, o qual tem como conceito um jogo não cooperativo, em que todos os jogadores possuem informação completa. Nos jogos não cooperativos, a comunicação entre os jogadores é proibida, é impossível, ou irrelevante, ou seja, não é estabelecida como parte do jogo (OSTROM, 2000, p. 40). No jogo do dilema do prisioneiro, cada jogador tem uma estratégia dominante, independente da escolha do outro jogador. Tendo isso como pressuposto, quando cada jogador escolhe sua estratégia dominante, se produz um equilíbrio, que é um terceiro resultado, melhor para ambos. Nenhum jogador tem incentivos

para mudar sua escolha de forma independente à estratégia do outro. O paradoxo de que as estratégias individualmente racionais conduzem a resultados coletivamente irracionais parece propor um desafio à crença de que os seres humanos racionais podem alcançar resultados racionais. Essa ideia põe em dúvida as formas de compreender a racionalidade, sugerindo a impossibilidade de que exista cooperação entre seres racionais.

c) *a lógica da ação coletiva* – o autor Olson (1965), em seu livro “The Logic of Collective Action”, desenvolveu um ponto de vista a cerca da dificuldade de conseguir com que os indivíduos busquem seu bem-estar comum, em contraste com o bem estar individual. O autor se propôs a questionar o enorme otimismo expressado pela teoria de conjuntos, em que indivíduos com interesses comuns atuariam de maneira voluntária para promover tais interesses. Sua oposição consiste em questionar a possibilidade de que os benefícios para um grupo seriam suficientes para gerar uma ação coletiva com intuito de alcançar esse benefício. O argumento de Olson (1965) é que “a menos que o número de indivíduos seja muito pequeno ou a menos que exista coerção ou ainda outro dispositivo especial para fazer com que os indivíduos atuem a favor de um interesse comum; indivíduos racionais com interesse próprios não atuam para alcançar seus interesses comuns ou de grupo” (OLSON, 1965, p.2).

Segundo Ostrom (2000), “a tragédia dos comuns, o dilema do prisioneiro e a lógica da ação coletiva são conceitos estreitamente relacionados a modelos que definem, como a perspectiva de uso geral, os problemas que os indivíduos enfrentam quando tentam alcançar benefícios coletivos”<sup>2</sup> (OSTROM, 2000, p. 42-43). A autora acrescenta que no coração desses modelos está o problema do oportunista (*free rider*). Quando uma pessoa não pode ser excluída dos benefícios que os demais buscam, ela está motivada a não contribuir com o esforço comum e se aproveita dos esforços dos outros.

A autora chama a atenção para os perigos da aplicação desses conceitos em políticas públicas, em que esses pressupostos e suas restrições são assumidos como imutáveis, sendo considerados fixos em âmbitos reais, a menos que autoridades externas os modifiquem. Muito do que se tem escrito sobre os recursos de uso comum aceita de maneira acrítica esses modelos e pressupostos, os quais são de uma tragédia implacável.

### 3.3.1 UM MARCO PARA ANÁLISE DA GESTÃO COLETIVA DE BENS COMUNS

Ostrom (2000) busca apresentar um questionamento à convicção, de muitos

---

<sup>2</sup> Tradução própria.

acadêmicos e analistas de políticas públicas, de que a única maneira de solucionar problemas de utilização de recursos de uso comum é as autoridades externas imporem plenos direitos de propriedade privada ou regulações centralizadas. Ao mesmo tempo, ressalta que nem sempre os acordos institucionais criados pelos próprios usuários de bens comuns, e não por autoridades externas do Estado ou do mercado, alcançam soluções ótimas.

Assim, a autora propõe um marco teórico que contribui para identificar variáveis que devem ser incluídas em qualquer esforço por explicar e prever quando é mais provável que os usuários de bens comuns, em pequena escala, se auto-organizem e governem de maneira efetiva seus próprios recursos, e quando será mais provável que fracassem.

Para Ostrom (2000, p. 310), “este marco teórico não só deve proporcionar modelos mais úteis, mas também, e de maneira importante, brindar-nos com um marco geral, que ajude a direcionar a atenção dos analistas para variáveis importantes, que devem ser levadas em conta nos trabalhos empíricos e teóricos”.

Não se trata de um modelo que pode ser aplicado de forma geral em qualquer contexto, mas, nesse caso, de um modelo útil para caracterizar o comportamento de usuários que utilizam recursos de uso comum em pequena escala. Em tais situações, ressalta a autora, os indivíduos se comunicam repetidamente e interagem entre si em um marco físico localizado, ou seja, em um mesmo território. Desse modo, é possível que aprendam em quem confiar, que efeitos terão suas ações sobre os demais e sobre os recursos, e como organizar-se para obterem proveito e evitarem danos. Quando os indivíduos vivem esse tipo de situação durante um tempo considerável e desenvolvem normas compartilhadas e padrões de reciprocidade, passam a possuir um capital social com que podem construir acordos institucionais para resolverem os dilemas de uso de recursos comuns.

Para Ostrom (2000, p. 311), “as políticas públicas baseadas na noção de que todos os usuários de recursos de uso comum são incompetentes, e que devem impor a eles regras, pode destruir o capital institucional acumulado durante anos de experiência em casos locais particulares”.

### 3.3.2 PROBLEMAS DE PROVISÃO, COMPROMISSO CRÍVEL E MONITORAMENTO MÚTUO

Ostrom (2000) apresenta questões que permitem entender, no marco para análise de auto-organizações que utilizam recursos de uso comuns, por que alguns usuários podem criar novas regras, conseguir participação quase voluntária e monitorar o cumprimento das regras



estabelecidas por eles, enquanto que outros não conseguem fazê-lo?

Os recursos de uso comum dizem respeito a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, portanto, podem-se considerar recursos materiais ou imateriais, tais como: áreas de pesca, estacionamentos, servidores de *internet*, recursos financeiros, moeda, manifestações tradicionais, entre outros. O acesso a recursos de uso comum pode limitar-se a um só indivíduo ou empresa, a diversos indivíduos ou grupos de indivíduos que usam o sistema de recursos simultaneamente.

Ostrom (2000) busca elaborar uma explicação coerente e geralmente aceita de como um conjunto de pessoas pode resolver um problema de ação coletiva no qual estão envolvidas:

1) A provisão de um conjunto de novas instituições consiste em organizações de arranjos institucionais para promover o bem-estar dos participantes. Assim, um conjunto de indivíduos envolvidos em uma situação concreta pode resolver o problema da provisão institucional através dos mecanismos de confiança e do sentido de comunidade (BATES, 1988 *apud* OSTROM, 2000).

2) O estabelecimento de compromissos críveis, nesse caso, entre os próprios usuários, institui regras que restringem severamente as ações autorizadas. Tais regras definem, por exemplo, quantidades, tempo, período em que podem utilizar os recursos, tecnologias etc. Se todos seguem essas regras, os recursos serão alocados de maneira mais eficiente, reduzindo os níveis de conflito e o próprio sistema de recursos será preservado ao longo do tempo. Cada usuário pode prometer: “cumprirei com meus compromissos se os outros cumprirem com os deles”.

3) Os usuários de um recurso de uso comum devem – se querem resolver o problema do compromisso sem um agente externo que os obrigue a cumprir – promover o monitoramento mútuo das atividades e estar dispostos a imporem penalidades para manter um alto nível de compromisso.

Para a autora, os problemas de provisão institucional, compromissos críveis e monitoramento mútuo são questões de desenho institucional. A explicação se baseia, em grande medida, nos pressupostos relativos a indivíduos que podem falhar, mas que adotam normas e perseguem estratégias contingentes em ambientes complexos e incertos. Pode-se esperar que esses indivíduos estabeleçam compromissos contingentes para cumprir regras quando:

a) definam um conjunto de usuários autorizados para utilizar os recursos. Indivíduos ou famílias com direitos para extrair unidades de recursos do sistema de recursos de uso

comum devem estar claramente definidos, do mesmo modo que os seus limites;

b) se relacionem com o tipo de recurso e com a comunidade de usuários. As regras de uso que restringem o tempo, o lugar, a tecnologia e a quantidade de unidades de recurso se relacionam com as condições locais e com as regras de provisão que requerem trabalho, materiais e/ou dinheiro;

c) estas sejam definidas, ao menos em parte, pelos usuários locais. A maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais pode participar de sua modificação;

d) sejam monitoradas por indivíduos responsáveis pelos usuários locais. Os monitores que vigiam de maneira ativa as condições do sistema de recursos de uso comum e o comportamento dos usuários devem contar com estes, ou são eles os próprios usuários; e,

e) sejam utilizadas penalidades graduais. Os apropriadores que violam as regras recebem penalidades graduais (dependendo da gravidade e do contexto da infração) por parte dos outros usuários.

Assim, para Ostrom (2000):

Quando os indivíduos enfrentam regras que satisfazem esses critérios, podem estabelecer um compromisso seguro, vantajoso e crível. O compromisso consiste em seguir as regras quando: 1) os indivíduos colocados em situações similares adotem o mesmo compromisso, e 2) quando os benefícios líquidos no longo prazo, que irão receber utilizando essa estratégia, sejam maiores que os de longo prazo para indivíduos que seguem estratégias dominantes de curto prazo (OSTROM, 2000, p. 314).

Essas regras são consideradas vantajosas na medida em que a maioria dos usuários as segue. Estes estarão em melhores condições do que se optarem por seguir as estratégias dominantes de curto prazo, em que os indivíduos escolhem ações individuais. É uma maneira segura, na medida em que os usuários que a adotam não podem ser explorados por muito tempo por usuários que rompem com seus compromissos. Trata-se de um autocompromisso declarado que permite seguir a estratégia “eu faço se você faz”, e se torna crível quando existe monitoramento, porque cada usuário sabe que há probabilidade de os desvios serem descobertos. Quando se descobrem as infrações de uma regra por parte de um usuário, se amplia a probabilidade de que os demais reduzam sua taxa de cumprimento da regra, se não houver penalidade.

Devido aos diferentes graus que a penalidade pode atingir, os usuários que se comprometem com essa estratégia sabem que o descumprimento de alguma regra irá implicar em punições, conforme o grau do desvio realizado. No entanto, a maneira com que as regras

são construídas consiste em perdoar deslizes ou erros ocasionais e permite aos usuários evitar altos custos que podem resultar da aplicação rígida das regras. De outro modo, se um usuário infringe várias vezes a regra, sem ser descoberto, é necessário reconsiderar a eficácia do sistema de monitoramento para evitar casos similares.

Ostrom (2000) conclui que

o monitoramento e as penalidades graduais são necessárias para manter a taxa de cumprimento das regras o suficientemente alta, como para evitar que se desencadeie um processo em que as taxas mais altas de infração de regras conduzam a incrementos subsequentes nas taxas de infração das regras (OSTROM, 2000, p.315).

Conforme visto, a abordagem de Ostrom (2000) permite compreender uma generalidade maior de instituições auto-organizadas que utilizam recursos de uso comum em pequena escala, bem como um entendimento renovado acerca das iniciativas estudadas no presente trabalho.

#### **4. FINANÇAS SOLIDÁRIAS: ENTRE A COMPLEMENTARIEDADE E A CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS**

As leituras de Ramos (1989) e Ostrom (2000), a partir dos conceitos de paraeconomia e gestão coletiva dos bens comuns, respectivamente, assentadas sobre uma ideia de economia plural em Polanyi, acerca das instituições auto-organizadas e o modo como os indivíduos a constroem, apontam duas consequências: primeiro, supera-se a ideia neoclássica da economia de que o funcionamento dos mercados conduz, espontaneamente, a soluções mais eficientes; segundo, abre-se caminho para refletir acerca de soluções institucionais auto-organizadas que estimulem o acesso a recursos financeiros de populações vivendo em situação de pobreza. Tal proposição conceitual encontra fundamentos empíricos na prática de diversas organizações de finanças solidárias, as quais podem contribuir para superação da exclusão financeira. Um dos propósitos dessas iniciativas é a tentativa de democratizar o sistema financeiro por meio de organizações comunitárias, de forma a possibilitar alternativas aos excluídos do sistema financeiro.

Para alcançar esse propósito, buscou-se desenvolver um percurso conceitual que funciona como um itinerário para se chegar ao objeto deste trabalho, qual seja, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Dessa forma, inicia-se por apresentar o conceito de Economia Solidária, baseado nas definições dos autores Laville e Jané (2009), França Filho e Laville (2004), Laville e Gaiger (2009), Gaiger (2004), França Filho (2006, 2010a, 2010b), Coraggio (2004, 2009) e Singer (2002, 2009).

Esses autores definem que a economia solidária está em contraste com o individualismo utilitarista que caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades de mercado. Referem-se a uma diversidade de atividades econômicas organizadas segundo os princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática, e realizada por cidadãos, produtores e consumidores, entre elas: coletivos de geração de renda, cantinas populares, cooperativas de produção e comercialização, desenvolvimento de *software* livre, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo, organizações de finanças solidárias, grupos de produção ecológica, comunidades produtivas autóctones, associações de mulheres, serviços de proximidade etc (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

Em se tratando das diferentes formas de instituir atividades econômicas, segundo os princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática, próprios à economia solidária, este capítulo visa abordar as concepções e práticas das finanças solidárias. Estas se inserem no

campo das microfinanças, que representam diferentes tendências de democratização da economia, podendo variar da simples exploração de um novo mercado de produtos financeiros – microcrédito produtivo – até a institucionalização de sistemas autogeridos, baseados em relações de proximidade. Essa última reflete as características das Finanças Solidárias, designando formas de democratização do acesso aos recursos financeiros e priorizando os excluídos do sistema financeiro. Suas ações se pautam na ética e na solidariedade, buscando, ao lado de outras iniciativas, contribuir com o desenvolvimento dos territórios em que atuam.

Entre as práticas das Finanças Solidárias, destacam-se os Bancos Comunitários de Desenvolvimento, os quais se estruturam a partir de instituições associativas locais, apoiando-se em uma série de instrumentos para financiar atividades de produção, prestação de serviços e consumo locais, no intuito de gerar e ampliar renda. Os instrumentos utilizados no seu processo de intervenção são múltiplos, entre eles: microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio a comercialização, além de outros serviços financeiros e bancários como microsseguros. Esses mecanismos, baseados em relações de proximidade, parecem influenciar as altas taxas de devolução observadas nos BCDs.

Assim, as finanças solidárias podem ser consideradas uma ferramenta para apoiar a consolidação de práticas econômicas que não estariam identificadas com as práticas do mercado autorregulado, portanto, um tipo de finanças que pode contribuir para gerar novas estruturas socioeconômicas.

#### 4.1 ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Embora seja forçoso constatar uma heterogeneidade nas definições conceituais do que seja a economia solidária, primeiro, para ampliar o cânone da compreensão do fenômeno que aqui se buscou destacar, adotou-se um conceito sobre o econômico distinto do conceito hegemônico, ou seja, de que o sistema de mercado (o capitalismo) constitui o único sistema econômico viável e legítimo para satisfação das necessidades; e, segundo, “desencravou-se” o conceito do econômico substantivo de Polanyi (1980), que define a economia como um processo institucionalizado de interação entre o homem e a natureza, o qual permite um abastecimento regular de recursos materiais para satisfazer as necessidades.

Vincula-se a essa ideia uma compreensão de economia solidária que, segundo Laville e Gaiger (2009), está em contraste com o individualismo utilitarista que caracteriza o

comportamento econômico predominante nas sociedades de mercado, e de acordo com as inúmeras atividades econômicas organizadas segundo os princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática.

Os avanços econômicos de tais experiências realizam-se mediante a conjugação de três tipos de recursos: aqueles provenientes da reciprocidade entre os membros; os recursos públicos, angariados do Estado como fundamento do princípio da redistribuição; e os recursos do mercado, obtidos nas relações de troca. Esses agenciamentos simultâneos levam a economia solidária a ser partícipe de uma economia plural, constituindo suas iniciativas em tipos híbridos, entre economia pública e privada (LAVILLE; GAIGER, 2009; LAVILLE; FRANÇA FILHO, 2004; CORAGGIO, 2009).

Gaiger (2004) busca, em diversos trabalhos produzidos desde o início da década de 1990, apontar características que permitem identificar de maneira direta os princípios da economia solidária. Primeiro, entende-se que os princípios intrínsecos à economia solidária não impedem o recurso ao mercado, ou seja, sugere-se que a existência de tais organizações não depende da supressão do mecanismo de mercado e, portanto, podem se utilizar dessa dinâmica para gerar condições materiais de existência; segundo, os trabalhadores associados vinculam-se por meio de laços mediados por valores morais e materiais, o que permite gerar condições de eficiência e capacidade de adaptação às condições de instabilidade dos mercados; terceiro, a difusão das diversas modalidades de economia solidária produz um efeito de distribuição dos meios de produção e das rendas obtidas, apontando para um processo de democratização da economia; e, por fim, permite-se ampliar os benefícios sociopolíticos, como o aumento da cidadania e da participação dos trabalhadores dessas iniciativas.

A economia solidária desenvolve formas de gestão coletiva e participação para enfrentar problemas públicos em pequenas dimensões (comunitárias), visando superar as condições de precariedade e de acesso desigual aos recursos, bem como subordinando a finalidade estritamente econômica (renda) à social (cidadania), sem com isso deixar de atender às necessidades materiais dos envolvidos. Dessa forma, as pessoas são mobilizadas para agirem em problemáticas públicas locais (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

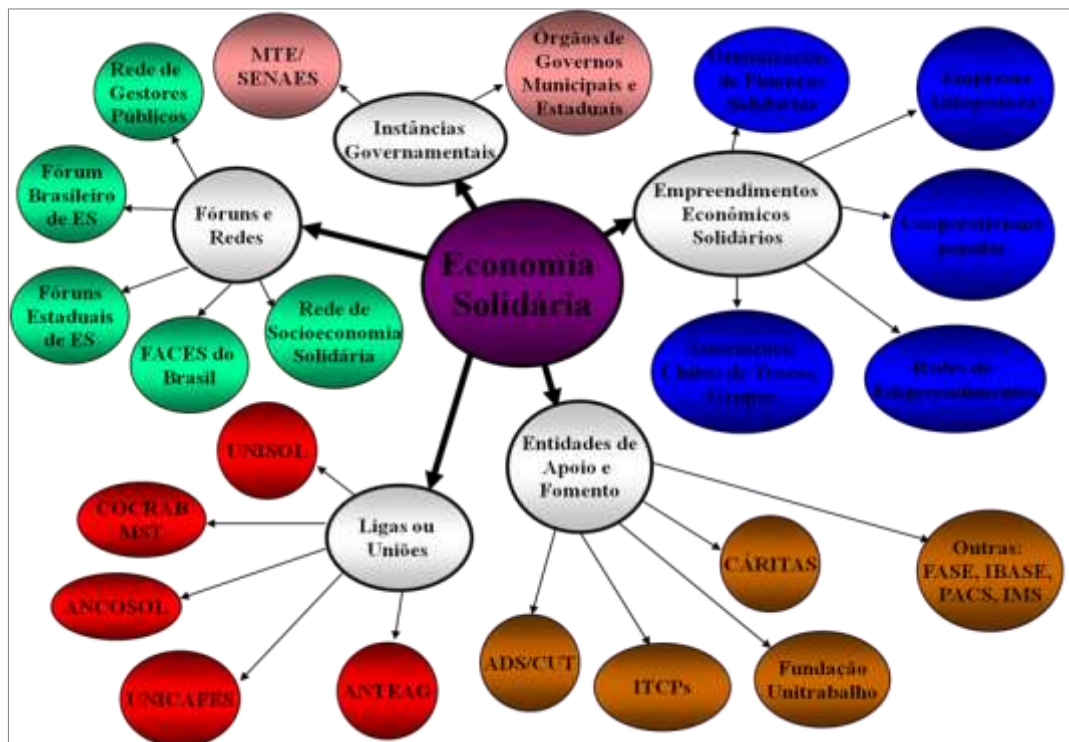
França Filho e Laville (2004) destacam outro traço característico da economia solidária que a sua atuação em escalas locais e territoriais permite. Trata-se da construção conjunta da oferta e da demanda. Como os circuitos econômicos dessas comunidades são marcados pela baixa oferta de produtos e serviços – e, por isso, são tidas como menos interessantes para as empresas mercantis –, elas baseiam sua ação, para superar a escassez de

bens e serviços, produzindo a partir das necessidades dos seus territórios, ou seja, buscam produzir e ofertar os bens e serviços que as populações não encontram disponíveis. Nesse sentido, como o processo de produção se orienta para demandas locais insatisfeitas, o princípio da competição deixa de fazer sentido para essas organizações. Na medida em que esse tipo de processo se desenvolve em um determinado território, passa-se a constituir cadeias e redes de produtores, prestadores de serviço e consumidores.

Na prática, o termo Economia Solidária identifica diversas experiências de caráter econômico, baseadas em novas formas de solidariedade e que podem assumir diversos formatos, tais como: cooperativa, empresa autogestionária, associações, rede de produção e prestação de serviços, grupos de consumo, finanças solidárias, entidades de apoio e fomento, grupos de troca, sistemas de comércio justo, produção agroecológica, entre outras.

A Economia Solidária pode ser compreendida enquanto campo complexo, formado por diferentes iniciativas. A diversidade desse campo pode ser expressa e representada na figura 06:

**Figura 06 – O campo da economia solidária no Brasil**



Fonte: Atlas da Economia Solidária, MTE (2005)

## 4.2 FINANÇAS SOLIDÁRIAS: DEFINIÇÕES, ESTRATÉGIAS E ALTERNATIVAS

Acima, buscou-se levantar os conceitos e características que permite compreender a constituição do campo da Economia Solidária. Com isso, procurou-se deixar claro qual o campo de estudos em que se coloca este trabalho, além de enfatizar o sentido dos estudos sobre finanças solidárias e em que medida ela se distingue de outras práticas de acesso aos recursos financeiros. Essa prática pode renovar a dinâmica socioeconômica de gestão e alocação de recursos nas comunidades que vivem em condições de acesso desigual aos recursos financeiros. Desse modo, entende-se que as finanças solidárias podem constituir-se como uma ferramenta para alcançar melhores condições de vida e trabalho para essas populações.

França Filho (2013) define finanças solidárias como

uma manifestação da sociedade e, mais particularmente, elas representam uma emanção de formas próprias de auto-organização coletiva, encontradas por diferentes populações e/ou grupos organizados nos seus respectivos territórios ou comunidades para fazer a gestão dos seus próprios recursos econômicos com base em princípios de solidariedade, confiança e ajuda mútua (FRANÇA FILHO, 2013, p. 41).

Coelho (2003) entende por finanças solidárias a constituição de formas de democratização do sistema financeiro em que se procura adequar produtos financeiros às necessidades básicas da população e ao fortalecimento do trabalho social acumulado em cada território, priorizando os excluídos do sistema bancário tradicional. É uma ferramenta que estabelece um elo de integração e sustentação de uma relação mais duradoura entre economia e sociedade, construída sob a égide da ética e da solidariedade, e que cria condições para um desenvolvimento humano integrado e sustentável.

As noções de finanças solidárias apresentadas acima sugerem um entendimento acerca do processo de intermediação dos recursos financeiros da sociedade, em que se alteram as relações de poder entre produtores, intermediários e consumidores, apontando para uma reconfiguração ou instituição de novos acordos, regras e marcos regulatórios de funcionamento do sistema financeiro. De outro lado, tais noções buscam, também, questionar o papel que cumpre a moeda nas sociedades contemporâneas e, ao mesmo tempo, superar um aparente caráter neutro em relação à economia real, entendida como um instrumento de troca, incapaz de afetar as relações entre as coisas e as pessoas que participam do conjunto das trocas. A noção de finanças solidárias, aqui empreendida, assume que a moeda possui um papel social e institucional recíproco, que conecta as pessoas através de diversos símbolos e



instrumentos.

Para Muñoz (2007), compreender o campo das finanças solidárias requer, ainda, o entendimento de quatro aspectos fundamentais: os atores envolvidos nas operações; as características das operações financeiras; o sentido das operações; e as possíveis alternativas. Vejamos tais aspectos:

a) *os atores envolvidos nas operações financeiras* – que tipo de orientação possui os usuários de sistemas de finanças solidárias? Quais as consequências das atividades financiadas? Essas questões se tornam mais pertinentes na medida em que se analisa a diversidade de finalidades a que uma operação financeira pode se prestar, como gerar negócios lucrativos, satisfazer a necessidade dos envolvidos ou realizar atividade social; ou, ainda, ocasionar consequências negativas para comunidade e o meio ambiente ou buscar a utilidade social da atividade financiada.

Os envolvidos nas ações de finanças solidárias são, em geral, organizações de natureza comunitária, cuja participação democrática e a busca pela satisfação das necessidades dos seus usuários são aspectos fundamentais de sua prática. Nessas organizações, são os próprios usuários que, em geral, criam e assumem a gestão da organização, definindo suas regras de funcionamento e controle.

No entanto, as organizações de finanças solidárias não agem isoladamente, pois se valem das articulações com instituições de cooperação e apoio, no intuito de mobilizar o aporte de recursos necessários à sua operação, além de parcerias com governos e instituições públicas financeiras, tais como bancos públicos e agências de fomento, como forma de ampliar a oferta de serviços aos seus usuários. Buscam, também, constituir redes de organizações congêneres, visando a um papel político na busca por direitos e acesso a políticas públicas (MUÑOZ, 2007, p. 27).

b) *as características das operações financeiras* – qual a lógica em jogo? Quem toma as decisões? De que forma? Com base em quais critérios? Nesse sentido, busca-se a transparência das operações, bem como conhecer os resultados, as prioridades e os tipos das operações. As operações financeiras são voltadas para um tipo de usuário que não possui acesso ao sistema financeiro convencional ou, mesmo, usuários que elegem utilizar os serviços das organizações de finanças solidárias, como nos casos de bancos éticos e cooperativas de crédito.

As operações financeiras e não-financeiras realizadas pelas iniciativas de finanças solidárias caracterizam-se por tipos de financiamento e outras formas de apoios concedidos, em que os critérios utilizados para sua concessão orientam-se, principalmente, pela

necessidade de seus usuários em reproduzir as condições de vida de suas famílias, de seus empreendimentos e comunidades. Podem ser encontrados diversos tipos de operações e serviços, tais como: microcrédito, financiamentos, conta-corrente, poupança, microsseguros, correspondência bancária, moedas sociais; além de outros serviços não-financeiros, como cursos e capacitações, educação financeira, acompanhamento e assessoria à implementação de atividades produtivas, entre outras. Os critérios e as decisões de concessão são tomadas pelos membros e usuários, os quais decidem sobre questões como volume de recursos aplicados, taxas de juros (quando ocorre), prazos de devolução, entre outros critérios utilizados nas operações (MUÑOZ, 2007, p. 27).

c) o *sentido das operações* – para que e com que lógica são realizadas as práticas financeiras? Destaca-se que os critérios utilizados não se pautam na lógica da rentabilidade e garantia do capital, mas na utilidade social dos investimentos realizados, além da proximidade com os usuários e do fortalecimento dos laços e condições de vida da população do território. No entanto, isso não significa que as finanças solidárias desprezem a necessidade de retorno dos recursos investidos, porém, importa que o investimento dê consequência social e econômica para os usuários, mesmo que isso represente um fluxo irregular nos movimentos (entrada e saída) dos recursos investidos (MUÑOZ, 2007, p. 27).

d) a *busca de alternativas* – como se podem ampliar os benefícios a uma coletividade? Aqui cabe apontar uma distinção no interior das finanças solidárias, em que algumas organizações, como no caso das cooperativas de crédito, se limitam a prestar serviços aos seus associados de um determinado território com apenas “atos cooperativos”. No entanto, outras iniciativas, como fundos rotativos solidários e bancos comunitários, focam seu escopo num território, portanto, todo e qualquer morador do território, desde que cumpra os critérios definidos pelos próprios usuários, poderá utilizar os serviços oferecidos. Essa prática é, principalmente, caracterizada pelo critério da relação de proximidade, que permite avaliar a vida socioeconômica de um indivíduo ou grupo de indivíduos num mesmo local (MUÑOZ, 2007, p. 27).

A essa altura, parece claro que as finanças solidárias se distanciam da lógica financeira das grandes instituições bancárias do sistema financeiro. É um tipo de finanças que busca recuperar o valor do trabalho, desenvolver as capacidades das pessoas e do território, além de reconhecer e valorizar as já existentes, ao contrário das finanças dominantes, que se distanciam do mundo do trabalho, da produção, do consumo e chegam a criar “bolhas” separadas da economia real.

Nessa perspectiva, deve-se levar em conta o sentido que Coraggio (2004) dá às

iniciativas que buscam trabalhar na construção de novas estruturas socioeconômicas e que buscam fortalecer comunidades socialmente heterogêneas, capazes de gerar as bases de sua própria reprodução. Para esse autor, isso implica desenvolver as melhores capacidades que se têm, aprender a trabalhar a partir do local, conhecer mecanismos e processos que reproduzem a pobreza e acumulam as riquezas nas mãos de poucos, além de participar na elaboração de propostas de políticas públicas em todos os níveis e setores.

No entanto, ainda cabe levantarem as seguintes questões: como fazem as instituições de finanças solidárias para resolver o problema da mobilização de recursos, no sentido de encontrar as condições reais para alcançar seus objetivos? Como se podem vencer as tensões da tendência financeira predominante que, geralmente, se orienta pela rentabilidade do capital investido? Em que medida as fontes utilizadas para mobilizar recurso podem conduzir a uma descaracterização de seus princípios?

Observa-se que as instituições de finanças solidárias têm utilizado diversos mecanismos financeiros para captar recursos. A satisfação dessa necessidade depende das opções que efetivamente se encontram ao seu alcance, com base nas atividades e articulações que desenvolvem. Tais mecanismos não fazem referência, apenas, às distintas fontes de recursos e sua origem, mas, também, ao modo de uso, levando em consideração a combinação de fontes que dão lugar a inovações voltadas para a sustentabilidade das organizações.

Muñoz (2007) define três estratégias que têm se revelado fundamentais para o desenvolvimento das finanças solidárias: em primeiro lugar, a estratégia de hibridação dos recursos; segundo, os subsídios cruzados; e, por último, as aplicações do princípio da subsidiariedade.

a) a *hibridação dos recursos* – geralmente, se dá por meio do acesso a diversas fontes de recursos, ao combinar os ingressos provenientes do Estado, da venda de serviços e das doações. Os subsídios do Estado é a modalidade mais frequente e reconhecida como forma de acesso aos recursos financeiros, especialmente por meio de chamadas públicas. Entretanto, não é a única forma, já que as finanças solidárias podem acessar créditos em regime de contraprestações de baixo custo, sendo o próprio Estado o garantidor, por meio de instituições financeiras voltadas ao desenvolvimento socioeconômico, tais como bancos públicos e agências de fomento. Outra modalidade é o pagamento por serviços prestados, como em casos de correspondência bancária de bancos públicos, situação em que as instituições de finanças solidárias levam os serviços financeiros dos bancos públicos às comunidades que não possuem tais serviços. Essa questão pode variar conforme o grau de desenvolvimento e reconhecimento que as finanças solidárias possuem em diferentes contextos.

A venda de serviços no mercado pode ser entendida como o financiamento proveniente da venda de certos “produtos e serviços financeiros” que, em geral, é realizada em parceria com instituições financeiras tradicionais, como no caso dos correspondentes bancários. Aqui se encontram modalidades mais típicas de formas mercantis, em que é realizado um tipo de oferta que busca a satisfação de uma necessidade, como a venda de microsseguros, abertura de conta corrente ou poupança, oferta de crédito, entre outros. Esse tipo de oferta se dá, especialmente, em contextos de exclusão financeira em que o mercado atende de forma seletiva a população.

As doações podem ser realizadas por meio de recurso financeiro e/ou trabalho não remunerado, e serem oferecidas por atores heterogêneos, ou seja, tanto por pessoas que vivem no território, por meio de mobilização comunitária (festas, bingos, jogos etc.), quanto por empresas privadas, no marco da responsabilidade social. Outra modalidade destacada são as contribuições dos sócios e dos empreendimentos solidários.

Finalmente, um último aspecto a considerar no processo de mobilização de recursos de diversas fontes é a multiplicação das funções e atividades de gestão financeira. Esse fato implica, além de mais esforço destinado à gestão financeira, uma especial sensibilidade para não correr o risco de fragmentar a ação da organização.

Para Muñoz (2007), cada um dos três mecanismos utilizados isoladamente deixa as organizações muito vulneráveis diante das mudanças de governo, resultado da competência e da volatilidade das doações (em particular dos trabalhadores voluntários que, por razões óbvias, não se mantêm indefinidamente ao longo do tempo). Para a autora, o que permite condições de estabilidade e autonomia é a utilização dos três mecanismos ao mesmo tempo, estabelecendo novos equilíbrios e novas relações sociais.

França Filho e Laville (2004), Laville e Gaiger (2010) já apontavam a utilização dessas fontes de financiamento de maneira combinada como um fato generalizado para as novas formas de fazer economia; prática que denominou de hibridação de recursos. Para os autores, essa combinação é o que permite garantir a sustentabilidade das diferentes formas de economia solidária.

b) a ideia de *subsídios cruzados* faz referência a uma modalidade em que se cruza o subsídio entre diferentes regiões, diferentes atividades e diferentes destinatários. Trata-se, por exemplo, de casos de organizações que operam em territórios com distintos níveis e qualidade de recursos. Assim, as organizações com mais e melhores recursos subsidiam aquelas com menos e pior qualidade dos recursos. Estabelecem uma prática de justiça distributiva entre as regiões e permite que todas as organizações envolvidas se mantenham em funcionamento.

Esse caso pode ser observado em cooperativas de crédito solidárias, que se organizam em sistemas de crédito, em que algumas cooperativas que ainda não alcançaram níveis de sustentabilidade se valem de outras que estão em melhores condições, permitindo a todas as cooperativas do sistema se manterem em operação (MUÑOZ, 2007, p. 37).

c) o *mecanismo da subsidiariedade* – consiste em uma prática que, indiretamente, diz respeito às fontes de financiamento e se transforma em um mecanismo essencial para o funcionamento de distintos componentes que não se encontram isolados, mas que conformam um sistema ou uma rede com uma organização específica que lhes permite manter funcionando ao longo do tempo. Esse modelo ocorre quando se evita realizar determinado tipo de dispêndio de forma individual e isolada, e busca-se distribuí-lo com outras organizações que realizam atividades da mesma natureza e especialização. O intuito é de reduzir a quantidade de gastos e investimentos realizados de forma individual, como a aquisição de equipamentos, a constituição de fundos, o uso de *software* etc (MUÑOZ, 2007, p. 37).

Por fim, a particularidade de possuir essas três estratégias é o fato de serem fundamentais para o desenvolvimento das finanças solidárias, sobre tudo quando utilizadas de forma combinada.

Agora, cabe apresentar as alternativas e configurações organizativas que as finanças solidárias expressam em diversos contextos ao longo da história, para fazer frente às tendências que têm como resultado marginalizar a maioria da população, impedindo-a de utilizar os recursos financeiros disponíveis, atualmente, na sociedade.

#### 4.3 AS ALTERNATIVAS DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS

Aqui, buscar-se-á combinar as tipologias sugeridas por Muñoz (2007), Coelho (2003) e França Filho (2013). Assim, propomos agrupá-las nas seguintes modalidades: finanças cooperativas, microfinanças e microcrédito, finanças éticas, fundos solidários e bancos comunitários de desenvolvimento. Destaca-se que esta classificação não é taxativa, pois é preciso considerar cada contexto, seus cruzamentos, combinações e interferências, tanto no nível da realidade, das teorias, como das práticas. Cada uma das modalidades será apresentada brevemente, com exceção dos bancos comunitários, objeto deste trabalho, os quais serão destacados no capítulo seguinte, quanto ao seu contexto, conceito e características.

#### 4.3.1 AS FINANÇAS COOPERATIVAS

O cooperativismo de crédito, segundo Muñoz (2007), surge no seio da economia social europeia, constituindo uma resposta aos seus problemas financeiros, vividos em meados do século XIX. Segundo Búrigo (2006), a história do cooperativismo de crédito, na sua origem, está vinculada ao contexto da revolução industrial, a partir das iniciativas de Friedrich Wilhelm Raiffeisen e Hermann Schulze Delitzsch, pioneiros do cooperativismo de crédito na Alemanha. Em meados do século XIX, a situação de extrema pobreza do campesinato alemão, causado por endividamento, despertou um movimento de ajuda mútua. Nas cidades, as estruturas tradicionais dos artesãos e das pequenas empresas – que, assim como os camponeses, não tinham acesso aos créditos bancários – dependiam exclusivamente dos agiotas.

A primeira cooperativa de crédito rural foi criada por Raiffeisen em 1864, em Heddesdorf na Alemanha, na mesma época em que Schulze Delitzsch propôs criar associações que reunissem as forças econômicas da comunidade e que fossem baseadas nos princípios da autoajuda, autogestão e autorresponsabilidade. Em 1850, já havia sido criada a primeira associação de antecipação de fundos, precursora dos atuais Bancos Populares europeus. Logo, surgiram derivações, como as uniões de crédito promovidas por Alphonse Desjardim, percursos do cooperativismo de crédito no Canadá, em 1900, quando foi fundada a primeira “caixa popular”. Esta fomentava a poupança de forma sistemática e permitia atender necessidades ou obrigações circunstanciais de seus associados (BÚRIGO, 2006).

Búrigo (2006) destaca que, nas cooperativas de crédito, os sócios são os proprietários da organização e são mutuamente credores e devedores entre si, convertendo depósitos de alguns sócios em crédito para outros sócios. Segundo as necessidades de financiamento de cada sócio, as figuras dos credores e dos devedores se alteram ao longo do tempo. As cooperativas de crédito funcionam, normalmente, de maneira democrática, em que cada sócio tem um voto, ao contrário das entidades financeiras que são sociedades anônimas, cujos proprietários com mais ações têm mais peso na tomada de decisões. Desta forma, nas cooperativas, existem mais possibilidades para que se priorizem os interesses de todos os membros, em lugar apenas daqueles que possuem mais ações ou maiores poupanças.

Segundo Búrigo (2006), ainda que diversas entidades representativas façam adaptações próprias aos princípios a serem perseguidos, o cooperativismo de crédito toma como referência os conceitos da Aliança Cooperativa Internacional. Esta define as cooperativas como associações autônomas e voluntárias de pessoas, as quais têm por

finalidade satisfazer necessidades econômicas, sociais e culturais por meio de uma empresa de propriedade comum e de gestão democrática. Estes são princípios aos quais todas as cooperativas devem subscrever.

Algumas cooperativas de crédito são “fechadas”, uma vez que funcionam apenas com os aportes de seus sócios; outras captam fundos públicos na forma de créditos e, portanto, realizam intermediação financeira.

No Brasil, segundo Soares e Balliana (2009), o cooperativismo de crédito está estruturado em três níveis de atuação: no primeiro, atuam as cooperativas singulares, prestando serviços diretamente aos seus associados; no segundo, atuam as cooperativas centrais, organizando, em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das cooperativas singulares filiadas, a fim de integrar e orientar suas atividades, bem como facilitar o uso recíproco dos serviços; e, no terceiro, atuam as confederações, que orientam e coordenam as atividades das cooperativas centrais.

Soares e Balliana (2009) classificam as cooperativas de crédito em seis tipos, com relação à classificação individual, de acordo com as condições estatutárias de admissão de associados, também chamadas de vínculos associativos: 1. emprego (servidores públicos e empregados de empresas privadas); 2. profissão ou trabalho (comerciantes, advogados, médicos etc.); 3. atividades rurais (agrícolas, pecuárias e extrativas) ou de pescadao; 4. pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores (pessoas que exerçam negócios de natureza industrial, comercial, de prestação de serviços ou rural); 5. empresários; e 6. livre admissão de associados.

No Brasil, destacam-se, entre os diversos tipos de cooperativas apontadas, aquelas de relevância social decorrente da inserção financeira de pequenos agricultores e devido à facilidade com que são percebidos os benefícios da ajuda mútua. Trata-se, principalmente, das cooperativas de crédito vinculadas ao movimento de agricultura familiar de base solidária. Iniciou-se com pequenos agricultores oriundos de assentamentos da reforma agrária, com dificuldades para acessar crédito. Esse movimento, após vários processos, culminou na fundação da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol), em 2004, que reúne algumas cooperativas centrais de crédito voltadas para a agricultura familiar (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

O segmento do cooperativismo de crédito evidencia crescimento significativo do número de cooperativas nas décadas de 80 e 90, passando de 430, em 1980, para 1.430 em 2002. Constata-se que a estabilidade do crescimento da quantidade de cooperativas, verificada a partir de 2002, foi acompanhada do crescimento no número de Postos de Atendimento

Cooperativo, fruto da busca da economia de escala e da racionalização dos processos (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

Segundo Verbeke (*apud* MUÑOZ, 2007), o desenvolvimento das finanças cooperativas vem experimentando diversas transformações em virtude da imposição de condições institucionais, legais e políticas que ocorreram, principalmente, no decorrer da década de 80. As organizações cooperativas se viram condicionadas à adoção de estratégias de adaptação diversas: de um lado, aquelas que se adaptaram às regras de mercado com um abandono gradual dos princípios cooperativistas e um elevado risco de desmutualização; e, do outro, aquelas que buscaram uma revitalização das regras e da organização cooperativistas como um elemento central de sua diferenciação na nova dinâmica de mercado. Assim, é comum perceber a tensão entre as que adotaram a primeira estratégia, respeitando as novas dinâmicas de mercado, e as que são mais abertas e buscam aumentar o acesso aos serviços financeiros, não se preocupando apenas com seus sócios, mas, também, por quem está no seu entorno sem acesso aos serviços. Essas cooperativas, que optaram pela segunda estratégia, trabalham no sentido de flexibilizar os critérios para associar novos membros, além de se vincularem a outras iniciativas de finanças solidárias, buscando a democratização da economia (MUÑOZ, 2007, p. 39).

#### 4.3.2 MICROFINANÇAS E MICROCRÉDITO

Existem diversas formas de conceituar o microcrédito e as microfinanças, ou seja, desde aquelas que tratam esses conceitos como sinônimos, com sutis diferenças, e aquelas que fazem questão de apontar diferenças relevantes. Coelho (2003; 2006) e outros pesquisadores brasileiros, como Parente (2002) e Alves e Soares (2006), sugerem que as microfinanças dizem respeito à provisão de serviços financeiros voltados para os pobres, lidando com depósitos e empréstimos de pequena monta, independentemente da possível destinação do crédito tomado, e utilizando produtos, processos e gestão diferenciados.

Nesse sentido, o presente trabalho reforça a separação entre o crédito oferecido sem destinação específica – portanto, envolvendo o crédito para consumo – e aquele que se destina a pequenos negócios, formais ou informais, com potencial gerador de trabalho e renda, e que, segundo Soares e Melo Sobrinho (2008), reflete o entendimento de formuladores de políticas dentro do Governo Brasileiro (principalmente Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Emprego) e o consenso de especialistas do Banco Mundial.

O termo microfinanças, portanto, refere-se à prestação de serviços financeiros



adequados às populações de baixa renda, historicamente excluídas do sistema financeiro tradicional. Nessa linha, entidades ou instituições de microfinanças são entendidas como aquelas pertencentes ao mercado microfinanceiro, especializadas em prestar esse tipo de serviço à população carente, e constituídas na forma de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMs), fundos públicos, além de bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no país e de carteiras especializadas) (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

De acordo com Barone *et al.* (2002), as instituições de microfinanças no Brasil só vieram aparecer mais fortemente, como um segmento importante da economia, na segunda metade da década de 90, na ocasião em que o Plano Real promoveu um controle da inflação e estabilizou a economia brasileira.

Kumar (2004) aponta dois aspectos fundamentais que favoreceram o crescimento das microfinanças brasileiras. O primeiro está relacionado às mudanças no marco jurídico e forte atuação do governo na promoção de diversas mudanças legais e regulamentares, tais como os novos formatos institucionais, entre eles: as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e a Empresas de Pequeno Porte (SCMEPPs); e a criação da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que institui a Política Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), visando a expandir e flexibilizar o acesso a recursos. Antes de 1999, as microfinanças no Brasil eram operadas apenas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), sem fins lucrativos, restringindo o seu financiamento através de doações e limitando as práticas de empréstimo e taxas de juros sob a Lei de Usura do Brasil. O outro aspecto se refere a programas de microcrédito de larga escala, tais como o programa CrediAmigo e AgroAmigo, do Banco do Nordeste.

Coelho (2003) entende que o problema das microfinanças, embora tenha surgido como proposta de democratização do sistema financeiro, acabou se limitando a sistemas de pequenos créditos. Abramovay (2003, p.2) complementa sobre essa limitação ao microcrédito, ao afirmar que “o acesso ao crédito raramente se acompanha da possibilidade de uso do conjunto de serviços que o sistema bancário tem a vocação de oferecer”.

No que diz respeito ao microcrédito, Servet (2009) destaca que, no âmbito internacional, sua difusão foi bastante beneficiada pelas cúpulas do microcrédito e por sua reduplicação nos níveis continentais e nacionais, com o apoio do Banco Mundial. O primeiro encontro ocorreu em Washington, em 1997; e o ano de 2005 foi declarado ano mundial do

microcrédito pela Organização das Nações Unidas. O último encontro ocorreu em 2006 no Canadá, que definiu a meta de atingir 100 milhões de pobres e propôs novos objetivos para as campanhas de mobilização em torno do microcrédito.

Para Servet (2009):

O termo microcrédito designa empréstimos de pequeno valor concedidos a grupos de pessoas solidárias, ou a tomadores de empréstimos individuais, por instituições que podem ser organizações não-governamentais, bancos ou programas públicos. O público-alvo manifesto dos programas de microcrédito é constituído de pessoas ou grupos que detenham baixa renda ou sofram discriminações sociais e culturais. Em países onde vastos segmentos da população tenham sofrido um empobrecimento acentuado (por exemplo, Argentina ou Estados da Europa Central e Oriental), o microcrédito destina-se amplamente aos “novos pobres” das camadas instruídas. Nos países “em desenvolvimento”, a maior parte da população encontra-se em situação de exclusão financeira e constitui clientela potencial do microcrédito. Nos países “desenvolvidos”, onde o número de assalariados é dominante, o microcrédito destina-se a uma proporção limitada dos trabalhadores, e o autoemprego não passa de uma solução limitada à questão do desemprego e dos trabalhadores pobres (SERVET, 2009, p. 243).

Servet (2009) complementa que o microcrédito, na perspectiva neoliberal, constituiu um estímulo ao trabalho via autoemprego e como um meio para superar as políticas de auxílio aos desempregados e às pessoas desfavorecidas. Esses auxílios constituiriam despesas sociais passivas, enquanto o apoio dado sob forma de microempréstimos diz respeito às despesas sociais ativas, sendo mais eficaz ao desenvolvimento econômico local.

Segundo Barone *et al.* (2002), o microcrédito passou a ser implantado no Brasil nos anos 80, havendo hoje uma gama de modelos e metodologias. Dentre as experiências brasileiras, destacam-se: Programa UNO, Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor (CEAPE), Banco da Mulher, Portosol, Vivacred (Viva Rio), Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste (BNB), Crédito Produtivo Popular do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Caixa Econômica Federal e Banco do Povo (estaduais).

Apesar de não existir consenso acerca da definição de microcrédito, há iniciativas que, ao buscarem estabelecer as melhores práticas de regulação da atividade, fornecem parâmetros para uma definição internacional. Nesse sentido, o guia de princípios da Associação dos Supervisores Bancários das Américas (ASBA) entende microcrédito como crédito de pequena quantia, concedido a pessoas com negócio próprio, de pequena escala, e que será pago, fundamentalmente, com o produto da venda de bens e serviços oriundos desse negócio. Além disso, segundo essa definição, o microcrédito é outorgado com metodologias

creditícias de intenso contato com o tomador para avaliar sua vontade e capacidade de pagamento (BCB, 2010).

Dentro do que se pode chamar de movimento microfinanceiro, segundo Muñoz (2007), existem dois enfoques predominantes: o primeiro é denominado de minimalista, e o segundo de *welfarista* ou integral. As diferenças principais se referem ao aspecto que priorizam: sustentabilidade financeira, alcance ou impacto.

O primeiro enfoque, representado por atores como o Grupo Consultivo de Assistência aos mais Pobres (CGAP), Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), ACCION Internacional e a Universidade do Estado de Ohio, entre outros, sustenta que a população objeto das microfinanças são “os mais pobres dos pobres”, preconiza a especialização financeira ofertando todo tipo de serviços financeiros e enfatiza a sustentabilidade financeira; o alcance está dado pela escala. O segundo enfoque, representado pela Cúpula do Microcrédito e M. Yunus (Gramem Bank), prioriza o impacto nos mais pobres, deixando em segundo plano a sustentabilidade financeira e dando ênfase ao alívio da pobreza e à oferta de microcrédito junto com outros serviços não-financeiros (cursos, capacitações, saneamento básico etc.) (MUÑOZ, 2007, p. 46).

O Grameen Bank de Bangladesh está entre as experiências mais conhecidas no mundo, considerado entre as primeiras organizações a operar um tipo de microcrédito que articula outros tipos de serviços conjugados, entre eles o acompanhamento aos tomadores. No entanto, cabe destacar outras iniciativas, tais como a *Opportunity International*, organização sem fins lucrativos, de origem cristã, que começou a dar pequenos empréstimos na Colômbia, já em 1971, e a organização não-governamental *Accion International* que ofereceu seus primeiros créditos em 1973, no Brasil. O *Grameen Bank* atingiu cerca de quatro milhões de tomadores de empréstimos; a experiência indonésiana *National Family Planning Coordinating Board* alcançou 5,2 milhões de tomadores; o programa da Nabard, na Índia, com 24 milhões de membros organizados em grupos de ajuda mútua, utiliza os serviços de poupança; e o BRI, banco “popular” indonésio, chegou a organizar 28 milhões de poupadores.

O entendimento de Servet (2009) é de que, na verdade, a eficácia do microcrédito revela-se limitada, principalmente porque esses créditos são outorgados em curto prazo e a rentabilidade do capital dessas unidades de produção apoiadas é restrita. Dessa forma, a concessão de crédito não é suficiente para que se desenvolva o microempreendedorismo.

França Filho (2013) aponta outra distinção em relação àquela noção de finanças solidárias, distinguindo-a radicalmente das práticas de microcrédito convencionais. Para o autor, a principal diferença, reside no “lugar” que ocupa cada uma dessas práticas no contexto

da dinâmica societária. Enquanto o microcrédito convencional representa um nicho mercadológico dentro do sistema financeiro formal, as finanças solidárias ocupam um espaço que não é de mercado (ou de economia de mercado).

Para constituir-se como alavanca para o desenvolvimento local, numa lógica de solidariedade, o microcrédito deve contribuir para superação da exclusão financeira. Nesse campo, a eficácia das práticas de poupança e seguro, de transferências e de garantia de devolução é, na maioria das vezes, maior, principalmente quando voltada às populações que não têm acesso a serviços financeiros convencionais. Além do microcrédito, outros serviços financeiros mostram-se indispensáveis ao próprio desenvolvimento local. Por esse motivo, as necessidades podem ser definidas pelas próprias populações, buscando-se enfatizar a formação, mas, também, a microsseguridade e a proteção social dos bens e das pessoas, conclui Servet (2009).

#### 4.3.3 FINANÇAS ÉTICAS

Segundo Messina e Cimini (2005 *apud* MUÑOZ, 2007), as finanças éticas propõem um enfoque alternativo à ideia de finanças convencionais. Sem se desfazer dos mecanismos fundamentais (captação de fundos, créditos e intermediação financeira), reformulam seus valores de referência, como a primazia das pessoas em relação ao capital, remuneração equitativa dos investimentos, contra a especulação, dentre outros.

O que essas iniciativas propõem é a utilização de parâmetro de referência, o impacto do investimento na economia real e a mudança de comportamentos financeiros na direção de uma lógica mais social, além de financiar atividades que produzem benefícios sociais e/ou ambientais, tais como o financiamento do comércio justo e solidário. Tais experiências se encontram funcionando, principalmente, em países europeus e, em sua maioria, estão organizados na rede da Associação Internacional de Investidores da Economia Social (INAISE), criada em 1989.

De acordo com Muñoz (2007), a noção mais difundida de um conceito específico de finanças éticas diz respeito à noção de investimento socialmente responsável, em que se fazem operações através de um conjunto de critérios negativos e positivos, os quais orientam a tomada de decisões de todos os envolvidos. Os critérios positivos (inclusivos) devem ser levados a cabo por instrumentos financeiros e pelos atores que os utilizam, tais como: contribuir com o desenvolvimento sustentável dos povos, no que diz respeito à saúde e às condições de trabalho; proteção ao meio ambiente; empreender projetos de apoio a países

necessitados; evitar a substituição de mão de obra por máquinas nas atividades produtivas; e incentivar a formação profissional, educação, recreação e uso do tempo livre. Os critérios negativos (excludentes) dizem respeito aos atores e às práticas condenadas pelas finanças éticas, tais como: atentar contra os direitos humanos; prejudicar o meio ambiente; ações em países que não respeitam os direitos civis; utilizar trabalho infantil; participar de indústrias de armas, álcool, tabaco, produtos pornográficos, energia nuclear, agroquímicos, produtos prejudiciais a saúde etc.

Por outro lado, percebe-se que as finanças éticas não se circunscrevem apenas à denúncia por meio dos usos desses critérios, mas buscam promover a participação direta dos investidores e poupadores. Nesses casos, é comum a prática de poupadores que decidem obter um rendimento menor do que teria no mercado, uma vez que isso signifique melhores condições para outros tomadores que não podem ter acesso ao crédito devido aos altos custos da operação. Assim, o banco possui custos de financiamento que são menores ou inexistentes (a depender da preferência dos poupadores e investidores) e, portanto, podem cobrar uma taxa de juros menor para determinado perfil de tomadores de crédito.

#### 4.3.4 FUNDOS SOLIDÁRIOS

Segundo Santos Filho (2012), Fundo Rotativo Solidário (FRS) é uma metodologia de apoio financeiro e pedagógico às atividades produtivas de caráter associativo, mediante compromissos devolutivos voluntários, gerenciados por organizações sem fins lucrativos, considerando formas flexíveis de retorno monetário ou de equivalência por produto ou serviços, dirigidos para o atendimento de comunidades ou grupos comunitários que adotem princípios de participação e convivência solidária.

Os FRS resgatam práticas históricas de mutirões e colaboração entre vizinhos, e se constituem para atender necessidades locais percebidas pela comunidade e que não foram solucionadas no marco das ações governamentais e nem mercantis. Nos idos da década de 1980, entidades não governamentais vinculadas à Igreja Católica financiaram, inicialmente com recursos da cooperação internacional, projetos alternativos comunitários (PACs) como estratégia emancipatória de geração de renda e convivência com as condições do semiárido nordestino. Para multiplicar o alcance dos PACs, as comunidades eram estimuladas a realizar devolução voluntária dos recursos por parte das famílias beneficiadas, com a finalidade de constituir FRSs, ou por meio do repasse de produtos ou crias dos animais recebidos para outras famílias.

Dentro de uma lógica de Finanças Solidárias, os FRS cumprem o papel de oferecer o capital inicial para o fomento de novos empreendimentos solidários ou a melhoria na infraestrutura produtiva da comunidade ou dos produtores. Pode-se dizer que um papel importante do FRS é oferecer “capital de risco”. Como os FRS trabalham com o público que não tem acesso a outras fontes de financiamento e em territórios excluídos do mercado financeiro, tais fundos dependem de aportes de capital não reembolsável, na sua etapa inicial de organização, até que as contribuições dos participantes cheguem a um volume suficiente para atender a demanda por novos desembolsos.

A prática do FRS vai além de um instrumento financeiro, já que este se entende como organização coletiva dos produtores para promover o desenvolvimento sustentável e solidário da sua comunidade/seu território. Para tanto, os FRS promovem atividades de formação e capacitação, acompanhamento técnico, organização associativa, apoio à comercialização e incidência sobre políticas públicas, além de gerir seu patrimônio coletivo. Essas atividades dependem da presença de equipes de agentes/educadores populares para dar assistência técnica.

Os Fundos Rotativos Solidários podem ser entendidos conforme a seguinte tipologia formulada pelo mapeamento dos FRS, realizado em 2012 pela Cáritas Brasileira. São basicamente duas modalidades: os fundos de fomento e os fundos rotativos solidários.

a) os *Fundos de Fomento* são constituídos por recursos captados de doações da sociedade, da cooperação internacional ou de convênios e patrocínios públicos ou privados. Os recursos desses fundos são repassados para fomentar projetos produtivos e sociais da sociedade civil, da comunidade, de iniciativas de economia solidária, fundos rotativos solidários ou projetos de luta por direitos. Tais recursos são reembolsáveis para o Fundo de Fomento, como o Fundo Nacional de Solidariedade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB/Cáritas), Coordenação Ecumênica de Serviços (CESE) e os Programas de Apoio a Projetos Produtivos Solidários do Banco do Nordeste (PAPPS/BNB), entre os principais.

b) os *Fundos Rotativos Solidários* são constituídos por recursos captados dos membros/sócios/participantes, sendo os contribuintes e usuários as mesmas pessoas. As duas modalidades mais comuns de constituição são: primeiro, a partir de uma injeção de capital externo, oriundo de um Fundo de Fomento repassado para o FRS; e, segundo, a partir de contribuições dos participantes, da comunidade (poupança coletiva). Os FRS utilizam os recursos para investir em projetos produtivos, empreendimentos de economia solidária, infraestrutura comunitária ou familiar, selecionados pelos participantes ou pela entidade

gestora do FRS. Os recursos que financiam tais projetos são devolvidos integralmente; em ocasiões específicas, podem ser devolvidos parcialmente. São exemplos de FRS comunitários os casos desenvolvidos pela Articulação Nacional do Semiárido e pela Pastoral da Criança. Ainda destacam-se os casos de FRS não-monetário, como as casas de sementes, repasse de animais e formas em que a devolução é realizada com produtos e/ou serviços.

O mapeamento dos FRS também levantou informações acerca da dimensão dos FRS na região nordeste do Brasil e constatou a existência de 341 fundos rotativos solidários, atuando em 404 municípios. Até o ano de referência da pesquisa (2012), os FRS financiaram 4.097 empreendimentos produtivos, envolvendo 22.072 pessoas, sendo que 86% dos empreendimentos financiados atuam na agricultura familiar. A pesquisa destaca que os principais resultados alcançados referem-se ao acesso a água (construção de cisternas de placa, barragens e outras estruturas de captação e armazenamento de água, bem como sistemas de irrigação de hortas e plantações em quintais ou nas comunidades), segurança alimentar (sementes, hortas e quintais produtivos, criação de pequenos animais para consumo de carne e leite), geração de renda (renda oriunda de atividade produtiva financiada, inserção em políticas públicas de comercialização), organização social e cidadania (fortalecimento das associações, formação para captação de outros recursos e projetos, protagonismo da mulher, incidência sobre políticas públicas), e convivência com o semiárido/agroecologia (tecnologias de captação e uso da água, sementes, ração animal, recuperação de terras e nascentes, redução do êxodo rural) (MAPEAMENTO DOS FRS, 2012).

No capítulo seguinte, será apresentada a modalidade dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento de forma abrangente, pois constitui o objeto do presente trabalho, como parte de uma dinâmica singular de Finanças Solidárias.

## **5. BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: CONCEITO, CONTEXTO E CARACTERÍSTICAS**

Neste capítulo, apresenta-se a modalidade dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), mostrando as especificidades de sua prática e destacando de forma abrangente o que é um BCD, o contexto de surgimento e suas características fundamentais. Para tanto, parte-se de cinco dimensões fundamentais que compõem a evolução das discussões da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, e são apresentadas por autores como França Filho (2006, 2010b, 2013); Silva Junior; França Filho (2004, 2006, 2009), Silva Junior (2006, 2007a, 2007b, 2008), Passos (2007, 2008), Melo Neto (2010) e Melo Neto; Magalhães (2003, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010). As dimensões que ajudam a compreender os BCDs referem-se às seguintes particularidades: definição, história e contexto, caráter das ações e usuários dos serviços, estrutura de gestão e sustentabilidade.

### **5.1 DEFINIÇÕES E SINGULARIDADE DOS BCDs: UM DEBATE INICIAL**

De início, cabe apontar que tal discussão encontra-se num momento inicial de sua construção, já que são poucos os pesquisadores e instituições que têm se dedicado ao tema, no sentido de produzir trabalhos de pesquisa teórico-conceitual e empírica, com base nas práticas dos BCDs. As principais pesquisas e estudos de caso são de pesquisadores que estão vinculados à construção da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, os quais serão utilizados nesta seção como forma de estruturar um marco conceitual dos BCDs.

No ano de 2006, surge uma primeira definição, elaborada pela Rede de BCDs, no intuito de estruturar a difusão dessas experiências, definindo como “serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda, tendo por base os princípios da economia solidária” (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006, p. 7).

França Filho (2013) amplia essa noção considerando questões como o território em que se desenvolvem tais bancos e os seus instrumentos utilizados. Entende que os BCDs constituem uma prática de finanças solidárias que tem por finalidade o suporte às economias de territórios empobrecidos, apoiando iniciativas coletivas e individuais, além do consumo local. Essa experiência estrutura-se a partir de dinâmicas associativas locais, utilizando-se de uma série de instrumentos financeiros e não-financeiros para gerar e ampliar a renda do



território. Esses autores identificam um conjunto de cinco ações articuladas, fundamentais para seu processo de intervenção: fundo de crédito solidário, moeda social circulante local, correspondência de serviços bancários, rede de produtores e consumidores e capacitação em economia solidária.

Uma característica essencial dos BCDs é o pertencimento ao território em que atuam, seja este uma pequena comunidade, um bairro ou um município. Essa condição dá sentido à prática dos BCDs de limitar sua ação aos investimentos simultâneos, de um lado, para financiar atividades de produção e prestação de serviços, e, do outro, ao consumo em um determinado território, não fazendo sentido a sua expansão para lugares em que este não possui uma relação de proximidade ou que sua construção não partiu de um processo de organização da própria comunidade. Esse limite se justifica devido ao seu propósito de ir além da oferta de microcrédito para distintas finalidades, pois a ação de um BCD aponta para o enredamento de atores econômicos e não-econômicos para a formação de redes de economia solidária.

Tais redes, em que participam os BCDs, caracterizam-se por um conjunto de iniciativas de naturezas diversas. Nelas, estão presentes experiências associativistas, cooperativistas e outras de caráter coletivo-informais, desde aquelas que mantêm relações mais permanentes com o mercado, passando por outras que se articulam às políticas públicas do Estado, até aquelas que constituem circuitos mais autônomos de troca. Em geral, tais experiências tendem a combinar essas diferentes lógicas (FRANÇA FILHO; CUNHA, 2009).

Acrescenta-se que os BCDs se encontram numa condição limiar, entre uma solução alternativa e/ou complementar ao sistema financeiro convencional, primeiro, porque expressam uma resposta concreta da população vivendo em condições de pobreza, na medida em que criam seu próprio “sistema financeiro” para fazer frente às condições desiguais de acesso aos recursos; segundo, porque constitui uma opção a mais no combate à exclusão financeira, alcançando aquelas pessoas que, por variados motivos, não acessam os serviços financeiros e bancários ofertados pelas instituições tradicionais.

França Filho (2013) considera que, mesmo que a constituição de um BCD se dê por meio de um arranjo institucional envolvendo organizações externas ao território, uma das condições indispensáveis à sua criação diz respeito à mobilização de pessoas e organizações do próprio território. Esse fato deve-se a uma peculiaridade intrínseca ao surgimento dos BCDs, pois a sua gênese está vinculada à tomada de decisão e escolha dos próprios usuários dos serviços que um BCD oferta em cada território. Nesse processo, alguns aspectos se tornam indispensáveis, tais como: espaço para funcionamento, aquisição de equipamentos,

móveis e material de uso diário; captação de recursos para constituição de fundos para financiamento e crédito; despesas operacionais de constituição e funcionamento; organização comunitária formalizada (associação, fórum, conselho etc.) que faça a representação jurídica; articulação institucional com outras instituições públicas e privadas; capacitação dos trabalhadores (agentes de crédito) para assumir funções de gestão e controle; e sensibilização da comunidade (usuários, produtores, comerciantes e consumidores) acerca do funcionamento, regras e implicações do BCD.

Outro aspecto relevante ao funcionamento dos BCDs diz respeito aos critérios que definem as garantias apresentadas pelos tomadores, o tratamento dado aos usuários e o controle que é feito no processo de concessão e devolução dos recursos repassados na forma de créditos. Essas questões são tratadas e mediadas com base em regras e critérios definidos coletivamente no processo de constituição do BCD, em que participam membros de associações, entidades de apoio e comunidade em geral. Outro critério, é que os BCDs se baseiam em relações de proximidade, ou seja, os usuários são credíveis, na medida em que se atesta a confiança mútua entre um usuário e as demais pessoas da comunidade; isto é, quando um usuário declara sua relação de reciprocidade para com outros usuários, acontece uma espécie de aval de vizinhança baseado em aspectos éticos e morais. Dessa forma, ocorrem situações em que o cadastro formal de um usuário de serviços do BCD é efetivado, apenas, como registro para um diagnóstico de sua vida socioeconômica e complementado pelo aval de vizinhos. Nesse caso, os agentes de crédito consultam a rede de relações de vizinhança como fonte de conhecimento. Por sua vez, em situação que se exige o uso de mecanismos de cobrança, se lança mão de práticas de controle social, extremamente, originais, em que os próprios moradores do território passam a ter a função de estabelecer instrumentos de pressão moral junto aos demais, além de mecanismos de penalidades, como em caso de limitar o acesso a outros serviços associativos, até que se restabeleça a negociação.

De forma a sintetizar as características e especificidades dos BCDs, seguem alguns elementos-chave que contribuem para sua compreensão:

- a) É a comunidade quem decide criar o banco comunitário, tornando-se sua gestora e proprietária por meio de suas associações locais;
- b) Os microcréditos são ofertados sempre em linhas que utilizam a moeda social circulante local e a moeda oficial corrente, praticando taxas de juros adequadas às condições locais e que possibilitam a geração de renda e oportunidades de trabalho à comunidade;
- c) As linhas de crédito refletem as demandas por investimento na economia local e no âmbito das necessidades dos moradores do seu território, no intuito de estimular a criação

de uma rede local de produção e consumo;

d) O banco comunitário incentiva diversas estratégias de comercialização como forma de apoio aos empreendimentos (feiras, lojas solidárias etc.);

e) Em geral, são os territórios em situação de pobreza e desigualdade social que organizam iniciativas de BCDs, voltando-se para um público caracterizado pelo alto grau de vulnerabilidade social, sobretudo aqueles beneficiários de programas sociais governamentais;

f) Os mecanismos de gestão e controle são baseados em relações de vizinhança e proximidade, utilizando um tipo de controle que combina o impacto social com o econômico-financeiro;

g) O BCD utiliza instrumentos financeiros e não-financeiros de incentivo à produção e ao consumo local, que são aceitos e reconhecidos pelos atores locais, tais como: cartão de pagamento, moeda social circulante local, mobilizações e campanhas que estimulam o consumo local; e

h) Funda sua sustentabilidade financeira, em curto prazo, na obtenção de subsídios (públicos e privados) justificados pela utilidade social de suas práticas.

Tais características aportam novos elementos para compreender a prática dos BCDs a partir de três dimensões: econômica – significa que atividades dessa natureza são voltadas para geração de trabalho, renda e movimentação da economia local através de empreendimentos solidários; social – está voltada à reprodução de dinâmicas associativas; e, finalmente, uma dimensão política – voltada para a mobilização de espaços de discussão na comunidade, no intuito de refletir sobre os problemas vividos por todos e propor soluções coletivas (FRANÇA FILHO, 2013).

## 5.2 DO BANCO PALMAS À REDE BRASILEIRA DE BCDs: TRAJETÓRIA DAS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL

Analisando os trabalhos de Silva Jr e França Filho (2004, 2006), encontra-se na origem dos BCDs a experiência seminal do Banco Palmas, em Fortaleza/CE, em janeiro 1998, como fruto da ação da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), no processo de luta política em torno da melhoria das condições de vida no próprio bairro. A ideia do Banco Palmas nasce diante da constatação de que as condições de infraestrutura urbana no bairro haviam avançado, porém, os problemas de falta de renda e de oportunidades de trabalho permaneciam muito significativos (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006).

O Banco Palmas surgiu no Conjunto Palmeiras, um bairro popular (antiga favela)

com cerca de 30 mil habitantes, situado na periferia da cidade de Fortaleza, cuja renda das famílias, em 80% dos lares, não ultrapassa a dois salários mínimos/mês, e 70% das pessoas não possuem emprego formal, o que acaba por configurar a condição de pobreza em que vive a maior parte de sua população. É diante desse quadro que, em 1981, é fundada a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), quando começa o processo de organização das famílias e a luta pela urbanização do bairro e implantação de serviços públicos de saúde, transporte e educação. Depois de alcançadas as condições básicas de infraestrutura e de serviços públicos, constatou-se a insuficiência desses benefícios para promover a geração de trabalho e renda na comunidade (SILVA Jr; FRANÇA FILHO (2006).

É nesta perspectiva que a ASMOCONP cria o Banco Palmas e implanta uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores locais. Embora o termo economia solidária fosse nessa época desconhecido de todos, a ideia era “um projeto de geração de trabalho e renda que estimularia a produção local através de uma linha de financiamento (microcrédito) e outra linha que estimulasse o consumo local através de um cartão de crédito próprio” (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003, p. 16).

O objetivo do projeto Banco Palmas seria, então, garantir microcréditos para produção e o consumo local, a juros baixos, sem exigência de consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador. Mais do que um cadastro formal, a concessão do crédito exigia um conhecimento da vida da pessoa do tomador do empréstimo na comunidade. O agente de crédito consultava, assim, a rede de relações da pessoa como fonte de conhecimento. Já a cobrança do crédito, por sua vez, passava pela introdução de um mecanismo de controle social envolvendo vizinhos, numa espécie de cobrança solidária (SILVA Jr; FRANÇA FILHO, 2006).

O Banco Palmas constituiu-se, portanto, em um sistema financeiro solidário que atua de forma integrada em quatro pontos da cadeia produtiva local: capital solidário, produção sustentável, consumo solidário e comércio justo. A gestão do banco era feita pela própria ASMOCONP e seu quadro de pessoal é constituído, majoritariamente, por moradores, entre voluntários e profissionais formados no próprio bairro. A missão central do Banco Palmas está voltada para a construção de uma rede solidária de produção e consumo local. Esse sistema prioriza a circulação da renda no Conjunto Palmeiras, através da comercialização dos produtos na comunidade, fortalecendo a rede local de economia solidária (SILVA Jr; FRANÇA FILHO, 2006).

A partir de 2003, com a consolidação do Banco Palmas e o início da replicação da experiência, foi criado pelos seus membros a OSCIP – Instituto Banco Palmas de

Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, com a finalidade de prestar serviço de consultoria, capacitação, elaboração e implementação de metodologias de geração de trabalho, renda e desenvolvimento local, através de BCDs, em todas as cinco regiões do Brasil e, também, no Exterior.

### 5.2.1 A REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS

O reconhecimento dos bons resultados obtidos pela experiência do Banco Palmas e o potencial percebido que os BCDs comportam, em termos de ampliação das oportunidades de geração de trabalho, renda e redução das condições de pobreza, tornou a iniciativa conhecida, nacionalmente, nos meios políticos, acadêmicos e em alguns meios de comunicação. Isso permitiu que a metodologia começasse a ser replicada em outras comunidades do Brasil, além de ter gerado interesse em outros países.

De acordo com França Filho e Silva Jr (2006), a primeira experiência de replicação da metodologia realizada pelo Instituto Palmas foi a implantação do Banco PAR, em Paracuru/CE, no final de 2004. Logo depois, a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE) incorporou o apoio aos BCDs como diretriz política de apoio ao desenvolvimento territorial, que articula, simultaneamente, produção, comercialização, financiamento e formação cidadã.

As ações governamentais tiveram início em 2005, quando a SENAES, por meio de uma encomenda direta, aportou recursos para realização do Projeto de Apoio à Implantação e Consolidação de Bancos Comunitários, proposto pelo Instituto Palmas. Com esse aporte de recursos, o Instituto deu início ao apoio à organização de BCDs, consolidando a metodologia e tornando-se referência de política nacional de incentivo ao crédito para a produção, consumo e desenvolvimento local (SILVA Jr; FRANÇA FILHO (2006).

Através da referida parceria com a SENAES/MTE, foram implantados mais quatro BCDs – Banco Bassa (Santana do Acaraú/CE), Banco Serrano (Palmácia/CE), Banco Bem (Vitória/ES) e o Banco Terra (Vila Velha/ES). Segundo Silva Jr. (2007), a parceria do Instituto Banco Palmas com a SENAES contribuiu para consolidar a metodologia dos BCDs. Nessa parceria, o Instituto Banco Palmas tem atuado na condição de assessor e formador de novos BCDs, enquanto a SENAES atua no fomento por meio de recursos públicos.

Segundo Passos (2007), o ano de 2005 foi um marco, não só para a criação de novos BCDs e apoio governamental, mas para a expansão em outros estados, com a implantação, em outubro, do Banco Bem, em Vitória/ES, e, em novembro, do Banco Eco-Luzia, em Simões

Filho/BA. Estes foram os dois primeiros BCDs não assessorados diretamente pelo Instituto Banco Palmas. Além da replicação da metodologia em outros estados, o ano de 2005 marca o surgimento de outras instituições atuando nos mesmos moldes do Instituto Banco Palmas, como a Associação de Artesãos Ateliê de Ideias, representante jurídica do Banco Bem, no Espírito Santo, e da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial, da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA), na Bahia, responsável pela assessoria ao Banco Eco-Luzia. Assim, o processo de implantação e consolidação de novos BCDs ganhou novos apoios, de forma que, ao final de 2005, já havia seis Bancos em funcionamento e nove em processo de instalação em todo o país.

Outro fato relevante, em 2005, foi a realização de uma parceria entre o Banco Popular do Brasil/Banco do Brasil e o Instituto Banco Palmas, com a finalidade de utilizar linhas de microcrédito e realizar serviços de correspondência bancária por parte de alguns BCDs, como forma de incrementar os seus recursos (MELO NETO; SILVA JÚNIOR, 2007).

Com o aumento do número de BCDs criados, foi necessário refletir sobre suas práticas e o seu papel político. Os debates ocorridos, em janeiro de 2006, na I Oficina Metodológica em Fortaleza/CE, culminaram com a criação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento e a realização do primeiro Encontro dessa Rede, que contou com a presença de representantes do Banco Palmas (CE), do Banco Bassa (CE), do Banco Serrano (CE), do Banco Par (CE), do Banco dos Empreendedores de Maranguape (CE), do Banco Eco-Luzia (BA), do Banco Bem (ES) e do Banco Terra/ES.

Essas parcerias permitiram à Rede de BCDs chegar ao início do ano de 2007 com 13 BCDs em funcionamento e 10 em processo de implantação, em nove Estados brasileiros. Nesse mesmo ano, em abril, no Ceará, foi realizado o II Encontro da Rede Brasileira de BCDs, em que teve lugar o debate de questões importantes para os Bancos Comunitários, tais como a elaboração de um marco teórico analítico para estes e orientações e princípios direcionados à Rede (MAGALHÃES, 2007).

Ao final de 2008, a Rede já contava com 37 BCDs em funcionamento, sendo 25 no Ceará, quatro no Espírito Santo, três no Piauí, dois na Bahia, um no Mato Grosso do Sul, um na Paraíba e um no Maranhão. Naquele momento, a Rede já vivia uma expansão considerável, uma vez que, no espaço de um ano, 24 BCDs haviam sido criados (MELO NETO SEGUNDO, 2009).

Em 2009, o Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura e Extensão em Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NACE/NESOL/USP) passou a integrar a Rede de BCDs, na condição de replicador da metodologia e assessoramento, apoiando a implantação

de BCDs em São Paulo e região Sudeste. Em 2010, o Núcleo apoiou a criação de cinco Bancos, através de convênio com a SENAES/MTE; parceria esta que fortaleceu a Rede de BCDs, pois representava a participação de mais uma instituição universitária, dando-lhe maior credibilidade e contribuindo com reflexões e discussões acerca da sua natureza, além de ampliar a visibilidade dentro da academia. Segundo França Filho (2013), a ITES/UFBA e o NESOL/USP se consolidaram enquanto parceiros importantes para reflexão teórica e aprimoramento das experiências no cotidiano, através da assessoria e apoio às práticas de BCDs.

Em novembro de 2009, a Rede participou do I Fórum do Banco Central para Inclusão Financeira, realizado em Salvador/BA. Esse Fórum reuniu diversos atores ligados às microfinanças, de forma a apresentar a visão dos atores estatais, de mercado e da sociedade civil quanto às estratégias para inclusão financeira, no sentido de atender às necessidades da população brasileira por serviços financeiros e bancários. Nesse encontro, os BCDs apresentaram o papel das moedas sociais para inclusão financeira, em que se destacaram os casos internacionais de moedas sociais e a participação dos BCDs na complementariedade do sistema financeiro. Durante o Fórum, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica BACEN/SENAES/MTE, que propõe o desenvolvimento de ações coordenadas entre o BACEN e a SENAES nas atividades de estudo e acompanhamento das moedas sociais no Brasil. Esse acordo representou um avanço para as ações dos BCDs, na medida em que estes deixam de agir apenas como um fiscalizador das moedas sociais no país e passam a reconhecer o seu funcionamento (BACEN, 2009).

A Rede de BCDs chegou ao final de 2009 com o total de 49 BCDs implantados, sendo 25 no Ceará, cinco em São Paulo, quatro na Bahia e, também, no Espírito Santo, 03 no Piauí e em Minas Gerais, e apenas um nos estados da Paraíba, do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Maranhão e do Rio Grande do Sul, apoiados por iniciativas de diversas instituições (MELO NETO; MAGALHAES, 2010).

Em 2010, já se tinham o Instituto Banco Palmas, o Ateliê de Ideias/Banco Bem, a ITES/UFBA e o NESOL/USP como entidades de assessoria e apoio aos BCDs, atuando em todas as regiões do Brasil, o que legitimou essas organizações a assumirem de maneira informal a coordenação da Rede de BCDs.

O ano de 2010 foi fundamental para o fortalecimento e reconhecimento dos Bancos Comunitários. No início daquele ano, diante das mobilizações em municípios de diversas regiões do país interessadas em implantar experiências de BCDs, a Rede elaborou uma nota pública, intitulada “Papel dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento na visão da sua

Rede”, em que se apresentaram considerações sobre a natureza singular dos Bancos Comunitários, suas principais características e objetivos, o papel do correspondente bancário no BCD, além de alguns aspectos relativos à compreensão da Rede Brasileira enquanto um movimento social (FRANÇA FILHO, 2013).

Em seguida, foram realizados dois eventos na cidade de Fortaleza/CE que marcaram a trajetória dos BCDs: o II Encontro da Rede Brasileira de BCDs e a I Conferência Nacional de Finanças Solidárias. O resultado do II Encontro permitiu o fortalecimento da articulação política entre as entidades presentes e, principalmente, a assinatura da chamada pública de apoio às finanças solidárias, pela SENAES/MTE, intitulada “Ação de fomento às finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários”. A chamada pública (edital) visava a apoiar os segmentos das finanças solidárias, quais sejam: os BCDs, os Fundos Rotativos Solidários e as Cooperativas de Crédito Solidário. Já a I Conferência Nacional de Finanças Solidárias permitiu um encontro entre as diferentes modalidades de finanças solidárias, em que se buscou afirmar a sua singularidade, seu modo de operar, seus objetivos, sua sustentabilidade e o reconhecimento do Estado (FRANÇA FILHO, 2013).

O resultado da chamada pública de apoio “às finanças solidárias, com base em bancos comunitários e fundos solidários” foi a aprovação das entidades da Rede de BCDs para criar e apoiar experiências de BCDs no Brasil, sendo quatro entidades regionais (N, NE, CO, SE) e uma nacional. O Instituto Palmas é a entidade considerada Nacional; o NESOL/USP é a representante da região sudeste; a ITES/UFBA, a da região Nordeste; o Ateliê de Ideias, a da região Centro-Oeste, e uma nova entidade, o Instituto Capital Social da Amazônia, da região Norte. Nenhuma instituição da região Sul apresentou proposta.

No ano de 2012, a Rede de BCDs realizou seu III Encontro Nacional, com a participação de mais de 80 Bancos, com a principal finalidade de discutir a articulação da sua rede e estruturar uma coordenação que pudesse levar a cabo ações de caráter nacional. Decidiu-se pela confirmação das entidades que já cumpriam esse papel e pela ampliação da coordenação, com a entrada do Banco Tupinambá – Belém/PA, Banco União Sampaio – São Paulo/SP, Banco Pirê – Dourados/MS e o Banco dos Cocais – São João do Arraial – PI.

Segundo França Filho (2013), a atuação das entidades de apoio aos BCDs, nos anos de 2010 e 2011, foi marcada pela execução desse projeto nacional. As propostas somadas, além do apoio e outras ações, previam a criação de 43 novos BCDs. A Rede, então, em 2011, passou por um processo importante de expansão do número de experiências, levando-a a alcançar um total de 103 BCDs implantados no Brasil.



### 5.3 UM ENTENDIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO E OS TIPOS DE AÇÕES DOS BCDs

As definições que têm sido apresentadas neste trabalho indicam que os BCDs são formas de organizações singulares porque atuam num campo distinto das finanças tradicionais. Para França Filho (2013):

O campo das finanças de proximidade ou finanças solidárias distingue-se por que:  
Tem origem em formas muito variadas de solidariedade econômica com base em processos de organização comunitária;  
Envolvem outra lógica de funcionamento econômico, pois introduzem valores como solidariedade e confiança no centro da elaboração das atividades de microfinanças e não se destinam à geração de lucratividade;  
Envolvem outro tipo de relação com o dinheiro, pois há uma clara preocupação com a finalidade ética dos recursos investidos nas operações financeiras;  
Fazem uso de moeda social com um duplo propósito: econômico e político. No primeiro caso, a moeda social é considerada como instrumento para aumento do consumo local e, assim, é um meio de fortalecimento da economia local via internalização da renda. No segundo caso, a moeda social assume um papel muito mais simbólico de referência ao imaginário de pertencimento das pessoas a um determinado território ou lugar, ou seja, um símbolo político de fortalecimento da identidade local (FRANÇA FILHO, 2013, p. 68-69).

Com relação ao seu público de atuação, Melo Neto e Magalhães (2005) afirmam que, em geral, o público dos BCDs diz respeito a pessoas e grupo de pessoas que vivem em condições de pobreza e extrema pobreza. Essa população, além da exclusão financeira, convive com situações de acesso precário a outros recursos e serviços, além de residirem em comunidades distantes dos centros econômicos (favelas, bairros periféricos, comunidades quilombolas, assentamentos rurais, áreas indígenas). Entre essas pessoas, encontram-se beneficiários de programas sociais governamentais, subempregados, trabalhadores informais, assalariados e pequenos produtores, vivendo de pequenas atividades econômicas.

Segundo Melo Neto e Magalhães (2005), essa população não encontra nos serviços financeiros tradicionais formas de acesso aos recursos, pois, para os bancos públicos e privados, ela não oferece comprovação de renda, garantias e, em geral, tem seus nomes com pendências em órgãos de proteção ao crédito. Os autores destacam que microempreendedores em condições econômicas mais estáveis constituem, também, o público dos BCDs, porém, são públicos mais difíceis de ser atingidos, visto o volume de recursos que buscam acessar na forma de crédito.

No intuito de compreender a natureza das ações dos BCDs, em particular os serviços

prestados às comunidades, Melo Neto e Magalhães (2006) afirmam que os serviços financeiros oferecidos pelos BCDs podem ser compreendidos como:

um instrumento de valorização das pessoas, criando laços afetivos, acolhimento, mobilização e organização da comunidade. É isso que chamamos de serviços mercantis não-concorrenciais, pois só o BCD seria capaz de transformar um pagamento de conta de água em uma ferramenta de transformação humana e social (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006, p. 13).

Segundo França Filho (2013):

O caráter de serviços mercantis não-concorrenciais decorre da própria natureza da prática financeira realizada pelos BCDs. Trata-se de atividades sem fins lucrativos e, principalmente, trata-se de um tipo de finanças que envolve relações de proximidade no território, confiança entre as pessoas como forma de garantia do retorno do crédito, entre inúmeros outros aspectos. É precisamente esta especificidade na prestação do serviço que o torna não concorrencial, isto é, outras organizações não podem realizá-lo (bancos comerciais e empresas, por exemplo), por não possuírem essa expertise ou por não terem uma efetiva inserção social no território onde a organização atua (FRANÇA FILHO, 2013, p.71).

Os BCDs caracterizam-se por prestar serviços financeiros solidários, apesar de suas ações não se resumirem a serviços estritamente financeiros, já que todas as suas ações podem ser definidas como serviços solidários, em virtude da forma como são oferecidos e da sua própria natureza não-concorrencial (FRANÇA FILHO, 2007; MELO NETO; MAGALHÃES, 2006; SILVA JR, 2007).

Diante dessa afirmação, entende-se que os serviços solidários prestados pelos BCDs, conforme classificação de França Filho (2013), constituem duas modalidades: serviços financeiros solidários e serviços solidários de organização local.

Dentre os serviços financeiros solidários, o autor destaca quatro tipos: a) o microcrédito solidário para produção e consumo; b) a moeda social circulante local; c) os serviços de correspondente bancário; e d) outros serviços financeiros, como microsseguros.

Já em relação aos serviços solidários de organização local, o autor destaca mais cinco: a) as ações de formação e capacitação; b) o acompanhamento na forma de assessoria técnica aos empreendimentos e iniciativas locais; c) a sensibilização comunitária; d) a promoção e animação de fóruns locais; e e) o fomento das redes locais de economia solidária.

A seguir, seguem as características dessas duas modalidades de serviços prestados pelos BCDs.

### 5.3.1 SERVIÇOS FINANCEIROS SOLIDÁRIOS

#### 5.3.1.1 MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO

O microcrédito solidário é utilizado pelos BCDs para o financiamento da produção e do consumo no território. O intuito é um processo gradual de reorganização das economias locais, criando circuitos alternativos e próprios de relações econômicas (FRANÇA FILHO, 2006; MELO NETO; MAGALHÃES, 2006).

Conforme já visto, os créditos são valores de pequena monta, o que os caracteriza como microcrédito, e como são pautados em outra lógica de prestação de serviços financeiros, são denominados de solidários (FRANÇA FILHO; MAGALHÃES, 2007).

A Rede de BCDs busca afirmar outra perspectiva para seu sistema de microcréditos, que parece apontar para formas de democratização do acesso ao crédito, considerando os seguintes aspectos: a) juros abaixo do mercado; b) juros proporcionais ao valor do crédito, de forma que quem toma mais paga mais; c) a propriedade e o sistema de crédito pertencem à comunidade; d) o sistema busca alimentar uma rede local de produção e consumo; e e) a análise do crédito se baseia em instrumentos mais sociais que econômicos (MELO NETO SEGUNDO; MAGALHÃES, 2006).

De um modo geral os BCDs oferecem o microcrédito solidário que gira em torno de duas finalidades principais, uma para a produção e outra para o consumo, sendo que cada território define suas linhas de crédito conforme as necessidades locais. De acordo com Melo Neto e Magalhães (2007), os recursos utilizados para oferta dessas linhas de microcrédito são chamados de Fundo de Crédito, oriundo de uma multiplicidade de fontes, mobilizadas por diversas estratégias financeiras, tais como doações de pessoas físicas e jurídicas, doação de associados, prestação de serviços, mobilização de recursos locais, linhas de créditos de instituições financeiras públicas etc. Cada BCD tem desenvolvido formas articuladas com a Rede e outras independentes, conforme cada contexto, o que reflete o nível de desenvolvimento de cada experiência.

Desse modo, para França Filho (2013), os BCDs são vistos como práticas de finanças solidárias que utilizam o microcrédito como um importante instrumento, mas não o único, para apoiar o desenvolvimento de territórios; o que revela uma preocupação fundamental dos BCDs com a qualificação da atividade microempreendedora no território, diferentemente de um enfoque ideológico de empreendedorismo que enfatiza soluções individuais desconectadas das condições de vida no território.

Para concluir, a afirmação de Freire (2011, p. 50) resume nossa argumentação a respeito do uso do microcrédito nos BCDs: “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”.

### 5.3.1.2 MOEDA SOCIAL NOS BCDs

De início, cabe destacar que o uso de moedas sociais não constitui uma novidade, em matéria de alternativas e usos complementares da moeda. Os estudos de antropologia econômica revelam que a moeda existe fora do mercado e se submete às diferentes estruturas culturais e sociais (ZELIZER, 2005; BLANC, 1998).

Segundo Soares (2009, p. 255), “moeda social é uma forma de moeda paralela instituída e administrada por seus próprios usuários, logo, sua emissão é originada na esfera privada da economia”.

Esses sistemas de moedas locais procedentes de coletividades de pessoas com vocação não comercial apoiam-se na lógica da circulação da riqueza e são organizados “sobre a base de uma dívida social indefinidamente mantida” (BLANC, 1998, p. 85),

De acordo com Primavera (2003 *apud* FRANÇA FILHO, 2013), as moedas sociais podem aparecer de diversas formas, como bancos de tempo, sistemas de crédito mútuo, moedas complementares ou moedas sociais locais, mas todas elas são criadas para enfrentar a escassez de dinheiro, distribuindo a riqueza, ao invés de acumulá-la e concentrá-la, ao mesmo tempo em que são instrumentos de conscientização e emancipação das economias populares.

É neste sentido que muitos autores reconhecem que as moedas sociais vão além da finalidade estritamente econômica. Tais moedas revelam-se, também, enquanto instrumento político, social e cultural (ALBUQUERQUE, 2003; MELO NETO; MAGALHÃES, 2005; MENEZES; CROCCO, 2009; FRANÇA FILHO, 2013).

Para França Filho e Silva Jr (2009), as moedas sociais criadas pelos BCDs são empregadas em duas direções ou propósitos: primeiro, como instrumentos de incentivo ao consumo, os quais se originam e são utilizados no território pelos consumidores, produtores e comerciantes – usuários do sistema de finanças solidárias local; e, segundo, como incentivo a outro tipo de relação com o dinheiro. Os autores entendem que o intuito primordial da moeda social é restaurar vínculos sociais degradados e propor um novo tipo de organização da vida econômica local, ousando construir um novo tipo de sociabilidade, diversa daquela baseada

nas trocas mercantis e no interesse único de satisfação pessoal e material.

O funcionamento de uma moeda social envolve diferentes atores num emaranhado de relacionamentos que se repetem em atos de contraprestações, gerando situações de endividamento econômico e social entre os envolvidos. Já que o acesso à moeda é livre, ele se dá, principalmente, no momento em que o usuário utiliza o serviço de microcrédito de um BCD, e este é realizado por meio do uso de uma determinada moeda social. Nesse processo, um usuário poderá satisfazer sua necessidade de consumo por um bem ou serviço, em unidades econômicas locais que aderem ao sistema da moeda social. Em seguida, a unidade econômica que recebe as moedas sociais como meio de pagamento poderá, mediante acordo com o banco, trocar o excedente de moedas sociais que acumulou, durante o período acordado, pela moeda oficial, que poderá ser utilizada fora do território do BCD, como forma de reabastecimento de mercadorias não encontradas na localidade. Esse movimento estimula os usuários a satisfazerem suas necessidades de consumo na localidade, promovendo a circulação do dinheiro no próprio local e impedindo que a riqueza seja levada para fora do território.

As principais características das moedas sociais são: a) são lastreadas em moeda oficial, sendo complementares a esta; b) sua iconografia é escolhida pela comunidade e depois confeccionadas com itens de segurança; c) circulam livremente no comércio local, podendo oferecer descontos para quem as utiliza; d) somente podem ser trocadas por reais pelos comerciantes em caso de necessidade de reabastecimento de produtos que são adquiridos fora da comunidade (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006). A estas, acrescentam-se as peculiaridades de não serem cobrados juros pelo seu uso, a fim de desestimular a sua acumulação e reforçar a sua circulação, e de seu controle ser social (ALBUQUERQUE, 2003; MENEZES; CROCCO, 2009).

No entanto, colocar em circulação as moedas sociais constitui um imenso desafio que pode ser superado ao longo do tempo. Algumas questões são fundamentais à sua circulação: a) mobilização e sensibilização da comunidade acerca do seu significado e finalidade; b) confiança no sistema da moeda social – garantia de conversão e pagamento; c) garantia de segurança do sistema contra falsificações e sinistros; d) elaboração de estratégias de pagamentos de serviços com moedas sociais; e, e) identificação cultural e política com o uso das moedas sociais (MELO NETO; MAGALHÃES, 2011).

É nesse sentido que Menezes e Crocco (2009) se referem à necessidade de uma aceitação social da moeda, ancorada na coesão social, que se traduz em um contrato de confiança, muitas vezes informal. Na mesma linha, Albuquerque (2003) afirma que a moeda

social age como um instrumento que exige relações sociais baseadas na confiança, na reciprocidade e na pluralidade, construindo-se sociabilidades solidárias, na medida em que o dinheiro é visto como uma construção social e não pode ser dissociado das relações sociais.

Nesse sentido, o dinheiro é significativo não apenas em termos econômicos, mas, também, pelo que revela acerca do modo como se constrói a sociedade (ALBUQUERQUE, 2003, p. 200-201).

### 5.3.1.3 SERVIÇOS DE CORRESPONDENTE BANCÁRIO

Os BCDs, como forma de prestar serviços financeiros comuns aos bancos comerciais e cooperativas de crédito, têm se envolvido em parcerias com bancos públicos, no intuito de realizar convênios que lhes permitam operar na condição de correspondentes desses bancos, possibilitando que as comunidades acessem outros serviços financeiros além daqueles que identificam a prática dos BCDs. Esse tipo de parceria compreende uma gama de produtos e serviços financeiros, tais como: abertura de conta corrente simplificada, poupança, saques e depósitos, cartão magnético, recebimento de títulos e convênios e pagamento de benefícios sociais. Pode ser citado, ainda, o microsseguro, um tipo de seguro pessoal oferecido por alguns BCDs da Rede, em parceria com instituição financeira privada.

### 5.3.2 MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO LOCAL COMO UM SERVIÇO

Além de serviços financeiros, os BCDs desenvolvem outras formas de cooperar para o desenvolvimento local, como a capacitação de pessoas para assumirem os processos de organização dos territórios onde atuam os Bancos – uma questão considerada indispensável. Nesse sentido, para além dos serviços financeiros, são realizados esforços abrangentes no intuito de contribuir com a atualização profissional e cidadã das pessoas do próprio território, usuárias dos serviços que se envolvem nas redes locais de economia solidária apoiadas pelos BCDs.

#### 5.3.2.1 CURSOS DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Os cursos de capacitações voltados às pessoas do próprio território para atuar na dinâmica dos BCDs visam à autonomia e à emancipação dos envolvidos enquanto princípio da própria economia solidária (CUNHA, 2008). Esses processos de formação e capacitação

profissional, os quais passam a ocorrer nas comunidades por meio da ação do BCD, conta com um conjunto de parcerias institucionais, tomando a forma de assessorias, através de entidades de apoio vinculadas ao movimento de economia solidária (FRANÇA FILHO, 2006). Os temas dessas formações e capacitações compreendem desde aqueles voltados à formação política, participação e cidadania, até aqueles voltados à especialização das atividades desempenhadas. Tais processos utilizam práticas pedagógicas populares que permitem a construção conjunta dos conhecimentos e a aplicação coletiva das práticas, por meio de aulas, seminários, intercâmbios etc.

#### 5.3.2.2 ACOMPANHAMENTO DE EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS

O acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pelos BCDs ocorre a partir do vínculo criado com os empreendedores que utilizam as linhas de microcrédito, com a finalidade de produzir ou prestar algum tipo de serviço. O acompanhamento consiste em contribuir com a viabilidade econômica da atividade empreendida, trabalhando questões como utilização do crédito, uso da moeda social, articulação em rede, cálculo dos custos e despesas, educação financeira, entre outros temas que contribuem com o fortalecimento da economia local, visando ao desenvolvimento do território.

França Filho (2013) destaca que esse intento não é tarefa simples. Tal processo implica a formação de consultores populares vinculados aos BCDs que prestem esse tipo de serviço aos usuários do microcrédito, o que requer disponibilidade de recursos para investimento na formação e manutenção de profissionais dessa natureza. Além disso, tal objetivo pressupõe a elaboração de novas tecnologias sociais de gestão que se apliquem, efetivamente, à realidade da economia solidária e dos micro e pequenos negócios de base popular.

#### 5.3.2.3 MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE

Trata-se da realização de processos formativos para todo e qualquer membro da comunidade que tenha algum tipo de contato com o BCD. Assim, podem ser realizados no momento de um simples atendimento no caixa, numa conversa com os agentes de crédito, na realização de um cadastro e, mesmo, através de uma campanha de comunicação. Esse processo tem a finalidade de fortalecer as relações sociais no território, especialmente entre as iniciativas do BCD e o público usuário, especialmente para o uso de novas metodologias,

como no caso das moedas sociais.

Os BCDs nesse processo de sensibilização buscam envolver a realização de atividades lúdicas de arte e cultura, além da utilização de diferentes meios de comunicação popular, tais como cartilhas, rádios comunitárias, cineclubes etc. Através desses suportes, a comunidade tem acesso a informações e práticas que estimulam uma cultura para vivência na economia solidária. “Os BCDs são também escolas de formação onde se aprende a ser cidadão de forma mais ativa, criando o que se convencionou chamar de capital social, ou seja, gente organizada, opinando e decidindo sobre o futuro da comunidade” (MELO NETO SEGUNDO; MAGALHÃES, 2006).

#### 5.3.2.4 MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE FÓRUNS LOCAIS

Os BCDs, no intuito de projetar sua ação sobre o espaço público local, desenvolvem modalidades não institucionalizadas de debate público, como são os casos dos Fóruns Econômicos Locais e/ou dos Fóruns de Desenvolvimento Comunitário. Ambos constituem espaços representativos da capacidade que alguns BCDs alcançaram num processo de interação abrangente com o território. Nesses espaços, discutem-se as condições de vida da comunidade, os seus principais dilemas e os caminhos a serem percorridos na direção do desenvolvimento local. Dessa forma, além de servirem para discutir questões básicas, como o acesso a serviços públicos, tais como educação, saúde e saneamento, esses espaços estimulam discussões a respeito da economia local, decidindo sobre os investimentos em novas atividades econômicas, novos serviços, além de adequações, quando necessárias, à política de crédito do próprio BCD.

“Estes Fóruns podem constituir-se como *locus* (espaço) privilegiado de exercício e aprendizado de uma outra cultura política, mais democrática. É assim que podemos afirmar o caráter político-pedagógico da prática dos BCDs ao incentivarem a necessidade de tais espaços” (FRANÇA FILHO, 2013, p. 85).

Cabe apontar, ainda, que os Fóruns constituem espaços em que são exercitadas práticas de discussão pública sobre os problemas que influenciam a vida das pessoas em seus territórios, portanto, constituem um ato de participação política. É justamente essa dimensão política fomentada pelos BCDs que constitui a base de uma possível mudança econômico-social (FRANÇA FILHO, 2013).



### 5.3.2.5 APOIO A REDES LOCAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Conforme abordado no capítulo anterior, os BCDs estão imbricados em redes de solidariedade que envolvem trocas de natureza diversa, desde aquelas de simples compromisso político-associativo, até as trocas propriamente econômicas. Nelas, participam iniciativas associativas, políticas, culturais, produtivas e ambientais, que são desenvolvidas por empreendimentos individuais e coletivos, em diferentes âmbitos de atuação, como: consumo ético, finanças solidárias, tecnologias livres, comércio justo, grupos culturais, produção agroecológica, serviços locais, entre outros. Além disso, as redes admitem diferentes níveis de articulação com a economia local pré-existente ou já estabelecida (FRANÇA FILHO; CUNHA, 2009).

As redes locais de economia solidária se conectam com outras redes, a exemplo daquelas envolvendo cadeias produtivas e que vão além do seu próprio território. Nesses casos, ao induzir à constituição de circuitos próprios de comercialização e produção, tais redes criam uma nova modalidade de regulação econômica, o que supõe outra forma de funcionamento da economia (FRANÇA FILHO; CUNHA, 2009).

### 5.4 UM ENTENDIMENTO SOBRE A DINÂMICA DE GESTÃO DOS BCDs

Os BCDs são fruto de processos de amadurecimento da mobilização e organização dos territórios. Na base desse processo, se encontra o histórico de lutas, processos de formações, diversas tentativas de organização, êxitos e, também, fracassos. Nesse sentido, a decisão por criar um BCD em um determinado território é de responsabilidade da comunidade, que se torna gestora e proprietária do banco. O tipo de gestão envolvida nesses processos, por isso mesmo, se pretende baseado em relações justas, democráticas e solidárias (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006; PASSOS, 2008; SILVA JR., 2007).

De acordo com Melo Neto e Magalhães (2006), a gestão comunitária nos BCDs é vista com o envolvimento de todos os moradores do território, já que “[...] engajar pessoas da própria comunidade nas atividades do BCD não é opcional, é essencial. Os comunitários devem estar em todos os níveis de gestão do banco: da gerência ao caixa, da diretoria da organização gestora ao corpo de associados” (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006, p. 27).

Cabe salientar que os BCDs não constituem instância jurídica própria, devido à inexistência de um marco legal que legitime a sua constituição. Estes são abrigados por entidades civis comunitárias de direito privado com registro no cadastro nacional de pessoa jurídica, sendo elas associações, sindicatos ou ONGs. Tais entidades assumem um papel

importante na gestão dos BCDs, constituindo-se em sua entidade gestora.

A prática da democracia direta (MELO NETO; MAGALHÃES, 2006), como de democracia local (FRANÇA FILHO, 2007), diz respeito a uma das características fundamentais dos empreendimentos solidários, como forma de democratização dos processos decisórios (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004). Nesse sentido, os BCDs estimulam o exercício de democracia nos territórios, na medida em que contribuem para a formulação da política de crédito, decidindo sobre valores dos créditos, taxas de juros, prazos de pagamento, finalidade das linhas de crédito etc.

Passos (2008) destaca um efetivo processo de autogestão, na medida em que há interferência de toda a comunidade na gestão do BCD. Assim, compreendendo a força da participação como princípio fundamental dos BCDs em suas diferentes formas, é possível identificar quatro instâncias em sua estrutura de gestão, a saber:

a) Conselho Gestor – formado por representantes de entidades da sociedade civil do território, representação de gestores públicos com atuação na área da economia popular e solidária, lideranças religiosas, representação de produtores e comerciantes locais. Essa instância reúne-se ordinariamente para avaliar e atualizar as ações estratégicas do BCD;

b) Entidade Gestora – organização da sociedade civil mais diretamente responsável pela gestão do banco, podendo ser uma organização/associação/OSCIPI especialmente criada para este fim, como uma associação de moradores, um sindicato de trabalhadores rurais ou urbanos, uma ONG, dentre outros. Essa entidade tem como atribuição abrigar e responder juridicamente pelo BCD, além de firmar convênios com instituições públicas e privadas;

c) Comitê de Avaliação de Crédito – constituído por um mínimo de cinco membros, geralmente os agentes/gerente de crédito, representante da entidade gestora, representante do conselho gestor e representante da comunidade. Esses membros têm a função de apreciar e avaliar as solicitações de crédito dos moradores, tendo por base as informações apresentadas pelo agente de crédito comunitário. Essas informações são recolhidas pelo agente de crédito durante o cadastro, pré-análise e a visita técnica ou consulta à vizinhança.

d) Agentes de Crédito/Agentes de Desenvolvimento – são responsáveis pela parte operacional do banco, como receber as solicitações de crédito, preencher as planilhas financeiras, realizar cobranças aos inadimplentes, acompanhar os tomadores e as trocas de moeda social.

Contudo, embora possam apresentar uma estrutura organizacional bem definida, não se percebe nos BCDs uma hierarquização dos cargos, mas, sim, uma organização destes a partir das funções e responsabilidades que cada cargo representa (MELO NETO;

MAGALHÃES, 2006). É nesse sentido que esses autores afirmam que os BCDs desempenham um importante papel na formação de lideranças locais, que passam atuar diretamente na gestão de uma organização que visa ao desenvolvimento comunitário.

## 5.5 DA HIBRIDAÇÃO DE RECURSOS À UTILIDADE SOCIAL: UM ENTENDIMENTO SOBRE SUSTENTABILIDADE NOS BCDs

As estratégias, por meio das quais os BCDs buscam solucionar a sustentabilidade e sua continuidade no tempo, se expressam na fertilidade de uso dos recursos materializados em suas ações cotidianas. Nesse sentido, nos permitimos fazer o seguinte questionamento: Como fazem os BCDs para resolver sua relação com a captação de recursos, sem que isso afete seus princípios de funcionamento?

Os BCDs têm desenvolvido uma série de estratégias para enfrentar a problemática da mobilização de recursos com vistas ao seu financiamento. Trata-se de mecanismos que mobilizam distintas fontes de financiamento de forma individual e/ou combinada, através de várias estratégias de captação. Nesse sentido, a origem dos recursos operados pelos BCDs é de fontes públicas e privadas, por meio de mecanismos como: editais públicos, operação de linhas de créditos de instituições financeiras públicas, doações de empresas privadas, captação a partir de atividades comunitárias (bingos, rifas, festas etc.), cotas de membros da associação, além de inúmeras outras práticas que constituem inovações que fazem a sustentabilidade dos BCDs.

França Filho (2013) discute um conjunto de conceitos que permite compreender as diferentes formas utilizadas pelos BCDs para mobilizar recursos, quais sejam: constituição de fundos de crédito, hibridação de recursos, economia plural, serviços mercantis não-concorrenciais, mais valia social e utilidade social.

a) *Constituição de Fundos de Crédito*, diz respeito aos recursos financeiros utilizados nas linhas de microcrédito do próprio BCD e como lastro da moeda social. Sua formação é oriunda de múltiplas fontes, designando diferentes lógicas econômicas, entre formas de contraprestação mercantil de serviços oriundos das taxas de juros e administração, aplicadas a certas operações financeiras, referindo-se a uma economia de troca ou uma economia mercantil, de um lado; e as diferentes formas de transferência direta de recursos (sem contraprestação financeira) oriundos de outras instituições públicas ou privadas, caracterizando um tipo de economia de subvenção ou economia não mercantil, de outro lado (FRANÇA FILHO, 2013).

b) *Hibridação de Recursos* refere-se a um mecanismo específico de articulação entre diferentes fontes de recursos, configurando uma imbricação de distintas lógicas de operação econômica como fundamento da sustentabilidade. Neste sentido, os BCDs empregam, simultaneamente: a) práticas de uma lógica mercantil, quando os recursos originam-se de pagamento de serviços prestados; b) uma lógica não mercantil, quando os recursos originam-se de fontes públicas (governamentais ou não governamentais), através de transferência direta, característica de uma forma de subsidiariedade econômica; e c) uma lógica não monetária, quando os recursos não são financeiros e baseiam-se em diferentes mecanismos de solidariedade, como cooperação, ajuda mútua e distintas formas de doação voluntária (FRANÇA FILHO, 2013).

c) *Economia Plural* diz respeito às implicações na prática diária dos BCDs, de modo que sua operação, embora reconheça e participe da lógica mercantil, não ocupe a centralidade na dinâmica de funcionamento do BCD. A lógica do BCD é aquela que admite uma diversidade de princípios do comportamento econômico, operando na regulação de um determinado território, por meio dos serviços financeiros e não financeiros. Nesse sentido, não é apenas o mecanismo da troca mercantil que possui legitimidade para regular a oferta de bens e serviços. Para além desse mecanismo, são fundamentais a redistribuição e as variadas formas de solidariedade como princípios econômicos legítimos para satisfação das necessidades (FRANÇA FILHO, 2013).

d) *Serviços Mercantis não Concorrenciais* refere-se a uma lógica econômica não mercantil e não monetária, em que a competição, enquanto forma de desenvolvimento, não faz sentido e parece não se encontrar presente na prática dos BCDs, em razão da natureza redistributiva e solidária de suas ações. Uma vez que se organiza uma iniciativa de BCD em determinado território, o tipo de serviço realizado se vincula a uma demanda não atendida por outro tipo de instituição, bem como se trata do atendimento a um público que não encontra sua necessidade satisfeita por outro tipo de organização. Mesmo considerando que os BCDs participem de economias mercantis, suas prestações mercantis têm vocação a não ser concorrenciais, pelo fato de não ser possível sua realização por outro tipo de instituição que possa competir com os serviços de um BCD. Ou seja, apenas esse tipo de Banco encontra-se em condições, em razão da experiência adquirida e do seu enraizamento territorial, de realizar prestações mercantis enquanto atividade de finanças solidárias (FRANÇA FILHO, 2013).

Para França Filho (2013), serviços mercantis não concorrenciais dizem respeito a um tipo de serviço que é realizado em contra pagamento (por isso, a ideia de mercantil, ou seja, um serviço que se comercializa). Contudo, quando se trata de um serviço que só é realizado

por um tipo de organização, com metodologia específica, em que os critérios são prioritariamente sociais, em razão de características envolvidas, pode-se considerá-lo não concorrencial.

e) *Mais-Valia Social* diz respeito aos benefícios diretos e indiretos advindos da atuação de um BCD, em que se priorizam a geração de trabalho e a circulação da renda no próprio território. Na avaliação de tais benefícios, destaca-se a dimensão qualitativa de sua prática, como a contribuição para a formação e qualificação das pessoas, bem como para o fortalecimento do tecido social local, através de uma atualização de padrões de sociabilidade baseados na disseminação de valores, como confiança, cooperação, reciprocidade e solidariedade. Dito de outro modo, ao invés dos BCDs acumularem capital financeiro, acumulam capital social (FRANÇA FILHO, 2013).

f) *Utilidade Social* – muito embora se busque o fortalecimento institucional dos BCDs, o principal saldo a ser mensurado e/ou percebido refere-se ao conjunto de pessoas e atividades que podem ser dinamizadas, sob diversas formas, num território. Esse resultado é o que importa, ainda que ao final de um período o BCD não contabilize qualquer acúmulo de capital financeiro. Nesse sentido, o imperativo que impulsiona as ações de um BCD é a solidariedade e a cooperação para o desenvolvimento local; é essa condição que ratifica a utilidade social de um BCD, o que não quer dizer que viabilidade econômica não seja um objetivo a ser alcançado. No então, os BCDs se diferem das atividades econômicas no fato de sua existência e/ou continuidade não se justificar caso não se registre uma acumulação sobre o capital investido. Dito de outro modo, se um empreendimento não tem viabilidade econômica financeira, não faz sentido a sua manutenção. Nesse sentido, a prática dos BCDs se aproxima daquela dos serviços públicos essenciais que, dada a sua relevância socioeconômica, pode ser mantida por meio de políticas públicas.

Assim, trabalhou-se com cinco dimensões que permitiram compreender o que vem a ser um BCD, como parte integrante das experiências de finanças solidárias. Importa agora apresentar, no capítulo seguinte, a experiência do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar.



O município de Vera Cruz ocupa a maior parte do território da Ilha de Itaparica, 87%, sendo o distrito de Mar Grande a sua sede política e econômica (IBGE, 2010). O município possui 37.567 habitantes, dos quais apenas 16.536 fazem parte da PEA (População Economicamente Ativa) e 25,3% têm carteira profissional assinada, considerando que a maior parte dos postos de trabalho formal, 1.647, é ofertada pela Administração Pública e 1.085 postos, pelo setor de serviços (IBGE, 2010).

O município de Vera Cruz apresentou 7.415 famílias registradas no Cadastro Único em 2011, sendo 98,1% (7.274) famílias com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo (SM). Essa quantidade de famílias representa, considerando-se quatro membros por família, 77,5% da população total do município. Nesse contexto, no ano de 2011, 6.033 famílias ou 82,9% das famílias com renda abaixo de ½ SM, constantes do Cadastro Único, foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) (IBGE, 2010; Dados SUAS/MDS, 2011).

Mesmo estando, apenas, a cerca de uma hora de Salvador, a capital baiana (via *ferry boat*), o município de Vera Cruz apresenta dados bastante discrepantes. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Vera Cruz é de 0,704, menor que o de Salvador (0,805), no mesmo período (PNUD, 2000). O índice Gini de Vera Cruz é de 0,5787, menor que o de Salvador (0,6449), no mesmo período (IBGE, 2010), o que significa um maior nível de desigualdade em um município muito próximo à capital.

Matarandiba, como tantas outras comunidades do município de Vera Cruz, se insere nesse contexto apresentado, acumulando um conjunto de déficits no plano educacional, econômico, político e social, o que a torna um desses territórios claramente marcados pela presença de índices significativos de pobreza.

De acordo com os relatórios do Projeto Ecosmar (2008), não existem muitos relatos escritos que ajudam a contar a origem da comunidade. Segundo relatos orais de moradores, constantes no Projeto Ecosmar (2008), Matarandiba era uma pequena vila de trabalhadores rurais e pescadores, cujas habitações eram bastante simples, sem acesso a serviços de água encanada e energia elétrica. Naquele período, o principal meio de transporte eram embarcações (os navios João das Botas e Visconde de Cairu), que levavam mercadorias e transportavam pessoa para as cidades de Salvador, Nazaré e Jaguaripe.

Outro aspecto que se deve destacar diz respeito ao número de festividades e manifestações culturais, entre populares e religiosas, que ocorriam em Matarandiba, tais como: Zé de Vale, Sambas de Roda, Aruê, Festa de Iemanjá, Terno das Flores, Festa de São Gonçalo, Boi Janeiro, Festa do padroeiro Santo Amaro, Lavagem do Cruzeiro e a Lavagem da Fonte (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Esse modo de vida começou a ser alterado a partir da segunda metade da década de 70, quando a indústria química descobriu grandes jazidas de sal-gema no subsolo do município de Vera Cruz. No ano de 1977, a *The Dow Chemical Company* (Dow) – companhia do ramo da indústria química, uma multinacional com sede nos Estados Unidos (EUA), deu início à exploração do mineral, instalando sua unidade de mineração nas imediações da comunidade de Matarandiba. A empresa Dow adquiriu o direito de lavra subterrânea do minério e comprou cerca de 90% das terras da Ilha de Matarandiba.

Alguns fatos marcaram a chegada da Dow na comunidade, a saber:

- Compra das terras que eram utilizadas pelos moradores para diversas atividades de subsistência (caça, agricultura, extrativismo etc.);

- Proibição de acesso e uso das áreas que foram adquiridas pela Dow, o que ocasionou uma limitação para construção de novas residências e para a atividade agrícola;

- Construção de uma guarita na entrada da comunidade, às margens da BA-001, que identificava os moradores na saída e entrada;

- Uso de crachá de identificação dos moradores expedido pela Dow – utilizado até o final da década de 80;

- Aterramento de um canal de mar, cerca de 300 metros, que separava a ilha de Matarandiba da Ilha de Itaparica – os impactos ambientais desse aterro nunca foram medidos;

Muito embora diversas consequências tenham sido apontadas pelos moradores, a chegada da Dow trouxe melhorias de infraestrutura, tais como transporte, que passou a ser terrestre, apoio às escolas locais e aos serviços de saúde, e acesso à energia elétrica e água encanada (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Atualmente, as condições de infraestrutura de Matarandiba revelaram, no ano da pesquisa (2008), que 86,7% dos moradores possuem água encanada e 99,2%, energia elétrica em suas residências; já os serviços de comunicação e transporte são precários. Apenas 31,6% das residências possuíam telefone fixo, enquanto 50% têm, ao menos, um aparelho celular, havendo poucos telefones públicos para uso dos moradores (PROJETO ECOSMAR, 2008).

No que diz respeito aos serviços de transporte, a situação, também, se mostra precária, uma vez que a oferta é realizada por apenas um micro-ônibus, que faz o deslocamento três vezes ao dia para saídas e chegadas.

Os serviços de educação são oferecidos por duas escolas públicas – a Escola Hilton Rodrigues e a Escola Juvenal Galvão –, com turmas de 2ª a 5ª série. A continuação dos estudos é realizada fora da comunidade, no centro do município, o que se reflete no nível educacional da população de Matarandiba, em que apenas 14% da população têm 2º grau



completo (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Os serviços de saúde são oferecidos por um posto municipal na comunidade que conta, diariamente, com uma auxiliar de enfermagem e, uma vez por semana, um médico, enquanto os atendimentos de maior complexidade são realizados na sede do município ou em Salvador. Matarandiba contava, ainda, com um posto de atendimento odontológico financiado pela Dow e operado pelo Serviço Social da Indústria (SESI), mas teve suas atividades encerradas em 2013.

Como Matarandiba está localizada numa área de turismo e este ocorre, principalmente, durante os meses de dezembro a março, a ocupação em postos de trabalho, nesse período, é vinculada a serviços domésticos, guias, além de biscates e comércios temporários, como forma de complementação da renda familiar. Uma vez que a renda *per capita* mensal de sua população é de R\$ 167,75, 37,5% das pessoas recorrem a fontes de renda alternativas e programas sociais do governo (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Embora se trate de uma comunidade de pescadores e marisqueiras, nota-se que apenas 15% das famílias dependem exclusivamente dessa atividade, apesar de a atividade ser praticada por um público maior como forma de complementação da renda (PROJETO ECOSMAR, 2008).

A atividade econômica é pouco desenvolvida; no caso da atividade comercial, esta é feita basicamente por mercadinhos, caixeiros e bodegas. Diante dessa realidade, 52,2% dos moradores realizam todas ou a maior parte das suas compras fora da comunidade, principalmente, devido aos altos preços (50,7%), à falta de produtos necessários (32,4%) e à ausência de meios de pagamento, como cartão de crédito (PROJETO ECOSMAR, 2008). A produção se restringe ao extrativismo do mar e do mangue, além de alguns cultivos agrícolas e produção doméstica. Os serviços se limitam à hospedagem, aos salões de beleza, ao transporte e a serviços de lazer e entretenimento, como locação filmes, acesso a *internet* e jogos (PROJETO ECOSMAR, 2008).

## 6.2 ASSOCIATIVISMO EM MATARANDIBA

A organização associativa institucionalizada em Matarandiba tem origem nos trabalhos da Associação Clube das Mães que reunia mulheres para realização de cursos, como bordado, pintura e corte/costura, para o cultivo de hortaliças, realização de festejos e confraternização. Depois de anos de atividade, essa organização entrou em declínio e o trabalho de organização comunitária ficou a cargo da Sociedade Beneficente Amigos de

Matarandiba (Sobema), fundada em 1987, que se reunia numa sede construída pela prefeitura e depois reformada pela empresa Dow. Os membros da Sobema se organizaram no intuito de reivindicar melhorias para comunidade, especialmente junto à Dow e, também, à prefeitura. A Sobema foi responsável por estabelecer uma relação de proximidade entre os moradores e a Dow.

No ano de 2001, um novo passo foi dado, e a empresa Dow animou a criação do Conselho Comunitário de Matarandiba (CCM), formado por representantes da Empresa, da comunidade e da Prefeitura de Vera Cruz, como forma de aproximar esses atores e discutir os problemas e propor soluções para as reivindicações da comunidade.

Ao longo desse processo, a Sobema foi dando lugar a novas lideranças que passaram a participar do CCM e a questionar o papel da Dow e da prefeitura em relação à comunidade. Ao longo das discussões do CCM, se encaminhou uma solução de convidar uma instituição que elaborasse projetos de desenvolvimento local a ser realizado na comunidade de Matarandiba.

Assim, em maio de 2007, a Dow fez um convite à Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA) para elaborar um projeto de desenvolvimento local com a comunidade. Segundo Santana (2011), a ITES/UFBA foi convidada pelo fato de a Dow tomar conhecimento do projeto que vinha se desenvolvendo na comunidade de Santa Luzia, em Simões Filho/BA, e isso inspirou a construção de soluções para as problemáticas vividas em Matarandiba. Assim, dessa articulação entre a comunidade, a Dow e a ITES/UFBA, foi iniciado, em agosto de 2007, o Projeto Economia Solidária e Sustentável de Matarandiba – Projeto Ecosmar.

### 6.3 PROJETO ECOSMAR: A REDE DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE MATARANDIBA

O Projeto Ecosmar – Economia Solidária e Sustentável de Matarandiba, iniciado em agosto de 2007, propôs perseguir o seguinte objetivo:

[...] promover o desenvolvimento local sustentável da vila de Matarandiba, através da geração de trabalho e renda, tendo como base a criação de empreendimentos coletivos solidários voltados para a produção, consumo e gestão de serviços públicos locais, na perspectiva de institucionalização de uma rede de economia solidária (PROJETO ECOSMAR, 2007, p. 10).

O objetivo do Projeto Ecosmar se baseava na concepção de que a promoção do

desenvolvimento local seria viabilizada pela criação de uma rede local de economia solidária que consistia na criação de empreendimentos e iniciativas de natureza social, política, cultural, econômica e ambiental, de modo a contribuir para uma reorganização da economia de Matarandiba, gerando cidadania, trabalho e renda no território, com base nos princípios da economia solidária (PROJETO ECOSMAR, 2007).

Para alcançar tal objetivo, o projeto se baseava em metodologias de construção coletiva e nas experiências da ITES/UFBA com pesquisa e projetos de extensão. As bases metodológicas do Projeto Ecosmar consistiam em:

- a) Participação direta da comunidade no desenvolvimento do projeto;
- b) Diagnóstico socioeconômico e caracterização histórico-cultural;
- c) Mobilização comunitária, fortalecimento associativo e resgate histórico-cultural;
- d) Formação e capacitação de pessoas da comunidade para assumir a gestão das iniciativas; e
- e) Constituição de iniciativas socioeconômicas para produção e gestão de serviços;

Tendo como referência essas diretrizes metodológicas, na primeira fase do projeto, durante os anos de 2007 e 2008, foram realizadas as seguintes ações: a) diagnóstico socioeconômico e mapeamento da produção e consumo – que envolveu a participação de jovens da comunidade como pesquisadores locais –, cujos resultados forneceram informações para apoiar o desenho da construção da rede de economia solidária de Matarandiba; b) relatório sobre a caracterização histórico-cultural, visando a conhecer a comunidade; c) oficinas de reestruturação associativa, que resultou na formação e legalização da Associação Comunitária de Matarandiba (Ascoma); d) duas iniciativas, naquele momento, em fase experimental – o Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar, responsável pela oferta de microcrédito solidária para produção e o consumo e por assessorar as iniciativas produtivas financiadas pelo próprio BCD, e o Infocentro Comunitário Infomar, cuja finalidade é a oferta de serviços de microinformática e acesso à *internet*, no sentido de promover a inclusão digital da população, além da capacitação dos moradores (PROJETO ECOSMAR, 2007).

Em seguida, durante os anos de 2008 e 2009, os aportes de recursos por parte da Dow, como meio de financiamento do Projeto Ecosmar, se ampliaram e permitiram a continuidade dos trabalhos da ITES/UFBA na comunidade de Matarandiba. Essa segunda etapa buscou consolidar as primeiras iniciativas e ampliar as ações em direção à construção da rede local de economia solidária, como o apoiou ao surgimento da Associação Sociocultural

de Matarandiba (Ascomat), que teve um papel fundamental no resgate das manifestações culturais; ao grupo de artesanato Artesoma, que logo depois se desfez; e ao Grupo de Produção Agroecológica de Alimentos, que deu início a atividades de produção de legumes e hortaliças com objetivo de comercializar a produção na comunidade (PROJETO ECOSMAR, 2009). Essas iniciativas pareciam inspirar um novo momento, uma vez que nelas se envolviam números significativos de moradores.

Mais tarde, nos anos de 2009 e 2010, com o andamento e desenvolvimento das iniciativas da Rede de Matarandiba, sentiu-se a necessidade de pensar em sua articulação local e no diálogo com instituições externas. Com isso, se apoiou a constituição do Fórum de Desenvolvimento Comunitário de Matarandiba (FDCM), que se propunha a ser um espaço de discussão das problemáticas locais e de articulação das diversas representações da comunidade e de diálogo com instituições parceiras e com o poder público (PROJETO ECOSMAR, 2010). O primeiro encontro do Fórum foi realizado em novembro de 2010, com o objetivo de apresentar a estrutura do FDCM e indicar representantes. Já o segundo – e último, até o momento – encontro foi realizado em junho de 2011, dando destaque à temática da saúde.

Nos anos seguintes, de 2011 e 2012, as articulações se multiplicaram e as associações Ascoma e Ascomat passaram a assumir a gestão de novos projetos que se integravam à Rede de Matarandiba, participando, inclusive de modo exitoso, de concorrências públicas de editais. A Ascomat, que já tinha dois de seus projetos aprovados em editais do Ministério da Cultura (MINC) e da Secretária de Cultura da Bahia (SECULT/BA), ambos para fortalecer as manifestações culturais da comunidade, teve aprovados mais dois novos projetos, um em edital da Fundação Pedro Calmo da SECULT/BA, para criação de pontos de leitura, e outro do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM/MINC), para criação de museus comunitários. Com esses projetos aprovados, a Ascomat fundou o Ponto de Leitura Tia Dazinha e o Ponto de Memória Tia Dina, ambos em homenagem a personalidades importantes para vida educacional e cultural da comunidade.

A Ascoma, por sua vez, obteve êxito em dois editais de apoio a projetos voltados à área da pesca e aquicultura: um edital da Superintendência de Economia Solidária da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia (SESOL/SETRE) e outro da Caixa Econômica Federal. Isso permitiu a implantação de um empreendimento de ostreicultura familiar (cultivo de ostras) e, em seguida, a aproximação com a Rede de Ostreicultura Familiar Solidária da Bahia, da qual fazem parte 12 comunidades. Ainda em outro edital da própria SESOL/SETRE, a Ascoma teve outro projeto aprovado, para

implantação de uma padaria e um mercadinho comunitário (que ainda não foram implantados) e uma rádio comunitária (Rádio a Voz da Terra), que já se encontra em funcionamento.

É assim que o projeto chega ao ano de 2012, contando com aporte de recursos de várias fontes e, com isso, reduzindo a dependência de recursos oriundos da Dow. A ITES/UFBA dá continuidade a um processo permanente de formação e capacitação dos membros dos empreendimentos, muito embora já tivesse formado várias lideranças, sem, necessariamente, criar relações de dependência por conta desse acompanhamento. Nesse sentido, a ITES/UFBA passa a se colocar mais como um parceiro do que como uma entidade que dirige os processos e as ações.

O atual processo de conformação da rede de economia solidária de Matarandiba consiste no fortalecimento do conjunto de organizações de natureza diversa que fazem parte da Rede, são elas: Associação Comunitária de Matarandiba (Ascoma), Associação Sociocultural de Matarandiba (Ascomat), Ponto de Leitura Tia Dazinha, Ponto de Memória Tia Dina, Rádio Comunitária a Voz da Terra, Cineclubes Cinemar, Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar (BCDI), Infocentro Comunitário de Matarandiba (Infomar), Grupo de Produção Agroecológica de Alimentos, Grupo de Ostricultura Familiar e Fórum de Desenvolvimento Comunitário de Matarandiba (FDCM).

Esses empreendimentos atuam no intuito de fortalecer a Rede de Matarandiba, através da oferta de produtos e serviços e na perspectiva de soluções para os problemas vividos na comunidade, desde o acesso ao microcrédito solidário para produção e consumo, passando por produtos de consumo da cesta básica alimentar e para oferta ao mercado, até serviços de transporte, microinformática, além de ações dedicadas às manifestações culturais, ao debate público local, à formação e capacitação, ao esporte, ao lazer, dentre outras.

Como forma de envolver os próprios moradores na gestão e condução das iniciativas, o Projeto Ecosmar atua com a participação de agentes locais (moradores da comunidade) que recebem uma bolsa-auxílio, com exceção das agentes de crédito do BCD Ilhamar que, por meio das articulações dos projetos, são contratadas em regime celetista.

As iniciativas da Rede de Matarandiba permitem considerar que a produção social do espaço da comunidade parece marcado por distintas formas do desenvolvimento territorial, ou seja, de uma possível interface entre o sistema de troca mercantil, o princípio de reciprocidade e o sistema de redistribuição.

Fruto dessa experiência, o BCD Ilhamar é um empreendimento que compõe a Rede Matarandiba. A formação dessas redes locais é a principal estratégia de gestão do desenvolvimento dos territórios utilizada pela ITES/UFBA, sendo os BCDs um elo

fundamental na dinâmica da Rede, a partir do qual os diferentes instrumentos de finanças solidárias e demais empreendimentos são criados com base nas demandas do território e em decisões coletivas.

#### 6.4 O BANCO COMUNITÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ILHAMAR

Fundado em 27 de abril de 2008, o BCD Ilhamar tem como objetivo “integrar a comunidade socioeconomicamente através da oferta de microcrédito solidário para gerar iniciativas de produção, consumo e serviços, criando oportunidades de trabalho e renda” (PROJETO ECOSMAR, 2008, p. 21). O BCD Ilhamar cumpre um papel de relativo destaque na Rede Matarandiba pelo fato de constituir-se como núcleo socioeconômico fundamental na sua dinâmica, ou seja, como instância central de financiamento de diversas iniciativas da Rede, através da disseminação do microcrédito popular e solidário. Contribui, assim, tanto para o financiamento direto da própria produção ou prestação de serviços na comunidade (favorecendo o surgimento de novas iniciativas), quanto para o financiamento direto e indireto do próprio consumo local.

O processo de formação do BCD Ilhamar contou com a realização de diversas oficinas, intercâmbios e participações em encontros e seminários. Nas oficinas, nas quais participou a comunidade, foram realizadas as capacitações e definições da estrutura, serviços e critérios do próprio BCD, além da definição do nome, missão, visão e identidade visual, nome da moeda social e seus símbolos. Os debates sobre a gestão administrativa e financeira do BCD Ilhamar incluíam a decisão sobre os tipos de linhas de crédito, valores de cada linha, taxas de juros, critérios de acesso e penalidades. Esses espaços de formação, construção e decisão sobre o funcionamento do Banco Comunitário eram abertos a toda a comunidade, no entanto, a participação se dava, principalmente, por parte dos membros da Ascoma. Próximo ao período de inauguração, foram selecionadas duas agentes de crédito e demais membros das instâncias de decisão do BCD, como o Comitê de Avaliação de Crédito.

**Figura 08 – Logomarca do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar**



Fonte: Projeto Ecosmar, 2008

A partir de 2011, com o surgimento de outras experiências no estado da Bahia, os BCDs baianos, apoiados pela ITES/UFBA, buscaram se articular no intuito de discutir problemas e ações comuns ao trabalho que realizam em seus territórios. Nesse sentido, foi criada a Rede Baiana de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, composta pelos seguintes BCDs: Eco Luzia de Santa Luzia, em Simões Filho; Ilhamar, em Matarandiba/Vera Cruz; Casa do Sol, em Cairu-Sede/Cairu; Guine, em Saramandaia/Salvador; Fonte de Água Fresca, em Ouriçangas; Bamex, na Resex/Canavieiras; Cidadania Quilombola, no Vale do Iguape/Cachoeira; e o Abrantes Solidário, em Vila de Abrantes/Camaçari. Além dos BCDs, a ITES/UFBA participa como entidade de apoio e fomento a essas iniciativas de finanças solidárias.

#### 6.5 AÇÕES, RESULTADOS E METODOLOGIA DO BCD ILHAMAR

O BCD Ilhamar, embora se envolva em diversas iniciativas de reorganização da economia local e de articulação da Rede Baiana de BCDs, conforme se observou acima, ele concentra suas ações em duas tarefas principais, que o singulariza em relação às demais iniciativas de Matarandiba. Os principais instrumentos/serviços que o BCD Ilhamar oferece à comunidade são: o microcrédito solidário e a moeda social Concha.

Cabe informar que os recursos que compõem o fundo solidário de investimento comunitário do BCD Ilhamar, para as linhas de crédito e lastro da moeda social, são oriundos das diferentes etapas dos projetos financiados pela Dow e que, atualmente, perfaz um valor total de R\$ 18 mil (dezoito mil reais) (PROJETO ECOSMAR, 2011).

### 6.5.1 O MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO NO BCD ILHAMAR

O microcrédito solidário é a forma que o BCD Ilhamar utiliza para financiar atividades de produção, oferta de serviços e consumo na comunidade. Em geral, a oferta de crédito para produção e oferta de serviços é realizada em moeda nacional corrente (ou seja, em Real), enquanto a oferta para consumo é realizada, quase que integralmente, em moeda social, pois grande parte dos produtos que se busca consumir com esse crédito pode ser encontrada na comunidade, como os itens de alimentação da cesta básica.

A comunidade, no processo de constituição do BCD Ilhamar e refletindo sobre suas necessidades, decidiu que seriam instituídas quatro modalidades de microcrédito visando, de um lado, ao apoio a iniciativas com potencial para se desenvolver na comunidade, e, do outro, a contribuir para a superação de dilemas básicos, como acesso à alimentação adequada. Assim, foram escolhidas as quatro linhas de crédito: Produção, Consumo, Reforma de Imóvel e Crédito para Jovens. Durante as oficinas, foram discutidos, também, os critérios a serem utilizados para definir o acesso dos usuários ao microcrédito, quais sejam: a) ser morador; b) ser maior de 18 anos; c) ter disposição para integrar as atividades comunitárias; d) em caso de necessidade, ser indicado por um morador membro da Rede Ecosmar; e e) apresentar documentos de identificação (RG e CPF).

Também, se discutiram tipos de penalidades para situações de não devolução, na forma de pagamentos, dos créditos solicitados. Essas punições são aplicadas, apenas, nos casos em que, depois de tentativas de negociação, se constata a má-fé de um usuário do sistema do BCD. Essas punições podem se traduzir na exclusão do usuário da associação, de outros serviços do BCD, impedimento de outros familiares solicitar crédito e de outras iniciativas da Rede, dentre outras. Todas as penalidades têm um sentido mais moral, porém, não se exclui a sua dimensão material, como no caso de o BCD Ilhamar se recusar a atender outra vez esse usuário. Cabe apontar que outros casos de não pagamento podem ocorrer ocasionados por uma situação de desequilíbrio nas contas da família ou do empreendimento.

Além disso, durante as oficinas, os moradores definiram outros aspectos do sistema de crédito do BCD Ilhamar, como taxas de juros e prazos de pagamento, conforme apresentados na tabela 08.



**Tabela 08 – Linhas de crédito do BCD Ilhamar**

Linhas de Créditos	Valor	Juros	Prazo	Carência
Consumo*	R\$ 200,00	1%	4	0
Produção**	R\$ 600,00	3%	6	0
Reforma	R\$ 600,00	3%	3	0
CredJovem	R\$ 150,00	1%	3	0
* Crédito, quando em Real, se aplica juros				
** Solicitação de crédito em Real, o valor é de R\$ 300,00 e juros 2,5% prazo 2 meses				

Fonte: elaboração própria (2013).

Analisando o recente período de funcionamento, no que tange aos resultados financeiros do BCD Ilhamar, de abril de 2008 a dezembro de 2012, verifica-se que de um total de 525 créditos liberados – distribuídos nas linhas de crédito de Consumo (435), Produção (60), Reforma (26) e Cred Jovem (04) –, um percentual de 82,85% das solicitações de crédito destinam-se ao consumo de produtos básicos, em geral, de alimentação. Desse total de créditos para consumo, 287 foram em moeda social Concha, o que demonstra um amplo uso dessa forma de pagamento na comunidade de Matarandiba. O BCD Ilhamar tem trabalhado com um nível de inadimplência de 4,94%. Apresentamos na tabela 09 esses resultados.

**Tabela 09 – Análise financeira do BCD Ilhamar 2008 - 2012**

Análise Financeira Geral (2008 – 2012)	Conchas		Real	
	Qt	Valor	Qt	Valor
Consumo	287	C\$ 14.753,60	148	R\$ 21.503,20
Produção	1	C\$ 150,00	59	R\$ 23.205,00
Reforma	5	C\$ 2.700,00	21	R\$ 7.000,00
CredJovem	1	C\$ 10,00	3	R\$ 350,00
<b>Total</b>	<b>294</b>	<b>C\$ 17.613,60</b>	<b>231</b>	<b>R\$ 52.058,20</b>
<b>Total de Créditos Liberados</b>	<b>525</b>			
<b>Valor Total Liberado</b>	<b>R\$ 70.247,55</b>			
<b>Inadimplência</b>			<b>26</b>	<b>4,95%</b>

Fonte: elaboração própria (2013).

Considerando que o número de famílias da comunidade de Matarandiba não ultrapassa 250, os resultados do BCD Ilhamar sugerem que, praticamente, todas as famílias já foram atendidas por alguma linha de crédito. Pode-se chegar, assim, a partir da tabela 09, a algumas conclusões. O crédito de consumo constitui a maior demanda por crédito em Matarandiba, refletindo as necessidades que tem essa população para o consumo de itens básicos, tais como alimentação, remédios e transporte. Sobre a linha de crédito de produção,

pode-se inferir que os valores ofertados não são suficientes para impulsionar novas atividades produtivas, mas contribuíram nos casos em que os empreendimentos já existiam, reforçando ou complementando a dinâmica econômica do negócio. Na linha para reforma de imóveis, constata-se sua baixa demanda, tendo sido utilizado, basicamente, na reforma de imóveis residenciais e de empreendimentos comerciais. A linha de crédito para jovens se mostrou desnecessária, ou revelou a necessidade de trabalhar um tipo de apoio diferenciado para esse público, antes deles precisarem ter acesso ao crédito.

### 6.5.2 A MOEDA SOCIAL “CONCHA”

A Moeda Social Concha constitui uma estratégia de consumo e internalização da renda por meio da oferta de crédito. A Concha (C\$) iniciou sua circulação seis meses após a inauguração do BCD Ilhamar, em novembro de 2008, depois dos moradores terem decidido sobre suas características e forma de funcionamento. Assim, definiram seu nome e iconografia, os quais traduzem os aspectos da cultura local e das práticas de trabalho, como pode ser observada nas figuras abaixo.

**Figura 09 – Família das Moedas sociais Concha (C\$)**





Fonte: Projeto Ecosmar, 2008.

A Concha é lastreada e tem paridade com a moeda nacional (Real), circulando com valores de C\$ 0,50 (cinquenta centavos de Concha), C\$ 1,00 (uma Concha), C\$ 2,00 (duas Conchas), C\$ 5,00 (cinco Conchas) e C\$ 10,00 (dez Conchas). A sua circulação se dá a partir de empréstimos feitos no BCD Ilhamar ou quando algum morador ou visitante troca R\$ por C\$, ou, ainda, quando os moradores a recebem como troco em suas compras, mesmo que a compra seja em Real.

A mobilização para a implementação da Concha foi realizada pelos membros do BCD Ilhamar e da ASCOMA e pela equipe técnica da ITES/UFBA, com o objetivo de formar e informar toda a comunidade sobre o modo de funcionamento do circulante local. Assim, os comerciantes locais foram sensibilizados para aderir ao sistema e aceitar em seus estabelecimentos a Concha, enquanto os moradores (usuários e clientes) foram capacitados sobre o processo de tomada de créditos para consumo e produção.

A Concha visa a estimular a economia local, evitando que a renda seja canalizada para fora da localidade. Para tanto, os créditos feitos em Concha não possuem juros. Contudo, no caso em que a finalidade da compra refere-se a produtos que não estão à venda nos comércios da rede do BCD Ilhamar, esse crédito poderá ser liberado em Reais (R\$), porém com juros.

Assim, uma vez que esses créditos são liberados em moeda social, são utilizados na própria comunidade, ou seja, nos estabelecimentos locais que aderiram ao sistema Concha. Ao final desse processo, se estabelece a rede de produtores, comerciantes, prestadores de serviços

e consumidores que usam as Conchas no seu dia a dia.

Cabe apontar que a circulação da Concha não depende unicamente da ação do BCD Ilhamar, mas de uma rede de produtores e consumidores que aceitam de forma livre utilizar a moeda como meio de pagamento. Dessa maneira, os comerciantes e usuários que aderem ao sistema Concha se submetem a um conjunto de regras que devem ser respeitadas, sob risco de “quebrar o sistema”, como, por exemplo: prazo de troca, desconto nas vendas, taxa de administração, recebimento de remunerações em Concha, cadastro no BCD Ilhamar, placa de informação no estabelecimento, trocas para comerciantes (apenas estes trocam Concha por Real), entre outras. Essa última regra diz respeito a situações em que um usuário que não seja comerciante, ao acessar uma cédula de Concha, deverá, necessariamente, transformá-la em consumo, não podendo trocá-la por Real, ou seja, a troca de Concha por Real é uma prerrogativa exclusiva dos comerciantes mediante contrato estabelecido com o BCD Ilhamar.

No ano de 2012, o BCD Ilhamar registrou um total de 30 tipos de comércio participando do sistema Concha, entre eles, mercadinhos, bares, lanchonetes, sorveterias, transporte, *lan house*, locadora de vídeos, barbearia, marisqueiras, pescadores, manicures, cabeleireiras e vendedoras de bijuterias e de roupas, moradores que vendem seus produtos no próprio domicílio, como lanches e gás de cozinha, bem como os empreendimentos da própria Rede de Matarandiba – infocentro, grupo de agroecologia –e, ainda, outros comerciantes que utilizam mesmo sem ter cadastro no BCD, o que os impede de realizar a troca e acabam utilizando todos os recebimentos em Concha com outras aquisições na própria comunidade. Além desses comerciantes, podem-se citar os produtores e prestadores de serviços locais, como pedreiros, taxista e uma farmácia e loja de materiais de construção em outra comunidade próxima a Matarandiba, cuja parceria foi firmada como forma de ampliar o uso da moeda social para itens básicos do consumo das famílias. Todos esses aspectos apontados são fundamentais para o funcionamento e segurança do sistema da moeda social Concha.

Nota-se que a oferta do microcrédito em moeda social e o seu uso criam uma relação paradoxal, que obriga e desobriga ao mesmo tempo. Se, por um lado, o usuário tomador de crédito é levado, obrigatoriamente, a consumir apenas na sua localidade – *locus* fundamental de aceitação de tal moeda –, por outro lado, prevalece o caráter de livre adesão dos moradores para participar desse sistema.

Conforme a tabela 09, de abril de 2008 a dezembro de 2012, foram liberados 294 créditos em moeda social, o que corresponde a 56% do total de créditos liberados pelo BCD Ilhamar. Nos créditos para consumo em moeda social, não são cobrados juros e a avaliação pelo CAC é mais rápida. Tais fatores acabam por se constituir num maior estímulo às

solicitações dessa linha de crédito. Já os valores da soma dos créditos em Reais revelam a baixa capacidade do circuito econômico de Matarandiba para ofertar produtos e serviços, o que acaba por levar a maior parte dos recursos de crédito do BCD Ilhamar a serem consumidos fora da comunidade. Tal situação sugere a necessidade de mais e novos incentivos a empreendimentos na comunidade.

Como forma de ampliar a oferta de serviços do Banco – hoje concentrada no microcrédito solidário e moeda social – e ações para alcançar uma maior sustentabilidade financeira, o BCD Ilhamar tem buscado, desde 2008, atuar como correspondente bancário da Caixa Econômica Federal, no intuito de ofertar outros serviços financeiros, como abertura de contas simplificadas, pagamento de títulos, saques, pagamento de benefícios sociais, entre outros.

O BCD Ilhamar, além da oferta de microcrédito e moeda social, realiza, também, o acompanhamento aos empreendimentos financiados e às famílias usuárias do crédito e da Concha, buscando orientar acerca da utilização dos créditos, da renda familiar, o papel da moeda e do microcrédito no território.

## 6.6 GESTÃO E FUNCIONAMENTO DO BCD ILHAMAR

A maneira como o BCD Ilhamar se organiza para gerir suas ações esta diretamente vinculada aos mecanismos de participação da comunidade nas decisões estratégicas, como já se viu, mas, também, nas decisões cotidianas. Assim, depois que o BCD Ilhamar foi criado com a participação da comunidade em seu processo de decisão e definição das diretrizes estratégicas, constituíram-se duas instâncias de gestão que, em menor escala, também, admitem a participação da comunidade: a associação comunitária e o Comitê de Avaliação de Crédito.

A entidade gestora do BCD Ilhamar é a mesma entidade de representação comunitária, a Ascoma. Ela não possui apenas um papel legal ou burocrático, uma vez que as grandes decisões que alteram a política do BCD Ilhamar são tomadas em assembleias da Associação, convocadas para esse fim. Foi esse o caso ocorrido em 2011, quando se implementou uma nova política de crédito, alterando valores dos créditos, taxas de juros e prazos de pagamento, bem como discutindo a situação de inadimplentes e sugerindo os melhores caminhos a serem seguidos. A Ascoma cumpre, ainda, o papel de realizar articulações políticas e institucionais junto com o BCD Ilhamar, como a parceria que vem sendo construída com a Caixa Econômica Federal para implantar o serviço de

correspondência bancária.

Esse espaço de debates relativos ao BCD Ilhamar, no âmbito da instância representativa da comunidade, permite às pessoas que estão vinculadas de forma direta ou indireta ao Banco se comunicarem, resolverem conflitos e proporem situações novas para os problemas vividos no cotidiano da comunidade, os quais o BCD pode contribuir.

A outra instância de gestão do BCD Ilhamar que permite o envolvimento da comunidade é o Comitê de Avaliação de Crédito (CAC), em que participam as agentes de crédito que trabalham no dia a dia, dois representantes da Ascoma e um representante da comunidade que não faz parte da Associação. Eles decidem juntos, com base nos critérios estabelecidos, a aprovação, revisão ou negação das solicitações de créditos. Nesse sentido, o CAC tem um papel importante na criação e manutenção das relações de confiança e solidariedade no território, uma vez que os seus membros decidem sobre a liberação dos créditos. Os demais moradores são estimulados, pela Ascoma e pelo BCD Ilhamar, a participar das diversas reuniões da Associação, nas quais o BCD Ilhamar presta contas de suas ações e resultados financeiros à comunidade, além de se colocar à disposição para dúvidas, sugestões e reclamações.

Atualmente, as três agentes de crédito do BCD Ilhamar têm a responsabilidade de desempenhar as funções de atendimento aos usuários, controle financeiro e cobrança dos inadimplentes. Contudo, a maior parte do seu trabalho consiste nas atividades relativas ao microcrédito solidário que, segundo Santana (2011), podem ser sintetizadas em três etapas: cadastrar os moradores que solicitam o crédito; analisar a necessidade do morador e os critérios do BCD para liberar o crédito solicitado; e levar as informações para o CAC. Conforme a decisão tomada, as agentes liberaram ou informaram ao usuário o motivo da não liberação. Na realização desse trabalho, se requer, também, a participação da comunidade, uma vez que em alguns casos são realizadas consultas à vizinhança, para se saber da vida socioeconômica dos usuários, de modo a fundamentar a decisão do CAC.

O funcionamento de uma operação de microcrédito no BCD Ilhamar parece bastante simples, tendo sido bem explicada por Santana (2011). O processo se inicia no momento em que um morador, usuário do BCD, solicita o crédito. Logo é feita uma Ficha de Cadastro com dados do solicitante e uma Ficha de Análise de Crédito, em que se informa a situação socioeconômica, o motivo, o tipo e o valor do crédito. Sendo um crédito para produção, exigem-se mais informações, como Plano de Investimento, a fim de avaliar a viabilidade do empreendimento. As agentes ressaltam que, nesse momento, busca-se um conhecimento maior da vida do usuário e seu comportamento com as finanças pessoais. São, também,

partilhadas informações da vida íntima do usuário, tornando o atendimento formal em uma relação de proximidade e camaradagem.

As informações recolhidas pelos instrumentos de gestão e pelas conversas com as agentes são levadas para avaliação. O CAC do BCD Ilhamar se reúne duas vezes por semana para analisar os créditos solicitados e emitir um parecer. Nessas reuniões, antes de se apresentar cada proposta de solicitação de crédito, é avaliada a disponibilidade de recursos no fundo de crédito, para, em seguida, cada agente de crédito apresentar as solicitações que chegaram ao BCD Ilhamar. Após a apresentação de cada solicitação, se dá início ao processo de avaliação. Também, nessas reuniões, definem-se quais são as solicitações prioritárias, em geral com base nas necessidades do usuário: as solicitações que precisam de mais informações, as que podem ser atendidas parcialmente, aquelas que são totalmente reprovadas e, finalmente, as que são aprovadas. Nas análises do CAC, também são levadas em consideração, além das informações apresentadas pelas agentes, o histórico do usuário na comunidade e com o BCD, o grau de confiança depositado no momento de prestar informações críveis sobre sua vida financeira e pessoal, além da capacidade de pagamento.

Após a análise do CAC, cada usuário é informado sobre a decisão do BCD Ilhamar acerca de suas solicitações. Em geral, os usuários, após dois ou três dias, procuram as agentes de crédito para tomar conhecimento do resultado de sua solicitação. No caso das solicitações não aprovadas, por variados motivos, as agentes voltam a conversar com cada usuário buscando colocá-lo em condições de receber o crédito, o que pode durar mais tempo e requerer um processo de formação e acompanhamento do usuário.

As solicitações aprovadas são registradas no sistema de controle do BCD Ilhamar (feito em planilhas); em seguida, após os valores serem disponibilizado para as agentes (que ficam depositados em uma conta poupança no Banco do Brasil, sob responsabilidade da Ascoma), o valor e contrato são repassados para o usuário, que será acompanhado até que todas as parcelas sejam pagas.

As agentes precisam realizar, diariamente, o controle das entradas e saídas de crédito e o movimento das Conchas, utilizando os instrumentos de controle financeiro, tais como: Boletim de Liberação (BOL), Boletim de Recebimento (BOR), Demonstrativo de Disponibilidade Diária (DDD) e a Carteira Ativa.

Outra função das agentes de crédito é a cobrança comunitária, que consiste na realização de visita àqueles usuários que se encontram em situação de inadimplência – com atraso de mais de 30 dias. Nesses casos, as agentes buscam entender os motivos do atraso e propor soluções de renegociação da dívida. Já houve casos em que a dívida foi paga com a

prestação de serviços ao BCD Ilhamar, ou que os juros foram perdoados, havendo a necessidade de devolução apenas do montante solicitado.

Atualmente, outras atividades fazem parte da rotina das agentes de crédito, tais como participações em reuniões dos empreendimentos da rede local, em encontros da rede baiana de BCDs e em grupos de trabalho, além de apoiar a formação e acompanhamento de outros BCDs na Bahia e em outros estados, quando são convidadas.

Por fim, no que diz respeito à infraestrutura de funcionamento do BCD Ilhamar, esta é bastante simples. O Banco é equipado, apenas, com um *desktop*, um *notebook*, uma mesa, algumas cadeiras, dois armários e um cofre. A sala do BCD funciona na sede do Centro Comunitário, juntamente com a rádio comunitária, a Ascoma, o Infocentro e uma sala de reuniões. Esses móveis e equipamentos foram adquiridos com os recursos aplicados no Projeto Ecosmar pela Dow, e o espaço físico foi cedido pela Prefeitura de Vera Cruz. A sua rotina de funcionamento obedece ao horário comercial de 8h às 17h, com intervalo para almoço de duas horas. As agentes se revezam em turnos de 4 horas cada.

A seguir, será analisado o caso do BCD Ilhamar à luz dos conceitos estruturantes deste trabalho.



## **7. GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS: APORTES NECESSÁRIOS PARA UM DEBATE ACERCA DOS BCDs, A PARTIR DO CASO DE MATARANDIBA**

Este capítulo pretende analisar a experiência do BCD Ilhamar, a partir das categorias de paraeconomia, de Ramos (1989), e gestão coletiva dos bens comuns, de Elinor Ostrom (2000). O intuito é compreender sob quais condições o BCD Ilhamar desempenha a alocação dos recursos financeiros disponíveis – os mecanismos de crédito, moeda social e acompanhamento –, na comunidade de Matarandiba. Trata-se de elucidar, ao menos, duas questões. Primeiro, quais os aspectos desenvolvidos no BCD Ilhamar, enquanto instituição, que permitem a alocação dos recursos financeiros para a população de Matarandiba? Segundo, como essa organização de propriedade coletiva desempenha a gestão dos recursos financeiros de modo a satisfazer a necessidade dos seus usuários?

O presente capítulo aproxima as categorias de análise do conceito de paraeconomia e gestão coletiva dos bens comuns, entendendo que podem ser complementares na análise do BCD Ilhamar. De um lado, porque a ideia de paraeconomia permite entender os aspectos institucionais e planejamento de organizações multicêntricas, ou seja, não centradas no mercado, para fazer a alocação e gestão de recursos. Segundo, a ideia de gestão coletiva dos bens comuns pode contribuir para compreender como essas organizações são geridas pelos seus usuários, ou seja, como é feita a governança para promover o acesso aos recursos financeiros.

Para tanto, apresentam-se dois tópicos para análise: Aspectos institucionais e Governança no BCD Ilhamar. No primeiro, analisar-se-á o BCD Ilhamar à luz do paradigma paraeconômico, enquanto um sistema social de gestão e alocação de recursos financeiros, destacando cinco dimensões principais: tecnologia, tamanho, espaço, cognição e tempo. No segundo, o BCD Ilhamar será avaliado a partir das categorias de gestão coletiva dos bens comuns, considerando as estratégias adotadas para gestão dos recursos financeiros, destacando cinco questões: usuários dos recursos, tipo de recurso, definição das regras de uso, monitoramento e penalidades.

### **7.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO BCD ILHAMAR**

Conforme visto, na descrição do caso, o BCD Ilhamar é uma organização criada e

dirigida pelos próprios usuários dos seus serviços, com a finalidade de gerir e alocar recursos financeiros para uma população excluída dos serviços financeiros e bancários convencionais. Aqui, se busca mostrar quais aspectos institucionais do BCD Ilhamar podem favorecer, de forma efetiva, esse sistema de gestão e alocação de recursos.

Para Ramos (1989), existem qualificações essenciais para o desenvolvimento desse processo, quais sejam:

a) *A dimensão da tecnologia* – refere-se ao conjunto de normas de funcionamento que apoiam a estrutura institucional. No BCD Ilhamar, existem alguns princípios que se traduzem na elaboração de um conjunto de regras de funcionamento. Esses princípios dizem respeito à natureza de sua instituição e ao tipo de ações desenvolvidas. Trata-se de uma organização comunitária que é gerida pelos próprios moradores de Matarandiba; são eles que assumiram os riscos de criar o BCD Ilhamar, sem mesmo, no início, terem experiência e as condições materiais para sua implantação. Quase a totalidade de seus integrantes não tinha nem mesmo experiência de trabalho em outra instituição, pública ou privada e/ou associativa. Também as necessidades materiais para sua implantação não estavam todas resolvidas, pois os recursos disponibilizados pela Dow eram insuficientes, e as despesas com a implantação do Banco Comunitário superavam os recursos disponibilizados, além de uma modalidade de financiamento que dificultava a aquisição de bens móveis e serviços. Contou-se, fundamentalmente, com a confiança, cooperação e persistência dos envolvidos, que decidiram através da Ascoma, a constituição do BCD Ilhamar.

Partindo dessa base de princípios associacionistas, coube a esse grupo da comunidade, o qual estava vinculado de forma direta, como sócios, ou indireta, como simpatizantes, à Ascoma, a missão de elaborar as regras de funcionamento do BCD. Tais regras fazem referência a três questões básicas: o acesso, os usuários e a gestão. No que diz respeito ao acesso, a comunidade definiu que os serviços do BCD Ilhamar estariam voltados, exclusivamente, aos moradores do território de Matarandiba; no entanto, esse acesso impõe condições que vão desde ser maior idade, 18 anos, até a disposição para integrar as atividades da rede local de economia solidária e a aceitação da moeda social Concha. No caso dos jovens, se criou uma linha de crédito específica para jovens a partir de 16 anos de idade, desde que estivessem ligados a alguma atividade produtiva ou de prestação de serviços na comunidade.

A definição dos usuários que teriam acesso aos serviços do BCD Ilhamar foi classificada de forma geral, ou seja, moradores de Matarandiba. No entanto, cabiam alguns requisitos: a) primeiro, o tempo de moradia na comunidade – pessoas que moravam há menos

de um ano não poderiam utilizar os serviços, a não ser em situações específicas que seriam avaliadas pelo CAC; b) pessoas que não residiam de forma fixa – visando a coibir o acesso por parte de veranistas; c) histórico de relações de boa vizinhança do usuário – moradores que se envolvem em constantes conflitos e não possuem credibilidade na comunidade deveriam ser atendidos com bastante cuidado e de forma progressiva, sem comprometer os recursos e a credibilidade do BCD Ilhamar, podendo até se exigir dele que outro morador o avalize.

As regras de gestão foram definidas como forma de conduzir e orientar o trabalho cotidiano no BCD Ilhamar, no que se refere, principalmente, aos trabalhos do CAC e das agentes de crédito. O CAC constitui uma parte importante do BCD Ilhamar, pois representa a credibilidade do funcionamento do Banco perante seus usuários. Nesse sentido, suas regras de funcionamento levam em conta critérios objetivos, como valores de solicitação e capacidade de pagamento, bem como critérios mais subjetivos, como confiança, proximidade e necessidade dos usuários. Os procedimentos criados para o trabalho das agentes de crédito estão relacionados, principalmente, ao tipo de informações que devem ser repassadas ao usuário, às informações que devem ser recolhidas no momento de uma solicitação de crédito, ao acompanhamento aos usuários e empreendimentos para aplicação dos valores solicitados e, ainda, às situações de inadimplência, em que se deve realizar a cobrança.

No que se refere ao funcionamento da moeda social Concha, estão envolvidos o BCD Ilhamar, os usuários e os comerciantes, pois cada um desses atores possui responsabilidades no funcionamento do sistema: ao BCD, cabe a oferta de créditos em moeda social, estabelecer a rede de adesão dos comerciantes e o acordo de uso das Conchas; aos comerciantes, a prática de descontos, aceitar a moeda social e obedecer os períodos de troca; e aos usuários, o ato de compra de produtos e serviços utilizando a Concha. Todos esses procedimentos dão sentido e segurança à circulação da moeda social Concha, no intuito de fortalecer a economia local e financiar o consumo, satisfazendo as necessidades básicas das famílias de Matarandiba.

Observa-se que essas regras funcionam como um tipo de suporte à estrutura do BCD Ilhamar, apontando para manutenção dos seus princípios e do interesse coletivo dos usuários. De um lado, aproxima as relações de acesso aos recursos financeiros, as quais, no mercado usual, são marcadas pela impessoalidade, e, do outro, soluciona o acesso a recursos financeiros para satisfação de algumas necessidades, que se encontravam insatisfeitas no marco dos serviços financeiros e bancários disponibilizados pelas instituições convencionais. Nesse sentido, são os próprios usuários provedores e consumidores dos recursos.

b) A *dimensão do tamanho* – a crença hegemônica de que quanto maior uma

organização, melhor os seus resultados parece não fazer sentido para ação do BCD Ilhamar, pois os resultados alcançados na utilização dos seus recursos estão diretamente relacionados ao seu tamanho, ou seja, ao seu pequeno tamanho, não comprometendo seus objetivos e resultados, mas, ao contrário, têm se revelado duradouros.

O que se observa em relação ao tamanho do BCD Ilhamar é que os limites de escopo de sua atuação, definidos pelos usuários, em relação ao volume de recursos (valor dos créditos), escala de atendimento (quantidades de usuários) e alcance geográfico (tamanho da comunidade), contribuem para atender às necessidades dos usuários da comunidade de Matarandiba, especialmente em relação às demandas de microcrédito para consumo; porém, ainda limitada em relação aos créditos para produção, os quais visam a incentivar novas atividades.

O tamanho do BCD Ilhamar foi definido de forma coletiva por seus usuários. Quando questionados pela prefeitura municipal sobre uma possível expansão para atender outras comunidades, os usuários do BCD afirmaram não ver sentido nessa proposta, e sugeriram que também elas criassem seus sistemas locais de finanças solidárias, podendo ser um Banco Comunitário. Outra questão fundamental para o tamanho do BCD Ilhamar refere-se às possibilidades de serem cultivadas relações de proximidade, o que é inversamente proporcional em sistemas de grandes proporções, como é o caso das agências bancárias convencionais. O tamanho de um Banco Comunitário é definido na medida em que ele pode cultivar relações de proximidade; quando essa possibilidade se torna inviável, se define o seu alcance territorial.

É assim que em algumas situações o BCD Ilhamar dispensa o aval de vizinhança, porque o usuário já é profundamente conhecido pelas agentes de crédito ou, ainda, a sua relação com o BCD já se repetiu várias vezes, o que significa que o usuário já fez diversas renovações de crédito, o que permite ampliar a confiança e a longevidade das relações, constituindo um aspecto fundamental para o BCD Ilhamar.

Assim, a discussão sobre o tamanho reflete uma questão de identidade das pessoas com o território a que pertencem. Nesse sentido, o BCD Ilhamar passou a fazer parte da identidade cultural e social de Matarandiba, na medida em que os seus símbolos refletem o cotidiano da vida das pessoas, o que é expresso e representado no nome e na logomarca do BCD, nas linhas de crédito, que estimulam atividades locais como a pesca e mariscagem, e, principalmente, na moeda social, cujo nome e símbolos representam elementos que marcam, de maneira profunda, a vida das pessoas. A Concha se refere ao principal tipo de marisco coletado pelas marisqueiras de Matarandiba, enquanto os desenhos das diferentes moedas

representam manifestações culturais locais e práticas de trabalho dos pescadores e marisqueiras.

Considera-se, portanto, que o tamanho requerido pelo BCD Ilhamar situa o tipo de relação pretendida com seus usuários, engendrando a manutenção e/ou recuperação de laços sociais na comunidade de Matarandiba.

c) *A dimensão da cognição* – trata da correlação direta entre a natureza e as formas de conhecimentos desenvolvidos, neste caso, no BCD Ilhamar. Diferente daquelas instituições de mercado em que o saber produzido é essencialmente funcional, visando ao controle dos processos e das pessoas, a experiência do BCD Ilhamar revelou que os conhecimentos aprendidos e desenvolvidos pelos participantes têm uma finalidade mais política, o que não significa que saberes funcionais sejam desprezados, mas ficam em segundo plano quando se trata do seu principal interesse, qual seja, de reproduzir melhorias na qualidade de vida dos usuários, em seu conjunto. Nesse sentido, o BCD Ilhamar parece colocar um tipo de conhecimento funcional a serviço de um conhecimento mais político, isso porque a necessidade de seus membros de se apropriar de conhecimentos que prescrevem as normas de funcionamento do BCD Ilhamar – descritas na apresentação do caso no capítulo anterior – só faz sentido se eles servirem para qualificar o interesse maior do BCD Ilhamar e se ampliarem as condições socioeconômicas da comunidade, de um modo geral, e de seus usuários, em particular.

Esse aprendizado que envolve os membros diretamente implicados na ação desenvolve capacidades e atualiza conhecimentos, ao longo do tempo, para que possam atuar em organizações de propriedade coletiva e interesse comum. A figura de uma classe de “gerentes”, responsáveis pelos conhecimentos da organização, e de outra classe de técnicos/agentes, responsáveis pela execução, clássica dos modelos da heterogestão, inexistente no BCD Ilhamar. Este, ao tempo em que operacionaliza o Banco, tratando de cumprir as regras estabelecidas pelo coletivo, também desenvolve conhecimentos importantes acerca dos significados e fundamentos de sua prática, no sentido de que, para transformar, é necessário se conhecer os problemas reais da comunidade.

Essa questão fica mais clara quando são tomadas por referência as ações do BCD Ilhamar que buscam orientar, através de processos de educação financeira, os usuários do microcrédito, pois a orientação não se limita à organização das finanças pessoais no sentido de garantir a devolução/pagamento dos créditos solicitados. Além desse tipo de conhecimento, se busca discutir com os usuários a finalidade dos créditos para ser aplicado em atividades que promovam o bem-estar das famílias, que contribua com a geração de renda, a qualificação do

empreendimento, entre outras funções. O mesmo ocorre com a orientação dos comerciantes para uso da moeda social Concha. Não se trata, apenas, de garantir a adesão dos comerciantes para permitir a circulação das Conchas, mas desenvolver um entendimento de sua função e papel na comunidade para com os objetivos de internalização da renda e desenvolvimento local, favorecendo a constituição de um circuito econômico próprio.

O que se verifica é uma lógica que combina e desenvolve conhecimentos funcionais da prática do BCD Ilhamar e os conhecimentos políticos que permitem uma clara atuação no espaço público-comunitário de Matarandiba. Significa que os conhecimentos requeridos pelo BCD Ilhamar não estão restritos a uma gestão financeira, no sentido operacional, mas à gestão de um processo político visando à gestão e alocação de recursos financeiros, o que contribui para a direção que toma a vida socioeconômica dos usuários e da comunidade.

d) A *dimensão de espaço* – diz respeito a uma dinâmica associativa que busca estabelecer aquilo que Ramos (1989) chamou de relações socioaproximadoras, no sentido de recuperar espaços para vida pessoal e comunitária. O autor considera que a expansão das instituições de mercado representa a deterioração progressiva das condições de vida comunitária, ou seja, o espaço dessas instituições enfatiza, apenas, propósitos econômicos, negligenciando outras dimensões da vida humana associada.

O BCD Ilhamar revelou, no que diz respeito ao seu espaço, que possui capacidade de manter os seus usuários, em certa medida, próximos ao Banco, uma vez que a infraestrutura em que funciona é bastante simples, não destoando das demais estruturas residenciais e comerciais da comunidade. Assim, seus usuários não se sentem intimidados ao frequentarem o espaço do BCD Ilhamar, diferente do que ocorre com as estruturas bancárias convencionais que, frequentemente, constroem a parcela mais pobre da população que busca ter acesso às suas estruturas e dependência. No entanto, o acesso à estrutura do BCD Ilhamar, obviamente, não é livre por completo, pois, embora não possua divisórias, apenas uma mesa que separa os usuários das agentes de crédito, parte da sala é utilizada para arquivar documentos, comprovantes, registros e controles dos usuários do Banco, além do cofre que guardam as Conchas e pequenas montas de Reais. O acesso restrito a essa parte da sala – apenas às agentes de crédito –, garante segurança e credibilidade, já que esses documentos não devem ser vistos e nem manuseados por pessoas que não estejam diretamente vinculadas à gestão operacional do Banco (agentes de crédito e membros do CAC), sob risco de prejudicar o controle e a relação com os usuários.

Está em curso, no âmbito do Projeto Ecosmar, o planejamento arquitetônico de um centro comunitário de cultura e economia solidária de modo que possa abrigar as diferentes

iniciativas da rede local de economia solidária. Esse projeto vem sendo construído com base numa metodologia de participação direta e desenho coletivo dos espaços a serem construídos. O desenho do projeto é apoiado por profissionais das áreas de engenharia e arquitetura especializados em técnicas de bioconstrução. Com a construção desse centro, busca-se ampliar as relações de proximidade entre os usuários do BCD Ilhamar. Assim, o espaço do Banco é referência para os usuários no que diz respeito à forma como são tratados pelas agentes de crédito, permitindo servir de espaço para experiências de convivência comunitária, não apenas para resolução de necessidades financeiras.

e) A *dimensão tempo* – Ramos (1989) ressalta que, nas instituições de mercado, é apenas o tempo econômico mercantil que tem prevalecido, ou seja, um tempo serial, especialmente aquele do mercado financeiro que “não dorme” e, ainda, aquele dos processos produtivos em série, próprios da tradição taylorista de administração, em que o tempo é mais uma mercadoria, sintetizada na expressão “tempo é dinheiro”. O autor ressalta a necessidade de transcender a essa noção reduzida de tempo e perceber uma diversidade maior em outros tipos de sistemas sociais que cultivam a convivência, por exemplo.

Observa-se que, no BCD Ilhamar, essas diferentes noções de tempo aparecem combinadas ou em situações que se revezam entre um tempo serial e um tempo *convivial*. O tempo serial diz respeito à prática de realizar a oferta de seus serviços baseada em regras coletivamente estabelecidas, em que existem procedimentos e prazos a serem cumpridos, como, por exemplo, o tempo de resposta a uma solicitação de crédito, o tempo de troca das moedas sociais por parte de comerciantes, a periodicidade de reuniões do CAC, o prazo de pagamento. No entanto, todas essas questões não são critérios que devem ser cumpridos a todo custo ou, apenas, para atender o cumprimento da regra estabelecida, sem que isso antes represente uma experiência de tempo em que se ganha e que se atingem os objetivos dos relacionamentos estabelecidos, ou seja, importa cultivar relacionamentos duradouros entre os usuários e o BCD Ilhamar. Isso fica mais claro quando se trata de analisar o atendimento de um usuário, que pode chegar a levar um turno completo de trabalho das agentes de crédito ou, às vezes, a mais de um encontro. O intuito é a relação de proximidade que permite o estabelecimento da confiança e a percepção de questões que as fichas de cadastro e avaliação não são capazes de captar. Esse tempo permite aos usuários confiar nas agentes de crédito e expressar sentimentos profundos que serão fundamentais para avaliação do CAC.

Assim, o BCD Ilhamar abre-se a um tipo de aprendizado que proporciona aos usuários uma experiência de tempo em que as pessoas se tratam pelo que representam em termos de relação, o que pode elevar a qualidade de vida comunitária, da convivência e do

desenvolvimento das pessoas.

Finalmente, compreender a institucionalidade do BCD Ilhamar requer o entendimento das questões que foram até aqui apresentadas, pois, reunidas, contribuem para explicar como o BCD Ilhamar organiza e planeja a alocação dos recursos financeiros, por meio do microcrédito solidário, da moeda social Concha, do acompanhamento e da formação, para os usuários da comunidade de Matarandiba. A análise dessas categorias é fundamental e, em certa medida, indispensável para compreender como o BCD Ilhamar mantém seus princípios, a prestação dos serviços, a unidade entre os membros e a confiança dos usuários, permitindo-lhe, assim, alcançar os resultados aqui apresentados.

## 7.2 GOVERNANÇA NO BCD ILHAMAR

A seguir, é analisada a governança do BCD Ilhamar, buscando explicar como seus usuários, a partir de decisões consensuais tomadas no âmbito da Associação Comunitária Ascoma, desempenham a gestão dos recursos financeiros empregados no BCD Ilhamar, no intuito de prover soluções para os problemas de acesso a serviços financeiros e bancários, na comunidade de Matarandiba.

Assim, será analisada a gestão coletiva dos bens comuns, proposta por Elinor Ostrom (2000), a partir de cinco categorias – usuários dos recursos, tipo de recurso, definição das regras de uso, monitoramento e penalidades –, buscando explicar sob quais condições é mantida a governança do BCD Ilhamar.

a) *Definição dos usuários autorizados a utilizar os recursos e limites do uso* – A ideia pretendida por Ostrom (2000) diz respeito aos limites dos recursos estabelecidos, ou seja, a quantidade de recursos que cada usuário ou grupo de usuários pode acessar num determinado período.

Essa questão torna-se fundamental, pois diz respeito à longevidade da utilização dos recursos financeiros disponíveis no BCD Ilhamar, ou seja, a quantidade de vezes que um mesmo usuário pode acessá-los. Em Matarandiba, observou-se a definição de regras relativas a essa questão, pois, no processo de constituição do BCD Ilhamar, os membros/usuários já haviam percebido os limites dos recursos financeiros com os quais deveriam lidar. Com isso, foi preciso impor limites ao seu uso.

Conforme os dados levantados na pesquisa, os limites faziam referência a duas questões: a primeira, em relação aos valores dos créditos; e, a segunda, em relação à quantidade de vezes que um usuário poderia solicitar crédito durante um mesmo período.



Os limites dos valores a serem solicitados para cada linha de crédito, conforme é mostrado na tabela 08 do capítulo anterior, como os créditos para consumo, produção, reforma e cred jovem, são claros, bem como as taxas de juros e os prazos de pagamento. As definições de valor, juros e prazo não dizem respeito à rentabilidade ou acumulação do capital, como são, comumente, tratadas nas instituições financeiras de mercado, mas, sim, à circulação dos recursos no território. Dito de outro modo, os limites estabelecidos apontam para democratização do acesso aos recursos financeiros ao longo do tempo, uma vez que, devido ao fato de serem restritos, a sua divisão e limitação no tempo parecem permitir que sejam utilizados por mais usuários e por maior tempo. Assim, na medida em que um crédito é devolvido, de acordo com as regras combinadas, esse recurso torna-se disponível outra vez, para um novo usuário. A finalidade dos juros, nesse caso, é recompor possíveis perdas e contribuir com as despesas administrativas de funcionamento. O entendimento a que se chega é de que o BCD Ilhamar opera através de uma lógica de circularidade dos recursos financeiros, fazendo referência à circulação de um mesmo recurso “na mão” de todos os usuários.

Já houve situações em que o crédito não foi devolvido (inadimplência) e isso obrigou o BCD Ilhamar a reduzir o número de usuários atendidos com crédito, ou seja, limitou a circulação de recursos para outros usuários. No início das atividades do BCD Ilhamar, houve um caso emblemático em que um usuário solicitou o valor do limite máximo – na ocasião, R\$ 300,00 – da linha de produção, para aquisição de uma rede de pesca. O BCD Ilhamar, empolgado com o início das atividades, fez uma avaliação positiva para a liberação do crédito, mesmo ouvindo ressalvas na reunião do CAC sobre o histórico de conflitos desse morador. O usuário nunca devolveu os recursos e nem esteve disposto a negociar, caracterizando um caso de má fé. Conforme as regras, esse usuário foi excluído de todas as possibilidades de acesso ao BCD Ilhamar e às demais iniciativas da rede local de economia solidária.

No ano de 2010, o BCD Ilhamar recebeu um novo aporte de recursos – R\$ 10 mil – através do Projeto Ecosmar, financiado pela Dow. Diante da disponibilidade de mais recursos, a Ascoma, no início de 2011, convocou uma assembleia geral com a finalidade de discutir uma nova política de crédito. Essa reunião resultou na revisão dos limites de cada linha de crédito, com a ampliação de seus valores. A tabela 08 refere-se aos valores dessa nova política de crédito.

O outro limite imposto diz respeito à quantidade de vezes que um usuário pode solicitar crédito. Essa regra consiste em proibir uma nova solicitação de crédito, por parte do

usuário ou outro membro de sua família, sem que as parcelas do crédito anterior tenham sido liquidadas. Essa regra é importante, primeiro, para evitar a concentração de recursos com um único usuário e, segundo, para que o maior número de famílias seja beneficiado. O BCD Ilhamar registrou, no final do ano de 2012, que praticamente todas as famílias de Matarandiba já tinham acessado os serviços de microcrédito e moeda social do Banco.

Acrescenta-se a essas duas regras de utilização dos recursos outra que se refere às situações de inadimplência. Conforme se observou, o BCD Ilhamar entende que os usuários que se encontram nessa situação passam a ter restrições no uso do recurso, e isso se estende à sua família. Enquanto os recursos solicitados não são devolvidos, o usuário e sua família ficam impedidos de solicitar novo crédito. O entendimento do BCD Ilhamar é que essa ação contribui com a organização financeira da família, reduzindo sua possibilidade de endividamento, além de funcionar como incentivo à devolução dos créditos solicitados. Tal situação poderá ser revertida caso o CAC avalie que o usuário precisa de um novo crédito para aplicar na geração de renda e, assim, conseguir devolver o recurso. No entanto, isso só ocorre em caso de crédito para produção.

O mesmo tipo de regra ocorre com a moeda social, pois os créditos nessa modalidade não possuem juros, porém, caso haja atraso na devolução, passa-se a calcular juros como se o crédito fosse tomado em Real.

Esses critérios, definidos pelos usuários, acerca dos limites de acesso aos recursos, buscam representar um maior interesse pela distribuição equitativa e controle da longevidade dos recursos financeiros do BCD Ilhamar. Essa opção tem permitido a continuidade ininterrupta dos serviços durante cinco anos de atividade.

b) *Tipo de recurso utilizado pela comunidade* – nota-se que as regras elaboradas para funcionamento do BCD Ilhamar refletem a especificidade que possuem os recursos financeiros, tais como o seu significado e as condições reais sob as quais o Banco capta esses recursos. Nesse sentido, torna-se um desafio a intenção pretendida, pois, em geral, os usuários estão acostumados com outro tipo de relação referente à gestão de recursos financeiros, aquela praticada por instituições tradicionais. No BCD Ilhamar, os usuários são convidados a assumir a gestão dos recursos financeiros, a estabelecer regras, monitorar, aplicar penalidades etc. É por esse motivo que o trabalho realizado pelo Banco consiste em investir tempo significativo em processos de sensibilização e formação dos usuários acerca da gestão coletiva dos seus próprios recursos, ou seja, voltada para a autogestão, visando a superar a cultura da heterogestão dos recursos financeiros. Os trabalhos realizados pelas agentes de crédito, também, se voltam para essa finalidade. Conforme se levantou na entrevista, os casos

de inadimplência estão, na maioria das vezes, diretamente vinculados a situações em que o usuário não está implicado com as atividades do BCD Ilhamar e nem mesmo com as demais iniciativas da Rede Ecosmar, o que o faz não compreender a lógica da cooperação e reciprocidade praticada pelo Banco, e enxergá-lo como uma organização qualquer que, simplesmente, realiza microcrédito.

A utilização das Conchas, também, revela um elemento importante da dimensão simbólica do uso dos recursos financeiros. Conforme resultados da pesquisa, a Concha é amplamente usada pela comunidade de Matarandiba não, apenas, devido às regras estabelecidas para o acesso ao crédito, mas, também, aos esquemas simbólicos que a Concha mobiliza acerca da identidade cultural local.

Outra questão diz respeito às condições sob as quais o BCD Ilhamar consegue captar recursos para empregar nas atividades de microcrédito e lastro da Concha. Conforme destacado, os recursos utilizados pelo Banco são oriundos das etapas do Projeto Ecosmar, financiado pela Dow, que chegou ao ano de 2012 com um total de R\$ 18 mil. Essa condição coloca a sua atuação, por vezes, em situação delicada, pois alguns usuários que não estão implicados com a causa do BCD Ilhamar acabam por entender que os recursos não são da comunidade e, sim, da Dow, e que, portanto, estão desobrigados de devolver, já que tal fato não implicaria em problemas, pois os recursos pertencem a uma grande empresa multinacional que poderia efetuar novas doações. No entanto, conforme apontado pelas agentes de crédito, esse tipo de compreensão pode gerar uma situação generalizada de insegurança, além de comprometer todo o trabalho do BCD Ilhamar. Mesmo que haja novas injeções de recursos, a relação de confiança entre os usuários estaria comprometida e a circulação dos recursos impedida de acontecer. As ações de formação, além de acompanhar o andamento dos usuários e dos seus empreendimentos, cumprem, também, a função de afastar o risco de desregular as relações de confiança entre os usuários e o BCD Ilhamar.

Nesse sentido, têm sido empreendidas, por parte do BCD Ilhamar, outras estratégias de mobilização dos recursos, principalmente, referentes à participação em editais públicos de apoio às finanças solidárias, bem como de constituição de fundos de crédito comum entre os demais BCDs do estado da Bahia. Desde 2011, tais BCDs passaram a se articular em rede, no sentido de propor soluções conjuntas de mobilização de recursos.

c) *Participação na definição e modificação das regras de uso e funcionamento do BCD Ilhamar* – essa categoria de Ostrom (2000) se aproxima da dimensão da tecnologia, abordada na análise com base no paradigma paraeconômico de Ramos (1989). Assim, a definição das regras e a sua modificação se baseiam na participação dos próprios usuários que

criaram e fazem a gestão do BCD Ilhamar. Observa-se que essas regras, em particular sua modificação/atualização, são uma espécie de resposta às novas situações encontradas no ambiente, no sentido de adaptá-las a melhores condições ao longo do tempo. Tais regras referem-se ao conjunto de princípios e normas de funcionamento que também apoiam a governança do BCD Ilhamar. Esses princípios dizem respeito à natureza de sua instituição e ao tipo de ações desenvolvidas. Conforme visto acima, trata-se de uma organização comunitária criada e gerida pelos próprios moradores de Matarandiba, os quais definiram as regras de acesso aos serviços e a gestão do BCD Ilhamar, objetivando a participação, a sustentabilidade e continuidade da organização, além do controle e transparência da gestão.

Observa-se que essas regras funcionam como um tipo de suporte à estrutura do BCD Ilhamar, apontando para manutenção dos princípios e interesse coletivo dos usuários. As regras, por um lado, aproximam os usuários (produtores, comerciantes e consumidores - atores locais), e, por outro, buscam solucionar o acesso a recursos financeiros a fim de satisfazer algumas necessidades não atendidas no marco dos serviços financeiros e bancários disponibilizados pelas instituições convencionais.

d) *Monitoramento do uso dos recursos e do comportamento dos usuários* – diz respeito a um conjunto de ações que são realizadas pelos próprios usuários que estão diretamente envolvidos com a gestão do BCD Ilhamar, visando manter o equilíbrio do sistema e o bom uso dos recursos. Observou-se que a dimensão do monitoramento dos recursos e dos usuários é uma questão fundamental para a prática e alcance dos objetivos, pois está diretamente relacionado com a permanência do sistema, e, em certa medida, é o que tem permitido a sua durabilidade ao longo do período estudado.

Viu-se que a utilização dos serviços financeiros do BCD Ilhamar (microcrédito e moeda social Concha) exige contraprestações dos usuários. Nessa situação, instaura-se um paradoxo de relação obrigada e desobrigada ao mesmo tempo, já que, no caso dos créditos solicitados, a devolução acontece em condições quase voluntárias, pois os usuários, na maioria das situações, preferem cumprir com as regras acordadas. Os que não cumprem ficam expostos à pressão moral dos vizinhos, da família e das agentes de crédito do BCD Ilhamar. Assim, os usuários, na maior parte das vezes, preferem pagar os créditos por uma questão de confiança depositada neles, gerando uma relação de reciprocidade. O resultado é um nível de inadimplência bastante reduzido. Conforme a tabela 09 apresentada no capítulo anterior, a inadimplência acumulada (2008-2012) representa menos de 5% do total de créditos liberados (525). Além disso, as repetidas operações de crédito entre um mesmo usuário e o BCD Ilhamar favorecem a manutenção dos compromissos e da reciprocidade. Há casos em que os

usuários já renovaram cerca de 10 vezes o crédito, tornando mais simples a avaliação e o monitoramento.

Assim, parece haver um tipo de co-monitoramento entre os usuários, na medida em que percebem que os demais usuários também cumprem com os acordos estabelecidos. Dito de outro modo, cada usuário quer saber se os demais estão cumprindo os acordos e devolvendo os créditos, pois, se tomam conhecimento de um caso em que não houve devolução dos recursos sem nenhuma sanção, essa situação pode se alastrar entre os demais usuários. Para que isso não ocorra, é importante que os usuários tomem conhecimento dos níveis de inadimplência e que as penalidades sejam críveis, para que possam manter seu nível de confiança. É nesse sentido que as agentes de crédito afirmam que se faz necessário, no momento do atendimento e acompanhamento dos usuários, deixar claro que o não cumprimento das regras, ou seja, a não devolução dos créditos, por exemplo, incorrerá em penalidades, o que pode significar que certo nível de coerção é necessário à manutenção da confiança e credibilidade do sistema.

O que também se pode observar é que esse tipo de monitoramento implica custos de relações pessoais às vezes altos. As agentes de crédito são, constantemente, vítimas dessa situação, uma vez que o seu papel de monitoramento é confundido com as relações sociais de proximidade. Os usuários que são cobrados, por vezes, declaram que estão sendo perseguidos pelas agentes de crédito, geralmente, suas vizinhas em Matarandiba. Contudo, a manutenção das regras e do monitoramento tem revelado grande capacidade de produzir benefícios coletivos e a continuidade do BCD Ilhamar ao longo do tempo, podendo-se verificar uma quantidade razoável de acesso aos serviços financeiros básicos e os reduzidos níveis de inadimplência.

e) *Estabelecimento de penalidades para descumprimento das regras* – refere-se a determinados tipos de sanções que foram criadas para coibir, principalmente, a não devolução dos créditos, e para controle da circulação da Concha. No caso do microcrédito, já se viu que a não devolução, depois de tentativas de negociação, acarreta na proibição de novas solicitações do usuário e de membros de sua família, e na exclusão de outras iniciativas da Rede Ecosmar, tais como acesso aos serviços do infocentro, participação em projetos e em outras iniciativas da Rede. Cabe apontar que as possibilidades de negociação são inúmeras, inclusive cabendo sugestões do usuário para a modalidade de pagamento, seja com serviço ou doação de algum bem que seja aceito pelo BCD Ilhamar, mas, principalmente, com a divisão das parcelas em um número maior de meses, de modo que fique mais confortável e possível sanar a dívida, por parte do usuário.

No caso da Concha, houve situações em que um comerciante aceitou que um usuário trocasse as Conchas por Real em seu comércio, contrariando as regras estabelecidas, já que apenas os comerciantes podem fazer esse tipo de troca junto ao próprio BCD Ilhamar. As penalidades relacionadas ao uso da Concha de forma indevida indicam a não aceitação de novas solicitações de crédito por parte desse usuário.

Cabe apontar que a aplicação das penalidades não constitui uma prática rotineira e nem se apresenta de modo rígido no BCD Ilhamar. Elas ocorreram em poucas situações, quando se esgotaram as tentativas de negociação. A aplicação de uma dessas penalidades é seriamente avaliada pelo CAC, buscando minimizar situações de constrangimento público. No entanto, os membros do CAC apontam que essas penalidades precisam existir e serem críveis, sob risco da ação do BCD Ilhamar cair no descrédito por parte de seus usuários. Elas impedem que se repitam os descumprimentos e que os demais usuários desconfiem da gestão do Banco.

Finalmente, a experiência do BCD Ilhamar mostra como os resultados da auto-organização e da cooperação, combinados às condições apresentadas, permitem a longevidade da instituição e a satisfação da necessidade por acesso a recursos financeiros dos seus usuários, para solucionar problemas em pequena escala.

Assim, concluímos que o BCD Ilhamar, ao longo dos seus cinco anos de atuação, reuniu as condições que permitiram, através dos seus diferentes mecanismos, realizar a gestão e alocação dos seus recursos financeiros, minimizando os problemas de acesso a serviços financeiros e bancários para comunidade de Matarandiba.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se compreender sob quais condições o Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar desempenha a alocação e gestão de recursos para provisão de serviços financeiros na comunidade de Matarandiba.

Com base no presente trabalho de pesquisa, considera-se que as categorias analisadas, baseadas no paradigma paraeconômico de Ramos (1989), referentes ao caráter institucional de organizações multicêntricas, levantam questões que foram indispensáveis ao desenvolvimento do BCD Ilhamar. Os aspectos de tecnologia, tamanho, cognição, espaço e tempo parecem revelar características institucionais inseparáveis da atuação e dos resultados do BCD Ilhamar, o que nos permite considerar que sem essas condições não seria possível alcançar os resultados apresentados, e nem compreendê-los.

Nesse sentido, percebe-se que, para sua atuação, há um tipo de desenho institucional que permite a alocação e gestão dos recursos, através de serviços financeiros e não financeiros, considerando questões como definição de regras coletivas, relações de proximidade, atualização de conhecimentos e pessoas em direção a interesses mais coletivos, bem como combinar o tempo linear e a convivência entre usuários do BCD Ilhamar.

Nota-se que a oferta dos serviços financeiros e não financeiros do BCD Ilhamar, fundados numa organização autogerida baseada em princípios de cooperação e solidariedade, parece contribuir para a superação de dilemas básicos vivenciados na comunidade, como o acesso precário a serviços financeiros e bancários.

Outro aspecto diz respeito ao modo como o BCD Ilhamar é gerido e como a comunidade de Matarandiba participa de seu processo de definição de atualização da gestão. Com base nas categorias empregadas por Ostrom (2000), permitiu-se avançar na compreensão do BCD Ilhamar quanto à sua organização, quanto à definição de regras e de quem participa de suas decisões. Durante o período estudado, abril de 2008 a dezembro de 2012, essas questões estiveram presentes de forma fundante, estruturando as ações e dando sentido à prática do BCD Ilhamar, além de influenciar, sobremaneira, nos resultados alcançados.

Essas questões dizem respeito à relação entre os usuários e a utilização dos recursos, a participação na definição e modificação das regras, além de práticas de monitoramento e uso de penalidades.

Assim, reafirma-se a centralidade dos aspectos institucionais e da gestão coletiva, para compreender a experiência e a longevidade do BCD Ilhamar, no sentido de participar das

soluções que avançam para ampliar o acesso aos recursos financeiros da sociedade. Tal experiência evidencia que comunidades vivendo em condições de pobreza e de acesso desigual aos serviços financeiros podem se auto-organizar e criar iniciativas de cooperação, atuando por longos períodos, realizando a gestão dos recursos e solucionando problemas de acesso precário ou desigual.

No entanto, cabe apontar alguns desafios que estão postos à experiência do BCD Ilhamar. Esses desafios estão relacionados a quatro aspectos: mobilização de recursos financeiros, formação e capacitação dos membros e usuários, articulação com outras organizações de finanças solidárias e reconhecimento institucional de suas ações.

No que diz respeito à mobilização de recursos, embora se verifique a multiplicidade de arranjos, observa-se que os montantes captados permanecem limitados, uma vez que os valores disponíveis não são capazes de financiar de forma efetiva empreendimentos produtivos, pois exigem um volume maior de recursos. Esse fator limita a capacidade de o BCD Ilhamar fortalecer a oferta de bens e serviços na própria comunidade. Nesse sentido, trata-se de um desafio que está posto, qual seja, desenvolver a capacidade de mobilizar recursos da própria comunidade, através da venda de serviços e da articulação com outras instituições que possam operar de forma conjunta, inclusive aportando outros serviços distintos do microcrédito, tais como os microsseguros.

A formação e a capacitação dos membros e usuários são consideradas um ponto fundamental para o funcionamento do BCD Ilhamar, uma vez que a mudança cultural em relação ao acesso de serviços financeiros não se dá automaticamente no interior da comunidade, mas supõe um amplo processo de mudança em relação à utilização e gestão de serviços auto-organizados, o que sugere uma ampliação da participação dos próprios usuários na sua definição e monitoramento. Outro aspecto da formação está relacionado aos conhecimentos desenvolvidos acerca da gestão financeira do BCD Ilhamar, o que implica na aplicação de métodos e uso de instrumentos de gestão e controle. Para os que estão diretamente envolvidos na gestão do BCD Ilhamar, isso supõe um desafio de aprendizado, manutenção, atualização e circulação de conhecimentos e uso de ferramentas.

Quanto à articulação com outras organizações, parece fundamental a conexão com entidades congêneres às finanças solidárias, no sentido de atuar através de arranjos na oferta dos serviços e incidência sobre políticas públicas que favoreçam ao desenvolvimento do setor. Nesse sentido, torna-se relevante o papel do BCD Ilhamar em articular os demais BCDs no estado da Bahia para atuarem em rede.

No que diz respeito ao reconhecimento institucional de sua prática, supõe-se um



desafio ainda maior, no sentido de buscar políticas públicas e um marco institucional jurídico que reconheça sua ação enquanto instituição voltada à superação da condição de exclusão financeira a qual vive parte significativa da população. No entanto, esse último desafio não pode ser alcançado exclusivamente pelo BCD Ilhamar, mas, sim, por todas as experiências de finanças solidárias que não gozam de reconhecimento no marco jurídico nacional.

Por fim, considera-se que as análises do presente trabalho podem contribuir para as pesquisas acerca das Finanças Solidárias e de modelos alternativos de governanças, com a finalidade de promover o acesso aos serviços financeiros e bancários.

Assim, entende-se que o presente estudo pode ensejar a continuidades de pesquisas que sistematizem melhor as condições de organização e gestão de BCDs e qual o contexto que favorece o seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; JUNQUEIRA, R. G.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M.; BRUSKY, B.; DIAS, J. C. L.; DINIZ, J. H. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2004.

\_\_\_\_\_. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In: COSSÍO, M. B. (Org.). **Estrutura agrária, mercado de trabalho e pobreza rural no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

ALBUQUERQUE, P. P. Moeda social 2. In: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

ALVES, S. D. S.; SOARES, M. M. **Microfinanças, democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. 3. ed. rev e ampl. Brasília: BCB, 2006. 91 p.

ANDERLONI, L.; CARLUCCIO, E. Access to bank accounts and payment services. In: ANDERLONI, L. et al. (Ed.). **New frontiers in banking services: emerging needs and tailored products for untapped markets**. Nova York: Springer, 2006.

ANGUERA, M. T. **Metodologia de la observacion en las ciencias humanas**. Madrid: Cátedra, 1989.

BATES, R. Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism. **Politics and Society**, v. 16, n. 2, p. 387-401, 1988.

BCB - Banco Central do Brasil. Acordo de Cooperação Técnica BACEN/TEM-SENAES. 2009.

\_\_\_\_\_. **Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>. Acesso em: 13 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira – n. 1**. Brasília: BCB, 2010. 125 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira – n. 2**. Brasília: BCB, 2011. 186 p.

BARONE, F. M. et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65 p.

BLANC, J. Las monnaies parallèles: évaluation du phénomène et enjeux théoriques. **Revue d'Économie Financière**, n. 49, p. 81-102, set. 1998. Disponível em: <http://www.aef.asso.fr>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. 2006. 374p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CASKEY, J. **Fringe banking check-cashing outlets, pawshops, and the poor**. New York: Russel Sage Foundation, 1994.

CORAGGIO, J. L. **De la emergencia a la estrategia**: más allá del “alivio a la pobreza”. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Que es lo económico**: materiales para un debate necesario contra el fatalismo. Buenos Aires: CICCUS, 2009.

COELHO, F. D. **Finanças Solidárias**. In: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003. p. 153-164.

CUNHA, E. V. **Incubação de redes de economia solidária**: limites e possibilidades de uma metodologia de intervenção para o desenvolvimento local – o caso Eco-luzia, 2008. 159 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – NPGA, Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2008.

CRESWELL, L. W. **Projeto de pesquisa**: métodos, qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROCCO, M.; SANTOS, F.; FIGUEIREDO, A. T. L. **Exclusão financeira no Brasil**: uma análise regional exploratória. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2011. (Textos para Discussão).

DYMSKI, G. Banking strategy and financial exclusion: tracing the pathway to globalization. **Economia**, Curitiba, v. 31, n. 1, p. 107-143, jan./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Exclusão e eficiência: a transformação global do core banking, um estudo para o Brasil. In: DE PAULA, L. F.; OREIRO, J. (Org.) **Sistema financeiro**: uma análise do setor bancário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Campus/ Elsevier, 2007.

FARIA, F.; CROCCO, M.; NOGUEIRA, M.; ANDRADE, C. Hierarquia financeira e diferentes estratégias bancárias regionais. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BRAZILIAN KEYNESIAN ASSOCIATION, 4., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2011.

FEBRABAN. Pesquisa Ciab - O setor bancário em números, 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Leonardo%20Leal/Desktop/MESTRADO/Textos%20Mestrado/Ciab%20FEBRABAN\_Pesquisa%20Setor%20Banc%20C3%A1rio%20em%20Numeros%202011.pdf> Acesso em: 12 ago. 2013.

FRANÇA FILHO, G. C. **Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias**: por uma outra abordagem da inclusão financeira. 1. ed. Fortaleza, Ce: Arte Visual, 2013. 107p.

\_\_\_\_\_. Decifrando a noção de paraeconomia em Guerreiro Ramos: a atualidade de sua proposição. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 175-197, jan./mar. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Rede brasileira de bancos comunitários**: documento de trabalho – Papel da rede brasileira de bancos comunitários de desenvolvimento na visão da sua rede. Versão inicial para discussão interna. Salvador: jan. 2010b.

\_\_\_\_\_; CUNHA, E. V. Incubação de redes locais de economia solidária: lições e aprendizados a partir da experiência do projeto Eco-Luzia e da metodologia da ITES/UFBA. **Organizações & Sociedade**, v. 16, p. 725-747, 2009.

\_\_\_\_\_; LAVILLE, J. L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. P. (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. v. 01. 326p.

\_\_\_\_\_. A economia popular e solidária no Brasil. In: \_\_\_\_\_. LAVILLE, J. L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. P. (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre-Salvador, EDUFRGS/EDUFBA, 2006.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_; SILVA JR, J. T. Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD). In: CATTANI, A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Edições Almedina, 2009. p. 31-37.

FREIRE, M. V. **Moedas sociais: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil**. 2011. 374p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL DO BRASIL. **Mapeamento dos Fundos Solidários**. Disponível em: <http://www.fundossolidarios.org.br>. Acesso em 23 de junho de 2013.

GAIGER, L. I. (Org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. v. 100.

GLOUKOVIEZOFF, G. De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale. **Revue Française des Affaires Sociales**, Paris, n. 3, p. 11-36, jul./set. 2004.

\_\_\_\_\_. From financial exclusion to overindebtedness: the paradox of difficulties of people on low incomes. In: ANDERLONI, L. et al. (Ed.). **New frontiers in banking services: emerging needs and tailored products for untapped markets**. Nova York: Springer, 2006, p. 213-245.

GODOY, C. K. et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. São Paulo: FGV, 1989.

GURVITCH, G. **La multiplicité de temps sociaux**. Paris: Centre de Documentation Universitaire in Paris, 1958.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, New Series, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968.

HARVEY, D. **The urbanization of capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1985.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acesso em: 15 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual de Serviços**. Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad**. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Pobreza e Desigualdade** – Municípios Brasileiros, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 02 fev. 2013.

IPEA. **O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112\\_sips\\_bancos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112_sips_bancos.pdf). Acesso em: 10 mar. 2013

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001/2011**. Disponível em <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD295&sv=19&t=sexo>>. Acesso em: 10 mar. 2013

KEMPSON, E., WHYLEY, C., CASKEY, J., COLLARD, S. In or out? Financial exclusion: a literature and research review. Financial Services Authority, 2000. Disponível em: <http://www.bristol.ac.uk/geography/research/pfrc/themes/finexc/pfrc0002.pdf>. Acesso em: 13 jul.2013.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Kept in or opted out: understanding and combating financial exclusion**. Bristol: Policy Press, 1999.

KUMAR, A. (Coord.). **Brasil: acesso a serviços financeiros**. Rio de Janeiro: IPEA/Banco Mundial, 2004.

LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. Economia solidária. In: CATTANI, A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 162-168.

\_\_\_\_\_; JANÉ, J. G. **Crisis capitalista y economia solidaria: una economia que emerge como alternativa real**. Barcelona: ICARIA, 2009.

LEVORATO, W. R. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. In: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. p. 169-187.

LEYSHON, A.; THRIFT, N. Financial exclusion and the shifting boundaries of the financial system. **Environment and Planning A**, v. 28, p. 1150-1156, 1996a.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Financial exclusion and the shifting boundaries of the financial system. **Environment and Planning A**, v. 28, p. 1150-1156, 1996b.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Money/space: geographies of monetary transformation**. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Geographies of financial exclusion: financial abandonment in Britain and the United States, *Transaction of the Institute of British Geographers. New Serie*, n. 20, p. 312-341, 1995

LISBOA, A. M. A Crítica de Karl Polanyi à utopia do mercado. **SOCIUS Working Papers**, Lisboa, n. 2, p.1-22, 2000 Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp002.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2008.

MAGALHÃES, S. Bancos Comunitários. 2007. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS, 2., 2007, Fortaleza. **Anais...** Disponível em: <[http://www.fbcs.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2039&Itemid=62](http://www.fbcs.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2039&Itemid=62)>. Acesso em: 15 jun. 2013.

MAPA DA ILHA DE ITAPARICA. 2013. Disponível em: [http://www.coopatur.com.br/images/mapa\\_ilha.jpg](http://www.coopatur.com.br/images/mapa_ilha.jpg). Acesso em: 25 jul. 2013.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTOS, A. H. G. **Mulheres nos bancos comunitários de desenvolvimento: percepções de gênero das agentes de crédito sobre o seu papel profissional**. 2010. 240p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

MDS. **Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único**. 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>. Acesso em: 25 jul. 2013.

MELO NETO, J. J. Rede de bancos comunitários. 2010. Disponível em: <[http://www.seminariobancoscomunitarios.com/uploads/4/1/6/1/4161009/joaquim\\_melo.pdf](http://www.seminariobancoscomunitarios.com/uploads/4/1/6/1/4161009/joaquim_melo.pdf)> Acesso em: 30 ago. 2013

\_\_\_\_\_; MAGALHÃES, S. Bancos comunitários. **IPEA**, Mercado de Trabalho, n. 41 nov. 2009.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Bancos comunitários de desenvolvimento: uma rede sob o controle da comunidade**. Fortaleza: Arte visual, 2007.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Bancos comunitários de desenvolvimento: uma rede sob controle da comunidade**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, 2006.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **O poder do circulante local: a moeda social no Conjunto Palmeira**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia, 2005. p. 56.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Termo de referência da rede brasileira de bancos comunitários. 2010.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Edusp, 1974. v. 2.

MENEZES, M. S. **Sistemas de moeda local**: uma investigação sobre seus potenciais como alternativa à exclusão financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. 2007. 126p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MENEZES, M. M; CROCCO, M. A. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia & Sociedade**, v. 18, n. 2 (36), p. 371-398, ago. 2009.

MTE. **Atlas da Economia Solidária**. MTE, 2005.

MUÑOZ, R. Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el conurbano bonaerense: el Banco social moreno y horizonte. In: VERBEKE, G.; CARBONETTI, C.; OZOMEK, S.; MUÑOZ, R. (Coord.). **Las finanzas y la economía social**: experiencias argentinas. Buenos Aires: UNGS, Altamira, 2007.

\_\_\_\_\_. Finanzas solidárias. In: CATTANI, A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Edições Almedina, 2009. p. 208-212.

NARAYAN, D. et al. **Voices of the poor**: crying out for change. Nova York: Oxford University Press for the World Bank, 2000.

OLSON JR., M. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

OYEN, E. Presentando el glosario. In: SPICKER, P.; LEGUIZAMÓN, S. A.; GORDON, D. (Ed.). **Pobreza**: un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO, 2009. p. 19-23.

PARENTE, S. **Microfinanças**: saiba o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

PASSOS, O. A. V. D. Estudo exploratório em bancos comunitários: conceito, características e sustentabilidade. 2007. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. Explorando novas práticas organizacionais em economia solidária: conceito e características dos bancos comunitários. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 5., 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ENEO, 2008.

PIERRE SANE, V. Las ciencias sociales y humanas en la lucha contra la pobreza. **Boletín de Most**, Paris, n. 10, 2001.

PNUD. **Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil**. 2000. Disponível em:

[http://www.pnud.org.br/atalas/ranking/idh-m%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000.htm\)](http://www.pnud.org.br/atalas/ranking/idh-m%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000.htm)).

Acesso em: 02 fev. 2013.

POCHMANN, M. et al. (Org.). **Agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda, 1980.

PRIETO, M. Los estudios de pobreza y el diseño de políticas sociales. Límites y retos actuales. In: CARRIZO, L. (Org.). **Gestión local del desarrollo y lucha contra la pobreza: aportes para el fortalecimiento de la investigación e las políticas en América Latina**. Montevidéo: MOST/UNESCO; CLAEH, 2007.

PROJETO ECOSMAR. **Texto Base**. Vera Cruz-BA, jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final: etapa I**. Vera Cruz-Ba, maio 2008b.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final: etapa II**. Vera Cruz-Ba, jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final: etapa III**. Vera Cruz-Ba, jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto Ecosmar 4ª Fase**. Vera Cruz-Ba, jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final: etapa IV**. Vera Cruz-Ba, jun. 2011.

RUIZ, R. M. **Análise territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão**. Brasil: CEPAL/IPEA, 2006.

SANTOS FILHO, C. et al. Fundo rotativo solidário do Fórum da Economia do Negro: uma experiência de finanças solidárias com recorte racial em Fortaleza, Ceará. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 3, n. 2, p. 187-204, jul./dez. 2012.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERVET, J-M. Microcrédito. In: CATTANI, A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 243-247.

SICSÚ, J.; CROCCO, M. Em busca de uma teoria de localização das agências bancárias: algumas evidências do caso brasileiro. **Revista Economia**, Niterói, v. 4, n.1, p. 85-112, jan./jun. 2003.

SANTANA, C. A. **Bancos comunitários de desenvolvimento e o apoio à promoção do desenvolvimento local: o caso do Banco Ilhamar**, 2011. 144 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – NPGA, Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2011.



SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Editora Record, 2000.

SERVET, J-M. Introduction générale. In: GUÉRIN, I.; SERVET, J. (Ed.). **Exclusion et Liens Financiers**. Paris: Rapport du Centre Walras, 2004.

\_\_\_\_\_. Microcrédito. In: HESPANHA, Pedro et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 243-247.

SILVA JR., J. T. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. Anais... Salvador: NEPOL, 2006.

\_\_\_\_\_. Bancos comunitários e desenvolvimento territorial: analisando as singularidades destas experiências de microfinanças solidárias. **Cadernos Gestão Social**, v. 1, pp. 1-18, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de impactos e de imagem**: Banco Palmas. 1. ed. Fortaleza: Arte Visual, 2008. v. 1. 97p.

\_\_\_\_\_; FRANÇA FILHO, G.C. Fato associativo e economia solidária: a experiência do Banco Palmas no Ceará. In: ROESCH, S.; FISCHER, T.; MELO, V. P. (Org.). **Gestão social para o desenvolvimento** - casos para o ensino. 1. ed. Salvador: CIAGS/UFBA, 2004. v. 1, p. 97-12.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Uma dinâmica associativa emblemática no nordeste brasileiro. In: LAVILLE, J.-L.; MAGNEN, J.-P.; FRANÇA FILHO, G.; MEDEIROS, A. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. 1. ed. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2006. v. 1, p. 97-116.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Bancos comunitários de desenvolvimento. In: CATTANI, A.; LAVILLE, J.L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (Org.). **Dicionário internacional da outra economia**. 1. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2009. v. 1, p. 31-36.

SINCLAIR, S. **Financial exclusion**: a introductory survey. Edinburgh: Heriot Watt University Centre for Research into Socially Inclusive Services, 2001.

SINGER, P. Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais eletrônicos**. Brasília, 2006. Disponível em: [http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B35FA90012B495A545B56F3/conf\\_anais.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B35FA90012B495A545B56F3/conf_anais.pdf). Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Finanças solidárias e moeda social. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. (Coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, C. L. B. Moeda social. In: CATTANI, A. D. et al. **Dicionário internacional da outra economia**: Edições Almedina, 2009. p. 255-259.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. 2. ed. Brasília: BCB, 2008. 202p.

\_\_\_\_\_; BALLIANA, G. M. O cooperativismo de crédito no Brasil. In: VENTURA, E. C. F. (Coord.). **Governança corporativa**: diretrizes e mecanismos para fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. Brasília: BCB, 2009. p. 17-29.

SOUZA, J. et al. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPICKER, P. Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. In: SPICKER, P.; LEGUIZAMÓN, S. A.; GORDON, D. **Pobreza**: un glosario internacional. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO. **Cartillas de economía social nº 1**: finanzas para la economía social. Buenos Aires: MAES ICO/UNGS, 2007.

VEIGA, J. E. Linhas de pobreza. **VALOR Econômico**, São Paulo, p. A11, 18 jan. 2011a. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/3672>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. Metas antipobreza. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, c. 3, 8 jun. 2011b. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/2959>. Acesso em: 12 de março de 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZELIZER, Viviana A. La signification sociale de l'argent. [S. l.]. Edições Seuil, 2005.

## **APÊNDICES**

## Apêndice – A

### Levantamento Geral nos BCDs Brasileiros

2011/2012 - ITES/UFBA

Pesquisa orientada pelo Instituto Palmas e pela Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial (ITES) da UFBA como parte do projeto de constituição da rede de BCDs (edital03/2010) da Sec. Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE).

N. do questionário:

Respondente:

Contato:

Entrevistador:

Data de aplicação:

#### ASPECTOS GERAIS -

1. Qual o nome do BCD?

6. Qual a área geográfica de atuação do BCD?

2. Quando o BCD iniciou suas atividades (mês/ano)?

7. Qual o nome da moeda social?

3. Qual a Região onde se localiza o BCD?

1. Norte     2. Nordeste     3. Centro-oeste  
 4. Sudeste     5. Sul

8. Quando iniciou a circulação da moeda social (mês/ano)?

4. Qual o Estado onde o BCD se localiza?

5. Qual o município onde o BCD se localiza?

#### ASPECTOS DO TERRITÓRIO

9. Qual o tipo de território o BCD atua (RU)?

1. Ocupação irregular (favela)  
 2. Assentamento  
 3. Bairro/Distrito  
 4. Programa habitacional  
 5. Município  
 6. Comunidade tradicional (pescadores, quilombolas)  
 7. Territórios federais (resex, indígena, etc.)  
 8. Outro

12. Quais destas organizações existem no território de atuação do BCD (RM)?

1. Sindicatos  
 2. Instituição religiosa  
 3. Associação de bairro  
 4. Associação de classe  
 5. ONGs  
 6. Movimento Social (MST, MSTS, etc)  
 7. Empresas (média e grande)  
 8. Empresas (micro e pequena)  
 9. Órgão Público (prefeitura, secretárias, etc.)  
 10. Empreendimentos de economia solidária  
 11. Grupos culturais  
 12. Outro

10. Caso Outro, quais?

11. Qual o número de habitantes vive na área de atuação do BCD (RU)?

1. Até 1000 habitantes  
 2. De 1001 a 3000 habitantes  
 3. De 3001 a 10000 habitantes  
 4. De 10001 a 30000 habitantes  
 5. De 30001 a 60000 habitantes  
 6. Mais de 60000 habitantes

13. Caso outra organização, qual?

**14. Quais as principais organizações que o BCD tem parceria (RM)?**

- 1. Sindicatos
- 2. Instituição religiosa
- 3. Associação de bairro
- 4. Associação de classe
- 5. ONGs
- 6. Movimento Social (MST, MSTS, etc)
- 7. Empresas (média e grande)
- 8. Empresas (micro e pequena)
- 9. Órgão Público (prefeitura, secretárias, etc)
- 10. Grupos Culturais
- 11. Empreendimentos de economia solidária
- 12. Outro

**15. Caso outra organização, qual?**

**16. Qual a distância, a partir da sede do Banco, para acessar serviços bancários (RU)?**

- 1. Menos de 5 quilômetros
- 2. Entre 6 e 15 quilômetros
- 3. Entre 16 e 25 quilômetros
- 4. Acima de 25 quilômetros

**17. Em que tipo de instituição a comunidade acessa serviços financeiros e bancários (conta corrente, crédito, recebimentos, pagamento de contas, etc.)(RM)?**

- 1. Banco do Brasil
- 2. Caixa Econômica Federal
- 3. Correspondente Bancário (mercearia, pontos comerciais, correios)
- 4. Bancos Privados
- 5. Casa Lotérica
- 6. Banco Comunitário de Desenvolvimento
- 7. Fundos Rotativos Solidários
- 8. Cooperativa de Crédito
- 9. Banco do Nordeste
- 10. Outros

**18. Caso Outros, qual(is)?**

**CARACTERIZAÇÃO DOS BCDS E ASPECTOS DE GESTÃO**

**19. Qual entidade deu origem ao projeto do BCD no município e/ou comunidade (entidade executora do projeto) (RU)?**

- 1. Prefeitura Municipal
- 2. Governo do Estado
- 3. Instituto Banco Palmas
- 4. Universidades
- 5. ONG's
- 6. Empresa Privada
- 7. Entidade Local
- 8. Nenhuma. A comunidade se organizou sozinha
- 9. Outros

**20. Caso Outros, qual(is)?**

**21. Quais as principais fontes de financiamento para criação do BCD (RM)?**

- 1. Prefeitura Municipal
- 2. Governo do Estado
- 3. Governo Federal
- 4. Instituto Banco Palmas
- 5. Universidades
- 6. ONG's
- 7. Entidade Local
- 8. Empresas
- 9. Outros

**22. Caso Outros, qual(is)?**

**23. Qual o tipo da entidade gestora do BCD (RU)?**

- 1. Associação
- 2. OSCIP
- 3. Cooperativa
- 4. Sindicato
- 5. ONG
- 6. Outro

**24. Caso Outros, qual(is)?**

**25. Quantas horas por dia o BCD está aberto ao público (RU)?**

- 1. Até 04 horas/dia
- 2. Acima de 04 até 06 horas/dia
- 3. Acima de 06 até 08 horas/dia
- 4. Acima de 08 horas/dia
- 5. Não abre ao público atualmente

**26. Quais dias da semana o BCD fica aberto para o público (RM)?**

- 1. Segunda-feira
- 2. Terça-feira
- 3. Quarta-feira
- 4. Quinta-feira
- 5. Sexta-feira
- 6. Sábado
- 7. Domingo
- 8. Nenhum

**27. Qual o número total de pessoas que trabalham no BCD?**

**28. Quais estruturas de gestão o BCD possui (RM)?**

- 1. Conselho Gestor
- 2. Entidade Gestora
- 3. CAC
- 4. Outros

**29. Caso outros, quais?**

**30. Como é composto o Conselho Gestor do BCD (RM)?**

- 1. Lideranças locais
- 2. Escolas
- 3. Sindicatos
- 4. Instituições religiosas
- 5. Associação de bairro
- 6. Associação de classe
- 7. ONG's
- 8. Movimento Social (MST, MSTS, etc)
- 9. Empresas (média e grande)
- 10. Empresas (micro e pequenas)
- 11. Órgão Público (prefeitura, secretárias, etc.)
- 12. Empreendimentos de economia solidária
- 13. Outros

**31. Caso Outros, quais?**

**32. Qual o número de pessoas que trabalham na função de Gerente do BCD?**

**33. Qual a remuneração do Gerente do BCD?**

**34. Qual o número de pessoas que trabalham no Comitê de Avaliação de Crédito do BCD?**

**35. Qual a remuneração do membro do CAC ?**

**36. Qual o número de pessoas que trabalham na função de Agentes/analistas de crédito do BCD?**

**37. Qual a remuneração do Agente/analista de crédito do BCD ?**

**38. Caso exista outro tipo de função desempenhada, acrescente:**

**39. Informe o número de pessoas que desempenham a função acrescentada:**

**40. Qual a remuneração dessa outra função ?**

**41. Qual o número de pessoas que trabalham no BCD e são Celetistas?**

**42. Qual o número de pessoas que trabalham no BCD e são Voluntários?**

**43. Qual o número de pessoas que trabalham no BCD e são Bolsistas?**

**44. Caso exista outro tipo de vínculo, acrescente:**

**45. Informe o número de pessoas que trabalham por meio deste tipo vínculo acrescentado.**

**46. Quantas pessoas/clientes circulam em média pelo BCD por mês para utilização dos seus serviços (RU)?**

- 1. Até 40 pessoas
- 2. Entre 41 e 100 pessoas
- 3. Entre 101 e 200 pessoas
- 4. Entre 201 e 300
- 5. Acima de 300 pessoas

**47. A sede do BCD é (RU):**

- 1. Própria
- 2. Alugada
- 3. Cedida por particular
- 4. Cedida por órgão público
- 5. Outros

**48. Caso Outros, qual(is)?**

**49. O BCD possui serviço de internet(RU)?**

- 1. Sim
- 2. Não

**50. O controle financeiro do BCD é feito por (RM)?**

- 1. Documento excel
- 2. Software especializado
- 3. Manualmente (formulário impresso)
- 4. Outro

**51. Caso Outro, qual(is)?**

**52. Quais os mecanismos que o BCD utiliza para informar a comunidade sobre sua atuação (RM)?**

- 1. Jornal informativo
- 2. Sistema de som local (rádio poste, carro de som, bicicleta de som, etc)
- 3. Boca a boca
- 4. Cartaz/Banner
- 5. Rádio Comunitária
- 6. Mural
- 7. Outros

**53. Caso Outro, qual(is)?**

**54. Quais os serviços oferecidos pelo banco (RM)?**

- 1. Crédito em moeda social
- 2. Crédito em reais
- 3. Microseguro
- 4. Correspondente bancário
- 5. Moeda Social
- 6. Poupança do próprio BCD
- 7. Capacitações em geral (oficinas, cursos, formações, etc)
- 8. Assessoria a gestão de Empreendimentos
- 9. Apoio a ações culturais
- 10. Outros

55. Caso Outro, qual(is)?

## LINHAS DE CRÉDITO OFERECIDAS EM REAIS PELOS BCD'S - 2011 a 2012.1

56. Quais as linhas de crédito do BCD (RM)?

1. A  2. B  3. C  4. D  5. E  6. F

57. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - A

58. Limite da linha de crédito - A

59. Número máximo de parcelas - Linha de crédito A

60. Taxa de juros - Linha de crédito A

61. TAC - Linha de crédito A

62. Carência - Linha de crédito A

63. Quantidade de empréstimos da linha de crédito A - Empreendimentos (formal ou informal)

64. Volume de empréstimos da linha de crédito A - Empreendimentos (formal ou informal)

65. Quantidade de empréstimos da linha de crédito A - Pessoa Física

66. Volume de empréstimos da linha de crédito A - Pessoa Física

67. Volume total liberado de empréstimos da linha de crédito A (pessoa física + Empreendimentos (formal ou informal).

68. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito A

69. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - B

70. Limite da linha de crédito - B

71. Número máximo de parcelas - Linha de crédito B

72. Taxa de juros - Linha de crédito B

73. TAC - Linha de crédito B

74. Carência - Linha de crédito B

75. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito B - Empreendimentos (formal ou informal)

76. Volume de empréstimos linhas de crédito B - Empreendimentos (formal ou informal)

77. Quantidade de empréstimos linhas de crédito B - Pessoa Física

78. Volume de empréstimos linhas de crédito B - Pessoa Física

79. Volume total liberado - Linha de crédito B (pessoa física + Empreendimentos (formal ou informal).

80. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito B

81. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - C

82. Limite da linha de crédito C

83. Número máximo de parcelas - Linha de crédito C

84. Taxa de juros - Linha de crédito C

85. TAC - Linha de crédito C

86. Carência - Linha de crédito C

87. Quantidade de empréstimos da linha de crédito C - Empreendimentos (formais ou informais)

88. Volume de empréstimos da linhas de crédito C - Empreendimentos (formais ou informais)

89. Quantidade de empréstimos da linha de crédito C - Pessoa Física

90. Volume de empréstimos da linha de crédito C - Pessoa Física

91. Volume total liberado - Linha de crédito C (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais).

92. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito C

93. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - D

94. Limite da linha de crédito - D

95. Número máximo de parcelas - Linha de crédito D

96. Taxa de juros - Linha de crédito D

97. TAC - Linha de crédito D

98. Carência - Linha de crédito D

99. Quantidade de empréstimos da linha de crédito D - Empreendimentos (formais ou informais)

100. Volume de empréstimos da linha de crédito D - Empreendimentos (formais ou informais)

101. Quantidade de empréstimos da linha de crédito D - Pessoa Física

102. Volume de empréstimos da linha de crédito D - Pessoa Física

103. Volume total liberado - Linha de crédito D (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).

104. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito D

105. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - E

106. Limite da linha de crédito - E

107. Número máximo de parcelas - Linha de crédito E

108. Taxa de juros - Linha de crédito E

109. TAC - Linha de crédito E

110. Carência - Linha de crédito E

111. Quantidade de empréstimos da linha de crédito E - Empreendimentos (formais ou informais)

112. Volume de empréstimos da linha de crédito E - Empreendimentos (formais ou informais)

113. Quantidade de empréstimos da linha de crédito E - Pessoa Física

114. Volume de empréstimos da linha de crédito E - PESSOA FÍSICA

115. Volume total liberado - Linha de crédito E (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).

116. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito E

117. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - F

118. Limite da linha de crédito - F

119. Número máximo de parcelas - Linha de crédito F

120. Taxa de juros - Linha de crédito F

121. TAC - Linha de crédito F

122. Carência - Linha de crédito F

123. Quantidade de empréstimos da linha de crédito F - Empreendimentos (formais ou informais)

124. Volume de empréstimos da linha de crédito F - Empreendimentos (formais ou informais)

125. Quantidade de empréstimos da linha de crédito F - Pessoa Física

126. Volume de empréstimos da linha de crédito F - Pessoa Física

127. Volume total liberado - Linha de crédito F (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).

128. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito F

### LINHAS DE CRÉDITO OFERECIDAS EM MOEDA SOCIAL PELOS BCD'S - 2011 a 2012.1

129. Quais as linhas de crédito do BCD são oferecidas em moeda social (RM)?  
 1. G  2. H  3. I  4. J  5. K

130. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - G

131. Limite da linha de crédito - G

132. Número máximo de parcelas - Linha de crédito G

133. Taxa de juros - Linha de crédito G

134. TAC - Linha de crédito G

135. Carência - Linha de crédito G

136. Quantidade de empréstimos da linha de crédito G - Empreendimentos (formais ou informais)

137. Volume de empréstimos da linha de crédito G - Empreendimentos (formais ou informais)

138. Quantidade de empréstimos da linha de crédito G - Pessoa Física

139. Volume de empréstimos da linha de crédito G - Pessoa Física



140. Volume total liberado - Linha de crédito G (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).		163. Volume de empréstimos da linhas de crédito I - Pessoa Física	
141. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito G		164. Volume total liberado - Linha de crédito I (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).	
142. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - H		165. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito I	
143. Limite da linha de crédito - H		166. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - J	
144. Número máximo de parcelas - Linha de crédito H		167. Limite da linha de crédito - J	
145. Taxa de juros - Linha de crédito H		168. Número máximo de parcelas - Linha de crédito J	
146. TAC - Linha de crédito H		169. Taxa de juros - Linha de crédito J	
147. Carência - Linha de crédito H		170. TAC - Linha de crédito J	
148. Quantidade de empréstimos da linha de crédito H - Empreendimentos (formais ou informais)		171. Carência - Linha de crédito J	
149. Volume de empréstimos da linha de crédito H - Empreendimentos (formais ou informais)		172. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito J - Empreendimentos (formais ou informais)	
150. Quantidade de empréstimos da linha de crédito H - Pessoa Física		173. Volume de empréstimos da linha de crédito J - Empreendimentos (formais ou informais)	
151. Volume de empréstimos da linha de crédito H - Pessoa Física		174. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito J - Pessoa Física	
152. Volume total liberado - Linha de crédito H (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).		175. Volume de empréstimos da linhas de crédito J - Pessoa Física	
153. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito H		176. Volume total liberado - Linha de crédito J (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais)).	
154. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - I		177. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito J	
155. Limite da linha de crédito - I		178. NOME DA LINHA DE CRÉDITO - K	
156. Número máximo de parcelas - Linha de crédito I		179. Limite da linha de crédito - K	
157. Taxa de juros - Linha de crédito I		180. Número máximo de parcelas - Linha de crédito K	
158. TAC - Linha de crédito I		181. Taxa de juros - Linha de crédito K	
159. Carência - Linha de crédito I		182. TAC - Linha de crédito K	
160. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito I - Empreendimentos (formais ou informais)		183. Carência - Linha de crédito K	
161. Volume de empréstimos da linhas de crédito I - Empreendimentos (formais ou informais)		184. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito K - Empreendimentos (formais ou informais)	
162. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito I - Pessoa Física		185. Volume de empréstimos da linhas de crédito K - Empreendimentos (formais ou informais)	

186. Quantidade de empréstimos da linhas de crédito K - Pessoa Física

187. Volume de empréstimos da linhas de crédito K - Pessoa Física

188. Volume total liberado - Linha de crédito K (Pessoa física + Empreendimentos (formais ou informais).

189. Taxa (%) de inadimplência - Linha de crédito K

190. Quais os criterios o BCD utiliza para considerar um usuario/cliente inadimplente? (RM)

- 1. Qualquer atraso na data de pagamentos
- 2. A partir de 30 dias de atraso
- 3. A partir de 60 dias de atraso
- 4. Atraso não comunicado/justificado
- 5. Quando não renegociado a dívida
- 6. outros

191. Caso Outros, quais :

192. Qual a taxa geral atual de inadimplência do BCD (acumulada)?

193. Quais as fontes de formação do fundo de crédito (RM)?

- 1. Doação de Empresa
- 2. Programa de crédito governamental (prefeitura, estado, federal)
- 3. Programa de crédito de bancos (CAIXA, BB, etc)
- 4. FECOP - Governo do Estado
- 5. Doação da entidade gestora/conselho gestor
- 6. Doação de entidade de apoio a criação
- 7. ONG's de apoio
- 8. Doações da comunidade
- 9. Captação por meio de eventos locais
- 10. Outros

194. Caso Outros, qual(is)?

195. Qual o valor do fundo de crédito do BCD - INICIAL (em reais)?

196. Qual o valor do fundo de crédito do BCD - ATUAL (em reais)?

197. Qual o valor da carteira de crédito ativa atualmente (valor total emprestado hoje) ?

198. Quais as fontes de receitas do BCD (RM)?

- 1. Taxa de juros
- 2. TAC
- 3. Remuneração dos correspondentes bancários
- 4. Realização de curso, capacitações e assessorias
- 5. Outros

199. Caso Outros, qual(is)?

200. Qual o percentual (médio ou percebido) desta fonte/agente - TAXAS DE JUROS?

201. Qual o percentual (médio ou percebido) desta fonte/agente - TAC?

202. Qual o percentual (médio ou percebido) desta fonte/agente - REMUNERAÇÃO DOS CORRESPONDENTES BANCÁRIOS?

203. Qual o percentual (médio ou percebido) desta fonte/agente - REALIZAÇÃO DE CURSO, CAPACITAÇÕES E ASSESSORIAS?

204. Qual o percentual (médio ou percebido) desta fonte/agente - OUTROS?

205. Quais os mecanismos utilizados pelo BCD para fazer avaliação das solicitações de crédito (RM)?

- 1. Aval solidário (em grupo)
- 2. Pesquisa com a vizinhança
- 3. SPC/Serasa
- 4. Comprovante de renda
- 5. Comprovante de residência
- 6. Elaboração do plano de viabilidade
- 7. Recomendação de associação ou grupo local
- 8. Software especializado
- 9. CAC
- 10. Outros

206. Caso Outros, qual(is)?

207. Quais os principais criterios utilizados pelo BCD para aprovação de uma solicitação de crédito (RM)?

- 1. Usuários não negativado no Serasa/SPC
- 2. Aprovado pelo aval solidário (em grupo)
- 3. Recomendado pela vizinhança
- 4. Apresentar todas as informações/documentos exigidos pelo BCD
- 5. Renda acima de determinado valor
- 6. Residente na comunidade
- 7. Viabilidade economica comprovada pelo BCD
- 8. Finalidade do emprestimo aprovada pelo BCD
- 9. Valor do emprestimo dentro do limite da linha de crédito
- 10. Não estar inadimplente com o BCD
- 11. Não possuir outro crédito em andamento no BCD
- 12. Ser morador da comunidade por um minimo de tempo determinado
- 13. Outros

## Apêndice B – Respondentes da Pesquisa

<b>Membros/usuários</b>	<b>Funções</b>
José Mario dos Santos	Presidente da Ascoma/Membro do CAC
Roque Lazaro Santiago	Coord. Financeiro da Ascoma/Membro do CAC
Barbará Antônia Eunice de Jesus Nazaré	Agente de crédito/Membro do CAC
Rosangela Tigre da Silva	Agente de crédito/Membro do CAC
Rubenita Lélis de São José Pereira	Agente de crédito/Membro do CAC
Josenilda Freitas do Santos	Membro do CAC
Elenita Barbosa Silva	Técnica da ITES/UFBA

Fonte: Elaboração própria



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela  
40.110-903 Salvador – BA  
Tels: (71) 3283-7658  
Fax: (71) 3283-7657  
Site: [www.adm.ufba.br](http://www.adm.ufba.br)