

# Bancos Comunitários de Desenvolvimento na Política Pública de Finanças Solidárias

Apresentando a Realidade do Nordeste  
e Discutindo Proposições

Ariadne Scalfoni Rigo<sup>1</sup>  
Genauto Carvalho de França Filho<sup>2</sup>  
Leonardo Prates Leal<sup>3</sup>

## Resumo

---

Este trabalho apresenta e discute a realidade do conjunto dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) da Região Nordeste do Brasil, no âmbito da política pública de finanças solidárias que se delineia. Além disso, procuramos demonstrar como essas iniciativas de microfinanças são capazes de alcançar os mais pobres. A metodologia consistiu em um levantamento-diagnóstico em 26 BCDs desta Região, de julho a setembro de 2012. Os resultados afirmam os BCDs como tecnologias sociais adequadas a uma política pública de finanças solidárias que pretende atingir as pessoas mais pobres. Suas estruturas coletivas de gestão e a metodologia de concessão e cobrança de empréstimos baseadas nas relações de proximidade, parecem mais adequadas para a transposição das barreiras formais e institucionais que os bancos tradicionais colocam no tocante à concessão de crédito para a

---

<sup>1</sup> Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe). Graduada em Administração de Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Ufba). [ariadnescafonti@gmail.com](mailto:ariadnescafonti@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela *Université* de Paris VII. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Professor da Universidade Federal da Bahia (Ufba). [francafilho@gmail.com](mailto:francafilho@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduado em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (Ufba). Membro da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial (Ites/Ufba). Professor da Faculdade Adventista da Bahia e membro do Conselho Estadual de Economia Solidária da Bahia. [leopratesleal@gmail.com](mailto:leopratesleal@gmail.com)

população de baixa renda. A realidade que se apresenta diante dos BCDs, no entanto, aponta dificuldades que podem comprometer a plenitude das ações destas organizações nos territórios. A principal dificuldade está relacionada à formação do fundo de crédito que os força a racionar significativamente as concessões de crédito. Outros desafios identificados foram os relativos à formação do lastro para impulsionar a circulação da moeda social no território e dinamizar as trocas.

**Palavras-chave:** Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Finanças solidárias. Política de microcrédito.

## **COMMUNITY DEVELOPMENT BANKS IN THE PUBLIC POLICY OF SOLIDARITY FINANCE: PRESENTING THE REALITY IN THE NORTHEASTERN BRAZIL AND DISCUSSING PROPOSITIONS**

### **Abstract**

---

This paper presents and discusses the reality of all Community Development Banks (BCDs) from northeastern Brazil in the public policy of solidarity finance that emerges. Furthermore, the paper demonstrate how these microfinance initiatives are able to reach the poorest people. The methodology consisted of a survey in 26 BCDs in this region (between July-September 2012). These results support the BCDs as appropriate social technologies to a public policy of solidarity finance that aims to reach the poorest people. Their collective management structures and the methodology for granting and collection of loans (based on proximity relations) seem more appropriate for overcoming the formal and institutional barriers rather than traditional banks for lending money to low-income population. However, the reality presented for the BCDs indicate difficulties that can compromise the fullness of the actions of these organizations in the territories. The main difficulty is the formation of the credit fund that forces them to significantly rationing credit concessions. Other challenges identified were the formation of counterweight to boost the circulation of social currency in the territory and the exchanges.

**Keywords:** Community Development Banks. Solidarity Finance. Microcredit Policy.

As instituições no campo das microfinanças têm se diversificado e aumentado seu número nos últimos anos, principalmente após as Nações Unidas decretar 2005 o Ano Internacional do Microcrédito. De acordo com Ahlin, Lin e Maio (2011), mais de 100 milhões de clientes ao redor do mundo estão tomando emprestado pequenas somas provenientes de cerca de 10 mil instituições de microfinanças (IMFs). De modo geral, as instituições de microfinanças estão associadas a países em desenvolvimento apesar de, nos anos 90 nos EUA, um suporte considerável para instituições financeiras ter sido aportado com o intuito de desenvolver comunidades (Hartarska; Holtmann, 2006).

A despeito da sua ampliação e desenvolvimento, o campo das microfinanças enfrenta dois grandes desafios. Primeiro, alcançar efetivamente os mais pobres; e, segundo, se tornar autossustentável (*cost coverage*) (Hartarska; Holtmann, 2006, p. 147). Em resumo a questão que se coloca em vários estudos sobre o assunto é: a microfinança é mesmo uma estratégia viável para amenizar a pobreza se comparada a outras políticas alternativas? Para Brau e Woller (2004), algumas pesquisas apresentam que a similaridade entre as instituições de microfinanças e os programas governamentais de microcrédito levam as primeiras a falharem como, historicamente, as segundas vem falhando.

No Brasil, as políticas de microcrédito e os programas delas advindos tem se destacado desde a década de 90 e vêm envolvendo uma diversidade de atores públicos, privados e organizações da sociedade civil (Barone; Sader, 2008). Dentre estes programas, destacam-se o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), criado em 2005, e o atual Crescer<sup>4</sup> – Programa Nacional

---

<sup>4</sup> O Crescer mantém praticamente as mesmas taxas do PNMPO. Estabelece juros para o microcrédito em no máximo 8% ao ano e Taxa de Abertura de Crédito (TAC) de 1%). Os recursos para o crédito são oriundos de 2% do depósito à vista recolhido junto aos bancos pelo Banco Central (atualmente em cerca de R\$ 157 bilhões). O governo vai equalizar até R\$ 500 milhões por ano (pagar o custo dos bancos) para garantir a redução dos juros e a orientação para o crédito (França Filho; Rigo; Silva Júnior, 2012).

de Microcrédito – o qual se insere nas ações do Programa Brasil Sem Miséria também do governo federal brasileiro. O objetivo é o de fornecer crédito a juros mais baixos e ampliar o acesso ao crédito. As políticas e ações de microcrédito brasileiras, no entanto, também têm sido questionadas quanto a sua eficácia, ou seja, se realmente elas contribuem para a redução da pobreza (Carvalho, et. al., 2009, Braga, 2011). Este e outros limites enfrentados pelas políticas de microcrédito no Brasil chamam a atenção para outras possibilidades de acesso ao crédito, atreladas às formas de organizações coletivas e mais próximas dos potenciais tomadores: as chamadas finanças solidárias ou de proximidade.

As finanças solidárias se constituem em um campo diversificado de modalidades organizacionais e de propósitos. Neste universo, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) se apresentam como uma prática de finanças solidárias originárias e voltadas para territórios empobrecidos. Tal prática tem sido vista pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE) como mecanismo para que as pessoas mais pobres sejam, de fato, incluídas no sistema financeiro e tenham acesso ao crédito. Diante deste contexto de prática dos BCDs e de desafios de uma política pública que se delineia, este trabalho apresenta os primeiros resultados de um levantamento realizado nos BCDs da Região Nordeste do Brasil, em 2012.

Buscando aproximar a realidade brasileira das discussões proeminentes no campo das IMFs, a questão colocada por este trabalho é: os BCDs, como iniciativas de microfinanças, são capazes de alcançar os mais pobres? O pressuposto é que, pela forma como se organizam e atuam na comunidade eles possuem esta capacidade. O objetivo deste trabalho, então, é apresentar e discutir a realidade do conjunto dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) da Região Nordeste do Brasil, no âmbito da política pública de finanças solidárias que se delineia. Além disso, procura demonstrar como essas iniciativas de microfinanças são capazes de alcançar os mais pobres.

A nosso ver, nossa contribuição neste trabalho é mais empírica do que teórica, pois ele fornece informações inéditas e aponta possibilidades de redirecionamentos para a política pública de finanças solidárias baseadas nos BCDs. Teoricamente, consideramos que este trabalho contribui em maior grau para o debate em torno de um dos dois desafios postos no campo das microfinanças atualmente, o da efetividade do alcance dos mais pobres. Em menor grau, este trabalho também contribui, a partir de alguns resultados encontrados, para o debate em torno da questão da (auto)sustentabilidade. Morduch (1999) destaca que mais pesquisas no campo são necessárias tanto para aumento do campo e do corpo das microfinanças quanto para dar continuidade ao diálogo político sobre a questão. Além disso, o autor acredita que o objetivo primeiro de aliviar a pobreza via IMFs permanece ainda não provado e consubstanciado pelas pesquisas.

Vale esclarecer que, diante do volume de informações e da complexidade do contexto em análise, privilegia-se, neste trabalho, informações que permitam visualizar a forma como os BCDs se organizam e atuam nos territórios para alcançar os mais pobres. Além disso, foi possível apresentar a situação do conjunto dos BCDs do Nordeste como mecanismos de políticas públicas de finanças solidárias.

A metodologia e o referencial teórico deste artigo encontram-se na sequência desta introdução. A primeira detalha o mapeamento realizado nos BCDs da Região Nordeste em 2012. No referencial teórico privilegiamos a apresentação das origens do campo das microfinanças e seus principais desafios. Num segundo item, apresentamos o contexto mais geral das políticas de microcrédito no Brasil e as especificidades da política de finanças solidárias que vêm se delineando desde 2005. Os resultados se organizam em torno de cinco partes: 1) apresentação dos aspectos básicos de funcionamento dos BCDs; 2) apresentação de informação sobre os territórios, as estruturas de gestão coletiva e os espaços de articulação utilizados pelos BCDs; 3) as linhas de crédito em real e a circulação da moeda social; 4) os mecanismos de controle social e a noção diferenciada de inadimplência adotada pelos BCDs;

e 5) discussão de como os BCDs alcançam os mais pobres e os desafios da sua (auto)sustentabilidade. Para finalizar o trabalho, tecemos considerações para a política pública de finanças solidárias baseadas nos BCDs.

## **A metodologia do levantamento-diagnóstico nos BCDs do Nordeste**

Os resultados constantes neste artigo se referem, principalmente, a um tratamento de caráter mais descritivo dos dados obtidos com a aplicação de um instrumento de coleta de dados nos BCDs do Nordeste do Brasil. Tanto a construção do instrumento quanto o tratamento dos dados objetivos foram realizados com o suporte do *software Sphinx2000*. Foram também obtidos dados de natureza qualitativa em diferentes momentos e com variadas técnicas (Vieira, 2006), tais como: imersão de um mês no Banco Palmas em Fortaleza, Ceará; observações de campo (registradas sistematicamente) durante a própria aplicação do questionário; questões abertas contidas no questionário; grupo focal com os pesquisadores de campo para sistematização das impressões e observações provenientes das visitas *in loco*. A decisão metodológica de empreender técnicas de coleta de dados qualitativos associadas ao levantamento partiu da percepção da complexidade da realidade investigada. O objetivo da equipe foi o de conferir à descrição dos dados quantitativos maiores possibilidades de análises e interpretações (Andrade, 2007).

O levantamento foi realizado em 26 dos 35 BCDs (74% do total em 2012) da Região Nordeste do Brasil no período de julho a setembro de 2012.<sup>5</sup> Os 9 BCDs restantes não participaram da pesquisa por não encontrarem espaço nas agendas ou por alegarem que as atividades dos BCDs

---

<sup>5</sup> Os recursos para aplicação *in loco* do questionário no Nordeste foram oriundos do edital público “Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento e Fundos Rotativos Solidários” de 2010, junto a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

não estavam em andamento normal (ou iniciando as atividades ou em vias de encerrá-las). Especificamente, foram entrevistados: 3 BCDs na Bahia, 19 no Ceará, 1 no Maranhão; 1 em Sergipe e 2 no Piauí. Em 2012 os BCDs da Paraíba e Rio Grande do Norte ainda não haviam sido inaugurados. Os Estados de Pernambuco e Alagoas ainda não possuíam BCDs até abril de 2013. A complexidade e a extensão do instrumento de coleta de dados associada à dificuldade de alguns BCDs em fornecer as informações, exigiu que sua aplicação se desse diretamente com os seus dirigentes em visitas agendadas que duraram em média 2 horas.

Os resultados da pesquisa e a presença da equipe de pesquisadores em campo permitiram observar que: se por um lado os BCDs têm tentado manter e ressaltar seus aspectos de gestão coletiva e as relações de proximidade que os caracterizam como instrumentos de finanças solidárias, por outro eles têm se deparado com um conjunto de desafios que dificultam sua atuação. Dos 26 BCDs visitados, 12 estão funcionamento regularmente, 9 parcialmente e 5 estão temporariamente sem atividades. O funcionamento parcial significa que o BCD diminuiu suas atividades e o atendimento às solicitações de crédito. Os BCDs temporariamente sem atividades são aqueles em que o volume de atividades diminuiu significativamente a ponto de inviabilizar mantê-los abertos ao público todos os dias da semana. Em muitos destes casos, eles existem e seus agentes de crédito participam de um processo de reconstituição do fundo de crédito e recebem apoio de EAFs.

O arcabouço de análise destas informações levantadas é de natureza teórico-empírica, tendo em vista serem os BCDs uma prática pouco discutida e um instrumento de uma política pública em delineamento. Pretende-se, neste trabalho, contextualizar e apontar resultados e possibilidades de natureza mais concretas. Vale ressaltar, porém, que as principais discussões teóricas relacionadas aos BCDs no Brasil estão no seio da economia solidária, de outro agir econômico e de outras formas de produzir (Borges, 2011; França Filho, 2007, 2008).

## Referencial teórico

### *Origens e desafios no campo das microfinanças*

Os anos 70 marcaram as origens das microfinanças quando o professor de economia, Muhammad Yunus, iniciou pequenos empréstimos em Bangladesh. Esta prática deu origem ao Grameen Bank em 1976, que se tornou conhecida como uma instituição de microcrédito voltada para o combate à pobreza rural. De acordo com os Hastarska e Holtmann (2006, p. 148), “em 2005 o Grameen Bank havia distribuído cerca de 5 bilhões de dólares em empréstimos para 5 milhões de tomadores, dentre os quais 96% eram mulheres”. Sendo assim, o campo das microfinanças surgiu como uma inovação na Ásia principalmente para resolver problemas que os governos não resolviam. Para Hastarska e Holtmann (2006), notadamente para a produção rural as microfinanças surgiram diante das falhas dos subsídios governamentais tradicionais naquele contexto. As microfinanças são, na opinião destes autores, “uma das mais proeminentes ferramentas de amenização da pobreza. No entanto, não podem ser vistas como substitutas para investimentos em educação, infraestrutura e serviços básicos” (Hastarska; Holtmann, 2006, p. 159-160).

A partir de então, o campo das microfinanças tem se ampliado enormemente, tanto no que se refere aos tipos organizacionais, aos contextos, aos diversos públicos que atendem, quanto aos diferentes propósitos pelos quais são criadas. A influência do Grameen Bank, direta ou indiretamente, é significativa no campo das microfinanças em todo o mundo. De acordo com Morduch (1999), mesmo em cidades de países desenvolvidos, como em Nova York, Carolina do Norte, Chicago e outras nos EUA, programas de microfinanças foram criados inspirados pelo Grameen Bank.



Podemos perceber que o desenvolvimento do campo das microfinanças iniciou-se a partir das práticas para, em seguida, serem propostos modelos teóricos e metodologias de atuação (Hartarska; Holtmann, 2006). Em um levantamento bibliográfico minucioso em 350 artigos sobre o assunto, Brau e Woller (2004) identificaram que as pesquisas em microfinanças são provenientes principalmente de países onde as iniciativas de microfinanças são alternativas para amenização da pobreza. Dentre os principais países citados pelos autores figuram o Nepal, África Subsaariana, Filipinas, Bangladesh, Bolívia, China, Gana, África do Sul, Guatemala, Tailândia, Uganda, Zâmbia, Peru, Honduras e Equador. A ausência, a insuficiência ou a dificuldade de acesso aos serviços financeiros formais e tradicionais, nestes e em outros países, têm levado as pessoas pobres a criar e desenvolver uma ampla variedade de sistemas informais e comunitários para suprir suas necessidades financeiras (Brau; Woller, 2004; Morduch, 1999).

De acordo com Morduch (1999, p. 1.572), “as inovações nas microfinanças se apoiam em novas estruturas de gestão, novos contratos e novas atitudes”. Inspiradas no Grameen Bank, outras instituições com modelos diferentes buscaram inverter a tendência ao fracasso dos programas de microfinanças governamentais ou subsidiados. Alguns exemplos são o *BancoSol* na Bolívia, o *Bank Rakyat* e o *Bank Kredit Deas*, ambos na Indonésia, e os bancos ligados à *Foundation for International Community Assistance* (Finca) (Morduch, 1999). Apesar do notável crescimento e diversidade deste campo, no entanto, duas questões permanecem em aberto. A primeira é relativa à sustentabilidade destas práticas (Hastarska; Holtmann, 2006; Brau; Woller, 2004) e a segunda se refere a como mensurar seus reais impactos (Brau; Woller, 2004). Diferentemente do setor formal a ampla maioria das instituições de microfinanças não são autossustentáveis (Hastarska; Holtmann, 2006; Brau; Woller, 2004). Ao contrário, “a maioria das MFIs (*Microfinance Institutions*) opera sem cobrir seus custos e recebem subsídios governamentais ou doações” (Brau; Woller, 2004, p. 6).

Como, porém, alcançar a autossustentabilidade e, ao mesmo tempo, os mais pobres? Algumas “evidências permitem concluir que se a autossustentabilidade é desejada, então os muito pobres não são alcançados pelos serviços de MFIs” (Brau; Woller, 2004, p. 8). Sendo assim, permanece em aberto e carecendo de estudos e pesquisas a questão se as MFIs são mesmo “capazes de alcançar com suficiente profundidade aqueles que precisam de crédito o mais desesperadamente”. Desta decorre outras questões importantes como: Qual o papel do setor privado e do setor público no suporte do campo das microfinanças? (Hastarska; Holtmann, 2006).

Apesar das contradições e questões ainda não respondidas no campo, impactos positivos têm sido notados. Para Brau e Woller (2004, p. 28), “as especificidades dos impactos variam conforme a especificidade dos contextos onde cada experiência está inserida”. Isso aponta para a necessidade de avaliação localizada, focando os usuários de cada sistema de microfinança. Além disso, vários estudos apontam para impactos positivos em particular sobre o público feminino (Brau; Woller, 2004). Ainda são desconhecidos, no entanto, na literatura os “ingredientes” do sucesso para as instituições de microfinanças e os níveis de sucesso são muito variados. Para Ahlin, Lin e Maio (2011, p. 111), algumas experiências não conseguem se sustentar e não sobrevivem, enquanto outras alcançam milhões de usuários e conseguem cobrir todos os custos do processo. [...] “Uma literatura crescente procura descobrir os ingredientes de sucesso das IMFs. O foco dessa literatura é justamente sobre as práticas e técnicas específicas da instituição – projeto, contrato, técnicas de gestão e estrutura organizacional”. Muito menos estudadas tem sido questões relativas das quais depende o sucesso destas organizações e práticas (Ahlin; Lin; Maio, 2011).

De modo geral, as MFIs atuam em diferentes mercados e funcionam de diversas maneiras. Uma prática comum neste universo é dividir os empréstimos em duas principais linhas, uma para consumo (caracterizada como de urgência) e outras para empresas. Algumas apostam na garantia social ou responsabilidade compartilhada (*joint liability*) como mecanismo

para evitar ou diminuir os índices de inadimplência tendo em vista que a responsabilidade pelo empréstimo é do grupo e não apenas de um indivíduo (Brau; Woller, 2004). Sendo assim, as instituições dentro deste campo podem atuar com diferentes níveis de compromissos sociais e de retorno financeiro.

### ***Políticas de microcrédito no Brasil e as finanças solidárias***

Na opinião de Ahlin, Lin e Maio (2011), existe forte relação entre o desenvolvimento do campo das microfinanças e o contexto econômico mais amplo onde ele se insere. Ou seja, se o país está em crescimento as possibilidades de autossustentação das experiências de microfinanças aumentam. Os autores mostram que, tanto na indonésia quanto em Bangladesh, os índices de crescimento eram positivos (1,7% e 5% respectivamente) quando as experiências de microfinanças despontaram e ganharam importância. Sob esta perspectiva, o microcrédito se relaciona com os processos de desenvolvimento econômico e com o quadro institucional mais amplo (Ahlin; Lin; Maio, 2011).

No Brasil, o número de IMFs cresceu rapidamente e, em 2001, estimava-se um total de 121 instituições com uma carteira ativa de cerca de 140 milhões de reais (Nichter; Goldmark; Fiori, 2002). Neste cenário, as instituições de microfinanças (IMFs<sup>6</sup>) passam a constituir o complexo setor financeiro brasileiro, ampliando a oferta de crédito para populações de baixa renda e empreendimentos excluídos ou com dificuldades de acesso ao setor financeiro tradicional. No contexto das microfinanças, o microcrédito é o principal serviço financeiro oferecido, tipicamente para atividades produtivas ou para o consumo. O termo microcrédito significa empréstimo de pequeno valor voltado para a população de baixa renda e/ou grupos e indivíduos de

---

<sup>6</sup> As instituições de microfinanças que compõem o setor no Brasil são geralmente bancos, financeiras, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), cooperativas, ONGs e Oscips.

segmentos sociais marginalizados, tipicamente ofertados por instituições da sociedade civil, programas públicos e mesmo por linhas de crédito de bancos comerciais (Servet, 2013).

No Brasil, o microcrédito tem sido visto como mecanismo eficaz para a redução da pobreza (Carvalho et al., 2009; Costa, 2010) e para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Principalmente a partir da década de 90, começam a surgir políticas e programas de apoio ao microcrédito direcionados aos micro e pequenos empreendimentos e envolvendo uma diversidade de atores públicos, privados e organizações da sociedade civil (Barone; Sader, 2008). O governo federal brasileiro, desde esta época, tem assumido diretamente o papel de formulador e indutor de políticas públicas voltadas para a concessão de crédito produtivo às populações de baixa renda (Zouain; Barone, 2007), entendendo que ele permite a criação de postos de trabalho e de geração de renda. Em 1996 foi criado o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) e o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de fomentar e criar as bases para a expansão das microfinanças no país. Entre 2003 e 2006 houve a ampliação tanto da noção de microcrédito quanto do volume de recursos. O intuito do governo federal era de “bancarizar” a população brasileira de mais baixa renda envolvendo bancos públicos – notadamente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (Barone; Sader, 2008; França Filho; Rigo; Silva Júnior, 2012). Esta política de “bancarização” à época consistiu em massificar o acesso ao serviço financeiro pela população de mais baixa renda, simplificando o processo de abertura de contas bancárias (Costa, 2010). De acordo com dados do Banco Central do Brasil (BCB), 34 milhões de pessoas passaram a ter acesso à conta bancária de 2005 a 2011.

Dando continuidade a esta política, em 2005 foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para Braga (2011, p. 68), o principal objetivo do PMNPO foi “incentivar a geração de trabalho e renda entre os micro-

empreendedores populares e disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo e orientado”. Este programa representou importantes mudanças institucionais no setor de microfinanças brasileiro, passando a habilitar outras organizações a executarem operações financeiras e a articular as instituições de microcrédito produtivo (Barone; Sader, 2008; França Filho; Rigo; Silva Júnior, 2012).

Em agosto de 2011, uma revisão do PNMPO deu origem ao Crescer – Programa Nacional de Microcrédito –, com o objetivo de fornecer crédito a juros mais baixos a microempreendedores individuais e microempresas e continuar ampliando o acesso ao crédito. Neste programa, coube aos bancos públicos (BB, Caixa, BNB e outros) a tarefa de conferir escala ao microcrédito enquanto uma estratégia de inclusão produtiva (França Filho; Rigo; Silva Júnior, 2012). Uma das metas para 2013 foi a de atingir uma carteira de 3,4 milhões de clientes nestes bancos (em 2011, o quantitativo de clientes atendidos era de 734,2 mil de acordo com dados do Sebrae).

Apesar dos avanços, muitas insuficiências em torno das políticas de microcrédito no Brasil persistem. O principal questionamento neste aspecto é se realmente tais políticas contribuem para a redução da pobreza (Carvalho et al., 2009, p. 9). Ou seja, “se e em quanto as pessoas muito pobres podem de fato se beneficiar dos programas de microcrédito e em quanto o microcrédito concretiza sua promessa e seus objetivos”. Este questionamento encontra respaldo na pesquisa de Braga (2011) ao analisar os resultados do PNMPO. A autora mostra que para um público-alvo de quase 9 milhões de pessoas (trabalhadores por conta própria), pouco mais de 8% tiveram acesso ao crédito do programa. A conclusão da pesquisa é de que o PNMPO (e mesmo o programa do BNB) não tem alcançado os trabalhadores mais pobres, pois os custos de atender esta camada da população são considerados elevados sendo necessárias metodologias mais apropriadas.

Este e outros limites enfrentados pelas políticas de microcrédito no Brasil chamam a atenção para outras possibilidades atreladas às formas de organizações comunitárias que ampliam ainda mais o universo das micro-

finanças: as finanças solidárias ou de proximidade. De acordo com Muñoz (2009), as finanças solidárias visam a democratizar os recursos financeiros e se constituem em um campo diversificado de modalidades e propósitos. Dentre estas modalidades, encontram-se as pioneiras e já conhecidas cooperativas de crédito surgidas na Alemanha, na Revolução Industrial, e o oferecimento de serviços financeiros (microcrédito, microdepósitos, microsseguros, micro-pensões, etc.) às populações tradicionalmente excluídas do sistema formal. No Brasil, este campo de práticas é composto principalmente pelos Fundos Rotativos Solidários (FRS), Cooperativas de Crédito Solidário, Grupos de Investimento Coletivo (GICs) e os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs). Um dos propósitos das experiências de finanças solidárias ou de proximidade é democratizar o sistema financeiro por meio da gestão comunitária dos recursos (França Filho; Passos, 2013). Este segmento das finanças solidárias se inscreve no campo da Economia Solidária e considera as particularidades dos territórios onde se inserem e as redes de relações sociais e de vizinhança na sua maneira de atuar. Assim, as práticas dos BCDs e das finanças solidárias sugerem estudos e reflexões teórico-analíticas, renovando e seguindo a tendência do campo das microfinanças de se desenvolver teoricamente a partir das práticas (Hartarska; Holtmann, 2006).

## **Resultados e discussões**

### **Bancos Comunitários de Desenvolvimento e sua constituição em rede no Brasil**

Os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) têm se destacado pelas suas especificidades organizacionais e de gestão. Os BCDs possuem natureza associativa e comunitária e voltam-se à geração de trabalho e renda em territórios empobrecidos com clara orientação dentro do campo da economia solidária (Melo Neto; Magalhães, 2008; França Filho, 2007). Eles se diferem sobremaneira das práticas de microcrédito convencionais por estarem dentro dos territórios e adotarem estruturas participativas.

São vistos como um mecanismo mais efetivo de inclusão financeira para as pessoas mais pobres por se apoiarem nas relações sociais do território e se basearem em valores como solidariedade e confiança que permeiam as operações financeiras reguladas comunitariamente.

As bases para a instituição de uma política pública mais efetiva para as finanças solidárias no âmbito do governo federal estão atreladas à própria criação da Senaes/MTE, em 2003. No âmbito das suas atribuições consta: “contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor”. No Plano Plurianual (PPA) de 2008 e 2011, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento desta Secretaria definiu como um dos objetivos o “Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários” (Secretaria..., 2013). É, porém, apenas recentemente que o campo destas práticas tem conhecido um importante processo de reconhecimento institucional, conforme atestam alguns fatos como: a definição das finanças solidárias como uma das três áreas programáticas de intervenção da Senaes/MTE; a realização do Fórum do Banco Central de Inclusão Financeira (desde 2009), contando com painéis e mesas especiais para tratamento do tema das finanças solidárias; e a própria viabilização por intermédio da Senaes/MTE de edital público nacional de apoio às finanças solidárias em 2010 e 2013. No que diz respeito especificamente aos BCDs, a constituição de uma rede nacional de BCDs e a própria expansão do número de experiências em vários Estados do país têm apontado para a importância destas práticas no âmbito de uma política pública mais instituída.

Desde a origem dos BCDs, a partir da criação do Banco Palmas, em 1998, em Fortaleza, Ceará, esta Rede de BCDs vem se constituindo. Notadamente a partir de 2003, com a criação do Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, o estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas e privadas vem permitindo sua ampliação, seu fortalecimento e o envolvimento de outras Entidades de Apoio e Fomento (EAF) na metodologia de criação de BCDs. Em 2004 foi fundado o

segundo BCD no Brasil, também no Ceará; em 2009 eram 49 BCDs e, em maio de 2012, a rede brasileira se constituía de 78 BCDs. No final de 2013 eram 103 BCDs localizados em vários Estados. Neste conjunto, 52 BCDs estão localizados no Nordeste, 16 na Região Norte, 6 na Centro-Oeste, 25 na Região Sudeste e 1 BCD no Distrito Federal. O Estado com maior número de BCDs é o Ceará (37), seguido de São Paulo (10) e da Bahia (8).

Foi nos últimos 5 anos, no entanto, que as formas de apoio governamental têm se diversificado e se ampliado no âmbito do apoio à constituição dos BCDs no país. De acordo com França Filho e Silva Júnior (2009), é na esfera do Projeto de Apoio à Implantação e Consolidação de Bancos Comunitários, proposto pelo Instituto Banco Palmas à Senaes/MTE, que as principais ações relativas aos BCDs se estruturam e se financiam. Neste processo a intervenção direta das EAFs, as quais se apoiam na metodologia de criação dos Bancos Comunitários, é fundamental. Atualmente, cinco EAFs atuam de maneira interdependente na consolidação da Rede-BCDs com o aporte dos recursos da Senaes/MTE: o próprio Instituto Banco Palmas, com o papel da coordenação nacional e criação de novos BCDs no Estado do Ceará; a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento de Territórios da Universidade Federal da Bahia (Ites/Ufba), responsável pela criação e apoio aos BCDs nos demais Estados da Região nordeste; o Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo, Nesol-USP e a Organização Não Governamental Ateliê de Ideias do Espírito Santo, que dividem os trabalhos com os BCDs das Regiões Sudeste e Centro-Oeste; e o Instituto Capital Social, com o apoio do BCD Tupinambá no Pará, que se encarregam dos BCDs da Região Norte.

As formas de criação e de apoio aos BCDs destas entidades variam conforme a expertise de cada uma e das especificidades da região ou território. Desse modo, muitos arranjos institucionais podem ser feitos, mas alguns aspectos são comuns e são compartilhados em termos metodológicos pelas entidades envolvidas. A principal delas diz respeito à identificação de uma demanda concreta do território, que se manifesta coletivamente e



que indica certa mobilização endógena em torno da proposta. Este aspecto é fundamental, tendo em vista que é a própria comunidade organizada que faz a gestão das atividades do BCD e dos recursos envolvidos.

Em resumo, os BCDs se caracterizam por alguns aspectos básicos, quais sejam: a) a estrutura de gestão, tendo em vista a coordenação coletiva das atividades e recursos do BCD; b) as linhas de microcrédito para a produção e o consumo local com juros baixos visando a permitir a geração de renda e oportunidades de trabalho em toda a comunidade; c) o processo de concessão e cobrança dos empréstimos baseadas nas relações de vizinhança e solidariedade, impondo um controle que é mais social do que econômico; e d) a criação de instrumentos alternativos de incentivo ao consumo local – principalmente uma moeda social circulante local – que são reconhecidos e aceitos por produtores, comerciantes e consumidores, no intuito de dinamização da economia local (França Filho; Silva Júnior, 2009).

### ***Os aspectos básicos do funcionamento dos BCDs***

França Filho e Silva Júnior (2009, p. 103) definem Bancos Comunitários de Desenvolvimento como “uma prática de finanças solidárias de apoio às economias populares de territórios com baixo índice de desenvolvimento humano”. Caracterizados como uma “prática”, os autores ressaltam que o principal propósito dos BCDs é promover no território a articulação de atores locais – produtores, consumidores e prestadores de serviços – vinculada ao movimento de economia solidária e preocupada com o fortalecimento da economia local.

Nos BCDs a gestão coletiva dos recursos e das atividades marca sua existência enquanto tecnologia social apropriada pelos membros de uma comunidade. Esta “marca” parece importante em dois principais momentos: durante o estabelecimento do BCD e, obviamente, durante o seu desenvolvimento. No primeiro momento, é importante a manifestação coletiva do interesse e a constituição de espaços institucionalizados nos quais as opiniões

se manifestam e as decisões são tomadas. Tipicamente, são constituídos dois espaços apropriados à gestão coletiva: o Conselho Gestor e o Comitê de Análise de Crédito (C.A.C.). As composições e representações nestes dois espaços são definidas pelos membros da comunidade envolvidos no processo de constituição do BCD. O Conselho Gestor diz respeito às assembleias de ordem mais geral, nas quais participam lideranças comunitárias e representantes de organizações locais, além de instituições públicas e outras parceiras do BCD. Nestas assembleias, são traçadas diretrizes e tomadas decisões vinculadas às ações do BCD, como novas parcerias, captação de recursos etc. O C.A.C. se constitui de um grupo de gestores do BCD (denominados agentes de crédito), e também conta com lideranças e representantes do território. Sua tarefa é discutir e decidir sobre as solicitações de crédito demandadas. Além destes, os BCDs podem criar outros espaços e compor sua gestão como julgar mais adequado (França Filho et al., 2012).

Em todos estes espaços, os agentes de crédito são membros importantes. Estão diretamente ligados ao recebimento, análise e cobrança (se necessário) das solicitações e concessões do crédito nas mais diferentes linhas. As linhas de crédito mais comuns são: a) Crédito Produtivo, direcionada à criação ou desenvolvimento de micro, pequenos e médio empreendimentos, individuais ou coletivos; b) Crédito para Consumo, destinada a empréstimo de pequena monta, sem juros e oferecido em moeda social local. O intuito é tanto estimular o consumo dentro da comunidade por meio do uso de um circulante local, quanto satisfazer necessidades em caráter de urgência dos solicitantes do crédito (França Filho; Rigo; Silva Júnior, 2012; Borges, 2011). Além disso, as linhas de crédito se baseiam em juros baixos (de 1% a 2,5% ao mês) para possibilitar a geração de renda e oportunidades de trabalho para a comunidade.

O julgamento das solicitações de crédito e sua eventual cobrança possuem um caráter original, pois se fundamentam em um mecanismo social de controle entre os membros da comunidade (França Filho et al., 2012) e não no formalismo regido por legislações e um número excessivo de

formulários e documentos. De modo geral, os principais critérios adotados pelos C.A.C.s no julgamento de uma demanda de crédito são: primeiro, a necessidade do solicitante; segundo, sua conduta na comunidade; e terceiro, sua capacidade de pagamento. Outros critérios, como a situação dos recursos do BCD e o histórico dos pagamentos do solicitante no BCD, também fazem parte do processo de tomadas de decisão. Neste processo, não são considerados, tipicamente, a situação do solicitante em outros bancos ou nos sistemas comuns de proteção ao crédito (SPC ou Serasa, por exemplo). Esse processo inteiro enfatiza a importância das relações comunitárias, no qual os agentes de crédito expõem as solicitações de crédito da comunidade ao C.A.C., dentro do qual aspectos relacionais são os fatores preponderantes nas análises de crédito.

No intuito de estimular a produção e o consumo local, o BCD cria e mantém no território instrumentos de incentivo ao consumo, tais como cartão de crédito e a moeda social circulante local. Estes, ao se tornarem legítimos no território, o que exige um processo relativamente longo de sensibilização, desempenham papel importante não apenas econômico no sentido da circulação interna da riqueza, mas também simbólico, político e identitário. O uso da moeda social acaba fomentando o exercício do controle social do dinheiro e reforçando o sentimento de identidade dos moradores em relação ao seu lugar.

Por fim, destaca-se no modo de funcionamento dos BCDs a garantia e o controle baseados nas relações de proximidade. Ao solicitar um empréstimo, o agente de crédito do BCD realiza um cadastro simplificado, e em seguida consulta sua rede de relações e vizinhança como principal fonte de informação sobre a pessoa na comunidade. Segundo Abramovay e Junqueira (2005, p. 23), citando Ledgerwood (1999), “são mecanismos como estes que diminuem as taxas de juros e o índice de inadimplência através de um monitoramento efetivo monitoramento invisível”. Para França Filho e Silva Júnior (2009), tal aspecto afirma a particularidade da metodologia de operações de crédito dos BCDs, os quais ocorrem, sobretudo, por meio de

redes de “prossumidores”. Estas redes são assim denominadas pelo fato de associarem produtores e consumidores locais mediante o estabelecimento de canais ou circuitos específicos de relações de trocas facilitadas pelo uso da moeda social.

### ***Os territórios, as estruturas de gestão coletiva e os espaços de articulação***

Os territórios onde se encontram os BCDs no Nordeste são, em sua maior parte empobrecidos, mas com características variadas. Dentre os 26 BCDs visitados, 26,9% se encontram em bairros populares de cidades maiores. A maioria dos BCDs no Nordeste (46,6%), porém, está localizada em pequenos e médios municípios no interior dos Estados, considerando que 43,2% dos BCDs se encontram em municípios com 10 a 30 mil habitantes. Há ainda 4 BCDs em comunidades tradicionais, a exemplo do Banco Quilombola de Alcântara, MA e do Banco Ilhamar, em Matarandiba, comunidade de pescadores na Ilha de Vera Cruz, BA.

Nestes diferentes territórios, a existência de outras organizações é importante para potencializar suas parcerias e a construção de uma rede local. A Tabela 1 oferece informações acerca dos tipos de organizações com as quais os BCDs do Nordeste comumente constroem e mantêm parcerias. Identificamos que 61,5% dos respondentes informaram que as associações de bairro e os órgãos públicos locais são suas instituições parceiras. As ONGs e as micro e pequenas empresas foram indicadas por 34,6% dos respondentes. A importância das associações de bairro e das ONGs se explica em grande medida pelo fato de os BCDs estarem formalmente atrelados a estas organizações (notadamente as associações de bairro). Os BCDs não possuem personalidade jurídica própria. Suas ações ou projetos são vinculados à organizações sociais locais, denominadas Entidades Gestoras.

As parcerias com órgãos públicos locais são fundamentais nos processos de constituição e manutenção dos BCDs, principalmente no que diz respeito a aspectos estruturais, como a concessão de espaço físico e, em alguns casos, de pessoal. Há ainda o caso emblemático do Banco dos Cocais em São João do Arraial, interior do Piauí, onde a prefeitura contribui para a circulação da moeda social, pagando um percentual dos salários dos seus funcionários em Cocais.

Tabela 1 – Principais organizações parceiras dos BCDs no território

Organizações parceiras dos BCDs	Respostas		Percentual de BCDs (*)
	Ocorrências	% de Ocorrências	
Sindicatos	8	9%	30,8%
Instituição religiosa	7	7,9%	26,9%
Associação de bairro	16	18%	61,5%
Associação de classe	2	2,2%	7,7%
ONGs	9	10,1%	34,6%
Movimento Social (MST, MSTS, etc.)	4	4,5%	15,4%
Empresas (média e grande)	4	4,5%	15,4%
Empresas (micro e pequena)	9	10,1%	34,6%
Órgão Público (prefeitura, secretarias, etc.)	16	18%	61,5%
Grupos Culturais	4	4,5%	15,4%
Empreendimentos de economia solidária	6	6,7%	23,1%
Outro	4	4,5%	15,4%
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>	<b>–</b>

(\*) Nas tabelas que se referem a uma questão de resposta múltipla, a análise deve ser feita sobre o percentual de casos, ou seja, percentual de BCDs que indicaram determinada opção.

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

Os resultados da pesquisa apontam as micro e pequenas empresas como importantes parceiros, mas um número menos expressivo de BCDs possui parcerias com empreendimentos de economia solidária locais (23,1%). Em 46,2% dos territórios, no entanto, existem empreendimentos de economia solidária. Pode-se inferir que ações de parceria empreendidas pelos bancos comunitários podem se orientar pelo aumento do número de

empreendimentos de economia solidária na formação das suas redes locais. Estas ações potencializariam a circulação da moeda social e a diversificação de uma rede de cooperação e de trocas.

Após sua criação, que geralmente conta com uma equipe especializada em um processo metodológico e de capacitação que dura em média um ano, o BCD fica vinculado formalmente a uma entidade gestora. Tal entidade gestora, normalmente, tem um papel ativo dentro e fora do BCD. Em alguns casos, todavia, ela apenas serve de “guarda chuva” institucional para funcionamento do banco, tendo estrutura e equipe completamente separadas. Nestes casos, a gestão do BCD não se confunde com a gestão da associação, e seus membros desempenham funções distintas.

Identificamos, no entanto, que na maioria dos casos os trabalhadores dos BCDs são membros da entidade gestora. A pesquisa revelou, ainda, que em 88,5% dos BCDs a entidade gestora atua efetivamente como órgão de gestão. Neste conjunto, em 12 BCDs a entidade gestora é uma associação de bairro, e em 7 BCDs uma ONG local. Há casos específicos em que a gestão dos BCDs é ancorada em um BCD mais estruturado, como os casos apoiados pelo Banco Palmas.

O Conselho Gestor é a estrutura máxima de gestão encontrada em muitos BCDs (46,2%). Este conselho é formado por pessoas da comunidade (lideranças, representantes de organizações sociais locais), por membros do BCD, geralmente um agente de crédito ou gerente (quando existe), e representantes de órgãos públicos locais ou parceiros (ver Tabela 2). Os dados da pesquisa mostram que as associações de bairro e as ONGs (75% e 50%, respectivamente) são as organizações que mais frequentemente fazem parte do Conselho Gestor dos BCDs. Isso se explica pelo fato de estas mesmas organizações serem, como visto anteriormente, os principais tipos de entidades gestoras. A pesquisa revela, ainda, frequente participação de representantes de instituições religiosas locais (58,3%), das lideranças comunitárias, de representantes de órgãos públicos e de proprietários de pequenas e micro empresas locais (todos apontados por 41,7% dos bancos).

Sendo assim, as reuniões do Conselho Gestor se configuram em um espaço bastante diversificado e aberto, o qual o BCD usa para refletir com a comunidade e seus parceiros os desafios e as perspectivas que enfrenta. Estas reuniões se configuram também um importante espaço de comunicação e de apresentação de propostas, atividades em curso e resultados alcançados. Destaca-se, por exemplo, que é nas reuniões do Conselho Gestor que se define a política de crédito de cada BCD, realizando inclusões, revisões e alterações em linhas de crédito, taxas de juros, valor dos empréstimos, prazos de pagamentos, bem como a redefinição do seu território de atuação.

Ainda sobre as reuniões do Conselho Gestor, estas são também espaços para discussões de assuntos de natureza mais geral, como os relacionados aos problemas do território.

Tabela 2 – Composição do Conselho Gestor dos BCDs no Nordeste

Representações no Conselho Gestor dos BCDs	Respostas		Porcentual de BCDs
	Ocorrências	% de Ocorrências	
Lideranças locais	5	9,8%	41,7%
Escolas	2	3,9%	16,7%
Sindicatos	3	5,9%	25%
Instituições religiosas	7	13,7%	58,3%
Associação de bairro	9	17,6%	75%
Associação de classe	3	5,9%	25%
ONGs	6	11,8%	50%
Movimento Social (MST, MSTs, etc.)	1	2%	8,3%
Empresas (micro e pequenas)	3	5,9%	25%
Órgão Público (prefeitura, secretarias, etc.)	5	9,8%	41,7%
Empreendimentos de economia solidária	5	9,8%	41,7%
Outros	2	3,9%	25%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

(\*) Nas tabelas que se referem a uma questão de resposta múltipla, a análise deve ser feita sobre o porcentual de casos, ou seja, porcentual de BCDs que indicaram determinada opção.

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

O Comitê de Análise de Crédito (C.A.C.) é o órgão de decisão sobre as demandas de crédito. Seus membros são em menor número que no Conselho Gestor e ele é, geralmente, composto pelos agentes de crédito, representan-

tes de organizações locais e lideranças comunitárias. Por vezes, participam também membros externos que possuam algum reconhecimento público. Nesse momento, o C.A.C. leva em consideração as opiniões de moradores e vizinhos sobre o solicitante de crédito, bem como a situação do fundo de crédito do BCD (de conhecimento dos agentes de crédito).

Dentre os BCDs pesquisados, 73,1% dos respondentes apontaram o C.A.C. como órgão de gestão. O percentual de BCDs que não indicou possuir C.A.C. tem se utilizado do Comitê do Banco Palmas, pois, nestes casos, o Banco Palmas é o gestor do fundo crédito e das linhas de empréstimo (é o caso do BCD São Cristóvão, Fortaleza, CE, por exemplo). Além da entidade gestora, do Conselho Gestor e do C.A.C., alguns BCDs criaram outras estruturas de gestão ou consultivas adequadas as suas necessidades. Por exemplo, o Banco Palmas criou a Plenária dos Funcionários, e o Banco Dunas (Aracajú, SE) a Embaixada da Economia Solidária, onde se encontram políticos, gestores públicos e de organizações da sociedade civil organizada para discutirem assuntos de caráter mais geral.

As estruturas coletivas dos BCDs geralmente possuem um número maior de participantes quando comparadas ao número de responsáveis pelas atividades diárias destas organizações. Existem C.A.C.s, por exemplo, que contam com mais de 10 pessoas que se reúnem periodicamente para analisar as demandas de crédito, mas apenas com um ou dois agentes de crédito para realizar as atividades cotidianas, internas e externas, do banco comunitário.

Identificamos, na pesquisa, que a gestão das atividades diárias, os registros e os controles são exercidos por uma média de 2 pessoas em cada BCD do Nordeste. Apenas 2 entre os BCDs investigados contam com mais de 6 trabalhadores, entre agentes de crédito, gerentes, coordenadores de projetos, secretários, etc. Ambos BCDs são hoje os maiores do Nordeste, quais sejam: o Banco Palmas (com 18 trabalhadores) e o Banco Pajú (com cerca de 10 trabalhadores), ambos em Fortaleza, CE.



Além dos órgãos de gestão, os BCDs do Nordeste têm participado de diferentes espaços de articulação política, e, em alguns casos, estes espaços são construídos pelos próprios BCDs ou por suas entidades gestoras. As organizações comunitárias são os espaços mais citados pelos BCDs (61,5%), seguidas dos espaços ligados aos órgãos de governos e eventos culturais (50% e 42,3%, respectivamente). As feiras locais e redes foram citadas por 46,2% dos BCDs e os Fóruns locais por 38,5%. Neste caso, deve-se notar o processo de construção das redes de BCDs estaduais (a exemplo da rede baiana), regionais (notadamente as redes Nordeste e Sudeste) e nacional. Estas redes têm realizado eventos e intercâmbios que se constituem importantes momentos para discussão e troca de saberes entre os membros dos BCDs e suas EAFs.

Além de constituírem seus próprios espaços, os bancos comunitários participam de outros espaços de articulação política no território e fora dele. A Tabela 3 oferece uma visão geral destes mecanismos de representação e de articulação.

Tabela 3 – Espaços de articulação política com participação dos BCDs do Nordeste

Espaços de Articulação Política	Respostas		Porcentual de BCDs
	Ocorrências	% de ocorrências	
Organização comunitária	16	15,2%	61,5%
Feiras	12	11,4%	46,2%
Eventos culturais	11	10,5%	42,3%
Fóruns	10	9,5%	38,5%
Poder Legislativo (vereadores, deputados e senadores)	11	10,5%	42,3%
Governos (municipal, estadual e federal)	13	12,4%	50%
Partidos Políticos	2	1,9%	7,7%
Conselho de Políticas Públicas	6	5,7%	23,1%
Redes	12	11,4%	46,2%
Movimento Social	6	5,7%	23,1%
Outros	6	5,7%	23,1%
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

(\*) Nas tabelas que se referem a uma questão de resposta múltipla, a análise deve ser feita sobre o porcentual de casos, ou seja, porcentual de BCDs que indicaram determinada opção.

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

## As linhas de crédito em Real e a circulação da moeda social

As linhas de crédito ofertadas em Real e em moeda social constituem os principais serviços oferecidos pelos BCDs. Identificamos 5 principais linhas de crédito oferecidas em Real e 3 em moeda social (ver Tabela 4). No primeiro caso, o Crédito Produtivo é a principal linha de crédito dos BCDs do Nordeste, disposta por todos eles. Há ainda casos em que o BCD conta com mais de uma linha de crédito destinada à produção. O Crédito para Consumo, linha majoritariamente ofertada em moeda social, no entanto, tem sido dada em Real em 2 BCDs. Isso ocorre pelo fato de, nos territórios onde estes bancos se situam, não serem encontrados determinados produtos básicos para as famílias, a exemplo da comunidade de atuação do BCD Ilhamar, onde ainda não existem farmácias.

A linha de Crédito Empresarial é específica do Banco Palmas, que conta, atualmente, com maior volume de recursos e consegue oferecer crédito para pequenos e médios empresários do Conjunto Palmeiras, bairro onde se localiza, com cerca de 50 mil habitantes. A linha Bolsa Família é também uma especificidade do Banco Palmas, mas é adotada por outros BCDs do Ceará ligados a ele. São recursos para produção em pequena escala, no valor de 50 a 150 reais, a serem pagos em 4 e 6 parcelas respectivamente. O intuito é introduzir as mulheres beneficiárias do Bolsa Família em alguma atividade produtiva sem, no entanto, comprometer a renda mensal das suas famílias.

A linha de Crédito Habitacional tem se apresentado modesta tanto na oferta em Real, a mais comum nos BCDs, quanto em moeda social. Esta linha de crédito geralmente envolve parcerias com lojas de materiais de construção e prestadores de serviços do território (por isso é possível que seja ofertada toda, ou em parte, em moeda social). Da mesma forma, a linha de Crédito Produtivo em moeda social depende de uma rede local de “prossumidores” que permita que o empreendedor encontre o que precisa para produzir ou vender no território, o que raramente acontece. Seis BCDs

indicaram realizar a prática de oferecer parte da linha de Crédito Produtivo em moeda social. A vantagem para o tomador do empréstimo é que sobre as parcelas de qualquer linha de crédito em moeda social não incidem juros.

Tabela 4 – Linhas de Crédito em Real e em moeda social ofertadas pelos BCDs do Nordeste

Linhas de Crédito Ofertadas em Reais	Respostas		Porcentual de BCDs
	Ocorrências	% de ocorrências	
Bolsa Família	7	14,9%	26,9%
Crédito Produtivo	29	61,7%	111,5% (*)
Crédito para Consumo	2	4,3%	7,7%
Crédito Empresarial	6	12,8%	23,1%
Crédito Habitacional	3	6,4%	11,5%
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>–</b>

(\*) Alguns BCDs possuem mais de uma linha de Crédito Produtivo

Linhas Crédito Ofertadas em Moeda Social	Respostas		Porcentual de BCDs
	Ocorrências	% de ocorrências	
Crédito para Consumo	12	63,2%	46,2%
Crédito Produtivo	6	31,6%	23,1%
Crédito Habitacional	1	5,3%	3,8%
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>–</b>

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

Assim, um pouco diferente das práticas comuns em microfinanças que dividem os empréstimos em duas principais linhas, uma para consumo (caracterizadas como de urgência) e outras para empresas (Brau; Woller, 2004), os BCDs inovam na linha para consumo (ou de urgência) ao usarem a moeda social, estimulando o consumo interno e valorizando a produção local. Além disso, privilegiam os empréstimos na linha de crédito produtivo que prevê a inclusão produtiva dos usuários.

O processo de criação de um BCD envolve, como visto, a criação e circulação da moeda social, ou seja, um meio de pagamento que circula paralela e complementarmente à moeda nacional, o Real. Durante o processo de lançamento destas moedas no território, os BCDs – apoiados pelas

entidades de apoio e fomento – realizam uma série de atividades educativas e sensibilizadoras com os diferentes atores locais (pessoas e comerciantes) no intuito de constituírem a rede de usuários da moeda social. Neste momento de mobilização, 66,7% dos BCDs informaram que realizavam atividades específicas com comerciantes; 62,5% usavam meios de comunicação local (carro de som, rádio comunitário etc.); e 58,3% elaboravam materiais de comunicação diversos. Este momento é também um processo de fortalecimento da identidade local, tendo em vista ser coletivo e carregado dos aspectos culturais e da história do lugar.

A aceitação da moeda social pelos comerciantes no território não é um processo fácil e exige esforço por parte dos agentes de crédito para sensibilizá-los. Uma vez instituído o uso de um único meio de troca, sendo este de curso forçado (emitido pelo Estado), a introdução de outro instrumento torna-se um desafio. Além disso, quando o número de empreendimentos do território que aceita a moeda social é reduzido, o circuito se torna curto e sua tendência é enfraquecer.

## **Os mecanismos de controle social e a noção diferenciada de inadimplência**

Ainda em relação ao controle financeiro e à administração das linhas de crédito e empréstimos, os resultados da pesquisa mostraram a noção diferenciada de “inadimplência” adotada pelos BCDs. Como dito, nestes empreendimentos de finanças solidárias o controle do pagamento das prestações é mais social e informal, baseado nas relações de proximidade construídas no território. Ou seja, no histórico da conduta do usuário do BCD no seu território e no comércio local. Na realidade, os BCDs combinam mais de um destes critérios durante as tomadas de decisão no âmbito do C.A.C.

A quase totalidade dos BCDs pesquisados (87,5%) considera um tomador de crédito como “inadimplente” apenas quando este tomador “não renegocia a dívida” ou quando ele atrasa o pagamento das parcelas “sem

qualquer justificativa”. Isso significa que se o devedor não pode pagar uma prestação mas informar e justificar ao BCD seus motivos, ele não entra no processo de cobrança (que é informal, mas acontece) e a dívida é renegociada. Esta renegociação, inclusive, pode não reconsiderar os juros e apenas adiar o pagamento das parcelas em atraso. Esta relativização da maneira de conceber a inadimplência dificulta sobremaneira a identificação das taxas gerais de inadimplência nos BCDs do Nordeste. Quando da coleta desta informação, cada BCD informou sua taxa de inadimplência de acordo com seus critérios e apenas apontando o número de pessoas em débito e não o volume de recursos não pagos.

Diante disso, apenas foi possível identificar um valor aproximado da inadimplência nos BCDs pesquisados. Em média, 13,8% dos tomadores de empréstimos dos últimos 18 meses (2011 e 2012-1) não estavam com suas dívidas em dia com os BCDs na região. Isso significa um percentual de 0,76% ao mês. Ressaltamos que este é um valor apenas indicativo, pois não é calculado com base na relação entre o volume em atraso e o total da carteira ativa como é comum para o cálculo de taxas de inadimplência. Para se ter uma ideia, a taxa de inadimplência<sup>7</sup> do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste nos últimos dois anos foi de 0,74% e 0,63% por mês (Banco do Nordeste, 2012), considerada baixa.

A garantia social ou responsabilidade compartilhada como meio de diminuir os índices de inadimplência no campo das microfinanças, como apontado por Brau e Woller (2004) assume nos BCDs um aspecto novo. O nível de compromisso social que estas práticas buscam construir na comunidade é significativamente alto na medida em que decidem sobre o crédito no âmbito de um espaço de discussão que é comunitário e não apenas organizacional e separado da realidade do tomador.

---

<sup>7</sup> Significando valores em atraso de 1 a 90 dias em relação à carteira ativa do mês na posição 31 de dezembro de cada ano.

## O alcance dos mais pobres e os desafios da (auto)sustentabilidade

Em relação ao número de pessoas atendidas mensalmente nos BCDs do Nordeste (não considerando atendimentos em visitas externas), identificou-se que 36% dos BCDs atendem até 40 pessoas e que 40% deles atendem acima de 300 pessoas. Esta disparidade se explica, em grande parte, pela situação em que o BCD se encontra. Mais da metade dos BCDs que atendem mensalmente até 40 pessoas estão funcionando apenas parcialmente. Outros se situam em pequenas comunidades tradicionais. Os BCDs que atendem mais de 300 pessoas por mês estão geralmente em municípios maiores ou em bairros mais populosos. O Banco Palmas, por exemplo, chega a atender 15.435 pessoas diretamente por mês. Vale ressaltar ainda que o número de pessoas atendidas pelos BCDs se relaciona com a existência ou não de correspondentes bancários nas suas sedes. Esta tem sido um busca de muitos bancos comunitários e uma conquista de poucos (apenas 11 BCDs no Nordeste possuíam correspondente bancário do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, em 2012). Os bancos tradicionais têm sido resistentes em aceitar a instalação de seus correspondentes nos BCDs, principalmente por alegarem a falta de segurança no momento do “alívio” do caixa eletrônico e o número insuficiente de moradores e clientes potenciais em territórios pouco populosos.

Tabela 5 – Quantidade média de pessoas atendidas mensalmente nos BCDs do Nordeste

Número de pessoas atendidas por mês nos BCDs	BCDs	% Casos	% válido	% acumulado
Até 40 pessoas	9	34,6	36	36
Entre 41 e 100 pessoas	1	3,8	4	40
Entre 101 e 200 pessoas	4	15,4	16	56
Entre 201 e 300 pessoas	1	3,8	4	60
Acima de 300 pessoas	10	38,5	40	100
Não Informou	1	3,8	–	–
Total	26	100	100	–

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

Apesar da aparente modéstia dos números de pessoas atendidas pelos BCDs na Região Nordeste, devemos atentar para as características destes usuários e dos territórios onde se encontram. Em sua maioria, os usuários são mulheres em idade adulta, ou seja, com plena capacidade de produzir mas sem oportunidades. Estudos no campo das microfinanças, como visto, já indicavam que o público feminino tem sofrido os maiores e mais positivos impactos destas iniciativas (Brau; Woller, 2004). Isso não parece ser diferente na realidade dos BCDs.

De que, entretanto, depende o sucesso das organizações no campo das microfinanças? (Ahlin; Lin; Maio, 2011). O que leva algumas experiências a alcançarem milhões de usuários e se sustentarem e outras um número aparentemente inexpressivo? Também entre os BCDs o nível de “sucesso” ou de (auto)sustentabilidade é variado dentre o conjunto de experiências investigadas. Enquanto o Banco Palmas movimenta uma carteira ativa significativa, tendo emprestado mais de 4 milhões de reais ao longo de 15 anos de existência, outros BCDs sofrem com fundos de crédito insuficientes e com desafios, tais como a falta de subsídios, apoio ou parcerias.

De modo geral, a formação do fundo de crédito é uma das principais dificuldades enfrentadas pelos BCDs nordestinos. Na Região Nordeste, estas organizações têm buscado constituir seus fundos de crédito de várias formas, configurando uma hibridação de fontes de recursos, mas, em grande medida, insuficientes. As principais fontes identificadas na pesquisa foram: a) as oriundas de mobilização de recursos comunitários, com a realização de eventos, bingos, rifas e doações; b) as oriundas das entidades públicas, por meio dos projetos das EAFs; c) as oriundas de doações diversas, como as realizadas pelas organizações locais que participam do Conselho Gestor. Esta última, também não deixa de ser uma forma de mobilização de recursos do território.

Tabela 6 – Principais fontes de formação de fundo de crédito dos BCDs no Nordeste

Fontes de Formação de Fundo de Crédito dos BCDs	Respostas		Porcentual de BCDs
	Ocorrências	% de ocorrências	
Doação de Empresas	5	13,9%	19,2%
Programa de crédito governamental (prefeitura, Estado, federal)	6	16,7%	23,1%
Programa de crédito de bancos (Caixa, BB, etc.)	3	8,3%	11,5%
FECOP – Governo do Estado	11	30,6%	42,3%
Doação da entidade gestora/conselho gestor	6	16,7%	23,1%
Doação de entidade de apoio a criação	2	5,6%	7,7%
ONGs de apoio	1	2,8%	3,8%
Captação por meio de eventos locais	1	2,8%	3,8%
Outros	1	2,8%	3,8%
Total	36	100%	–

Fonte: Dados da pesquisa direta (2012).

Quando do processo de constituição dos BCDs pesquisados no Nordeste, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) do governo do Estado do Ceará foi o principal formador deste fundo para a maioria dos BCDs cearenses. O acesso a programas de crédito governamental e às doações da própria entidade gestora, porém, também ajudaram a constituir os fundos de crédito de 23,1% dos BCDs da região. Alguns BCDs puderam ainda contar com doações de empresas (19,2%) e doação da entidade que apoiou a criação do banco (7,7%). Interessa notar que as fontes de formação destes fundos de crédito dependem sobremaneira da iniciativa do BCD para empreender parcerias e mobilizar recursos no território.

Os BCDs também têm buscado diversificar suas fontes de receitas para pagamento das despesas básicas de funcionamento. Dentre as principais fontes de receitas, a taxa de juros é a principal, apontada por 66,7% deles. A Taxa de Administração do Crédito (citadas por 47,6% dos BCDs) e a remuneração dos correspondentes bancários (33,3%) foram indicadas também



como fontes importantes de receitas. Foi possível identificar, no entanto, que o volume de recursos provenientes destas fontes é relativamente pequeno, e se mostra insuficiente para pagar todas as despesas básicas. Dentre estas principais despesas, notamos as de custeio (água, energia, telefone, etc., apontadas por 73,7% dos bancos), de pessoal<sup>8</sup> (42,1%) e de transporte (26,3%) como as mais representativas para os BCDs. Sobre as despesas com aluguel, apenas 23,1% possuem sede alugada. Neste aspecto, as parcerias com órgãos públicos locais têm se mostrado importantes, pois 46,2% dos BCDs nordestinos estão sediados em imóveis concedidos por órgão público.

A capacidade dos BCDs, enquanto práticas endógenas, parecem mesmo “capazes de alcançar com suficiente profundidade aqueles que precisam de crédito o mais desesperadamente” (Brau; Woller, 2004, p. 8), mas a desejada (auto)sustentabilidade também permanece em aberto e leva a questionar: Qual o papel do setor público e do setor privado no suporte do campo das finanças solidárias? Retomando algumas questões anteriormente vistas, por que estas experiências não podem ser subsidiadas tendo em vista o papel que cumprem e por estarem se mostrando mais eficientes no alcance dos objetivos sociais? (Morduch, 1999; Hartarska; Holtmann, 2006). Para Morduch (1999), os programas de microfinanças têm melhorado no que diz respeito ao alcance das pessoas mais pobres se comparados aos subsídios governamentais que animavam o setor décadas atrás.

## **Considerações para a política pública de finanças solidárias baseada nos BCDs**

A questão que nos colocamos na introdução deste trabalho era: A microfinança é mesmo uma estratégia viável para amenizar a pobreza se comparada a outras políticas alternativas? A pesquisa empreendida permite

---

<sup>8</sup> Dentre estas despesas básicas não estamos considerando as despesas com remuneração de pessoal, tendo em vista que os agentes de crédito dos BCDs no Nordeste, hoje, são remunerados por meio de recursos de projetos específicos gerenciados pelas EAFs com ajuda do governo federal e outros.

afirmar que os BCDs são tecnologias sociais que estão a serviço de uma política pública de finanças solidárias que pretende atingir os territórios empobrecidos. Suas estruturas de gestão e a metodologia de concessão e cobrança de empréstimos estão baseadas nas relações de proximidade tão cara aos empreendimentos ditos de economia solidária. Somado a isso, a forma como são criados e se desenvolvem parecem mais adequadas para a transposição das barreiras formais e institucionais que os bancos comuns colocam no tocante à concessão de crédito para a população de baixa renda. A nosso ver, a despeito dos desafios, os BCDs são capazes de atingir os mais pobres, sendo os mesmos criados e gerenciados no seio dos territórios onde vivem.

O desafio da (auto)sustentabilidade, no entanto, também se apresenta diante dos BCDs. A constituição do fundo de crédito, tanto no momento da sua criação quanto posteriormente, tem se mostrado insuficiente para manter a plenitude das ações destas organizações nos territórios. Tais dificuldades força-os a racionar ou, algumas vezes, interromper as concessões de crédito. Outras dificuldades identificadas na pesquisa foram relativas à formação do lastro para impulsionar a circulação da moeda social no território e dinamizar as trocas, os problemas para obtenção de receitas e os recursos para custeio.

A instalação dos correspondentes bancários nas sedes dos BCDs, além de contribuir diretamente com a população local no que se refere ao acesso aos serviços que estes correspondentes oferecem, contribuem também na formação dos fundos para o BCD na medida em que a ele são pagas taxas sobre as movimentações financeiras pelos bancos que oferecem o serviço. Vale ressaltar, no entanto, que, mesmo com as evidências de que os correspondentes bancários dinamizam as atividades do BCD e contribuem com suas fontes de receitas, não se pode resumir a utilidade social de um BCD na existência de um correspondente bancário em sua sede.

Algumas dificuldades vislumbradas na realidade dos BCDs têm sido amenizadas ou superadas com a constituição de importantes parcerias ao longo do seu processo de criação e de sua existência. Além das associações de bairro e ONGs, órgãos públicos, principalmente locais, têm apoiado tanto a criação de novos BCDs quanto a manutenção das atividades de muitos outros.

A questão da (auto)sustentabilidade foi apresentada neste artigo por se tratar de um dos desafios fundamentais das IMFs, mas não foi suficientemente tratada aqui. A deixamos em aberto e indicamos para estudos futuros a necessidade de uma compreensão mais ampla e diferenciada da sustentabilidade das experiências de finanças solidárias e dos BCDs, particularmente. Neste ínterim, a questão dos subsídios públicos se mostra ponto crucial de discussão, principalmente diante de uma política pública em construção.

Sendo assim, como no caso da política brasileira de microcrédito, muito ainda pode ser feito no que concerne especificamente às políticas de apoio aos BCDs e às finanças solidárias no Brasil. As repercussões positivas e os avanços nos números de BCDs criados, ao mesmo tempo em que mostram o potencial de desenvolvimento deste tipo de finanças solidárias no país, apontam também para seus desafios. Os resultados deste primeiro levantamento-diagnóstico nos BCDs do Nordeste indicam a importância de linhas específicas de fundos públicos voltadas para a constituição e manutenção destas formas de organização coletiva originais. Hoje, as entidades de apoio e fomento que participam dos editais dos órgãos de governo (notadamente no âmbito federal) não encontram flexibilidade nestes instrumentos para a constituição de fundos de crédito destas práticas de finanças solidárias.

Por fim, para cumprirem seu papel inovador e alcançarem as populações mais pobres do país, como se propõe e são capazes, os BCDs enfrentam enormes desafios. Impressionam, no entanto, com os resultados que até então têm alcançado principalmente por atuarem em realidades territoriais difíceis. Pensamos que, com apoio institucional adequado no âmbito de uma política pública de finanças solidárias, os BCDs têm potencial de se tornarem mecanismos efetivos de enfrentamento da pobreza.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo; JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina P. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 19-33. jan./fev./mar./2005.
- AHLIN, Christian; LIN, Jocelyn; MAIO, Michael. Where does microfinance flourish? Microfinance institution performance in macroeconomic context. *Journal of Development Economics*, v. 95, p. 105-120, 2011.
- ANDRADE, Maria Margarida. *Introdução à metodologia do trabalho científico*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BANCO DO NORDESTE. (BNB). *Relatório anual* (2012). Programas de microfinanças do Banco do Nordeste. 2012. Disponível em: < [http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos\\_e\\_servicos/crediamigo/docs/relatorio\\_2012\\_agroamigo\\_e\\_crediamigo\\_final.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_2012_agroamigo_e_crediamigo_final.pdf)>. Acesso em: nov/novembro de 2013.
- BARONE, Francisco M.; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(6), p. 1.249-1.267, nov./dez. 2008.
- BORGES, A. Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário. In: MORAIS, L.; BORGES, A. *Novos paradigmas de produção e consumo*. São Paulo: Instituto Polis, 2011.
- BRAGA, T. S. *Programas públicos de microcrédito produtivo orientado: uma avaliação da eficácia do Crediamigo para a inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito*. 2011. 167 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- BRAU, James C.; WOLLER, Gary M. Microfinance: a comprehensive review of the existing literature. *Journal of Entrepreneurial Finance and Business Ventures*, v. 9, n. 1, p. 1-26, 2004.
- CARVALHO, Daniela M. et al. Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 47., 2009, Porto Alegre, *Anais...*, Porto Alegre, 2009.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*, Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, SP, n. 175, abr. 2010. (Texto para discussão).

FRANÇA FILHO, Genauto C. de; RIGO, Ariádne S.; SILVA JÚNIOR., Jeová T. Microcredit Policies in Brazil: An Analysis of Community Development Banks. In: INTERNATIONAL CONFERENCE AND RESEARCH PROJECT ON INFORMAL ECONOMY, VULNERABILITIES AND EMPLOYMENT, 2012, Genebra. *Anais...* Faculté des Sciences Économiques et Sociales, Genebra, 2012.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. Porto Alegre: Civitas, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 155-174, jan./jun., 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de \_\_\_\_\_. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. Salvador: *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 45, p. 219-232, abr./jun., 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. et al. L'enjeu de le usage des monnaies sociales dans les banques communautaires de développement au Brésil: Etude du cas de la Banque Palmas. *Revue Internationale de l'économie sociale – Recma*, Paris, n. 324, p. 70-86, 2012.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD). In: CATTANI, Antonio David et al. *Dicionário internacional da outra economia*. Porto Alegre: Edições Almedina, 2009. p. 31-37.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; PASSOS, Ósia A. V. Duran. O campo das finanças solidárias. In: \_\_\_\_\_ et al. *Bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) como expressão de finanças solidárias*: por uma outra abordagem da inclusão financeira. Fortaleza: Arte Visual, 2013. p. 40-49.

HARTARSKA, Valentina M.; HOLTSMANN, Martin. An overview of recent developments in the microfinance literature. *Agricultural Finance Review*, Fall, v. 66, n. 2, p. 144-165, 2006.

INSTITUTO BANCO PALMAS DE DESENVOLVIMENTO E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIA. *Relatório anual de 2012*, Fortaleza (documento interno).

MELO NETO, J. J. ; MAGALHAES, S. . *Bairros pobres, ricas soluções*: Banco Palmas, ponto a ponto. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2008.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, V. 37, p. 1.569-1.614, 1999.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MUÑOZ, Ruth. Finanças solidárias. In: CATTANI, Antônio David et al. *Dicionário internacional da outra economia*. Porto Alegre: Edições Almedina, 2009. p. 208-213.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Senaes. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* (PPA 2008-2011). Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Sebrae. 2011. *Crescer baixa juros do microcrédito para milhões de empreendedores*. Disponível em: <[http://www.sebrae.com.br/customizado/uasi/apresentacao\\_ministro\\_fazenda.pdf](http://www.sebrae.com.br/customizado/uasi/apresentacao_ministro_fazenda.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2011.

SERVET, J. M. Le principe de réciprocité aujourd'hui: un concept pour comprendre et construire l'économie solidaire. In: HILENKAMP, Isabelle; LAVILLE, Jean-Louis (Orgs.). *Socioéconomie et démocratie: l'actualité de Karl Polanyi*. Toulouse, França: Éres, 2013. p. 187 a -213, 2013.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Introdução à pesquisa qualitativa em administração: questões teóricas e epistemológicas. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 13-28.

ZOUAIN, Débora; BARONE, Francisco M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 41(2), p. 369-80, mar./abr. 2007.

Recebido em: 26/2/2014

Accito em: 20/11/2014