

Políticas de Microcrédito no Brasil: uma Análise a Partir do Caso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)

RIGO, A. S.¹; FRANÇA FILHO, G. C. de²; SILVA JÚNIOR, J. T.³

Resumo

Este ensaio situa a realidade atual dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) no campo das finanças solidárias no Brasil, caracterizando a natureza singular de suas práticas em relação ao contexto das políticas de microcrédito no país. Aborda-se o alcance de tais políticas na sua capacidade de responder ao problema do acesso ao crédito no contexto da informalidade na economia. Com base num panorama geral, o texto avalia potencialidades e limites de tais práticas na construção de uma agenda renovada de tratamento da questão do microcrédito no Brasil. Conclui-se que os BCDs são portadores de uma concepção diferenciada de tratamento do microcrédito, com potencial elevado de contribuição para resolver as insuficientes as políticas de microcrédito. Por outro lado, uma série de desafios se impõe à prática do fortalecimento dos BCDs no Brasil, em razão, principalmente, da ausência de uma ambiência institucional que permita acolher suas experiências. Este ensaio também procurou apontar alguns destes desafios.

Palavras-chave: Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Políticas Públicas de Microcrédito. Finanças Solidárias.

¹ Universidade Federal da Bahia – UFBA. E-mail: ariadnescaltoni@gmail.com

² Universidade Federal da Bahia – UFBA. E-mail: francafilhogenauto@gmail.com

³ Universidade Federal do Ceará Campus Cariri – E-mail: jeovatorres@cariri.ufc.br

Introdução

Nas últimas décadas, o microcrédito tem sido visto como uma alternativa eficaz no combate a pobreza no Brasil e no mundo. Por meio da concessão de crédito às populações mais pobres, principalmente àquelas que atuam no mercado de trabalho informal e de modo produtivo, acredita-se ser possível não apenas a redução da pobreza, mas a promoção do desenvolvimento econômico e social de forma mais ampla. O presente trabalho é portador de um questionamento crítico sobre este intento. Para tanto, analisa-se num primeiro momento as políticas públicas de microcrédito no Brasil. O intuito é de mostrar os avanços e insuficiências da forma convencional de tratamento do microcrédito. O ponto crítico diz respeito a incapacidade de tais políticas de atingir efetivamente a população de mais baixa renda. Num segundo momento, a análise do caso dos BCDs no Brasil é apresentada enquanto modo diferenciado de tratamento do microcrédito. Ao final, o texto discute potencialidade e limites nas práticas dos BCDs enquanto forma renovada de tratamento do microcrédito.

Contexto geral: as políticas de microcrédito no Brasil

Em termos mundiais, o microcrédito ganhou destaque a partir da Conferência Global sobre Microcrédito, em 1997, que reuniu em Washington cerca de 2.900 pessoas de 137 países (MICROCREDIT SUMMIT, 1997). Nesta conferência, o microcrédito se afirmou como instrumento fundamental para o combate a pobreza no mundo (CARVALHO et al., 2009; COSTA, 2010). No Brasil, principalmente a partir da década de 1990, muitas 'apostas' têm sido feitas por meio de políticas e programas de apoio ao microcrédito, envolvendo uma diversidade de organismos públicos e privados, nacionais e internacionais. Tais políticas e programas têm enfatizado o chamado microcrédito produtivo e orientado. Este é direcionado aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais. Ou seja, destina-se a pequenos negócios criados e mantidos por pessoas de baixa renda e, em princípio, o microcrédito produtivo orientado não se destina a financiar o consumo (BARONE e SADER, 2008).

De acordo com Zouain e Barone (2007) foi a partir dos anos 90, principalmente devido à estabilização da economia brasileira com o Plano Real de 1994, que as instituições de microcrédito se multiplicaram no país, principalmente por meio da "sociedade civil organizada e uma série de iniciativas públicas municipais e estaduais (fundos municipais e estaduais), conhecidas como "bancos do povo" (ZOUAIN e BARONE, 2007, p. 375). Nesta época, o governo federal brasileiro, durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e dos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu diretamente o papel de formulador e indutor de políticas públicas voltadas para a concessão de crédito produtivo às populações de baixa renda (ZOUAIN e BARONE, 2007).

Nos governos FHC (1995-2002), “o microcrédito era entendido como um crédito produtivo, capaz de alavancar renda” (BARONE e SADER, 2009, p. 1251). Com base neste entendimento e na crença de que os benefícios do crédito possuíam um efeito multiplicador, entendia-se que eram capazes de se estenderem e propiciarem a manutenção de postos de trabalho e a geração de renda. Sendo assim, os *policy makers* brasileiros criaram, em 1996, 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. A partir de então, se faria necessário um arcabouço legal e institucional que suportasse as ações do governo nesse sentido (ZOUAIN e BARONE, 2007).

No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), apesar da continuidade, de certo modo, da política econômica dos governos FHC, o conceito de microcrédito se ampliou assim como o seu acesso. O primeiro passo do governo foi ‘bancarizar’ as camadas mais baixas da população brasileira e passar a conceder crédito não apenas para produção, mas também para o consumo. Nesse processo, os bancos públicos – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – por meio dos seus projetos *Banco Popular do Brasil* e *Caixa Aqui*, respectivamente, foram fundamentais para a expansão da política de governo de acesso ao microcrédito (BARONE e SADER, 2008). Além disso, “os bancos públicos operaram grande rede de correspondentes bancários, em padarias, mercados e farmácias” (BARONE e SADER, 2008, p. 1251).

Dentre as medidas tomadas, pode-se destacar o ‘pacote de microcrédito’ criado em junho de 2003. Este pacote consistia num conjunto de medidas com o intuito de ampliar a oferta de serviços financeiros às populações de baixa renda. De acordo com Costa (2010), este conjunto de medidas se constituía por três pilares. O primeiro dizia respeito à ‘bancarização’, ou seja, a massificação do acesso ao serviço financeiro pela população excluída do sistema financeiro por meio da simplificação do processo de abertura de contas bancárias. De acordo com dados do Banco Central do Brasil (BACEN), o número de pessoas com acesso a conta bancária no país passou de 84 milhões em 2005 para 118 milhões em 2011. O segundo consistiu no estímulo à oferta de crédito por meio do recolhimento compulsório de 2% sobre os depósitos à vista pelo BACEN e destinado às linhas de microcrédito (regulamentado pela Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003). O terceiro pilar se deu a partir do estímulo à formação de cooperativas de crédito de livre associação. A ideia era de que tais cooperativas se configurassem num conjunto de instituições capazes de alcançarem com mais facilidade do que os bancos comerciais a população de baixa renda.

Vale salientar que o que se esperava com essa política mais agressiva de acesso ao crédito no Brasil era que o impacto não se desse apenas na economia das famílias mais pobres diretamente envolvidas, mas também no sistema financeiro nacional e na macroeconomia do país (COSTA, 2010).

Na continuidade desta intenção do governo, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), por meio da promulgação da Lei no 11.110, de 25 de abril de 2005. Além da Lei Federal 11.110, de 2005, um conjunto de resoluções e decretos foi constituído para legislar sobre a execução do PNMPO. A Resolução nº 3.422 de 30/11/2006, do Conselho Monetário Nacional (CMN), regulamentou o uso dos recursos oriundos do compulsório de 2% sobre os depósitos à vista recolhidos pelo BACEN e que constituía parte do fundo a ser utilizado pelo PNMPO. A outra fonte de recursos do PNMPO era proveniente de Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT¹) e seu uso pelo PNMPO foi regulado pela Resolução nº 511, de 18/10/2006. Estas duas resoluções trouxeram orientações para a execução do programa tanto em relação a taxa de juros máxima a ser cobrada (até 4% ao

mês), ao valor máximo a ser financiado (R\$ 10.000,00) e a forma de gestão e ao percentual máximo da taxa de abertura de crédito (4% sobre o valor da operação).

De acordo com Braga (2011, p. 68), este programa tinha dois objetivos básicos: “incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares e disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo e orientado”. Seu público alvo eram empreendedores com faturamento anual de até 120 mil reais. Para Barone e Sader (2008), este programa representou importantes mudanças institucionais no setor de microfinanças brasileiro. Coordenado e executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o PNMPO passou a incorporar, além das entidades que só podem trabalhar com o microcrédito, a exemplo das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)ⁱⁱ e das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs)ⁱⁱⁱ, outras organizações habilitadas a executarem operações financeiras. Até maio de 2007, o Brasil contava com um total de 231 instituições habilitadas pelo PNMPO (BARONE e SADER, 2008). A rigor, o PNMPO exerceu um papel mais articulador do que regulador entre as instituições de microcrédito produtivo e orientado, com um intuito mais diretamente relacionado com o fomento do microcrédito e a estruturação do setor de microfinanças brasileiro (BARONE e SADER, 2008; BRAGA, 2011).

Na região nordeste do país, há que se destacar o programa *CrediAmigo* do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)^{iv}. Criado em 1997, se tornou o maior programa de microcrédito do país e um dos maiores da América Latina tanto em termos de volume de recursos quanto em termos de número de clientes (ZOUAIN e BARONE, 2007). Somente no ano de 2011, o *CrediAmigo* realizou 1.970.043 operações o que significou mais de 2,5 bilhões de reais sob a forma de empréstimos de pequena monta. Desde 2002, mais de 10 bilhões de reais foram emprestados pelo BNB nesta modalidade de crédito (BNB, 2011). De acordo com Costa (2010, p. 11) uma das principais lições do programa *CrediAmigo* se relaciona com a necessidade de infra-estrutura física bem estabelecida, bem como com a capilaridade que as agências desta instituição possuem na região Nordeste do país.

Em agosto de 2011, o Governo Federal Brasileiro efetuou uma revisão no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e lançou o CRESCER - Programa Nacional de Microcrédito (inserido nas ações do Programa Brasil Sem Miséria) que tem o objetivo de fornecer crédito a juros mais baixos a microempreendedores individuais e microempresas. O CRESCER constitui uma novidade sem precedentes no contexto da intervenção pública no campo do microcrédito produtivo no Brasil. Isto porque o governo altera o PNMPO passando aos Bancos Públicos (BB, CAIXA, BNB e BASA) a tarefa de dar escala ao microcrédito enquanto uma estratégia de Inclusão Produtiva (REDE-BCDs, 2011). Os bancos públicos federais converterão as suas carteiras de crédito ao consumo para crédito produtivo orientado, promovendo uma redução de 87% no percentual da taxa de juros anual a ser cobrada pelo empréstimo. Foram estabelecidas metas a serem cumpridas pelos bancos até 2013, quando o programa será avaliado (BRASIL, 2011). Dentre as metas do governo federal está a de atingir 3,4 milhões de clientes atendidos na carteira destes bancos até o final de 2013. Em 2011, o quantitativo de clientes atendidos está em 734,2 mil (REDE-BCDs, 2011; SEBRAE, 2011). Já a carteira de crédito dos 04 bancos públicos participantes do programa passaria dos atuais R\$ 654,5 Mi para R\$ 2,99 Bi – meta do programa - no fim de 2013 (BRASIL, 2011). O CRESCER estabelece juros para o microcrédito em, no máximo, 8% ao ano e Taxa de Abertura de Crédito (TAC) de 1% (REDE-BCDs, 2011; SEBRAE, 2011). Os recursos para o crédito são oriundos de 2% do depósito à vista recolhidos 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 (BRASIL, 2011).

Avanços e insuficiências de tais políticas

Mesmo diante do entusiasmo em relação ao microcrédito como instrumento de combate à pobreza, muitas discussões estão sendo colocadas no campo das microfinanças, dividindo a opinião de alguns pesquisadores. O questionamento que se coloca é o de que se, efetivamente, o microcrédito contribui na redução ou eliminação da pobreza no mundo, principalmente nos países em desenvolvimento (CARVALHO, et. al., 2009). Apesar dos pontos positivos e da notável ampliação do acesso ao crédito no Brasil e no mundo, para alguns estudiosos, estes números não são suficientes para evidenciar os reais impactos do microcrédito e sua penetração junto às camadas mais pobres da população (CARVALHO et al., 2009). Estudiosos como Nichter et al (2002) são descrentes sobre a suficiência do microcrédito para gerar renda e prover as necessidades individuais ou familiares a ponto de retirar as pessoas da pobreza. Carvalho et al. (2009, p. 07) argumentam que:

De fato, existe um amplo distanciamento entre a realidade e a promessa do microcrédito. A promessa do microcrédito é irresistível – retirar as pessoas da pobreza utilizando suas próprias energias e potencial empreendedor. Porém, o impacto na redução da pobreza através do microcrédito permanece elusivo. Algumas evidências empíricas [...] têm constatado um tímido poder de penetração da grande maioria das instituições junto às camadas mais pobres da população.

Para os mesmos autores, os provedores de recursos e organismos de apoio, nacionais e internacionais, passaram a cobrar que as instituições de microcrédito, em sua maioria entidades sem fins lucrativos, apresentem bons indicadores de performance econômico-financeiro. Isso porque eles entendem que uma boa performance financeira se converte em resultados sociais efetivos no combate à pobreza. Neste cenário, uma situação se coloca para estas instituições: como alcançar performance econômico-financeira ofertando crédito a um público-alvo considerado de alto risco? Para Carvalho et al. (2009), há um conflito entre dois objetivos primordiais perseguidos pelas organizações de microcrédito. De um lado a busca pela sustentabilidade ou autonomia financeira destas organizações o que se traduz no objetivo econômico-financeiro; e do outro lado, a busca pelo alcance do público alvo, ou seja, os mais pobres, busca que diz respeito ao objetivo social e primeiro não apenas das organizações de microcrédito, mas de toda política pública relativa a ele.

O debate sustentabilidade versus alcance/foco nos mais pobres é polêmico e em seu cerne reside o questionamento fundamental, qual 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 (CARVALHO, et al., 2009, p. 09).

O sistema de garantia, nesse cenário, é importante e tem sofrido mudanças com as pressões por eficiência financeira dos provedores de recurso, tanto públicos quanto privados. De modo geral, o aval solidário é a prática recorrente nas metodologias de empréstimos. Este aval

consiste na reunião, em geral, de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidades de crédito, que confiam umas nas outras para formar um grupo solidário, com o objetivo de assumir coletivamente as responsabilidades pelos créditos concedidos a cada um dos componentes do grupo (CARVALHO, et al., 2009, p. 06).

Ao adotarem metodologias de empréstimos cada vez mais preocupadas com o retorno do investimento e com a sustentabilidade financeira, as organizações que, tipicamente, são caracterizadas como sem fins lucrativos estão adotando lógicas utilitaristas e parâmetros típicos das organizações privadas e baseadas na busca pelo lucro. “Essa lógica que irrompe no setor de microfinanças tende a torná-lo semelhante ao setor financeiro tradicional, onde prevalecem os imperativos de mercado” (CARVALHO, et al., 2009, p. 12).

Um olhar sobre a situação do microcrédito no Brasil da perspectiva do que ainda deve ser feito, e não apenas do que já foi realizado, percebe-se a timidez dos resultados até então alcançados pelas políticas de microcrédito no país. De acordo com Zouain e Barone (2007) os indicadores de taxa de penetração do microcrédito na potencial clientela demandante, a oferta efetiva e a demanda potencial de microcrédito no Brasil, não oferecem uma avaliação muito positiva. Braga (2011), analisando os resultados do PNMPO, mostra que a taxa de penetração do microcrédito produtivo e orientado era apenas de 8,55% para um público de 8,7 milhões de pessoas, especificamente trabalhadores por conta própria (núcleo principal do setor informal), com renda individual do trabalho principal de até 1 salário mínimo. Ainda de acordo com a autora, o PNMPO não tem alcançado os trabalhadores mais pobres e, se nas análises fossem considerados outros tipos de público, por exemplo, indivíduos desempregados em busca de ocupação, a taxa de penetração do microcrédito seria ainda menor.

Para o atual governo da presidente Dilma Rousseff, permanece o desafio acerca das questões do emprego e do combate à pobreza as quais supostamente podem ser minimizadas a partir do microcrédito no nosso país. Para Farranha (2005, p. 140), a própria concepção do PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado) “não faz mediações que permitam uma inserção mais direta do programa nas camadas mais pobres”. Seria, portanto, no mínimo exagerado falar em superação da pobreza a partir da forma como estão sendo tratadas estas iniciativas de microcrédito no Brasil.

A pesquisa de Braga (2011) mostrou que um grande segmento, aqueles dos mais pobres entre os pobres, ainda estão ausentes das políticas mais reconhecidas de microcrédito, mesmo aquelas do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) que compreenderam apenas 12,4% dos demandantes potenciais de microcrédito em 2009. Dentre as razões que tentam explicar estes limites do microcrédito, um elemento importante diz respeito ao problema de incompatibilidade dos critérios para concessão de crédito direcionada a esta população, cujo nível e exclusão não permite enquadrar-se (em tais critérios). Assim, para estas instituições

(mesmo sendo públicas) o custo de atender os mais pobres se torna muito elevado, necessitando de metodologias apropriadas.

Microcrédito, microfinanças e finanças solidárias: a singularidade dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)

Os limites observados no modo de tratamento do microcrédito permitem reacender o debate sobre diferentes possibilidades de relação com o microcrédito. Assim, no Brasil, para além do microcrédito fomentado por organizações de mercado (bancos privados), ou instituições públicas de governo (“bancos do povo”), ou ainda, organizações não governamentais no seio da sociedade civil (Oscips de microcrédito) e outras formas de organizações (cooperativas de crédito), existe um vasto elenco de experiências oriundas das formas de organização popular e/ou comunitária (tais como Fundos Rotativos Solidários, Bancos Comunitários de Desenvolvimento - BCDs, Grupos de Investimento Coletivo - GICs) que ampliam e complexificam a compreensão do que seja o universo das microfinanças (FRANÇA FILHO E SILVA JR, 2009). Tais experiências, somadas ao segmento do cooperativismo de crédito solidário, compõem o campo das chamadas finanças solidárias no Brasil.

Entende-se finanças solidárias como um tipo de prática de microfinança, composto por iniciativas que valorizam o potencial de mobilização de investimentos locais, o financiamento conjunto das unidades de consumo e de produção e as redes de relações sociais entre indivíduos como modalidade não patrimonial de garantia e controle (ABRAMOVAY e JUNQUEIRA, 2005). As organizações de finanças solidárias buscam atingir a sua sustentabilidade econômica sem colocar como coadjuvante o alcance de objetivos sociais junto ao seu público e ao seu território. É comum entre os produtos e serviços de microfinanças solidárias o crédito para produção e consumo com garantias baseadas nas relações de proximidade, cartão de crédito local, crédito para agricultura urbana e/ou orgânica, clubes de trocas solidárias, moeda social de circulação local e formação de poupança local.

Inserido nesta noção de finanças solidárias, o BCD pode ser definido enquanto sistema financeiro de natureza associativa e comunitária voltado à geração de trabalho e renda em territórios com populações altamente vulneráveis sócio-economicamente e orientado por preceitos da economia solidária (REDE, 2006a; SILVA JR, 2006; MELO NETO E MAGALHÃES, 2007; FRANÇA FILHO, 2007). Diferentemente das práticas de microcrédito convencionais, que estão orientadas para a pessoa ou organização individual, os BCD`s preocupam-se com o território ao qual pertencem, seja ele, uma comunidade, um bairro ou um pequeno município. Neste sentido, os BCD`s procuram investir simultaneamente na capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para tanto, ele financia e orienta a construção de empreendimentos sócio-produtivos e de prestação de serviços locais, bem como, o próprio consumo local. Isto porque, para além da disseminação de microcréditos com múltiplas finalidades conforme as linhas de crédito definidas por cada BCD, o seu maior objetivo e compromisso é com a construção de redes

locais de economia solidária através da articulação de produtores, prestadores de serviços e consumidores locais (FRANÇA FILHO; SILVA JR, 2009).

Em termos do seu funcionamento, quatro traços básicos definem a existência do BCD: a) a coordenação do Banco e a gestão dos recursos são efetuadas por uma organização comunitária (em geral, cada BCD encontra-se vinculado a uma associação local); b) a utilização de linhas de microcrédito para a produção e o consumo local com juros justos visando possibilitar a geração de renda e oportunidades de trabalho em toda a comunidade; c) a concessão e cobrança dos empréstimos são baseadas nas relações de vizinhança e solidariedade, impondo um controle que é muito mais social que econômico; e d) a criação de instrumentos alternativos de incentivo ao consumo local – cartão de crédito e moeda social circulante local – que são reconhecidos por produtores, comerciantes e consumidores como eficazes para a dinamização da economia local (REDES, 2006a).

Muito embora existam algumas possibilidades de arranjo institucional na constituição de um BCD, uma das condições indispensáveis a sua criação diz respeito à mobilização endógena do território. Em outras palavras, o início deve se dar a partir de um desejo intrínseco da comunidade ainda que exista uma motivação e processos de excitação por agentes externos. É a partir do desejo da comunidade que se inicia o processo de implantação do Banco. De todo modo, alguns requisitos devem ser atendidos, tais como: capital financeiro para o fundo de crédito; recurso financeiro para pagamento das despesas operacionais do banco; organização comunitária (associação, fórum, conselho, etc) que possa assumir a gestão do banco; pessoas capacitadas para as funções de agente de crédito e gerente de crédito; e assessoramento para assimilação da tecnologia pela comunidade. É assim que muitos BCDs têm sido criados através de processos de parcerias institucionais envolvendo organizações apoiadoras (como Incubadoras universitárias e ONGs especializadas neste campo) e instituições financiadoras (prefeituras, governos estaduais, secretarias de governo, fundações etc.).

Outro aspecto a se destacar no funcionamento dos BCDs é a garantia e controle baseados nas relações de proximidade e confiança mútua. Em outras palavras, um BCD considera o cadastro formal do tomador de empréstimo, apenas um registro para o conhecimento da sua vida na comunidade. O agente de crédito do banco consulta assim a rede de relações de vizinhança como fonte de conhecimento. Por sua vez, a cobrança do crédito passa pela introdução de um mecanismo de controle social extremamente original: são os próprios moradores do território que passam a ter a função de estabelecer mecanismo de pressão moral junto aos demais. Segundo Abramovay e Junqueira (2005) “são mecanismos como estes que diminuem as taxas de juros e o índice de inadimplência através de um monitoramento ‘invisível’ efetivo”. Para França Filho e Silva Jr (2009), tal aspecto afirma a particularidade da metodologia de operações de crédito dos BCDs, os quais ocorrem, sobretudo, através de *redes de prossumidores*. Estas redes são assim denominadas pelo fato de associarem produtores e consumidores locais através do estabelecimento de canais ou circuitos específicos de relações de trocas. Para a Rede brasileira de BCDs esta é a forma encontrada para fortalecer as economias locais, reorganizando-as, na direção de um outro modo de promover o desenvolvimento tendo por base os princípios da economia solidária.

Origens e desenvolvimento atual dos BCDs

No Brasil, sob o signo de Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) identifica-se, preliminarmente, o projeto de desenvolvimento territorial surgido em 1998 a partir da iniciativa dos moradores do Conjunto Palmeiras, bairro de aproximadamente *40 mil habitantes*, situado na periferia de Fortaleza, capital cearense (FRANÇA FILHO E SILVA JR, 2006). O BCD do Conjunto Palmeiras, denomina-se Banco Palmas. Resultado da ação da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras-ASMOCONP, esta experiência de BCD apresenta por objetivo o fomento à geração de trabalho e renda através da utilização de diversas ferramentas de concessão de serviços de finanças solidárias aos produtores e consumidores do território (SILVA JÚNIOR, 2004).

Em função de sua prática inovadora que “integra em um mesmo cenário instrumentos de crédito, produção, comercialização e consumo na perspectiva de remontar as cadeias produtivas, oportunizando trabalho, renda para os moradores” (MELO NETO E MAGALHÃES, 2003), o Banco Palmas passou a ser reconhecido. Este reconhecimento se transformou no desejo de outras instituições em reproduzir a tecnologia social. Assim, em 2003, surge o Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, cuja função é implantar as metodologias e tecnologias sociais de economia solidária em parceria com diversas instituições no Brasil e no Exterior. De acordo com França Filho e Silva Jr (2009), a repercussão da atuação do Instituto Banco Palmas em replicar a metodologia do BCD começou no final de 2004, com a implantação do Banco PAR, em Paracuru/CE. No ano seguinte, o Governo Federal brasileiro, capitaneado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE), investe no Projeto de Apoio à implantação e consolidação de BCDs, em parceria com o Instituto Palmas. Este projeto evidenciava o entendimento da SENAES/MTE de que o BCD constituía-se em um produto catalisador das ações do desenvolvimento territorial articulando – simultaneamente – produção, comercialização, financiamento e formação cidadã.

Este Projeto de Apoio à Organização de BCDs teve um efeito importante na ampliação dos BCDs enquanto tecnologia social para o desenvolvimento socioeconômico de territórios. Em outras palavras, este projeto funcionou como um amplificador das parcerias e como catalisador de esforços para tornar os BCDs uma política de incentivo a geração de trabalho e renda para populações excluídas socialmente. Isto fica evidente quando se constata uma série de ações e parcerias entre estas organizações e os órgãos dos governos federal, estadual e municipal, no Brasil, desde o final de 2005. O passo seguinte dado para a solidificação dos processos de gestão social desses BCD's foi a criação da Rede Brasileira de BCDs. A Rede tem o intuito de contribuir para troca de experiências, saberes e articulação de recursos e parcerias para o desenvolvimento institucional do conjunto dos BCDs do país (REDE, 2006). Mais recentemente, a atuação da Rede nos anos de 2010 e 2011 será amplamente marcada pela execução do primeiro projeto nacional (através de edital público de projetos sob o título: “Ação de fomento às finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários”, da Senaes/MTE), conformador de uma primeira política nacional de finanças solidária no Brasil. Em que pese a ausência de recursos para fundo rotativo dos BCDs, as propostas da entidade nacional e das respectivas entidades regionais prevêem a criação de 43 outros BCDs e a consolidação dos BCDs já existentes, através de contratação de agentes de crédito, da contratação de assessoria técnica, da formação e capacitação dos agentes locais, da aquisição de equipamentos e da estruturação e articulação institucional das respectivas redes regionais. A Rede Brasileira de BCDs conhece então, neste ano de 2011, um processo importante de expansão do número de experiências, em função da implantação dos primeiros BCDs previsto nesta política

nacional. Merece destaque nesta situação, a criação da secretaria estadual de economia solidária pela prefeitura do Rio de Janeiro e o apoio importante prestado por esta instância pública da constituição dos primeiros BCDs cariocas. Dado este esforço, até o final de 2011 já estavam implantados 67 BCDs integrantes da Rede Brasileira de BCDs, constituídos em diferentes cidades de norte a sul do país.

Considerações finais: potencialidade e desafios dos BCDs

Muito embora os avanços significativos em relação a expansão do microcrédito no Brasil, suas políticas tem revelado uma insuficiência básica: elas são incapazes de chegar efetivamente a quem mais precisa. Ou seja, o público de mais baixa renda permanece em, sua grande maioria, inalcançado através de tais políticas. Assim, tais políticas não tem sido exitosas na sua promessa de combate a pobreza. Dentre as razões, ressalta-se: o custo elevado das operações de microcrédito diante do risco elevado representado pelo público de mais baixa renda devido à própria ausência de garantias. O custo elevado de tais operações pode ser explicado pelos instrumentos utilizados, que revelam-se inadequados para o tratamento de populações excluídas dos mecanismos formais de enquadramento. Essa ausência de metodologia adequada para tratamento do microcrédito junto a um público de mais baixa renda é por sua vez reveladora de uma problemática mais profunda: os limites da própria lógica rentabilizadora do capital. Assim, até que ponto é possível tratar eficazmente o microcrédito através de mecanismos convencionais de mercado? Os êxitos obtidos através da aplicação de uma outra lógica de relação econômica, conforme atestam as práticas de finanças solidárias, parece sinalizar na direção dos limites do paradigma econômico de mercado.

Mesmo soluções muito drásticas em termos de redução radical do custo das operações para o tomador, como no exemplo do Programa Crescer, merecem uma análise cautelosa. Ao menos quatro aspectos merecem destaque numa análise sobre limites e desafios de tal programa. A primeira é relativa à cultura de operação do microcrédito produtivo pelos bancos. Isto é, o programa enfrenta um enorme desafio relativo à *vocação dos tradicionais operadores de crédito*. Isto porque a prática da operação do microcrédito produtivo orientado, não parece constituir, em geral, a vocação dos bancos (mesmo os públicos), faltando-lhes competências para isto. De fato, os bancos públicos, organizados em forma de agências, não têm prática de trabalhar em comunidades (de modo endógeno) nem de voltar-se para os pequenos tomadores, nem de propiciar uma ambiência favorável para a economia popular e a inclusão produtiva. Os grandes bancos estão formatados para outro público, bem distante dos mais pobres. A possibilidade dos recursos ficarem presos na “pesada estrutura bancária”, sem chegar ao destino final, não parece uma possibilidade remota. Portanto, confiar exclusivamente aos bancos públicos a tarefa de, através de uma “aguerrida” operação de microcrédito, promover a inclusão produtiva é, pelo menos, uma aposta arriscada.

Na continuidade da reflexão acerca do primeiro desafio, um segundo desafio é relativo à tecnologia social do microcrédito produtivo orientado. Este, diz respeito a capacidade dos bancos públicos chegarem às economias populares. Percebe-se que o alcance das metas

estabelecidas pelo governo, requer, na lógica de tais instituições, a contratação de um grande contingente de pessoas, sua capacitação e sua atuação nas comunidades com o objetivo de prospecção das operações de microcrédito e de orientação dos tomadores de crédito. Do ponto de vista da lógica dos BCDs, o problema aqui é de concepção da “orientação” limitada à figura do agente de crédito que visita a casa ou o empreendimento do cliente para examinar suas condições de pagamento e fazer a cobrança, quando necessário. Para a Rede Brasileira de BCDs, o “orientado” no microcrédito, quando se trata da inclusão produtiva dos pobres, envolve a dimensão do comunitário, das relações de vizinhança, do conhecer as dinâmicas sociais e econômicas da comunidade, de tentar remontar cadeias produtivas locais, de pensar estratégias coletivas de produção e comercialização, da criação dos instrumentos alternativos de cobrança e, enfim, de pensar a ambiência territorial favorável para o êxito do tomador de crédito, ou seja, de uma efetiva inclusão com apoio do microcrédito. Quando se conhece as favelas ou se convive com os pobres, sabe-se o quanto é difícil a inclusão produtiva, por todos os aspectos sociológicos que a questão envolve. Na realidade dos BCDs não há registro e conhecimento de pessoas que tenham sido resgatadas da extrema pobreza unicamente pelo microcrédito, mesmo contando com a ajuda de um agente (ou consultor de crédito). A aposta numa saída individual de uma condição de extrema pobreza parece representar mais uma ideologia do mercado do que propriamente uma realidade promissora das comunidades.

O terceiro desafio é relativo aos critérios de alcance das metas. A meta de tomadores de crédito, estabelecida pelo governo, a ser alcançada pelos Bancos Públicos, nos leva a vislumbrar o cenário de um “batalhão de agentes” nas comunidades oferecendo crédito a juros baixos e condições facilitadas, o que é irrecusável a qualquer pessoa de baixa renda pela facilidade em ter dinheiro na mão. Assim, não é difícil prognosticar que a tentação pelo crédito vai ser grande e se casará com a necessidade dos bancos públicos em alcançar suas metas. Tal situação, contudo, pode levar a um descontrole de créditos “mal ofertados”, que em curto prazo piora ainda mais as condições de pobreza, levando a um endividamento dos mais pobres. Às vezes, para não ficarem devendo ao banco, os pobres deixam de pagar suas contas básicas de água, luz, compra de remédios, educação dos filhos e etc.. Neste sentido, para a Rede brasileira de BCDs, o êxito de um programa de microcrédito deve levar em conta, além do critério relativo ao volume de crédito concedido e de pessoas alcançadas, também outros critérios, tais como: aumento de renda das famílias, geração de trabalho, aumento da produção e consumo local, fortalecimento da organização associativa local e da organização de cadeias produtivas, fortalecimento de identidades culturais, reforço dos vínculos sociais.

Finalmente, o quarto desafio é relativo à incorporação da lógica da economia solidária. Ou seja, parece haver uma diferença sensível no trato do microcrédito, conforme a ênfase no indivíduo ou no território. No primeiro caso, o risco de fragmentação e dispersão é grande, além da capacidade de gerar desenvolvimento não ser garantida. Já o segundo caso envolve o primeiro. Além disso, a ênfase no território permite requalificar a própria prática do microcrédito, possibilitando organizar o desenvolvimento a partir da própria base comunitária. Segundo uma lógica de economia solidária, ninguém supera a pobreza sozinho e sem desejar superá-la. A experiência dos BCDs tem nos revelado que o êxito do microcrédito em um território empobrecido se dá pelo fato dele ajudar as pessoas a encontrarem formas coletivas de consumo, comercialização e produção, a criarem redes locais de *prossumatores*, onde todos, simultaneamente, são produtores, consumidores, atores e atrizes de transformação social.

Da análise acima esboçada pode-se concluir que os BCDs são portadores de uma concepção diferenciada de tratamento do microcrédito, com potencial elevado de contribuição para resolver as insuficiências de tais políticas. Contudo, a efetiva incorporação

de tais experiências numa agenda renovada de tratamento político do microcrédito parece requerer uma dupla guinada em termos de mudança paradigmática: de um lado, uma mudança de paradigma econômico, de uma visão exclusivamente centrada sobre a capacidade da lógica de mercado para uma visão que privilegie um enfoque de economia solidária com base nas finanças solidárias. Do outro, uma mudança de paradigma político, que passe de uma visão centrada na capacidade de gestão dos agentes de mercado ou centrada na capacidade tentacular de um estado desenvolvimentista de proceder à gestão do microcrédito para uma forma de ação pública privilegiando parcerias institucionais com organizações e redes de finanças solidárias de comprovada expertise no tratamento da temática.

Se os BCDs devem ser vistos como de reconhecida potencialidade no tratamento eficaz da questão do microcrédito, por outro lado, uma série de desafios se impõe à prática do fortalecimento de tais experiências no Brasil, em razão da ausência de uma ambiência institucional permitindo acolher suas experiências. De antemão, os BCDs não contam com marco regulatório próprio. A rigor, de um ponto de vista legal, eles não existem, o que dificulta as possibilidades de efetiva política pública de apoio. Assim, o apoio aos BCDs é fruto de projetos específicos, levado à frente pelas entidades de apoio e fomento (Instituto Banco Palmas de Socioeconomia Solidária, outras ONGs e Incubadoras Universitárias), na maioria dos casos através de parceria com governos, especialmente através da Senaes/MTE e seu projeto de apoio às finanças solidárias. Tais ações, embora muito importantes e necessárias atualmente, não se constituem propriamente numa política pública de apoio regular. Tais ações viabilizam a criação de novos bancos, porém a perenização de tais experiências permanece sendo um grande desafio. Soma-se a este fato o próprio esforço e dificuldade de fortalecimento da Rede Brasileira de BCDs que não dispõe ainda de apoio efetivo para sua estruturação. Esta demanda se revela de máxima urgência atualmente diante dos apelos incontáveis de criação de novos BCDs provenientes dos diferentes cantos do país. Assim, os riscos de banalização destas iniciativas não são pequenos. A questão que se coloca então é: Como multiplicar os BCDs atendendo os apelos de demandas locais, e ainda perenizar as estruturas criadas, sem uma estrutura de rede ainda plenamente estabelecida? Isto porque, os BCDs defrontam-se com uma série de demandas relativas: a certificação dos novos BCDs, a formação e qualificação de todos os envolvidos, o desenvolvimento de novas tecnologias sociais necessárias ao aperfeiçoamento da dinâmica de gestão do microcrédito nos territórios, bem como, o monitoramento e avaliação das ações empreendidas por cada BCD.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo; JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina P. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **RAU-Revista de Administração da USP**. São Paulo, v. 40, n 1, p. 19-33. jan.-fev.-mar./2005.

ALVES, S.; SOARES, M. **Democratização do Crédito no Brasil** – Atuação do Banco Central. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <

http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/democraticao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf >. Acesso em: 15/11/2008.

BARONE, Francisco M.; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectiva. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 42(6), p. 1249-67, nov./dez., 2008.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **CrediAmigo - Resultados**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo>. Acesso em: 16 de dezembro de 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.

BRASIL. **Programa CRESCER baixa juros do microcrédito para milhões de empreendedores** (2011). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/08/24/programa-crescer-pode-transformar-sonho-de-ter-renda-e-independencia-em-realidade-diz-dilma>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2011.

BRASIL. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA (SECOM). **Lançamento do CRESCER - Programa Nacional de Microcrédito** (agosto de 2011). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/08/24/programa-crescer-pode-transformar-sonho-de-ter-renda-e-independencia-em-realidade-diz-dilma>>. Acesso em: 21 de dezembro de 2011.

BRASIL (2006). **Resolução nº 3.422, de 29 de novembro de 2004**. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em 21 de dezembro de 2011.

BRASIL (2006). **Resolução nº 511, de 18 de outubro de 2006**. Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br>>. Acesso em 21 de dezembro de 2011

CARVALHO, Daniela M.; ARAÚJO, Elaine A.; SALAZAR, Gérman Torres; FERREIRA, Roberto do N. Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza? CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 47, 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).

FARRANHA, Ana Cláudia. **Olhares sobre a pobreza: entre o global e o local** – a experiência do microcrédito no município de Vitória. 2005. 272 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS. 2, 18-20 de abril de 2007, Fortaleza, Ceará, 2007.

_____; LAVILLE, J.L. **Economia Solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____; SILVA JR, Jeová. “Uma experiência emblemática no nordeste brasileiro”. In: França Filho et al.(org.), *Ação Pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre-Salvador: Edufrgs-Edufba, 2006

_____; _____. Bancos Comunitários de Desenvolvimento In: Dicionário Internacional da Outra Economia.1 ed., Coimbra: Edições Almedina, 2009, v.1, p. 31-36.

INSTITUTO Banco Palmas... **Bancos comunitários de desenvolvimento**: uma rede sob controle da comunidade. Fortaleza, 2006.

MELO NETO, João J.; MAGALHÃES, Sandra. **Bairros pobres, ricas soluções**: Banco Palmas, ponto a ponto. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MICROCREDIT SUMMIT. **The Microcredit Summit Declaration and Plan of Action**. 1997. Disponível em: www.microcreditsummit.org . Acesso em: 15/11/2008.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro. BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes>. Acesso em: 16 de dezembro de 2011.

REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO - BCDs

Banco comunitário: serviços solidários em rede. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.

REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO - BCDs

CARTA ABERTA. **Considerações sobre o Programa Nacional de Microcrédito – CRESCER**, 2011.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Crescer baixa juros do microcrédito para milhões de empreendedores (2011)**. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/uasf/apresentacao_ministro_fazenda.pdf>. Acesso em: 21 de dezembro de 2011.

SILVA JR., Jeová Torres. **Gestão, fato associativo & economia solidária**: a experiência da ASMOCONP/Banco Palmas, 2004. 99 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

_____. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10, 11-13 de dezembro de 2006, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador, 2006.

_____. Bancos comunitários e Desenvolvimento Territorial: Analisando as Singularidades destas Experiências de Microfinanças Solidárias. In: **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, p.1-18, set.-dez. 2007.

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.

ⁱ O FAT é um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do Governo Federal brasileiro, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.

ⁱⁱ As OSCIPs são regulamentadas pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999 e Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, com finalidade creditícia, sem fins lucrativos e com o objetivo social de promover o desenvolvimento econômico e social e o combate a pobreza. São supervisionadas pelo Ministério da Justiça brasileiro (BRAGA, 2011).

ⁱⁱⁱ As SCMs são regulamentadas pela Lei 10.194 de fevereiro de 2001, possuem fins lucrativos e são supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BRAGA, 2011).

^{iv} Banco de desenvolvimento público federal, que tem como área de atuação toda a região Nordeste do país, o norte do estado de Minas Gerais e o norte do estado do Espírito Santo.