

A INCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DOS BANCOS SOCIAIS

Victor Eduardo de Mello VALERIO¹

RESUMO: O objetivo deste trabalho é o de análise a importância da economia solidária no processo de democratização dos serviços microfinanceiros a partir de uma reflexão sobre o resultado e impasses deixados pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado [PNMPO] (BRASIL, 2011), do governo federal.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Solidária. Microcrédito. Microfinanças.

Introdução

Entende-se como microfinanças um conjunto de serviços financeiros oferecidos à população de baixa renda: penhora, seguros, poupança, troca de cheques e empréstimos voltados para consumo, habitação e produção. Porém dentre estes serviços o empréstimo produtivo – denominado de microcrédito – merece especial atenção, pois é o pioneiro com tal perfil, tornando-se um instrumento de combate à pobreza e ao desemprego na medida em que atende as necessidades dos pequenos e microempreendedores, assumindo um papel importante no desenvolvimento econômico sustentado e equitativo.

É inegável o potencial de expansão da indústria de microfinanças no Brasil, devido principalmente aos fatores sócio-econômicos, pois apesar de destacar-se como a 6ª economia mundial e vigorar dentre as maiores renda *per capita* da América Latina, sua distribuição de renda situa-se entre as piores do mundo. Porém ao se observar o estágio de desenvolvimento desta indústria, constata-se que, em detrimento de sua expansão em ritmo acelerado, especialmente a partir da última década, sua oferta ainda é incipiente para atender a demanda do público-alvo e, portanto, seus efeitos não são tão relevantes quanto poderiam para o conjunto da economia.

A partir deste cenário, este trabalho possui por objetivo realizar uma breve análise a respeito dos avanços alcançados no que se refere à inclusão financeira no país. Deve-se salientar

¹ Graduado em Ciências Econômicas. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 –fivelljr@hotmail.com.

que está análise baseou-se, em grande medida, na importância que as finanças solidárias possuem neste processo. Para tanto, o texto foi estruturado com três seções, além desta introdução.

A primeira seção apresenta a realidade atual da indústria de microfinanças no Brasil, a partir de uma perspectiva histórica. A segunda seção busca demonstrar quais são os novos desafios à democratização do sistema financeiro brasileiro, apresentando, posteriormente, propostas de superação destes. Já a última seção acrescenta a influência das instituições que buscam massificar os serviços financeiros à população de baixa renda sob a égide da economia solidária. Cabe ainda destacar que, com este fim, há nesta seção, um estudo de caso, sucinto, sobre um modelo organizacional criado em uma comunidade carente de Fortaleza/CE, conjunto Palmeira, que se tornou referência de instituição promotora de emprego e renda através das finanças sociais, auxiliando, inclusive, políticas públicas de fomento as microfinanças: O Banco Palmas.

A situação atual do mercado microfinanceiro no Brasil

Conforme apresentado por Soares e Melo Sobrinho (2008), cerca de 70 milhões de brasileiros encontram-se na faixa de renda relativa ao setor microfinanceiro, e estima-se que metade desses possui interesse em obter crédito. No entanto, estima-se que aproximadamente 40% desses potenciais clientes não são atendidos. Ao se incluir pequenas empresas urbanas informais², pode-se concluir que por volta de 90% não utilizaram no período de três meses anteriores à pesquisa realizada³, crédito para suas atividades.

Segundo o mesmo autor, a realidade demonstrada acima representa um problema estrutural do país com evidências desde o período colonial. De fato, nem mesmo o início do processo de industrialização do país permitiu uma maior flexibilização da concessão de crédito, sendo que o começo do discreto desenvolvimento do setor financeiro do país está intimamente ligado à entrada do estado no processo de industrialização.

Em congruência com o descrito acima, IBAM (2001 apud RIBEIRO, 2004) demonstra que esse discreto desenvolvimento das indústrias de microfinanças relaciona-se com a

² Esta rubrica considera empresas que possuem até 5 empregados trabalhando e que não possuam nenhuma constituição jurídica.

³ A pesquisa explicitada denomina-se Economia Informal Urbana, realizada pelo IBGE em parceria com o Sebrae, no ano de 2003, disponível em <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/>. Como expresso por Soares e Melo Sobrinho (2008).

implementação, por parte do estado brasileiro, de diversos programas com o intuito de minimizar as desigualdades sociais, dentre eles alguns intimamente ligados com a democratização do crédito, reconhecendo o seu caráter de promoção de renda e trabalho. Porém, tais programas incorreram em péssimos resultados, pois apesar das políticas serem formalmente dirigidas aos extratos de baixa renda da população, elas mantinham as tecnologias financeiras semelhantes às operações convencionais, dificultando o acesso dos pobres aos serviços disponibilizados.

Neste contexto, as Organizações Não-Governamentais ganham grande importância na medida em que estruturaram o setor microfinanceiro no Brasil independentemente do Estado. Segundo Nichter, Goldmark e Fiori (2002), inicialmente essas ONGs eram financiadas por organismos internacionais e se caracterizavam pela sobreposição dos critérios sociais em relação a sustentabilidade financeira.

Feltrim, Ventura e Dodl (2009) apontam que a primeira iniciativa de microfinanças no Brasil foi realizada no Recife, em 1973, denominada de União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Essa foi edificada com o auxílio da Aitec⁴, além de bancos e empresários locais e, posteriormente, contribuiu para a criação da rede de Centros de Apoio ao Pequeno Empreendedor (CEAPE)⁵.

Segundo Ribeiro (2004), até a década de 1990 as instituições que mais se destacavam no segmento de microcrédito, restringiam-se a: Federação Nacional dos Pequenos Empreendedores (FENAPE) e ao Banco da Mulher. Lima (2009) defende que, a partir da década de 1980, pode-se observar uma mudança na organização institucional dessas ONGs, associadas à simultaneidade entre critérios sociais e econômicos, ou seja, as instituições começavam cada vez mais a dar maior ênfase a sustentabilidade de suas atividades.

Em congruência com o que foi descrito acima é possível notar que as instituições de microfinanças (IMFs) inserem-se na década de 1990, rompendo com o paradigma operacional anterior - vale a pena destacar, a dependência de financiamento público e/ou de organismos de cooperação internacional, além da ênfase no resultado social vis-à-vis a rentabilidade dessas instituições - e aproximando-se cada vez mais do sistema financeiro tradicional⁶. Associado a

⁴ Atualmente denominada Acción International, foi criada em 1961 e atua na área de microfinanças desde 1973. Maiores informações em <www.accion.org>.

⁵ Entidade com objetivo central de prestar apoio aos micro empreendedores, através de orientação gerencial. Maiores informações em <www.ceape.org.br>.

⁶ Este aspecto faz parte de um debate mais amplo relacionado ao trade-off existente entre focalização dos serviços financeiros e sustentabilidade das instituições de microfinanças. Conforme elucidado por Lima (2009) apud

esse fato, há uma mudança no ambiente macroeconômico brasileiro, o que acaba por estimular a entrada de novos atores no processo de desenvolvimento da indústria microfinanceira no Brasil.

Como elucidado por Ribeiro (2004), a estabilização macroeconômica do Brasil associada à reestruturação produtiva, ambas realizadas em meados dos anos 90, aumentaram o interesse dos governos estaduais e municipais em incentivar as ONGs especializadas em microcrédito. Paralelamente a estas iniciativas, as ações na esfera federal deram-se principalmente através da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), seu papel no desenvolvimento do setor microfinanceiro, neste momento, se pautava no financiamento das IMFs.

Como observaram Feltrim, Ventura e Dodl (2009), também é nesse período que o Banco Central do Brasil começa a interagir com o tímido processo de tentativa de massificação do microcrédito produtivo orientado. Em seu início, suas atividades estavam baseadas em ajustes regulamentares que auxiliassem a promoção das IMFs⁷. Suas ações podem ser sintetizadas em poucas medidas de maior relevância, ligadas em suma "*[ao] aprimoramento das normas, à aproximação entre o Banco Central e as cooperativas de crédito e à implementação da figura da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM).*" (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009, p.18).

Os resultados da última década: o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

A partir de 2003, há um novo impulso ao desenvolvimento do setor microfinanceiro no país. Segundo Soares e Melo Sobrinho (2008), duas inovações foram, em grande medida, responsáveis por essa ampliação dos serviços financeiros destinados à população de baixa renda. Tais medidas nos remetem à:

1) Criação das contas simplificadas (ou bancarização): diz respeito a um processo de desburocratização de exigibilidades com o intuito de facilitar a abertura de contas-correntes. Este processo tinha como meta incluir grande parcela da população, principalmente de baixa renda, ao

SOARES; MELO SOBRINHO, 2008) no Brasil este debate é baseado nas correntes desenvolvimentistas - as quais dão maior ênfase à questão da sustentabilidade - e minimalistas - as quais defendem maior foco nos critérios de sustentabilidade.

⁷ Fato que contribui para o diagnóstico de aproximação entre as microfinanças e o sistema financeiro tradicional.

sistema financeiro. Segundo Feltrim, Ventura e Dodl (2009, p.34) "*[...] [as contas simplificadas] rapidamente atingiram a casa de milhões de novos correntistas. Entretanto, deve-se ponderar que o crédito disponibilizado focalizou as necessidades de consumo.*"

2) Criação da Medida Provisória nº 122 de 2003, que estabelecia a obrigatoriedade de aplicação de um percentual de 2% dos depósitos à vista da totalidade do sistema financeiro em operações relacionadas ao setor de microcrédito. O saldo dessa porcentagem que não fosse aplicada, conforme determinação, seria retida no Banco Central sem qualquer remuneração. Assim como elaborado por Feltrim, Ventura e Dodl (2009), esta medida incorreu em pouco sucesso, visto que havia retenção, por parte do sistema financeiro, de boa parcela dos recursos de exigibilidade.

Apesar dos relativos avanços na oferta de serviços financeiros, tais inovações foram insuficientes para atender às necessidades das IMFs em acessar os recursos disponíveis. Nesse sentido, é possível observar uma mobilização entre elas com o intuito de reivindicar participação na organização de políticas públicas voltadas ao fomento do setor microfinanceiro.

Baseado em tais reivindicações e sob influência do ambiente favorável criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que se decidiu por adotar o ano de 2005 como o ano Internacional do microcrédito, o governo federal instituiu, através da Medida Provisória nº 226 de 2004, convertida na Lei Nº 11.110 de 2005, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que, por sua vez, era gerido por um comitê interministerial, com associação entre o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

Em sua fase inicial, o PNMPO articulou o diálogo entre o Banco Internacional de Desenvolvimento e o BNDES com o objetivo de se criar um Plano de Desenvolvimento Institucional. Em termos práticos, iniciou-se um processo de estudos sobre o setor microfinanceiro, para então, se determinar dificuldades e se propor soluções para elas, contribuindo assim, de maneira substancial, para a expansão do microcrédito. Devemos ressaltar aqui que tal passo teve um caráter muito participativo, nos moldes do que foi expresso acima.

As principais medidas realizadas com o objetivo de fomento ao microcrédito, realizadas através do PNMPO, são, sumariamente, apresentadas abaixo, baseadas em Feltrim, Ventura e Dodl (2009):

1) A partir da integração com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), implementa-se um sistema de monitoramento do repasse de recursos para as IMFs a partir de chamadas públicas, aumentando, desta forma, a interação dinâmica entre a rede de microcrédito e as políticas públicas.

2) Oficializa-se a figura do agente de crédito no momento em que o MTE cria uma qualificação específica deste na Certificação Brasileira de Ocupação (CBO), além de inserir no programa de microcrédito a necessidade de treinamento e capacitação de um volume maior de agentes.

3) Outra iniciativa diz respeito à ampliação das informações a respeito do microcrédito. Essas medidas devem ser diferenciadas em duas concepções: se de um lado há políticas sistemáticas para divulgar as organizações microfinanceiras, de outro, implementa-se um banco de dados sobre as IMFs com caráter de fiscalização;

4) O BNDES estabelece novas ações no intuito de aumentar as atividades de microcrédito. Em primeiro lugar, para se reduzirem os custos dos empréstimos é criado o cartão BNDES; já com a intenção de minimizar os problemas oriundos da assimetria de informações na concessão de crédito, assim como a dificuldade das camadas de baixa renda de apresentarem colaterais, foi criado o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

Em 2008, o governo federal institui o Plano Plurianual (PPA) para o programa de microcrédito, estabelecendo as seguintes metas de expansão que se baseiam em quatro finalidades: expansão na quantidade de operações, no volume de crédito, no número de clientes atendidos e no volume da carteira ativa.

A tabela 1 apresenta os dados sobre a expansão das operações de microcrédito, assim como do valor nominal concedido (em Reais), ambos referentes a implementação do PPA, dessa forma, incorpora as metas estabelecidas por este:

Tabela 1 – Resultados do PNMPO

Ano	Operações de Microcrédito (em unidades)	Meta	Valor Nominal Concedido (em Reais)	Meta
2005	632.106	-	602.340.000,00	-
2006	828.847	-	831.815.600,80	-
2007	936.459	963.459	1.100.375.829,94	1.100.375.829,94
2008	1.274.296	1.107.987	1.807.071.717,91	1.265.432.205,00

2009	1.605.515	1.465.228	2.283.955.244,22	1.455.247.036,00
2010	2.015.335	1.685.090	2.878.394.620,63	1.673.534.091,00

Fonte: Banco Central do Brasil (2011).

É simples concluir, a partir dos resultados apresentados, que o ritmo de expansão das atividades de microcrédito cresce de maneira acelerada a partir da implementação do PNMPO. Quando se contrapõe os resultados às metas esperadas, eles se tornam ainda mais impressionantes, visto que todas estas foram superadas. Este fato sugere que as medidas adotadas são de grande valia no desenvolvimento da indústria de microfinanças no Brasil, cabe agora analisar se elas, *per se*, foram suficientes.

Os obstáculos recentes ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil

Na seção anterior foi feita uma breve análise da indústria de microfinanças no Brasil, a partir da interação entre os atores do estado e, principalmente, as finanças solidárias. Constatou-se que avançou na última década, em particular através da implementação do PNMPO. Porém, todos estes avanços ainda são incipientes para incluir grande parcela da população de baixa renda aos serviços financeiros, uma vez que há um elevado número de pessoas de baixa renda, além de micro e pequenos empreendedores, que possuem grande demanda reprimida por serviços financeiros.

Desse modo, ele é insuficiente para atender a demanda reprimida pelos seus serviços. Isso ocorre pois, em detrimento dos avanços no marco regulatório, há uma sobre-regulação do setor, fato que, de um lado, dificulta o acesso por parte das IMFs a recursos disponíveis do setor financeiro público e privado e, de outro, desestimula a entrada de instituições financeiras tradicionais no setor, como no caso do não cumprimento da exigibilidade da destinação de 2% dos depósitos à vista em operações de microfinanças.

Como argumentado por Feltrim, Ventura e Dodl(2009) essa sobre-regulação do setor remete-nos a quatro pontos, essenciais:

1) Empréstimos com valores máximos fixados: constituiu um problema na medida em que admite como premissa um Brasil homogêneo, com custos constantes no decorrer do tempo, fato que não corresponde à prática sócio-geográfico-cultural do país;

2) Renda do tomador potencial de microcrédito produtivo com limitação excessiva: incorre em prejuízos à sustentabilidade operacional das IMFs em algumas localidades do país;

3) Formação do capital de giro das operadoras de microfinanças com limites fixados de forma homogênea: essa medida aumenta os riscos para os investidores privados, pois eles percebem que os limites das taxas poderão ser alterados de forma discricionária pelo Conselho Monetário Nacional;

4) Valor do microcrédito produtivo com restrições pré-estabelecidas: tal medida diminui a flexibilidade da aplicação diminuindo, por consequência, as operações com os microempreendedores e, além disso, prejudica a manutenção da carteira, pois tende a manter o custo do empréstimo em um nível maior do que o necessário para a sustentabilidade da operação.

O aperfeiçoamento necessário na regulamentação do PNMPO

No intuito de tornar efetiva e, em especial, ampliar a oferta de microcrédito, principalmente, através do aporte às operadoras, com recursos oriundos tanto do setor público quanto do setor privado, Feltrim, Ventura e Dodl (2009), baseado na proposta da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED), elaborou uma série de aperfeiçoamentos na regulamentação relativa às microfinanças. Esta pode ser sucintamente apresentada nos seguintes pontos:

1) Não fixar limites às taxas de juros e, além disso, permitir flutuações nela. Nesse sentido, elas seriam mais adequadas aos empreendedores, à realidade de sua região, assim como às respectivas operadoras - de acordo com sua constituição jurídica;

2) Não fixar limites aos valores emprestados e, além disso, permitir flutuações neles. Adequando-se, dessa forma, às necessidades de cada empreendedor, de acordo com sua realidade local, e evitando, por consequência, as distorções ocasionadas pelos tabelamentos de valores;

3) Eliminar a exigência de nível de renda na concessão de crédito para os microempreendedores e, simultaneamente, alterar o limite do faturamento anual da microempresa

de R\$ 120.000,00 para, no mínimo, R\$ 240.000,00⁸. Tais medidas facilitariam o acesso ao crédito, pois estariam de acordo com as especificidades de cada região do país;

4) Não fixar limites à formação de capital de giro das operadoras de microfinanças. Isso facilitaria as atividades delas, ao adequar as particularidades operacionais de cada operadora a seus serviços prestados.

Os bancos sociais: influência do Banco de Palmas na prescrição de políticas públicas

É possível notar um esforço crescente, tanto de atores do governo como por parte dos atores do mercado, principalmente relacionado às duas últimas décadas, para se incluir grande parte da população de baixa renda no sistema financeiro brasileiro. Ademais, ainda é possível notar que grande parcela da população ainda se encontra excluída de serviços financeiros básicos.

Diante deste fato, as finanças solidárias (ou sociais) cumprem um importante papel na medida em que complementam as atividades dos bancos comerciais, ou mesmo públicos, ao ofertar serviços financeiros aos pobres. Assim como já explicitado anteriormente, estes não são clientes interessantes para as entidades financeiras convencionais ao alegarem que "*[...] [há uma] inadequação, ao perfil da população (de baixa renda), de algumas normas e leis que regem produtos e serviços e que têm impacto sobre a inclusão financeira.*" (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009, p.171).

É possível criterizar as finanças sociais a partir de seus modelos organizacionais, o que nos remete a dois tipos principais:

1) Entidades de Microcrédito (EMCs): Geralmente relacionadas a organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) que oferecem serviços financeiros, principalmente microcrédito, e utilizam como garantia os colaterais sociais. Um importante ponto a ser destacado é que, pela legislação atual, estas entidades não estão autorizadas a receber depósitos à vista de seus clientes e, desta forma, seus recursos dependem de ajuda estatal e/ou de ajuda internacional.

2) Associações de Poupança e Crédito: As instituições mais atuantes neste segmento são as cooperativas de crédito, os recursos destas, denominados de fundos rotativos, estão ligados aos sócios que a compõem - os associados que possuem superávits os deposita na cooperativa,

⁸ Como elaborado por Feltrim, Ventura e Dodl (2009), esta alteração baseia-se na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006, que define como microempresas apenas aquelas que possuem faturamento anual de até R\$ 240.000,00.

enquanto que os associados que incorrem em déficit se financiam a partir das quantias depositadas. Sobre esta institucionalidade, devemos salientar que são caracterizadas pela autogestão, ou seja, todas as resoluções pertinentes à cooperativa são decididas em assembléia através dos votos dos sócios; além disso, cabe notar que às cooperativas são intermediários financeiros formalizados e, neste sentido, são entidades submetidas à supervisão do Banco Central.

Inseridos ainda neste último segmento estão os Fundos Rotativos Solidários (ou Comunitários), estes atuam, na maior parte dos casos, em comunidades de extrema pobreza e exercem funções de primeira necessidade. Seus fundos estão ligados, principalmente, à Igreja Católica que deposita recursos próprios e/ou arrecadados de cooperação internacional e, atualmente, também há o auxílio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estas instituições não são regulamentadas e atuam, em grande medida, no semi-árido brasileiro, sendo que, as principais atividades a serem destacadas são a construção de cisternas e o fomento da cultura de animais e vegetais, mais adaptados ao clima desta região.

A tabela 2 demonstra a carteira ativa e o número de entidades operadoras de microcrédito, ambos segmentados por constituição jurídica:

Tabela 2 – Dados sobre o Microcrédito por Constituição Jurídica.

Constituição Jurídica	Carteira Ativa (em Reais)	Operadoras de Microcrédito
Banco de Desenvolvimento	842.548.203,55	2
OSCIP	268.656.588,84	135
Cooperativa de Crédito	47.463.775,85	165
AG - Agência de Fomento	17.028.116,27	9
Banco Cooperativo	16.691.528,20	1
SCM	7.402.818,50	23
IFO - Instituição Financeira Operadora	660.000,00	1

Fonte: Banco Central do Brasil (2011).

Os resultados apresentados na tabela 2 contribuem para comprovar a importância dos modelos organizacionais caracterizados anteriormente. Ao analisar a rubrica carteira ativa, podemos constatar que há um grande volume de recursos concentrados nas OSCIPs, e segundo lugar,

seguido das Cooperativas de Crédito, em terceiro. Estes modelos organizacionais ganham ainda maior importância no momento em que observamos a proporção de instituições por constituição jurídica o que sugere maior número de operações realizadas em primeiro lugar pelas Cooperativas de Crédito, seguido das OSCIPs.

Como Expresso por Feltrim, Ventura e Dodl (2009), uma metodologia adotada por algumas instituições, tanto enquadradas nas EMCs, quanto nas Associações de Poupança e Crédito, diz respeito à emissão de moedas sociais, com o intuito de facilitar as atividades realizadas. Em geral, essas instituições são denominadas clubes de troca.

Ainda segundo Feltrim, Ventura e Dodl (2009), os clubes de troca são, em geral, criados em ambientes de grandes dificuldades econômicas, visto que, nestes existe um grande número de pessoas com plenas capacidades de trabalho, porém com pouquíssimas oportunidades. Em meio a este cenário os clubes de troca cumprem um importante papel na medida em que, de um lado, permitem atender ao excesso de demanda pelo trabalho, de outro, suprem as carências por outras mercadorias que não poderiam ser compradas devido à falta de dinheiro. Devemos salientar que a criação e o uso de uma moeda social representa a superação do problema da falta de liquidez, que por sua vez, é uma característica inerente dos associados dos clubes de troca.

Em geral, as informações sobre as ofertas e demandas de bens e serviços são divulgadas comumente entre os associados e, além disso, as definições dos preços de cada bem são realizadas mediante reunião entre os associados. Uma evolução dos clubes de trocas diz respeito aos bancos comunitários, estes realizam operações financeiras tradicionais a partir da moeda social criada. Segundo Santos (2011), a experiência de maior sucesso neste segmento é desenvolvida em Fortaleza/CE, diz respeito ao Banco Palmas (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

O Banco Palmas: uma inovação social que se tornou política pública

A criação do circulante local

Como ilustrado por Melo Neto Segundo e Magalhães (2005), o conjunto palmeiras é um bairro carente da cidade de Fortaleza, com aproximadamente 30.000 habitantes, sua origem está ligada à reunião de famílias despejadas na orla marítima desta mesma cidade, em 1973. Cabe

destacar que a construção de sua infraestrutura foi realizada por regime de mutirão, promovido a partir da criação da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP) em 1981.

Em 1998, a ASMOCONP criou um banco comunitário: o Banco Palmas, este tinha por objetivo maior o enfrentamento do desemprego, para tanto, desenvolveu, em especial, uma linha de microcrédito alternativa como estratégia de geração de trabalho e renda para os moradores locais. Como ação inicial do Banco, se fundou, em 2000, o clube de trocas Palmares, nome da moeda social.

Essa experiência promovida pelo Banco Palmas durou cerca de dois anos e trouxe contribuições relevantes. Apesar desses benefícios, o clube de trocas Palmares foi aos poucos perdendo força em suas atividades, a conclusão geral a que se chegou sugere que este apresentava problemas críticos - comuns aos clubes de troca. Melo Neto Segundo e Magalhães (2005) argumenta que como os participantes do clube viviam em situação de grave pobreza, eles buscavam obter, através das trocas, produtos de primeira necessidade, porém esses não eram ofertados pelos participantes e, além disso, em sua maioria levavam produtos semelhantes para trocar.

A partir dos problemas ilustrados acima o Banco Palmas lançou uma nova metodologia de atividades com o objetivo de superar a dificuldade de escassez de produtos no clube de trocas. Esta metodologia partiu do diagnóstico geral de que em paralelo com as finanças solidárias desenvolvidas no conjunto Palmeira, existia uma série de produtores, comerciantes, prestadores de serviços com dinâmicas próprias e que estavam alheios ao sistema de economia social desenvolvido pela comunidade. A estratégia então foi inclui-los no sistema de trocas solidárias através da utilização da moeda social, sistema este que ficou conhecido como Moeda Circulante Local.

Para atingir este último objetivo, o Banco Palmas se uniu à Associação Comercial do conjunto Palmeira⁹, para estimular a utilização da moeda Palmas, a estratégia adotada aqui para atrair os estabelecimentos à proposta do circulante local estava relacionada à noção de "fidelização do cliente" e de "responsabilidade social"¹⁰. Além disso, através da negociação,

⁹ Como exposto por Melo Neto Segundo e Magalhães (2005), esta associação comercial denomina-se Associação dos Empreendimentos do Conjunto Palmeira, com, aproximadamente, 60 estabelecimentos comerciais do bairro.

¹⁰ Do ponto de vista da fidelização do cliente, argumentava-se que os estabelecimentos, ao aceitarem o circulante local em suas atividades, atenderiam cada vez mais moradores, ampliando, desta forma, a base de clientes "fidelizados". No que tange a responsabilidade social, ponderava-se que cada transação realizada em Palmas, contribuía para o desenvolvimento do bairro. Conforme esclarecido por Melo Neto Segundo e Magalhães (2005).

conseguiram que os estabelecimentos garantissem descontos nas compras efetuadas com o circulante local. Esta última conquista contribuiu para alcançar o primeiro objetivo, pois estimulava transações com a moeda Palmas.

A estrutura financeira do Banco Palmas: os serviços realizados com o circulante local

A partir da elaboração de Melo Neto Segundo e Magalhães (2005), é possível compreender a manutenção do circulante local chamado Palmas. Este é um ativo monetário indexado na moeda oficial, o Real (R\$), e existem três formas de adquiri-lo:

1) Contratando empréstimos no Banco Palmas. É importante observar que apenas moradores do bairro podem utilizar este serviço;

2) Realizando transações com alguém do conjunto Palmeiras que possua a moeda Palmas;

3) Ao se cambiar quantias em Reais (R\$) pelo mesmo volume junto ao Banco Palmas.

Quanto a esta última forma, cabe relatar, que o sentido inverso da troca de ativos monetários, ou seja, a troca de Palmas por Reais (R\$), tanto pelos comerciantes, como pelos consumidores, se dá apenas em último caso, com o objetivo de se fomentar a utilização do circulante local.

A influência do banco palmas nas prescrições de políticas públicas

Os resultados alcançados por esse projeto, tanto no que tange aos avanços sociais, quanto à esfera econômica - ou seja, na eficiência de sua metodologia, assim como em relação à expansão de sua carteira ativa, do número de operações realizadas e da quantidade de serviços prestados - são tão impressionantes que influenciaram prescrições de políticas públicas. Como demonstrado por Santos (2011), o Ministério do Trabalho e Emprego através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em parceria com a Fundação Banco do Brasil, iniciou um projeto de expansão de bancos comunitários por diversas localidades com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH).

Esta parceria entre o Banco Palmas, o governo e entidades públicas, com a perspectiva de se ampliar às experiências desenvolvidas no Conjunto Palmeira para promover emprego e renda - através de um banco comunitário - marcam a criação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários,

mais um importante passo dado no sentido de fomentar a indústria de microfinanças no país, como apresentado por Feltrim, Ventura e Dodl (2009).

Considerações finais

Os serviços microfinanceiros configuram um importante instrumento de inclusão social na medida em que auxiliam o aproveitamento de boas idéias já existentes na economia. Quando debruça com mais atenção sobre os extensos estudos que se prestam a dar conta das perspectivas de democratização do acesso aos serviços financeiros no Brasil, constatamos, já de início, que temos um longo caminho a percorrer para avançar nesta direção, visto que o mercado financeiro no Brasil possui problemas crônicos, tais como seu caráter de curto e não de longo prazo, e sua quase que total ausência para grande parcela da população de baixa renda, vale destacar, mais uma vez, que esta situação sempre esteve presente no país. Tal ponto ganha ainda mais importância quando levamos em consideração o potencial que o setor financeiro possui para os desenvolvimentos dos países, assim como evidenciado inicialmente.

Com esta perspectiva este trabalho buscou compreender a conjuntura atual, para então, a partir dos diagnósticos gerados, buscar reflexões acerca das possibilidades de avanços para o setor microfinanceiro. Em primeiro lugar deve-se ressaltar que a expansão das microfinanças no país nunca seguiu em ritmo tão acelerado quanto aos observados nos dez últimos anos. A explicação para este fato sugere uma série de fatores simultâneos:

- 1) A entrada massiva dos atores do estado, como fica claro quando observamos, por exemplo, as sucessivas medidas para se regulamentar a indústria de microfinanças por parte do Banco Central, as inúmeras iniciativas tomadas pelo BNDES com o intuito de financiar as atividades ligadas a este setor e, acima de tudo, através da formulação do PNMPO por parte do governo federal, através da Secretária de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego;

- 2) O ambiente internacional favorável, como destacado anteriormente, por exemplo, através da medida tomada em 2005 pela ONU que adotou este como o ano internacional do microcrédito;

3) Maior organização civil, como podemos observar através da ação das OSCIPs e das cooperativas de crédito e início de um diálogo, inclusive fomentado por entidades governamentais, como no caso da exigibilidade criada pelo Banco Central, com o setor privado.

Ademais, todos estes expressivos resultados, não foram suficientes para atender a demanda reprimida, da população de baixa renda, por serviços financeiros. Isto não implica, porém, que estas medidas e, em particular o PNMPO, foram inconsistentes. Porém, essas não foram suficientes para reverter os problemas crônicos do país, já citados anteriormente.

Neste sentido, o segundo ponto a ser destacado diz respeito à necessidade estrita de se aperfeiçoar os programas governamentais, como no caso do PNMPO. Vimos que este, em sua formulação inicial, não levou em conta uma série de atributos muito relevantes às microfinanças, como por exemplo, a heterogeneidade entre as instituições operadoras, as regiões de atuação e mesmo os potenciais clientes, em sua regulamentação. Fato que acabou por prejudicar, em grande medida, seus resultados, que poderiam ser ainda mais impressionantes.

Com base nesta necessidade de aperfeiçoamento este trabalho buscou apontar algumas medidas pertinentes ao avanço dos programas, alicerçadas em questões debatidas por Feltrim, Ventura e Dodl (2009) com base na proposta da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED).

Por fim, o texto se voltou às ações desenvolvidas no seio da economia solidária, em especial, a atuação de uma nova proposta de institucionalidade: os Bancos Sociais. Através do estudo de caso do Banco Palmas, constatamos a efetividade das ações destes na inclusão da população de baixa renda no sistema financeiro e, principalmente, na geração de trabalho e renda.

A relevância dos resultados alcançados por estes modelos organizacionais inspiraram políticas públicas de fomento ao setor de microfinanças, como elaborado por Santos (2011). Este fato, sugere a possibilidade de democratização do sistema financeiro brasileiro, através da economia social e, nestes moldes, de um desenvolvimento econômico caracterizado pelo combate perene a desigualdade de renda, ou nas palavras de Neri e Giovanini (2005, p.667), "[...] *produzir o espetáculo do crescimento a preços populares.*"

THE FINANCIAL INCLUSION IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE CONTRIBUTION OF SOCIAL BANKING

ABSTRACT: *The objective of this study is to analyze the importance of the solidarity economy in the democratization process of microfinance services, by studying the results produced by the National Program of Oriented Productive Microcredit (NPOPM), of the Brazilian federal government.*

KEYWORDS: *Solidary Economics. Microcredit. Microfinances.*

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL [BCB]. **Relatório de Inclusão Financeira**. 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?microfin>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/pnmpo/>>. Acesso em: 12 out. 2011.

FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. (Coord.). **Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

LIMA, S. N. Microcrédito como política de geração de emprego e renda. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.32, p.47-76, 2009.

NERI, M. C.; GIOVANINI, F. S. Negócios Nancicos, Garantias e Acesso a Crédito. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.31-40, 2005.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES-BID, 2002.

MELO NETO SEGUNDO, J. J. M. N.; MAGALHÃES, S. **O poder do circulante local: a moeda social no Conjunto Palmeira**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2005.

RIBEIRO, C. T. **Do microcrédito às microfinanças**: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento: uma contribuição à análise da experiência brasileira. 2004. 160f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

SANTOS, E. Economia solidária: de mãos dadas com o empreendedor. **Revista Trabalho**, Brasília, n.9, p.5-12, 2011.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. **Microfinanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. 2.ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.