

A DENSA VIDA SOCIAL E POLÍTICA DOS AGENTES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO BANCO DO POVO

Maria J. Barbosa GOULART¹.
Antonio José PEDROSO NETO²

RESUMO: A partir de entrevistas e observação participante, em um primeiro momento, traçamos a constituição do corpo de agentes da estrutura organizacional de um Banco do Povo e apresentamos alguns casos da prática dos agentes de crédito. Depois exploramos as teias de ligações entre esses agentes e os políticos locais. Em seguida, guiados pela hipótese da presença da gramática do clientelismo nas relações e práticas sociais da cadeia de relações **poder político local/estrutura organizacional/clientes**, exploramos os dados empíricos em paralelo à sistematização da literatura sobre microfinanças. Finalmente, tecemos considerações sobre as inflexões que o poder político local imprime em toda a cadeia de relações, considerações ainda não registradas pela literatura existente.

PALAVRAS CHAVE: Banco do Povo. Microcrédito. Microfinança. Estrutura organizacional. Clientelismo.

Introdução

O microcrédito é um serviço de intermediação de recursos financeiros, oriundos de fundos públicos ou privados, direcionados a pessoas com baixa renda, ou a micro e pequenas organizações comerciais ou produtivas, formais ou informais, com o intuito de fomentar o desenvolvimento econômico — por isso não contempla recursos para consumo e outros fins. É um ramo da micro-finança — seguro, poupança, empréstimos, conta-corrente, etc. A intermediação é feita por uma organização, na maioria das vezes, criada para este fim e sem fins lucrativos (PARENTE, 2002; MICK, 2003; NERI, 2008; ABRAMOVAY, 2004; MAGALHÃES, 2004; JUNQUEIRA, 2004).

As organizações de microcrédito chamadas Bancos do Povo são exemplos de instituições financeiras de microcrédito sem fins lucrativos e que intermediam recursos públicos. É o caso do Banco do Povo de Palmas, capital do Estado do Tocantins, criado pela prefeitura em maio de 2006 (Lei Nº 1367, municipal) no mandato do prefeito do Partido dos Trabalhadores (2005/2008 e 2009/2012). Seu objetivo explícito é viabilizar a geração de emprego e renda a partir das atividades de micros e pequenos empreendedores formais e

¹ Mestre em Sociologia. UFT - Universidade Federal de Tocantins. Campus Universitário de Araguaína. Araguaína – TO – Brasil. 77804-970 - joaquina_goulart@hotmail.com

² Bolsa CNPQ. Doutor em Ciências Sociais. UFT- Universidade Federal de Tocantins. Campus Universitário de Araguaína . Araguaína – TO – Brasil. 77804-970 - ajpedroso@uol.com.br

informais do município. Neste estudo chamaremos essa instituição de Banco do Povo Caso (BPC).

Nosso objetivo neste artigo é ter o BPC como um caso empírico, localizado, datado e viável para um estudo da modalidade específica de microcrédito chamada Banco do Povo. Trata-se de um estudo que visa tematizar e trabalhar a questão da estrutura organizacional do BPC — questão ausente nos estudos sobre organizações de microcrédito (PARENTE, 2002; MICK, 2003; ABRAMOVAY, 2004; FIORI et al, 2004; JUNQUEIRA, 2004; MAGALHÃES, 2004; ROCHA; MELLO, 2004; BRUSKY, 2008; DIAS; DINIZ, 2008; NERI, 2008; SCHRÖDER, 2008) — e a questão do enraizamento social e político dos agentes sociais envolvidos com as diferentes dimensões da atividade econômica de conceder, adquirir e restituir empréstimo. Vamos focar nos organizadores do microcrédito, procurando oferecer sínteses de experiência em curso a partir da observação e da contraposição dos dados circunstanciados com outras experiências registradas na literatura.

Enfim, o caso descrito não é representativo dos congêneres. No entanto, em alguma medida, ele exprime dinâmicas da atividade de microcrédito relacionadas com estruturas recorrentes na sociedade brasileira e, assim, permite-nos produzir alguns conhecimentos significativos, revelar pontos sugestivos e lucidativos — princípios e práticas estruturantes — das peculiaridades estruturais da configuração Banco do Povo, além de colocar questões e avançar em novas possibilidades de pesquisa.

Utilizamos as técnicas de entrevista e de observação etnográfica para levantar dados, além de recorrer a alguns documentos oficiais³. Aquelas são apropriadas não só por estarmos diante de um sistema sem sistematização de informações, dados e documentos. Mas por nos permitir dar conta dos aspectos simbólicos e práticos de um sistema pleno de institucionalidades, fora do plano formal, que regem, excitam e constroem as ações, desde a formação do quadro de agentes da organização até as relações de concessão, fiscalização, pagamento e renegociação de crédito.

³ Acompanhamos três visitas de um agente de crédito. Realizamos três entrevistas com três agentes de crédito, uma entrevista como um agente do primeiro escalão do BPC e sete entrevistas com clientes (4) e com ex-clientes (1) e outras pessoas (3) que procuraram crédito no BPC e não obtiveram, todas gravadas. E fizemos anotações em um caderno de campo a partir de nove momentos de presença no BPC, por cerca de uma hora, entre os dias 03.02.10 e 21.07.10. Também tivemos acesso a alguns documentos oficiais como leis e decretos da prefeitura e ofícios do Presidente do Banco do Povo de Palmas. O conjunto dos dados analisados se encontra em Goulart (2010), no corpo do texto e em seus anexos.

Uma breve apresentação do BPC e seus clientes

O BPC foi instituído em 2005 como um fundo municipal — Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária do Município —, tem recursos dependentes da dotação orçamentária municipal e presta contas ao Tribunal de Contas do Estado. Ele foi criado a partir do exemplo de outros do gênero já existentes na região norte e nordeste do Brasil — Recife, PE, Belém, PA, e Vitória da Conquista, BA.

Nós visitamos Recife porque Recife tem uma situação semelhante à nossa, embora seja uma cidade de grande porte. Mas o mecanismo de funcionamento, os projetos exitosos, a forma como você efetivamente libera o crédito, dá o treinamento para as pessoas, nós nos espelhamos muito no trabalho de Belém. Por ser uma capital pequena [Palmas], ainda em construção, nós visitamos Vitória da Conquista [BA] que, apesar de não ser uma capital, tem uma população semelhante à nossa. (Entrevista com agente do primeiro escalão)⁴.

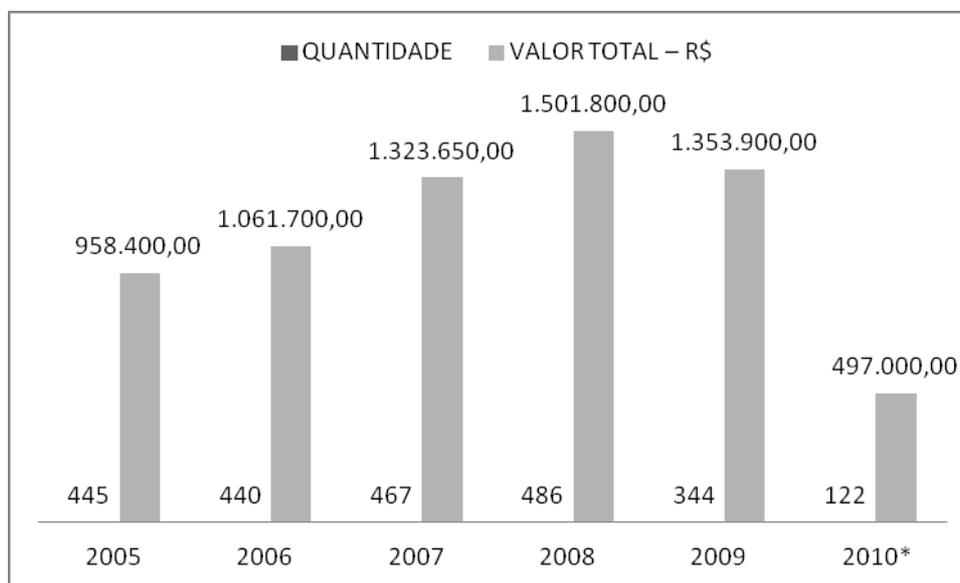
Não encontramos estudos sistemáticos que demonstram conclusivamente que a criação de bancos do povo está associada a governos municipais e estaduais do Partido dos Trabalhadores. No entanto, parece que em grande parte dos casos essa associação se aplica. Em nossas entrevistas e em diversos casos que tivemos conhecimento constatamos tal relação. Um estudo mais abrangente sobre microcrédito no Brasil relata que era sob tal designação que “o microcrédito integrava a plataforma política do PT, aplicada, a partir dos anos 1990, em diversas administrações municipais e no governo do Distrito Federal” (MICK, 2003, p. 11).

O BPC iniciou suas atividades em 2005 com um orçamento de R\$ 1.500.000,00. No primeiro ano de atividade foram realizados 445 contratos, perfazendo um montante de R\$ 958.000,00 em empréstimos⁵. Como o gráfico abaixo demonstra, em todo tempo de existência, o ano em que o banco mais concedeu empréstimos foi em 2008.

⁴ No início da segunda seção do texto esclareço o significado de primeiro escalão.

⁵ Ofício do Presidente do Banco do Povo de Palmas, 31.05.2010. (GOULART, 2010).

Gráfico 1– Número de contratos e valor do total de contratos realizados por ano, de 2005 a 2010.



Fonte: Ofício do Presidente do Banco do Povo de Palmas, março de 2010 (GOULART, 2010).

Foram realizados 2.360 contratos desde a criação do BPC e, em março de 2010, 924 encontram-se ativos. A taxa de inadimplência é de 11% (de todos os contratos citados) para os empréstimos realizados para pessoas físicas e de 13% para os realizados para pessoas jurídicas. Se aceitarmos esses dados como válidos, tal taxa é alta se comparada com a taxa de inadimplência do banco de inspiração do microcrédito solidário, Grameen Bank, 3,38% ao mês (YUNUS, 2000), ou se comparada ao maior programa de microcrédito do Brasil, CrediAmigo, que no ano de 2004 teve uma taxa de inadimplência de 0.84% (NERI, 2008, p.41). Mas devemos esclarecer que tais dados do BPC são oriundos de um ofício do banco por nossa solicitação, pois o BPC não disponibiliza esses dados ao público — em sites oficiais, balanços, estatísticas, etc. — e não encontramos fontes primárias para pesquisar.

É preciso objetivar que o BPC tem uma deficiência significativa em seu sistema de informática. Apesar de ser realizado um cadastro amplo dos clientes e pretensos clientes para a geração da ficha de visita técnica, as informações não são condensadas em relatórios gerenciais e não são acessíveis aos pesquisadores. Isso dificulta e mesmo torna impossível o

acesso a dados que poderiam subsidiar análises precisas e detalhadas sobre o perfil sócio-econômico dos financiados.

Sendo assim, tivemos que nos basear nos relatos de entrevistas. Segundo nosso entrevistado do alto escalão do BPC, os empréstimos, em sua maioria, são concedidos a mulheres, e, em grande parte, para as que atuam como vendedoras de roupas, as “sacoleiras”. Formalmente, a própria constituição do BPC prioriza essa condição⁶. A predominância feminina no quadro de financiados é uma tendência dos programas voltados para o microcrédito, desde o seu precursor, o Grameen Bank (YUNUS, 2000), até o maior programa de microcrédito do Brasil, CrediAmigo (NERI, 2008).

Outra característica dos financiamentos do BPC é a predominância de empréstimos para pessoas atuantes no setor comercial, 68% dos contratos efetuados — restando 16% para o setor rural, 8% para o setor de serviços e 8% para o setor industrial⁷.

Se analisarmos a trajetória dos nossos entrevistados que tomaram empréstimo e dos que tentaram, mas desistiram de tomar empréstimo, podemos ter mais alguns elementos que compõem as características dos clientes e possíveis clientes do BPC. A trajetória dos clientes que não concretizaram a operação de crédito não é muito diferente da trajetória dos que obtiveram o recurso no BPC: são pessoas vindas de outras cidades com os familiares em busca de melhor inserção econômica; têm filhos; em sua maioria têm baixa escolaridade (salvo alguns que têm o segundo grau e até o nível superior); em seus micro-empresendimentos possuem poucos funcionários, quando possuem, e contam com a ajuda de familiares; e são empreendimentos resultantes da busca por pequenas atividades comerciais ou industriais como meio de aumentar a renda familiar.

Enfim, apresentamos alguns dados gerais sobre o BPC e seus clientes. Vale ressaltar, desde já, um traço que aparece nesses dados e que será explorado neste artigo; a influência do processo político-partidário na dinâmica do BPC. Não é por acaso que o ano de 2008 foi o ano em que o banco mais concedeu empréstimos. Trata-se de um ano de pleito eleitoral em que o prefeito criador do banco era candidato a reeleição. Séries históricas dos números e montantes de empréstimos, não só do BPC como dos semelhantes, poderiam permitir afirmações mais sólidas e gerais da correlação que se esboça no breve período de existência do BPC; entre o calendário político e o calendário de expansão e contração do número e do

⁶ Art. 6º Atendidos os requisitos legais, serão priorizados como beneficiários dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária do Município de Palmas - BANCO DO POVO: I - os empreendimentos formais ou informais chefiados por mulheres (PALMAS, 2005).

⁷ Ofício do Presidente do Banco do Povo de Palmas, 31.05.2010. (GOULART, 2010).

volume de empréstimos — e, assim, indução da existência de um viés político partidário na ação dos bancos do povo.

A constituição da estrutura organizacional; ligações políticas e parentais fortes

Por decreto municipal, o organograma do Banco do Povo tem a seguinte forma: no primeiro nível hierárquico está o “presidente”, no segundo a “diretoria executiva” e entre ambos existe uma assessoria; “assessoria técnica e de planejamento”. No terceiro nível tem duas gerencias; a “gerência de crédito” e a “gerencia de gestão e finanças setorial”. E, no quarto nível, tem duas “chefias de divisão”, cada uma delas subordinada a uma das gerencias superiores. Enfim, formalmente é essa a estrutura organizacional composta por quinze funcionários com função gratificada.⁸

Apesar da existência formal de quinze funcionários na estrutura organizacional, nos momentos em que observamos o BPC só havia treze funcionários trabalhando. Deste modo, no momento da pesquisa a estrutura organizacional do BPC que observamos era constituída assim: um presidente, um diretor executivo, um assessor, um gerente de crédito, quatro funcionários e cinco agentes de crédito.

Dos treze agentes da estrutura organizacional, somente um era servidor concursado da prefeitura — o contador, um dos quatro funcionários. Os restantes eram funcionários municipais não concursados. Os quatro “funcionários administrativos” estão divididos entre o “departamento” de recursos humanos e financeiros e o de contabilidade e gerência de crédito; um gerente de recursos humanos e finanças, um contador, uma secretária, um auxiliar e cinco agentes de crédito.

Na representação autóctone o presidente, o diretor executivo e o assessor compõem o primeiro escalão da estrutura organizacional. No dia-a-dia o gerente de crédito, o gerente de recursos humanos e finanças e o contador compõem o segundo escalão. Os dois últimos atuam em suas funções específicas e o gerente de crédito atua como chefe imediato dos cinco agentes de crédito. Ele efetua as consultas ao SPC (Serviço Nacional de Proteção ao Crédito) e ao SERASA⁹, atende as renegociações de empréstimos e as demais atividades relacionadas ao trabalho dos agentes de crédito.

⁸ PALMAS (2009).

⁹ É uma das maiores empresas do mundo atuante na análise de informações econômico-financeiras e cadastrais que subsidiam decisões de crédito e de negócios. Ela foi criada em 1968 por um conjunto de bancos para centralizar os serviços que realizavam individualmente, especialmente a ficha cadastral única, desde então compartilhada pelos bancos associados e depois por outras organizações comerciais.

E o restante dos funcionários compõe o piso da hierarquia da estrutura organizacional. Ao todo, cinco agentes de crédito atuam no BPC. Nenhum deles tinha experiência na área financeira ao ingressar no banco. Os que entraram no início da criação do banco (3) tiveram treinamento via palestras realizadas em parceria com a Universidade Federal do Tocantins. Os demais ingressaram posteriormente e foram adquirindo conhecimentos e experiência a partir da convivência e observação dos colegas mais antigos.

E, por fim, salvo a mudança de presidente e a entrada/saída de um ou outro funcionário do piso da hierarquia, a configuração dos agentes é a mesma desde o início das atividades do banco até o momento da pesquisa.

Apresentada a estrutura organizacional, vamos agora abordar a sua formação. A constituição dos agentes da estrutura organizacional do BPC se deu por meio de relações político-partidárias, parentesco e amizade. E, ainda atualmente, a gestão do BPC é realizada por agentes indicados pelo poder executivo ou em decorrência das relações que têm com o poder executivo.

O BPC teve dois presidentes em sua história. O primeiro, na verdade, foi uma presidenta (2005-2008) de cerca de 45 anos, casada, com formação superior, oriunda de uma cidade do interior de Minas Gerais (1992), onde trabalhava como supervisora escolar. Em Palmas, atuou como empresária de um negócio familiar de autopeças (venda e oficina), juntamente com o marido. Em um primeiro momento filiou-se ao PMN (Partido da Mobilização Nacional) e depois ao PT. Então teve contato com o prefeito de Palmas e depois foi convidada para ser a presidenta do BPC. Ela foi responsável pela implantação do BPC em 2005. Em 2008 pediu afastamento para concorrer a uma vaga na Câmara Municipal. Não tendo sido eleita, no início de 2009 foi nomeada Diretora da Secretaria do Orçamento Participativo de Palmas

O novo presidente do BPC, ou atual presidente, foi designado no início de 2009, momento em que o prefeito formou sua nova equipe administrativa para o segundo mandato. Ele era comerciante, é casado, tem cerca de 50 anos e foi vereador pelo PT (2005-2008). Após tentar a reeleição e não conseguir foi indicado para a presidência do BPC.

O diretor executivo está no cargo desde a implantação do banco. Trata-se de um senhor casado, com cerca de 60 anos, oriundo de uma cidade do interior de Minas Gerais e formado em economia. Ex-bancário aposentado da caixa econômica federal, ele atuava na área administrativa da prefeitura de uma cidade do interior do Estado do Tocantins. Ele foi indicado para o cargo no BPC pelo prefeito que, por sua vez, recebeu uma indicação e uma

recomendação — por ele ter experiência no setor bancário — de um superintendente da Caixa Econômica Federal filiado e atuante no PT.

O ocupante do cargo de assessor no BPC, também reconhecido nas relações autóctones como “diretor”, atua no banco desde sua fundação. Trata-se de um senhor de cerca de 50 anos, casado, com escolaridade superior e oriundo de uma cidade do norte do Estado de Goiás. Ele trabalhou como bancário em alguns bancos privados por cerca de 8 anos. Trabalhou como gerente de uma grande empresa de tintas em Manaus, AM, e, em meados dos anos 1990, passou a residir em Palmas, ocupando-se de uma empresa própria no ramo de tintas. O negócio não deu certo e desde então atua como corretor de imóveis. Ele foi candidato a vereador pelo PMN, mas não foi eleito. Assim como a primeira presidenta do BPC, ele foi integrante do PMN, depois se filiou ao PT e, no momento da implantação do banco, ingressou na sua estrutura organizacional por indicação do prefeito.

O gerente de crédito do BPC também está no cargo desde o início. No momento em que ingressou no banco tinha cerca de 45 anos, era divorciado e possuía o ensino médio. Oriundo de uma cidade do norte do Estado de Goiás, ele atuava em Palmas como empresário, proprietário de uma churrascaria herdada do pai. Foi quando conheceu aquele que viria ser o atual prefeito de Palmas — a sede de seus respectivos negócios eram em um mesmo prédio. Seu empreendimento entrou em dificuldades e foi encerrado. Então, por conta da antiga amizade com o atual prefeito, foi indicado para ser gerente de crédito do BPC. Não é filiado a nenhum partido político.

Apesar da nossa insistência, só conseguimos realizar uma entrevista com um dos agentes do primeiro escalão do BPC. E, nas demais entrevistas, não conseguimos muitas informações sobre a biografia dos agentes do primeiro e segundo escalões. Percebemos certo desconforto e fuga de uma possibilidade de entrevista. E também percebemos que os entrevistados e aqueles com os quais conversamos nos momentos de observação de campo mantiveram posições de discrição em relação aos dados biográficos dos seus superiores hierárquicos. Por isso, o mais provável que podemos afirmar é que o trunfo dos agentes do primeiro e segundo escalões para conseguirem suas respectivas posições passou pela força que tinham na configuração do PT e junto a outros partidos que compunham suas coligações (e cooptações?). Nos momentos precedentes e posteriores às entrevistas soubemos das debandadas de políticos do PMN para o PT e da influência de líderes do PT e de outros partidos na indicação de nomes para o BPC e outros cargos da esfera da administração pública.

Já a montagem do conjunto de agentes dos outros cargos da estrutura organizacional foi orientada pelas relações que seus ocupantes tinham como os agentes do primeiro e segundo escalões do banco.

Na verdade eu já trabalhava tinha mais ou menos quatro ou cinco anos com o Presidente [do BPC] na Câmara Municipal quando ele era vereador. Quando ele perdeu a eleição, surgiu a idéia de vir pra cá. Ele vinha como Presidente e tinha a oportunidade de trazer três pessoas. Aí veio eu, o rapaz que trabalha no recursos humanos e aquela menina que está no computador, que fica atendendo para ele. O financeiro, que era chefe de gabinete dele na Câmara, veio para o recursos humanos e financeiro aqui. Já a assistente que era secretária continuou como secretária dele aqui. E eu que trabalhava no controle interno da Câmara fui para a parte do agente de crédito (Agente de crédito I).

Um dos agentes de crédito (Agente de crédito I), é uma mulher de 28 anos, cursando curso superior via “Ensino à distância”, natural de uma cidade do interior do estado (570 km da capital) que se mudou para a capital em 2003, quando se casou. Seu ex-marido (divorciou-se em 2005) atualmente é funcionário da Secretaria Estadual de Governo e primo do presidente do BPC. Foi através do então marido que conheceu o presidente do BPC, quando ele ainda era vereador pelo PT (2005-2008). Em um primeiro momento, ela trabalhou em seu gabinete na Câmara Municipal, em 2005. Quando ele assumiu a presidência do BPC (2009), ela acompanhou sua mobilidade assumindo o cargo de agente de crédito.

Eu nunca tinha trabalhado. Inclusive no começo não foi tão fácil. É difícil para todo mundo porque você passa quatro anos trabalhando num lugar só que você já está acostumado. [...] Mas foi bom, é bom para a gente aprender. Quando a gente chegou [no BPC] todo mundo sentiu uma dificuldade. Porque você trabalhar num gabinete cheio de gente é outro tipo. Você vem para cá trabalhar mais na parte administrativa, acho que até o presidente sentiu a diferença (Agente de crédito I).

Outro agente de crédito (Agente de crédito II) é um homem de 24 anos, que está cursando nível superior e migrou de Goiânia para Palmas em 1997, por conta da inserção econômica do pai. Seu primeiro emprego (ano 2004) na nova cidade de residência foi em um cargo comissionado na Secretaria Estadual da Fazenda, por seis meses. Em 2005 iniciou seu trabalho no BPC como agente de crédito. Sua inserção na instituição se deu por conta da amizade dos seus pais com o primeiro presidente do banco.

Na verdade aqui não foi meu primeiro emprego. Eu trabalhei na Secretaria da Fazenda. Trabalhei seis meses lá. Eu tava terminando o ensino médio. Então não tive como conciliar. Aí [...] Mas aqui, de todos os funcionários, só um é concursado. Todos são comissionados. É comum como é indicação. Eu já estava iniciando administração. [...] Como eu entrei por indicação foi muito bom pra mim, se encaixou direitinho a questão do banco ser relacionado à parte administrativa, administração (Agente de crédito II).

Outro agente de crédito (Agente de crédito III) é uma mulher de 30 anos que migrou de uma cidade do interior do Estado do Maranhão para Palmas em 2002, acompanhando sua irmã e seu cunhado. De início, através do Sistema Nacional de Emprego, ingressou como atendente em uma revendedora de motos. Três anos depois foi trabalhar com a irmã na atividade de vender roupas. E, posteriormente, conseguiu o emprego de assistente de diretor na Secretaria Municipal de Orçamento Participativo, onde permaneceu por três anos e meio. A inserção na Secretaria foi devida à amizade de seu cunhado com o então vereador que, posteriormente em 2009, se tornou o presidente do BPC. E sua inserção como agente de crédito no BPC seguiu o mesmo caminho.

Quando eu cheguei aqui, eu vim ver como era Palmas. Aí eu procurei o SINE [Sistema Nacional de Emprego]. Arrumei um emprego na [revendedora de motos]. Eu era atendente lá. Trabalhei três anos. Aí o [atual Presidente do BPC] arrumou um emprego para mim no município e eu fiquei até hoje. [...] Eu conheci ele através do meu cunhado. Eles são muito amigos. [...] Da [revendedora de motos] eu recebi minhas parcelas do seguro-desemprego, que foram cinco parcelas. Aí meu cunhado pediu um emprego para mim, para o [Presidente do BPC]. Aí ele falou que ia arrumar. Aí chegou um belo dia ele arrumou. [...] Eu trabalhei três anos e meio no Orçamento Participativo. Aí quando terminou o mandato do [prefeito 2005/2008]... “Aí, eu [Presidente do BPC] vou assumir o Banco do Povo”. Aí ele me chamou, me convidou, se eu queria trabalhar com ele. Aí eu vim. [...] Eu era assistente do diretor de lá [Secretaria Municipal de Orçamento Participativo] (Agente de crédito III).

A trajetória desses agentes de crédito tem algumas características em comum; migraram para a capital do Estado a partir de cidades do interior, eram totalmente inexperientes nas funções bancárias que começaram a exercer e devem a inserção no BPC às “ligações fortes” (GRANOVETTER, 1973) de suas redes de relações familiares e políticas. Em grande medida, as mesmas observações valem para os demais agentes de crédito dado que todos estão em cargos no BPC por serem funcionários da prefeitura não concursados (como

redunda nas entrevistas) e dado que não observamos outro meio de recrutamento como concurso, algum tipo de processo seletivo, etc. E, como um trecho de entrevista supracitado ajuda a objetivar, as mesmas constatações podem ser estendidas aos funcionários administrativos.

Se pensarmos a partir da gramática do clientelismo clássico da política brasileira, veremos que ela perpassa todos os processos que analisamos até o momento — constituição dos agentes da estrutura organizacional — e os processos que analisaremos mais abaixo. Por gramática do clientelismo entendemos um conjunto de regras implícitas ou explícitas que regem as relações dos políticos com seus séquitos. As lealdades políticas e pessoais dos seguidores aos chefes políticos se devem aos favores pessoais que recebem. E os recursos para esses favores são próprios ou têm origem nas organizações públicas em que os chefes políticos atuam (LEAL, 1978; NUNES, 1997).

As funções explícitas e implícitas dos agentes de crédito e um paradoxo diante do clientelismo

Nesta seção vamos apresentar de modo típico todo o processo de concessão de crédito, desde o momento da solicitação até o momento da quitação, ou da ocorrência de alguma inadimplência. Depois vamos apresentar dados da observação das práticas efetivas dos agentes.

Atualmente o BPC concede empréstimos de forma diferenciada para pessoa física e jurídica. No caso de pessoa física, os valores variam de R\$ 500,00 a R\$ 5.000,00, parcelados em até dezoito meses, com taxa de juros de 2,5% ao mês. Quando se trata de pessoa jurídica os empréstimos podem ser de R\$ 1.000,00 a R\$ 10.000,00, parcelados em até vinte e quatro meses, com a mesma taxa de juros. Em ambos os casos, os pagamentos são realizados mensalmente e têm carência de dois meses para o vencimento da primeira parcela.

Formalmente, os empréstimos concedidos às pessoas físicas podem ser concedidos por meio da garantia de avalista individual ou avalista solidário. O avalista individual é uma pessoa indicada pelo tomador. Essa pessoa também assina o contrato de concessão de crédito e torna-se co-responsável pela dívida. Já o contrato com avalista solidário requer a formação de um grupo de até cinco participantes. Todos assinam o contrato e tornam-se responsáveis pela dívida.

No início das atividades do BPC, foram realizados trabalhos de captação de clientes junto a pessoas que, de alguma forma, já tinham relacionamento com a Prefeitura através de

seus programas sociais — os feirantes da “feira dos importados” e os micro-comerciantes da Praia da Arno, etc. Nesses trabalhos, os tomadores foram incentivados a formarem grupos de avalistas solidários. Mas a modalidade de empréstimo via grupos solidários atrofiou e praticamente inexistente no BPC¹⁰.

A função do agente de crédito do BPC é abrangente: recebe clientes na agência, recebe documentos, presta informações sobre os empréstimos, realiza visitas técnicas — antes da liberação do empréstimo — e de acompanhamento — após a concessão do empréstimo —, entrega cartas de cobrança, etc. O agente de crédito possui uma função importante para o sistema operacional de um Banco do Povo, pois atua como um intermediário entre os interesses do cliente e do banco.

Tipicamente, um processo de empréstimo atualmente ocorre da seguinte forma. Os possíveis clientes são recebidos no balcão de atendimento pelos agentes de crédito. Então, são orientados sobre os documentos necessários para compor a análise inicial; CPF, RG, comprovante de endereço do solicitante e do avalista e comprovante de renda do avalista. Após a entrega das cópias desses documentos, os agentes de crédito preenchem um formulário e montam um dossiê.

Em seguida, o dossiê é encaminhado ao gerente de crédito que verifica se há restrições financeiras junto ao SPC e ao SERASA. Caso haja restrição ao solicitante ou ao avalista, os agentes de crédito entram em contato com o solicitante para que ele retorne à agência. Então ele é informado da restrição, sua documentação é devolvida e ele é orientado a resolver a questão para poder solicitar o empréstimo novamente. Caso não haja restrições, os agentes entram em contato com os solicitantes para marcar a visita técnica. Aprovado o dossiê inicial pelo gerente de crédito, é marcada a visita técnica para o agente de crédito averiguar as informações prestadas. Os dossiês de visita técnica são distribuídos entre os agentes de crédito que, logo em seguida, entram em contato com as pessoas de seus respectivos dossiês para marcar a visita.

Quando o cliente já possui um negócio, conforme um caso observado, o agente efetua algumas perguntas de praxe e busca confirmação. No caso de solicitação de crédito para capital de giro, as principais perguntas são sobre a quantidade e o valor do estoque. E, no caso de solicitação de crédito para capital fixo — compra de ferramentas/equipamentos —, como o

¹⁰ Não investigamos sistematicamente o porquê de tal atrofiamento. Mas avançamos a hipótese de que ele se deve ao enorme esforço que é exigido da estrutura organizacional e ao afastamento simbólico dessa modalidade de empréstimo da representação tradicional de atividade bancária e da ocupação de bancário. Vale dizer que a formação de grupos solidários requer maior esforço por parte dos integrantes do banco, tanto na prestação de informações sobre o empréstimo, quanto em manter a coesão do grupo para que se diminua o risco de inadimplência.

orçamento vem anexado ao processo, o agente de crédito verifica se o cliente trabalha com o que foi informado.

A visita técnica compreende a análise das informações prestadas pelo tomador em relação ao negócio no momento da solicitação do crédito. Muitas vezes as informações dadas quando ele solicitou e preencheu documentos para obter o crédito não são passíveis de verificação, confirmação. Isso ocorre principalmente quando se trata de um negócio novo, pois o agente de crédito não tem como verificar a existência, por exemplo, de equipamentos ou estoques. Nestes casos, como relatado pelos agentes, são aceitas as informações prestadas pelo pretense tomador.

Após a visita técnica, o agente de crédito encaminha o processo para a análise do comitê de crédito, que decide por sua liberação ou não. Segundo nossas observações o comitê de crédito não realiza reuniões ordinárias. Elas são realizadas em datas conforme a quantidade de processos e a disponibilidade e interesse do presidente (Diário de Campo, 22/06/2010). Não encontramos referências às atividades do comitê de crédito de um banco do povo na literatura específica e não pudemos realizar uma observação participante de uma reunião dessas do BPC.

Aprovado o crédito, o cliente e seu avalista são chamados para assinar o contrato. O processo então é encaminhado para as providências de pagamento, que é realizado na prefeitura. O crédito é liberado diretamente para a conta do cliente, em qualquer banco. Caso ele não possua conta corrente, o agente de crédito o direciona para abertura de uma conta corrente na Caixa Econômica Federal. No momento da assinatura do contrato o cliente já recebe seu carnê, emitido pelo BPC, que poderá ser pago em qualquer banco ou casa lotérica.

Após dois meses, em média, os agentes de crédito realizam a visita de acompanhamento. Essa visita não é agendada e tem a finalidade de averiguar se o empréstimo foi utilizado para o fim solicitado. Em caso positivo, o agente de crédito faz um relatório registrando que está correto e anexa junto ao dossiê. Caso a utilização não esteja correta, não há o que fazer, não existe punição, não tem restrição a outros empréstimos futuros. Como redundava nas entrevistas, os agentes de crédito reconhecem que o importante mesmo é que o pagamento esteja em dia.

O cliente começa a pagar as prestações dois meses após ter recebido o empréstimo. Na maioria dos casos (não temos dados seguros sobre indicadores de inadimplência) os empréstimos são pagos no tempo contratado e o credor pode voltar a tomar novos empréstimos. Nos casos em que o cliente fica inadimplente é realizada a emissão de uma carta de cobrança que o agente de crédito entrega pessoalmente ao cliente e ao avalista.

Enfim, de modo típico, apresentamos as fases de um processo de concessão de empréstimo e de acompanhamento. Na seqüência vamos apresentar nossas observações das práticas efetivas do conjunto de agentes analisados a partir de algumas de nossas fontes de dados. Vamos descrever e explorar a relação do conjunto dos agentes — da estrutura organizacional, clientes e não clientes — com as formalidades e exigências para a concessão de crédito; conhecimento do BPC e suas possibilidades, comprovação de renda, visita técnica e de acompanhamento, utilização do empréstimo e inadimplência.

O conhecimento da existência e das possibilidades do BPC por parte dos entrevistados ocorreu principalmente através das relações sociais, mas também por um meio formal. Por um lado, via relações sociais com agentes da estrutura organizacional do banco, com políticos — inscritas na gramática do clientelismo — e com pessoas que já tomaram empréstimo. E, por outro lado, graças aos trabalhos de divulgação que o BPC realizou no início do seu funcionamento, em geral, junto a públicos de baixa renda de outros projetos/programas da prefeitura — feirantes da “feira dos importados”, micro-comerciantes da Praia da Arno, programa Prefeitura nos Bairros, voltado à descentralização de atividades do governo municipal, etc.

Cheguei devido à minha amizade lá com o Diretor [do BPC]. Assim é mais fácil e tal. Não cheguei nem a procurar outro banco. Sabe, não olhei taxa de outro banco, nem nada. Cheguei lá e fui direto (Comerciante).

Eu fiquei sabendo do Banco do Povo porque veio um pessoal fazer uma reunião. Aí falaram sobre o Banco do Povo; que era uma linha de crédito, que era para o mínimo, o médio, para o empreendedor pequeno. Aí a gente marcou com eles. Eles vieram novamente. Inclusive foi o [agente de crédito] que veio e a... esqueci o nome da menina. Aí nós formamos um grupo aqui no bloco 3. Fui eu, o Jacó, o Zé Reis, a Luzi e o Bastião. Era pra formar em seis, nós formamos em cinco (Comerciante).

Uma característica compartilhada pelos entrevistados é que tomaram o empréstimo devido à facilidade para comprovar renda vis-à-vis um banco convencional em que, além de ter que comprovar a renda de modo mais formal e sistemático, o cliente tem que apresentar avalista, bem móvel ou imóvel para alienar, etc. Apesar da taxa de juros ser atrativa (2,5% ao mês), nenhum dos entrevistados relatou que sua preferência pelo BPC foi devida a ela. Somente se questionados sobre o assunto é que transmitiam um posicionamento. Passa-se o mesmo com os demais casos registrados na literatura, ou seja, o acesso rápido, ágil e oportuno ao micro empréstimo é mais relevante do que o chamado preço do dinheiro (PARENTE, 2002; ABRAMOVAY, 2004; NERI, 2008) — vale registrar que há até registro de grupos

sociais tão carentes que pagam para ter poupança, ou seja, pagam para que alguém cuide de seu dinheiro (VONDERLACK; SCHREINER, 2004).

Quanto à comprovação de renda, observamos que os procedimentos e meios formais podem ser flexionados por uma margem de manobra que o agente de crédito tem e por demandas de ordem clientelistas.

Apesar de formalmente ser exigido um documento comprobatório da renda do avalista — contracheque ou Decore¹¹ (Declaração Comprobatória de Percepção de Rendimentos) —, em alguns processos em que o avalista não tem como comprovar a renda, ele é orientado pelo agente de crédito ou por seu “contato no banco” (presidente, diretor, gerente de crédito) a apresentar uma declaração de renda com a assinatura reconhecida em cartório (Declaração de Renda). Segundo a Agente de crédito I, esse procedimento foi abolido desde maio de 2010, por orientação do Tribunal de Contas do Estado, órgão responsável pela fiscalização das contas do BPC. O mesmo Tribunal indicou o Decore para os casos em que tomador ou o avalista não tinham como comprovar renda.

A exigência seria, para o avalista, um contracheque, um Decore, um holerite, um comprovante de renda. Só que assim... Esta semana mesmo foi tirando. A gente tem orientação de não dar mais, a não ser que você conheça o cliente, sabe realmente o que ele faz aqui. Se não conhece a gente não pode mais fazer assim. O cliente vai ter que comprovar de algum jeito (Agente de crédito I).

Conforme relato do Agente de crédito II, quando perguntado sobre a proibição deste procedimento, a resposta foi: “Não, o QI pode utilizar ainda”. Observa-se que a utilização de “declaração de renda” para comprovação de renda do avalista ainda perdura para os casos de interesse da administração do BPC ou segundo os critérios de avaliação do próprio agente de crédito. Este fato indica a importância da influência desses intermediários e das relações políticas nessas relações econômicas, ou na flexibilização das formalidades em função das relações sociais.

Quanto às visitas técnicas, observamos também a intervenção do agente de crédito e a prática de facilitar a formulação das informações prestadas no relatório, de acordo com o

¹¹ Segundo a Agente de crédito I, a comprovação de renda para os casos em que o avalista é autônomo é a Decore. Segundo ela, é “porque aí está com a assinatura do contador”. A Decore é um documento regulamentado pelo Conselho Federal de Contabilidade (Resolução 872/2000), que só pode ser emitida por contador habilitado pelo mesmo conselho e que tem por finalidade principal atender os profissionais autônomos nas ocasiões que precisam comprovar renda para financiamentos.

conhecimento que o agente de crédito tem do cliente, ou conforme demandas de cunho político.

Há casos em que o agente de crédito se sensibiliza com a situação do cliente e o ajuda com os trâmites “formais” para facilitar a liberação do empréstimo.

Outro fator que me chamou a atenção foi a indicação de que os agentes de crédito poderiam facilitar o processo para pretensos clientes que eles conheciam, como foi o caso das declarações de cartório — não podia, mas se permitia —, ou quando se sentiam sensibilizadas pela situação do cliente, como foi o caso do deficiente da bicicletaria que não estava conseguindo trabalhar sozinho por ser cadeirante. Isso indicava que não é realizada uma análise da viabilidade do projeto. O peso maior da análise fica sobre a renda do avalista que, muitas vezes, não tem uma renda comprovada (Diário de Campo — 25/03/2010).

Essa ajuda, da parte do agente de crédito, também pode ser através da prestação de informações que facilitam a análise do comitê de crédito, como é o caso de informar um valor menor de estoque do que o que realmente existe¹². Há ainda a flexibilização de procedimentos formais a pedido dos superiores na hierarquia do BPC, ou até mesmo um pedido direto ao gestor do BPC, conforme relatado pelo Agente de crédito II: “é... igual eu tenho um amigo aí que mexe com artesanato, trabalha lá na feira do bosque. Aí eu vou ter que pegar o processo, individualmente e falar; olha, está precisando... entendeu?”.

Outra prática é que os gestores do BPC solicitam que os agentes de crédito alterem seus relatórios. Essas alterações visam adequar o processo às exigências formais para a liberação do crédito.

Durante a entrevista com o agente de crédito II [nas dependências do BPC] fomos interrompidos pela agente de crédito I. Ela apareceu com um processo dizendo que o [agente do primeiro escalão] havia mandado para nosso entrevistado alterar o parecer. Ele ficou irritado e disse que seu parecer estava correto e que não iria mudar. Em seguida, ele saiu da sala para resolver o problema. Quando voltou, ele me falou que era comum o [agente do primeiro escalão] pedir para alterar parecer para poder adequar os dados aos valores que seriam liberados para os “seus indicados”. Ele disse também que não altera e nem assina parecer sem ter feito a visita, mas que os outros agentes de crédito o fazem porque têm que fazer (Diário de Campo — 22/06/2010).

Enfim, nota-se que o formal é realizado, mas as relações sociais exercem influência na concessão do microcrédito; influência sobre a formatação do formal a partir de avaliações pessoais, subjetivas e políticas.

¹² Relato do Diário de Campo — 13/04/2010.

Na prática, não. É muito QI, muito QI. Toma espaço dos, dos que precisam... E aí o que acontece? Acontece, acontece aquilo ali também [refere-se ao momento em que a entrevista foi interrompida], Você faz o correto, aí volta pra modificar, pra poder passar. A pessoa vai direto nele... [agente do primeiro escalão]. Tem várias pessoas aqui que de repente é um peixe, conhecido meu, mas aplica de forma correta (Agente de crédito II).

Quanto à utilização dos empréstimos, segundo a Agente de crédito I, eles normalmente são utilizados para o fim proposto. Mas os agentes de crédito também se deparam com casos em que foram utilizados para outras finalidades, como arcar com custos de uma cirurgia, pagar dívidas, etc.

Esses dias mesmo fui fazer uma visita a uma senhora que tinha pedido R\$ 5.000,00 para comprar aviamentos. Ela é costureira e tem umas três máquinas na casa dela. Só que quando eu cheguei lá ela foi bastante sincera e falou assim: “olha eu não usei o dinheiro banco, eu tive que usar pra fazer uma cirurgia no meu filho”. Neste caso, a gente viu que ela trabalhava com costura, que ela até tinha estoque, estava tudo certinho. Mas ela disse que aconteceu um imprevisto e que teve que usar o dinheiro para uma cirurgia do filho. Aí eu coloquei que ela não usou o dinheiro no que estava proposto, porém ela estava com todas as parcelas em dia. Então, isso já deixa de ser... é uma preocupação a menos para o banco [...]. A gente fica triste quando chega e vê que o cliente usou o dinheiro para outra coisa e de repente aquilo não gerou renda (Agente de crédito I).

Os casos relatados nas entrevistas compartilham os mesmos princípios com os casos registrados na literatura específica sobre a utilização de recursos de microcrédito. O emprego do recurso não é orientado pelo estabelecido no contrato formal, mas pelas intempéries da vida individual e, principalmente, familiar. Trata-se de uma hierarquia de prioridades que se impõe e que prioriza atender as necessidades urgentes de saúde, de educação, da casa e de rituais sociais: ir ao médico, comprar remédios, comprar uniforme escolar, reformar a casa, fazer a feira, custear o enterro de um familiar, custear roupas, etc. para um casamento, batizado, etc. (ABRAMOVAY, 2004; JUNQUEIRA, 2004; SCHRÖDER, 2004).

No que tange à quitação do empréstimo, na maioria dos casos os clientes quitam o empréstimo. Mas há casos de inadimplência. Caso o cliente fique inadimplente é realizada a emissão de uma carta de cobrança, que é encaminhada pessoalmente pelos agentes de crédito ao cliente e ao seu avalista. Esses casos também revelam outro espaço de ação das relações sociais, seja constringendo o desrespeito aos trâmites formais, seja flexibilizando os mesmos.

Segundo informações dos agentes de crédito, na maioria dos casos em que há inadimplência, os avalistas desconhecem o débito. Mas a partir da comunicação que recebem, tornam-se os principais atores da cobrança — ajudam a localizar o inadimplente, cobram explicações, exigem sistematicamente a resolução do caso, etc. Normalmente, a inadimplência é resolvida com rapidez pelo cliente ou pelo próprio avalista, que preza por seu “nome” e, principalmente, teme ter seu nome incluído na lista do SPC e SERASA — os clientes inadimplentes e seus avalistas podem ter o nome incluído na lista restritiva após 60 dias de atraso.

Nas entrevistas figura a estratégia do agente de crédito priorizar o contato com o avalista diante de qualquer dificuldade na relação como o cliente.

A gente manda a carta. Na maioria das vezes o avalista nem está sabendo que está atrasado. Quando a gente vai entregar a carta, em alguns casos, a gente nota que o avalista está surpreso: “a cliente é minha irmã, fez no meu nome, eu fui avalista, ela falou que tava pagando direitinho”. Inclusive a gente tem até uma prioridade de entregar a carta mais para o avalista do que para o solicitante. Entrega para os dois, mas caso seja mais difícil de falar com o solicitante, a gente vai direto no avalista. Ele é o ponto xis. Se ele estiver interessado, até porque se atrasar, dependendo da quantidade de parcelas, a gente tem que colocar no SERASA. Então, coloca os dois. E, às vezes, o avalista não quer, não quer que o nome vai. Às vezes, quita a dívida, negocia também (Agente de crédito I).

As redes sociais mobilizadas para dar garantias ao banco, de fato, têm uma função explícita de garantir o cumprimento dos pagamentos e de constranger quando os pagamentos não são realizados.

Mas, por se tratar de uma atividade de cunho social, a orientação dos gestores do BPC é que seja verificado com o cliente o motivo da inadimplência antes de se proceder a inclusão restritiva no SERASA ou SPC. Segundo o Agente de crédito II, são analisados vários fatos: se o cliente tem filhos, se foi vítima de assalto, se o negócio não deu certo, etc. Nos casos considerados como fatores alheios à vontade do cliente, a inclusão na lista restritiva pode ser flexibilizada e serão tomadas medidas para a regularização dos débitos. Caso o débito alcance cento e vinte dias, o cliente pode renegociar a dívida, ou seja, efetuar um parcelamento dos débitos.

Às vezes, se a pessoa... Se você constatou que a pessoa realmente trabalhou, mas aí não utilizaram algumas mercadorias, aqui tem essa possibilidade. Por isso que se vê a questão social: “me assaltou”, e prova, “tá aqui”; “fiquei

doente”; “não tive como trabalhar”. Aí a gente vai e segura. Mas se a pessoa não vem aqui, não deu satisfação e não é indicação, vai para o SERASA mesmo (Agente de crédito II).

Encontramos que, na prática, essa flexibilização não é só para os casos formalmente analisados, mas se estende aos indicados politicamente que não estão em dia com suas parcelas. Temos uma situação de influência política relatada por um agente de crédito (Agente de crédito II).

O agente de crédito II mostrou um caso em que havia um financiado com débitos. O pai do financiado, que estava em vias de obter um empréstimo e que é amigo de um [agente do primeiro escalão], queria que o financiado fosse o avalista da operação. Para viabilizar o processo, esse [agente do primeiro escalão] fez uma renegociação; reparcelou a dívida do filho. Após pagar a primeira parcela, ele ficou habilitado para ser o avalista de seu pai. Foi liberado R\$ 10.000,00 para o pai. O filho só pagou a primeira parcela desta renegociação e está novamente em débito, com sete parcelas vencidas (Diário de Campo — 22/06/2010)¹³.

Em comparação com o que se pode encontrar na bibliografia existente, podemos dizer que o BPC se encontra diante de um paradoxo. Por um lado, há a um conjunto de dificuldades para os agentes de crédito trabalharem no plano estritamente formal. A vulnerabilidade e carência financeira é uma característica do público ao qual se pretende estender o microcrédito; os tomadores e/ou avalistas — na maioria das vezes pertencem ao mesmo meio social e econômico.

O BPC e seus congêneres diminuem, facilitam e agilizam as formalidades ao mínimo para conceder empréstimos vis-à-vis ao que é praticado pelos bancos comerciais. E o BPC ainda facilita a adequações a esse mínimo formal. Ainda assim o BPC não dá conta do público alvo do microcrédito. Ainda assim restam desencontros e possíveis clientes e ex-clientes que procuram e utilizam outros mecanismos de financiamento.

Uma entrevistada foi cliente do BPC e pagadora assídua do empréstimo. Mas, em um momento posterior, teve seu nome incluso no cadastro de restrição do SERASA, por conta de um contrato em que configurava como avalista. O avalizado, atualmente seu ex-marido, não pagou a dívida. Assim, para suprir a falta de crédito no BPC, ela utiliza estratégias alternativas como participar de consórcios de dinheiro entre parentes. Esse recurso é utilizado

¹³ As informações também aparecem registradas parcialmente na entrevista com o mesmo agente de crédito.

para complementar o capital de giro. Além disso, seu irmão e sua cunhada, que também possuem banca na mesma feira que ela, se revezam nas viagens para comprar as mercadorias que revendem — economizam na viagem e nas compras por comprar em maior quantidade.

A gente também trabalha mais assim... a gente tem um consórcio entre amigos. Aí esse consórcio funciona assim: nós somos doze pessoas. Aí cada domingo [...] igual. Por exemplo, a Miriam, ela é a dona do consórcio que é a responsável. Aí nesse domingo ela começa o consórcio. Aí cada um paga R\$ 100,00. Aí ela vai, ela fica sendo responsável. Ela recebe primeiro. Aí faz o sorteio de dois até doze. Aí cada domingo um recebe, e todo domingo aumenta um real. Aí quando termina, termina em R\$ 111,00. Cada pessoa paga R\$ 111,00. Aí aquela pessoa que recebe por último, recebe mais um pouquinho (Comerciante).

Podemos dizer que essas estratégias mobilizam outros mecanismos de produção da confiança que o BPC não mobiliza, não tem procedimentos para isso. Ainda que essa tenha sido sua pretensão no início de suas atividades — crédito solidário. Enfim, algumas flexibilizações nos trâmites formais são quase que imperativas aos agentes de crédito, dado o desencontro entre os dispositivos do banco e as características da vida financeira dos clientes e possíveis clientes.

Mas por outro lado, a análise de algumas práticas da montagem e do funcionamento da estrutura organizacional do BPC indica a presença de outros móveis das práticas de flexibilização das normativas do banco; as práticas clientelísticas presentes desde a constituição do quadro de funcionários até a concessão e renegociação de crédito. Mais abaixo discutiremos esse paradoxo e problemas que decorrem de sua existência.

No caso das análises da relação dos clientes e pretensos clientes com os fiadores, fomos orientados pela teoria da dádiva como fundadora dos vínculos sociais (MAUSS, 1974), ou seja, o ato de pedir para uma pessoa ser fiadora e o ato correspondente de aceitar ser fiadora estão envoltos em uma economia de “dons não gratuitos” (MAUSS, 1974; DOUGLAS, 1999), eles incrustam uma ação econômica na teia de relações sociais (POLANYI, 1980; GRANOVETTER, 2007; BOURDIEU, 2000).

Em relação aos avalistas, no caso dos entrevistados que conseguiram empréstimo, não constatamos relutância dos tomadores de empréstimo em mobilizar as redes de relações sociais para conseguir um avalista, ou seja, para fins financeiros. Constatamos em um relato a ciência da relação de reciprocidade quanto à utilização da rede de relações sociais para conseguir um avalista. Uma entrevistada foi avalista de um colega de trabalho quando ele

precisou para poder comprar um carro — a empresa financiadora exigiu um fiador para o contrato. Quando a entrevistada foi solicitar ao colega que fosse seu avalista junto ao BPC, ela já contou com contra-dádiva: “nós já tínhamos feito né, ele nem tinha como dizer não” (Comerciante)

Trata-se de um assunto que merece ser pesquisado mais sistematicamente, pois a crescente financeirização do tecido econômico da sociedade brasileira — empréstimos de todo tipo (casa, carro, moto, eletrodoméstico, etc.), cartões e crediários — também significa um processo de envolvimento de inúmeros fiadores. Ou seja, na economia da dádiva, aberta a relação em um momento, os fiadores, em um segundo momento, podem inverter os papéis; tornarem-se tomadores de empréstimo e transformar aqueles que fiaram — e sua família — em fiadores. Isso quer dizer que a economia da dádiva, na surdina — e contrariamente o encontrado no caso do marketing de rede (PEDROSO NETO, 2010) —, pode estar instituindo inúmeras “condições não contratuais do contrato” (DURKHEIM, 1999), que permitem a ampliação do microcrédito e da microfinança; especialmente, ao propagar no tempo o aumento do número de agentes das redes de relações sociais que podem ser potenciais fiadores, ou seja, as figuras sociais exigidas pelas instituições financeiras.

Algumas conclusões

A literatura tratou as iniciativas de microcrédito de caráter público, privado ou cooperativo, como iniciativas que, dentre outras coisas, possibilitavam desligar os cidadãos mais despossuídos dos tradicionais vínculos clientelistas com proprietários de terra, comerciantes, agiotas, políticos locais, etc. (ABRAMOVAY, 2004; BRUSKY, 2004; DIAS, DINIZ, 2004; JUNQUEIRA, 2004; SCHRÖDER, 2004). Trata-se de estudos bem fundamentados empiricamente, mas que focaram mais na caracterização e nos processos relativos à demanda, à “densa vida financeira” (ABRAMOVAY, 2004) dos possíveis clientes. Uma observação da formação e da dinâmica da estrutura organizacional das organizações de microcrédito e uma observação mais fina da tessitura das relações de concessão de crédito ainda não foram objeto ou delineamentos específicos de estudo.

O presente estudo aponta que tais estudos devem ser realizados para aprimorar o conhecimento sobre o assunto. A partir do caso estudado, temos fortes indicações de que não podemos ignorar ou deixar de observar que a formatação de um empreendimento de microcrédito se enrosca na cerca do clientelismo, compõe ele e carrega para dentro do sistema uma gramática de relações políticas que, em alguma medida, ele pretende combater. E temos

também que essa composição acontece juntamente com o que parece ser um imperativo para a própria existência do sistema de microcrédito como alternativa de recurso financeiro a um público vulnerável financeiramente e, na maior parte das vezes, atuante na informalidade.

Por um lado, constatamos certas dificuldades para os agentes de crédito trabalharem no plano estritamente formal. Algumas carências são características do público ao qual se pretende estender o microcrédito: carência de documentos, de amigos, parentes e colegas que tenham renda e comprovação de renda; carência cognitiva de uma racionalidade meios em relação a fins (WEBER, 1967) que permita organizar e gerir um empreendimento, ou os recursos de um empréstimo, e, principalmente, organizar e gerir uma vida econômica familiar densa, inseparável da atividade comercial ou produtiva e, em grande medida, precária — renda insuficiente e instável, carência de poupança, reservas ou seguros combinada com intempéries como desemprego, problemas de saúde, urgências em relação à educação e a alguns rituais sociais.

Diante disso, algumas flexibilizações dos agentes de crédito são quase que imperativas. Nesse caso, investimentos em estudos para se criar novos dispositivos institucionais mais adequados às características do público ao qual o banco se dirige, poderiam levar a um caminho de sustentabilidade e de independência de recursos públicos — por exemplo, uma forma institucional auto-sustentada, capaz de captar poupança, arcar com as despesas operacionais, expandir a oferta de crédito, oferecer outros serviços bancários, etc.

Mas, por outro lado, a análise de algumas práticas da montagem e do funcionamento da estrutura organizacional do BPC indica a presença de outros móveis das práticas de flexibilização das normativas do banco; as práticas clientelísticas presentes desde a constituição do quadro de funcionários até a concessão e renegociação de crédito. A diferença, ou o problema, é que nesse caso as flexibilizações não são feitas em função daqueles para os quais o banco se propõe a existir, ou em relação aos quais se justifica e legitima publicamente. Nesse caso, a estabilidade e o aperfeiçoamento do quadro de funcionários — permanência no emprego independente do jogo político-partidário, estabilidade de rotinas e práticas bem sucedidas, investimento em treinamento, carreira e futuro — e das práticas de concessão de empréstimos — invenção e acúmulo de experiências e práticas bem sucedidas no sentido de produzir novos mecanismos de produção de confiança — estão diante de riscos devidos à sua associação estreita como o jogo político-eleitoral.

Vale dizer que o BPC foi implementado por políticos do PT, quer dizer, por políticos de um partido do espectro político da CUT (Central Única dos Trabalhadores), grande

fomentadora de cooperativas de microcrédito (ABRAMOVAY, 2004), e de intelectuais e partidários de iniciativas de economia solidária.

Acreditamos que este artigo pode contribuir para aprimorar as iniciativas que são justificadas como contribuições para promover relações sociais, comerciais e financeiras para cidadãos que não têm acesso ao sistema financeiro tradicional por diversas razões. Estamos muito longe de afirmar que a organização BPC só funciona sobre a gramática do clientelismo. Mas a presença dos princípios e das práticas dessa gramática pode ser fortalecida e/ou continuar perene dada a relativa falta de outras oportunidades de emprego para os quadros do banco e dada a falta de alternativas de crédito para os clientes. E uma das conseqüências disso é a indesejada realimentação de um processo recorrente na política brasileira; a reprodução da dominação política via recursos do Estado (patrimonialismo) distribuídos em forma de favores pessoais (clientelismo).

Enfim, o presente estudo é limitado dentre outros motivos pelas dificuldades encontradas para levantar dados, dificuldades devidas, em grande medida, à própria organização do BPC. Mas tratou da densa vida organizacional das organizações de microcrédito. E, mais do que fundamentar, resolver e apresentar grandes contribuições, tem a particularidade de chamar a atenção para uma lacuna da bibliografia e, esperamos, chamar a atenção para a necessidade de mais pesquisas empíricas sobre o assunto.

THE DENSE SOCIAL AND POLITIC LIFE OF SOCIAL AGENTS IN THE “BANCO DO POVO” ORGANIZATIONAL STRUCTURE.

ABSTRACT: *This article is based on interviews and field research in the Banco do Povo. We started by identifying the social credit agents who are part of the Banco do Povo’s organizational structure and by presenting some of their daily practices. Then, we explored the possible links among these agents and local politicians. Subsequently, following our hypothesis of the presence of a “patronage grammar” which defines the social and practical relations in the social relation chain constituted of local politic power/organizational structure/client, we explored the empirical data and related it, in a systemic fashion, to the literature about microfinance. Finally, we entwine considerations about the inflections which local power politic imprints onto the whole social relation, leading to considerations never registered in the existent literature.*

KEYWORDS: *Banco do Povo. Microcredit. Microfinance. Organizational structure. Patronage.*

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. A densa vida financeira das famílias pobres. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.21-67.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seul, 2000.

BRUSKY, B. O cooperativismo de crédito mútuo em Chapecó. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.175-213.

DIAS, J. C. L. DINIZ, J. H. Crédito rural e economia solidária no Sub-Médio São Francisco. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.121-143.

DOUGLAS, M. Comment pensent les institutions. In: _____. **Suivi de Il n'y a pas de don gratuity et de Connaissance de soi**. Paris: La Découverte, 1999. p.163-178.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FIORI, A. et al. Entendendo a história das microfinanças. In: ROCHA A.; MELLO, R. C. (Org.). **O desafio das microfinanças**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.9-139.

GOULART, M. J. B. **As influências de variáveis não-econômicas na obtenção de microcrédito**. 2010. 184 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2010.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE - Eletrônica**, São Paulo, v.6, n.1, p.01-41, 2007. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482007000100010.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2010.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.78, n.6, p.1360-1380, 1973.

JUNQUEIRA, R. G. P. Diversificação dos serviços financeiros no Cariri Cearense. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.145-173

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MAGALHÃES, R. S. Planejamento de serviços financeiros para famílias de baixa renda. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.217-246.

MAKLER, H. M. Acesso ao crédito no Brasil: dualidade embutida e desigualdade? In: MONDADORE, A. P. C. et al. (Org.). **Sociologia econômica e das finanças: um projeto em construção**. São Carlos: Ed. da UFSCar, 2009. p.155-197.

MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: EDUSP, 1974. p.39-184.

MICK, J. **O caráter social do crédito: microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo: a experiência brasileira e o caso da Portosol (1996-2002)**. 2003. 356 f. Tese

(Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

NERI, M. **Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PALMAS. Decreto nº 003, de 01 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a estrutura organizacional e os níveis hierárquico, orgânico e funcional da Secretaria Municipal de Governo, Coordenadoria da Mulher, Direitos Humanos e Equidade e o Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Solidária - Banco do Povo da forma que especifica.

Prefeitura Municipal de Palmas, Palmas, 01 jan. 2009. Disponível em:

<http://portal.palmas.to.gov.br/media/doc/lei/13941_5100_14_9_2009_10_58_1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. Lei nº 1367, de 17 de maio de 2005. Regulamentada pelo decreto nº198/06 cria o fundo municipal de desenvolvimento da economia popular e solidária do município de palmas - banco do povo e dá outras providências. **Leis Municipais**, Palmas, 17 maio 2005.

Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 28 mar. 2010.

PARENTE, S. **Microfinanças: saiba o que é um Banco do Povo**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

PEDROSO NETO, A. J. A dinâmica do marketing de rede: relações sociais e expectativas de um novo estilo de vida. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 16, n. 33, p.93-120, 2010.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

ROCHA, A.; MELLO, R. C. Entendendo o consumidor de microfinanças. In: ROCHA A. MELLO, R. C. (Org.). **O desafio das microfinanças**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p.17-36

SCHRÖDER, M. As demandas financeiras dos agricultores do sertão de Pajeú. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2004. p.71-119.

VONDERLACK, R. M.; SCHREINER, M. Femmes, microfinance et épargne: quelques propositions tirées de l'analyse des pratiques informelles. In: GUÉRIN, I.; SERVET, J. M. **Exclusion et liens financiers: rapport du Centre Walras: 2003**. Paris: Economica, 2004. p.106-120.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1967.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARRUTHERS, B. G. A sociologia do crédito e da finança. In: MONDADORE, A. P. C. et al (Org.). **Sociologia econômica e das finanças**: um projeto em construção. São Carlos: Ed. da UFSCar, 2009. p.365-380.

GRÜN, R. A sociologia das finanças e a nova geografia do poder no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p.151-176, 2005.