

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

ECONOMIA SOLIDÁRIA, MICROFINANÇAS E PLURALISMO JURÍDICO:

Um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de
Desenvolvimento

SÃO PAULO
2014

VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

ECONOMIA SOLIDÁRIA, MICROFINANÇAS E PLURALISMO JURÍDICO:

Um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de
Desenvolvimento

Dissertação apresentada à Escola de Direito de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para a obtenção do Título de Mestre em
Direito e Desenvolvimento.

Campo de conhecimento: Instituições do Estado
Democrático de Direito e Desenvolvimento
Político e Social.

Orientador: Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro

SÃO PAULO
2014

VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

ECONOMIA SOLIDÁRIA, MICROFINANÇAS E PLURALISMO JURÍDICO:

Um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de
Desenvolvimento

Dissertação apresentada à Escola de Direito de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como
requisito para a obtenção do Título de Mestre em
Direito e Desenvolvimento.

Campo de conhecimento: Instituições do Estado
Democrático de Direito e Desenvolvimento
Político e Social.

Data de aprovação

___/___/___

Banca Examinadora

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro
(Orientador)
FGV – EDESP

Prof. Dr. José Eduardo O. Faria
Faculdade de Direito da USP

Prof. Dr. Paul Israel Singer
FEA-USP / SENAES

Ferreira, Vivian Maria Pereira.

Economia solidária, microfinanças e pluralismo jurídico – um estudo de caso sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento / Vivian Maria Pereira Ferreira. - 2014.

190 f.

Orientador:

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Bancos comunitários de desenvolvimento - Brasil. 2. Economia solidária. 3. Microfinanças. 4. Terceiro setor. 5. Bancos - Regulamentação. I. Schapiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 336.71(81)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a todas as pessoas que gentilmente cederam o seu tempo e me concederam as entrevistas que viabilizaram esta pesquisa. Espero, sinceramente, que os resultados do presente estudo sejam úteis para uma compreensão mais ampla acerca do desenvolvimento dos bancos comunitários no Brasil e forneçam subsídios para uma reflexão sobre o futuro desenvolvimento dessas iniciativas.

Agradeço, ainda, à comissão organizadora do 3º Encontro Nacional da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, por me permitir participar do encontro e por ter generosamente viabilizado a minha estadia em Fortaleza durante esse período. O encontro foi uma experiência profundamente esclarecedora e crucial para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço, em especial, a Joaquim de Melo Neto, por sua imensa confiança na importância da construção de um conhecimento compartilhado entre a prática e a academia. Não tenho dúvidas de que a cabeça pensa a partir de onde os pés pisam.

Os meus mais sinceros agradecimentos também a todos os professores e colegas pesquisadores da DireitoGV que se dispuseram a ler trechos e versões deste trabalho, fazendo comentários e questionamentos que contribuíram significativamente para o seu desenvolvimento. Agradeço, especialmente, à Maíra Machado, pela grande ajuda com o desenvolvimento do projeto de pesquisa; a Dimitri Dimoulis pelos comentários que me ajudaram a ampliar os meus horizontes teóricos e a manter meus pés no chão; a Bruno Salama, por me ajudar a compreender a regulação bancária, assunto até então inexplorado por mim; e a Mario Schapiro pelas indicações de leitura e por toda a sua orientação. Meus agradecimentos, ainda, aos Professores Elizabeth Mertz, Steve Macaulay e Mitra Sharafi, com quem discuti este estudo de caso durante o meu período de intercâmbio na Universidade de Wisconsin-Madison, e que contribuíram com ideias e substrato teórico para o desenvolvimento do estudo de caso.

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas e à Fundação Carlos Chagas pela concessão das bolsas de estudo sem as quais esta pesquisa provavelmente não existiria.

Minha eterna gratidão, por fim, à minha família, pelo apoio incondicional, e aos amigos que, com a sua motivação e confiança, me ajudaram a enfrentar o desafio de escrever esta dissertação de mestrado no curto período de dois anos. Devo muito a cada um de vocês.

RESUMO

Em 1998, a partir da iniciativa da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP), foi fundado na periferia de Fortaleza o Banco Palmas, com a função de estimular a produção e o consumo no bairro, a fim de reorganizar e fortalecer o desenvolvimento da economia local. Iniciou-se, assim, a experiência com os bancos comunitários de desenvolvimento no país, que hoje já são mais de 100 distribuídos em 19 estados da federação, em comunidades de baixa renda e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Trata-se de iniciativas sem fins lucrativos, integralmente geridas pelos membros da comunidade em que atuam, que oferecem serviços financeiros aos moradores do bairro, informadas pelos princípios da economia solidária, com o objetivo de gerar trabalho e renda. Para tanto, utilizam-se de mecanismos como o microcrédito e a emissão de uma moeda social circulante local, paralela ao Real.

Os bancos comunitários de desenvolvimento geralmente não possuem organização jurídica formal. São projetos de microfinanças criados no âmbito de ONGs. Valem-se, portanto, do marco normativo do terceiro setor e não são submetidos à regulação financeira.

Utilizando o método do estudo de caso, o presente trabalho busca descrever o fenômeno do surgimento e da multiplicação de bancos comunitários de desenvolvimento pelo país, esclarecendo como esses bancos criaram normas próprias para regular as suas atividades, como essa ordem normativa funciona e como ela se relaciona com o direito estatal brasileiro. Para uma melhor compreensão dessa complexa realidade normativa, algumas ideias e conceitos desenvolvidos em outras ciências sociais são utilizados.

Com isso, o presente estudo busca evidenciar os limites da regulação financeira e discutir as políticas de inclusão financeira e de economia solidária que vêm sendo implementadas recentemente pelo Poder Público no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: banco comunitário de desenvolvimento; economia solidária; microfinanças; pluralismo jurídico; regulação financeira; terceiro setor

ABSTRACT

In 1998 the Association of Residents of Conjunto Palmeira – ASMOCONP founded on the outskirts of Fortaleza the Palmas Bank. Its aim is to stimulate the local production and consumption of goods and services in order to reorganize and strengthen the economic development of the neighborhood. This has given birth to several community development banks in Brazil, which are currently more than 100, scattered over 19 states of the federation in low-income and low HDI neighborhoods.

They consist of non-for-profit initiatives, fully managed by the members of the community where they operate, that offer financial services to the residents of the neighborhood. They follow the principles of solidarity economy and aim at generating employment and income. In order to do so, they make use of strategies such as microcredit and issuing a local social currency that runs parallel to the official currency.

Community development banks are usually not formally and legally organized. They are projects of microfinances created within NGOs. Therefore, they rely on the normative framework of the third sector and are not subject to financial regulation.

Using the method of case study, this thesis seeks to describe the phenomenon of the emergence and multiplication of community development banks throughout the country. It explains how these banks developed their own normative order to regulate their activities, how their normative order works and how it relates to the Brazilian State Law. For a better understanding of such a complex normative reality, concepts and ideas developed in other social sciences are employed.

The present study seeks, therefore, to show the limitations of the financial regulation and discuss the public policies of financial inclusion and solidarity economy that have recently been implemented in Brazil.

KEYWORDS: community development bank; solidarity economy; microfinances; legal pluralism; financial regulation; third sector

LISTA DAS ABREVIACÕES UTILIZADAS

APE	Associação de Poupança e Empréstimo
Asmoconp	Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira
Bacen	Banco Central do Brasil
Basa	Banco da Amazônia
Bancosol	Banco Solidario S.A.
Bandes	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BB	Banco do Brasil
BCD	Banco Comunitário de Desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPB	Banco Popular do Brasil
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BRI	Bank Rakyat Indonesia
CAC	Comitê de Aprovação de Crédito
Cadin	Cadastro informativo de créditos não quitados
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMN	Conselho Monetário Nacional
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio ao Trabalhador
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dec.	Decreto
FAT	Fundo de Apoio ao Trabalhador
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FCO	Fundo de Financiamento do Centro-Oeste
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo de Financiamento do Norte
Fumaes	Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio a Economia Solidária
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Impo	Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ites	Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão de Desenvolvimento
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MP	Ministério Público
MPV	Medida Provisória
Nesol	Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo
ONG	Organização Não Governamental
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PLP	Projeto de Lei Federal
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
Previc	Secretaria de Previdência Complementar
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Res.	Resolução
S/A	Sociedade Anônima
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Senaes	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SCMEPP	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte
SCPC	Serviço Central de Proteção ao Crédito
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SFN	Sistema Financeiro Nacional
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE ENTREVISTAS¹

1. Antônio Haroldo Pinheiro Mendonça, coordenador geral de comércio justo e crédito da SENAES/MTE. Fortaleza, mar. 2013. 1 arquivo mp3 (78 min.).
2. Aldenor Soares Maciel, coordenador do Banco Liberdade. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (54 min.).
3. Deuzani Cândido Noletto, integrante do Movimento de Educação e Cultura do Estrutural (MECE) e membro do Comitê gestor do Banco Estrutural. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (74 min.).
4. Genauto Carvalho França Filho, professor da UFBA e coordenador do ITES/UFBA. Fortaleza, mar. 2013. 1 arquivo mp3 (38 min.).
5. Gilvan Cleber Sales do Nascimento, coordenador do projeto “bancos comunitários de desenvolvimento na Amazônia” na ONG Capital Social da Amazônia. Fortaleza, mar. 2013. 1 arquivo mp3 (42 min.).
6. Idalvo Toscano, socioeconomista. São Paulo, ago. 2013. 1 arquivo mp3 (111 min.).
7. João Joaquim de Melo Neto Segundo, coordenador do Instituto Palmas. Fortaleza, out. 2012. 1 arquivo mp3 (88 min.).
8. Juliana Braz, integrante do Nesol/USP. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (93 min.).
9. Leonora Michelin Laboissière Mol, Presidente da Associação Ateliê de Ideias. Fortaleza, mar. 2013. 1 arquivo mp3 (25 min.).
10. Marivaldo do Vale Silva, coordenador do Banco Tupinambá. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (92 min.).
11. Marusa Vasconcelos Freire, procuradora-geral adjunta do BACEN. Fortaleza, mar. 2013. 1 arquivo mp3 (30 min.).
12. Mauro Rodrigues da Silva, coordenador do Banco dos Cocais. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (103 min.).
13. Neusa Grippa, tesoureira da Associação Mulheres em Movimento, entidade gestora do Banco Pirê. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (62 min.).
14. Rafael Mesquita, integrante da União Popular de Mulheres, entidade gestora do Banco União Sampaio. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (72 min.).
15. Raquel de Andrade, assistente administrativa do Banco Bem. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (62 min.).
16. Raquel Doroteu Rodrigues, trabalhadora do Banco Juazeiro. Entrevista realizada por telefone. São Paulo, jul. 2013. 1 arquivo mp3 (63 min.).

¹ Todas as entrevistas foram realizadas pela autora e encontram-se transcritas e disponíveis para eventuais consultas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. NOTAS METODOLÓGICAS.....	10
2.1. Problema de pesquisa.....	10
2.2. Método: estudo de caso.....	12
2.3. Hipótese	17
2.4. Escopo e limites	18
2.5. Coleta dos dados	19
2.6. Tratamento e análise dos dados	21
3. COMPREENDENDO O CENÁRIO: PROPÓSITOS E LIMITES DA REGULAÇÃO FINANCEIRA.....	24
3.1. Risco, crise, eficiência e política econômica: os propósitos da regulação financeira.....	25
3.1.1. Bancos, moeda e mercado financeiro	26
3.1.2. A racionalidade da regulação financeira.....	31
3.1.3. O Sistema Financeiro Nacional	37
3.2. Os limites da regulação financeira: exclusão financeira e as políticas de inclusão	44
3.2.1. A realidade da exclusão financeira	46
3.2.2. A recente ascensão das políticas de microcrédito e microfinanças	57
3.2.3. Políticas de inclusão financeira no Brasil	61
4. A EMERGÊNCIA E A EXPANSÃO DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	69
4.1. Exclusão social, pobreza e imaginação institucional.....	70
4.2. Confronto entre as práticas comunitárias e o direito estatal	79
4.3. A expansão dos bancos comunitários de desenvolvimento e uma nova relação de colaboração com o Estado.....	85
4.4. O pleito por um marco regulatório estatal voltado para os bancos comunitários de desenvolvimento	115
5. DESVENDANDO A COMPLEXIDADE NORMATIVA ENCONTRADA NOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	128
5.1. A criação do Banco Palmas como uma solução institucional para um problema de ação coletiva.....	129
5.2 Pluralismo jurídico e a dinâmica coexistência de diferentes ordens normativas	136
6. UM NOVO LEQUE DE POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS	148
7. CONCLUSÕES.....	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	172

1. INTRODUÇÃO

A economia brasileira é organizada por um conjunto de regras e instituições estatais que estruturam o chamado Sistema Financeiro Nacional (SFN). Este sistema organiza a atividade dos agentes que lidam com dinheiro e finanças e estabelece uma série de exigências relativas à moeda e aos bancos, de modo a garantir certo controle do Estado sobre as atividades de produção e circulação de bens e serviços em território nacional.

Neste ambiente econômico altamente controlado pelo Estado, é interessante notar, paralelamente à organização legal e formal da economia, o surgimento de um fenômeno social espontâneo que diz respeito aos chamados bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs). Trata-se de iniciativas comunitárias que oferecem serviços financeiros em bairros marcados pela pobreza e exclusão social, onde a população enfrenta dificuldades consideráveis de acesso ao crédito e ao sistema bancário de uma maneira geral. Informados pelos princípios da economia solidária,² os BCDs objetivam incentivar o consumo e a produção locais e, dessa forma, promover o desenvolvimento local.

O primeiro BCD brasileiro surgiu em 1998 no Conjunto Palmeira, um bairro na periferia de Fortaleza, no Ceará, como um projeto de iniciativa da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (Asmoconp).³ O Banco Palmas, que não possui organização jurídica formal, é uma iniciativa sem fins lucrativos gerida integralmente pelos membros da comunidade, a partir de mecanismos participativos de democracia direta.⁴

Sua atuação no estímulo ao desenvolvimento local se dá por meio de instrumentos de finanças solidárias e de proximidade. Assim, além de fornecer microcrédito em reais para que microempreendedores do bairro invistam em

² A economia solidária consiste em um conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, troca, consumo, poupança e crédito que, diante de problemas como o aumento do desemprego e da informalidade, buscam alternativas de geração de trabalho e distribuição renda que promovam a inclusão social e que sejam baseadas na cooperação, na autogestão e na solidariedade. Procuram promover, assim, a produção local, o consumo solidário, o comércio justo e as finanças solidárias. Cf. informações disponíveis no endereço eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego: bit.ly/jnEKR6 [último acesso em 26.04.2013]. A este respeito, ver também Singer (2002).

³ Melo Neto et. al. (2008, pp. A16-H16).

⁴ Melo Neto et. al. (2006, p. 8).

atividades produtivas, o Banco Palmas criou uma espécie de moeda, chamada “palmas”, que só circula entre os moradores e comerciantes locais.⁵

Como só é aceita dentro da comunidade, a utilização da moeda social circulante local incentiva o morador a consumir bens e serviços onde mora, o que movimenta a economia local. As cédulas emitidas pelo banco comunitário são totalmente lastreadas em real e sua cotação é de um para um. As cédulas são numeradas e possuem marcas de segurança para impedir falsificações.⁶

Além do microcrédito e das moedas sociais circulantes locais, novos instrumentos são frequentemente desenvolvidos e testados pelo banco na busca de soluções para incentivar o fortalecimento de uma rede local de produtores e consumidores e de práticas de comércio justo e solidário.

Ao conhecer a experiência do Banco Palmas, iniciativas semelhantes já em curso em outras localidades do país se reconheceram nas práticas do banco, dando início a um diálogo que conduziu à criação do conceito de bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e ao desenvolvimento de uma metodologia relativamente flexível que orienta a atuação destes bancos em territórios de alta vulnerabilidade e exclusão social.

A transmissão dessa metodologia para outras comunidades interessadas em criar BCDs fez com que essas experiências se multiplicassem em todo o país. Hoje, já existem mais de 100 BCDs no Brasil, organizados em redes e com suas moedas sociais circulantes locais com nomes como sabiá, terra, tupi e maracanã.⁷

A rede brasileira de BCDs no Brasil está vinculada ao Instituto Palmas, uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) criada a partir da experiência do Banco Palmas. Entre junho e agosto de 2012, segundo dados do Instituto Palmas, o Instituto realizou 1.118 operações de crédito produtivo, correspondentes a aproximadamente R\$ 850 mil (oitocentos e cinquenta mil reais), a uma taxa de juros que varia entre 2,63 e 2,74% a.m. Movimentou, ainda, mais de R\$ 32.000 (trinta e dois mil reais) em moeda social, beneficiando diretamente 7.800 famílias com um conjunto de serviços financeiros integrados.⁸

⁵ Cf. bit.ly/14k4DJP [último acesso em 26.04.2013].

⁶ Melo Neto et. al. (2006, pp. 41-44).

⁷ Informações sobre a rede brasileira de bancos comunitários podem ser encontradas no endereço eletrônico do Instituto Palmas: bit.ly/ZRM48M [último acesso em 26.04.2013].

⁸ Informações completas sobre as atividades do instituto são regularmente publicadas no seu endereço eletrônico. O boletim de atividades referente aos meses de junho a agosto de 2012 podem ser encontrados no seguinte endereço: <http://bit.ly/12N4ifR> [último acesso em 26.04.2013].

Embora ofereçam produtos e serviços financeiros, os BCDs vêm operando, até o presente momento, sem qualquer submissão à regulação financeira, o que poderia despertar a preocupação das autoridades estatais encarregadas de regular e controlar o sistema econômico do país. Isso, no entanto, não significa que eles operem em um completo vácuo normativo. Ao contrário, esses bancos funcionam e se organizam com base em um grande número de normas – algumas delas de origem estatal, outras de origem privada (autorregulação).⁹

Com efeito, os BCDs funcionam e se organizam conforme algumas balizas fixadas pelas normas vigentes do ordenamento jurídico brasileiro, apropriando-se, na medida do possível, de normas já existentes, como a Lei nº 9.790/99, que cuida das OSCIPs, o Código Civil e a Res. nº 3.954/11, que dispõe sobre a contratação de correspondentes bancários. Mas o sucesso das suas atividades cotidianas também depende fortemente de algumas normas e mecanismos de autorregulação que foram sendo criados ao longo do processo de desenvolvimento desses bancos.

O presente estudo tem por objetivo descrever o fenômeno da emergência e expansão dos BCDs no Brasil, com foco na dimensão normativa dessas iniciativas. Pretende-se, portanto, esclarecer como esses bancos desenvolveram a sua própria ordem normativa para regular as suas atividades e como essa ordem normativa funciona. Pretende-se, ainda, esclarecer a maneira dinâmica pela qual essa ordem normativa interage com o direito estatal brasileiro, em um processo complexo de mútua imbricação.

Nesse sentido, esta pesquisa possui um propósito fundamentalmente descritivo e comparativo, uma vez que pretende compreender diferentes configurações normativas e suas relações de interação e interdependência. Aborda-se o direito a partir de uma perspectiva sociológica, valendo-se de alguns conceitos e ideias desenvolvidos em outras ciências sociais.¹⁰ Não obstante, o conhecimento jurídico

⁹ Nesse sentido, importante esclarecer que o termo “regulação” é aqui tomado em uma acepção bastante e propositadamente ampla, englobando toda forma de organização da atividade econômica pelo do Estado. Essa abordagem ampla do termo “regulação” permite que se englobem sob essa denominação os diversos processos por meio dos quais o Estado moderno passou a organizar as relações sociais e econômicas, tendo se retirado da intervenção econômica direta, mas, ao mesmo tempo, reconhecendo ser insuficiente o mero e passivo exercício de um poder de polícia sobre os mercados para evitar a concentração do poder econômico. Salomão Filho (2008, p. 21).

¹⁰ A pesquisa desenvolve-se a partir de um olhar externo ao direito, não se propondo a concluir acerca do que seja permitido, obrigatório ou proibido pelo ordenamento jurídico brasileiro, embora considerações de natureza dogmática sobre o ordenamento jurídico sirvam como pressupostos para a compreensão do caso e, por isso mesmo, integrem a análise que se faz do caso. A esse respeito, ver Macaulay et. al. (2007, pp. 1-5).

dogmático também lhe é inerente e essencial, já que se baseia na compreensão do funcionamento da regulação financeira e da regulação do terceiro setor ora vigentes no Brasil. Com efeito, ao abordar os BCDs como instituições criadas para lidar com situações de exclusão financeira e social, o presente estudo de caso questiona a atual configuração da regulação financeira, evidenciando os seus limites, e discute as políticas de inclusão financeira e economia solidária que vêm sendo implementadas recentemente pelo Poder Público no Brasil.

Esta pesquisa se insere no campo de pesquisas sobre Direito e Desenvolvimento, na medida em que se debruça sobre uma questão que é típica do subdesenvolvimento, que diz respeito à exclusão financeira. Os BCDs surgem com a proposta de, entre outras coisas, fornecer crédito e serviços bancários a uma parcela da população que tradicionalmente é excluída do sistema bancário. A exclusão financeira, por sua vez, não é um fenômeno recente nos países em desenvolvimento: ao menos desde o pós-guerra é possível constatar que a maioria das famílias dos países em desenvolvimento estavam fora do sistema bancário formal¹¹ e, ainda hoje, aproximadamente metade da população das regiões Norte e Nordeste do Brasil não possui conta em banco.¹²

A exclusão financeira impõe sérias dificuldades ao processo de desenvolvimento ao promover a concentração do poder econômico, limitando os fluxos da capital e impedindo que os resultados econômicos se espalhem pela economia. A exclusão financeira reforça, ainda, outros tipos de exclusão, uma vez que afeta mais seriamente a população que se encontra às margens das políticas públicas e que enfrenta dificuldades de acesso aos serviços públicos de maneira geral. Cristalizam-se e alargam-se, assim, as desigualdades econômicas, e reduz-se consideravelmente a qualidade de vida de parte da população.

É certo que o conceito de desenvolvimento não é unívoco e indisputado. Há autores que se baseiam em uma concepção mais focada no aspecto econômico do desenvolvimento, ressaltando a necessidade de promover a acumulação de capital, o aumento da produção industrial e de produtos de alto valor agregado;¹³ enquanto outros enfatizam o aspecto social e humano do desenvolvimento, concebendo-o como

¹¹ Dymski (2007, p. 258).

¹² IPEA (2011, p. 6).

¹³ Ver Amsden (2001) e Evans (1995).

um processo de ampliação das capacidades dos indivíduos pertencentes a uma dada sociedade.¹⁴

Para os propósitos desta pesquisa, assume-se desenvolvimento como o processo de transformação social e econômica decorrente de um crescimento econômico inclusivo, em que o aumento da produtividade econômica, da capacidade de geração de investimento e de renda são acompanhados da possibilidade de que os membros de uma dada sociedade usufruam coletivamente dos benefícios deste crescimento.

O presente estudo de caso sobre a rede brasileira de BCDs baseia-se, ainda, no pressuposto de que os processos econômicos que conduzem ao desenvolvimento sofrem interferências das regras, instituições e processos organizacionais e políticos existentes em dada sociedade.¹⁵ As instituições importam¹⁶ e, dessa forma, o direito estatal pode ser considerado como um elemento relevante no debate sobre desenvolvimento.

Nesse sentido, nota-se, por um lado, que a regulação do mercado financeiro, embora solucione uma série de problemas, não é capaz de lidar adequadamente com o problema da exclusão financeira. Ao contrário, algumas exigências de natureza prudencial podem até mesmo aprofundar o problema ao dificultar o acesso ao mercado financeiro, tornando-o mais burocrático, mais avesso ao risco e mais favorável a clientes economicamente estáveis e supostamente mais lucrativos.

Por outro lado, outros mecanismos regulatórios podem ser utilizados para estimular a inclusão financeira. Com efeito, se as instituições existentes em alguma medida reforçam o problema da exclusão financeira, enquanto criações humanas, elas podem ser rearranjadas para contribuir com a sua superação.¹⁷

¹⁴ Nesse sentido, especialmente, Sen (2010).

¹⁵ Polanyi (1976, p. 1).

¹⁶ North (1990).

¹⁷ Interpretar os processos de produção, distribuição, troca e consumo de bens e serviços levando em consideração as normas e as estruturas institucionais que os delimitam implica uma releitura sociológica da teoria econômica dominante (que, com base nas teorias clássica e neoclássica, pressupõe parâmetros sociais estáveis, transações pacíficas e legais, estabilidade e legitimidade do Estado e do direito de dada sociedade). Essa leitura sociológica da economia é realizada por diversos autores do campo da sociologia econômica, que consideram os processos econômicos como processos sociais e problematiza algumas questões relativas às interações entre agentes, às relações de poder, às regras e a cultura existentes em dada sociedade, entre outras. Questiona-se, em primeiro lugar, o pressuposto conhecido como individualismo metodológico, segundo o qual a análise econômica deve partir da ação de agentes individualmente considerados. Propõe-se, diferentemente, que o indivíduo seja tratado como um agente em interação social, capaz de influenciar e de ser influenciado por outros indivíduos. Questiona-se, ainda, a premissa de que a ação econômica é uma ação racional, voltada para a maximização da utilidade dos recursos escassos, e que envolve apenas trocas entre iguais. Sustenta-se,

Essa relação entre o direito e o processo de desenvolvimento, contudo, não é uma relação simples de causa e consequência em que boas leis e instituições judiciárias são capazes de conduzir por conta própria ao desenvolvimento do país.¹⁸ Cuida-se de um processo complexo, em que se verifica a interferência de diversos aspectos históricos e culturais, e que comporta inúmeras variações locais.

Uma compreensão mais profunda acerca da interação entre o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade e o seu arcabouço institucional passa pela necessidade da realização de pesquisas empíricas que investiguem, comparem e expliquem criticamente experiências bem ou malsucedidas de promoção do desenvolvimento, levando em consideração as variáveis políticas, jurídicas e sociológicas envolvidas. É nesse contexto que se propõe uma investigação acerca do fenômeno da criação e expansão dos BCDs pelo Brasil, enquanto alternativas institucionais criadas no âmbito da sociedade civil em resposta a uma situação de exclusão financeira e social.

de outro lado, que o sentido da ação econômica deve ser empiricamente investigado e explicado, já que a alocação de recursos pode se basear em outros princípios além da maximização da utilidade, como em valores culturais ou religiosos, e que pode ser influenciada por relações de poder. De fato, a ideia de um *homo economicus* é por muitos considerada uma espécie de aberração antropológica. Como coloca Yunus: “os seres humanos engajados em negócios são representados como seres unidimensionais cuja única missão é maximizar o lucro; supostamente, os humanos perseguem esse objetivo econômico com total obstinação. Essa é uma imagem seriamente distorcida de um ser humano. Como até mesmo uma rápida reflexão nos permite constatar, os seres humanos não são máquinas de fazer dinheiro. O fato essencial a respeito dos humanos é a multidimensionalidade. Sua felicidade provém de muitas fontes, não apenas de fazer dinheiro” (2010, pp. 8-9). Além disso, a própria noção de ação racional é posta em questão por alguns autores que sugerem ser mais adequado pressupor agentes econômicos que se comportam de maneira razoável diante de situações complexas e marcadas pela incerteza. Nesse sentido, ver Ostrom (2008). Essa perspectiva sociológica incorpora diversas variáveis à ação econômica. Assim, pessoas, grupos, relações sociais, estruturas institucionais, significações culturais e posições sociais são vistos como fatores capazes de influenciar a ação econômica dos agentes. Como se vê, o foco de análise é distinto: enquanto a teoria econômica dominante preocupa-se menos em descrever a realidade e mais em realizar previsões com base em modelos, a sociologia econômica preocupa-se mais em descrever processos e em realizar interpretações *post factum*. A esse respeito, ver Smelser et. al. (2005, pp. 3-25). É importante ressaltar que não se pretende aqui proceder a qualquer espécie de filiação a uma determinada escola ou autor da sociologia econômica. As ideias de alguns autores foram incorporadas ao texto na medida em que foram consideradas apropriadas para contribuir com uma melhor compreensão dos problemas específicos de que se ocupa esta dissertação.

¹⁸ A partir da concepção de que o desenvolvimento econômico seria o resultado da transição de mercados incompletos para mercados completos, a defesa da propriedade privada, da concorrência e da redução dos custos de transação tornaram-se foco dos países em desenvolvimento. Instituições internacionais como o Banco Mundial passaram a apoiar e financiar reformas institucionais padronizadas em diversos países, do tipo “*one size fits all*”, com base na ideologia de que o “bom direito”, assim chamado aquele que garante a proteção dos direitos de propriedade, se bem aplicado, resultaria necessariamente em bons resultados econômicos (Prado & Trebilcock, 2009). Os volumosos investimentos em reformas institucionais tiveram resultados variados em cada um dos países em que foram implantados, mas com taxas de sucesso bastante diminutas (Tamanha, 2010, pp. 176-177). Recentemente, com a constatação de que as reformas institucionais não trouxeram os resultados esperados, muitas críticas vêm sendo feitas a este modelo de reformas em razão da sua desconsideração pelas singularidades históricas e culturais das sociedades às quais se aplicam.

A esse respeito, é importante esclarecer que a criação de instituições e regras em prol da solução de problemas comuns, como se verifica no caso dos BCDs no Brasil, requer recursos, ou seja, depende da disponibilidade de dinheiro, de tempo e de informação. Requer, ainda, a ação coletiva e coordenada por parte de um grupo de indivíduos dispostos a investir esforços pessoais na concepção e manutenção destas mesmas regras e instituições.

Uma questão que se coloca, nesse sentido, diz respeito aos motivos que levariam um indivíduo a agir em prol de um projeto comum quando isso demanda o investimento de esforço pessoal e existem incentivos para que ele permaneça inerte e se aproveite do esforço alheio. Supõe-se, a esse respeito, que os indivíduos não são sempre egoístas, que eles nem sempre maximizam os seus interesses, que os seus objetivos raramente são completamente materiais e que suas ações não são sempre racionais e intencionais. Com efeito, os limites da razão humana são amplamente conhecidos. Ainda, valores não materiais, a moral e os hábitos frequentemente são motivadores da ação humana. Ademais, indivíduos podem ser, e frequentemente são, altruístas.¹⁹

Com base na obra de Ostrom,²⁰ pressupõe-se que as escolhas institucionais decorrem de processos por meio dos quais as pessoas tentam realizar julgamentos informados sobre custos e benefícios incertos, onde tanto a maximização do lucro quanto outras relações não monetizadas são sopesados. A análise custo-benefício “racional” é, portanto, permeada pela incerteza, pela assimetria de informações e pelas complexidades inerentes ao processo de julgamento humano.

Com base nesses pressupostos acerca das instituições e da ação coletiva, este estudo de caso procura descrever como os BCDs foram criados com um conjunto de regras e instituições que visam a estruturar um sistema que reorganize a economia local em bairros de baixo IDH, fortaleça produtores e microempreendedores locais, estimule o consumo local e forneça crédito a uma camada da população que tradicionalmente é excluída do sistema bancário.

Procura-se investigar, ademais, a relação entre a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs e o direito estatal brasileiro e compreender de que maneira a dinâmica entre essas ordens normativas influencia o seu desenvolvimento. Para tanto, toma-se por base uma ampla literatura sobre pluralismo jurídico. Essa literatura

¹⁹ Yunus (2010, pp. 8-10).

²⁰ Ostrom (2008).

essencialmente reconhece a complexidade do fenômeno jurídico e aponta para o fato de que, na maioria das sociedades, diversas ordens normativas podem ser empiricamente observadas funcionando simultaneamente e estabelecendo relações complexas entre si – geralmente de maneira assistemática, com sobreposições e inconsistências. O conceito de pluralismo jurídico forneceu à pesquisadora as ferramentas necessárias à compreensão da complexa realidade normativa encontrada no caso dos bancos comunitários no Brasil.

O presente estudo está dividido em seis partes, além desta introdução. A primeira delas esclarece a metodologia empregada com o fim de responder ao problema de pesquisa colocado. Essas notas metodológicas foram introduzidas uma vez que se reputa essencial, para a garantia da confiabilidade da pesquisa, que sejam conhecidos os caminhos percorridos pela pesquisadora na obtenção das respostas apresentadas para o problema que se procurava solucionar.

Em seguida, o capítulo 3 esclarece como se dá a regulação financeira no Brasil, apresentando os seus propósitos e limites. Apresenta, ainda, as políticas de inclusão financeira e de estímulo ao microcrédito atualmente em vigor no país. Este capítulo foi incluído por tratar de pressupostos relevantes para uma melhor compreensão das relações travadas entre os BCDs e o Estado brasileiro, uma vez que este estudo de caso descreve as relações estabelecidas entre a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs e o direito estatal brasileiro.

Feitas essas considerações, o capítulo 4 traz o estudo de caso sobre os BCDs no Brasil. O estudo de caso será dividido em quatro seções, cada uma delas com foco em uma etapa da diferente do desenvolvimento dos BCDs e da sua ordem normativa. Primeiro, uma etapa inicial de imaginação institucional que, em resposta a uma realidade de pobreza e exclusão financeira em uma comunidade na periferia de Fortaleza, deu origem ao Banco Palmas, o primeiro BCD do Brasil. Essa etapa inicial é seguida por um choque entre esta nova instituição, com suas próprias regras e práticas, e as autoridades brasileiras preocupadas com a regulação financeira e com o controle estatal sobre a economia. Os resultados desse choque levaram a uma terceira etapa, em que os BCDs se espalharam por todo o país e estabeleceram uma nova relação colaborativa com o Estado e o sistema jurídico estatal, sobretudo a partir do maior desenvolvimento das políticas públicas de inclusão financeira e de economia solidária. Essa relação, contudo, vem sendo questionada pelos integrantes dos BCDs,

os quais passaram a reivindicar reformas ao atual regime jurídico estatal, o que pode ser considerado uma quarta etapa.

O estudo de caso traz, dessa forma, uma descrição do surgimento e da expansão dos BCDs pelo Brasil, registrando a criação de uma série de normas e instituições, o seu funcionamento e as suas interações com o Estado brasileiro.

Em seguida, o capítulo 5 apresenta alguns conceitos e elementos teóricos que servem como um prisma para uma melhor compreensão do desenvolvimento dos BCDs e da sua relação com o direito estatal brasileiro. Para tanto, foram utilizados, sobretudo, a teoria de Ostrom sobre apropriação coletiva de recursos de uso comum²¹ e o conceito de campos sociais semiautônomos proposto por Moore.²²

Considerando o diagnóstico apresentado no estudo de caso de que começa a surgir entre os integrantes da rede brasileira de BCDs um pleito por um novo marco regulatório estatal para estas iniciativas, o capítulo 6 assume um viés mais exploratório e busca apresentar as possibilidades de evolução do caso a partir das possibilidades de reforma legal que ora se apresentam. O capítulo 7, finalmente, apresenta as conclusões.

²¹ (2008).

²² (1972).

2. NOTAS METODOLÓGICAS

A realização de uma pesquisa depende, primordialmente, da formulação clara de um problema de pesquisa. Apenas definindo o problema que se quer responder é que se torna possível desenhar uma metodologia para buscar as respostas; apenas tendo clareza de onde se quer chegar é possível vislumbrar os melhores caminhos. Não se trata, evidentemente, de fixar pontos de chegada ou conclusões – estas devem decorrer das respostas que são encontradas ao longo do percurso. Trata-se de ter uma pergunta que guia a investigação científica e que ajuda definir os meios mais adequados para respondê-la.

Essas notas metodológicas procuram explicitar o problema que guiou o desenvolvimento da presente pesquisa, os métodos empregados e as condições de validade das afirmações feitas ao longo da dissertação. Espera-se, com isso, garantir a possibilidade de que eventualmente se contestem os métodos empregados e, conseqüentemente, as conclusões a que se chegou, abrindo caminho para a permanente contestação e superação necessárias ao aprimoramento do conhecimento.

2.1. Problema de pesquisa

A ideia de uma organização bancária popular cujo objetivo principal é o de superar a miséria em comunidades carentes, inclusive com a emissão de uma espécie de moeda paralela ao Real, tem grande apelo midiático. Por suas qualidades exóticas, o assunto acaba tendo alguma divulgação na imprensa, ainda que limitada. Sempre que um novo banco comunitário é criado surgem novas reportagens e entrevistas sobre o tema. Dessa maneira, o tema acabou chegando ao conhecimento da autora.

Embora raramente sejam abordadas em profundidade pela imprensa, as questões jurídicas que o tema dos bancos comunitários envolve são muitas: qual é a natureza jurídica dessas entidades? Os BCDs funcionam de maneira completamente informal? As moedas sociais que eles emitem não criam risco de inflação? Não seria necessário regulá-los? Regulá-los não poderia acabar enrijecendo o seu funcionamento? Que tipo de regulação seria efetivamente necessária?

O processo de afunilamento do tema para perguntas de pesquisa e, destas perguntas, para a formulação de um verdadeiro problema de pesquisa exigiu que se investisse em um estudo exploratório acerca do tema.

Inicialmente, uma busca ampla na internet permitiu uma compreensão superficial do surgimento e do funcionamento dos BCDs, bem como das suas relações com o governo. Foram consultados *sites* de notícias e de jornais, bem como *sites* de órgãos públicos, sobretudo nas páginas do Banco Central e do Ministério do Trabalho e Emprego. Ainda, alguns BCDs mantêm *blogs* e páginas em redes sociais que contém informações relevantes sobre suas atividades, sua história e suas parcerias.

Este estudo exploratório também compreendeu uma busca por trabalhos acadêmicos em torno do tema. Nesse sentido, foram realizadas buscas em bancos de teses – como da CAPES, da USP, da BDTD – utilizando termos como “bancos comunitários”, “moedas sociais”, “Banco Palmas” e “microcrédito”. Após uma seleção prévia dos trabalhos encontrados de acordo com título e tema, foi realizada uma leitura rápida e superficial da maioria deles, de maneira a permitir um olhar panorâmico sobre os tipos de abordagens realizados e a localização de questões interessantes ou controvertidas. A esse respeito, é interessante notar que frequentemente os BCDs são objeto de pesquisas acadêmicas nas áreas de Administração e Economia, mas raramente são abordados no âmbito do Direito.²³

Paralelamente, procurou-se aprofundar em questões teóricas que, sabidamente, teriam interesse para o desenvolvimento futuro da pesquisa, como a teoria e a doutrina sobre direito e regulação bancária e financeira e a regulação das microfinanças no Brasil.

Uma visita ao Banco Palmas foi realizada no dia 19 de outubro de 2012, onde se teve a oportunidade de conversar com um de seus fundadores e atual coordenador geral, Joaquim Melo. A entrevista, realizada de maneira informal, em formato semi-diretivo, trouxe uma visão interna dos BCDs que enriqueceu bastante a compreensão do tema, sobretudo no que toca: (i) à organização de uma rede informal que reúne mais de 100 BCDs que replicam as estratégias de atuação do Banco Palmas e (ii) à relação relativamente instável que esses bancos mantêm com o Estado e o Poder Público.

Pelo que foi possível perceber a partir desta etapa exploratória, os BCDs operam sem qualquer submissão à regulação bancária e financeira. Além disso, essa etapa exploratória permitiu perceber que, embora não sejam regulados do ponto de

²³ A principal obra jurídica encontrada em torno do tema foi a tese de doutorado sobre as moedas sociais circulantes locais, de Freire (2011). É de se destacar, ainda, a dissertação de mestrado sobre a regulação das microfinanças no Brasil, de Marques (2009).

vista bancário e financeiro, os BCDs organizam-se com base em um grande número de normas – algumas delas de origem estatal, outras de origem privada. Com efeito, a compreensão de que a ausência de regulação estatal não significa um completo vácuo normativo, mas a existência um espaço no qual novas regras e instituições poderiam ser criadas, foi crucial para o posterior desenvolvimento da presente pesquisa.

Assim, foi possível definir que o objetivo da pesquisa é compreender o fenômeno de surgimento e de expansão dos BCDs no Brasil, a fim de descobrir como eles funcionam e quais as normas estatais e não estatais que atualmente organizam o seu funcionamento. Com base nessas informações, a pesquisa busca esclarecer como esses bancos desenvolveram a sua própria ordem normativa para regular as suas atividades, como essa ordem normativa funciona e de que maneira essa ordem normativa se relaciona com o direito estatal brasileiro. Com isso, espera-se fornecer ferramentas para uma melhor compreensão da dimensão jurídica destas experiências, ainda sub-explorada academicamente.

Parte-se, assim, de uma descrição do funcionamento dos BCDs para, com isso, evidenciar a sua relação com o direito estatal e esclarecer como essa dinâmica entre a ordem normativa dos BCDs e a ordem normativa estatal afeta o desenvolvimento e a continuidade dessas iniciativas.

2.2. Método: estudo de caso

O método do estudo de caso, como uma estratégia ampla de pesquisa, foi utilizado tanto para delimitar o objeto quanto para coletar e tratar os dados²⁴. Como explica Yin, o método estudo de caso é uma estratégia vantajosa nos casos em que se faz “uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”²⁵. Ainda,

“(...) a necessidade diferenciada do estudo de caso surge do desejo de entender os fenômenos sociais complexos. (...) o estudo de caso permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – como os ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o

²⁴ Yin (2010, p. 40).

²⁵ (2010, p. 34).

desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias”.²⁶

Exatamente este o caso da presente pesquisa, que procura compreender um evento contemporâneo – o surgimento e expansão dos bancos comunitários – sobre o qual não se tem controle e a respeito do qual se procura saber, entre outras coisas, *como* surgiram, *como* funcionam e *como* se organizam.

A opção de estudar em profundidade apenas o funcionamento de um único BCD foi descartada por considerar-se que esta estratégia implicaria em não integrar à pesquisa aspectos importantes para uma compreensão mais ampla do fenômeno e, em última análise, para responder efetivamente à pergunta de pesquisa que se propôs. De fato, o estudo de um único banco restringiria demais a análise e não permitiria que se capturasse integralmente o fenômeno que se pretende estudar – no caso, o surgimento e a expansão dos BCDs pelo país e a sua relação com o direito estatal brasileiro. Questões como a criação de regras pela rede brasileira de BCDs e as suas relações travadas com o governo federal, aspectos essenciais do problema de pesquisa colocado, só podem ser compreendidas a partir de um estudo da rede em si.

Nesse sentido, descrever a expansão dos BCDs pelo Brasil, explicar o funcionamento da sua própria ordem normativa e esclarecer as suas relações com o direito estatal brasileiro impõe uma abordagem a partir de um grau mais elevado de abstração, o que implica em renunciar a uma abordagem aprofundada e detalhada de um único banco.

Por outro lado, o estudo em profundidade de todos os BCDs integrantes da rede brasileira seria inviável, considerando-se o tempo e os recursos disponíveis para a realização desta pesquisa. De todo modo, o problema de pesquisa aqui colocado não exigiria que se realizasse um estudo exaustivo de todos os BCDs existentes no país. Discutir a institucionalidade desses bancos e a regulação estatal incidente sobre eles não depende, necessariamente, de se discutir todos os seus detalhes e peculiaridades.

Com efeito, por mais que existam variações no funcionamento e na organização dos bancos integrantes da rede, essas variações não incidem sobre alguns aspectos fundamentais. A existência de uma rede, por si só, pressupõe a existência de alguma identidade a unir estes BCDs. De acordo com o Instituto Palmas, todos os BCDs integrantes da rede, criados com a orientação e apoio dos BCDs já existentes,

²⁶ Idem (2010, p. 24).

partilham de uma metodologia comum, que possui os seguintes elementos fundamentais: (i) autogestão comunitária, ou seja, é a comunidade que cria e torna-se gestora e proprietária do banco, que opera sem fins lucrativos; (ii) os bancos fazem uso do microcrédito e da moeda social circulante local como instrumentos para a criação de uma rede local de produtores e consumidores (rede de “prossumidores”); e (iii) atuam em territórios de alta exclusão social para atender prioritariamente a grupos de alta vulnerabilidade social.²⁷

Assim, uma vez que todos os bancos integrantes da rede brasileira de BCDs supostamente funcionam e se organizam de maneira semelhante, optou-se por abordar o tema a partir do estudo da rede. Dessa forma, foi possível ter uma visão panorâmica do funcionamento dos BCDs que integram a rede e, ao mesmo tempo, colher elementos suficientes para iniciar um debate a respeito das principais questões normativas relativas ao caso.

Dessa forma, a precisão desta pesquisa em refletir a realidade dos BCDs encontra seus limites na possibilidade de que alguns dos bancos integrantes da rede estejam operando diferentemente da maneira pela qual foram concebidos e criados. Nesse sentido, é evidente que os resultados alcançados na pesquisa não refletem efetivamente as práticas de todos os BCDs existentes no país, mas apenas a maneira pela qual eles supostamente deveriam operar uma vez que estão inseridos na rede brasileira.

A pesquisa tem natureza qualitativa e foi realizada a partir do método que poderia ser chamado de estudo de caso único integrado:²⁸ um estudo de um caso único – a rede brasileira de BCDs –, dirigindo atenção a duas unidades de análise – a rede em si e os BCDs que a integram.

Neste ponto, é importante esclarecer algumas características da rede brasileira de BCDs. Criada em 2006, a rede vem passando por reestruturações e redefinições em virtude do aumento do número de bancos que a integram. Atualmente, a rede é integrada por 103 bancos comunitários, espalhados pelas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. Além desses 103 bancos, a rede também conta com o suporte de cinco entidades do terceiro setor que desempenham funções de apoio e fomento.²⁹

²⁷ Melo Neto et. al. (2006, p. 7).

²⁸ Yin (2010, pp. 70-76).

²⁹ Há um debate sobre se essas entidades de apoio e fomento efetivamente integram a rede brasileira de bancos comunitários ou se devem ser consideradas organizações que, em razão das circunstâncias do desenvolvimento dos bancos comunitários, vincularam-se a eles apoiando-os, assessorando-os e

São as entidades de apoio e fomento: (i) o Instituto Palmas, uma Oscip criada para difundir as práticas do Banco Palmas, como coordenador nacional; (ii) a organização não governamental (ONG) Ateliê de Ideias, vinculada ao Banco Bem, como coordenadora dos bancos da região Centro-Oeste; (iii) a incubadora tecnológica de economia solidária e gestão de desenvolvimento territorial da Universidade Federal da Bahia (Ites/UFBA) como coordenadora dos bancos da região Nordeste; (iv) o Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (Nesol/USP) como coordenador dos bancos da região Sudeste; e (v) a ONG Capital Social da Amazônia como entidade coordenadora dos bancos da região Norte.

Entre os anos de 2010 e 2013 estas cinco entidades estiveram à frente de grande parte das atividades dos BCDs, compondo uma espécie de coordenação. A partir de 2013 a coordenação da rede foi ampliada, passando a ser integrada por oito representantes de BCDs, dois de cada região – um titular e outro suplente. Assim, 8 BCDs passaram a ter representantes na estrutura de coordenação da rede: os Bancos Tupinambá, Liberdade, Cocais, Juazeiro, Pirê, Estrutural, União Sampaio e Bem.

Dentro dessas configurações da rede, optou-se por coletar informações sobretudo junto aos coordenadores da rede brasileira de bancos comunitários. Assim, foram realizadas entrevistas com integrantes das cinco entidades de apoio e fomento, com integrantes dos 8 BCDs eleitos para integrar a coordenação da rede em 2013 e com representantes do governo e outros atores externos ligados à questão dos BCDs.

O pressuposto que orientou esta escolha foi o de que as entidades de apoio e fomento teriam condições de explicar adequadamente a forma de funcionamento e de organização dos BCDs que apoiavam e fomentavam. Não obstante, as informações obtidas junto a esses atores puderam ser checadas a partir de entrevistas com os coordenadores de 8 BCDs, bem como a partir da análise de outros estudos de caso já realizados sobre o tema. O contato com as pessoas que trabalham nos bancos enriqueceu o estudo com uma perspectiva extremamente relevante, rica em detalhes e especificidades – e diferente da perspectiva trazida pelos coordenadores regionais, uma vez que estavam diretamente envolvidos com a prática e o cotidiano desses bancos.

fomentando-os. Não se pretende defender qualquer um destes pontos de vista, por se considerar que essa é uma discussão que diz respeito apenas e tão somente aos integrantes da rede brasileira de BCDs, no processo de construção da identidade desta nova rede.

Já as informações sobre a relação entre os BCDs e o Poder Público puderam ser checadas a partir de entrevistas com alguns atores-chave e funcionários do governo ligados ao tema dos BCDs e, sobretudo, a partir da análise de documentos e *sites* oficiais.

É importante esclarecer que não se pretendeu compor uma amostra representativa, no sentido de investigar um determinado número de bancos que respeitasse proporções de bancos em áreas urbanas ou rurais; ou de bancos nas regiões norte, nordeste, centro-oeste ou sudeste, por se considerar que essas divisões não fariam sentido para o tipo de pesquisa que se buscou empreender.

Com efeito, por ser uma pesquisa qualitativa, sua principal característica é o fato de possuir uma estrutura aberta, que permite que o pesquisador se transfira do corpo empírico diretamente para o nível teórico, de maneira que “o nível teórico toma a forma de (...) um *continuum*”³⁰, sem que se fale em amostra representativa de uma população mais ampla.

A lógica da amostragem exige a redução do universo de análise a uma amostra que possa ser trabalhada (amostra operacional), mas que seja representativa deste universo. A composição dessa amostra depende de um procedimento estatístico. Todavia “qualquer aplicação desta lógica de amostragem aos estudos de caso estaria deslocada”.³¹

Ressalte-se que as perguntas que se pretende responder com o estudo de caso fornecem apenas uma parte do material necessário para resolver efetivamente o problema de pesquisa colocado. O estudo de caso presta-se a produzir uma descrição detalhada do funcionamento dos BCDs, da sua organização em uma rede brasileira de BCDs, da sua estrutura de governança, das regras que são por eles criadas e aplicadas e da sua relação com o Poder Público. A partir dessa descrição detalhada do fenômeno, busca-se, com o apoio da teoria, elaborar uma explicação para o surgimento e a expansão desses bancos pelo país e a sua relação com o direito estatal brasileiro.

³⁰ Pires (2008 A, p. 161).

³¹ Yin (2010, p. 78).

2.3. Hipótese

O desenvolvimento de um projeto de estudo de caso força o pesquisador a, necessariamente,

“(...) começar a construir uma teoria preliminar relacionada ao seu tópico de estudo. Esse papel do desenvolvimento da teoria, anterior à condução de qualquer coleta de dados, é um ponto da diferença entre os estudos de caso e os métodos relacionados, como a etnografia (...) e a teoria fundamentada (...)”³².

Sem dúvidas, o desenvolvimento de uma teoria preliminar que possa ser posteriormente testada permite o refinamento das hipóteses e indica o caminho a ser seguido ao longo da coleta dos dados, a fim de que sejam adequados para responder às perguntas formuladas. Foi o que se procurou fazer.

A hipótese inicial com que se trabalhou foi a de que os BCDs, da maneira como funcionam atualmente, não representam ameaça ao sistema financeiro nacional e, portanto, não reclamam uma regulação estatal no sentido de mitigar os riscos de sua atividade. No entanto, a falta de um marco regulatório que os reconheça expressamente e os organize impõe dificuldades para a continuidade da expansão destes bancos, o que talvez justifique a intervenção regulatória do Estado.

A hipótese foi desenvolvida a partir da identificação de dois tipos de regulação estatal, bastante diversos entre si, que poderiam ser aplicáveis ao caso em questão: a regulação financeira, que não se aplica a estes bancos atualmente; e a regulação do terceiro setor, que atualmente pauta o seu funcionamento.³³ A hipótese conduzia, assim, a um juízo avaliativo sobre a regulação estatal atualmente incidente sobre os BCDs, verificando-se se ela seria adequada para evitar que os BCDs interferissem negativamente no sistema financeiro, e se as normas atualmente existentes seriam ou não suficientes para garantir continuidade do desenvolvimento e expansão dos BCDs.

Esta ideia serviu como um guia para a investigação, pautando a coleta de dados por um grande período. Não obstante, após o contato com estudos de sociologia e antropologia jurídica sobre o tema do pluralismo jurídico, a hipótese inicial foi reformulada, decidindo-se por priorizar a descrição da ordem normativa desenvolvida internamente pelos BCDs e as relações dessa ordem normativa com o direito estatal.

³² Idem (2010, p. 57).

³³ Com a expressão “regulação do terceiro setor” procura-se designar, de modo amplo, todo tipo de norma (lei, decreto, medida provisória, resolução etc.) aplicável às organizações não estatais sem fins lucrativos que tenham por objetivo desenvolver atividades de interesse público.

Dessa forma, a hipótese passou a ser a de que os BCDs surgiram e se desenvolveram a partir da criação de uma ordem normativa autônoma do direito estatal e que a sua continuidade foi assegurada pelo fato de que os BCDs, da forma como funcionam, não criam ameaças ao sistema financeiro nacional e, portanto, não reclamam uma regulação estatal no sentido de mitigar os riscos de sua atividade. No entanto, a falta de reconhecimento expresso destas iniciativas pelo direito estatal impõe dificuldades para a continuidade da expansão desses bancos, levando-os a pleitear a intervenção regulatória do Estado.

2.4. Escopo e limites

É importante ter clareza dos objetivos que essa pesquisa não tem a pretensão de alcançar. Em primeiro lugar, não se pretende investigar os impactos que os bancos comunitários possam vir a ter no desenvolvimento econômico de determinada comunidade.³⁴

Não se trata, também, de uma pesquisa de cunho quantitativo, que procura esclarecer quantos bancos existem, quanto dinheiro emprestaram, quantas famílias receberam os empréstimos e assim por diante. O foco de interesse está menos ligado aos números³⁵ dos bancos e mais ligado à compreensão profunda das suas normas e do seu processo de criação, organização e funcionamento.

Ainda, embora as dificuldades enfrentadas pelos BCDs no seu processo de organização e crescimento tenham sido investigados e mapeados, é importante destacar que isso foi feito no intuito de investigar a existência de eventuais gargalos jurídicos e barreiras legais. A pesquisa não se presta à consultoria jurídica ou à avaliação da viabilidade econômico-financeira destes bancos.

Finalmente, não se tem a pretensão de esgotar o estudo da experiência dos BCDs que, com sua riqueza e complexidade, abrangem uma grande diversidade de temas a serem explorados. Procurou-se, apenas e tão somente, contribuir para a discussão dos aspectos jurídicos dessas experiências.

³⁴ Existem pesquisas interessantes nesse sentido. Ver Silva (2004), Silva (2008) e Costa (2011 A) sobre o Banco Palmas; Garcia (2010) sobre bancos comunitários da periferia da cidade de São Paulo; Costa (2011 B), sobre o Banco dos Cocais.

³⁵ A expressão é aqui tomada de Pires (2008 A, p. 155), que compara os estudos quantitativos e qualitativos a partir de um interesse figurado nos números e nas letras, respectivamente. Segundo Pires, a expressão foi originalmente usada por Gilles Houle.

2.5. Coleta dos dados

Este trabalho se desenrolou a partir de um esforço simultaneamente empírico e teórico, com a utilização de diversas fontes de evidências, como efetivamente exigem os estudos de caso.³⁶ A coleta de dados empíricos acerca do caso ocorreu, assim, paralelamente a um aprofundamento do estudo teórico de temas relacionados a ele.

O esforço teórico voltou-se à compreensão mais aprofundada dos seguintes temas: regulação bancária e financeira, regulação do terceiro setor, políticas públicas de microcrédito e microfinanças e pluralismo jurídico. Isso foi feito com base em fontes localizadas tanto na biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, quanto em artigos, livros, textos, pesquisas, teses e dissertações localizadas em bases de dados.

Já o esforço empírico valeu-se de uma pluralidade de fontes. A mais importante delas foram as entrevistas, realizadas com atores relevantes para a compreensão do caso: os coordenadores nacionais e regionais da rede brasileira de BCDs, funcionários de alguns BCDs e membros do Poder Público, especificamente do Banco Central e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho (SENAES/MTE).

As entrevistas foram realizadas em profundidade e em formato semi-diretivo, fazendo-se perguntas abertas que permitiam à autora ter um controle mínimo sobre os rumos da entrevista e, ao mesmo tempo, uma compreensão da percepção do entrevistado sobre os temas de interesse.³⁷

As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, o que garantiu o seu armazenamento para posteriores consultas e verificações, contribuindo, assim, para a confiabilidade da pesquisa.³⁸ Os participantes das entrevistas foram devidamente informados acerca dos objetivos da pesquisa, sendo-lhes solicitado o seu consentimento expresso em participar dela e facultando-lhes a manutenção da sua identidade em sigilo, caso preferissem. O consentimento foi obtido por meio de formulários escritos ou, dependendo da situação em que ocorreu a entrevista, por meio de declaração verbal gravada em arquivo de áudio. Tomou-se o cuidado de

³⁶ Yin (2010, p. 40).

³⁷ Poupart (2008, p. 240-243).

³⁸ Yin (2010, p. 68). Tanto o áudio quanto as transcrições das entrevistas encontram-se arquivadas pela autora para eventual consulta.

entrevistar pessoas de diferentes contextos para tratar de uma mesma questão, de modo a evitar que as conclusões fossem distorcidas ou enviesadas.

Além das entrevistas, foram empregados outros métodos de coleta, como a análise de documentos. Termos de compromisso, convênios, relatórios e, inclusive, textos de lei foram analisados a partir de uma perspectiva crítica, levando em conta o contexto político, econômico, social e cultural de produção do texto, a identidade do autor, autenticidade e confiabilidade do texto, a sua natureza e sua lógica interna, bem como os conceitos-chave que ele traz.³⁹

Para a coleta de informações também é importante destacar que a pesquisadora teve a oportunidade de participar do 3º encontro nacional da rede brasileira de BCDs, que aconteceu entre os dias 12 e 15 de março de 2013, em Fortaleza, no Ceará. O encontro foi organizado pelas entidades de apoio e fomento, justamente com o objetivo de avaliar as suas ações de apoio e fomento aos BCDs, desenvolvidas no âmbito de um projeto aprovado em 2010 pela SENAES.

O encontro ofereceu a possibilidade de se utilizar o método da observação participante. Procurou-se interagir com o maior número de pessoas possível – representantes dos BCDs, do governo, das universidades, do Banco Central e da Caixa Econômica Federal. Nessas interações, procurou-se sempre deixar muito claro o papel que se estava desempenhando ali – o de pesquisadora, que buscava conhecer melhor o universo da economia solidária, o funcionamento da rede brasileira de BCDs e as pessoas que a integram.

A fim de manter abertos os canais de comunicação com todos os participantes do encontro, procurou-se evitar qualquer tipo de manifestação que implicasse algum tipo de vinculação às discussões ideológicas muitas vezes travadas entre os participantes, bem como qualquer associação da pesquisadora às posições e opiniões de outros pesquisadores que já estavam envolvidos anteriormente com o movimento da economia solidária.

As falas dos participantes, a organização do evento e as interações entre pessoas de diferentes grupos forneceram uma grande quantidade de informação que foram registradas em um caderno e, posteriormente, transformadas em um diário de campo organizado por itens e temas.

³⁹ Celard (2008).

O encontro revelou-se uma importante oportunidade para conhecer os atores-chave, compreender melhor diversas questões a respeito dos BCDs e da rede brasileira de BCDs, fazer entrevistas e, sobretudo, estabelecer contatos que permitiram a realização de entrevistas posteriores.

Outra ocasião digna de nota para a pesquisa foi a participação nos debates sobre finanças solidárias, realizados no dia 23 de abril de 2013, na USP, durante o VIII Encontro dos BCDs da Região Sudeste.

O critério para encerrar a busca por novas fontes de dados foi o da saturação das informações:⁴⁰ quando as informações coletadas passaram a se tornar repetitivas, considerou-se que já haviam sido coletados dados suficientes.

Como garantia da confiabilidade da pesquisa, bem como para um melhor manuseio e utilização do grande volume de dados coletados, foi criada uma base de dados em formato eletrônico contendo todas as informações brutas obtidas, sem qualquer análise ou interferência da pesquisadora: os documentos utilizados, organizados por assunto; uma lista de fontes bibliográficas; as entrevistas realizadas, em arquivo de áudio e com transcrição por escrito, bem como os formulários de consentimento assinados pelos entrevistados e os roteiros de entrevista utilizados; e o diário de campo, com as observações relativas à observação participante.

2.6. Tratamento e análise dos dados

É importante anotar que a coleta e a análise dos dados não configuram fases rigidamente separadas no tempo e no espaço. Coleta e análise de dados ocorreram de maneira simultânea, em um ziguezague permanente.⁴¹

Procurou-se criar categorias ou códigos, identificando, por meio de palavras-chave, trechos relevantes de informação que posteriormente permitissem a análise por subtemas, organizados de maneira a abordar as questões teóricas que se pretendia responder. Para tanto, foram desenvolvidas algumas categorias de análise (*coding*), organizadas em famílias e grupos, permitindo o posterior cruzamento dos dados.

Os dados empíricos foram classificados dentro de dois grandes eixos: (i) a rede em si; e (ii) os bancos comunitários de desenvolvimento que a integram, conforme mostra o Quadro 1.

⁴⁰ Pires (2008 A, p. 198).

⁴¹ Booth et. al. (2005, p. XI).

Quadro 1 – Códigos

Rede	Integrantes	
	Estrutura	
	Coordenação	
	Funções da rede	
	Requisitos para participar da rede	
	Identidade que une os bancos que integram a rede	
	Comunicação intra-rede (meio e frequência)	
	Descredenciamento	
	Importância da organização em rede, segundo os seus participantes	
Bancos Comunitários de Desenvolvimento	Dados gerais	Surgimento
		Objetivos do banco
		Região de atuação
		Público-alvo
		População atendida
		Mapeamento de impacto
		Mecanismos de segurança
	Instrumentos de funcionamento	Microcrédito (linhas de crédito, juros, inadimplência, garantias e critérios de aprovação de crédito)
		Moeda social (nome, lastro, câmbio, emissão, aceitação, volume em circulação)
		Correspondente bancário (banco parceiro, contratação, benefícios)
		Projetos socialmente orientados
	Dados financeiros	Sustentabilidade financeira
		Geração de excedente e destinação
		Volume de recursos em circulação
		Origem dos recursos do banco
	Estrutura institucional	Fórum local
		Entidade proponente
		Comitê de aprovação de crédito
	Governança e gestão	Procedimentos decisórios
		Prestação de contas
	Relacionamento com os clientes (contrato/cobrança)	
	Trabalhadores do banco	Quantidade de trabalhadores e cargos
		Regime de trabalho nos bancos (CLT/voluntariado)
	Relacionamento com o Poder Público	Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal)
		Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal)
		Poder Judiciário
		Ministério Público
		BNDES e bancos regionais de desenvolvimento
		Políticas públicas (Bolsa Família e Crescer)
	Relacionamento com empresas privadas	
	Relacionamento com movimentos sociais	

Fonte: elaboração própria

Entende-se que, ao longo desse processo, o pesquisador deve realizar um exercício permanente de auto-observação para não permitir que o seu ponto de vista, subjetivo e marcado por determinadas experiências, valores e ideias, restrinja excessivamente o seu olhar sobre os dados.⁴² Dessa forma, embora a teoria seja extremamente importante, pois, somente a partir dela é possível criar categorias de

⁴² A posição epistemológica construtivista adotada ao longo deste trabalho é abordada de maneira extremamente clara e completa no trabalho de Pires (2008 B).

análise que estejam diretamente relacionadas às questões teóricas da pesquisa, foi necessário proceder com cautela a fim de evitar que se tentasse fazer com que os fatos se encaixem em uma moldura teórica em que não cabem.

Dessa maneira, buscou-se construir uma explanação⁴³ sobre o fenômeno dos BCDs, procurando explicar como eles funcionam e se organizam e como se dá a sua relação com o direito estatal. Os dados integram a análise conforme a sua relevância para responder às perguntas de pesquisa formuladas.

⁴³ Yin (2010, pp. 170-172).

3. COMPREENDENDO O CENÁRIO: PROPÓSITOS E LIMITES DA REGULAÇÃO FINANCEIRA

Como mencionado, o objetivo desta pesquisa é descrever o fenômeno de surgimento e de expansão dos BCDs no Brasil, com o fim de esclarecer como eles funcionam e quais as normas estatais e não estatais que atualmente organizam o seu funcionamento. Com base nessas informações, a pesquisa busca mostrar como esses bancos desenvolveram a sua própria ordem normativa para regular as suas atividades, como essa ordem normativa funciona e de que maneira essa ordem normativa se relaciona com o direito estatal brasileiro.

Antes de descrever toda essa dinâmica, no entanto, faz-se necessário apresentar o cenário institucional no qual ela se desenrola. Com efeito, existem alguns pressupostos relevantes para uma melhor compreensão do estudo de caso a respeito da rede brasileira de BCDs.

Considerando que os BCDs consistem em iniciativas de cunho financeiro, que visam à inclusão financeira, à concessão de crédito e à reorganização das cadeias produtivas dos locais em que atuam, e considerando, ainda, que a economia nos estados modernos é altamente controlada pelo Estado, surge a questão sobre a aplicabilidade da regulação financeira estatal aos BCDs. Com efeito, é relevante compreender em que medida a criação destes bancos interfere no controle das autoridades financeiras sobre a economia brasileira. É certo que a legalidade ou ilegalidade destas iniciativas perante o Estado é um fator crucial para compreender de que maneira elas se relacionam com a ordem normativa estatal.

Assim, a primeira parte deste capítulo aborda a regulação financeira atualmente vigente no Estado brasileiro, explicitando os motivos pelos quais ela existe e qual é o seu escopo. Devido à sua centralidade para este tipo de regulação, serão descritos os conceitos de moeda, de banco e de mercado financeiro, bem como os motivos históricos e teóricos que conduziram à sua regulação por parte do Estado, apresentando-se os tipos de restrições e incentivos que este tipo de regulação impõe aos agentes que lidam com dinheiro e finanças.

Em seguida, o capítulo procura apresentar um dos problemas que a regulação financeira exercida pelo Estado não é capaz de solucionar, nomeadamente, o problema da exclusão financeira. De fato, este é um problema que afeta uma grande

parcela da população brasileira – um grande número de pessoas, hoje, no Brasil, não tem acesso ao crédito, não contam com a segurança de possuir uma conta bancária a fim de guardar as suas economias e não utilizam de cartões de crédito ou débito para realizar o pagamento de suas contas. Essas, aliás, são algumas das demandas que deram origem aos BCDs, os quais surgem com a proposta de fornecer crédito e serviços bancários a uma parcela da população que tradicionalmente se encontra excluída do sistema bancário oficial.

Embora a regulação financeira não solucione a questão da exclusão financeira, é importante ressaltar que, recentemente, uma série de políticas de inclusão financeira e de estímulo ao microcrédito vem sendo criadas e fomentadas no país. Algumas dessas políticas de inclusão financeira, inclusive, vem sendo implementadas com o auxílio dos BCDs, em uma relação de complementaridade que se desenvolveu recentemente entre o direito estatal e estas iniciativas comunitárias.

As limitações da regulação financeira e as políticas de inclusão atualmente em vigor no país são descritas na segunda parte do capítulo. Com isso, espera-se fornecer os elementos cruciais para a compreensão das relações travadas entre os BCDs e o Estado brasileiro apresentadas no capítulo seguinte.

3.1. Risco, crise, eficiência e política econômica: os propósitos da regulação financeira

A natureza econômica das atividades financeiras desenvolvidas pelos BCDs tem potencial para despertar a preocupação das autoridades estatais encarregadas de regular e controlar o sistema econômico do país e suscita a questão a respeito da necessidade de submissão dessas iniciativas à regulação financeira.

Com efeito, a economia brasileira é organizada por um conjunto de regras e instituições estatais que estruturam o chamado Sistema Financeiro Nacional (SFN). Um sistema financeiro pode ser simplificadamente definido como um sistema de regras e instituições que procuram organizar os processos econômicos de produção, distribuição, troca e consumo de bens e serviços.

Ao menos duas instituições facilitadoras desses processos econômicos podem ser encontradas em praticamente todos os sistemas financeiros modernos: as moedas e os bancos. A seguir, essas duas instituições são abordadas de forma mais

aprofundada, explicitando-se as suas funções primordiais para o desenvolvimento da economia. Procura-se, então, evidenciar como essas instituições compõem um mercado financeiro que, por motivos históricos e teóricos, é altamente regulado pelo Estado.

Com isso, procura-se esclarecer a racionalidade que orienta a regulação financeira, de modo a permitir uma melhor compreensão das relações estabelecidas entre os BCDs, dotados de uma ordem normativa própria, e o direito estatal brasileiro.

3.1.1. Bancos, moeda e mercado financeiro

Os bancos são instituições cujas operações principais consistem em conceder empréstimos e em receber depósitos do público.⁴⁴ Em sua atividade, os bancos captam o excedente de capital dos poupadores de dada sociedade e o emprestam, a juros, àqueles que dele necessitam imediatamente, seja para investir em atividades produtivas, seja para consumir bens e serviços.

Organizados como empresas com fins lucrativos, os bancos têm a sua atividade de intermediação financeira remunerada pelos juros cobrados nas operações de empréstimos e financiamentos, bem como pelo pagamento de taxas bancárias contratadas com os seus clientes.

A intermediação financeira realizada pelos bancos otimiza a alocação de recursos em uma sociedade⁴⁵ ao possibilitar que recursos que não seriam utilizados por uma parcela da população sejam direcionados a uma parcela da população que deseja e pode utilizá-los de forma eficiente. Os bancos promovem, dessa forma, a conexão entre os setores deficitários e os setores superavitários da economia, permitindo um maior desenvolvimento econômico.

Uma economia subdesenvolvida, com baixa intermediação financeira, mercados financeiros pequenos e baixa liquidez, por outro lado, não consegue canalizar eficientemente suas poupanças para grandes projetos importantes para o desenvolvimento.⁴⁶

Estas operações de crédito criam um risco de falta de liquidez, uma vez que é possível que os depositantes desejem sacar os seus depósitos antes que os tomadores de empréstimo tenham efetivamente devolvido o dinheiro a eles emprestado. É

⁴⁴ Freixas et. al. (1997, p. 1).

⁴⁵ Idem (1997, pp. 7-8).

⁴⁶ Idem (1997, p. 7).

possível, ainda, que os tomadores de empréstimo deixem de devolver o dinheiro emprestado conforme acordado, tornando-se inadimplentes.⁴⁷

Por esse motivo, os bancos procuram gerenciar os riscos da sua atividade, minimizando os riscos de não obterem retorno dos seus empréstimos. Para tanto, costumam exigir garantias dos tomadores, bem como diversificar a sua carteira de investimentos. Ainda, ao quantificar os empréstimos e os juros a serem cobrados dos tomadores e pagos aos depositantes, os bancos diferenciam o preço dos juros.⁴⁸ Os bancos também monitoram e processam as informações relativas aos tomadores de empréstimo.⁴⁹

Além de desempenhar o papel de intermediadores financeiros, os bancos também oferecem aos seus clientes o acesso a um serviço de pagamentos mais eficiente do que o papel-moeda, que se mostrou inconveniente para a realização de grandes transações e pagamentos devido aos riscos e custos envolvidos no transporte do dinheiro. A criação de uma rede bancária facilitou a transferência de recursos entre os agentes econômicos, ao permitir que o dinheiro fosse transferido entre as contas correntes mantidas pelos agentes nas instituições bancárias a partir de simples registros escriturais de créditos e débitos.⁵⁰

Assim, os bancos fornecem serviços de transação, oferecendo o acesso a um sistema de pagamentos e à liquidez da moeda.⁵¹ Nesse sentido, é importante esclarecer que, historicamente, a primeira função dos bancos consistiu em realizar operações de câmbio, trocando diferentes moedas e garantindo, assim, a sua liquidez.⁵²

As instituições bancárias são, portanto, intermediadoras financeiras e fornecedoras de serviços que desempenham primordialmente quatro importantes funções econômicas: (i) oferecem acesso à liquidez e a um sistema de pagamentos; (ii) transformam ativos; (iii) gerenciam riscos; e (iv) processam informações e monitoram os tomadores de empréstimo.⁵³

⁴⁷ Idem (1997, p. 5).

⁴⁸ Idem (1997, pp. 5-7).

⁴⁹ Idem (1997, p. 7).

⁵⁰ Macey et. al. (2001, p. 50).

⁵¹ Macey (2001, pp. 50-52).

⁵² Freixas et. al. (1997, p. 3).

⁵³ Freixas et. al. (1997, p. 2).

A moeda, por sua vez, conforme o conceito econômico clássico, é qualquer ativo que pode ser usado facilmente para comprar bens e serviços⁵⁴. Mas além de cumprir este papel essencial de instrumentalizar as trocas nos mercados de bens e serviços, a moeda possibilita, ainda, o armazenamento de poder de compra ao longo do tempo, a fixação de preços e a elaboração de cálculos econômicos⁵⁵.

A moeda desempenha, portanto, três importantes funções nos mercados: funciona como meio de troca, como reserva de valor e como unidade de conta. É importante considerar, no entanto, que a moeda, tal qual utilizada atualmente, é produto de uma evolução histórica.

Inicialmente, a circulação de bens e serviços era feita por meio do escambo, vale dizer, eram realizadas trocas entre diferentes produtos, sem que houvesse um instrumento que permitisse a unificação dos preços. O escambo exigia que os agentes envolvidos na troca estivessem mutuamente interessados nos produtos ofertados pelo outro, o que dificultava as transações. Além disso, determinar qual quantidade de um produto corresponderia a determinada quantidade de outro produto não era uma tarefa simples e exigia negociação e especialização técnica.

Como meio de facilitar essas trocas, reduzindo os altos custos de transação do escambo, passou-se a utilizar a moeda-mercadoria. Nesse sistema, a moeda era um bem com um valor independente do seu papel como meio de troca. Assim, um determinado bem que tinha outros usos passou a ser utilizado como meio de troca. O ouro ou a prata foram, por excelência, utilizados em muitas sociedades como moeda-mercadoria em razão da sua durabilidade e da facilidade com que podiam ser transformados em moedas relativamente fáceis de serem transportadas. Há, no entanto, outros exemplos que vão desde o cacau no Brasil colonial, até os cigarros que serviam como dinheiro nos campos de prisioneiros da Segunda Guerra Mundial.⁵⁶

A moeda surgiu, portanto, como um instrumento facilitador de trocas de bens e serviços, consistente em um bem com valor intrínseco. Com o passar do tempo, em razão da insegurança e da falta de praticidade de portar grandes quantidades de ouro ou prata, as pessoas passaram a depositá-los em instituições – os bancos – que emitiam papéis garantindo a sua troca por ouro e prata. Estes papéis passaram, então, a ser circulados, tornando-se o principal instrumento de trocas. O papel-moeda não

⁵⁴ Krugman et. al. (2007, p. 630).

⁵⁵ De Chiara (1986, p. 57).

⁵⁶ Krugman et. al. (2007, p. 631).

tinha valor intrínseco, mas era totalmente garantido (lastreado) em metal ou outros bens valiosos.

A substituição da moeda-mercadoria por papel-moeda permitiu que os bancos concluíssem que, em um dado dia, somente uma parcela dos detentores de papel-moeda exigiriam a sua conversão em ouro ou prata. Eles passaram, assim, a manter somente parte do valor de suas notas em circulação na forma de ouro ou prata em seus cofres, emprestando o restante do ouro e da prata àqueles que poderiam usá-los para desenvolver atividades produtivas. Com isso, a moeda passou a ser apenas fracionariamente lastreada em metal.⁵⁷

O sistema de reservas fracionárias permite que o dinheiro depositado nos bancos seja emprestado a terceiros e, assim, seja transformado em novos depósitos. Embora essa operação não aumente efetivamente a quantidade de riqueza em circulação no mundo, ela tem o efeito de aumentar a quantidade de moeda escritural em circulação. Isso significa que existe uma maior quantidade de meios de pagamento em circulação na economia do que papel-moeda. Assim, se todas as pessoas decidirem sacar os seus depósitos bancários, os bancos não terão liquidez suficiente para pagar todos os depositantes. É nesse sentido que se diz que os bancos criam moeda. Em razão desse efeito multiplicador, os bancos passaram a aumentar significativamente a massa monetária em circulação na economia.⁵⁸

No sistema monetário contemporâneo a moeda já não é sequer parcialmente garantida por mercadoria. Seu valor decorre inteiramente do seu *status* oficial, que é decretado pelo governo, e do fato de ser geralmente aceita como meio de pagamento. Adotou-se o curso forçado da moeda, eliminando-se a possibilidade de se receber o metal que representavam.⁵⁹

A moeda, em virtude da sua liquidez, ou seja, por poder ser trocada por qualquer bem que satisfaça as necessidades humanas, pode ser vista como um recurso

⁵⁷ Krugman et. al. (2007, p. 631).

⁵⁸ A quantidade de moeda em circulação pode ser medida de diversas maneiras. Essas quantidades, chamadas de agregados monetários, servem para garantir o acompanhamento da política monetária pelas autoridades monetárias, ao fornecer indicações acerca da liquidez da moeda e da sua multiplicação por instituições bancárias, o que garante o controle da taxa de juros. Hoje, os agregados monetários adotados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) são os seguintes:

M1 = papel-moeda em poder do público + depósitos à vista.

M2 = M1 + depósitos especiais remunerados + depósitos de poupança + títulos emitidos por instituições depositárias.

M3 = M2 + quotas de fundos de renda fixa + operações compromissadas registradas no Selic.

M4 = M3 + títulos públicos de alta liquidez.

Cf. <http://bit.ly/gBZ357> [último acesso em 26.04.2013].

⁵⁹ De Chiara (1986, p. 38).

financeiro escasso sobre o qual incidem oferta e demanda. É importante esclarecer que, com a evolução do sistema de crédito bancário e de outros instrumentos financeiros que permitem o desenvolvimento da atividade econômica sem o acesso direto ao papel-moeda, a demanda sobre a moeda incide não diretamente sobre o papel-moeda, mas sim sobre o crédito.⁶⁰

De todo modo, existe uma demanda por moeda ou crédito superior à sua disponibilidade.⁶¹ Criam-se, assim, as condições para o desenvolvimento de um mercado financeiro. O mercado financeiro é composto, essencialmente, por instituições de intermediação financeira e particulares que negociam recursos financeiros.

A definição legal de instituição financeira, atualmente, é dada pelo artigo 17 da Lei nº 4.595/64: “consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros”.

São instituições financeiras, portanto, aquelas que realizam,

“cumulativamente, (i) a captação de recursos de terceiros em nome próprio, (ii) seguida de repasse financeiro através de operação de mútuo, (iii) com intuito de auferir lucro derivado da maior remuneração dos recursos repassados em relação à dos recursos coletados, (iv) desde que a captação seguida de repasse se realize em caráter habitual”⁶².

É possível classificar as instituições financeiras em duas categorias: as bancárias e as não bancárias, que se distinguem pelo fato de que as primeiras são capazes de criar moeda e alterar as condições de liquidez da economia ao captar depósitos à vista e, simultaneamente, realizar empréstimos a prazo.⁶³ Já as instituições financeiras não bancárias não são autorizadas, por lei, a captar poupança e, dessa

⁶⁰ Idem (2007, pp. 65-66). No mesmo sentido, Stiglitz et. al. (2003, p. 16).

⁶¹ Del Masso (2007, p. 65-66).

⁶² Salomão Neto (2005, p. 27).

⁶³ São instituições bancárias as “instituições creditícias de caráter genérico, cuja função é a captação e repasse de recursos sem o caráter de especialização ou preponderância de certo tipo de negócio” (Salomão Neto, 2005, p. 65).

forma, operam com ativos não monetários, como letras de câmbio, ações e debêntures.⁶⁴

As instituições bancárias abrangem os bancos comerciais, as caixas econômicas, os bancos cooperativos e as cooperativas de crédito.⁶⁵ Já as instituições não bancárias abrangem uma série de outras instituições mais especializadas⁶⁶, como os bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras), sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCM), as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo e os bancos de câmbio.⁶⁷

Importante esclarecer que, embora recebam o nome de banco, nem todos os bancos são, de fato, instituições bancárias no sentido estrito do termo, uma vez que nem todos eles recebem depósitos em poupança, de modo que não são capazes de multiplicar moeda. É o caso dos bancos de investimento, dos bancos de câmbio e dos bancos de desenvolvimento, por exemplo.

3.1.2. A racionalidade da regulação financeira

O mercado financeiro, como se viu, é a arena onde se desenvolvem trocas de recursos financeiros. Essas trocas, por sua vez, possuem como característica essencial o fato de serem trocas intertemporais, vale dizer, os pagamentos dos depósitos atuais estão condicionados, em maior ou menor grau (a depender do grau de alavancagem com que se trabalha), a pagamentos e retornos futuros. Este mercado lida, portanto, de maneira permanente com os riscos relacionados à inadimplência, à insolvência e à iliquidez.⁶⁸

A importância do sistema financeiro, bem como os riscos a ele associados, suscitam o debate acerca da necessidade de submeter a atividade financeira e bancária

⁶⁴ Assaf Neto (2003, p. 75).

⁶⁵ Fortuna (2011, pp. 28-32).

⁶⁶ Salomão Neto (2005, p. 65).

⁶⁷ Fortuna (2011, pp. 32-38). Não se reputa essencial, para os fins desta pesquisa, fornecer uma descrição detalhada de todos os tipos de instituições integrantes do mercado financeiro. Para uma descrição detalhada destas instituições, ver Assaf Neto (2003), Fortuna (2011) e Salomão Neto (2005).

⁶⁸ Stiglitz (1994, p. 23), disponível em <http://bit.ly/11KsahJ> [último acesso em 26.04.2013].

à regulação estatal. Há grande controvérsia em torno do tema, que divide teóricos entre entusiastas da regulação e aqueles que se opõem a ela.⁶⁹

Aqueles que não acreditam na regulação financeira argumentam, fundamentalmente, que os bancos são os maiores interessados em garantir a continuidade e a prosperidade do seu negócio e, como agentes racionais, é de se esperar que tomem as medidas adequadas para evitar riscos excessivos, entre outras condutas potencialmente danosas ao desenvolvimento do mercado financeiro.

Outro grupo de autores, como Minsky,⁷⁰ sustentam que, desde um ponto de vista estrutural, seria necessário regular a atividade bancária uma vez que o sistema financeiro estaria submetido à irracionalidade e à ambição dos agentes econômicos, dispostos a assumir altos riscos em troca de maiores lucros econômicos. O mercado financeiro seria, dessa forma, intrinsecamente instável e sujeito a crises sistêmicas, motivo pelo qual caberia ao Estado intervir.

Organizados na forma de empresas que seguem a lógica capitalista de valorização do capital, e submetidos à concorrência com outras instituições financeiras, os bancos seriam levados a buscar lucros cada vez maiores, assumindo riscos excessivos. Estes riscos, assumidos por bancos de maneira individual, não poderiam ser tolerados no mercado financeiro, de uma maneira geral, uma vez que existe uma alta probabilidade de que a quebra de um único banco conduza ao colapso de todo o sistema financeiro (é o que se chama de risco sistêmico). Com efeito, sem a confiança dos depositantes, cria-se um risco de que corrida aos bancos, vale dizer, de que as pessoas resgatem as suas aplicações, depósitos e investimentos por receio de que o banco quebre, o que, por sua vez, conduz à recessão econômica devido à redução do fluxo de crédito e das transações econômicas.

Essa dinâmica é descrita com bastante clareza por Freitas:

“As pressões competitivas e a preocupação com a rentabilidade, conduzem os bancos a ampliar suas atividades na fase de expansão da economia, sem considerar a assunção excessiva de risco. (...) Em um contexto de euforia, a dinâmica financeira ganha autonomia em relação ao crescimento. É essa autonomia que conduz à fragilidade

⁶⁹ “Por que regular instituições financeiras? A resposta a esta pergunta remete a dois grandes grupos de teorias: o primeiro entende que existe um papel positivo para a regulação, e o segundo afirma que, na melhor das hipóteses, a regulação é neutra e, na pior, a regulação é perversa, produzindo resultados antieconômicos” (Prates et. al., 2005, p. 13).

⁷⁰ Minsky (1992), disponível em <http://bit.ly/Z0cx3F> [último acesso em 26.04.2013].

financeira, dado que introduz um viés entre os resultados financeiros otimistas e as condições reais da acumulação de capital. A fragilidade crescente não é percebida pelos agentes econômicos, permanecendo dissimulada até que ocorram modificações imprevistas nas condições macroeconômicas. Na situação, os agentes endividados buscam a liquidez através da venda de ativos, enquanto os bancos diminuem a oferta de crédito face à elevação dos riscos. Logo que os preços dos ativos se orientam para a queda, as dúvidas sobre a solvabilidade dos estoques das dívidas passadas podem levar os bancos a evitar a concessão de novos créditos. Os bancos, como intermediários, interpõem suas garantias entre os depositantes (credores finais) e os devedores. Mas a garantia bancária não é boa se o valor monetário dos ativos reais que o devedor oferece como colateral da operação de crédito não corresponde ao montante de recursos avançados pelos bancos. Por essa razão, a diminuição acentuada do valor monetário dos ativos representa uma ameaça à higidez da estrutura financeira da economia em seu conjunto”.⁷¹

Diante desse risco sistêmico, a regulação financeira procura controlar a atuação dos bancos de modo a garantir que eles não assumam riscos excessivos, ampliando demais a oferta de crédito, e tampouco apresentem aversão excessiva ao risco, restringindo demais o acesso ao crédito.⁷² Nesse sentido, a regulação financeira possui uma orientação prudencial.

A regulação prudencial baseia-se em mecanismos de prevenção e de proteção. Os mecanismos de prevenção visam a impedir que a uma crise de confiança contamine todo o sistema produtivo.⁷³ Assim, a regulação determina, por exemplo, quais instituições podem receber depósitos, força os bancos a manter um capital próprio obrigatório e estabelece níveis mínimos de reservas compulsórias.⁷⁴ Estabelece, ainda,

“os limites de endividamento ou de alavancagem, os índices de liquidez e de risco dos ativos as provisões contra créditos duvidosos e não pagos, os limites de concentração dos empréstimos com uma só empresa, indivíduo ou país, a exigência de transparência e de fornecimento de informações necessárias para o acompanhamento e a avaliação da situação financeira e patrimonial das instituições bancárias etc.”.⁷⁵

⁷¹ Freitas (2005, pp. 38-39).

⁷² Prates et. al. (2005, p. 13).

⁷³ Freitas (2005, p. 33).

⁷⁴ Krugman et. al. (2007, pp. 635-636).

⁷⁵ Freitas (2005, p. 33).

Com isso, procura-se garantir um ambiente estável para a realização da enorme quantidade de transações econômicas que se verifica diariamente, assegurando ao sistema a segurança e a certeza necessárias para o seu desenvolvimento.⁷⁶

Já os instrumentos de proteção são usados nos casos em que a regulamentação preventiva falha. Nestes casos, para reparar os danos causados e garantir a continuidade do funcionamento do sistema, são utilizados recursos como o sistema de seguro de depósitos, ou, em alguns casos, o Banco Central é levado a funcionar como prestamista de última instância, salvando instituições financeiras do colapso. A utilização desse tipo de recurso deve ser vista com cautela pois é capaz de, no longo prazo, estimular tanto bancos quanto depositantes a agirem com menos prudência e a assumirem riscos progressivamente maiores (*moral hazard*).⁷⁷

Além da lógica prudencial, a regulação das atividades de instituições financeiras também se fundamenta na noção de que o mercado financeiro apresenta falhas que precisam ser corrigidas para garantir o seu funcionamento eficiente.

O pressuposto, assim, é o de que o mercado financeiro não funciona naturalmente como um mercado ideal – um ambiente competitivo onde agentes econômicos detentores de todas as informações relevantes realizariam trocas mutuamente benéficas de bens submetidos à propriedade privada. Ao contrário, o mercado financeiro estaria sujeito a diversas falhas de mercado, ligadas, sobretudo, à assimetria de informações. A regulação bancária busca, portanto, definir regras de comportamento e mecanismos de incentivos a fim de minimizar as falhas no processo de intermediação financeira⁷⁸.

Cumprе ressaltar que os bancos controlam grande parte da economia popular, uma vez que grande parte das pessoas, sejam pessoas físicas ou jurídicas, mantém depósitos em contas correntes e poupanças e realiza suas transações financeiras por meio dos bancos. Ocorre que apenas uma parte desses depósitos é garantida em reservas em dinheiro, enquanto boa parte deles é emprestada a terceiros. Assim, a

⁷⁶ Spong (2000, pp. 7-8).

⁷⁷ Freitas (2005, p. 33).

⁷⁸ Stiglitz (1994), disponível em <http://bit.ly/11KsahJ> [último acesso em 26.04.2013]. Ver também Stiglitz et. al. (2003).

segurança do depositante depende do capital do banco e da qualidade dos seus empréstimos, dos seus valores mobiliários e outros ativos.⁷⁹

Para a maior parte dos depositantes, no entanto, a investigação a respeito da segurança e da qualidade de uma instituição financeira é muito complexa e custosa. Muitas vezes, as informações necessárias são confidenciais e indisponíveis para o público e, ainda assim, podem variar diariamente com as operações do banco. Ainda, por vezes os depósitos são tão pequenos que não justificariam essas medidas de investigação. Resta claro, assim, que os depositantes enfrentam uma dificuldade maior do que o consumidor padrão para se proteger e avaliar as condições dos bancos.⁸⁰

A regulação bancária procura, assim, garantir que o consumidor⁸¹ possa fazer uma opção informada entre as diferentes instituições bancárias e produtos financeiros que lhe são oferecidos.⁸² A regulação bancária procura, ainda, encorajar a eficiência e a competição entre bancos. A competição conduziria à utilização inteligente dos recursos para a manutenção da clientela e induziria à inovação dos serviços bancários oferecidos, garantindo que o dinheiro seja destinado a atividades com maior retorno social. Isso pode ser feito a partir do controle do número de bancos no mercado, das barreiras à entrada de novos bancos e de incentivos para que os bancos consigam atingir um tamanho apropriado para servir os seus clientes.⁸³

Além dessa dimensão microeconômica, a regulação atinge também uma dimensão macroeconômica. Como já se viu, os bancos possuem a capacidade de criar moeda e, com isso, modificar as condições gerais de liquidez da economia. Por isso, o Estado também procura controlar a atividade dos bancos com o objetivo de conformar a sua atuação às políticas monetária, creditícia e cambial, que, em última análise, têm por objetivo garantir o desenvolvimento econômico e social do país.

A transformação da moeda e do crédito em objetos de intervenção estatal é um fenômeno recente. Historicamente, a principal atividade do Estado em relação à moeda resumia-se à cunhagem. Apenas nos dois últimos séculos, com a necessidade

⁷⁹ Spong (2000, p. 6).

⁸⁰ Idem (2000, p. 6).

⁸¹ Conforme decisão do STF na ADI 2.591/DF, julgada em 07.06.2006 (DJ 29.09.2006; Rel. Min. Carlos Velloso), as relações estabelecidas entre instituição financeira e seus clientes são regidas pela legislação consumerista, com exceção das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia.

⁸² Spong (2000, pp. 10-11).

⁸³ Idem (2000, pp. 9-10).

de medidas de proteção da moeda no pós-guerra e com as doutrinas de Keynes e de Schumpeter, surgiram soluções constitucionais, legais e regulamentares que ampliaram a atuação do Estado em relação à moeda.⁸⁴

O Estado passou a impor o curso legal forçado da moeda e, no exercício de poder emissor da moeda, passou a controlar a sua circulação e os seus níveis de expansão ligados ao crédito financeiro.⁸⁵ O monopólio da política monetária permitiu ao Estado controlar a economia, aumentando ou reduzindo os gastos de investimento e de consumo e procurando, assim, evitar a recessão e controlar a inflação.⁸⁶

Dessa forma, com o objetivo de reduzir os problemas relacionados ao risco sistêmico, desenvolveu-se uma regulação de racionalidade prudencial; para lidar com as falhas de mercado foram criadas normas que buscam ampliar a eficiência desse mercado. Por fim, com o objetivo de implementar políticas econômicas nacionais que conduzam ao desenvolvimento nacional, normas de política monetária, creditícia e cambial também podem ser utilizadas pelo Estado, por meio de órgãos da administração pública direta ou indireta, segundo um critério de conveniência e oportunidade.

Quadro 2 – Racionalidades da regulação financeira

Dimensão do mercado financeiro	Diagnóstico: problemas do mercado financeiro	Racionalidade da regulação
Microeconômica	Risco sistêmico	Prudencial (minimizar os riscos)
	Falhas de mercado (concentração de mercado e assimetrias de informação)	Eficiência do mercado (corrigir as falhas de mercado)
Macroeconômica	Dificuldade na coordenação da atividade econômica para atingir objetivos comuns: desenvolvimento econômico e social	Conveniência e oportunidade – política econômica (monetária, creditícia e cambial)

Fonte: elaboração própria

Não se pode ignorar que os instrumentos de política monetária e de regulação financeira estão interconectados. Assim, a política monetária, além de controlar a

⁸⁴ De Chiara (1986, pp. 33 e 97).

⁸⁵ De Chiara (1986, p. 96).

⁸⁶ Krugman et. al. (2007, p. 658-659).

oferta de dinheiro, também afeta consideravelmente no comportamento dos bancos. A regulação bancária, por sua vez, além de lidar com a segurança da atuação bancária, também influi significativamente nos níveis de oferta de moeda.⁸⁷

A regulação bancária é, dessa forma, fruto do processo histórico de “desenvolvimento institucional da economia capitalista”.⁸⁸ Emergiu como resposta às crises financeiras e a importantes eventos políticos, com o fim de proteger o consumidor, de garantir a solvência bancária, melhorar a estabilidade macroeconômica, garantir a competição entre instituições bancárias, estimular o crescimento e melhorar a alocação dos recursos na sociedade.⁸⁹

3.1.3. O Sistema Financeiro Nacional

O mercado financeiro brasileiro está inserido em um corpo mais amplo de normas e instituições denominado Sistema Financeiro Nacional (SFN). O SFN é composto pelas instituições que realizam as operações de intermediação financeira e pelas instituições responsáveis pela regulamentação e fiscalização do mercado financeiro. Essas instituições de regulamentação e fiscalização são responsáveis tanto pela imposição e aplicação da regulação bancária quanto pela formulação e implementação de políticas econômicas, vinculadas às metas macroeconômicas de desempenho da economia e ao desenvolvimento econômico do país.

A disciplina jurídica do SFN é encontrada no artigo 192 da Constituição Federal, que determina que

“o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

O órgão deliberativo máximo do SFN é o Conselho Monetário Nacional (CMN), criado pela Lei nº 4.595/64 e atualmente composto⁹⁰ pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central

⁸⁷ Stiglitz et. al. (2003, pp. 203-204).

⁸⁸ Freitas (2005, p. 28).

⁸⁹ Spong (2000, p. 5).

⁹⁰ A composição do CMN sofreu alterações ao longo do tempo. A composição atual foi estabelecida pela Lei nº 9.069/95. Cf. <http://bit.ly/11zLAWj> [último acesso em 30.04.2013].

do Brasil.⁹¹ O CMN objetiva garantir a estabilidade da moeda e promover o desenvolvimento econômico e social do país⁹².

O CMN é responsável por estabelecer e coordenar as políticas monetária, creditícia e cambial, disciplinando seus instrumentos. Para isso, promove a adaptação do volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia, regula o valor da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamentos e orienta a aplicação dos recursos das instituições financeiras, zelando pela sua liquidez e solvência. Regula, ainda, as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras.⁹³

Conta com uma comissão técnica da moeda e do crédito, bem como com outras comissões consultivas.⁹⁴ Reúne-se uma vez ao mês e as matérias aprovadas são transformadas em resoluções.⁹⁵

O principal executor das suas orientações é o Banco Central (Bacen). Também criado pela Lei nº 4.595/64, o Bacen é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável por garantir o poder de compra da moeda nacional, a liquidez da economia e a formação de poupança, por manter as reservas internacionais em nível adequado e por promover a estabilidade e o aperfeiçoamento do sistema financeiro.⁹⁶

Dentre outras atribuições, cabe ao Bacen emitir papel-moeda e moeda metálica, controlar o fluxo de capitais estrangeiros no país, vigiar a interferência de outras empresas nos mercados financeiros e de capitais e exercer o controle de crédito e a fiscalização das instituições financeiras, autorizando o seu funcionamento, recebendo os seus recolhimentos compulsórios e voluntários, realizando operações de redesconto e empréstimo, regulando a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis e estabelecendo as condições para o exercício de quaisquer cargos de direção.⁹⁷

⁹¹ Cf. dados disponíveis do endereço eletrônico do Ministério da Fazenda: <http://bit.ly/16iKa8u> [último acesso em 30.04.2013]. Hoje, o CMN é integrado por Guido Mantega (Ministro da Fazenda), Miriam Aparecida Belchior (Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Alexandre Antonio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil).

⁹² Cf. <http://bit.ly/11zLAWj> [último acesso em 30.04.2013].

⁹³ Cf. <http://bit.ly/16iKa8u> [último acesso em 30.04.2013].

⁹⁴ Cf. <http://bit.ly/16iKa8u> [último acesso em 30.03.2013].

⁹⁵ Cf. <http://bit.ly/11zLAWj> [último acesso em 30.04.2013]. O regimento interno do CMN é dado pelo Dec. nº 1.307/94, alterado pelo Dec. nº 1.649/95.

⁹⁶ Cf. <http://bit.ly/18kH7sS> [último acesso em 30.04.2013].

⁹⁷ Em todo o mundo, instituições semelhantes ao Banco Central brasileiro foram criadas como instituições-chave para a regulação dos sistemas financeiros nacionais. As diversas funções atualmente desempenhadas pelos bancos centrais são fruto de um processo histórico e decorrem do desenvolvimento e da diversificação dos sistemas financeiros nacionais. Os bancos centrais começaram a ser criados na Europa, a partir do fortalecimento dos Estados-nação enquanto poderes políticos dotados de soberania sobre um dado território, em relação a uma dada população. De fato, no século

Além do CMN e do Bacen, compõem, ainda, a estrutura de fiscalização e regulamentação do SFN: (i) a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Lei nº 6.385/76), responsável pelo controle e fiscalização do mercado de valores mobiliários; (ii) a Secretaria de Previdência Complementar (Previc) (Lei nº 12.154/09), autarquia responsável pelo controle e fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência privada; e (iii) a Superintendência de Seguros Privados (Susep) (Dec. Lei nº 73/66), autarquia responsável pelo controle e fiscalização das atividades dos mercados de seguros, previdência privada aberta e capitalização.

Sujeitas à regulação e à fiscalização das instituições que integram o subsistema normativo do SFN – CMN, Bacen, CVM, Previc e Susep –, estão as instituições que efetivamente operam o sistema financeiro, realizando operações de intermediação financeira. Essas instituições podem ser classificadas entre instituições especiais, instituições bancárias, instituições não bancárias e instituições auxiliares.⁹⁸

As instituições especiais são instituições públicas que, além de realizarem funções de intermediação financeira, podem também funcionar como instrumentos do Poder Público na implementação das suas políticas econômicas. Podem organizar-se como sociedades de economia mista, como empresas públicas ou como autarquias.⁹⁹

O BNDES, por exemplo, é uma empresa pública federal, fundada em 1952 com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país, ofertando financiamento de longo prazo a projetos de investimentos estratégicos em diversos

XVIII, eles desempenhavam a função de financiar os Estados-nação e garantir a elasticidade da circulação monetária. Com o aumento da complexidade dos sistemas financeiros e de crédito, os bancos centrais passaram a desempenhar funções associadas à garantia de liquidez e solidez das instituições financeiras, passando a atuar como supervisores dos bancos, depositários das reservas bancárias, banco dos bancos e prestamista de última instância. O controle da moeda e do crédito só passou a ser uma função importante para bancos centrais após a crise de 1929, com o fim do padrão ouro (Freitas, 2005, p. 31). O primeiro Banco Central de que se teve notícia foi o Bank of England, fundado em 1694 (<http://bit.ly/101mNYO> [último acesso em 30.04.2013]). Para uma análise mais aprofundada do histórico da relação entre Estado e o desenvolvimento do sistema financeiro capitalista, ver Arrighi (2012); Carvalhosa (1973); Comparato (2012) e Massonetto (2006).

⁹⁸ A classificação aqui proposta resulta de uma reformulação de diversas classificações encontradas em Assaf Neto (2003), Banco Central do Brasil (cf. <http://bit.ly/Zy5Yct> [último acesso em 30.04.2013]), Fortuna (2011) e Salomão Neto (2005). Essa nova classificação foi desenvolvida para melhor se adequar aos propósitos dessa dissertação. Procurou-se, assim, simplificar algumas relações excessivamente complexas entre instituições normativas e instituições operativas, capazes de comprometer uma exposição clara e sucinta da estrutura do SFN. Buscou-se, ainda, explicitar melhor a natureza e as funções desempenhadas pelas instituições especiais, que desempenham papel crucial nas políticas públicas de inclusão bancária e financeira e de microcrédito abordadas nos capítulos seguintes dessa dissertação.

⁹⁹ Salomão Neto (2005, pp. 70-71).

segmentos como agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços¹⁰⁰. Para tanto, o banco “conta com um conjunto de fundos e de programas especiais de fomento”.¹⁰¹

O Banco do Brasil (BB)¹⁰², por sua vez, é uma sociedade de economia mista que opera como banco múltiplo, além de funcionar como um agente financeiro do governo federal na execução das suas políticas creditícia e financeira¹⁰³. É, ainda hoje, executor oficial da política de crédito rural, além de administrar a câmara de compensação de cheques, de receber tributos e de realizar os pagamentos de servidores públicos da União, entre outros serviços bancários.¹⁰⁴

A Caixa Econômica Federal (CEF), é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda criada em 1861.¹⁰⁵ Além de executar atividades características de bancos comerciais, a CEF executa também as políticas do governo federal para habitação popular e saneamento básico, por meio da captação de poupança, de depósitos judiciais e a prazo e de recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A CEF administra, ainda, loterias, programas e fundos como o Programa de Integração Social (PIS) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).¹⁰⁶

Além dessas instituições de caráter nacional, existem instituições especiais de fomento de caráter regional, como o Banco do Nordeste (BNB),¹⁰⁷ o Banco da Amazônia (Basa)¹⁰⁸ e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

¹⁰⁰ Cf. <http://bit.ly/11A5DE6> [último acesso em 30.04.2013].

¹⁰¹ Fortuna (2011, p. 25). Para mais informações a respeito do papel desempenhado pelo BNDES como instituição especial, ver Schapiro (2010).

¹⁰² Até 1986, o Banco do Brasil funcionou como autoridade monetária, atuando como corresponsável pela emissão de moeda por meio do acesso à conta movimento do Tesouro Nacional. Nesse sentido, Assaf Neto (2003, p. 81) e Fortuna (2011, pp. 24-25).

¹⁰³ Assaf Neto (2003, p. 81).

¹⁰⁴ Fortuna (2011, pp. 24-25).

¹⁰⁵ Cf. <http://bit.ly/12iFA38> [último acesso em 30.04.2013].

¹⁰⁶ Assaf Neto (2003, p. 83); Fortuna (2011, p. 26).

¹⁰⁷ O BNB é uma sociedade de economia mista que tem mais de 90% do seu capital sob controle do Governo Federal. Voltado para o desenvolvimento regional, o BNB opera o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), administra o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e é responsável pelo CrediAmigo, um programa pioneiro de microcrédito. Cf. <http://bit.ly/Yko96B> [último acesso em 30.04.2013].

¹⁰⁸ O BASA opera o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), além de se utilizar de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo da Marinha Mercante e do Orçamento Geral da União. Atualmente, responde por mais de 60% do crédito de longo prazo da Região. Para mais informações, acessar <http://bit.ly/Zkd40z> [último acesso em 30.04.2013].

(BRDE)¹⁰⁹. Existem, ainda, bancos estaduais de desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)¹¹⁰ e o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes).¹¹¹

As instituições especiais também podem assumir a forma de agências de fomento, reguladas pela Res. CMN nº 2.82/01. São sociedades anônimas de capital fechado criadas por unidades da federação que detém o seu controle acionário. Não captam poupança, mas concedem financiamento a projetos que se realizem naquela unidade da federação por meio do repasse de recursos de fundos constitucionais, dos orçamentos federal, estaduais e municipais e de organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento. Além disso, prestam garantias e serviços de consultoria, atuam como agentes financeiros e administram de fundos de desenvolvimento.¹¹²

Já as instituições financeiras privadas classificam-se em bancárias ou não bancárias. As instituições bancárias são aquelas capazes de captar depósitos à vista e, com isso, multiplicar moeda. Abrangem os bancos comerciais, os bancos cooperativos e as cooperativas de crédito. Os bancos comerciais captam depósitos à vista e realizam empréstimos a prazo, além de prestar uma série de serviços bancários para o público, como o pagamento de contas, o desconto de títulos e as transferências de recursos entre contas.

As cooperativas¹¹³ são instituições de gestão democrática criadas a partir da associação voluntária de pessoas que, contribuindo igualmente para a formação de capital da cooperativa, se comprometem a ofertar produtos e serviços financeiros vantajosos para os associados, sem o objetivo de auferir lucro. As cooperativas podem

¹⁰⁹ O BRDE foi criado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná em 1961, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região por meio de planejamento e de apoio técnico, institucional e creditício de longo prazo. Para mais informações, acessar <http://bit.ly/101CIqb> [último acesso em 30.04.2013].

¹¹⁰ Para mais informações, acessar <http://bit.ly/157YTDJ> [último acesso em 30.04.2013].

¹¹¹ Para mais informações, acessar <http://bit.ly/Zyh4Os> [último acesso em 30.04.2013].

¹¹² Fortuna (2011, pp. 40-41).

¹¹³ O cooperativismo, como meio de organização econômica da sociedade que se baseia na ajuda mútua e na colaboração entre associados, tem suas origens na Europa do século XIX. Dentre os vários tipos de cooperativas existem as cooperativas de crédito, que buscam oferecer para os seus cooperados produtos e serviços financeiros adequados às suas condições e necessidades. No Brasil, as cooperativas de crédito surgiram na região sul, bastante ligadas à vida rural e à Igreja Católica. A primeira cooperativa de crédito foi criada em 1902, em Nova Petrópolis/RS. As cooperativas passaram a ser reguladas pelo Banco Central com a aprovação da Lei nº 4.595/64, que impactou significativamente no funcionamento das cooperativas de crédito brasileiras, limitando a sua atuação e reduzindo a sua competitividade. Cf. <http://bit.ly/12rsssl> ; <http://bit.ly/1510llu> ; <http://bit.ly/16tcUeO> [último acesso em 02.05.2013].

ser singulares (formadas por, no mínimo, 20 pessoas físicas), centrais ou federações de cooperativas (constituídas de pelo menos 3 cooperativas singulares).¹¹⁴ Embora não se constituam como instituições financeiras nos termos do artigo 17 da Lei nº 4.595/64, uma vez que não têm fins lucrativos, são a elas equiparadas nos termos da mesma lei, bem como da Res. CMN nº 3.859/10 e Circular nº 3.502/10. Sua disciplina legal é dada pela Lei nº 5.764/71 (Lei da Política Nacional de Cooperativismo).

Quadro 3 – Sistema Financeiro Nacional

SFN	Subsistema normativo	Conselho Monetário Nacional – CMN			
		Banco Central – Bacen			
		Comissão de Valores Mobiliários – CVM			
		Secretaria de Previdência Complementar – Previc			
		Superintendência de Seguros Privados – Susep			
	Subsistema de intermediação	Instituições especiais (públicas)	Intermediadoras	Bancárias	BB
					CEF
					Basa
					BNB
					BRDE
					BDMG
					Bandes
				Não bancárias	BNDES
			Auxiliares	Agências de fomento	
		Instituições Bancárias	Bancos comerciais		
			Bancos cooperativos		
			Cooperativas de crédito		
		Instituições não bancárias	Bancos de investimento		
			Financeiras – sociedades de crédito, financiamento e investimento		
			Sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte – SCM		
			Companhias hipotecárias		
			Sociedades de crédito imobiliário – SCI		
			Associações de poupança e empréstimo – APE		
			Bancos de câmbio		
		Auxiliares	Sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários – CTVM		
			Sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários – DTVM		
			Sociedades de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>)		
			Investidores institucionais (fundos mútuos de investimento, entidades abertas e fechadas de previdência complementar, seguradoras).		

Fonte: elaboração própria

¹¹⁴ Hoje, no Brasil, os três principais sistemas de cooperativas são: o Sicredi (sistema de crédito cooperativo), que atende a região Sul, São Paulo, Mato Grosso e o sul do Pará; o Sicoob (sistema de cooperativas de crédito do Brasil), que atua em 20 estados; e o Unicred Brasil. Fortuna (2011, p. 32).

Os bancos cooperativos, finalmente, são bancos comerciais criados por cooperativas de crédito singulares, centrais de cooperativas, federações e confederações de cooperativas. São sociedades anônimas com participação exclusiva dessas cooperativas, habilitadas a emitir talões de cheques e cartões de crédito, a compensar documentos, a administrar a carteira de crédito e a levantar recursos no exterior. Como nos bancos cooperativos os cooperados são geradores, controladores e receptores do fluxo de dinheiro, ao menos teoricamente, esses bancos têm condições manter o dinheiro na região onde é ele gerado para a reaplicação na atividade econômica local.¹¹⁵

As instituições financeiras não bancárias, por sua vez, não operam com depósitos à vista e trabalham com instrumentos não monetários, como letras de câmbio, ações e debêntures. São elas: as financeiras (sociedades de crédito, financiamento e investimento), as sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCM), as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito imobiliário (SCI), as associações de poupança e empréstimo (APE) e os bancos de câmbio.¹¹⁶

Por fim, é importante registrar a existência de instituições auxiliares, que não realizam diretamente a intermediação financeira em si, mas colocam investidores em contato com poupadores, facilitando o acesso de uns aos outros. Entre as instituições auxiliares do SFN, é possível destacar as sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, as sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, as sociedades de arrendamento mercantil e os investidores institucionais, como os fundos mútuos de investimento, as entidades abertas e fechadas de previdência complementar e as seguradoras.¹¹⁷

A compreensão da organização do SFN e dos motivos que conduzem à regulação financeira pelo Estado é crucial para que se compreenda a maneira pela qual a atividade dos BCDs, que assume um caráter eminentemente econômico, pode ou não ser relevante para as autoridades responsáveis pela regulação e controle do sistema econômico do país. Como já se adiantou, os BCDs vêm operando, até o presente momento, sem qualquer submissão à regulação financeira. Essa regulação foi criada para (i) evitar crises sistêmicas; (ii) garantir o controle estatal sobre a

¹¹⁵ Fortuna (2011, pp. 29-30).

¹¹⁶ Idem (2011, pp. 32-38).

¹¹⁷ Idem (2011, pp. 17 e 38-42).

coordenação da atividade econômica para atingir objetivos comuns de desenvolvimento econômico e social; e (iii) corrigir as falhas do mercado financeiro.

Do ponto de vista prudencial, a falta de regulação dos BCDs se justifica, uma vez que os BCDs não podem ser considerados instituições bancárias, pois não recebem depósitos, à vista ou à prazo, e não captam poupança dos seus clientes. Além disso, cuida-se de iniciativas sem fins lucrativos. Estão ausentes, assim, as características que justificariam a sua regulação para fins de prevenir crises sistêmicas.

O fato de os BCDs se utilizarem de uma moeda social circulante local, paralela ao Real, contudo, dá margem para que estas iniciativas aumentem a quantidade de moeda em circulação na economia, interferindo, portanto, com a política monetária do Estado. Assim, a depender da maneira como os BCDs operem, é possível que haja interesse do Estado em regulá-los com o fim de manter o controle sobre a emissão de moeda no território nacional. É importante ressaltar, no entanto, que, apesar da existência de um potencial para aumentar o volume de massa monetária em circulação, as regras internas de funcionamento dos BCDs proíbem condutas que conduzam a esse resultado, como se verá em maior detalhe no capítulo seguinte.

Por fim, no que toca à regulação financeira voltada à correção das falhas do mercado financeiro, o caso dos BCDs no Brasil é especialmente interessante, pois desafia a teoria existente acerca das falhas de mercado e, com isso, expõe as limitações da regulação financeira desenvolvida com base nela. Isso porque, como o caso dos BCDs evidencia, a teoria das falhas de mercado e a regulação financeira tradicionalmente não levam em conta a existência de um grande contingente da população que não participa do mercado financeiro. Ao ignorar a exclusão financeira, a regulação permite que o mercado financeiro se desenvolva como um mercado excludente, com importantes prejuízos sociais e econômicos, como se verá a seguir.

3.2. Os limites da regulação financeira: exclusão financeira e as políticas de inclusão

A regulação financeira surgiu, historicamente, em resposta a crises financeiras e eventos políticos, como um mecanismo para garantir o adequado funcionamento do mercado financeiro, estabelecendo uma série de exigências e relativas à moeda e aos bancos. Determina, por exemplo, quais instituições podem receber depósitos, força os

bancos a manter um capital próprio obrigatório e estabelece sistemas de seguros de depósitos e níveis mínimos de reservas compulsórias.¹¹⁸

A regulação do mercado financeiro surge, assim, para proteger o consumidor, garantir a solvência bancária, melhorar a estabilidade macroeconômica, garantir a competição entre instituições bancárias, estimular o crescimento e melhorar a alocação dos recursos na sociedade.¹¹⁹ Nos Estados modernos, este tipo de regulação garante, ainda, certo controle estatal sobre as atividades de produção e circulação de bens e serviços em território nacional.

Dessa forma, é natural que, ao tratar do tema da regulação bancária e financeira, a doutrina construa as questões jurídicas majoritariamente em torno de três grandes atores relevantes: as instituições financeiras, os seus reguladores e os seus usuários. Uma breve análise dos índices de algumas obras sobre o assunto¹²⁰ permite identificar os principais temas abordados pelos autores: contratos bancários, crises financeiras, regulação prudencial, falhas de mercado, risco sistêmico, resgate e recuperação de instituições financeiras, risco moral, bancos centrais, concorrência, títulos de crédito, garantias, dever de sigilo, crimes financeiros e incidência das normas sobre direito do consumidor.

Todavia, em um país como o Brasil, onde aproximadamente metade da população das regiões Norte e Nordeste sequer possui conta em banco,¹²¹ esta abordagem do tema parece no mínimo incompleta. Com efeito, a exclusão financeira é um problema que afeta um grande número de brasileiros, prejudicando consideravelmente sua qualidade de vida, e que a regulação financeira concebida e aplicada pelo Estado não é capaz de solucionar. Pelo contrário, as exigências de caráter prudencial da regulação financeira tendem a reforçar o problema, ao dificultar o acesso ao mercado financeiro, tornando-o mais burocrático, mais avesso ao risco e mais favorável a clientes economicamente mais estáveis e supostamente mais lucrativos.

Os BCDs surgiram, justamente, em resposta a uma situação de exclusão financeira e social. Apenas recentemente políticas de inclusão financeira e estímulo ao microcrédito passaram a ser criadas para lidar com esta questão e, atualmente, pautam

¹¹⁸ Krugman et. al. (2007, pp. 635-636).

¹¹⁹ Spong (2000, p. 5).

¹²⁰ Foram consultados os seguintes manuais e livros: Moreira et. al. (2009), Oliveira (2009), Saddi (2001) e Turczyn (2005).

¹²¹ IPEA (2011, p. 6).

o funcionamento dos BCDs. Assim, diante da relevância desses temas para a compreensão do estudo de caso sobre a rede brasileira de BCDs, a exclusão financeira, as limitações da regulação financeira para lidar com esse problema e as políticas voltadas à inclusão financeira serão abordadas em maior detalhe a seguir.

3.2.1. A realidade da exclusão financeira

Hoje, aproximadamente 50% da população das regiões Norte e Nordeste do Brasil não possui contas bancárias¹²² e cerca de 55 milhões de brasileiros continuam guardando suas economias em casa – valores que, somados, podem chegar a R\$ 650 bilhões.¹²³ As mulheres constituem a maior parte da população excluída do sistema bancário. A exclusão também é maior entre aqueles com menor o nível de escolaridade e de renda. Há um grande contingente de pessoas de baixa renda excluídas do sistema, sobretudo nas faixas abaixo de cinco salários mínimos, que compõem a maior parcela da população.¹²⁴

Não é possível negar que o mercado financeiro brasileiro seja excludente e desigual. Pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹²⁵ apontam que os serviços bancários são oferecidos diferentemente, conforme a região, o Estado e o Município. Há diferenças, ainda, entre os serviços bancários oferecidos nas capitais e aqueles oferecidos no interior. De fato, a partir de meados da década de 1990, as agências bancárias migraram para regiões urbanas mais populosas e de maior renda, levando a um aumento no número de municípios sem agências bancárias nas regiões norte e nordeste – regiões nas quais também se verifica uma menor proporção de agências bancárias *per capita*.¹²⁶ O custo do crédito no Brasil supera em muito os patamares internacionais, o que contribui ainda mais para que o acesso a esse mercado seja restringido.¹²⁷

A exclusão financeira pode ser definida como o processo que leva as pessoas a encontrarem tamanha dificuldade de acesso ou de uso de serviços e produtos

¹²² IPEA (2011, p. 6).

¹²³ Cf. reportagem do jornal “O Estado de São Paulo”, baseada em dados do IPEA, disponível em <http://bit.ly/18PZ312> [último acesso em 30.07.2013].

¹²⁴ IPEA (2011, p. 6).

¹²⁵ (2009, p. 25).

¹²⁶ Crocco et. al. (2010, pp. 13-18). Para um panorama completo de acesso e uso de serviços financeiros no Brasil, ver Banco Central do Brasil (2010, pp. 47-100).

¹²⁷ Importante considerar que as recentes políticas de redução de juros podem vir a alterar este quadro.

financeiros adequados às suas necessidades que elas não mais conseguem levar uma vida social normal na sociedade à qual pertencem.¹²⁸

Existem, fundamentalmente, dois tipos de exclusão financeira: a exclusão por dificuldades de acesso a serviços financeiros e a exclusão por dificuldades de uso, ou seja, os casos em que, embora haja acesso, esse acesso é restrito ou limitado de alguma maneira, muitas vezes em função da inadequação dos serviços disponíveis para um determinado grupo de clientes.¹²⁹ Os problemas de acesso conduzem ao surgimento de uma população que pode ser chamada de não bancarizada (*unbanked*); já os problemas de uso originam pessoas sub-bancarizadas (*underbanked* ou *marginally banked*).¹³⁰

A dificuldade de acesso pode se derivar, em primeiro lugar, de fatores geográficos, ou seja, da ausência de agências bancárias em determinadas regiões. Neste caso, a exclusão financeira está diretamente ligada ao fenômeno, ocorrido em diversas regiões, do fechamento em larga escala de agências bancárias em bairros pobres, exacerbado pelas deficiências do transporte público e por políticas habitacionais que estimularam o surgimento de bolsões de pobreza nas periferias urbanas.¹³¹

Além da exclusão geográfica, um outro tipo de exclusão é aquela que decorre do processo de avaliação dos riscos supostamente atrelados ao cliente, segundo o seu perfil e seu histórico bancário (*red-lining*). Sobretudo no que diz respeito ao acesso ao crédito, esse processo tende a excluir pessoas desempregadas, de baixa renda e

¹²⁸ Uma das primeiras definições de exclusão financeira pode ser encontrada na pesquisa de Leyshon e Thrift, que conceituam exclusão financeira como “os processos que impedem que determinados grupos sociais e indivíduos tenham acesso ao sistema financeiro” (Leyshon et. al., 1995, p. 314). Esta definição surge bastante atrelada à noção da existência de barreiras geográficas ao acesso a serviços bancários, devido à migração em larga escala de agências bancárias de bairros pobres para bairros ricos. Os autores, de alguma maneira, já pressupunham que a exclusão financeira provocaria graves problemas sociais (idem, p. 313). Mais recentemente, no entanto, a definição mais alargada de exclusão financeira, que abarca as suas consequências sociais, vem sendo enfatizada por autores como Gloukoviezoff (2006, p. 6) e Anderloni et. al. (2008, p. 9), entre outros. É importante considerar que a exclusão financeira pode atingir mais ou menos diferentes grupos sociais, conforme o tipo de serviço financeiro de que se trate. Nesse sentido, a distinção entre os diferentes serviços financeiros – como conta corrente, poupança, previdência, seguros e crédito – pode ser de grande utilidade para pesquisas que buscam aferir a exclusão financeira em dado mercado. Considerando, no entanto, que o acesso a uma conta corrente é, de alguma maneira, um passaporte para a obtenção de outros serviços, é possível concluir que qualquer mercado em que grande parte das pessoas sequer possui e utiliza contas correntes tende a ser mais excluyente do que outros mercados (Kempson et. al., 2000, p. 56).

¹²⁹ Anderloni et. al. (2008), Dymski (2007), Gloukoviezoff (2006), Kempson et. al. (2000).

¹³⁰ Anderloni et. al. (2008, p. 11); Dymski (2007, pp. 265-268).

¹³¹ Leyshon et. al. (1995); Kempson et. al. (2000).

moradores de rua e pessoas com mau histórico de crédito,¹³² que tenham seus nomes incluídos em cadastros de proteção ao crédito, como Serasa e SCPC.¹³³

A exclusão financeira também pode decorrer do valor dos juros, das tarifas, das taxas ou das comissões vinculadas a determinados serviços, tornando-os inacessíveis a determinados grupos de clientes, sobretudo os de baixa renda, desempregados ou que estejam passando por fases de insegurança financeira (exclusão por preço).¹³⁴

Há, ainda, casos em que as condições atreladas a determinado produto fazem com que ele não seja capaz de satisfazer as necessidades de um determinado grupo de clientes (exclusão por condicionantes).¹³⁵ As situações de exclusão por condicionantes vão desde os prazos de pagamento de um empréstimo até as exigências de instalação de equipamentos de segurança em um imóvel para que ele seja coberto por um seguro, por exemplo.

A forma como a publicidade e as vendas das instituições financeiras direcionam-se a determinados públicos e não a outros também desempenha um papel crucial na exclusão financeira, pois pode ser responsável pelo desconhecimento, por parte de parcela da população, da existência, do preço e das condições pelas quais os serviços financeiros e bancários são oferecidos (exclusão por *marketing*).¹³⁶

Finalmente, um tipo bastante peculiar de exclusão financeira diz respeito à auto-exclusão. Trata-se da recusa por parte da população em pleitear serviços financeiros, em geral por acreditarem que serão rejeitados como clientes pelas instituições financeiras. Essa percepção pode decorrer de uma experiência pessoal de

¹³² Kempson et. al. (2000, pp. 47-48).

¹³³ Não se pretende, evidentemente, sugerir que os bancos não devam avaliar os riscos dos empréstimos que realizam – essa, de fato, é uma tarefa crucial para que a atividade bancária possa se desenvolver de maneira saudável e minimamente segura. De maneira geral, esse tipo de procedimento permite até mesmo baratear os produtos bancários ofertados. Ocorre que o processo de avaliação de risco toma por base os serviços bancários da forma como eles foram desenhados e são ofertados pelos bancos – o que significa, no caso das instituições financeiras formais, um serviço bancário notavelmente impessoal, despersonalizado, padronizado e automatizado. (Gloukoviezoff, 2006, pp. 18-19). Da maneira como estes serviços são ofertados, de fato, um grande contingente de pessoas podem ser consideradas clientes de risco. Serviços bancários mais personalizados e procedimentos de avaliação e gerenciamento de risco diferenciados, no entanto, são capazes de reduzir os riscos associados a este tipo de clientes, como comprovam as experiências de microcrédito que se utilizam de mecanismos como o aval social e o pagamento semanal, como se verá mais adiante.

¹³⁴ Kempson et. al. (2000, p. 50).

¹³⁵ Idem (2000, p. 9).

¹³⁶ Idem (2000, p. 48).

rejeição no passado, da rejeição de algum conhecido ou da mera crença de que o banco não aceita clientes com o seu perfil.¹³⁷

Nesse sentido, é interessante notar que, segundo dados do IPEA, dentre os brasileiros que não possuem conta em banco, cerca de 60% não desejam tê-las, e apenas 26,6% acreditam ter condições financeiras necessárias e atrativas para os bancos.¹³⁸ Esse tipo de exclusão é fruto, em grande medida, de barreiras psicológicas ou da falta de confiança que as pessoas que se encontram às margens do sistema financeiro oficial depositam, de maneira geral, nas instituições financeiras.¹³⁹

Superadas todas as barreiras de acesso aos serviços financeiros, uma vez inseridas no sistema financeiro formal, muitas pessoas enfrentam dificuldades de uso dos serviços disponíveis. Parte da população simplesmente desconhece os serviços financeiros disponíveis, não sabe onde encontrá-los e, muitas vezes, sequer domina conceitos econômicos simples como “crédito” ou “débito”.¹⁴⁰

De todo modo, mesmo pessoas que possuem habilidades financeiras básicas podem ver-se desafiadas pela introdução de novos serviços e produtos financeiros. Lidar com notas e moedas, por exemplo, é bastante diferente de lidar o dinheiro desmaterializado, por meio de instrumentos como as transferências entre contas bancárias, o talão de cheques ou os cartões de crédito e débito. Dessa forma, pessoas que estavam acostumadas a manter uma relação física com o dinheiro podem enfrentar maiores dificuldades em controlar os seus gastos e o seu orçamento de maneira geral.¹⁴¹

Todos estes problemas de uso relacionados à falta de conhecimentos básicos, à falta de habilidade para lidar com determinados instrumentos e serviços financeiros e

¹³⁷ Idem (2000, p. 9).

¹³⁸ IPEA (2011, pp. 8-9).

¹³⁹ As barreiras psicológicas e da desconfiança em relação às instituições financeiras podem ser reforçadas por fatores como a cultura e a língua. Em países como a Inglaterra, por exemplo, estes são fatores relevantes para a avaliação da exclusão financeira entre imigrantes de diversas minorias étnicas. Nesse sentido, ver Kempson et. al. (2000, p. 51). É possível que estes fatores também sejam relevantes para a avaliação da exclusão financeira no Brasil, sobretudo, no que toca às populações indígenas e aos analfabetos.

¹⁴⁰ A esse respeito, é importante destacar o papel que a educação financeira desempenha na garantia de uma maior ou menor taxa de exclusão financeira. De fato, a posse de serviços financeiros está diretamente relacionado ao nível educacional do indivíduo: quanto maior o seu nível educacional, maior a probabilidade de que possua serviços financeiros de algum tipo. E não é apenas a educação formal que desempenha um papel relevante na inclusão financeira. Crianças cujas famílias estão excluídas do mercado financeiro têm menos chances de observar os seus familiares fazerem uso dos serviços financeiros e, assim, de compreender o seu funcionamento e a sua utilidade do que aquelas crianças cujas famílias fazem uso do sistema financeiro regularmente. (Kempson et. al., 2000, pp. 50-51).

¹⁴¹ Gloukoviezoff (2006, pp. 14-15).

às dificuldades em realizar escolhas informadas conduzem à necessidade de aconselhamento e acompanhamento por parte do banco.¹⁴²

Os serviços de aconselhamento, no entanto, são extremamente dispendiosos, pois absorvem tempo e pessoal, o que desestimula os bancos, constituídos sob a forma de empresas com finalidade lucrativa, a oferecê-los. Isso leva os bancos a se aproximarem, progressivamente, daqueles clientes comercialmente mais atraentes, afastando-se da população de baixa renda – que, curiosamente, é a que mais necessita desse tipo de serviço.¹⁴³

Assim, clientes mais atraentes são incluídos em portfólios seletos, sob a responsabilidade de funcionários experientes, e lhe são ofertados produtos e serviços em maior quantidade e de maior qualidade. Clientes menos atraentes, por sua vez, são agrupados em grandes portfólios, muitas vezes sob responsabilidade de funcionários e gerentes menos experientes.¹⁴⁴

Esta tendência leva as instituições financeiras a desenharem e ofertarem produtos e serviços financeiros adequados a uma minoria de clientes considerados lucrativos e a negligenciarem as necessidades de clientes de baixa renda.¹⁴⁵ Exemplos de inadequação de serviços a clientes de baixa renda incluem a exigência de valores mínimos para a realização de aplicações ou para a abertura de contas bancárias, a imposição de valores mínimos para a contratação de seguros, o desestímulo aos empréstimos de pequena monta a curto prazo, as altas taxas de juros cobradas caso o cliente entre no cheque especial, entre outros.

O Quadro 4 indica uma tipologia que permite identificar alguns dos principais fatores que contribuem para o surgimento de dificuldades de acesso ou de uso dos serviços e produtos financeiros. Alguns destes fatores relacionam-se diretamente à oferta de serviços financeiros, ou seja, aos bancos e instituições financeiras, enquanto outros relacionam-se às dificuldades oriundas da população que se encontra excluída ou mal servida pelo mercado financeiro.

As dificuldades de acesso e de uso de serviços financeiros podem levar ao superendividamento, à estigmatização, à exclusão e à marginalização econômica de

¹⁴² Idem (2006, p. 15).

¹⁴³ Idem (2006, pp. 15-17).

¹⁴⁴ Idem (2006, pp. 15-17).

¹⁴⁵ Idem (2006, pp. 15-17).

parcela da população, prejudicando laços de amizade e a participação na sociedade, tanto de indivíduos quanto de grupos inteiros.¹⁴⁶

Quadro 4 – Exclusão financeira: uma tipologia

Dificuldades no mercado financeiro	Localização do problema	Fatores relevantes
Dificuldades de acesso	Oferta de serviços/produtos financeiros	Geográficos
		Avaliação de risco
		Preço
		Condicionantes
		Marketing
	Demanda de serviços/produtos financeiros	Auto-exclusão: barreiras psicológicas, linguísticas, culturais, desconfiança em relação ao sistema financeiro oficial
Dificuldades de uso	Oferta	Inadequação dos serviços
	Demanda	Educação financeira

Fonte: elaboração própria

De fato, o fenômeno da exclusão financeira está fortemente ligado ao fenômeno mais amplo da exclusão social e tende a afetar mais fortemente a população de baixa renda,¹⁴⁷ e a ser maior em regiões com maior desigualdade de renda e desemprego.¹⁴⁸ Além de reforçar desigualdades de classe, a exclusão financeira tende também a reforçar outros tipos de exclusão, como aquelas que se devem à raça ou ao gênero. Dessa forma, “mulheres tendem a ser desproporcionalmente afetadas pelo processo de exclusão financeira devido à segregação ocupacional a que estão sujeitas. (...) O processo de exclusão financeira também tende a ter implicações raciais

¹⁴⁶ Gloukoviezoff (2006, p. 6). Isso se deve ao fato de que os serviços financeiros tornaram-se essenciais para que se possa levar uma vida cotidiana normal na sociedade contemporânea. Para Gloukoviezoff (2006, pp. 7-8), a exclusão financeira contribui para o processo de exclusão social na medida em que ocorre em uma sociedade que colocou os serviços financeiros no centro das suas operações. O processo, que o autor chama de “financeirização das relações sociais”, faz com que as diversas conexões entre as pessoas responsáveis pelo estabelecimento de uma coesão social – como a autoestima, os vínculos com a família e amigos, os vínculos com a sociedade de modo geral, a partir do emprego e do consumo – sejam crescentemente expressas e restringidas pelo uso de serviços financeiros. No mesmo sentido, ver também, Anderloni et. al. (2008, p. 10). Assim, em uma sociedade em que as práticas sociais pressupõem uma relativa disseminação dos serviços e produtos financeiros, aqueles que enfrentam dificuldades em acessar ou usar esses serviços são confrontados com as consequências sociais dessas dificuldades.

¹⁴⁷ Ver Leyshon et. al. (1995, pp. 324-325).

¹⁴⁸ Anderloni et. al. (2008, p. 44).

importantes, que refletem a maior incidência da pobreza sobre certas minorias étnicas”.¹⁴⁹

Além das graves consequências sociais, a exclusão financeira também gera importantes consequências econômicas, na medida em que afeta diretamente a alocação de recursos na sociedade, tornando-a menos eficiente.¹⁵⁰ Sem acesso a contas bancárias, as pessoas pagam mais caro pelos serviços bancários em geral e encontram maior dificuldade em conseguir emprego. Pessoas sem acesso a crédito, por sua vez, podem ser levadas a buscar empréstimos informais junto à família ou aos amigos, criando conflitos, ou ainda a procurar agiotas e casas de penhor, que cobram taxas e juros exorbitantes e muitas vezes se utilizam de métodos violentos de cobrança. Incapazes de pagar dívidas com instituições financeiras, muitas pessoas perdem suas casas ou outros bens executados em garantia.

No caso de países como o Brasil, a exclusão financeira possui um importante componente histórico. Não se trata, efetivamente, de um fenômeno recente nos países em desenvolvimento. Ao menos desde o pós-guerra é possível constatar que a maioria das famílias dos países em desenvolvimento estavam fora do sistema bancário formal.¹⁵¹

Nesses países, os empréstimos disponíveis aos consumidores e pequenos negócios foram historicamente restringidos pela priorização dos empréstimos a setores prioritários, que viabilizassem o investimento em larga escala na industrialização.¹⁵² Na década de 1980, com a instabilidade macroeconômica e a alta dos juros, a crise levou à redução na capacidade fiscal do Estado e, assim, à falência ou à privatização de muitos bancos públicos. Além disso, verificou-se o abrandamento das restrições à entrada de bancos internacionais nos mercados nacionais desses países.¹⁵³

Neste contexto, “uma onda global de fusões bancárias foi desencadeada”.¹⁵⁴ O mercado se concentrou e a atividade bancária se reinventou estrategicamente. Na busca por mercados mais seguros foram desenvolvidos diversos instrumentos de

¹⁴⁹ Leyshon et. al. (1995, p. 320). Tradução realizada pela autora. No mesmo sentido, segundo Anderloni et. al. (2008, p. 30), pesquisas na Europa indicam que a exclusão financeira é mais comum entre pessoas desempregadas, famílias monoparentais, pessoas incapacitadas para o trabalho, jovens, idosos, pessoas de baixo nível de escolaridade, migrantes e minorias étnicas.

¹⁵⁰ Anderloni et. al (2008, p. 53).

¹⁵¹ Dymski (2007, p. 258).

¹⁵² Id. (2007, p. 258).

¹⁵³ Dymski (2007, pp. 258-259).

¹⁵⁴ Dymski (2007, p. 258).

negociação de ações e derivativos em mercados secundários, reduzindo, assim, o risco relacionado com a concessão de empréstimos. Por outro lado, os bancos passaram a lucrar mais por meio de tarifas, o que levou, naturalmente, a uma maior incorporação de clientes economicamente mais favorecidos.

Como se vê, a exclusão financeira é um fenômeno complexo, que possui muitas causas e importantes consequências sociais. Não obstante, no limite, muitas dessas causas podem ser relacionadas ao fato de que os bancos se organizam como instituições de finalidade lucrativa. Como assinalam Stiglitz e Greenwald, a atividade bancária não se pauta pela finalidade de gerar o melhor retorno social possível, mas pelo objetivo de extrair as maiores margens de lucro, o que pode levar à completa exclusão de determinados grupos do mercado, bem como ao surgimento grupos mal servidos pelo mercado financeiro.¹⁵⁵

A regulação do mercado financeiro, por sua vez, embora solucione uma série de problemas, como já se viu anteriormente, não é capaz de lidar adequadamente com o problema da exclusão financeira. Ao contrário, a natureza prudencial da regulação dificulta o acesso ao mercado financeiro, torna-o mais burocrático e avesso ao risco e contribui para a seleção dos clientes economicamente mais estáveis e supostamente mais lucrativos. Além do mais, embora procure resolver as falhas do mercado financeiro, a regulação financeira pressupõe que as pessoas participam desse mercado, ignorando a realidade de exclusão financeira atualmente existente no Brasil.

Grande parte do aparato de regulação financeira atualmente em vigor foi construído com base na teoria econômica dominante, a qual não parte de uma descrição precisa ou detalhada das diversas nuances que permeiam a realidade dos processos econômicos, mas baseia-se em algumas simplificações. Não por acaso, esse aparato regulatório revela-se incapaz de evitar consequências indesejáveis – como é o caso da exclusão financeira. As falhas descritivas da teoria econômica dominante repercutem na capacidade que a regulação financeira nela baseada tem de solucionar problemas como a exclusão financeira.

Nesse sentido, a exclusão financeira possui um importante componente institucional, vale dizer, as instituições¹⁵⁶ existentes em alguma medida favorecem o

¹⁵⁵ Stiglitz et. al. (2003, p. 212).

¹⁵⁶ O termo “instituições” é aqui tomado na acepção dada por North (1990), referindo-se tanto a regras formais, como é o caso do direito, quanto a regras informais, como a cultura, as tradições e as ideologias, que pautam o comportamento humano e os processos econômicos de produção e comercialização de bens e serviços.

problema da exclusão financeira. De fato, a economia não se desenvolve no vácuo ou em um ambiente neutro; mas, ao contrário, corresponde a um processo social, localizado historicamente,¹⁵⁷ que resulta da interação de diversos indivíduos e grupos em um ambiente composto por uma série de normas, instituições e significações culturais.

Se, por um lado, a realidade institucional existente é um dos fatores que contribuem para a manutenção e o reforço da exclusão financeira, por outro lado, as instituições, enquanto criações humanas, podem ser rearranjadas para contribuir com a sua superação. A regulação pode estimular ou desestimular o desenvolvimento de instituições voltadas a atender o público que se encontra excluído do sistema financeiro oficial e novos mecanismos regulatórios podem ser utilizados para promover a inclusão financeira.

As vantagens da inclusão financeira podem ser avaliadas em diferentes níveis. Em primeiro lugar, a possibilidade de que todos tenham a liberdade de igualmente participar do mercado financeiro pode ser considerada um bem em si mesmo, algo com valor intrínseco.¹⁵⁸ Além disso, a inclusão financeira garante uma série de outras liberdades e a autorrealização das pessoas. Finalmente, do ponto de vista instrumental, a inclusão financeira também pode ser considerada potencialmente positiva para a eficiência da economia em si, uma vez que existe um efeito agregado, um ciclo virtuoso “entre o aprofundamento financeiro e variedade de qualquer estrutura financeira de uma nação e seu nível de crescimento econômico”.¹⁵⁹

Há até mesmo quem fale na existência de um direito fundamental de acesso aos serviços financeiros. A esse respeito, Sen chama a atenção para o fato de que a privação da liberdade de participar do mercado, inclusive do mercado de crédito ou do mercado financeiro, pode implicar uma série de outras privações econômicas: “a

¹⁵⁷ Polanyi (1976, p. 1).

¹⁵⁸ A ideia de que a liberdade de participar dos mercados pode tanto ser compreendida como possuindo um valor intrínseco quanto um valor instrumental foi aqui tomada de Sen (2010). Segundo o autor, “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. (...) Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. (...) Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos. (...) Nessa abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) *o fim primordial* e (2) *o principal meio* do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o ‘papel constitutivo’ e o ‘papel instrumental’ da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. (...) Essa consideração fundamental é distinta do argumento ‘instrumental’ de que essas liberdades e direitos *também* podem contribuir muito eficazmente para o progresso econômico” (pp.16, 26, 33, 55-56).

¹⁵⁹ Dymksi (2007, pp. 265-266).

liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social”.¹⁶⁰ No mesmo sentido, considerando que os serviços financeiros são essenciais para a autorrealização das pessoas, Yunus defende que “ninguém deve ter recusado o acesso a serviços financeiros” e que o acesso ao crédito deveria até mesmo ser considerado um direito humano.¹⁶¹

A ideia de um direito formal a uma conta bancária é uma realidade na França e na Bélgica, por exemplo, onde esse direito passou a ser assegurado pela pressão dos governos e da opinião popular e tem tido efeitos positivos no que toca à melhora no acesso a serviços financeiros.¹⁶² Assim, a noção modernamente construída de cidadania financeira tende a

“pressionar os estados a reformar os seus sistemas financeiros para serem inclusivos em vez de excludentes [além de] pressionar os sistemas financeiros a perceber que eles têm responsabilidades públicas que vão além dos direitos de consumidor para atingir os direitos humanos básicos”.¹⁶³

Torna-se necessária, assim, uma ampliação do escopo da regulação financeira tal qual abordada até o presente momento, com foco exclusivo na escola econômica da regulação. A regulação financeira, enquanto modalidade de intervenção estatal na economia, pode ser vista como uma categoria que abrange tanto aspectos econômicos quanto sociais, os quais devem ser compatibilizados entre si e com os valores constitucionalmente estabelecidos no sistema brasileiro.¹⁶⁴

Dessa forma, em conformidade com a teoria proposta por Salomão Filho,¹⁶⁵ entende-se que a regulação tem por objetivo promover a defesa ativa da concorrência, influenciando diretamente sobre as estruturas que produzem efeitos econômicos e sociais

¹⁶⁰ Sen (2010, p. 21).

¹⁶¹ Yunus (2010, p. 6).

¹⁶² Anderloni et. al. (2008, pp. 99-102).

¹⁶³ Leyshon et. al. (1995, p. 336). Tradução realizada pela autora.

¹⁶⁴ Ao tratar da ordem econômica, no art. 170, a Constituição Federal estabelece os princípios gerais que devem pautar a atividade econômica, muitos deles potencialmente conflitantes: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

¹⁶⁵ Adota-se, aqui, a teoria geral da regulação da atividade econômica desenvolvida por Salomão Filho (2008), aplicando-a especificamente ao setor financeiro.

negativos – ao invés de apenas compensá-los –, de modo a diluir o poder econômico dos particulares, incluir participantes no processo de escolha econômica e garantir a existência de uma democracia econômica. Como esclarece o autor,

“em vez da gestão abstrata e macroeconômica da sociedade [cabe ao Estado] fazer algo que o particular e o mercado jamais farão: incumbê-lo *redistribuir*. (...) A redistribuição pode ser direta – como ocorre, por exemplo, quando a regulação exige dos grandes produtores ou monopolistas que estendam seus serviços a consumidores (ou candidatos a consumidores) que a eles não têm acesso. É o que se tem, ultimamente, chamado de *universalização de serviços*. A *universalização* é, via de regra, não lucrativa, pois implica estender a rede até consumidores longínquos e sem poder aquisitivo. Por outro lado, a empresa privada não estará disposta a estender a prestação de serviços simplesmente pelas externalidades sociais positivas que apresenta. (...) Não por outra razão (...) as principais propostas para resolução do problema de fornecimento universal baseiam-se exatamente em soluções estatais ou quase-estatais”.¹⁶⁶

Com isso, a regulação financeira *lato sensu* assume o caráter de uma verdadeira política pública de indução do desenvolvimento por meio do combate às condições estruturais da economia que favorecem a concentração do poder econômico e da promoção de medidas distributivas, como os subsídios entre consumidores de alta e baixa renda.¹⁶⁷

Enquanto regulador do sistema financeiro, o Estado pode atuar de diversas maneiras na fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica neste setor (CF, art. 174). Assim, políticas públicas de inclusão, dos mais variados tipos, vem sendo fomentadas¹⁶⁸ já que “as causas da exclusão e as barreiras à inclusão são muitas e variadas (...) e não há uma única ou simples solução”.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Salomão Filho (2008, pp. 93-94).

¹⁶⁷ Salomão Filho (2008, pp. 46; 96).

¹⁶⁸ A esse respeito, é interessante notar que o tema da exclusão e a preocupação com políticas inclusivas é bastante presente no direito administrativo quando se trata da prestação de serviços públicos. O mercado financeiro, no entanto, embora seja um setor regulado da economia, como qualquer outro, não costuma ser um tema tratado pelo Direito Administrativo. Costuma, ao contrário, ser visto sob uma ótica de direito privado. A este respeito, ver Salama (2009, pp. 8-12).

¹⁶⁹ Anderloni et. al. (2008, p. 80). Medidas de natureza distributiva, em geral, envolvem muitos atores e as mais diversas parcerias. Elas podem, no entanto, ser divididas em três grandes grupos:

1. Medidas destinadas às instituições financeiras privadas, a fim de que ampliem a oferta e melhorem o acesso aos serviços financeiros. Nesse sentido, o Estado pode incentivar iniciativas que as próprias instituições financeiras eventualmente adotem para ampliar a oferta de serviços financeiros, ou, ainda, impor obrigações às instituições financeiras por meio de normas estatais e fiscalizar o seu

3.2.2. A recente ascensão das políticas de microcrédito e microfinanças

Historicamente, medidas que visam a sanar as dificuldades de acesso ao crédito pela população de mais baixa renda se fortaleceram vinculadas à iniciativa privada e à prática do microcrédito – que consiste no financiamento de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte e distingue-se do crédito tradicional pela dispensa de garantias reais e pelo estabelecimento de prazos curtos para o pagamento, associado ao empréstimo de valores crescentes.

A experiência em microcrédito mais conhecida internacionalmente é a do Grameen Bank, fundado em Bangladesh, em 1976, pelo economista Muhammad Yunus, com o objetivo de fornecer empréstimos a pessoas carentes que, sem acesso aos bancos, recorriam à agiotagem e acabavam se endividando. O Grameen se desenvolveu fornecendo ferramentas autoassistência que permitiram que 12 milhões de pessoas saíssem da pobreza, o que rendeu ao seu fundador o prêmio Nobel da Paz em 2006, dando visibilidade ao microcrédito e consolidando-o como importante instrumento na luta contra a pobreza.¹⁷⁰

cumprimento. Além disso, o Estado pode fomentar a transparência na atividade financeira, de modo a ampliar o diálogo e a confiança entre as instituições financeiras e a população em geral.

2. Medidas impostas aos bancos públicos e instituições especiais, como instrumento de planejamento econômico, nos termos do art. 174 da Constituição Federal. É o que se verifica, por exemplo, quando se determina que os bancos públicos prestem determinados serviços direta e especialmente à população excluída do sistema financeiro. Da mesma forma, ao realizar o pagamento de pensões e benefícios estatais diretamente em contas bancárias, o Estado é capaz de obrigar seus beneficiários a um contato mínimo com o sistema financeiro, combatendo a auto-exclusão.

3. Medidas direcionadas às organizações da sociedade civil e entidades sem fins lucrativos dispostas a prestar serviços financeiros à população de baixa renda excluída do mercado financeiro.

Com o objetivo de identificar medidas políticas que podem ser adotadas para lidar com a problemática da exclusão financeira, pode ser interessante que o Estado financie pesquisas e/ou promova debates públicos que permitam um mapeamento das suas causas e da sua extensão. Nesse sentido, é importante destacar a iniciativa do Banco Central do Brasil que, em 2009, lançou o seu “projeto estratégico Inclusão Financeira” (Feltrim et. al., 2009), com o objetivo de identificar os desafios e propostas para a inclusão financeira no país, aproximando atores envolvidos com as microfinanças a fim de viabilizar parcerias, pesquisas e projetos de políticas públicas. Assim, desde 2009 vem sendo promovidos fóruns anuais do Banco Central sobre o tema, com a publicação, a partir de 2010, de relatórios que objetivam traçar diagnósticos e metas, e criar parâmetros e indicadores que permitam a comparação e a avaliação das políticas públicas (BCB, 2010; BCB, 2011).

¹⁷⁰ Soares et. al. (2008, pp. 18-19). O Grameen concede empréstimos para a população que vive na extrema pobreza, estabelecendo critérios claros de qualificação para o recebimento de empréstimo. Concentra sua atuação junto às mulheres, que além de sofrerem mais com a exclusão financeira, investem mais fortemente no desenvolvimento de toda a família (<http://bit.ly/10A3b5o> [último acesso em 20.06.2013]). O microcrédito realizado pelo Grameen baseia-se em uma metodologia específica: os empréstimos são pequenos e as prestações devem ser pagas semanalmente, no prazo de até de um ano. Os funcionários do banco vão até as casas dos clientes para recolher as parcelas e, uma vez quitado o empréstimo, a pessoa pode se candidatar para receber outro. Não existem contratos legalmente vinculantes entre o banco e os seus clientes e nem são exigidas garantias. Antes, o pagamento dos empréstimos é estimulado pelo mecanismo do aval solidário: os tomadores de empréstimo são organizados em pequenos grupos de cinco pessoas e os empréstimos aos membros do grupo são

Inicialmente, o Grameen recebeu apoio financeiro do Banco Central de Bangladesh e de bancos comerciais estatais, o que permitiu a ampliação do projeto a diversos distritos. A partir de 1983, o Grameen tornou-se um banco independente, em virtude de uma lei aprovada pelo governo de Bangladesh. Desde 1995, deixou de receber recursos de organizações de ajuda multilaterais ou bilaterais e, hoje, os recursos do banco são obtidos comercialmente, junto ao Banco Central de Bangladesh, a instituições financeiras e ao mercado de valores.¹⁷¹ Atualmente, o Grameen alcançou um patamar de sustentabilidade financeira e cobra juros próximos aos juros de mercado.¹⁷²

Trata-se de uma empresa cujos excedentes são revertidos para os próprios clientes, uma vez que cerca de 90% das ações do banco pertencem aos tomadores de crédito do Grameen – os 10% restantes pertencem ao governo de Bangladesh.¹⁷³ Dados do ano de 2010 indicam que o Grameen atendia a 8,35 milhões de pessoas, em 81.379 aldeias, desembolsando uma média mensal de US\$ 123,38 milhões.¹⁷⁴

Com o sucesso do Grameen Bank, o microcrédito passou a ser mundialmente considerado um instrumento para enfrentar a exclusão financeira e a pobreza. Importante ressaltar outras experiências internacionais de microcrédito também paradigmáticas, como o Bank Rakyat Indonésia (BRI), banco estatal que presta serviços financeiros à população de baixa renda e o Banco Solidario S.A. (BancoSol),

condicionados aos pagamentos realizados pelos outros membros. A pressão social e o estímulo à solidariedade conduzem ao controle das taxas de inadimplência: com efeito, a taxa de inadimplência informada pelo Grameen Bank é menor do que 5% (<http://bit.ly/10A3b5o> [último acesso em 20.06.2013]). O microcrédito do Grameen é acompanhado de programas de estímulo à poupança, na busca pela criação de uma rede de proteção à população carente por ele atendida, em casos de necessidades urgentes decorrentes de eventos extraordinários. Além disso, o banco estimula seus clientes a empregarem os seus talentos e habilidades no desenvolvimento de atividades individuais geradoras de renda. Trabalha, ainda, para estimular o desenvolvimento social, ampliando a consciência social e política dos seus beneficiários e incentivando projetos de infraestrutura física e social – ligados à habitação, saneamento básico, água potável, planejamento familiar, educação, etc. Informações sobre o Grameen Bank podem ser encontradas no site oficial do banco e em Yunus (2008).

¹⁷¹ Ver <http://bit.ly/10A3b5o> [último acesso em 20.06.2013].

¹⁷² Disponível em <http://bit.ly/1awCgbT> [último acesso em 20.06.2013]. A sustentabilidade do Grameen Bank, no entanto, já foi alvo de questionamento e polêmicas acerca dos seus impactos sociais vêm sendo suscitadas por alguns autores.

¹⁷³ Disponível em <http://bit.ly/17pg5pq> [último acesso em 20.06.2013]. Segundo Soares et. al. (2008, p. 19), “o conjunto de acionistas [do Grameen] já soma 3,8 milhões de pessoas, das quais 98% são mulheres”. É importante ressaltar que o microcrédito tem se revelado um instrumento eficaz para a libertação feminina em sociedades marcadas por desigualdades de gênero.

¹⁷⁴ Disponível em <http://bit.ly/1awCgbT> [último acesso em 20.06.2013].

da Bolívia, o primeiro banco comercial focado exclusivamente em microcrédito, criado a partir de uma ONG.¹⁷⁵

Os programas de microcrédito podem variar bastante conforme a metodologia empregada. Podem ser conduzidos, por exemplo, por ONGs, por ONGs em parcerias com bancos comerciais ou estatais, por cooperativas de crédito, ou por bancos especializados. Podem ainda focar um determinado público, como profissionais de uma determinada área ou em habitantes da zona rural. Podem, também, ter por finalidade financiar o consumo ou investimento em atividade produtiva.¹⁷⁶

Hoje, no Brasil, o microcrédito pode ser ofertado por três tipos de instituições: (i) as instituições da sociedade civil, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, organizadas segundo as regras do Código Civil, e as OSCIPs, organizadas nos termos da Lei nº 9.790/99; (ii) as cooperativas de crédito; (iii) o Poder Público, que atua diretamente no microcrédito, por meio de Bancos Públicos, e de maneira indireta, por meio da regulação das instituições financeiras privadas, da criação de políticas públicas e do estabelecimento de parcerias com entidades da sociedade civil; e (iv) a iniciativa privada, sobretudo por meio das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), criadas pela Lei nº 10.194/01,¹⁷⁷ atualmente denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP).

Todas estas modalidades de microcrédito consistem em programas que visam à realização de empréstimos de pequena monta a pessoas de baixa renda, com o intuito de lhes garantir recursos que viabilizem a melhora na sua qualidade de vida. Os programas de microcrédito se baseiam na crença no potencial empreendedor das pessoas. Pressupõem que o acesso ao crédito proporciona a oportunidade de liberação da energia e da criatividade das pessoas, que investem as suas habilidades em atividades geradoras de recursos, criando, assim, as condições necessárias para a superação da pobreza.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Barone et. al. (2002, p. 14). Para mais informações acerca do BancoSol, acesse <http://bit.ly/19zzVyo> [último acesso em 31.07.2013].

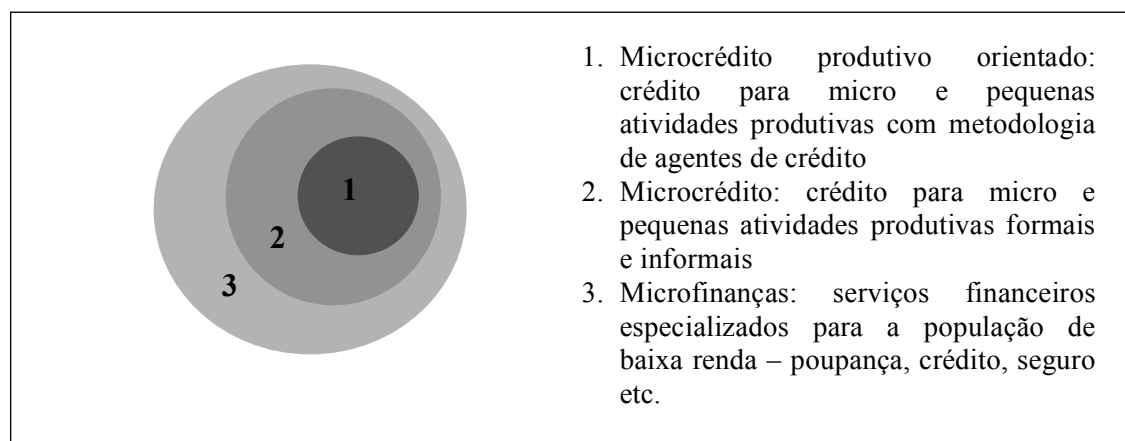
¹⁷⁶ A classificação aqui proposta não pretende ser exaustiva, mas apenas evidenciar que a proposta de microcrédito do Grameen Bank é apenas uma das formas organizacionais possíveis para programas desse tipo. Com efeito, programas de microcrédito, assim como as microfinanças em geral, são bastante heterogêneos.

¹⁷⁷ Barone et. al. (2002, pp. 23-25).

¹⁷⁸ Nesse sentido, a posição institucional do Grameen Bank, segundo informações disponíveis em <http://bit.ly/14kKu2e> [último acesso em 20.06.2013].

Baseiam-se, além disso, na noção de que existe muita riqueza na base da pirâmide social: contrariando o pressuposto dominante de que “os pobres não têm dinheiro para gastar e, portanto, não são um mercado viável”, é possível encará-los como uma parcela significativa da humanidade, detentora de um grande poder de compra latente.¹⁷⁹

Quadro 5 – Microfinanças e microcrédito



Extraído e adaptado de Soares et.al. (2008, p. 25)

O sucesso desses programas enquanto mecanismos de inclusão financeira, e consequentemente de promoção da cidadania, depende em grande medida do modo como esses programas são administrados, planejados, geridos e implementados, bem

¹⁷⁹ Prahalad (2010, pp. 49-67). No mesmo sentido, Soares et. al. (2008, p. 15): “a maioria dos pobres, geralmente excluídos do financiamento formal pode, de fato, representar um nicho de mercado rentável para serviços bancários, com benefícios para a sociedade”. Nesse sentido, o atendimento das necessidades das camadas de mais baixa renda da sociedade pode ser visto como uma oportunidade comercial. Com o desenvolvimento de modelos empresariais inovadores, indústrias, lojas e serviços podem se especializar em atender essa camada da população. É o caso emblemático, no Brasil, do sucesso de lojas como as Casas Bahia, cujos cartões de compra a crédito permitem que os clientes paguem pequenas e numerosas parcelas na compra de produtos como eletrodomésticos, além de empregar uma metodologia diferenciada no relacionamento com o cliente. Um estudo interessante a respeito do caso das Casas Bahia pode ser encontrado em Prahalad (2010). Por outro lado, autores como Yunus se colocam frontalmente contra a combinação entre exploração lucrativa, de um lado, e o objetivo do benefício social de erradicar da pobreza, de outro. Para o autor, mesmo que uma organização com perspectiva lucrativa tenha potencial para fazer o seu negócio crescer e se expandir mais rapidamente, em situações nas quais seja necessário equilibrar os lucros e os benefícios sociais, o lucro tenderá a prevalecer. Dessa forma, o autor propõe a criação de um novo tipo de empreendimento, voltado para a obtenção de benefícios sociais, mas sem finalidade lucrativa – os negócios sociais. Os negócios sociais diferenciar-se-iam, assim, das empresas, que tem finalidade lucrativa, e das ONGs, fundações e outras organizações não lucrativas existentes, as quais não conseguem alcançar sustentabilidade financeira por dependerem de doações e não realizarem negócios como a criação e venda de produtos e serviços. Para tanto, poderiam ser organizados de duas maneiras: como empresas que reinvestem a totalidade dos seus lucros na expansão e melhoria do negócio, ou como empresas com finalidade lucrativa, cujos lucros são revertidos em favor das pessoas pobres, seja em virtude de serem elas as proprietárias do negócio, seja por meio da destinação dos lucros a uma causa social predefinida. (Yunus, 2010, pp. 10-11 e 20).

como do tipo de apoio institucional que recebem.¹⁸⁰ Nesse sentido, as normas estatais desempenham um papel fundamental, uma vez que são capazes tanto de fomentar quanto de reprimir este tipo de iniciativa.

O microcrédito é apenas uma modalidade de solução financeira inclusiva, que pode ser inserida no âmbito mais amplo das políticas de microfinanças.¹⁸¹ Como ilustra o Quadro 5, as microfinanças são mais abrangentes e incluem todos os tipos de serviços financeiros prestados à população de baixa renda, desde as políticas de inclusão bancária e estímulo à poupança ao fornecimento crédito para consumo ou para investimento em atividade produtiva. Estima-se que cerca de 70 milhões de brasileiros com renda até três salários mínimos compõem o público-alvo das microfinanças no país.¹⁸²

3.2.3. Políticas de inclusão financeira no Brasil

A primeira iniciativa brasileira de microcrédito aconteceu em 1973, com o Programa União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), criado em Pernambuco e posteriormente estendido à Bahia por iniciativa da ONG internacional atualmente conhecida como Acción Internacional. O programa contou inicialmente com o apoio de entidades empresariais e de bancos locais, mas acabou se encerrando dezoito anos depois devido a dificuldades relativas a sua sustentabilidade do ponto de vista financeiro.¹⁸³

Como esclarecem Feltrim et. al., “a UNO foi apenas um caso de atuação das ONGs na América Latina. Os anos 1970 e, principalmente, 1980, traduziram época bastante frutífera para iniciativas que se estruturavam de forma independente do

¹⁸⁰ Os programas de microcrédito não se eximem de críticas. É possível que os recursos sejam mal administrados, que os programas tenham impactos pouco significantes ou temporários e que conduzam os seus beneficiários ao superendividamento (Yunus, 2008, pp. 104-105). Quando bem implementados, no entanto, o seu impacto social pode ser “reconhecidamente positivo, resultando em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias. Além disso, contribui para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da autoestima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores” (Barone et. al., 2002, p. 11).

¹⁸¹ Há ampla discussão teórica acerca da padronização do uso dos conceitos de microcrédito e microfinanças. (Soares et. al., 2008, p. 23). A classificação ora oferecida não tem a pretensão de pacificar os debates sobre o tema, mas apenas separar as diferentes modalidades de crédito de maneira condizente com as práticas correntes do setor de microfinanças brasileiro.

¹⁸² De acordo com Soares et. al. (2008, p. 26), com base em dados do IBGE de 2005.

¹⁸³ A este respeito, ver Barone et. al. (2002, p. 15) e Feltrim et. al. (2009, pp. 86-88).

Estado”,¹⁸⁴ priorizando resultados sociais. O cenário de crise econômica e recessão dos anos 1980, no entanto, resultou na restrição de recursos público para ações de fomento, bem como a redução de recursos provenientes do exterior. A continuidade destas iniciativas passou, assim, a depender da sua capacidade de viabilizar sua autossuficiência financeira. Ainda hoje, no entanto, as ONGs, OSCIPs de microcrédito e as SCMEPP não são autorizadas a captar recursos no mercado, motivo pelo qual dependem de capital próprio e de financiadores públicos ou privados para operar.¹⁸⁵

Apenas após a estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real é que cresceu o interesse do Estado brasileiro em investir no microcrédito e apoiar instituições sem fins lucrativos especializadas em microcrédito.¹⁸⁶ Com efeito, em 1996, o BNDES passou a apoiar ONGs de microcrédito, com a criação de uma linha de “crédito produtivo popular”.¹⁸⁷ Dois anos depois, o Banco do Nordeste criou o Programa CrediAmigo, o maior programa de microcrédito do país, que oferece crédito entre a pequenos empreendedores de baixa renda no Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santos, utilizando o mecanismo do aval solidário e fornecendo acompanhamento e orientação ao tomador de crédito.¹⁸⁸ Ainda, em 2001, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) iniciou o seu Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito.¹⁸⁹

Programas como o Programa de Geração e Emprego e Renda (Proger) permitiram o governo federal passasse a financiar por conta própria micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia. No âmbito dos governos estaduais e municipais, passaram a ser realizadas diversas experiências de microcrédito, operacionalizadas por órgãos públicos, por entidades criadas para esse

¹⁸⁴ Feltrim et. al. (2009, p. 16). Com efeito, é possível mencionar, entre outras iniciativas, o Banco da Mulher, associação sem fins lucrativos criada em 1982, no Rio de Janeiro, voltada à inserção da mulher na sociedade e com a qualidade de vida familiar; o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE), ONG criada em 1987 no Rio Grande do Sul, tendo posteriormente se espalhado pelo país, com a criação de uma rede e de uma federação nacional; a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, associação civil de direito privado sem fins lucrativos criada em 1995 a partir de uma parceria entre o governo do Rio Grande do Sul, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e entidades da sociedade civil. Cf. Feltrim et. al. (2009, pp. 86-88) e Barone et. al. (2002, pp. 15-19).

¹⁸⁵ Feltrim et. al. (2009, pp. 21-22).

¹⁸⁶ Barone et. al. (2002, p. 8).

¹⁸⁷ Cf. informações obtidas no *site* do BNDES, disponíveis em <http://bit.ly/11McvxJ>, último acesso em 26.06.2013.

¹⁸⁸ Cf. informações obtidas no *site* da Caixa, disponíveis em <http://bit.ly/14wh5lO>, último acesso em 26.06.2013.

¹⁸⁹ Barone et. al. (2002, p. 18).

fim ou por meio de parcerias com a sociedade civil, muitas vezes com a criação de fundos públicos. Algumas destas experiências, comprometidas com a geração de trabalho e renda, são conhecidas como “Banco do Povo”.¹⁹⁰

Além da atuação direta do Estado em programas de microcrédito e do fomento a entidades da sociedade civil, a partir da criação do Conselho da Comunidade Solidária em meados da década de 1990, o governo federal deu início a uma série de alterações normativas que foram progressivamente criando condições para o desenvolvimento do setor de microfinanças no país.

Em primeiro lugar, cumpre destacar a figura dos correspondentes bancários, criados em 1973 por uma circular do Banco Central. Cuida-se de uma modalidade de contratação que permite que empresas, contratadas por instituições financeiras, passem a prestar serviços de atendimento aos clientes e usuários dessas instituições financeiras. Os correspondentes bancários mais conhecidos são as lotéricas e os bancos postais.¹⁹¹

A partir de 1999, a regulamentação dos correspondentes bancários foi aperfeiçoada, com as Resoluções nº 2.640/99, 2.707/00, 3.110/03 e 3.156/03, ampliando o leque de possíveis postulantes a correspondente e de serviços bancários passíveis de serem oferecidos. Os correspondentes bancários permitem expandir a capilaridade das instituições financeiras atuantes no território nacional,¹⁹² fazendo com que serviços financeiros mais básicos atinjam comunidades e populações de difícil acesso.

Outra alteração normativa relevante foi a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) pela Lei nº 9.790/99, associações civis sem fins lucrativos que podem atuar na “promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, bem como na experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”.¹⁹³

Como esclarecem Pereira et. al.,

¹⁹⁰ Idem.

¹⁹¹ Mais informações podem ser encontradas no site do Banco Central: <http://bit.ly/11xqsTs> [último acesso em 31.07.2012].

¹⁹² Feltrim et. al. (2009, p. 18).

¹⁹³ Lei nº 9.790/99, art. 3º, incisos VIII e XIX.

“As Oscips creditícias têm como missão precípua atuar na fronteira inferior do mercado de crédito, uma vez que seu interesse se centra na oferta de crédito produtivo para empreendedores de baixa renda com capacidade de repagamento. Por definição, estarão onde o banco não está, ou na franja inferior dos clientes do sistema tradicional, com oferta de serviços financeiros mais adequados às necessidades do empreendedor, pois é da natureza das Oscips oferecer crédito de forma mais ampla, sem exigência de associação, abertura de conta ou aporte de recursos. Pela natureza de sua arquitetura institucional e estrutura de capital – afinal, são associações civis sem fins de lucro –, as Oscips têm baixa capacidade de investimento e, por conseguinte, baixa capacidade de acessar fatores essenciais ao seu desenvolvimento, como tecnologia de informação, assistência técnica, financeira, jurídica e contábil, entre muitos outros. A vocação das Oscips as posiciona, portanto, em conjunto com algumas cooperativas de crédito, como alvo prioritário de políticas públicas de desenvolvimento institucional”.¹⁹⁴

Diferentemente das demais organizações da sociedade civil organizadas com base no Código Civil, as Oscips não estão sujeitas à Lei da Usura (Dec. 22.626/33), que veda a cobrança de juros acima da taxa de 12% ao ano, em virtude da MPV nº 1.914/99, hoje MPV nº 2.172-32/01. Com a possibilidade de praticar taxas de juro de mercado as OSCIPs passaram a ter maiores chances de se tornarem sustentáveis.

Além disso, ainda na década de 1990 foi regulamentada a participação da iniciativa privada no microcrédito, com a criação da figura da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM). São instituições financeiras privadas, com fim de lucro, constituídas sob a forma de companhia fechada nos termos da Lei nº 6.404/76 (Lei das S/A), especializadas em microcrédito produtivo e reguladas pelo Banco Central (MPV nº 1.894-19/99, Res. CMN nº 2.627/99 e nº 2.874/01).¹⁹⁵

A partir do ano de 2003, é possível constatar uma intensificação no desenvolvimento incremental das políticas públicas na área de microfinanças, com a introdução de alterações legislativas significativas. A Lei nº 10.735/03,¹⁹⁶ determinou o direcionamento de parte dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras (2%) para operações de microcrédito, as quais devem ser realizadas com taxas de juros limitadas e sem a cobrança outras taxas. Caso os bancos não destinem esses

¹⁹⁴ Pereira et. al. (2009, pp. 91-92).

¹⁹⁵ A Res. nº 3.567/08 expandiu o escopo de atendimento dessas instituições para atender ao segmento representado pelas empresas de pequeno porte, alterou sua denominação para Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP) e ampliou o limite das operações por cliente.

¹⁹⁶ Regulamentação dada pela Res. nº 3.422/06, alterada pela Res. nº 3.706/09

recursos ao microcrédito, eles são recolhidos compulsoriamente ao Bacen, sem qualquer tipo de remuneração.

Os valores reservados ao microcrédito poderiam ser utilizados para estimular o consumo, beneficiando pessoas físicas com depósitos e aplicações de pequeno valor, bem como para financiar microempreendedores. Todavia, na prática, verificou-se “a elevada retenção pelo sistema financeiro [destes recursos], indicando que o sistema financeiro não via nas medidas adotadas viabilidade operacional e financeira”.¹⁹⁷

Considerando o Banco do Brasil como instrumento de execução da política creditícia e financeira do governo federal, e que a ele compete suplementar a ação da rede bancária no financiamento das atividades econômicas (Lei nº 4.595/64, art. 19, *caput* e inciso XI, alíneas *a* e *b*), criou-se uma subsidiária integral do Banco do Brasil, o Banco Popular do Brasil (BPB), para atuar no segmento de microfinanças (Lei 10.738/03).

A atuação do BPB deveria ser direcionada ao desenvolvimento das comunidades, podendo ser realizadas parcerias com entidades do terceiro setor para atender a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, prioritariamente do setor informal, mesmo sem comprovação de renda. O banco, no entanto, não se revelou eficaz na realização de microcrédito produtivo, tendo se concentrado em empréstimos para consumo e trazendo resultados financeiros negativos que culminaram com a sua posterior extinção.¹⁹⁸

Uma terceira medida relevante para o desenvolvimento das microfinanças foi adotada pelo Bacen em 2004, com a Res. Bacen nº 3.211/04, que flexibilizou as exigências de documentação e simplificou o processo de abertura de contas. Com isso, titulares de contas com saldo de até R\$ 2 mil (dois mil reais) passaram a ter direito a alguns serviços sem a cobrança de quaisquer taxas: são quatro saques, quatro extratos e quatro depósitos por mês. A conta simplificada favorece o processo de bancarização da população ao facilitar o acesso da população de baixa renda.

Embora tenham trazido resultados expressivos, especialmente quanto à bancarização e ao crédito para consumo, as diversas medidas até então adotadas não

¹⁹⁷ Coelho et. al. (2009, p. 34)

¹⁹⁸ Coelho et. al. (2009, p. 34).

atendiam adequadamente às demandas por microcrédito produtivo.¹⁹⁹ Diante da necessidade de estimular a atividade produtiva para garantir a geração de renda e trabalho foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110/05.

Criado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda, o programa destina verbas e recursos a serem empregados em empréstimos de pequena monta para pessoas físicas ou jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte. O programa estabelece condições para a concessão do crédito, determinando quais entidades devem operar, de que maneira devem fazer isso e quais públicos devem atender e limitando as taxas de juros.

Os recursos destinados ao programa são compostos por verba pública, advinda do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),²⁰⁰ e por recursos privados, advindos dos depósitos à vista dos bancos comerciais e instituições financeiras do país.²⁰¹ Os recursos do PNMPO podem ser: (i) emprestados diretamente ao microempreendedor pelas instituições financeiras; ou (ii) transferidos das instituições financeiras para instituições de microcrédito produtivo orientado ou para instituições intermediárias e destas para instituições de microcrédito produtivo orientado.²⁰²

¹⁹⁹ Exposição de motivos da MPV nº 226/04, disponível em <http://bit.ly/17mCAFy> [último acesso em 20.07.2013]

²⁰⁰ O FAT consiste em um fundo contábil de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Foi instituído pela Lei nº 7.998/90, posteriormente alterada pela Lei nº 8.019/90, com a finalidade de custear o seguro desemprego, o pagamento de abono salarial e o financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. Este fundo é composto, majoritariamente, por verbas originárias das contribuições devidas ao PIS/Pasep e da contribuição devida por empresas com rotatividade da força de trabalho superior à média do setor (CF, art. 239, §4º). É administrado por um conselho, o Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio ao Trabalhador (Codefat), composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e de órgãos e entidades governamentais; respectivamente indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores, pelas confederações de empregadores e pelo Ministro do Trabalho e Emprego.

²⁰¹ Os recursos privados destinados ao programa advêm da parcela de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa Econômica Federal, destinados à aplicação em operações de microcrédito por força da Lei nº 10.735/03.

²⁰² Estas transferências de recursos podem ser realizadas de três formas distintas: pelo simples repasse de recursos, por meio de um mandato ou, ainda, mediante a aquisição, pela instituição financeira, das operações realizadas pelas instituições de microcrédito produtivo orientado ou pelas instituições intermediárias. As condições de repasse de recursos e de aquisição de operações de crédito das instituições de microcrédito pelas instituições financeiras são disciplinadas pelo CMN e pelo Codefat. O CMN e o Codefat também disciplinam as condições sob as quais as instituições de microcrédito estão autorizadas a realizar os empréstimos aos microempreendedores, priorizando os segmentos de mais baixa renda dentre os potenciais beneficiários do PNMPO. Disciplinam, ainda, os requisitos para a atuação das instituições intermediárias e os requisitos para habilitação das instituições de microcrédito no programa. Com efeito, a habilitação exige a realização de um cadastro e a assinatura

As operações de crédito do PNMPO podem ser realizadas sem a exigência de garantias reais, que podem ser substituídas por formas alternativas segundo o critério das instituições financeiras. Estas operações podem contar, ainda, com a garantia do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger).²⁰³ O programa conta, ainda, com o apoio de um Comitê Interministerial responsável pela sua coordenação e implementação e pelo estabelecimento de um diálogo institucional com o Codefat e o CMN.

Após a edição da Lei nº 11.110/05, o PNMPO foi, ainda, significativamente alterado ao menos duas vezes. Em 2009, a Lei nº 12.249/10, alterou os artigos 1º e 2º da lei do PNMPO para inserir disposições que assegurassem o microcrédito produtivo rural, destinando a ele os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).²⁰⁴ Além disso, sob o entendimento de que o PNMPO precisava de alguns ajustes para que pudesse atender a um número ainda maior de beneficiários, o governo federal decidiu integrá-lo a um novo programa do governo federal, o Programa Crescer, que têm por objetivo reduzir as taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras no PNMPO, as quais eram bastante elevadas em razão dos altos custos em que estas instituições incorrem na concessão do crédito e na orientação contínua dos microempreendedores.²⁰⁵

A Lei nº 12.666/12 (Programa Crescer) acrescentou os artigos 4-A, 4-B e 4-C à Lei do PNMPO, os quais permitiram que a União passasse, a partir de então, a conceder subvenção econômica às instituições financeiras que pratiquem taxas de juros de 8% a.a. O Programa Crescer integra o “Plano Brasil sem Miséria”, um plano de abrangência nacional que visa a combater a miséria pela articulação de diversos programas, existentes e novos, por meio da garantia de renda, do acesso a serviços públicos e da inclusão produtiva.

de um termo de compromisso junto ao MTE e a apresentação de um plano de trabalho, a ser aprovada pela instituição financeira, contendo esclarecimentos sobre a metodologia a ser utilizada, a forma de acompanhamento dos financiamentos, os instrumentos a serem utilizados e índices de desempenho.

²⁰³ Trata-se de um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e gerido pelo Banco do Brasil, que havia sido criado pela Lei nº 9.872/99, com o fim de garantir parte do risco de financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais no âmbito do Proger – programa formulado nos anos 1993 e 1994 com o objetivo promover destinação mais “nobre” às disponibilidades de recursos do FAT, financiando micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia.

²⁰⁴ O Pronaf é um programa do governo federal que financia projetos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, seja custando a safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços.

²⁰⁵ Exposição de motivos da MPV nº 543/11, disponível em <http://bit.ly/16JRJli> [último acesso em 31.07.2013].

Como se vê, uma série de políticas e normas vem sendo criadas pelo Estado brasileiro a fim de incentivar o setor das microfinanças e lidar com o problema da exclusão financeira no Brasil. São medidas que visam à bancarização da população e à ampliação do acesso ao crédito e que se inserem, simultaneamente, no âmbito da regulação do SFN e no âmbito da regulação do terceiro setor.

Como já se adiantou e como se verá com mais detalhes adiante, os BCDs atualmente organizam-se dentro desse marco legal. Com efeito, os BCDs consistem em projetos desenvolvidos no âmbito de associações civis sem fins lucrativos. O Banco Palmas, por exemplo, surgiu como um projeto da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira (Asmoconp), que, em 2003, fundou o Instituto Palmas, uma Oscip de microcrédito. Durante um período, o Banco Palmas firmou uma parceria com o BPB para operar como instituição de microcrédito produtivo orientado no PNMPO. Atualmente, muitos BCDs atuam como correspondentes bancários, realizando operações financeiras simples e pagando benefícios como o Bolsa Família.

Fica claro, assim, que embora não sejam regulados do ponto de vista da regulação financeira pelo Bacen, os BCDs estabelecem relações com o Estado brasileiro ao se organizarem de acordo com as normas que pautam o funcionamento do terceiro setor e das microfinanças no Brasil. Não obstante, os BCDs também criaram, independentemente do Estado, as suas próprias normas, instituições e processos que pautam o seu funcionamento cotidiano. Uma descrição aprofundada dessa nova ordem normativa e das suas interações com o direito estatal brasileiro será realizada no capítulo seguinte.

4. A EMERGÊNCIA E A EXPANSÃO DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Os BCDs consistem em iniciativas de cunho financeiro, criadas em regiões marcadas pela exclusão social e financeira por organizações da sociedade civil com vistas à concessão crédito e à reorganização das cadeias produtivas locais. Os BCDs geralmente não possuem organização jurídica formal e não estão submetidos à regulação que organiza o mercado financeiro, mas passaram a estabelecer um relacionamento intrincado com o Estado, utilizando-se das regras que organizam o terceiro setor e as microfinanças no Brasil e tornaram-se operadores de políticas públicas destinadas a promover a inclusão financeira.

As próximas seções aprofundarão o tema, apresentando um estudo de caso da rede brasileira de BCDs. Este estudo foi dividido em quatro partes; cada uma delas se concentra em uma etapa diferente do desenvolvimento desses bancos.

Assim, o estudo se inicia narrando uma etapa inicial de imaginação institucional que se verificou em um bairro da periferia de Fortaleza, em resposta à situação de miséria e exclusão financeira vivida por seus moradores, dando origem ao Banco Palmas, o primeiro BCD do Brasil. Essa fase inicial é seguida por um choque entre essa nova instituição, dotada de suas próprias regras e práticas, e as autoridades estatais brasileiras preocupadas com a regulação financeira e com o controle estatal da economia. Os resultados deste choque, por sua vez, conduzem a uma terceira etapa, na qual os BCDs se espalharam ao redor do país e estabeleceram uma nova relação de cunho colaborativo com o Estado brasileiro e o direito estatal. Essa relação, contudo, encontra alguns limites no direito estatal, o que tem levado os BCDs a formular um pleito por reformas legais e por mudanças no atual sistema jurídico, o que poderia ser considerado uma nova etapa.

O foco do estudo de caso é explicar como os BCDs foram criados no Brasil, desenvolvendo suas próprias normas, e que tipo de relação eles têm estabelecido com o Estado e o direito estatal brasileiro. Por uma questão de clareza, as informações serão apresentadas de forma cronológica. Informações relevantes sobre o direito estatal brasileiro e sobre as normas internas em funcionamento nos BCDs serão gradualmente incorporadas à medida em que forem necessárias para a compreensão das interações descritas e para atingir os propósitos da pesquisa.

4.1. Exclusão social, pobreza e imaginação institucional

O Banco Palmas, primeiro BCD do país, foi criado na periferia de Fortaleza, em 20 de janeiro de 1998, no bairro conhecido como Conjunto Palmeira.²⁰⁶ O Conjunto Palmeira, por sua vez, nasceu como o resultado de uma política municipal de remanejamento de populações carentes “residentes em áreas de risco – principalmente retiradas da favela Lagamar, situada no centro da cidade [de Fortaleza] às margens do rio Cocó, que, em época de cheias, inundava as habitações ribeirinhas – e de outras localizadas em áreas situadas no vetor de expansão urbana e, portanto, de grande potencial econômico e especulativo”.²⁰⁷

Entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, cerca de mil e quinhentas famílias foram removidas pela Prefeitura de Fortaleza para um loteamento afastado do centro urbano, sem acesso a “água [encanada], saneamento, energia elétrica, meios de transportes ou qualquer tipo de serviços públicos”.²⁰⁸ O processo de assentamento do Conjunto Palmeira deu origem, assim, a uma grande favela distante do centro da cidade.

As dificuldades cotidianas enfrentadas pela comunidade de moradores do Conjunto Palmeira, sem acesso a infraestrutura urbana mínima e a serviços públicos básicos, levou-a a se organizar. Em 1977 o bairro passou a dispor de uma emergência comunitária para o transporte de doentes. No ano seguinte, foram criados um grupo de mulheres, uma creche e uma casa de parto.²⁰⁹ Com a chegada de alguns padres, foi construída uma Igreja e formada uma comunidade eclesial de base, trazendo a influência da teoria da libertação para o bairro, com importantes consequências para a capacidade de organização dos seus moradores.²¹⁰

Com a chegada de novos moradores, o bairro passou a crescer aceleradamente e a comunidade começou a lutar por água tratada e energia elétrica. Esse processo levou à consolidação da Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (Asmoconp) como um importante instrumento de mobilização popular no bairro.²¹¹

²⁰⁶ Instituto Palmas (2010, p. 9).

²⁰⁷ Toscano (2008, p. 9).

²⁰⁸ Idem (p. 10).

²⁰⁹ Idem (p. 11).

²¹⁰ Idem (p. 11).

²¹¹ Idem (p. 11).

Em 1991, as lideranças comunitárias organizaram um seminário intitulado “Habitando o Inabitável”, no qual foi aprovado um plano estratégico para urbanizar o bairro nos próximos 10 anos. A atuação da Asmoconp, juntamente com outras organizações populares do bairro²¹² e com o apoio de algumas ONGs internacionais²¹³, foi fundamental para a conquista a urbanização do Conjunto Palmeira.

Em um encontro comunitário realizado em 1997, constatou-se que o Conjunto Palmeira já estava urbanizado, mas que esse processo de urbanização havia forçado alguns dos seus moradores mais pobres a abandonar o bairro:

“Durante 25 anos a Associação de Moradores organizou mutirões comunitários e urbanizou o bairro. Construiu um canal de drenagem, redes de esgoto, pavimentou as ruas, construiu praças, creches comunitárias e outros serviços. Quando o bairro foi urbanizado (1997), a população local não teve como pagar as taxas (água, esgotamento sanitário, energia elétrica, IPTU, e outras) e então começou a vender as suas casas e ocupar outras favelas”.²¹⁴

Assim, algumas das pessoas que durante anos lutaram pela urbanização do bairro, não conseguiam mais arcar com os custos de viver ali. Para tentar reverter essa situação, a comunidade decidiu trabalhar na criação de um projeto que gerasse trabalho e renda para os moradores, na própria comunidade.²¹⁵

A dificuldade, então, era descobrir como gerar renda em uma comunidade com elevado nível de pobreza, onde as pessoas enfrentavam dificuldades para iniciar um empreendimento produtivo, já que “não apresentavam experiência anterior; tinham seus nomes ‘sujos’ no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC); ninguém queria

²¹² Segundo Toscano (2008, p. 13), em 1990, já havia 26 organizações populares no Conjunto Palmeira.

²¹³ Em 1987, a ONG francesa Gret, em parceria com a ONG local Esplar promoveu no bairro o programa “Memórias das Nossas Lutas”, voltado à capacitação de líderes comunitários para resgatar e registrar as memórias das lutas do bairro, a partir dos depoimentos de moradores do bairro. (Toscano, 2008, pp. 11-12). O resgate da memória das lutas e conquistas da comunidade pode desempenhar um papel importante na construção de uma identidade comunitária, no fortalecimento da autoestima dos moradores do bairro.

Alguns anos depois, em 1991, o Conjunto Palmeira foi selecionado para participar do projeto Prorenda, promovido pela Prefeitura de Fortaleza em parceria com o governo do Estado do Ceará e com a ONG alemã GTZ. Grande parte dos recursos deste projeto foram destinados, para a construção de um canal de drenagem para evitar enchentes no bairro. A execução das obras ficou sob responsabilidade da Asmoconp. Os recursos foram usados, ainda, para construir uma praça e ampliar a sede da Asmoconp. Em 1995, o bairro foi finalmente contemplado com obras de saneamento básico promovidas pelo Estado, nas quais a comunidade tomou parte ativamente, interferindo nos projetos propostos pelo Estado. (Toscano, 2008, pp. 13-14).

²¹⁴ Instituto Palmas (2010, p. 7).

²¹⁵ Instituto Palmas (2010, p. 7) e Toscano (2008, p. 14).

servir-lhes de fiador; nem possuíam renda comprovada. Isso tudo inviabilizava o acesso ao crédito”.²¹⁶

Além da dificuldade de acesso ao crédito, os produtores locais enfrentavam ainda uma segunda limitação, referente a dificuldade de comercializar os seus produtos no bairro. Após a realização de uma pesquisa sobre o padrão de consumo do bairro, a Asmoconp constatou que, embora o consumo dos moradores do bairro movimentasse um valor médio mensal de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais),²¹⁷ a maioria das famílias faziam as suas compras fora do bairro porque encontravam preços mais baixos e ainda podiam financiar algumas compras em várias parcelas.²¹⁸

Após intenso debate na comunidade, os moradores do Conjunto Palmeira chegaram à conclusão de que, além de investir na produção, a geração de renda no bairro dependia também da organização dos consumidores para consumissem no bairro: “quando consumimos produtos feitos na comunidade, estamos gerando trabalho e renda para os moradores do bairro”²¹⁹.

Passaram, então, a elaborar um projeto que sensibilizasse os moradores a comprar localmente. A ideia que daria início às atividades do Banco Palmas surgiu em uma das reuniões na Asmoconp: de um lado a criação de um cartão de crédito próprio, o PalmaCard, que facilitaria as compras dos moradores no bairro e, de outro, o financiamento de produtores locais por meio da concessão de crédito. Com isso, pretendia-se criar um círculo virtuoso de produção e consumo local sustentado por uma rede de “prosumidores”²²⁰, capaz de gerar renda e trabalho no bairro.

²¹⁶ Melo Neto et. al. (2008, p. C16).

²¹⁷ “A pergunta que fazíamos na época era: *porque nós somos pobres?* Os moradores respondiam: *somos pobres porque não temos dinheiro*. Era tão óbvio que não podia ser verdade. Daí então fizemos o Mapa da Produção e do Consumo. Saímos perguntando para as famílias o que elas consumiam e em que quantidade, qual a marca dos produtos e em que local realizavam suas compras. O resultado desse mapeamento nos mostrou que mensalmente os moradores consumiam em produtos (...) um total de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais). O problema era que todas as compras eram feitas fora do bairro” (Instituto Palmas, 2010, pp. 7-8).

²¹⁸ Melo Neto et. al. (2008, p. C16).

²¹⁹ Idem (2008, p. D16).

²²⁰ O termo “prosumidores” é utilizado no âmbito da rede brasileira de BCDs para referir-se ao fato de que os indivíduos atendidos pelos BCDs podem ser vistos, simultaneamente, como produtores e consumidores de bens e serviços, os quais devem ser organizados em rede, de modo que o sucesso de um promova o sucesso do outro. A expressão foi extraída de Melo Neto et. al. (2006, p. 35). O termo também é utilizado por Lietaer & Primavera (2013, pp. 67-68) para referir-se à pessoa que é “produtora e consumidora num círculo fechado, onde a moeda é usada para o comércio e não para a acumulação”.

O PalmaCard funciona como um cartão de crédito cuja circulação é restrita aos comerciantes do Conjunto Palmeira cadastrados junto ao Banco Palmas: o morador solicita um PalmaCard no banco; o banco avalia o pedido e eventualmente libera o cartão com um limite entre R\$ 20,00 (vinte reais) e R\$ 100,00 (cem reais). De posse do cartão, o morador faz as suas compras no comércio local; o valor de cada transação é anotado pelo comerciante na parte de trás do cartão. Comparando os valores das compras já realizadas com o valor do limite do cartão (que consta na parte da frente do cartão) é possível verificar se o cartão ainda tem créditos passíveis de serem utilizados no comércio local. O comerciante cadastrado deve pedir que o cliente assine uma fatura, que permite que ele receba o valor de todas as suas vendas diretamente do Banco Palmas no dia 15 de cada mês. O Banco, por sua vez, recebe o valor das compras de cada um dos titulares do PalmaCard em data negociada diretamente com o cliente, sem cobrança de juros. O Banco Palmas mantém 30% dos valores concedidos em créditos por meio do PalmaCard em reservas bancárias, para garantir o pagamento dos comerciantes mesmo em caso de inadimplência do titular do cartão.²²¹

Como se vê, o PalmaCard funciona como um instrumento de crédito para o consumo, permitindo que pessoas vivendo em situação de alta insegurança financeira tenham acesso a bens de primeira necessidade em casos de emergência, sem que tenham que enfrentar a burocracia do sistema bancário oficial, onde correriam o risco de não obter o crédito, sem ter de recorrer à agiotagem ou pedir dinheiro a familiares e amigos próximos. Como só funciona junto aos comerciantes cadastrados, o PalmaCard estimula, ainda, que o dinheiro circule na comunidade, impulsionando o crescimento do comércio local e aquecendo a economia do bairro.

Já no que toca o microcrédito, considerando que a maior parte dos potenciais tomadores de crédito do Banco Palmas tinham restrições nos sistemas de proteção ao crédito – Serasa, SCPC e Cadin – tornou-se necessário criar outras regras para a análise de crédito. A solução encontrada foi recorrer à relação de vizinhança, em um sistema que pode ser chamado de aval social:

“nos bairros pobres, ninguém mais que os vizinhos conhece tão bem as pessoas. Todas as fragilidades e virtudes estão expostas cotidianamente; as casas são conjugadas, as portas estão sempre

²²¹ Melo Neto et. al. (2008, pp. 44-45).

abertas; as relações fluem rapidamente pela solidariedade entre as famílias (...). De modo prático, quando alguém solicitasse um crédito, iríamos conversar com a vizinhança sobre o caráter, a experiência profissional do solicitante, seu relacionamento com a família e a comunidade ao seu redor”.²²²

No Banco Palmas, a liberação dos empréstimos – que sempre envolvem pequenas quantias e juros baixos, de até 3% – depende, também, de outros procedimentos, que envolvem a avaliação, por um analista de crédito, da viabilidade do negócio e da sua potencialidade para funcionar em rede com outros empreendimentos já existentes no bairro. Depende, ainda, da chancela de um Comitê de Análise de Crédito criado no âmbito do banco.²²³

Tendo obtido um empréstimo de R\$ 2 mil (dois mil reais) junto à ONG Cearah Periferia, a Asmoconp inaugurou na sua sede, em 1998, o Banco Palmas – nome escolhido em homenagem ao bairro e à sua história de lutas. Nesta ocasião, foram disponibilizados R\$ 500,00 por meio de 20 PalmaCards e R\$ 1.500,00 para cinco produtores e comerciantes locais.²²⁴

No final do primeiro mês de existência do Banco Palmas, os tomadores de crédito pagaram seus empréstimos, possibilitando a continuidade das atividades do banco.²²⁵ Dentro de alguns meses, o banco firmou parcerias com as ONGs internacionais OXFAM-GB e GTZ e tomou novos empréstimos, encerrando o seu primeiro ano de atividades com R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) na sua carteira de microcrédito e 120 cartões de crédito distribuídos na comunidade.²²⁶

O microcrédito e o PalmaCard foram apenas os primeiros de muitos produtos que o Banco Palmas passou a desenvolver, buscando fomentar o crédito solidário, a produção sustentável, o comércio justo e o consumo ético de maneira integrada, de modo a promover a economia solidária no bairro.²²⁷ De fato, o Banco Palmas constantemente cria, experimenta e aperfeiçoa as suas estratégias de atuação no bairro,²²⁸ as quais serão brevemente abordadas adiante. Não se pretende, aqui, esgotar

²²² Idem (2008, p. F16).

²²³ Idem (2008, pp. 34-37).

²²⁴ Instituto Palmas (2010, p. 9) e Melo Neto et. al. (2008, p. G16).

²²⁵ Melo Neto et. al. (2008, p. J16).

²²⁶ Idem (2008, p. J16).

²²⁷ Idem (2008, pp. J16-K16).

²²⁸ A contínua busca por mecanismos que garantam a continuidade e o sucesso do Banco Palmas relaciona-se à continuidade e sucesso de todos os bancos que integram a rede brasileira de BCDs e que

toda experiência do Banco Palmas e seus produtos. O objetivo é apenas o de apresentar alguns dos principais mecanismos de atuação do banco, a fim de evidenciar a amplitude das suas ações, que se estendem para muito além da concessão de crédito e buscam promover uma profunda reorganização da economia do Conjunto Palmeira.

A fim de articular os moradores do bairro para que produzam e consumam no bairro, o banco precisou investir em diversas estratégias que permitissem que os produtores locais reduzissem o seu custo de produção – barateando o preço dos insumos ou aumentando a escala, por exemplo – e aumentassem as vendas, investindo em novos métodos de comercialização.

O primeiro passo nesse sentido foi a realização de um mapeamento de consumo e da produção local, que permitiu um diagnóstico completo dos processos econômicos do bairro, permitindo, assim, que o banco orientasse a sua política de crédito para financiar produtores que atendessem à demanda local, evitando a competição entre produtores e incentivando o desenvolvimento de cadeias produtivas no bairro, de modo que um produtor satisfizesse a necessidade de insumos do outro.²²⁹

O mapa permitiu identificar também a demanda por insumos e equipamentos a serem comprados fora da comunidade, o que permitiu a organização de compras coletivas. Reunindo várias famílias do bairro em um grupo que comercializa seus produtos com grupos solidários de outros bairros, o banco é capaz de contribuir para a redução dos custos da produção: como os produtos são adquiridos em grande quantidade e diretamente dos produtores, o valor das compras cai em até 20%, se comparado ao valor das compras individuais. Além disso, amplia-se o estímulo aos empreendimentos locais solidários, criando-se uma rede de comércio solidário que se expande para além do bairro. Evidentemente, não se trata de uma estratégia simples e vem enfrentando dificuldades, sobretudo no que diz respeito à baixa variedade e quantidade de produtos vinculados à economia solidária disponíveis.²³⁰

A fim de agregar qualidade e escala aos produtos locais e, ao mesmo tempo, reduzir os preços, o Banco passou a financiar pessoas que trabalhavam no mesmo

adotam o Palmas como modelo. Como coloca Juliana Braz, “parte da legitimidade de todos os bancos passam pelo sucesso do Palmas. O Palmas já deu certo, com 15 anos. E eles têm que continuar inventando.” (Entrevista 8).

²²⁹ Melo Neto et. al. (2008, p. N-16).

²³⁰ Idem (2008, pp. 112-113).

ramo para que passassem a produzir coletivamente, criando grupos setoriais nos ramos da confecção (Palmafashion), do artesanato (Palmart), de materiais de limpeza (Palmalimpe) e de higiene pessoal (PalmaNatus).²³¹

Para dar visibilidade aos produtos locais foi criada a feira dos produtores locais, que semanalmente comercializa produtos fabricados no bairro. Ainda, no intuito de garantir um espaço permanente de comercialização dos produtos locais, a Asmoconp cedeu um espaço em sua sede onde uma loja solidária foi estabelecida. Para cobrir as despesas com a organização da feira e com a manutenção da loja, os produtores contribuem com uma porcentagem sobre o valor das vendas (2% no caso da feira e 1% no da loja).²³²

Outra estratégia de comercialização utilizada foi a criação de um clube de trocas, que consiste em um espaço onde pessoas que possuem bens ou serviços para oferecer e pessoas que necessitam de bens ou serviços podem se encontrar e realizar as trocas sem a necessidade de que, para isso, essas pessoas disponham de papel-moeda, ou seja, de Reais. Para instrumentalizar as trocas, o clube usa um bônus, chamado Palmares, cujo valor é definido e controlado pelo grupo, de acordo com a quantidade de horas trabalhadas e com os insumos utilizados para a fabricação de um dado bem. Os Palmares existem apenas em quantidade necessária para a realização das trocas possíveis – não faltam, não sobram e não podem ser poupados. A grande dificuldade que o clube de trocas enfrenta é a baixa disponibilidade de bens de primeira necessidade para troca.²³³

Considerando, ainda, a existência de uma parcela da população do bairro que se encontrava absolutamente impossibilitada de iniciar ou conduzir uma atividade produtiva – pessoas vivendo abaixo da linha da miséria, sem nenhuma capacitação profissional, muitas delas mulheres em situação de risco – o Banco criou a Incubadora Feminina, por meio do qual grupos de 20 mulheres eram selecionadas anualmente para receber atendimento básico (médico, nutricional e psicológico) e participar de sessões de orientação sobre cidadania, gênero e sexualidade, economia solidária, práticas de agricultura urbana, entre outros temas. Estas mulheres recebiam, ainda,

²³¹ Idem (2008, pp. 52-54). Mais informações podem ser encontradas no site do Banco Palmas (<http://bit.ly/1dXFWpu> [último acesso em 20.11.2013]).

²³² Idem (2008, pp. 66-69).

²³³ Idem (2008, pp. 58-63).

capacitação profissional e, ao final do ano, recebiam um empréstimo do banco para estruturar um empreendimento produtivo individual ou coletivo.²³⁴

Atualmente, o Banco Palmas desenvolve o Projeto ELAS, especificamente voltado à concessão de crédito produtivo para as mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família, que já atendeu mais de 2.000 mulheres na região do Grande Jangurussu, uma das regiões mais pobres de Fortaleza. O acesso ao crédito é desburocratizado, bastando que a mulher apresente o seu cartão do Bolsa Família, para receber um crédito inicial no valor de R\$150,00 (cento e cinquenta reais). Após sucessivos empréstimos, o valor do crédito pode chegar a R\$15 mil (quinze mil reais).²³⁵

Ao receber o crédito, a mulher se vincula ao Projeto ELAS, passando a ser acompanhada mensalmente por uma Agente de Inclusão Socioprodutiva. As integrantes do projeto participam de oficinas de educação financeira e economia solidária e ainda recebem capacitação profissional em diversas áreas, como artesanato, confecção, culinária e serviços estéticos. O projeto inclui um fundo solidário que permite que grupos de mulheres trabalhando em um mesmo ramo realizem as suas compras de matéria-prima conjuntamente, diretamente do fornecedor, com a colaboração do Banco.²³⁶

O Projeto ELAS procura estimular e desenvolver a “capacidade empreendedora e a autoestima” dessas mulheres, bem como “organizá-las para o associativismo comunitário e para ações coletivas no campo econômico”,²³⁷ oferecendo um espaço onde elas podem trocar experiências e falar sobre as suas dificuldades.²³⁸ A gestão do projeto é realizada por um conselho composto por 15 beneficiárias.²³⁹

Na mesma linha de promoção de capacitação profissional e de conscientização para as práticas de economia solidária, o Banco Palmas criou também uma escola comunitária, o Palmatech.²⁴⁰ A partir de 2012, com o apoio financeiro do BNDES, da Senaes/MTE e de uma ONG internacional, o Banco deu início também ao PalmasLab,

²³⁴ Idem (2008, pp. 86-87).

²³⁵ Disponível em <http://bit.ly/1cjuvnc> [último acesso em 14.01.2014].

²³⁶ Disponível em <http://bit.ly/1dt44Sn> [último acesso em 14.01.2014].

²³⁷ Disponível em <http://bit.ly/1dNpSTB> [último acesso em 14.01.2014].

²³⁸ Disponível em <http://bit.ly/1cjuvnc> [último acesso em 14.01.2014].

²³⁹ Disponível em <http://bit.ly/1eGxHOT> [último acesso em 14.01.2014].

²⁴⁰ Melo Neto et. al. (2008, pp. 76-78).

um laboratório de inovação que objetiva potencializar as ações do banco a partir do desenvolvimento de soluções em tecnologia da informação – com ênfase nas tecnologias para celular, por ser uma tecnologia acessível à população de baixa renda.²⁴¹

Um dos mecanismos mais relevantes e de maior sucesso criado pelo Banco Palmas foi o desenvolvimento de uma moeda social, o palmas (P\$), que circula paralelamente à moeda oficial do Estado brasileiro no Conjunto Palmeira. As origens da moeda palmas remetem ao Projeto Fomento, desenvolvido em parceria com a ONG holandesa Atkie Strohalm. Basicamente, o que o projeto fez foi o seguinte: depois de receber uma doação para a construção de uma escola no bairro, o Banco Palmas “clonou” o valor da moeda oficial (R\$), emitindo de uma quantidade igual de moeda social circulante local (P\$), duplicando, portanto, a quantidade de recursos existentes na comunidade.²⁴²

Os recursos na moeda oficial (R\$), em vez de serem usados para construir a escola, foram transformados em microcrédito para empreendedores e comerciantes locais, que deveriam investir o dinheiro na compra de máquinas, produtos e matérias-primas para seus negócios. O dinheiro clonado, em moeda social circulante local (P\$), por sua vez, foi usado para pagar os salários dos trabalhadores que realmente construíram a escola. Com os seus salários em moeda social, eles poderiam comprar produtos nas lojas e empresas que receberam os microcréditos, uma vez que, a fim de receber os empréstimos, eles haviam se comprometido a aceitar a moeda social (P\$) e, além disso, a pagar os seus empréstimos ao Banco Palmas na moeda social (P\$).

O projeto foi viabilizado por meio da assinatura de contratos em que os empresários e comerciantes participantes comprometiam-se a aceitar a moeda social em seus negócios e a pagar os seus empréstimos ao Banco Palmas em moeda social. Os trabalhadores também assinaram contratos pelos quais eles concordaram em receber seus salários em moeda social. Tudo isso foi organizado pela Asmoconp, como a associação gestora do projeto do Banco Palmas.

Ao final da construção da escola, a quantidade de recursos dobrou e permaneceu dentro da comunidade, aumentando a oferta de crédito e, ao mesmo

²⁴¹ Informação disponível em <http://bit.ly/19QwTXV> [último acesso em 23.01.2014].

²⁴² Melo Neto et. al. (2008, pp. 104-110). Ver também <http://bit.ly/1hneD84> [último acesso em 23.01.2014].

tempo, o consumo local, por meio da criação de uma moeda social circulante local forte.

O Banco Palmas originou-se, assim, como um projeto de um grupo indivíduos que, em resposta a uma situação de miséria e exclusão social e financeira, criaram uma instituição própria, com as suas próprias regras de funcionamento, independentemente da ordem jurídica estatal. É importante ressaltar que, pouco tempo após a criação do Banco Palmas, o setor de ações marginais do Bacen foi até o Conjunto Palmeira verificar a regularidade do uso do nome “banco”. Verificando, no entanto, que não se tratava de uma instituição bancária, efetivamente, o Banco Palmas pôde funcionar de maneira autônoma de 1998 a 2003, sem maiores interferências das autoridades monetárias.²⁴³

Em 2003, no entanto, o Bacen recebeu uma denúncia contra Banco Palmas e o seu coordenador, João Joaquim de Melo Neto Segundo, e a encaminhou ao Ministério Público do Estado de Fortaleza, dando origem, assim, a uma investigação criminal. Esse choque entre a ordem jurídica estatal e o Banco Palmas será abordado em maiores detalhes a seguir.

4.2. Confronto entre as práticas comunitárias e o direito estatal

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro tem o monopólio sobre a emissão de moeda no território nacional²⁴⁴ e práticas relacionadas à falsificação de moeda constituem crimes contra a fé pública, previstos nos artigos 289 a 292 do Código Penal. O controle sobre a quantidade de dinheiro em circulação na economia, vale dizer, sobre a oferta de moeda, é uma das ferramentas utilizadas pelas autoridades públicas para regular e controlar a economia. Este poder é exercido pelo Bacen, encarregado da política monetária, bem como de grande parte da regulação do mercado financeiro nacional, de modo a garantir o bom funcionamento do mercado financeiro.

É simples, assim, compreender o receio e a desconfiança que o Banco Palmas poderia despertar nas autoridades brasileiras ao operar linhas de microcrédito e emitir uma moeda social sem qualquer supervisão ou controle estatal.

²⁴³ Entrevistas 6 e 7.

²⁴⁴ Conforme o artigo 164 da Constituição Federal, “a competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central”.

Em 2003, com base em um artigo de jornal sobre o Banco Palmas, uma associação civil notificou formalmente o Bacen sobre as práticas econômicas que vinham sendo realizadas no Conjunto Palmeira. O Bacen encaminhou, então, o caso para o Ministério Público (MP) do Estado do Ceará,²⁴⁵ o que deu início a uma investigação criminal. João Joaquim de Melo Neto Segundo, um dos fundadores e coordenador geral do Banco foi acusado de incorrer no crime previsto no artigo 292 do Código Penal: “emitir, sem permissão legal, nota, bilhete, ficha, vale ou título que contenha promessa de pagamento em dinheiro ao portador ou a que falte indicação do nome da pessoa a quem deva ser pago”²⁴⁶:

“Eu não vou esquecer nunca essa história, [...] não é que se tenha rancor [...], não. Mas ela tem que ser registrada pra ser valorizada, né? Então, em 2003 o Banco central abriu [um processo] contra o Banco Palmas – na minha pessoa, enfim, [...] bom, tudo bem, eu era o presidente, mas não era coisa da minha cabeça, era uma coisa de uma estrutura de uma associação. Mas era crime contra o Estado, falsificação de moeda. Esse era o nome do processo. Provocou o Ministério Público, o Ministério Público abriu uma sindicância. Passou pelo trâmite legal, fui pra delegacia, precisei dar depoimento e a sorte é que o Ministério Público votou pela absolvição [...] e o juiz seguiu o Ministério Público”.²⁴⁷

De fato, depois de investigar o caso, o promotor público, requereu o arquivamento do termo circunstanciado de ocorrência. Ele concluiu que o uso da moeda social não configurava crime, uma vez que as notas da moeda palmas não continham uma promessa de pagamento em dinheiro ao portador, mas, pelo contrário, traziam um aviso de que só poderiam ser utilizadas como meio de bonificação na aquisição de mercadorias por serviços nas empresas locais. Com efeito, as notas da moeda social trazem a seguinte inscrição em seu verso:

“Está absolutamente proibida a troca ou negociação deste bônus por dinheiro. Ele só poderá ser usado como meio de bonificação na aquisição de mercadorias por serviços com comércios e pessoas conveniadas com a Asmoconp, com o valor de 1 bônus por 1 real. Essas atividades promovem o desenvolvimento local social e ambientalmente sustentável”.²⁴⁸

²⁴⁵ Freire (2011, pp. 69-70).

²⁴⁶ Processo nº 1.482/2003 (termo circunstanciado de ocorrência nº 336/2003; 30º DP), processado perante o 20º juizado especial de Fortaleza. Disponível em Freire (2011, pp. 81-84). Não foi possível localizar o processo por meio do mecanismo de busca do site do Tribunal de Justiça do Ceará.

²⁴⁷ Entrevista 7.

²⁴⁸ Melo Neto et. al. (2008, p. 108).

Além disso, o promotor argumentou que as notas não se parecem com as notas oficiais do Real, o que torna impossível que qualquer um, por mais ingênuo ou inexperiente que seja, as confunda com a moeda oficial. Em suas razões, o promotor público criticou a decisão do Bacen de encaminhar a denúncia ao MP:

“(...) a comunidade do Conjunto Palmeiras, extremamente carente e excluída social e economicamente, apenas buscou uma alternativa para movimentar a economia local, estimulando as trocas solidárias como forma de minimizar a situação da população ante a completa omissão dos sucessivos governos, que somente agravam a miséria e o desemprego no Brasil e, particularmente, em Fortaleza.

Se o Governo Federal não tem como melhorar a situação das comunidades carentes, que, pelo menos, não as atrapalhe. Parece-nos que o Banco Central, que deveria centrar suas ações no combate à lavagem de dinheiro, às remessas ilegais de divisas para o exterior ou aos crimes contra o sistema financeiro, somente veio a se preocupar com o fato sob a apuração depois que a matéria de fls. 19/20 foi publicada na “Revista IstoÉ”, de grande circulação nacional, emprestando-lhe certa conotação de omissão, caso contrário a comunidade do Conjunto dos Palmares [sic] continuaria esquecida na pobre zona sul fortalezense. (...) Isto posto, entendendo como não configurado o delito previsto no artigo 292 do Código Penal (emissão de título que contenha promessa de pagamento ao portador em dinheiro sem permissão legal), nem a contravenção penal do artigo 44 da LCP (imitação de moeda para propaganda), o Ministério Público requer o arquivamento do presente Termo Circunstanciado na Ocorrência, por inexistir responsabilidade penal a perseguir em juízo”.²⁴⁹

O juiz adotou integralmente as razões apresentadas pelo Ministério Público e determinou o arquivamento do caso.

É interessante notar a mudança na relação entre o Banco Palmas e o Bacen durante o ano de 2003: partindo de um momento inicial em que ambos se ignoravam mutuamente, passaram, em seguida, por um período de confronto, quando o Bacen decidiu encaminhar ao MP uma acusação criminal contra o fundador e coordenador geral do Banco Palmas; após o confronto, a relação entre o Bacen e o Banco Palmas se transformou em uma relação de natureza colaborativa.

A este respeito, é importante esclarecer que o encaminhamento da denúncia ao MP foi uma medida protocolar, decorrente das normas internas de funcionamento do

²⁴⁹Freire (2011, p. 83).

Bacen. Assim, o confronto de que se fala entre o Banco Palmas e o Bacen não consiste em um conflito envolvendo questões pessoais ou desavenças políticas:

“a gente recebeu [...] uma carta informando que se estava emitindo moeda aqui [em Fortaleza], isso foi analisado por um Procurador [...]. Está no Código Penal, não tem outra coisa, [...] manda pro Ministério Público. Quer dizer, o que aconteceu foi só isso [...]. A notícia é ‘fabricação, emissão de moeda numa cidade’, então vai direto pro Ministério Público. Entre essa remessa e a decisão judicial, o Banco Central já convidou o Joaquim para fazer uma apresentação lá.”²⁵⁰

Com efeito, antes mesmo de a investigação criminal ter sido encerrada, o que ocorreu em dezembro de 2003, o Bacen já havia convidado formalmente o coordenador do Banco Palmas, Joaquim, para dar uma palestra sobre sua experiência com a moeda social circulante local no Conjunto Palmeira.²⁵¹ Isso pode ser explicado pelo fato de que o Bacen e o Banco Palmas não eram os únicos atores que interagiam entre si naquele momento. Outros atores também foram envolvidos e a concorrência de vários outros fatores podem ter contribuído para essa mudança.

Um fator foi a mudança de orientação política do governo federal, com a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, para a Presidência da República. Esta mudança conduziu à criação, em maio de 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego,²⁵² com o objetivo de “viabilizar e coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário”.²⁵³

²⁵⁰ Entrevista 11.

²⁵¹ Freire (2011, p. 84).

²⁵² A Senaes foi criada pela Lei Federal nº 10.683/2003, regulamentada pelo Dec. nº 4.764/2003, como resultado da mobilização do movimento brasileiro de economia solidária. Trata-se de um movimento social crescente no Brasil, que começou a se organizar durante o primeiro Fórum Social Mundial. Em novembro de 2002, um grupo que reunia diversas entidades nacionais e organizações internacionais e outras iniciativas de economia solidária escreveu uma carta para o então recém-eleito Presidente da República sugerindo a criação da Senaes. Esse grupo continuou a se reunir e, em 2003, criou o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, que desde então tem desempenhado o papel de intermediário entre a Senaes e a sociedade civil, levando demandas, sugerindo políticas e monitorando a implementação de políticas públicas no campo da economia solidária. Para mais informações, ver <http://bit.ly/19Sk5QX> [último acesso em 17.12.2013] e <http://bit.ly/1d0L088> [último acesso em 17.12.2013].

²⁵³ Informação disponível no site do MTE: <http://bit.ly/19Sk5QX> [último acesso em 10.01.2014].

Desde o início, a Senaes trabalhou para o desenvolvimento de políticas públicas de economia solidária capazes de expandir a metodologia desenvolvida no Conjunto Palmeira para outras comunidades pobres em todo o país.²⁵⁴

De acordo com Freire,

“atento à orientação da política de economia solidária do governo federal brasileiro – no sentido de incentivar a difusão de políticas públicas de finanças solidárias para a organização de bancos comunitários de desenvolvimento e a emissão de moedas sociais circulantes locais (...) o Banco Central do Brasil (BCB), em 2007, aprovou um projeto de pesquisa para conhecer e avaliar as possibilidades, limitações e potencialidade das moedas sociais, considerando os principais aspectos teóricos e práticos relacionados com as experiências existentes no Brasil e em outros países, com o objetivo de criar um mecanismo que permita o acompanhamento, de forma permanente, da evolução das moedas sociais no país, à luz dos resultados do estudo”.²⁵⁵

Mais tarde, em 2010, a Senaes e o Bacen assinaram um acordo de cooperação técnica, estabelecendo uma parceria para realizar estudos sobre moedas sociais e criar um mecanismo para controlá-los continuamente e avaliar a sua evolução.²⁵⁶

Esses acontecimentos sugerem que a mudança na orientação política do governo federal, a criação da Senaes e o arquivamento do termo circunstanciado de ocorrência contra o coordenador do Banco Palmas pelo MP e o Poder Judiciário, todos contribuíram para a mudança na relação entre o Banco Palmas e autoridades estatais brasileiras.

É importante ressaltar que, como esclarece Freire, o ordenamento jurídico brasileiro não proíbe o uso de meios alternativos de troca. As moedas sociais, como é o caso do Palmas, podem ser legalmente desenvolvidas dentro da esfera da liberdade reservada à iniciativa privada, desde que não criem oferta monetária excessiva ou

²⁵⁴ Melo Neto et. al. (2006, pp. 30-33), Freire (2011, p. 66).

²⁵⁵ Freire (2011, p. 78).

²⁵⁶ O acordo “tem por objetivo o estabelecimento de parceria entre o MTE e o Bacen, visando à realização de estudos sobre as moedas sociais e à criação de mecanismos para acompanhar, de forma permanente, a evolução desse instrumento, à luz dos resultados obtidos pelos estudos realizados. Os estudos incluem a troca de informações, o mapeamento do volume, da estrutura e da distribuição das moedas sociais, a elaboração de referencial teórico sobre o tema, o estudo do impacto econômico e social das moedas sociais nas comunidades, a análise de riscos para as comunidades envolvidas, a avaliação dos limites e possibilidades da utilização desse instrumento como objeto de políticas públicas, considerando a política monetária sob a responsabilidade do Bacen, os aspectos jurídicos em relação ao meio circulante (marco legal e papel de emissor) e a necessidade de ajustes regulamentares ou de orientações gerais do Bacen em relação à matéria.” (cláusula primeira, *caput* e parágrafo único do acordo). Disponível em <http://bit.ly/1itYQru> [último acesso em 24.01.2014].

envolvam práticas fraudulentas que possam ameaçar a estabilidade e valor da moeda oficial. Além disso, de acordo com a legislação brasileira, as comunidades que utilizam moedas paralelas não estão autorizados a impor a sua moeda sobre a moeda legal oficial; a moeda social deve ser sempre um meio de troca opcional para qualquer cidadão no interior do território nacional.²⁵⁷

O Bacen, contudo, nunca alegou que a moeda social criada no Conjunto Palmeira teria afetado a circulação do Real. De todo modo, para evitar infringir a lei do Estado brasileiro, o Banco Palmas passou a adotar as seguintes regras na emissão e circulação da moeda social: (i) a moeda social deve ser totalmente lastreada em real, de modo que deve existir uma reserva de dinheiro na moeda oficial, que deve ser mantida em uma conta bancária (evitando assim problemas relacionados com o aumento da oferta de moeda); (ii) a taxa de câmbio entre as moedas deve ser fixa – uma palma equivale a um real; (iii) qualquer comerciante local ou produtor filiado com o banco pode trocar suas moedas sociais por moeda oficial; (iv) a aceitação da moeda social deve ser voluntária e ninguém pode ser obrigado a aceitá-la como um meio de pagamento; e (v) a moeda social tem circulação limitada e só são aceitos dentro do bairro onde o banco opera.²⁵⁸

Como coloca o coordenador do Banco Palmas:

“Os bancos comunitários têm um código de ética, ou um termo de referência que estabelece [...] um conjunto de ações que são comuns. [...] A gente adota o termo ‘moeda local social circulante’. Essas moedas locais sociais circulantes têm um termo de referência com 5 características que [...] é o acordo com o banco central. [...] O acordo com o Banco Central não é escrito, mas é o entendimento que o Banco Central tem e que a gente tem pra poder ter o marco regulatório que não criminalize a moeda social. Ela não é dinheiro, ela é uma moeda social. Então ela tem 5 características que são obrigatórias para as moedas sociais. Pode ser que tenha banco comunitário que não tem, aí ele está cometendo um deslize, uma irregularidade perante o nosso termo de referência, que está escrito e publicado, inclusive. Tem um livro e está na internet. [...] As moedas sociais dos nossos bancos têm um selinho, que é o selo da rede brasileira, que é uns tijolinhos. Então, qual é a nossa recomendação? Todos esses bancos comunitários que são filiados da rede brasileira, eles têm aquele tijolinho [na moeda social] pra dizer ‘eu sigo aquele termo de referência que foi aprovado no segundo congresso nacional dos bancos comunitários’. E o Banco

²⁵⁷ Freire (2011, pp. 175-195).

²⁵⁸ Entrevista 7. As regras sobre o funcionamento da moeda social na rede brasileira de bancos comunitários também podem ser encontradas em Melo Neto et. al. (2006, p. 41).

Central tá confortável nessa relação, porque nós afirmamos que seguimos esse critério. Então se tem uma moeda social que não tem lastro, bom, você tá infringindo as nossas regras. Você pode até ser desfilado da rede.”²⁵⁹

Adotando estas regras, o Banco Palmas conseguiu se manter dentro da legalidade perante o Estado brasileiro e obter legitimidade perante o Bacen. Dessa forma, foi possível de aliviar consideravelmente a tensão na sua relação com as autoridades financeiras brasileiras. Em dezembro de 2003, ao final desse processo, o Banco Palmas havia conquistado algum espaço para funcionar sem ameaças de intervenção e interferência do Estado.

Ainda em 2003 o Banco Palmas criou o Instituto Palmas,²⁶⁰ formalmente organizado como uma Oscip de acordo com a Lei nº 9.790/99.²⁶¹ O objetivo era, basicamente, expandir a metodologia do Banco Palmas para outras comunidades e outras regiões onde houvesse interesse em criar BCDs. De acordo com o coordenador do Banco Palmas, Joaquim: “O Instituto sai com esses dois objetivos: fazer a gestão do Banco Palmas e a difusão da metodologia em todo o Brasil”.²⁶²

4.3. A expansão dos bancos comunitários de desenvolvimento e uma nova relação de colaboração com o Estado

Como já se adiantou, a realidade de pobreza e exclusão social e financeira vivida no Conjunto Palmeira não é incomum no Brasil. Os altos níveis de exclusão

²⁵⁹ Entrevista 7.

²⁶⁰ Instituto Palmas (2010, p. 16).

²⁶¹ Segundo a lei nº 9.790/99 (arts. 1º e 3º), podem qualificar-se como Oscips as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: (i) promoção da assistência social; (ii) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; (iii) promoção gratuita da educação; (iv) promoção gratuita da saúde; (v) promoção da segurança alimentar e nutricional; (vi) defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (vii) promoção do voluntariado; (viii) promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; (ix) **experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito**; (x) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; (xi) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; (xii) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades anteriormente mencionadas.

A dedicação a essas atividades configura-se por meio da execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

²⁶² Entrevista 7.

financeira em algumas regiões serviram de estímulo para que pessoas vivendo em comunidades carentes em outras localidades se interessassem pela experiência com microfinanças e economia solidária do Banco Palmas. No final de 2003, o Banco Palmas se tornava mais conhecido na região e pessoas de outros municípios próximos a Fortaleza começaram a discutir a ideia do banco comunitário como uma possível estratégia para a redução da pobreza e geração de renda em famílias de baixa renda e comunidades carentes.²⁶³

Ao longo dos anos seguintes, os membros do Instituto Palmas visitaram diversas cidades e bairros, explicando como o banco funcionava e como estas comunidades poderiam dar início a projetos semelhantes.²⁶⁴ Entre 2004 e 2005, três novos BCDs foram criados no Estado do Ceará – Banco Par, Banco Serrano e Banco Bassa.²⁶⁵

Em algumas comunidades, a necessidade de crédito e de soluções financeiras já havia conduzido ao desenvolvimento práticas de microcrédito semelhantes às empregadas pelo Banco Palmas. Este é o caso da Associação Ateliê de Ideias, uma ONG que funciona em Vitória, no Espírito Santo,²⁶⁶ e da Associação Mulheres em Movimento, uma ONG de Dourados, no Mato Grosso do Sul,²⁶⁷ que, uma vez que souberam da experiência financeira do Conjunto Palmeira, reconheceram semelhanças com o trabalho que eles estavam fazendo e identificaram algumas potencialidades. As ONGs entraram em contato com Banco Palmas, o que resultou na criação de mais dois BCDs, o Banco Bem e o Banco Pirê, nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do país respectivamente.

A proliferação de BCDs pelo o território nacional criou a necessidade de esses bancos se organizarem e se diferenciarem de outras iniciativas semelhantes,²⁶⁸ o que

²⁶³ Entrevistas 8, 12, 16.

²⁶⁴ Entrevista 7.

²⁶⁵ Melo Neto et. al. (2006, p. 5).

²⁶⁶ Entrevista 9.

²⁶⁷ Entrevista 13.

²⁶⁸ “Começou a ter várias iniciativas que também começaram a se chamar de bancos comunitários. Daí eles chamaram um grupo [...] pra discutir ‘bom, e o que é que nos une, nos diferencia desses outros que estão aqui?’. [...] E aí [em 2006] eles fizeram essa reunião e começou a ter esse espaço que se chamou rede brasileira de bancos, que seria um espaço de articulação e reconhecimento identitário” (Entrevista 8). “A função da rede é manter a unidade, [...] porque qualquer um, de repente, pode criar um banco aí e dizer que é um banco comunitário, né? Então a rede, ela vai estabelecer [...] o que nos identifica, o que somos realmente os bancos comunitários. [...] A gente busca a unicidade dentro de caminhos diferentes” (Entrevista 13).

levou à criação, em 14 de janeiro de 2006, da Rede Brasileira de BCDs.²⁶⁹ Com o Instituto Palmas assumindo naturalmente a liderança, esta rede foi concebida como uma forma de promover a comunicação entre os BCDs, para que eles pudessem trocar ideias, relatar experiências e compartilhar soluções para os problemas semelhantes que enfrentam.²⁷⁰

A rede brasileira de BCDs foi útil, também, como uma forma de os bancos menores, muitas vezes sem organização jurídica formal, poderem ter acesso aos recursos que o Instituto Palmas, maior, mais experiente e formalmente mais organizado, era capaz de acessar. Com efeito, por ser uma Oscip de microcrédito, o Instituto Palmas consegue acessar recursos junto ao BNDES²⁷¹ e muitos BCDs se valem dessa vinculação para obter recursos. Como esclarece o coordenador do Banco Palmas,

“hoje, nosso crédito é do BNDES. Então todo nosso *funding* é do BNDES – o BNDES me empresta, eu empresto pro povo e pago o

²⁶⁹ De acordo com o texto base utilizado durante o 3º Encontro Nacional da Rede Brasileira de BCDs.

²⁷⁰ Como colocam os entrevistados: “Ela é uma rede metodológica. [...] A rede não existe juridicamente, mas ela existe de fato. [...] É um conjunto de pessoas, de entidades, de grupos que se comunicam e discutem uma ação única.” (Entrevista 5). “Por exemplo, se tem dúvida, a gente manda e-mail pro Banco Palmas, pro Banco Bem, pede ajuda e eles ajudam a gente a esclarecer, entendeu? [...] A rede ajuda muito na formação” (Entrevista 3). “Nós temos um banco lá na fronteira com a Bolívia, numa cidade chamada Guajará-Mirim. É bem na fronteira com a Bolívia mesmo. Então como é que o pessoal lá da fronteira com a Bolívia e nós aqui do Belém nós vamos saber das dificuldades? Então por isso que trabalhar em rede, trabalhar em conexão, é bem melhor” (entrevista 10).

²⁷¹ “O BNDES atua no segmento de microcrédito desde 1996, quando foi criado o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) com o objetivo de formar uma indústria de microfinanças no Brasil, ofertando *funding* para os agentes repassadores de microcrédito. Em 1997, o BNDES firmou o Convênio de Cooperação Técnica não Reembolsável com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) visando ao fortalecimento do segmento de microcrédito no Brasil. Em junho de 2003, o PCPP foi substituído pelo Programa de Microcrédito (PM), o qual vigorou por dois anos. Em março de 2005, após dois anos de articulação intragovernamental, foi instituído o atual Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) que buscava um maior alinhamento às diretrizes de atuação governamental estabelecidas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), que foi instituído em 25 de abril de 2005, por meio da Lei 11.110 (...). Até dezembro de 2009, no âmbito do PMC, foram contratadas 40 operações, somando cerca de R\$ 130 milhões, tendo sido desembolsados mais de R\$ 95 milhões. Em agosto de 2012, o BNDES elevou a dotação orçamentária do Programa BNDES de Microcrédito para R\$ 1 bilhão. O prazo de vigência do programa foi ampliado até 31 de dezembro de 2013. Foram ainda introduzidos (...) aperfeiçoamentos. (...) O custo financeiro para os agentes de 1º piso foi reduzido de TJLP (5,5% a.a) acrescida de 1,5% a.a para TJLP acrescida de 0,9% a.a. A receita bruta anual dos beneficiários subiu de R\$ 240 mil para até R\$ 360 mil, o que amplia o acesso aos recursos. Entre 2005 e junho de 2012, os desembolsos da carteira de microcrédito do Banco atingiram R\$ 308 milhões, sendo R\$ 70 milhões em 2011 e R\$ 90 milhões no primeiro semestre de 2012. Com o objetivo de conferir maior agilidade e rapidez na concessão de crédito e garantir a perenidade de recursos para os agentes repassadores de 1º e 2º piso, o BNDES criou, em fevereiro de 2010, em substituição ao PMC, o Programa BNDES Microcrédito com dotação de R\$ 250 milhões. Com o BNDES Microcrédito foram simplificados procedimentos internos a fim de reduzir o tempo entre o pedido de financiamento e a liberação de recursos. Foram, também, implementadas melhorias na metodologia de análise de risco de crédito das Impo que permitiram o aumento do alcance do programa” (<http://bit.ly/11McvxJ> [último acesso em 12.01.2014]).

BNDES. [...] O crédito é o grande desafio dos bancos comunitários. Quando [o BCD] surge, ele não tem como acessar crédito. Vinte e oito desses bancos comunitários não tinham, [eles] tinham que usar a nossa carteira de crédito. Porque eles não conseguem chegar no BNDES, né? O Instituto Palmas, que já é o maior, é um sufoco desgraçado, é uma dor danada. Um banco desses, que não tem nada, que tem um CNPJ muito recente, tem a vida contábil quase nenhuma, ele não chega nem na porta, né?”²⁷²

Atualmente, o Banco Palmas atua em nome de diversos BCDs, intermediando a relação entre eles e diferentes órgãos governamentais.²⁷³ A organização em rede se justifica, ainda, por fortalecer a atuação política dos bancos, facilitando o acesso às políticas públicas. Como colocam os entrevistados:

“essas redes, hoje em dia, têm um papel político pra nós, [...] da gente poder falar que a gente faz parte de uma rede que tem 103 bancos pelo Brasil”.²⁷⁴ “Em rede, eles são mais fortes do que soltos, assim, de qualquer jeito. Então eu acho que fortalece. Um ajudando o outro”.²⁷⁵ “A rede é pra gente se fortalecer mais, junto à Caixa Econômica, o BNDES, o Banco do Brasil...”.²⁷⁶ “Houve essa necessidade de se organizar, porque se não se organizasse, não conseguia os projetos. [...] A gente faz todo esse projeto de correr atrás de projetos pros bancos comunitários, de convocar, por exemplo, os encontros da rede brasileira de bancos comunitários pra discutir políticas públicas”.²⁷⁷ “É importante porque as políticas públicas agora, do governo federal, est[ão] tendo um olhar diferenciado pra nós. [...] Inclusive a Secretaria Nacional de Economia Solidária tem uma política voltada pra nós, pros bancos comunitários”.²⁷⁸

Hoje os BCDs estão organizados em torno de uma rede nacional, a rede brasileira de BCDs. Não obstante, a importância política da atuação em redes conduziu à criação de redes estaduais de BCDs: “já começam a existir as redes estaduais porque as pessoas precisam trocar informações, se juntar nos Estados para conseguir as coisas. Inclusive, esse projeto agora do Governo do Estado que a gente conseguiu foi por conta da estrutura nossa da rede. A gente construiu com todos os bancos envolvidos”.²⁷⁹

²⁷² Entrevista 7.

²⁷³ Entrevistas 10, 11 e 15.

²⁷⁴ Entrevista 14.

²⁷⁵ Entrevista 15.

²⁷⁶ Entrevista 16.

²⁷⁷ Entrevista 12.

²⁷⁸ Entrevista 10.

²⁷⁹ Entrevista 9.

Ao contribuir para a criação de novos BCDs, os membros do Banco Palmas e do Instituto Palmas se envolveram no esforço de tentar dar sentido a sua própria e complexa experiência, organizando-a de modo a se tornar compreensível para terceiros e tentando definir quais aspectos do seu funcionamento são essenciais para classificar qualquer iniciativa financeira popular como um BCD. Esse esforço relacionava-se com a criação de um conceito de banco comunitário de desenvolvimento e com a definição da sua identidade em termos teóricos.²⁸⁰ De acordo com o coordenador do Banco Palmas, a identidade de um BCD pode ser resumida em três aspectos principais:

“Primeiro, propriedade da comunidade. Não pode ter banco comunitário que é da Prefeitura, que é do Governo do Estado, ou mesmo que seja de uma ONG que mora fora da comunidade. Então, a propriedade é do local. Portanto, tem que ter uma entidade local da sociedade civil registrada ali. Dois: tem que ter uma linha de crédito produtivo. E três: tem que ter uma linha de crédito pro consumo e, portanto, a moeda social. Porque a essência do banco comunitário é dizer que a solução é do local e a solução vem quando eu produzo e consumo localmente. A lógica deles é essa. Tudo o mais vem ao redor disso. A gente consegue gerar renda quando a gente produz e consome localmente. Portanto, eu preciso ter uma linha de crédito que estimule a produção, o comércio e os serviços; e tenho que ter uma linha de crédito que estimule o consumo”.²⁸¹

A identidade dos BCDs revolve, como se vê, entorno dos seus objetivos, atividades e métodos de operação. Como afirmam membros das entidades de apoio e fomento, responsáveis por difundir a metodologia do Palmas para outras comunidades,

“Há uma identidade [que une os BCDs integrantes de rede brasileira] que está em torno de uma série de características. Por exemplo, é uma organização comunitária, faz microcrédito, não tem finalidade lucrativa, se preocupa com o desenvolvimento local territorial – não é simplesmente o crédito pelo crédito –, usa mecanismos inovadores em termos de instrumentos de gestão, como a moeda social, trabalha com as pessoas papéis completamente difusos, como, por exemplo, aquele de um agente de crédito, que é, ao mesmo tempo, uma prestadora de serviços financeiros e uma, digamos assim, quase que mediadora social [...], porque discute

²⁸⁰ “O Palmas teve duas coisas: forjar essa experiência – então ela não foi teorizada entre quatro paredes, ou na academia – e fizeram uma coisa maravilhosa, sistematizaram, o que é mais importante” (entrevista 1).

²⁸¹ Entrevista 7.

direito, cuida da pessoa, enfim, entra numa relação de proximidade, que é outra coisa importante”.²⁸²

“Aí virou uma metodologia que tem sucessos e muitas dificuldades [...]. Me parece que o que mais facilmente os faz se sentirem parte de uma mesma coisa, de uma rede, é isso: [a moeda social] e o modelo. O modelo ‘banco comunitário’. Então, assim, ‘ah, eu sou como o Palmas’, ‘eu sou como o Banco Palmas’, ‘ah, é que nem o Banco Palmas’. Então o Palmas também cria essa identidade ao redor dele”.²⁸³

Com efeito, quando perguntados a respeito da identidade que une os BCDs integrantes da rede brasileira, integrantes de diversos BCDs se referiram ao fato de terem sido criados a partir de um processo de replicação da metodologia do Bancos Palmas.²⁸⁴

Um passo importante em direção à criação de uma identidade entre os vários BCDs integrantes da rede brasileira de BCDs foi dado durante a segunda reunião da rede, que aconteceu em 2007 e reuniu as pessoas que até então estavam envolvidas com as experiências que replicavam a forma de funcionamento do Banco Palmas. Durante esta reunião, um documento chamado “termo de referência – marco teórico e conceitual dos BCDs” foi aprovada em assembleia geral.²⁸⁵

Basicamente, o termo de referência define um conjunto de requisitos e padrões exigidos de uma organização para que possa ser considerada um BCD e integrante da rede nacional. Ao longo do documento é possível encontrar uma série de regras que os membros da rede nacional devem seguir. A linguagem utilizada no documento, no entanto, não é uma linguagem normativa típica já que as regras nem sempre são claramente enunciadas ou vinculadas a uma sanção em caso de desobediência. Pelo contrário, uma vez que a rede é estruturada de uma forma não hierárquica, não há uma

²⁸² Entrevista 4.

²⁸³ Entrevista 8.

²⁸⁴ “A gente se espelha no Banco Palmas, né? Nossa metodologia é espelhada no Banco Palmas, que é um banco que é da comunidade” (entrevista 2). “Os bancos comunitários são assim, são criados sempre através da matriz, que é o Palmas” (entrevista 16). “Todos os bancos, eles seguem a mesma filosofia. Não muda muito de um pra outro. [...] Tem alguns, é claro, tem uns que tem as suas peculiaridades, de acordo com a sua região, mas é apoio à economia solidária, trabalhar com os grupos, organizar, mobilizar, atuar como agente de crédito pra apoiar pequenos grupos de economia solidária e fazer justamente isso, essa parte de organização, de articulação com os grupos, promover algumas capacitações” (entrevista 12). “Nós temos uma metodologia. Pra você criar um banco comunitário, você tem que participar dessa metodologia. [...] Se eu abrir uma portinha aqui e di[ss]er ‘eu sou um banco comunitário’... Não é assim não. [...] É a metodologia do Palmas, mas, assim, cada região tem a sua característica, né? Na região Norte, nós temos uma característica diferente da região nordeste, do sul. Ela é adequada, mas a matriz é a mesma” (entrevista 10).

²⁸⁵ Entrevista 7. No mesmo sentido, <http://bit.ly/1eiA8qP> [último acesso em 30.01.2014].

autoridade sancionadora clara, e as regras muitas vezes não são claramente definidas. No entanto, os membros dos BCDs frequentemente mencionam o termo de referência como um quadro normativo interno que estabelece parâmetros de conduta semi-flexíveis e orientam o seu comportamento. Esse quadro regulamentar interno é conhecido como a metodologia dos BCDs e o descumprimento das suas regras mais fundamentais podem provocar grande desaprovação coletiva e até mesmo expulsão da rede.²⁸⁶

Segundo o termo de referência,²⁸⁷ BCDs são iniciativas associativas, comunitárias e sem fins lucrativos, que se baseiam nos princípios da economia solidária. Eles são criados na comunidade, pela comunidade, para a comunidade, e sua gestão é baseada em mecanismos democráticos de participação direta. Seu objetivo é gerar trabalho e renda em territórios caracterizados por altos níveis de exclusão e desigualdade social, por meio do fornecimento de serviços financeiros. Suas

²⁸⁶ “No Município de Tauá-Ce, um dos Bancos ali existentes descumpriu o termo de referência dos Bancos Comunitários e foi desligado da Rede” (Instituto Palmas, 2010, p. 29). Como coloca o coordenador do Banco Palmas, “os bancos comunitários têm um código de ética, ou um termo de referência que estabelece [...] um conjunto de ações que são comuns” (entrevista 7). Como já se adiantou, o termo de referência normatiza o uso da moeda social (entrevistas 3, 5, 7, 8, 10, 15). Normatiza também os aspectos básicos do funcionamento de um BCD, como o fato de ele não ser lucrativo, ser de propriedade da comunidade e ter uma atuação financeira no seu território seguindo os princípios da economia solidária (entrevistas 3, 8, 10, 12). Alguns trechos das entrevistas realizadas podem exemplificar como os integrantes dos BCDs encaram estes aspectos do termo de referência como normas internas que deve ser observadas: “Então ela tem 5 características que são obrigatórias para as moedas sociais. Pode ser que tenha banco comunitário que não tem, aí ele tá cometendo, digamos assim, um deslize, uma irregularidade perante o nosso termo de referência” (entrevista 7). “Pra fazer parte da rede, ele precisa estar dentro de vários e vários critérios que a gente exige pra que possa trabalhar economia solidária, trabalhar políticas voltadas para a inclusão social, ser realmente o que um banco precisa ter” (entrevista 12). “A gente faz parte da rede de bancos nacional, né? A gente não pode fazer nenhuma besteira, que está prejudicando todos os bancos” (entrevista 3). “Existe uma definição [de banco comunitário], o que a gente chama de [...] marco de referência. [...] É aquela definição super abstrata, mas que se desmembra em características mais concretas. Que seria [trabalhar uma] linha de crédito produtivo [e com] moeda social” (entrevista 8).

²⁸⁷ Nos termos do termo de referência, BCDs “são serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda, tendo por base os princípios da Economia Solidária.” Suas principais características são as seguintes: “1. É a própria comunidade quem decide criar o banco, tornando-se gestora e proprietária do mesmo; 2. Atuam sempre com duas linhas de crédito: uma em reais e outra em moeda social circulante; 3. Suas linhas de crédito estimulam a criação de uma rede local de produção e consumo, promovendo o desenvolvimento endógeno do território; 4. Apoiam os empreendimentos em suas estratégias de comercialização (feiras, lojas solidárias, central de comercialização e outros); 5. Atuam em territórios caracterizados por alto grau de exclusão, vulnerabilidade e desigualdade social; 6. Estão voltados, sobretudo aos beneficiários de programas assistenciais governamentais e de políticas compensatórias; e 7. Sua sustentabilidade, em curto prazo, funda-se na obtenção de subsídios justificados pela utilidade social de suas práticas”. Ainda segundo o termo de referência, a gestão dos BCDs implica “uma dimensão compartilhada, com forte componente de controle social local baseado em mecanismos de democracia direta” (Melo Neto et. al., 2006, pp. 7-8).

principais estratégias econômicas consistem em oferecer microcrédito e emitir uma moeda social que circula apenas na comunidade em que funcionam.

Quanto ao microcrédito, os BCDs geralmente operam duas linhas de crédito principais: a linha de crédito produtivo e a linha de crédito social.²⁸⁸ O crédito produtivo é destinado a microempresários locais que queiram iniciar ou investir nos seus negócios. O dinheiro é geralmente emprestado em reais e as taxas de juros são necessariamente baixas, variando de 0,75% a 3% nos bancos entrevistados.²⁸⁹ O crédito social, por sua vez, é um crédito destinado a aliviar as emergências financeiras dos moradores do bairro, permitindo-lhes adquirir bens e serviços básicos de comerciantes e prestadores de serviço da comunidade. O crédito social é feito na moeda social circulante local e o banco não cobra taxa de juros.²⁹⁰ Estas duas linhas de crédito permitem que os BCDs aumentem, ao mesmo tempo, o consumo e as atividades produtivas no bairro.

Além dessas duas linhas de crédito básicas, muitos BCDs também desenvolveram outras, com base na demanda dos seus clientes e do bairro onde operam. Os Bancos Bem, Estrutural, Pirê e União Sampaio, por exemplo, desenvolveram linhas de crédito para melhorias residenciais, reformas e construção.²⁹¹ Outros bancos, como o Palmas, têm uma linha de crédito especialmente voltada para as mulheres que são beneficiárias do programa “Bolsa Família” do governo federal.²⁹²

²⁸⁸ Com exceção do Banco Liberdade, que ainda não está oferecendo crédito por falta de recursos (entrevista 2) e do Banco Juazeiro, que está provisoriamente fechado (entrevista 16), todos os integrantes dos demais BCDs entrevistados relataram que o BCD opera com uma linha de crédito produtivo, realizado em reais, e uma linha de crédito de consumo, realizado em moedas sociais (entrevistas 3, 10, 12, 13, 14 e 15).

²⁸⁹ Entrevistas 3, 10, 12, 13, 14, 15.

²⁹⁰ Como coloca um dos entrevistados, a busca pelo crédito para consumo em moeda social parte de “pessoas que querem mais pra uma emergência – faltou alguma coisa ali de alimentação em casa, ela não quer comprar fiado, [...] ela vai e pega o crédito com a gente no banco e compra” (entrevista 12). Os valores emprestados em moeda social costumam ser pequenos (entrevistas 12, 13 e 14).

²⁹¹ Em bairros onde o processo de urbanização está em curso, como é o caso do Estrutural, no Distrito Federal, existe uma demanda grande por esse tipo de crédito habitacional: “é uma demanda grande lá, é o que mais sai, que é pro pessoal fazer construção, fazer uma reforma na casa, fazer um muro, pintar a casa. [...] É um lugar em que agora as pessoas começaram a construir, porque estão começando a regularizar a cidade, então antes era tudo barraco” (entrevista 3). O Banco Bem faz crédito habitacional em reais, cobrando juros de 0,75% ao mês (entrevista 15). Este tipo de crédito recebe o nome de “crédito bem estar” no Banco Pirê (entrevista 13) e de “crédito puxadinho” no Banco União Sampaio (entrevista 14).

²⁹² O Banco Palmas desenvolve o “Projeto ELAS” que visa à inclusão socioprodutiva, financeira e bancária de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família (<http://bit.ly/LkiNTE> [último acesso em

Os BCDs não exigem que seus clientes apresentem garantias para que recebam empréstimos. De acordo com um dos entrevistados,

“é um diferencial que os bancos comunitários têm, ele[s] não empresta[m] tendo uma garantia de que aquela pessoa vá pagar. (...) Porque nós trabalhamos com a relação de confiança. (...) Muita gente que chega pra gente por conta do crédito, se ela não se organizar pra pagar, realmente, ela não tem nem de onde tirar pra pagar aquele valor que ela pegou, porque ela realmente não tem. Então nós não queremos saber se ela tem um automóvel, se ela tem um bem no valor daquilo que ela pega. Porque pra nós é a relação de confiança, nós acreditamos que ela consegue e que ela é capaz de fazer aquilo que ela está se propondo. Por isso que nós acompanhamos, nós damos algumas reuniões justamente pra mostrar que não se precisa emprestar dinheiro por dinheiro. Nós emprestamos dinheiro pelo bem social, pelo objetivo maior que não é simplesmente o retorno do valor, é o que ela vai construir a partir daquilo que ela pegou”.²⁹³

Tanto os critérios quanto os procedimentos para a aprovação de crédito nos BCDs são muito diferentes daquelas empregados pelas instituições financeiras oficiais. Eles se baseiam no trabalho de agentes de crédito, que visitam a casa ou o local de trabalho do candidato ao microcrédito, a fim de verificar se a pessoa realmente irá investir o dinheiro na atividade ela afirma que vai investir.²⁹⁴ Eles também perguntam aos vizinhos da pessoa sobre a sua reputação na comunidade: se honra a sua palavra, se paga as suas contas, se é honesto. O requerente de crédito deve

28.01.2014]). Projeto semelhante também vem sendo desenvolvido pelo Banco Tupinambá (entrevista 10).

²⁹³ Entrevista 12. No mesmo sentido, entrevistas 10, 13, 14 e 15.

²⁹⁴ O processo para a liberação de crédito é descrito pelos entrevistados da seguinte maneira: “as pessoas vão lá [no banco], fazem a ficha, a gente faz visita na casa e vê a realidade da pessoa. Aí a gente pergunta pra vizinhança se a pessoa mora lá há muito tempo, se eles confiam na pessoa, se eles emprestariam dinheiro pra ela. Então a gente faz essa análise de crédito” (entrevista 3); “[o cliente] vem aqui no banco, ele solicita o empréstimo, ele assina uma fichinha de participação. A nossa analista de crédito pega a fichinha dele, vai lá no empreendimento dele e [...] faz as observações dela. [...] É a analista que vai ver a necessidade que tem o empreendimento, se realmente é aquilo que a pessoa disse. [...] Nós vamos no vizinho da direita e no vizinho da esquerda. Aí, às vezes, quando tem atrito na comunidade, nós somos discretos, nós fazemos as perguntas pro vizinho sem ele saber que ele tá respondendo” (entrevista 10); “a ideia é ir na casa da pessoa ou no empreendimento da pessoa, que é onde a gente já conhece muito das pessoas [...]. E aí a gente preenche uma ficha de análise de crédito, onde a gente faz já essas pessoas refletirem sobre o quanto que elas ganham, o quanto que elas gastam, como que elas gastam o dinheiro delas, o que que precisa melhorar, qual que é a maior dificuldade. E também a gente consulta, tenta consultar, pessoas de referência, né? Ou que já peg[aram] crédito, ou comerciantes, ou, se não tem mesmo, tentar tirar alguma referência comunitária dessas pessoas” (entrevista 14); “A comunidade que fala ‘olha, pode emprestar que essa pessoa paga direitinho e tal’. Então é isso que a gente sempre olha. A gente procura olhar as contas, se a pessoa paga em dia” (entrevista 15).

ser um morador do bairro²⁹⁵ e, geralmente, o BCD elabora as suas próprias regras, a fim de envolver o beneficiário do crédito nas atividades do banco, às vezes até vinculando o recebimento do crédito à participação ativa do interessado.²⁹⁶

Como os BCDs lidam com quantidades limitadas de recursos, não é raro que a demanda por crédito seja maior do que a quantidade que o BCD possui para ofertar.²⁹⁷ Por essa razão, ao decidir sobre a liberação de créditos, a necessidade dos candidatos também é levada em consideração e aqueles que são considerados como tendo necessidades menos urgentes ou importantes do que outros são preteridos em detrimento de outros, cujas necessidades são consideradas mais relevantes.²⁹⁸ Além disso, a quantidade de dinheiro emprestado está sujeita à disponibilidade de dinheiro no BCD e alguns BCDs se recusam a emprestar grandes somas de dinheiro na primeira transação – realizam um primeiro empréstimo de pequena monta e gradualmente liberam valores maiores conforme a pessoa pague os empréstimos anteriores.²⁹⁹

Apesar de não haver garantias vinculadas aos empréstimos, esses bancos não relatam ter alto grau de inadimplência. A esse respeito, é importante ressaltar que o conceito inadimplência é altamente contestado no âmbito dos BCDs:

“a gente não trabalha muito com esse termo, na verdade, né? Pra gente inadimplente[s] [são] aqueles que abandonaram a proposta, né? Não aqueles que têm dificuldade de pagamento, né? Então a gente tem muitas pessoas com dificuldades de pagamento e dificuldades reais”.³⁰⁰

“Às vezes a pessoa parcelou em 5 vezes, mas ela demora, ela passou por alguma dificuldade, teve uma pessoa que adoeceu na família e ela não conseguiu pagar as parcelas no [período] programado. (...) Então é justificável, então pra gente isso não é inadimplência. Nós

²⁹⁵ Entrevistas 3, 10, 12, 13, 15.

²⁹⁶ É o caso dos Bancos Estrutural e Pirê: “a condição pra pegar o empréstimo é a pessoa participar de pelo menos 3 reuniões antes e continuar participando das reuniões, continuar levando pessoas pras reuniões, pra pessoa estar construindo mesmo a proposta, né, o banco” (entrevista 3); “ele [o candidato ao crédito] tem que participar de duas formações que o Banco propõe” (entrevista 13).

²⁹⁷ Entrevistas 3 e 15.

²⁹⁸ Como colocam os entrevistados, “o interesse é emprestar pras pessoas que precisam mesmo, né? [...] A gente procura priorizar as pessoas que precisam mais” (entrevista 3); “o máximo que nós emprestamos é 1.000 reais, porque nós já temos pouco recurso. [...] nós temos 5 mil reais pra emprestar, mas nós temos 20 empreendimentos que querem emprestar, a nossa sinuca de bico. Aí é o comitê que vai sentar e vai dizer ‘vamos emprestar pra essa pessoa, porque essa pessoa tá precisando mais, vamos emprestar pra Maria’. Então é assim que o comitê está analisando” (entrevista 10).

²⁹⁹ Entrevistas 2, 3 e 10.

³⁰⁰ Entrevista 14.

consideramos que houve um atraso, um imprevisto que a gente não pode controlar”.³⁰¹

“A gente sempre pede pro cliente justificar quando ele estiver passando por um problema e não conseguir pagar. Recentemente teve uma ventania aqui no Estado e uma cliente ligou e disse ‘eu estava com o dinheiro pra pagar a parcela, só que o vento passou e arrancou o telhado da minha casa, eu tive que comprar um telhado pra minha casa’. Eu vou falar pra cliente que ela tá inadimplente? É complicado, né?”.³⁰²

Esses casos, no entanto, são considerados “não frequentes” ou “raros” pela maioria dos integrantes dos bancos entrevistados e, em termos numéricos, nenhum deles relatou ter atualmente mais de 5 clientes com problemas de pagamentos atrasados.³⁰³ Muitos fatores podem contribuir para este grau relativamente elevado de adimplimento.

Um deles é o fato de que a falta de pagamento ou o atraso sem a devida justificativa pode implicar a cobrança de multa e juros,³⁰⁴ bem como a restrições a empréstimos futuros.³⁰⁵ Não obstante, são poucos os BCDs que relatam a existência deste tipo de sanção e é importante considerar que eles não possuem poder de polícia ou uma autoridade sancionadora com poderes para impor suas decisões e garantir diretamente o cumprimento das regras e acordos estabelecidos no âmbito do seu funcionamento.³⁰⁶

³⁰¹ Entrevista 12.

³⁰² Entrevista 15.

³⁰³ Entrevistas 3, 10, 12, 13 e 15.

³⁰⁴ No Banco Tupinambá, por exemplo, atrasos no pagamento implicam o pagamento de juros e de uma multa de 3% (entrevista 10).

³⁰⁵ Como coloca o entrevistado, “esses casos [de não pagamento injustificado] são muito pontuais, até porque, se você atrasou, pode implicar em que o próximo crédito você não tire, porque você atrasou” (entrevista 12).

³⁰⁶ A ideia de que as pessoas moldam o seu comportamento de acordo com os incentivos e as penalidades associadas a determinados tipos de conduta embasa um amplo corpo de literatura conhecida como *deterrence literature*. Autores nesta linha de pesquisa associam as sanções legais a um efeito de intimidação que levaria os cidadãos a evitar infringir a lei. Assim, o aumento da severidade das penas e da certeza da punição pela prática de crimes poderia ser considerada uma forma eficaz de reduzir da criminalidade. A esse respeito, ver Gibbs (1986) e Weisberg (2005). Essa ideia é contestada por autores como Tyler (2006) e há amplo debate no campo das ciências sociais a respeito dos motivos pelos quais as pessoas obedecem à lei. Não se tem a pretensão de defender aqui uma posição teórica a esse respeito. Não obstante, no caso dos BCDs, é interessante notar que, a taxa de inadimplência relatada é consideravelmente baixa apesar de praticamente não existirem sanções formais para o descumprimento dos contratos de microcrédito por parte do cliente. Não se pretende sugerir que as obrigações assumidas pelos indivíduos perante o BCD sejam idênticas às obrigações do cidadão em relação ao Estado ou que os BCDs sejam fonte de direito exatamente da mesma forma que o Estado. Não obstante, os BCDs possuem uma série de regras e a questão que se coloca é justamente “por que as pessoas obedecem essas regras?”. Adota-se, assim, o paralelo com a literatura sobre “deterrence” e, a este respeito, parece razoável supor que, embora a existência de sanções e recompensas seja um dos fatores que contribui para que as pessoas obedeçam as regras, cotidianamente grande parte das pessoas

Para obter empréstimos, no entanto, os clientes dos BCDs têm de assinar um contrato perante outros membros de sua comunidade,³⁰⁷ o que sugere que o não cumprimento do acordo poderia trazer consequências legais, com a execução judicial do contrato e penhora de bens para o pagamento da dívida. Na prática, contudo, nenhum dos bancos entrevistados recorreu ao Poder Judiciário para cobrar clientes inadimplentes e esta ideia foi fortemente rejeitada pelos entrevistados.³⁰⁸

O método aceito para cobrar um cliente é a negociação. O banco envia uma carta lembrando o cliente de que ele deveria ter pago determinado valor em determinada data. Caso o cliente não responda os agentes de crédito visitam a sua casa, conversam com ele e perguntam se ele está passando por um período de dificuldade. Os agentes de crédito procuram negociar a dívida e as condições de pagamento. Eles também contam com o apoio de outros membros da comunidade, que podem pressionar os devedores a pagar.³⁰⁹ Nos casos mais extremos, eles podem ameaçar buscar o auxílio do Estado para executar o contrato, mas isso não parece ser frequente e há casos em que as ameaças se encerraram com o perdão da dívida e a decisão de que o BCD não emprestaria dinheiro a essa pessoa novamente.³¹⁰

as obedece por outros motivos que não se vinculam diretamente à existência de sanções para o caso de descumprimento.

³⁰⁷ “Nós temos um contratinho que é tanto pra um controle nosso quanto pro controle da pessoa. Quer dizer, a gente faz lá o contrato dizendo quantas parcelas foram, qual o valor de cada parcela, a data de cada mês que ela vai pagar” (entrevista 12). No mesmo sentido, entrevistas 3, 14 e 15.

³⁰⁸ Entrevistas 3, 10 e 15.

³⁰⁹ Entrevistas 3, 10, 12, 13, 14 e 15. Como bem sintetiza Abramovay, “existem quatro razões possíveis para um devedor não pagar o que deve a uma organização financeira. A primeira refere-se a condições possivelmente draconianas quanto às taxas de juros e aos prazos do empréstimo. A segunda vem de catástrofes como seca, enchente, morte ou doenças de animais ou de membros da família. A terceira pode ser determinada pela própria pobreza da família – agravada por ausência de orientação técnica e falta de acesso aos mercados – que a impede de investir e a obriga a consumir o que tomou emprestado para sua sobrevivência. A quarta é de natureza moral e habitualmente exprime uma cultura disseminada legitimando o não pagamento” (2008, p. 17). Cada uma destas situações é tratada diferentemente pelos BCDs. “Cada caso é um caso e precisa ser tratado desta forma, tendo a solidariedade como princípio. Primeiro, tem que se separar quem está inadimplente porque não pode pagar daquele que não pagou porque teve ‘má-fé’ com o Banco Comunitário. No primeiro caso, o banco é solidário, ajuda, assessora, negocia, se for preciso até empresta mais dinheiro. No segundo caso, utiliza o controle social e divulga o nome do cliente nos fóruns e redes locais. Persistindo a inadimplência negativamos o nome da pessoa no SPC e protestamos em cartório” (Instituto Palmas, 2010, p. 13).

³¹⁰ Um exemplo nesse sentido é o do banco Juazeiro, que permaneceu fechado por dificuldades financeiras durante um período. Como os pagamentos são registrados e realizados manualmente, os clientes deixaram de pagar as suas dívidas. Com a retomada das atividades do banco em 2010, a agente de crédito procurou os clientes com dívidas e obteve o pagamento de 20 dos 22 contratos pendentes. “Muitos pagaram. E aí fic[aram] só dois, que a minha presença não surtiu efeito nenhum. Nem a carta do Palmas que eu peguei pra enviar. Nem o telefonema. Nada! Mas só foram eles dois. [...] Aí eu ia na casa e falava pra pessoa ‘olha, seu nome vai pro SCPC, você vai poder ficar sem movimentar o seu CPF, a conta, não vai dar pra fazer empréstimo, vai acontecer um monte de coisa’, só que aí eu falava pro Palmas e isso não acontecia. Ou seja, minha palavra estava... [...] Aí eu deixei de procurar esses

A baixa inadimplência e a falta de recurso ao Poder Judiciário podem ser explicadas pelo fato de que existem outros mecanismos sociais garantem o cumprimento voluntário das obrigações assumidas com os BCDs e tornam a execução judicial do contrato desnecessária.³¹¹ Um destes mecanismos, por exemplo, é a estratégia de prevenção de riscos de que os BCDs se utilizam ao trabalhar com clientes de boa reputação ('de confiança') e realizar empréstimos de pequena monta.³¹²

Ainda, nos BCDs é possível observar uma série de mecanismos de controle social³¹³ como a pressão social e a fofoca.³¹⁴ Como relatam os entrevistados:

dois, porque eu já tinha ido ao extremo, que era a questão do SPC, e não aconteceu, então..." (entrevista 16).

³¹¹ A esse respeito, ver Macaulay (1963) que, em um estudo com empresários do setor manufatureiro dos EUA, notou que muitas das trocas comerciais entre empresas do ramo eram feitas sem atenção aos termos contratuais e que ações judiciais por quebra de contrato eram raras, pois "os contratos e o direito contratual são frequentemente considerados desnecessários devido à existência de diversas sanções não legais eficazes" (p. 84).

³¹² Como coloca um dos entrevistados: "a gente tem uma estratégia de inserção das pessoas, então geralmente são pessoas que têm algum tipo de indicação de outras pessoas que já acessaram o crédito, que já pagaram. E, se não tem relação nenhuma, a gente vai aos poucos, criando relação com essa pessoa" (entrevista 14).

³¹³ Mecanismos de controle social como a pressão social, a fofoca, a vergonha e a consciência pesada funcionam também como sanções. Ser ridicularizado, ostracizado ou hostilizado por membros de um grupo do qual se faz parte – seja os moradores do bairro, os membros da Igreja ou os integrantes de uma gangue – pode ser extremamente doloroso e trazer consequências de longo prazo, que vão desde a perda de uma amizade até a impossibilidade de contar com membros do grupo para se atingir objetivos pessoais ou profissionais. Ainda, o desconforto psicológico associado à vergonha e à consciência pesada pode desincentivar a adoção de condutas socialmente reprovadas (Macaulay et. al., 2007, p. 418). A respeito dos mecanismos de controle social, é importante notar que existe a possibilidade de que eles sejam exercidos de maneira autoritária e ilegítima por grupos mais poderosos em detrimento de grupos menos poderosos, refletindo disparidades e dinâmicas locais de poder e convertendo-se, assim, em uma forma de opressão. Esta possibilidade é antecipada por Galanter (1981), como se verá mais adiante. Não é este o foco deste estudo de caso, que não reúne dados suficientes para uma análise mais aprofundada sobre a possibilidade de exercício arbitário e opressivo dos mecanismos de controle social nos BCDs. Todavia, não foi esta a impressão que se pode extrair das visitas e dos contatos realizados com os BCDs ao longo desta pesquisa. No que toca aos BCDs, um caso interessante diz respeito ao Banco Estrutural, onde se ajustou que uma lista com o nome dos clientes inadimplentes seria afixada na porta do banco para possibilitar que vizinhos e conhecidos pressionassem o devedor a pagar o empréstimo. Todavia, como relata a entrevistada, um "morador fotografou a lista na porta do banco e colocou na internet, no *blog*. E chamou o pessoal de infiéis golpistas. Foi muito difícil, foi um golpe no banco, porque aí muita gente ficou chateada com a gente, nós tivemos que [nos] reunir, procurar todo mundo que estava na lista e falar que a gente não teve controle sobre aquilo, que a gente não autorizou... aí a gente conseguiu conversar com todo mundo, os ânimos se acalmaram, mas foi uma coisa que prejudicou um pouco o banco [...]. Aí nós tiramos [a lista]" (entrevista 3). Assim, é possível notar que os mecanismos de pressão social são implementados, alterados e mantidos ou não em conformidade com um processo de aprendizado prático de tentativa e erro. A este respeito, ver Ostrom (2008).

³¹⁴ A respeito do papel da fofoca e dos escândalos como mecanismos de manutenção da unidade, da moral e dos valores de grupos sociais, ver Gluckman (1963).

“Como [o tomador de crédito] mora na comunidade, [...] ele sabe que o nome dele, se ele ficar inadimplente, vai ser tratado dentro do fórum dos empreendedores”.³¹⁵

“Quando uma pessoa solicita um empréstimo no Banco Palmas ela é informada e esclarecida que o Banco Comunitário trabalha com regras de controle social. Estas regras estão expressas no contrato que o cliente assina. A comunidade empresta o dinheiro e a comunidade cobra”.³¹⁶

“A gente achou interessante as pessoas que pega[m] o crédito serem apresentadas no fórum. Para que, se essa pessoa ficar devendo, o fórum saiba quem é, pra poder ajudar a cobrar. [...] Ele não garante que a pessoa que está pegando o crédito vai pagar, mas ele [...] ajuda as agentes crédito, entendeu? Por que elas têm esse respaldo do fórum. Então quando a pessoa pega o crédito, ela sabe que ela está pegando um crédito do banco comunitário, que a comunidade que decide, que a comunidade tem o direito de saber quem está devendo, quem não está. Então quando a pessoa pega o crédito, ela já sabe disso tudo. E se ela fica devendo, as agentes de crédito cobram e elas têm todo o direito de ir procurar ajuda no fórum”.³¹⁷

“Isso é importantíssimo. E isso nos dá uma garantia de adimplência enorme”.³¹⁸

Os BCDs também fazem uso do apelo à solidariedade, lembrando os tomadores de empréstimos que outras pessoas na vizinhança também precisam de dinheiro e que os empréstimos que poderiam ser feitos aos seus amigos e vizinhos depende, em grande medida, de que eles paguem os seus empréstimos.³¹⁹

É possível que o sucesso desses mecanismos de controle social decorra, ainda, em alguma medida, do fato de que as pessoas desejam manter boas relações sociais com os integrantes do banco, que vivem no mesmo bairro, bem como manter uma boa reputação na comunidade. De fato, muitos dos BCDs funcionam dentro de comunidades onde as pessoas se conhecem bem e têm de conviver umas com as outras por um longo período, estabelecendo relações de longo prazo. A natureza

³¹⁵ Entrevista 10.

³¹⁶ Melo Neto et. al. (2006, p. 13).

³¹⁷ Entrevista 15. O recurso à pressão social exercida pelos membros da comunidade por meio do fórum local ou do conselho gestor para realizar cobranças também foi relatado na entrevistas 13 e 10.

³¹⁸ Entrevista 9.

³¹⁹ Entrevistas 13 e 15.

continua do relacionamento entre os moradores do bairro leva as pessoas a tentar evitar a rejeição ou desaprovação da comunidade.³²⁰

Para além da existência de sanções formais e informais, contudo, é certo que os BCDs contam em grande medida com o cumprimento espontâneo das obrigações assumidas pelos seus clientes. Nesse sentido, é provável que exista, também, um componente moral a contribuir para as baixas taxas de inadimplência encontradas nos BCDs, que diz respeito à compreensão generalizada de que cumprir as promessas e honrar obrigações assumidas é moralmente certo.³²¹

Este sentimento de obrigação moral de devolver os recursos emprestados é fortalecido pelo fato de os BCDs trabalharem inseridos em um paradigma de finanças de proximidade, utilizando-se das redes sociais e de vínculos personalizados para obter as informações e construir a confiança necessária para o funcionamento do seu sistema de crédito. Com efeito, criam-se laços sociais e afetivos entre os funcionários do BCD (em especial o agente de crédito) e o tomador de crédito, o que faz com que o não pagamento dos recursos represente não apenas uma quebra de compromisso genérica e impessoal, mas a quebra da confiança e da reciprocidade inerentes à vida em sociedade.³²²

É possível que a baixa taxa de inadimplência nos BCDs sirva, por si só, como um incentivo ao pagamento por parte de novos tomadores de empréstimo. Isso porque as pessoas tendem a cooperar mais entre si em ambientes nos quais a cooperação é uma realidade difundida, ou seja, quando notam que os outros também estão cooperando. Cria-se, assim, um círculo virtuoso de cooperação, cumprimento de regras e adimplemento.³²³ Por fim, a motivação para que os clientes dos BCDs

³²⁰ Esta hipótese é sustentada pelos achados do estudo de Macaulay (1963, p. 85), que revela que o desejo de manter a continuidade das relações comerciais entre empresários e o receio de criar uma má reputação no mercado são fatores não contratuais relevantes na garantia do cumprimento das obrigações comerciais assumidas.

³²¹ Ver Tyler (2006) e Macaulay (1963).

³²² Nesse sentido, Abramovay (2008, pp. 5-6, 9). “O contrato de financiamento torna-se um pretexto para a construção de um laço social entre o financiador e o financiado pelo qual vão transitar não apenas recursos financeiros, mas igualmente conselhos, recursos não monetários, relações, sustentação psicológica e uma valorização simbólica da atividade profissional (...). Este vínculo pessoal será importante nas motivações socialmente construídas que levarão ao pagamento da dívida ou à inadimplência. O vínculo personalizado com o assessor de crédito inscreve o pagamento da dívida no interior das obrigações em torno das quais se faz a própria reprodução da vida local (...). O não pagamento, portanto, envolve quebra não de um compromisso genérico e anônimo, mas da reciprocidade que é básica na construção dos vínculos de uma sociedade de interconhecimento” (p. 25).

³²³ Em um estudo sobre a obediência voluntária às normas de propriedade intelectual por parte de determinados grupos de fãs de bandas de rock conduzido por Schultz, o autor conclui as pessoas

obedeçam às regras estipuladas pelos BCDs e cumpram os seus contratos de empréstimo pode estar relacionada ao sentimento de que os BCDs podem legitimamente ditar comportamentos e fazer exigências em relação aos seus usuários.³²⁴

Todavia, considerando a recente expansão do mercado de crédito no Brasil – o Programa Crescer do governo federal, por exemplo, oferece microcrédito com uma taxa de juros baixa e sem burocracia,³²⁵ sem contar as inúmeras financeiras e lojas de varejo que oferecem condições favoráveis de financiamento e parcelamento – uma questão que se coloca diz respeito ao público-alvo dos BCDs; a qual parcela da população estas iniciativas atendem.

De acordo com as entrevistas realizadas, é possível concluir que o público atendido pelos BCDs é composto, basicamente, por integrantes de famílias de baixa renda, muitas vezes desempregados ou com o nome negativado junto às instituições de proteção ao crédito e, portanto, sem acesso ao crédito ofertado pelas instituições financeiras formais.

Como colocaram os entrevistados, “nós trabalhamos pra esse público que, muitas vezes, os sistemas financeiros, que são os bancos convencionais, e as políticas

tendem a continuar a cooperar umas com as outras quando percebem que os outros também estão cooperando para atingir um benefício coletivo. Tendem, ainda, a punir o comportamento oportunista daqueles que não estão cooperando e se aproveitando individualmente dos benefícios coletivos produzidos por esta cooperação (2006, pp. 454-457).

³²⁴ Como mostra Tom Tyler (2006), a motivação individual para cooperar com outros indivíduos e obedecer regras estabelecidas para a coletividade decorre não unicamente do desejo de evitar sanções ou receber recompensas, mas baseia-se em relações sociais e julgamentos éticos. A esse respeito, nota o autor que a percepção da legitimidade da autoridade que cria as normas por parte dos seus destinatários é um fator crucial para a sua obediência. A percepção de legitimidade, vale dizer, a sensação de que um determinado grupo de pessoas, organização ou indivíduo pode, de maneira justa, ditar quais comportamentos são obrigatórios ou proibidos decorre de considerações acerca da justiça dos procedimentos adotados por essa autoridade, o que inclui fatores como dar a oportunidade de as pessoas expressarem as suas opiniões antes de tomar decisões, atuar com neutralidade, demonstrar ausência de preconceitos e honestidade, empregar esforços para ser justo, ter educação no trato com as pessoas e respeitar aos direitos dos cidadãos (pp. 5-7; 270).

³²⁵ Segundo informações obtidas no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, “o Microcrédito Produtivo Orientado – Programa Crescer, coordenado pelo Ministério da Fazenda, pretende facilitar o acesso ao crédito orientado para que o público do Brasil Sem Miséria possa ampliar pequenos negócios, incentivando a formalização e a geração de trabalho e renda. As instituições públicas financeiras que participam do Programa Crescer são todos os bancos públicos. O programa é baseado em taxas de juros mais baixas, mais dinheiro disponível e menos burocracia para a tomada de crédito. O valor de cada operação de crédito, destinada a capital de giro ou investimento pode chegar a R\$ 15 mil, e deve estar vinculada a atividades produtivas e não ao consumo”. Disponível em <http://bit.ly/1fnjHtH> [último acesso em 19.11.2013]. Mais informações sobre o Crescer podem ser obtidas junto aos bancos públicos que operam o programa, como a Caixa Econômica Federal (<http://bit.ly/1fekQTW> [último acesso em 19.11.2013]) e o Banco do Brasil (<http://bit.ly/1dOguyi> [último acesso em 19.11.2013]).

públicas não conseguem chegar”,³²⁶ “a maioria são famílias que não tem acesso ao crédito formal, muitas vezes têm o nome negativado”,³²⁷ “famílias que estão, geralmente, desempregadas. A renda per capita é geralmente menos de um salário mínimo”.³²⁸

Com efeito, por motivos estruturais, a oferta de crédito pelas instituições financeiras formais limita-se aos clientes que oferecem baixo risco e que são capazes de demonstrar, de alguma maneira, sua capacidade de pagamento. “Os mais pobres, as comunidades mais afastadas, as populações diferenciadas (quilombolas, indígenas, assentados) não tem acesso aos bancos oficiais nem às financeiras, porque estas acreditam que esses segmentos não oferecem lucro”.³²⁹

Os bancos comunitários atendem, ainda, pessoas que já trabalham ou querem dar início a empreendimentos de economia solidária no bairro, com destaque para a produção artesanal e para os ramos da culinária e da confecção.³³⁰ Nesse sentido, importante lembrar que o banco comunitário não se restringe à oferta de crédito, mas busca “reorganiza[r] as economias locais, estimula[r] créditos para a produção e o consumo local e capacita[r] lideranças comunitárias para serem gestora[s] do banco, capacita[r] jovens e mulheres para o trabalho e a convivência comunitária, organiza[r] a comunidade, empodera[r], enfim, gera[r] cidadania”.³³¹

De uma maneira geral, é possível afirmar que os bancos comunitários atendem, com a moeda social e o microcrédito, ou seja, com a sua atividade principal, à classe que Paul Singer chama de ‘subproletariado’, ou seja,

“aqueles que ‘oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais’. Estão nessa categoria ‘empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes’”.³³²

Com efeito, quando questionados a respeito do público-alvo do banco comunitário, muitos entrevistados afirmaram que atendem um público com o mesmo

³²⁶ Entrevista 12.

³²⁷ Entrevista 15.

³²⁸ Entrevista 10.

³²⁹ Instituto Palmas (2010, p. 24).

³³⁰ Entrevistas 3, 12, 13 e 16.

³³¹ Instituto Palmas (2010, pp. 24-25).

³³² Singer (1981, pp. 22; 83).

perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família³³³ – programa que, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social,³³⁴ atende famílias de baixa renda, com renda mensal total de até de até 3 salários mínimos ou de meio salário mínimo por pessoa. Trata-se, evidentemente, de um público sujeito a um alto grau de insegurança financeira, o que sem dúvidas dificulta a sua capacidade de acessar produtos e serviços financeiros junto às instituições financeiras oficiais.

Para além do microcrédito, a fim atingir os seus objetivos, os BCDs também empregam a estratégia de criar uma moeda social circulante local, geralmente batizada com o nome de alguma pessoa importante ou característica geográfica ou cultural do bairro onde circulam. A circulação da moeda social está sujeita às seguintes regras: (i) a moeda social deve ser totalmente lastreada em real, ou seja, deve haver uma reserva de dinheiro na moeda oficial mantida em uma conta bancária (evitando, assim, problemas relacionados com o aumento da oferta de moeda na economia nacional); (ii) a taxa de câmbio entre as moedas é fixa – uma moeda social é equivalente a um Real; (iii) as notas da moeda social devem ter números de série e receber marcas de segurança, a fim de evitar falsificações; (iv) qualquer comerciante local ou produtor conveniado com o BCD pode trocar as moedas sociais por moeda oficial; (v) a aceitação da moeda social deve ser voluntária e ninguém pode ser obrigado a aceitá-la como um meio de pagamento; e (vi) a moeda social deve ter circulação limitada ao bairro onde o banco funciona.³³⁵

As entrevistas revelam que, apesar de todos os BCDs terem criado a sua própria moeda social, nem todas elas estão, efetivamente, em circulação. Os Bancos Juazeiro e Liberdade, por exemplo, não estão circulando suas moedas sociais, em razão da falta de recursos que cumpram a função de lastrear a moeda.³³⁶ Além disso, fazer com que as pessoas aceitem e usem uma moeda social paralela à oficial pode ser difícil, na medida em que desafia a noção culturalmente sedimentada de uma relação intrínseca e necessária entre a moeda e o Estado,³³⁷ além de não trazer nenhum

³³³ Entrevistas 2, 7, 9, 10, 12, 13, 15.

³³⁴ Informações obtidas no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, disponíveis em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> [último acesso em 19.11.2013].

³³⁵ Entrevista 7. As regras sobre o funcionamento da moeda social circulante local também estão disponíveis em Melo Neto et. al. (2006, p. 41).

³³⁶ Entrevistas 2 e 16.

³³⁷ Nesse sentido, sobre a aceitação de práticas monetárias paralelas, ver Lietaer & Primavera (2013, pp. 66-67).

retorno financeiro imediato para o comerciante que aceita a moeda. Como colocam os entrevistados,

“é um desafio fazer as pessoas usarem a moeda e as pessoas entenderem que o banco é delas, que elas têm que construir e tal [...]. Porque tem comerciante que fala assim ‘ah, esse negócio aí, esse dinheiro de brinquedo’, né?”³³⁸

“Tem uma dificuldade de inserção da moeda grande ainda na comunidade. Os comércios que aceitam são os comércios que sempre estiveram próximos, desde o começo do processo, [...], que entende[m] o objetivo simbólico do projeto. Porque não é um bagulho que vai fazer os caras ganharem mais dinheiro, entendeu? É um recebível a mais, como eles têm o cartão, cheque e tudo o mais, tem a moeda.”³³⁹

Existe, assim, uma necessidade de criar entre os moradores do bairro uma compreensão a respeito do importante papel que a moeda social desempenha no projeto de desenvolvimento local levado a cabo pelo BCD.³⁴⁰ Para ampliar a aceitação da moeda social por parte dos comerciantes locais, os BCDs investem na divulgação das vantagens do uso da moeda³⁴¹ e podem até mesmo vincular o recebimento de crédito à aceitação da moeda social pelo tomador de crédito no seu estabelecimento comercial.³⁴² Ainda, os BCDs procuram negociar junto aos comerciantes locais um desconto para os clientes que pagam em moeda social,³⁴³ fazem campanhas para que os comerciantes se lembrem de oferecer o troco em moeda social³⁴⁴ e, na qualidade de correspondentes bancários, podem oferecer o pagamento de benefícios e salários em moeda social.³⁴⁵ Tudo isso visa a ampliar a circulação das moedas sociais.

³³⁸ Entrevista 3.

³³⁹ Entrevista 14.

³⁴⁰ Entrevista 5.

³⁴¹ Entrevista 3.

³⁴² Entrevista 10.

³⁴³ Entrevista 10 e 15.

³⁴⁴ Entrevista 3.

³⁴⁵ Em São João do Arraial, onde funciona o Banco dos Cocalis, foi aprovada a Lei Municipal nº 112/07 que autoriza a Prefeitura a celebrar convênio com o Banco dos Cocalis e o Instituto Palmas a fim de que o pagamento dos servidores e a outros prestadores de serviços no Município seja realizado pelo BCD, na qualidade de correspondente bancário (Costa, 2011 B, pp. 317-317, 337). De acordo com o convênio, “desde que em comum acordo entre a Prefeitura Municipal de São João do Arraial (PI), o Instituto Palmas e o beneficiário (funcionários públicos municipais, terceirizados e outros), o pagamento poderá ser realizado em moeda social, lastreada em real, em circulação no município de São João do Arraial-PI, a moeda Cocal. O valor a ser pago em moeda social não poderá ultrapassar o limite máximo de 25% do total a ser pago” (Costa, 2011 B, p. 340). Conforme a entrevista 12, parte do pagamento do salário dos servidores municipais de São João do Arraial é, efetivamente, realizado em moeda social e, ainda, ao realizar o pagamento do Bolsa Família, os funcionários do banco oferecem o pagamento em moeda social (entrevista 12).

Assim, a força da moeda social em cada bairro em particular pode variar consideravelmente. Os Bancos dos Cocais, Bem, Pirê, Tupinambá, por exemplo, relatam uma ampla aceitação da moeda social nos bairros nos quais eles funcionam.³⁴⁶

Os BCDs desenvolveram diferentes estratégias para melhorar a circulação da moeda social em seus territórios e as entrevistas sugerem que as regras de circulação aprovadas pela rede nacional de BCDs são, de uma maneira geral, obedecidas por seus membros, mantendo estas iniciativas dentro do quadro legal do Estado brasileiro.

Uma terceira estratégia empregada pelos BCDs, além do microcrédito e da moeda social, é que muitos deles firmaram parcerias com instituições financeiras oficiais para prestar serviços financeiros em seu nome, como correspondentes bancários. Este tipo de contrato, como já se adiantou no capítulo anterior, é autorizado pelo Bacen e permite que entidades privadas prestem determinados serviços bancários em nome da instituição financeira contratante, tais como abertura de contas bancárias, transferências entre contas, realização de depósitos e pagamento de títulos e boletos.³⁴⁷

Em localidades mais afastadas de centros urbanos ou onde o acesso a agências bancárias tradicionais é difícil, é comum que farmácias ou pequenos mercados atuem como correspondentes bancários, proporcionando à população local o acesso a produtos e serviços financeiros básicos. Nessas localidades, alguns BCDs passaram a atuar como correspondentes bancários:

“Aqui é uma ilha e nós estamos aqui na ponta da ilha. Até chegar no banco mais próximo, a gente leva, mais ou menos, uns 40 a 50 minutos de ônibus. Pra ir e voltar são 2 a 3 horas pra pessoa resolver as suas coisas lá no banco. É por isso que o banco, quando chegou aqui na Bahia do Sol, na nossa comunidade, ele foi muito aceito, porque as pessoas já estava cansadas de pegar ônibus pra pagar luz, pra pagar água, pra pagar telefone. Agora já paga tudo aqui na

³⁴⁶ Entrevistas 10, 12, 13 e 15.

³⁴⁷ De acordo com a Res. Bacen nº 3.954/11 as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen podem contratar correspondentes bancários para a prestação de serviços e o atendimento aos clientes da instituição contratante (art. 1). Podem ser contratados como correspondentes sociedades, empresários, associações civis, prestadores de serviços notariais e de registro e empresas públicas (art. 3). O correspondente atua de acordo com as diretrizes da instituição contratante, que assume inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos clientes e usuários pelo contratado. Cabe, assim, à instituição financeira contratante garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança, o sigilo e a legalidade das transações realizadas pelo contratado (art. 2). Cabe ao correspondente contratar funcionários para o atendimento aos clientes e realizar os acertos financeiros junto à instituição contratante a cada dois dias, no máximo, sendo-lhe vedado cobrar os clientes e usuários pelos serviços prestados na qualidade de correspondente, entre outras obrigações (art. 10). Para mais informações acerca do modelo de correspondentes bancários e sua interação com a realidade dos BCDs, ver Diniz (2013).

comunidade”.³⁴⁸ “Pra ir no banco tem que ir até o município a 22 km daqui e pegar ônibus. Isso pra qualquer tipo de movimento, pagar conta, [...] tirar algum dinheiro, tinha que ir até o município”.³⁴⁹ “O local mais próximo de uma lotérica para poder sacar o Bolsa Família, os benefícios e até mesmo fazer um pagamento de conta, fica a 7 km, então eles têm que vir de ônibus, no caso é um circular, daí são R\$ 5 que se perdem no caminho só pra poder vir até o local pagar uma conta, né? Então essa é a solicitação da comunidade que a gente tenha o correspondente ali”.³⁵⁰ “Tem muitas pessoas idosas, tem mães de família, que [...] pra ir pagar suas contas, tem que ir de carro, ou de ônibus. E a gente queria prestar esse serviço pras essas pessoas que recebem bolsa família, que já ganham pouco e ainda têm que pagar transporte”.³⁵¹

Operando como correspondentes bancários, esses BCDs atraem um público mais amplo, composto também por pequenos empresários e funcionários públicos que usam os serviços do BCD para o pagamento de contas e outras transações bancárias simples. Ao estabelecerem convênios com bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal, os BCDs podem também realizar os pagamentos de salários de servidores públicos, aposentadorias e outros benefícios como o Bolsa Família, o que aumenta a circulação de pessoas e a popularidade do BCD, com importantes consequências para a sua inserção na comunidade.

Com efeito, os entrevistados relatam que a prestação de serviços como correspondente bancário é estrategicamente vantajosa para o BCD no sentido de obter maior credibilidade e prestígio junto à comunidade em que atua.³⁵² O correspondente é remunerado de acordo com o número de operações financeiras que executa, o que pode ser visto como uma importante fonte de recursos para sustentar a estrutura e o funcionamento dos BCDs.³⁵³

³⁴⁸ Entrevista 10.

³⁴⁹ Entrevista 16.

³⁵⁰ Entrevista 13.

³⁵¹ Entrevista 2.

³⁵² “O prestígio que a gente tem com a comunidade em atender ela dessa forma é muito alto, entendeu? Porque as pessoas deixam de descer o morro pra receber Bolsa Família, pra pagar conta, elas fazem tudo aqui, no próprio bairro. Então a gente fez essa parceria com a Caixa não pelo lucro, porque lucro a gente não tem. O objetivo [...] não é nem lucrar, né? Então a nossa parceria com a Caixa foi mesmo pra pegar a comunidade” (entrevista 15). “Pra nós, é o benefício de ter a comunidade, as pessoas da comunidade, mais próximas do banco, um contato mais próximo, no dia a dia” (entrevista 13). “Seria muito bom [trabalhar como correspondente bancário], porque lá tem uma lotérica que fica entupida de gente, uma fila imensa pras pessoas pagarem as contas e tal. Daí ia ser muito bom, ia desenvolver muito o banco” (entrevista 3).

³⁵³ Entrevistas 1, 10 e 12.

Os BCDs não possuem uma organização jurídica formal própria.³⁵⁴ Eles são criados na qualidade de um dos vários projetos desenvolvidos por uma associação civil, cujas atividades estão profundamente enraizadas no bairro onde operam.³⁵⁵ A associação civil é uma entidade jurídica formalmente registrada que gerencia o banco e também outros projetos, que são, por vezes, relacionados à redução da violência doméstica contra a mulher,³⁵⁶ à promoção de atividades culturais,³⁵⁷ à preservação ambiental,³⁵⁸ ao estímulo à profissionalização dos moradores do bairro,³⁵⁹ entre outros.

Dentro dessa associação gestora, geralmente há um conselho gestor, ou seja, um grupo de voluntários responsável pela gestão das atividades do banco, especialmente no que diz respeito às questões organizacionais, tais como o agendamento de reuniões e a produção de relatórios acerca da situação do banco para o público. Esse grupo geralmente compreende tanto os membros da associação

³⁵⁴ Nas palavras dos entrevistados: “o banco comunitário, ele não tem a personalidade jurídica, não existe a pessoa jurídica ‘banco comunitário’. Todos os bancos comunitários, eles têm a associação que é a entidade gestora. Por exemplo, o Banco Palmas tem o Instituto Palmas, que é uma Osci. Então [...] a entidade gestora é uma associação, uma Osci, ou alguma coisa assim, entendeu? [...] O banco comunitário [tem] a entidade gestora, que é uma entidade que vai ceder o CNPJ, que vai fazer projeto pro banco, só apara, apoia o banco, né?” (entrevista 3). “Juridicamente, os bancos comunitários não existem. [...] Os bancos usam uma entidade, uma associação, uma ONG pra responder juridicamente [por eles]” (entrevista 12). “Ela [a entidade gestora] tem o CNPJ, que representa o banco politicamente. Ela que arranja todos os contratos, com a Caixa, tudo, é a ONG que representa. [O banco] é um projeto da ONG, mas que é dirigido pela própria comunidade” (entrevista 2). “Burocraticamente, de fato, existe uma associação gestora porque, pra você apresentar projetos, você precisa ter um número. Então esse número vem dessa coisa chamada associação que é o jeito que deram, é o nome que deram, é a organização que deram pra esse monte de gente que faz esse monte de coisas. Então, em geral, é uma associação que assume o projeto do banco” (entrevista 8).

³⁵⁵ Como afirma uma das entrevistadas, a existência de uma associação civil não é, por si só, suficiente para o sucesso de um BCD. É necessário que a associação já desenvolva outros projetos e assuma o projeto financeiro do banco como mais um dos instrumentos de atuação no seu território: “não é só ter a organização, você tem que ter enraizamento num território. [...] O banco tem que entrar no meio de uma trama que já acontece e aí você joga uma dimensão a mais, [...] o banco ajuda como ferramenta [...]. [Tem que ter] uma associação de bairro que tenha movimentação local, que seja mediadora de um conjunto de relações” (entrevista 8). “A gente entende que o microcrédito é importante quando ele é integrado num conjunto de ações [...]. Porque os pobres, eu gosto muito de dizer essa expressão, eles têm uma algema no cérebro. A miséria, a pobreza, algema o cérebro da pessoa que ela não consegue acreditar na possibilidade de ela melhorar. Ela tá preocupada em comer, dormir, se for casada, tomar conta dos meninos e do marido, em não apanhar do marido. Pra uma pessoa dessas sonhar que ela pode crescer, que ela pode melhorar de vida, que ela pode viver sem o Bolsa Família é uma luta, é um esforço, é uma ciência. Então você traz ela pra um curso, leva ela pra conhecer o mar. Tem gente que nem o mar conhece. Ir à praia, ir ao cinema, faz uma roda de pessoas, traz pra uma feirinha onde ela vai junto – e ela só vem pra feira porque a vizinha vem também, porque ela não vem sozinha. Porque o marido de uma falou com o marido da outra pras duas virem juntas. E aí ela vai até que o negócio dá certo. Agora pra ela sozinha, peg[ar] 300 reais ou 500 reais, sozinha assim, num estalo, mont[ar] um negócio, [ir] pro mercado [...] nem em um milhão acontece um caso desse” (entrevista 7).

³⁵⁶ Entrevista 14.

³⁵⁷ Entrevistas 2, 3, 12, 13, 14 e 16.

³⁵⁸ Entrevistas 13 e 15.

³⁵⁹ Entrevistas 2, 10, 13 e 14.

gestora quanto outros líderes comunitários. O Conselho Gestor costuma se reunir todos os meses para discutir e tomar decisões sobre as atividades dos bancos, com base nos votos da maioria dos membros. O número de membros, o processo de seleção e do período em que eles permanecem no conselho varia de banco para banco.³⁶⁰

Em geral, a associação gestora contrata pessoas para cuidar das atividades diárias do funcionamento do banco. O número de trabalhadores pode variar de 1 a 4 empregados, que trabalham desempenhando as funções de caixa, agente de crédito e coordenador.³⁶¹ Como eles precisam estar no banco todos os dias durante o horário comercial, eles recebem um salário de acordo com a disponibilidade de recursos do BCD.³⁶² Considerando-se, porém, que BCDs geralmente operam quantias pequenas e variáveis de dinheiro, é comum que os trabalhadores permaneçam trabalhando por meses sem pagamento, à espera da entrada de recursos.³⁶³

A maioria dos BCDs também contam com um comitê de aprovação de crédito (CAC), responsável por decidir se um cliente vai ou não vai receber crédito e a quantidade de dinheiro que será emprestada para cada cliente.³⁶⁴ O número de membros do CAC geralmente varia entre 5 e 10 pessoas que vivem no bairro, incluindo sempre o agente de crédito que visitou os clientes e realizou a análise de crédito. A identidade dos demais membros da CAC, no entanto, costuma ser mantida em segredo para evitar pressões indevidas dos interessados em receber recursos do banco.³⁶⁵ O CAC é convocado de acordo com a necessidade³⁶⁶ e o número de pedidos de crédito no banco em um determinado momento e suas decisões, em geral, precisam ser unâнимes.³⁶⁷

Muitos BCDs contam, ainda, com um fórum local, aberto à participação de todos os moradores do bairro, onde as questões relativas ao banco, mas também outros aspectos da vida da comunidade (como a falta de médicos no hospital local ou a necessidade de melhorar a sinalização de trânsito, entre outras questões) são discutidos. Às vezes, autoridades locais são convidadas a participar das reuniões para

³⁶⁰ Entrevistas 2, 3, 5, 8, 12 e 13.

³⁶¹ Entrevistas 2, 3, 5, 10, 12, 14, 15 e 16.

³⁶² Entrevistas 2, 9, 10, 12, 14, 15 e 16.

³⁶³ Entrevistas 2, 3 e 4.

³⁶⁴ Entrevistas 2, 3, 10, 12, 13 e 15.

³⁶⁵ Entrevistas 3, 12 e 15.

³⁶⁶ Entrevistas 10, 12, 13 e 15.

³⁶⁷ Entrevistas 3, 10, 12 e 15.

que ouçam as reivindicações da comunidade. Consiste, portanto, de uma arena política informal onde os membros da comunidade se reúnem mensalmente para discutir temas de interesse público, se organizar e atuar politicamente. As decisões podem ser tomadas com base em votos, mas há um esforço para que os membros cheguem a um consenso. O escopo do fórum é mais amplo do que o banco, mas é comum que o banco dê início ao fórum.³⁶⁸

Os BCDs não possuem uma estrutura formal de resolução de conflitos. Nesse sentido, importa considerar que existem apenas dois tipos de conflitos possíveis dentro da estrutura dos BCDs: os conflitos entre membros que integram a estrutura organizacional do banco (internos) e aqueles entre o banco e os seus clientes (externos). Disputas internas tendem a ser resolvidas de acordo com a regra da maioria – a maioria das decisões são coletivas e tomadas em assembleia geral. Disputas com os clientes, por sua vez, são normalmente resolvidas por meio de negociação.

De fato, em vez de investir na resolução de conflitos, os BCDs investem mais fortemente na prevenção de conflitos, que é assegurada por todos os controles sociais anteriormente mencionados, os quais garantem que as regras sejam obedecidas. Isso pode ser explicado, porque ajuda a preservar as relações entre os membros de um sistema no qual os clientes do BCD e aqueles que trabalham no BCD estão pessoal e intimamente relacionados entre si. Além disso, é importante notar que o BCD não tem poder para aplicar sanções, o que dificulta a possibilidade de desenvolvimento de um sistema de resolução de disputas autônomo em um formato assemelhado ao dos tribunais.³⁶⁹

É importante notar que a organização institucional dos BCDs não é rígida e há muitas particularidades e diferenças entre eles. A descrição acima pode ser considerada como um tipo ideal. Pode-se dizer, portanto, que o tipo ideal da estrutura

³⁶⁸ Entrevistas 3, 8, 10 e 15.

³⁶⁹ É interessante comparar o caso dos BCDs com caso de Pasárgada, relatado por Santos (1995). Em Pasárgada, a mediação é uma ferramenta comum para resolver disputas. O autor afirma que “a predominância de mediação em um determinado contexto pode ser devido a vários fatores. Pode ser um reflexo de uma cultura legal (o Japão é muitas vezes oferecido como exemplo), pode estar relacionada com o tipo de relações sociais entre as partes envolvidas na disputa, se eles estão ligados por ‘relações múltiplas’, como chamou Gluckman, envolvendo diferentes setores da vida, a mediação visa a preservar o relacionamento. Por fim, a mediação pode resultar do fato de que o terceiro neutro que deveria arbitrar a disputa não tem o poder de impor a sua decisão, uma situação comum em sociedades de frouxamente estruturadas com base em uma pluralidade de grupos, quasegrupos e redes, onde um centro de poder é ausente ou muito fraco” (Santos, 1995, p. 246; traduzido pela autora).

institucional de um CDB inclui uma associação civil, chamada de entidade gestora, no âmbito da qual o banco é desenvolvido, um conselho gestor que toma as decisões estratégicas do banco e cuida das suas operações diárias, um CAC que decide sobre o empréstimos de microcrédito, e um fórum local, mais amplo do que o banco e a entidade gestora, em que a comunidade é informada das atividades e despesas do banco e o conselho de gestor presta conta das suas atividades.

Não obstante os muitos detalhes acerca da organização dos diferentes comitês e assembleias em cada BCD, a principal característica que une todos os BCDs da rede brasileira é o modelo de auto gestão. Eles são democraticamente geridos, as decisões são tomadas em reuniões coletivas e, no caso de haver a necessidade de estabelecimento de hierarquias, os superiores são escolhidos ou eleitos pelos membros, e devem prestar contas das suas atividades.³⁷⁰

Não é possível estabelecer com exatidão a quantidade de pessoas atendidas, em média, por um banco comunitário. Fato é que os bancos comunitários não possuem uma abrangência muito grande. Atuam de maneira bastante localizada, em territórios cuja delimitação se dá, simultaneamente, em termos sociais e geográficos, vale dizer, a partir da existência de uma identidade entre os membros de um grupo que se reconhecem como integrantes de uma determinada comunidade.³⁷¹

³⁷⁰ Entrevistas 1, 2, 4, 7, 10, 12 e 13. A este respeito, ver também Silva Junior (2004). É importante ressaltar que as comunidades onde operam os BCDs não constituem realidades homogêneas, sem contradições, o poder ou desigualdades. O presente estudo de caso baseia-se, sobretudo, nas entrevistas realizadas com integrantes de BCDs e pessoas que participaram da criação e estruturação da rede brasileira de BCDs, não tendo sido realizados procedimentos de observação participante nos BCDs para verificar o seu efetivo funcionamento no dia a dia. Não é possível, portanto, afirmar (e nem é esse o objeto desta pesquisa) em que medida os BCDs permitem ou não uma reprodução da estrutura social dos locais em que operam.

³⁷¹ A população total das áreas de atuação dos BCDs varia consideravelmente. Dos BCDs entrevistados, o Banco Juazeiro atua no distrito do Juá, no Município de Irauçuba, em uma região de aproximadamente 5.000 habitantes (entrevista 16); o Banco Tupinambá atua em um bairro de aproximadamente 8.000 habitantes (entrevista 10); o Banco Liberdade atua em um bairro com população aproximada de 18.000 pessoas (entrevista 2); o Banco União Sampaio atua em um bairro de aproximadamente 20.000 habitantes (entrevista 14) e o Banco Estrutural atua em um bairro de aproximadamente 30.000 habitantes (entrevista 3). O Banco Bem atua em um território que abrange 8 bairros, com aproximadamente 31.000 habitantes no total (entrevista 15); da mesma forma, o Banco Pirê atua em um território que abrange 10 bairros, com uma população que chega a cerca de 22.000 pessoas (entrevista 13). O Banco dos Cocais atua em todo o Município de São João do Arraial, que possui cerca de 8.000 habitantes (entrevista 12).

Não obstante, como colocam os entrevistados, a sua atuação nesses territórios não atinge todos os moradores do bairro, mas está bastante vinculada à capacidade da carteira de crédito dos BCDs e à vontade de participar da proposta do banco por parte das pessoas da comunidade. Como coloca um dos entrevistados, “a comunidade é aonde vai o limite da identidade daquelas pessoas no território” (entrevista 1) e existe uma diferença entre as periferias rurais, onde os laços comunitários e de vizinhança tendem a ser mais fortes, e as periferias urbanas, onde os laços familiares e de amizade talvez sejam mais fortes na construção de uma identidade comunitária (entrevista 8).

Invariavelmente, no entanto, os bancos comunitários encontram-se em localidades marcadas pela pobreza, pela exclusão social e pela dificuldade de acesso aos serviços públicos. Os bairros em que os bancos comunitários se instalaram são habitados por famílias de baixa renda e baixo IDH, onde, por vezes, a própria ocupação do solo se dá de maneira irregular e o processo de urbanização está apenas tendo início.³⁷²

Embora muitas vezes estejam localizados em bairros com elevado grau de violência,³⁷³ os bancos comunitários não sofrem com assaltos frequentemente. A sensação de segurança decorre, muitas vezes, do fato de que os bancos estão vinculados comunidades pequenas, onde as pessoas se conhecem e mantêm relações próximas entre si.³⁷⁴

Os funcionários dos bancos, contudo, relatam adotar algumas precauções, evitando que grandes quantias de dinheiro permaneçam na sede do banco, depositando os recursos do banco comunitário em instituições financeiras oficiais e divulgando esta informação na vizinhança. Ainda, a fim de evitar problemas durante o transporte dos recursos, os bancos geralmente se preocupam em não criar rotinas, evitando que o mesmo funcionário saia sempre nos mesmos dias e horários com elevadas quantias de dinheiro.³⁷⁵ Alguns bancos que operam como correspondentes bancários relatam que parte do convênio com a Caixa Econômica Federal prevê a destinação de recursos para a contratação de empresa privada de segurança, para a instalação de câmeras de segurança, alarme e botão de pânico.³⁷⁶

Não obstante, há registros de casos de assaltos a bancos da rede. O Banco Palmas, por exemplo, embora conte com segurança privada, câmeras de segurança e cofres, já foi assaltado mais de uma vez.³⁷⁷ É provável que os casos de assalto sejam mais recorrentes em bancos maiores, mais conhecidos e localizados em periferias urbanas. De todo modo, os recursos perdidos nesses episódios representam um importante golpe para a saúde financeira dos BCDs, cujos recursos costumam ser

³⁷² As entrevistas 2 e 3 relatam casos de bairros onde o processo de urbanização está em curso.

³⁷³ Entrevistas 3 e 5.

³⁷⁴ Entrevistas 3 e 10.

³⁷⁵ Id.

³⁷⁶ Entrevista 10.

³⁷⁷ Instituto Palmas (2010, p. 27).

bastante limitados e escassos, e, em alguns casos, podem significar a necessidade de encerrar as atividades do banco.³⁷⁸

Via de regra, os bancos comunitários não contam com uma sofisticada infraestrutura física. Funcionam em pequenas salas ou galpões que, por vezes, são alugados pela entidade gestora do banco, cedidos pela administração pública ou pela entidade gestora, ou ainda, comprados com o dinheiro de doações.³⁷⁹

A manutenção da estrutura e do funcionamento de um BCD, no entanto, requer recursos. Além de dispor de um fundo para a realização do microcrédito e de recursos que sirvam como lastro para a moeda social, o BCD precisa arcar com despesas referentes ao pagamento de aluguel, contas de água, energia elétrica, telefone e funcionários. Como afirma um dos entrevistados,

“não é mais um movimento social, que pode se organizar até informalmente porque vai fazer basicamente uma luta política, reivindicatória etc. É uma ação com concreta, que requer a manutenção de uma estrutura em funcionamento geralmente, ou seja, processo de gestão complexo, envolvendo recursos e a capacidade de você mobilizar e ter esses recursos, com regularidade, constantemente, não é simples”.³⁸⁰

Até o presente momento, no entanto, as atividades financeiras desenvolvidas pela maior parte dos BCDs não são suficientes para cobrir as despesas necessárias para a continuidade da sua atividade. Nesse sentido, a maioria dos BCDs não se considera financeiramente sustentável.³⁸¹ O tema da sustentabilidade financeira dos BCDs vem sendo muito debatido no âmbito da rede brasileira de BCDs e divide aqueles que defendem que os BCDs precisam pensar em alternativas de financiamento para se tornarem financeiramente sustentáveis e aqueles que acreditam que os BCDs nunca serão sustentáveis e que, por isso, devem buscar o auxílio de políticas públicas que reconheçam a utilidade pública das atividades que estas iniciativas realizam.³⁸²

³⁷⁸ Entrevistas 5 e 10.

³⁷⁹ Entrevistas 2, 3, 10, 15 e 16

³⁸⁰ Entrevista 4.

³⁸¹ Entrevistas 2, 5, 8, 9, 10, 13, 14, 15 e 16. O Banco Palmas é um dos poucos BCDs da rede que relata ter alcançado a sustentabilidade econômica das suas atividades de cunho financeiro, vale dizer, concessão de crédito, operações de correspondente bancário e circulação da moeda social (entrevista 7).

³⁸² Entrevista 7.

Com efeito, devido à sua natureza, os BCDs enfrentam algumas dificuldades para que se sustentem. Em primeiro lugar, cobram juros baixos, seja em virtude de atuarem no campo da economia solidária,³⁸³ seja devido à restrição imposta pela Lei da Usura.³⁸⁴ Ainda, considerando a sua atuação localizada, estas iniciativas naturalmente não dispõem de uma alta capacidade de concessão de crédito.³⁸⁵ Como aponta Costa, “um banco comunitário possui um período deficitário relativamente grande, durante o qual não possui sustentabilidade financeira e necessita de subsídios”.³⁸⁶ Durante este período, portanto, os BCDs dependem fortemente de recursos externos e buscam políticas públicas que financiem a sua implantação e manutenção.

É importante considerar, no entanto, que além do aspecto financeiro, de concessão de crédito e atuação como correspondente bancário, a atuação dos BCDs também envolve outros projetos sociais, bem como atividades de formação e de assessoria aos empreendimentos de economia solidária do bairro, os quais não se sustentam economicamente, demandando a captação de recursos permanente por parte dos BCDs.³⁸⁷

Atualmente, é a hibridização das fontes recursos que garante a continuidade dos BCDs. Com efeito, os recursos que financiam o funcionamento dos BCDs provêm de diversas fontes, públicas e privadas – doações de pessoas físicas, de empresas e de ONGs, dinheiro arrecadado em eventos promovidos pelo banco no bairro, recursos do governo ou de outras ONGs para o desenvolvimento de projetos sociais e, no caso dos

³⁸³ A esse respeito, uma das entrevistadas afirma que “a atividade de banco não sustenta [a estrutura e o funcionamento de um BCD]. [...] Se ele for para [ele se] sustentar, ele deixa de ser banco comunitário, porque se você cobrar um juros de 4 ou 5% em cima do crédito, eu posso me sustentar, mas eu estou tirando dinheiro do povo. Aí eu estou sendo uma financeira e não mais um banco comunitário. A luta é por buscar a autossustentação de forma diferente” (entrevista 13).

³⁸⁴ Como já se explicou no capítulo anterior, a Lei da Usura (Dec. 22.626/33) veda a estipulação em quaisquer contratos de juros acima da taxa de 12% ao ano. A Lei da Usura não se aplica, apenas, à instituições financeiras e associações civis registradas como Oscips. Evidentemente, seria possível que os BCDs atuassem de maneira contrária à legislação vigente no que toca à cobrança de juros. A mera existência da norma não garante e a sua obediência ou a sua efetividade. Não obstante, os integrantes dos BCDs parecem preferir atuar dentro da legalidade estatal, de modo a evitar confrontos com o Estado.

³⁸⁵ Entrevista 8.

³⁸⁶ (2010, pp. 277). Como sugere o autor, “a composição de um fundo razoável de crédito pode garantir a viabilidade econômica de um banco comunitário, como demonstra a experiência do Banco Palmas” (Idem, p. 279).

³⁸⁷ Costa (2010 A, pp. 277-278). No mesmo sentido, entrevista 7.

BCDs que funcionam como correspondentes bancários, a remuneração pelos serviços prestados.³⁸⁸

Em geral, no entanto, a obtenção de recursos é um desafio e depende do esforço, da criatividade e das conexões políticas dos membros do banco e da boa vontade de terceiros.³⁸⁹ Por esta razão, os BCDs geralmente não contam com um fluxo contínuo ou regular de recursos e operam com pequenas quantidades de dinheiro.

Uma exceção a essa regra é o Banco de Cocais, que desde a sua criação contou com o apoio das autoridades locais e conseguiu obter a aprovação de uma lei municipal³⁹⁰ que destina parte da receita tributária municipal para um fundo público³⁹¹ voltado a financiar práticas de economia solidária. Isso permite que o banco receba financiamento constante do Município.³⁹² Apesar de algumas Prefeituras e Governos terem começado a desenvolver projetos de estímulo à economia solidária e de apoio aos BCDs,³⁹³ desde 2005 o governo federal ainda é o maior financiador dos

³⁸⁸ Entrevistas 3, 4, 5, 10, 12, 13, 14, 15 e 16.

³⁸⁹ “Precisa gostar muito e ter força de vontade e união da comunidade pra que isso dê certo. Porque não é fácil, não. São muitas dificuldades, não temos recursos” (entrevista 2). “A gente tem que fazer muitos contatos com o Poder Público, muitos contatos com entidades que apoiam, então eu acho que tem que ter uma articulação política muito forte, muitos parceiros, pra que dê certo. [...] A gente teve doações de pessoas, de entidades. Começou o banco assim. E quando a gente fez esse projeto [...] conseguiu mais um recurso, né? [...] Tem que ficar sempre vendo onde que tem projeto, fazer, ir captando recursos” (entrevista 3).

³⁹⁰ A Lei Municipal nº 114/2007, de São João do Arraial, cria o Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio a Economia Solidária (Fumaes). Trata-se de fundo de natureza contábil com o objetivo de “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas de geração de trabalho e renda direcionadas à população de menor renda” (art. 1º). O fundo é constituído, entre outros recursos, por transferências de até 40% da receita tributária municipal (art. 4º) e gerido por um conselho gestor composto por quatro representantes do Poder Executivo, dois do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; dois das Associações de Moradores Urbanas; dois das Associações de Moradores ou Produtores Rurais; dois representantes da Igreja; dois de Assentamentos de Reforma Agrária; dois de grupos de produção solidária; dois do Ponto de Cultura; dois dos Comerciantes Locais; e duas representantes das Mulheres Quebradeiras de Côco Babaçu (art.6º). Os recursos do Fumaes são aplicados pelo Banco dos Cocais em ações vinculadas a programas e projetos de economia solidária e de apoio à inclusão social de famílias de baixa renda (art. 7º). Disponível em <http://bit.ly/MSHcQK>, último acesso em 14.02.2014.

³⁹¹ “Na precisa definição de Hely Lopes Meirelles, ‘fundo financeiro é toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei’. No dizer de Cretella Junior, ‘é a reserva, em dinheiro, ou patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetados pelo Estado a determinado fim’. O art. 71 da Lei no 4.320/64, que cuida de normas gerais de direito financeiro, define fundo como ‘o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação’” (Oliveira, 2006, p. 274).

³⁹² Entrevista 12. No mesmo sentido, ver Costa (2010 B, pp. 295-342).

³⁹³ Alguns Municípios como os de Maricá/RJ, Palmácia/CE, Silva Jardim/RJ, por exemplo, aprovaram leis municipais de apoio aos BCDs e incentivo ao desenvolvimento de iniciativas de economia solidária (<http://bit.ly/1ovCffv>, [último acesso em 14.02.2014]). Como afirma um dos entrevistados, no entanto, “o único agente que financia banco comunitário hoje é o governo federal. [...] Tem umas prefeituras

BCDs no país, devido à política de apoio e fomento que vem sendo implementada pela Senaes/MTE.³⁹⁴

Assim, como se vê, a partir de 2003 os BCDs passaram a se difundir pelo país, com as suas próprias regras internas de funcionamento, e a desenvolver uma relação de colaboração com o Estado. Passaram a se organizar, entre a formalidade e a informalidade, como projetos de microfinanças desenvolvidos no âmbito de associações civis. Assim, os BCDs não se confundem exatamente com a associação que atua como sua entidade gestora – esta é detentora de um CNPJ que é utilizado para as transações do banco, mas que desenvolve também outros projetos. Por outro lado, os processos decisórios e de prestação de contas dos BCDs ocorrem em arenas abertas à participação de outros membros da comunidade que não integram a associação, eliminando, portanto, a completa identidade entre BCD e associação civil.

Esta estrutura lhes garante um tratamento no âmbito do terceiro setor por parte das autoridades estatais, bem como acesso a algumas políticas públicas. O Instituto Palmas, em especial, por ter sido criado como uma Oscip, é capaz de acessar recursos e políticas públicas com mais facilidade, como é o caso do PNMPO. Como já se viu em maior detalhe no capítulo anterior, o PNMPO permite que as Oscips recebam repasses de instituições financeiras para a realização de microcrédito. Foi dessa forma que durante algum tempo o Instituto Palmas estabeleceu uma parceria com o Banco Popular do Brasil, obtendo recursos para operar linhas de microcrédito.³⁹⁵ Assim, recursos do sistema bancário oficial começaram a fluir para o Instituto Palmas, que os emprestou aos empreendedores locais por meio das atividades do Banco Palmas.

Como também já se adiantou, o Instituto Palmas também possui condições de acessar recursos da linha de microcrédito do BNDES. Estes recursos também são repassados pelo Instituto Palmas a outros BCDs que pertencem à rede brasileira de BCDs, por meio da assinatura de termos de convênio entre eles. Como esclarece o coordenador do Instituto Palmas,

“Como é que a gente tem se virado no marco legal? Ou é uma OSCIP de microcrédito, como o Instituto Palmas é, ou você está

por aí que ajudam alguma coisa, mas é muito pontual. Não é uma política convencional” (entrevista 14).

³⁹⁴ Entrevistas 1 e 14.

³⁹⁵ Costa (2010, pp. 264-266).

filiado a uma OSCIP de microcrédito. A gente faz um tipo de um convênio, um termo de cooperação. Aquela associaçãozinha lá pequenininha, que tá na beira de um rio, numa ilha, não sei aonde, ela funciona ali sob um guarda-chuva de OSCIP”.³⁹⁶

Outro elemento dessa nova relação de colaboração entre BCDs e Estado diz respeito ao fato de que os BCDs passaram a operar como correspondentes bancários, de instituições financeiras públicas, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, aumentando o seu impacto em seus territórios, por um lado, e contribuindo para a ampliação da capilaridade dos bancos públicos, por outro.

Por fim, essa relação de colaboração é caracterizada por um amplo apoio financeiro do Governo Federal para o desenvolvimento dos BCDs como iniciativas geradoras de trabalho e renda, bem como pelo eventual apoio de Prefeituras e Governos do Estado interessados em implementar políticas públicas de finanças solidárias ou financiar projetos desta natureza.

É importante notar que, embora se utilizem cotidianamente de uma boa dose de liberdade e imaginação institucional, os BCDs procuram evitar atuar contrariamente à legalidade estatal, de modo a evitar confrontos que muito provavelmente levariam à sua extinção. Todavia, a atual configuração jurídica aplicável aos BCDs lhes impõe algumas limitações e dificuldades, especialmente no que diz respeito à obtenção de recursos. Por este motivo, é possível notar entre os integrantes dessas iniciativas, o surgimento de um pleito difuso por um marco regulatório estatal especificamente voltado para os BCDs, como se verá a seguir.

4.4. O pleito por um marco regulatório estatal voltado para os bancos comunitários de desenvolvimento

Atualmente, o maior desafio à continuidade do funcionamento dos BCDs é a obtenção de recursos de maneira contínua e segura para garantir a manutenção de uma infraestrutura física, o pagamento de funcionários, o desenvolvimento de projetos sociais, o lastro da moeda e a concessão de crédito para os empreendimentos de

³⁹⁶ Entrevista 7. Esta solução jurídica encontrada pelos BCDs implica que o Instituto Palmas assuma a responsabilidade pelas operações realizadas pelos demais bancos da rede. É de se considerar, ainda, que o Instituto possui uma capacidade limitada de gerenciar e coordenar a aplicação desses recursos por BCDs espalhados por todo o país.

economia solidária. Assim, os BCDs têm buscado recursos nas mais diversas fontes,³⁹⁷ mas enfrentam algumas dificuldades consideráveis neste sentido.

A maior parte dos BCDs contam com recursos angariados por meio de pequenos eventos promovidos no bairro, festas, rifas e campanhas de mobilização.³⁹⁸ Todavia, o recebimento de doações, tanto por parte de pessoas físicas quanto de ONGs é instável, exige um esforço permanente dos trabalhadores dos BCDs e dificilmente é capaz de acompanhar as necessidades financeiras dos bancos, que aumentam de acordo com o seu crescimento.³⁹⁹

Alguns formatos inovadores de financiamento coletivo de projetos tem sido atualmente viabilizados por meio da internet e talvez pudessem ser utilizados proveitosamente pelos BCDs. O Banco União Sampaio, por exemplo, utilizou a plataforma virtual Catarse⁴⁰⁰ para angariar recursos, e chegou a arrecadar R\$ 20 mil (vinte mil reais) em 2012.⁴⁰¹ O fato de alguns BCDs não possuírem acesso à internet,⁴⁰² somado às dificuldades de muitos dos seus integrantes em lidar com este

³⁹⁷ Entrevistas 3, 4, 5, 10, 12, 13, 14, 15 e 16.

³⁹⁸ “A gente faz às vezes algumas rifas, faz algumas campanhas, né? Nós temos a campanha ‘Amigos do Pirê’, que é divulgado para quem simpatiza com a ideia, de estar doando para o banco. Então o recurso vem assim” (entrevista 13). “A gente tem diversas ações, a gente faz festa, por exemplo. É que essas ações arrecadam bem menos, né? Mas também faz parte” (entrevista 14). “Quando a gente faz evento, aí os comerciantes aqui ajudam, compram. Houve uma lembrancinha aqui, que era um copo de plástico, a gente colocou o logo do banco, nós fizemos 50. Aí todo mundo queria, foi muito legal. Vendemos a 5 reais e foi rapidinho, a gente tá pensando em fazer mais agora. O copo saiu a 2 reais a unidade e a gente vendia por 5 reais, entendeu? A gente fez um bom dinheiro. E assim a gente vai vivendo” (entrevista 2).

³⁹⁹ Entrevistas 3, 13.

⁴⁰⁰ “O CATARSE é uma plataforma online que se destina a aproximar CRIADORES DE PROJETOS e APOIADORES, com o objetivo de ANGARIAÇÃO COLETIVA DE FUNDOS (“crowd funding”), para viabilizar projetos criativos. O CATARSE permite que um CRIADOR DE PROJETOS apresente uma ideia de projeto criativo e angarie fundos de APOIADORES interessados em contribuir com esse projeto. Os CRIADORES DE PROJETOS também oferecerão aos APOIADORES recompensas, que serão definidas em cada um desses projetos. O CATARSE reúne os valores desembolsados pelos APOIADORES destinados a cada um desses projetos até o prazo final determinado pelos respectivos CRIADORES DE PROJETOS.

Quando um desses projetos é bem-sucedido, alcançando ou superando o montante estipulado para sua viabilização, o valor total angariado dos APOIADORES é repassado ao CRIADOR DE PROJETO, descontados o percentual devido ao CATARSE e as tarifas cobradas pelo serviço de pagamentos online utilizado. Em contrapartida, se um desses projetos não é bem-sucedido, deixando de alcançar o montante solicitado, os APOIADORES, mediante solicitação, recebem de volta o valor de suas contribuições, podendo transferi-las a outro projeto criativo divulgado na plataforma CATARSE”. Disponível em <http://bit.ly/lipkutO> [último acesso em 05.02.2014].

⁴⁰¹ Disponível em <http://bit.ly/1cUtreB> [último acesso em 05.02.2014]. O fato de alguns BCDs não possuírem acesso à internet (entrevistas 3 e 14), somado às dificuldades de muitos dos seus integrantes em lidar com este tipo de ferramenta digital (entrevista 14) são fatores relevantes para explicar os motivos pelos quais este tipo de financiamento não é comum entre os BCDs.

⁴⁰² Entrevistas 3 e 14.

tipo de ferramenta digital⁴⁰³ são fatores relevantes para explicar os motivos pelos quais este tipo de financiamento não é comum entre os BCDs.

É importante ressaltar, ainda, que a atividade dos BCDs não é capaz de garantir retorno a investidores, faltando, portanto, incentivos para que empresas invistam recursos nos BCDs. Ainda, como relatam alguns entrevistados, a obtenção de financiamento junto a investidores privados⁴⁰⁴ é dificultada pelo fato de os BCDs serem ainda largamente desconhecidos e não especificamente regulados pelo direito estatal: “a iniciativa privada tem muito medo, pela falta de legislação, por exemplo. [...] A gente nunca conseguiu ter uma parceria forte, assim, com empresa privada.”⁴⁰⁵ “Muita gente foge com medo [...]. Banco comunitário. Qual é o marco legal? Onde é que tá escrito isso? Não existe. Isso é um projeto que vocês inventaram, que vocês dão nome e batizam por isso, mas como é que eu vou dar o meu dinheiro pra uma coisa que não existe?”⁴⁰⁶

Os valores repassados em razão da prestação de serviços como correspondente bancário, por sua vez, embora contribuam para o desenvolvimento dos BCDs e constituam uma das suas fontes de recursos, costumam ser baixos e insuficientes até mesmo para o pagamento das despesas nas quais o BCD incorre para poder operar como correspondente bancário e do funcionário que precisa ser contratado para realizar o atendimento ao público. Como colocam os entrevistados,

“a gente precisa ter um investimento financeiro pra se ter um correspondente bancário. Você tem que comprar um kit lá, deles, um equipamento deles, você tem que ter uma conta telefônica voltada pra isso e uma pessoa, ou duas até, que fiquem só trabalhando nisso. E o correspondente bancário não vai financiar nem o salário dessa pessoa. Por mais que você trabalhe, o tanto que os caras pagam é muito pouco”.⁴⁰⁷ “A instalação de correspondentes bancários não é feita com a instituição fornecedora, tipo Caixa Econômica, assumindo todos os custos. Pelo contrário, o banco acaba pagando equipamento, pagando tudo”.⁴⁰⁸ “A única

⁴⁰³ Entrevista 14.

⁴⁰⁴ À medida em que os BCDs começaram a ganhar visibilidade, a Petrobras decidiu dar-lhes apoio financeiro (Melo Neto et. al., 2006, p. 6). Ainda, um caso interessante diz respeito ao Banco Tupinambá, que arrecadou recursos para lastrear a moeda social a partir de um concurso promovido por uma empresa privada que anualmente premia pessoas que desenvolvem projetos sociais: “A gente assistiu lá uma propaganda e inscreveu o banco. E aí nós recebemos um e-mail informando que nós fomos selecionados [...] e aí nós recebemos o prêmio Natura” (entrevista 10). A maior parte dos bancos entrevistados, no entanto, relatou não ter recebido recursos da iniciativa privada.

⁴⁰⁵ Entrevista 14.

⁴⁰⁶ Entrevista 7.

⁴⁰⁷ Entrevista 14.

⁴⁰⁸ Entrevista 4.

remuneração que a gente recebe da Caixa é pelas transações. Cada transação tem um valorzinho baixo, centavos”.⁴⁰⁹ “Todo serviço da Caixa a gente ganha 40 centavos, às vezes 50 por cada um. Cada serviço fica uma porcentagem aqui pro banco. [Hoje] a Caixa está repassando em torno de 300, 350 reais por mês pro banco”.⁴¹⁰

Com efeito, alguns entrevistados expressaram receio de que os BCDs se tornem mero braços lucrativos das instituições financeiras oficiais ao prestar os seus serviços demandando, em contrapartida, um investimento mínimo por parte da instituição financeira contratante.⁴¹¹ Nesse sentido, começa a surgir uma demanda por uma maior remuneração pelos serviços prestados por parte dos BCDs,⁴¹² mas é importante considerar a existência de um importante desequilíbrio de poder entre os BCDs e as instituições financeiras oficiais.

Além da questão do valor da remuneração, há, ainda, uma segunda problemática no que toca à atuação dos BCDs como correspondentes bancários, que diz respeito às dificuldades na contratação. De fato, os entrevistados relatam dificuldades em firmar contratos com as instituições financeiras oficiais devido ao fato de o modelo contratual atualmente vigente ter sido criado para que pequenas empresas atuassem como correspondentes e não é capaz de dar conta das especificidades de funcionamento dos BCDs, que operam no âmbito de ONGs, entre a formalidade e a informalidade, como já se viu.

Como colocam os entrevistados,

“conveniar com a Caixa não é fácil. É muito burocrático [...]. O nosso convênio com a Caixa tramitou 1 ano, exatamente. É porque é uma coisa nova pra Caixa. A Caixa, ela não está acostuma, habituada a fazer convênio com uma instituição como a nossa. Ela é conveniada com uma lotérica, com uma farmácia, com uma empresa. Só que nós não somos empresa, nós somos uma ONG, então a Caixa teve um pouco de dificuldade”.⁴¹³

“A gente está na luta com a Caixa pelo correspondente bancário desde o iníciozinho do ano, desde janeiro que nós estamos conversando com eles. E até agora a gente não conseguiu ainda. Já mandamos toda a documentação, nós estamos com um problema aqui que é a exigência da Caixa que não bate com a questão de bancos. Por exemplo, a gente precisa ter um alvará de funcionamento lá no bairro, porque o correspondente funcionaria lá

⁴⁰⁹ Entrevista 3.

⁴¹⁰ Entrevista 2.

⁴¹¹ Entrevistas 4, 7 e 14.

⁴¹² Entrevistas 1 e 4.

⁴¹³ Entrevista 10.

no bairro, né? Em grande parte, já foi montado tudinho pro correspondente, mas aí a gente não consegue tirar alvará de lá, porque não é nosso, o espaço é da comunidade, é cedido. Tentamos tirar em nome da associação, mas o endereço da associação é outro, então o gerente daqui está estudando a possibilidade junto com o gerente nacional. [...] Essa é uma questão que os bancos estão lutando para que tenha uma característica própria para bancos comunitários, porque é diferente de outros estabelecimentos para o correspondente”.⁴¹⁴

A necessidade de adaptar o modelo de correspondentes bancários para a contratação de BCDs, especificamente, é algo que começa a ser discutido no âmbito da rede brasileira de BCDs.⁴¹⁵ A este respeito, é importante notar que a normativa que autoriza este tipo de contratação pelas instituições financeiras oficiais é a Res. Bacen nº 3.954/11. Dessa forma, esta discussão entre BCDs e instituições financeiras oficiais passa, também, pela demanda por uma alteração normativa junto ao Bacen.⁴¹⁶

Diante de todas essas dificuldades no que toca às fontes de recursos, muitos BCDs acabam se tornando dependentes do financiamento público por parte de governos interessados em financiar projetos sociais voltados para o desenvolvimento da economia solidária.⁴¹⁷ O repasse de recursos públicos aos BCDs é feito por meio

⁴¹⁴ Entrevista 13.

⁴¹⁵ Conforme as discussões travadas pelos participantes do 3º encontro nacional de BCDs em Fortaleza, em março de 2013. No mesmo sentido, afirmam os entrevistados: “[Existe uma luta] para construir um modelo de correspondência cujas regras estejam efetivamente adequadas à realidade dos bancos e não simplesmente um modelo de correspondente que serve para qualquer mercadinho” (entrevista 4). “O modelo de correspondentes, de fato, ele é construído para aquele correspondente que é simplesmente uma empresa. [...] Tem algumas questõeszinhas, que só a prática diz. Por exemplo, o correspondente tem que depositar o recurso em 24 horas, aí o que a própria Leonora fala é que se você está num morro, isso cria uma dificuldade, porque você tem que passar ali todo dia. Então são umas coisinhas assim que eu acho que talvez possam ser adaptadas” (entrevista 9).

⁴¹⁶ Como coloca uma representante do Bacen, a alteração normativa por parte do Bacen depende de uma demanda formulada pelos setores envolvidos e interessados da sociedade: “não cabe ao Banco Central elaborar a norma que não está sendo demandada pela sociedade. Então vamos supor que os bancos comunitários e Caixa se reúnam, ou bancos comunitários e Banco do Brasil, ou até mesmo um banco privado, e proponham um modelo diferente de correspondentes, isso vai ser examinado. Eu defendo, inclusive, no Banco Central, o tempo inteiro, que o correspondente que seja uma organização sem fins lucrativos cuja atividade é o desenvolvimento de comunidades, ele deveria ter uma regulamentação específica.” (entrevista 9).

⁴¹⁷ “Nós temos que fazer mais projetos pra vir mais dinheiro, então, assim, tem que ficar sempre vendo onde que tem projeto, fazer, ir captando recursos” (entrevista 3). “Na verdade, não tem nenhum banco hoje no Brasil que se sustenta sem ser com projetos, né? [...] A gente gostaria que a gente não precisasse viver de projetos” (entrevista 13). “A sustentabilidade financeira mesmo, a gente ainda fica na dependência de projetos, de editais, de parceiros, né? Sempre. Mesmo com o Governo do Estado e com a Prefeitura. Porque a rede capixaba, hoje, tem um apoio grande do Governo do Estado” (entrevista 9). “Qual é a estratégia de captação de recursos que vai ser utilizada? Muitas vezes a estratégia acaba sendo só projeto. Mas temos que pensar em mecanismos, formas de mobilização de recursos, de como fazer. Muitas vezes acaba sendo projeto em cima de projeto” (entrevista 4).

de convênios administrativos, nos termos do artigo 116 da Lei nº 8.666/93,⁴¹⁸ os quais consistem em acordos celebrados entre o Poder Público e os BCDs, por meio do qual o Poder Público busca incentivar a realização de projetos que assumam um caráter de interesse público.⁴¹⁹ De acordo com a experiência relatada pelos BCDs, a seleção das entidades para a execução dos projetos costuma ser precedida de licitação⁴²⁰ e, por se

⁴¹⁸ Lei nº 8.666/93, “Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva. § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes: I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública; II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas; III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. § 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês. § 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste. § 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.”

⁴¹⁹ Existe amplo debate na doutrina acerca da natureza jurídica dos convênios, havendo aqueles que defendem tratar-se de modalidade de contrato administrativo (nesse sentido, Bandeira de Melo, 2008; Justen Filho, 2009; e Medauar, 2003) e aqueles que sustentam que se trata de modalidade de ajuste não contratual (ver Meirelles, 2002; Gasparini, 2008; Di Pietro, 2007). Esse debate possui implicações relevantes quanto à necessidade de licitação e às regras aplicáveis aos convênios em caso de denúncia. Não é o caso, contudo, de aprofundar as complexas questões teóricas acerca da figura jurídica dos convênios nesta oportunidade. Para maiores informações, consultar os autores supramencionados.

⁴²⁰ Entrevistas 1, 7 e 9. Alguns editais de chamadas públicas para a realização de projetos podem ser encontrados em sites de órgãos vinculados ao Poder Executivo, como é o caso do Ministério do Trabalho e Emprego. Ver, por exemplo, o edital de chamada pública Senaes/MTE nº 001/2013, que visa à “seleção de projetos que tornem mais eficaz o fomento às finanças solidárias por meio do apoio e fortalecimento de bancos comunitários de desenvolvimento, de fundos solidários e de cooperativas de crédito solidário enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável com superação da pobreza extrema, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, disponível em <http://bit.ly/1eChmLe> [último acesso em 14.02.2014]. Informações sobre convênios no âmbito do

tratar de transferências de recursos públicos, os BCDs precisam prestar contas dos seus gastos.⁴²¹

O procedimento para a submissão de projetos ao Poder Público, os requisitos exigidos para a participação na licitação e a exigência de prestação de contas demandam uma certa expertise acerca dos procedimentos públicos, bem como uma capacidade de gestão e organização de que os BCDs nem sempre dispõem, dado que surgem como iniciativas pequenas, com poucos funcionários e cuja atuação é marcada pela informalidade.⁴²²

Dessa forma, a celebração de convênios entre os BCDs e o Poder Público tem dependido de algumas instituições sem fins lucrativos, formalmente organizadas e atuantes no campo da economia solidária, como é o caso das incubadoras tecnológicas e de algumas ONGs. Esta, aliás, se configura a base da atual política de economia solidária do Governo Federal no que toca ao fomento dos BCDs.

Com efeito, quando os BCDs começaram a se espalhar pelo país, a Senaes lançou um edital público em 2005 para financiar um projeto com o fim de disseminar a metodologia dos BCDs para outros municípios do Brasil. O Instituto Palmas foi

governo federal podem ser encontrados no portal <https://www.convenios.gov.br/portal> [último acesso em 14.02.2014]. Também são realizados procedimentos de seleção de projetos no âmbito dos Estados. Exemplo disso é o convênio nº 4/2012 celebrado entre a Associação Ateliê de Ideias e o Governo do Estado do Espírito Santo para a realização de um projeto voltado à promoção, desenvolvimento fortalecimento da rede de BCDs do Estado do Espírito Santo, disponível em <http://bit.ly/M0iv47> [último acesso em 14.02.2014]; e o entre o Instituto Palmas e o Estado do Ceará, para a implantação de 10 BCDs no Estado, disponível em <http://bit.ly/1ovALBK> [último acesso em 14.02.2014].

⁴²¹ De acordo com o §6º do art. 10 do Decreto nº 6170/07, que regulamenta as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, “o conveniente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, na forma da legislação aplicável”. Outras normas relevantes acerca dos convênios podem ser encontradas na Portaria Interministerial nº 507/2011, editada pelos Ministério do Planejamento e da Fazenda e pela Controladoria Geral da União, disponível em <http://bit.ly/1cDKBcs>, [último acesso em 14.02.2014]. Assim, ao apresentar projetos para o Poder Público, os BCDs apresentam um plano de trabalho detalhado, no qual discriminam como e quando os recursos repassados serão aplicados: “o projeto já é escrito com todas as rubricas do que você tem que gastar. O recurso vem carimbado dessa forma. Você elaborou um projeto e disse: ‘eu vou gastar com isso’. [...] Quando acontecem essas intempéries, [ou seja, precisar empregar recursos de maneira diferente da prevista inicialmente,] a gente tem que conversar com o órgão financiador, dizer ‘olha, nós precisamos ajustar o plano de trabalho’. Manda um ofício, pede autorização, muda a rubrica ou muda a ação” (entrevista 5). “[É] preto no branco. Se no projeto está que vai comprar uma caneta, tem que ser aquela caneta” (entrevista 10). A utilização dos recursos públicos recebidos é controlada e os BCDs precisam prestar contas da sua utilização, o que pode criar a sensação de maior burocracia e lentidão no desenvolvimento das atividades do banco: “o dinheiro público, você sabe que você está preso naquilo lá; o dinheiro vem pra X, você precisa pro Y e você não pode usar. Sobrando dinheiro pro X, né? É muito complicado” (entrevista 13).

⁴²² Entrevista 8.

selecionado para desenvolver esse projeto, ampliando consideravelmente suas atividades de apoio e promoção de BCDs no país.⁴²³

Em 2010, a Senaes lançou um novo edital que previa o apoio financeiro às associações civis e outras entidades dispostas a executar um projeto para fomentar e dar suporte técnico aos BCDs em todo o país. O Instituto Palmas foi escolhido como coordenador nacional do projeto e quatro outras entidades foram selecionadas como coordenadores regionais. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, duas ONGs, o Instituto Capital Social da Amazônia e Associação Ateliê de Ideias, respectivamente, tornaram-se responsáveis por dar apoio financeiro e técnico para BCDs existentes em cada região e pela disseminação da metodologia para outras comunidades dispostas a criar bancos. Na regiões Sudeste e Nordeste, essas tarefas foram realizadas pelo Nesol e pela Ites, duas incubadoras tecnológicas da Universidade de São Paulo e Federal Universidade da Bahia, respectivamente.⁴²⁴

O projeto, financiado pelo governo federal por meio da Senaes, foi crucial para que se verificasse a expansão dos BCDs para diversas localidades no país, uma vez que forneceu os recursos públicos necessários, combinando-a com a experiência de ONGs e incubadoras tecnológicas para disseminar e acompanhar a implementação da metodologia criada pelo Banco Palmas. Entre 2010 e 2013 essas cinco entidades atuaram estimulando a difusão da metodologia e fornecendo apoio técnico e financeiro aos BCDs,⁴²⁵ que hoje já são 103, em diferentes comunidades em todo o Brasil.⁴²⁶

Para a viabilização dessas estratégias de fomento, como é o caso dos convênios entre o Poder Público e os BCDs, é preciso que o investimento de recursos públicos seja justificado, reconhecendo-se os BCDs como iniciativas cujo funcionamento proporciona resultados relevantes e compatíveis com o interesse público. No plano federal, isso se deu com a inclusão da economia solidária nos planos plurianuais de 2004 a 2007 (que prevê o estímulo ao desenvolvimento de

⁴²³ Melo Neto et. al. (2006, p. 5). Entrevistas 1, 7, 8 e 13. A este respeito, ver também o artigo “Finanças Solidárias e Moeda Social”, de Paul Singer, disponível em bit.ly/1azZIIr [último acesso em 14.02.2014].

⁴²⁴ Entrevistas 1, 3, 8 e 12. O edital de chamada pública nº 003/2010/Senaes/MTE integra o programa de nº 3800020100086 do Ministério do Trabalho e Emprego, denominado “Economia Solidária em Desenvolvimento/Ação 8056 – Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários” (<http://bit.ly/1iWfYUw> [último acesso em 14.02.2014]).

⁴²⁵ Entrevistas 1, 2, 3, 4, 5, 8, 14 e 16.

⁴²⁶ Informação disponível no endereço eletrônico do Instituto Palmas: <http://bit.ly/1ggxUJh>, último acesso em 14.02.2014.

novas formas de economia solidária);⁴²⁷ 2008 a 2011 (que determina a expansão da “economia solidária como alternativa para o desenvolvimento do país”);⁴²⁸ e 2012 a 2015 (que prescreve o fortalecimento da “institucionalidade da política nacional de economia solidária”), como mecanismo para promover a inclusão social, a geração de emprego e renda e a redução das desigualdades e o desenvolvimento regional.⁴²⁹ Nem sempre, no entanto, essas políticas existem nos Estados e Municípios, dificultando a obtenção de recursos junto às autoridades locais pelos BCDs.⁴³⁰

Os convênios com o Poder Público como fonte de recursos apresentam, ainda, a desvantagem de serem descontínuos. Como afirma um dos entrevistados, “muitas das fragilidades são oriundas também daí, ou seja, acaba o tempo de um projeto, você não tem mais recursos, então como é que você mantém a atividade?”.⁴³¹ Assim, com o fim do projeto, em 2013, muitos BCDs, ainda bastante dependentes de financiamento público, passaram a enfrentar dificuldades financeiras,⁴³² resultando até mesmo em situações nas quais os trabalhadores dos BCDs permanecem trabalhando voluntariamente entre um projeto e outro.⁴³³

A renovação dos convênios, por sua vez, depende de vontade política e de um bom relacionamento com o Poder Público por parte dos BCDs. E, embora alguns

⁴²⁷ Lei nº 10.933/04, Anexo I, Megaobjetivo I – Inclusão social e redução das desigualdades. Desafio: promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular. Diretrizes: (...) **estímulo** ao cooperativismo, ao associativismo e **ao desenvolvimento de novas formas de economia solidária**.

Megaobjetivo II – Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais. Desafio: ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho com ênfase na redução da informalidade. Diretrizes: (...) **implementar legislação e programas de crédito e microcrédito voltados aos setores de economia solidária**. Desafio: incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora. Diretrizes: **estímulo** ao cooperativismo, ao associativismo e **ao desenvolvimento de novas formas de economia solidária; incentivo ao micro e pequeno empreendedor por meio da economia solidária; oferta de crédito e microcrédito em condições adequadas aos atores da economia solidária**.

⁴²⁸ Lei nº 11.653/08, Anexo I. Objetivo geral – Promover a inclusão social e a redução das desigualdades. Objetivo setorial – **Expandir a economia solidária como alternativa para o desenvolvimento do país**. Programa 1133.

⁴²⁹ Lei nº 12.593/12, Anexo. Programa 2029 – Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária. Objetivo 0982 – **Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária**, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento. Órgão responsável: Ministério do Trabalho e Emprego. Metas 2012-2015: **aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho; criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação**; implementar a inserção de 9 mil empreendimentos econômicos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário.

⁴³⁰ Entrevistas 2, 14.

⁴³¹ Entrevista 4.

⁴³² Entrevistas 3, 4, 7 e 16.

⁴³³ Entrevistas 2, 3, 4, 5, 8 e 10.

entrevistados relatem que a mudança no Governo do Estado ou na Prefeitura não afetou as suas relações com o Poder Público,⁴³⁴ outros relatam que esta relação costuma ser frágil e sujeita às flutuações dos ciclos eleitorais:

“Temos alguns bancos que paralisaram as suas atividades em função da mudança política do local, que influencia direto. Porque às vezes um gestor apoia e o outro não apoia. O simples fato de o gestor dizer assim: ‘olha, eu não quero aquele pessoal aqui, quem estiver com eles está contra mim’. Todo mundo larga a ideia, porque em alguns Municípios, em qualquer lugar desse interior desse Brasil é assim que funciona. É a lei da autoridade. A autoridade é o Prefeito. Acontece muito isso”.⁴³⁵

“A relação com as prefeituras é muito forte. Mas é com o Prefeito. E se ele muda? [...] Se for um prefeito de oposição, aí ele vai e destrói tudo, é próprio da política”.⁴³⁶

“Teve [relação com a Prefeitura], no início do banco [...], mas era uma política de governo da prefeitura, no momento, né? E quando trocou de prefeito, caiu a parceria”.⁴³⁷

Como se vê, os BCDs encontram dificuldades em obter recursos de forma estável e segura. Recursos de doações são sempre incertos, o investidor privado não tem interesse em investir nessas iniciativas – pelo contrário, costuma ter receio – a remuneração que os BCDs recebem pelos serviços prestados como correspondentes bancários é baixa e os recursos públicos que lhes têm sido destinados costumam ser descontínuos e sujeitos a flutuações políticas. Diante disso, é possível observar que começa a se consolidar no âmbito da rede brasileira de BCDs a ideia de que essas dificuldades decorrem, em grande medida, de algumas limitações impostas pela lei.

Com efeito, enquanto iniciativas que se desenvolvem no âmbito do terceiro setor, os BCDs não são autorizados pelo direito estatal a captar poupança, limitando, assim, o seu acesso a uma vasta fonte de recursos. Isso porque, como já se viu anteriormente, a captação de poupança só é legalmente permitida às instituições financeiras (art. 17, Lei 4.595/64), submetidas à regulação do Bacen. A sugestão de que os BCDs sejam legalmente autorizados a captar poupança foi suscitada com frequência pelos entrevistados.⁴³⁸

⁴³⁴ Entrevistas 2 e 15.

⁴³⁵ Entrevista 5.

⁴³⁶ Entrevista 7. No mesmo sentido, entrevistas 3, 9, 10 e 14.

⁴³⁷ Entrevista 13.

⁴³⁸ Entrevistas 4, 5, 6, 7, 8 e 9.

Outra limitação legal citada pelos entrevistados diz respeito ao impedimento a que os BCDs que não estão organizados como Oscips cobrem juros acima de 1% ao mês, em decorrência do disposto na Lei da Usura (Dec. nº 22.626/33).⁴³⁹ Por fim, existe uma queixa no que toca à falta de reconhecimento dos BCDs como figura jurídica autônoma e enquanto iniciativas que contribuem para o desenvolvimento local, para a inclusão financeira e social e para a redução das desigualdades.⁴⁴⁰

A esse respeito, é importante ressaltar que existe um processo de progressivo reconhecimento das práticas dos BCDs como instrumentos de desenvolvimento local por parte do Estado. O Bacen, por exemplo, passou a admitir a emissão de moedas sociais circulantes locais, tendo inclusive firmado um acordo de cooperação técnica com a Senaes para acompanhar a sua evolução e avaliar os seus limites e possibilidades como objeto de política pública. O governo federal, por sua vez, inseriu as práticas de economia solidária como práticas a serem fomentadas e estimuladas nos últimos três Planos Plurianuais (PPAs), tendo firmado uma série de convênios para o fomento de BCDs.⁴⁴¹ Ainda, como já se adiantou, alguns Estados e Municípios vêm implementando políticas de economia solidária e destinando recursos para a implantação e fortalecimento dos BCDs.

Como coloca um dos entrevistados, no entanto, reconhece-se a prática – e até se lhe destinam recursos –, mas não se institucionaliza a ação,⁴⁴² ou seja, não se criam mecanismos mais permanentes de reconhecimento e financiamento dessas iniciativas. Com efeito, além das menções à economia solidária nos últimos PPAs, não existe uma norma que expressamente reconheça os BCDs e afirme a legalidade das suas práticas. Além de repelir o investidor privado, a falta desse reconhecimento expresso gera um problema de insegurança jurídica para os BCDs:

“O Banco Central diz ‘eu não cuido de OSCIP’. Aí eles chegam com moeda e crédito, vem o Ministério Público e diz que eles estão cometendo uma infração (...). Você trabalhar assim é muito inconveniente. (...) Vai implantar um banco numa comunidade chega um promotor, lhe convoca para prestar esclarecimentos. (...) Hoje, já não acontece mais tanto porque virou uma política pública mesmo. Essa demanda era maior quando você nem isso tinha”.⁴⁴³

⁴³⁹ Entrevistas 5 e 8.

⁴⁴⁰ Entrevistas 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11 e 14.

⁴⁴¹ Entrevista 1.

⁴⁴² Entrevista 5.

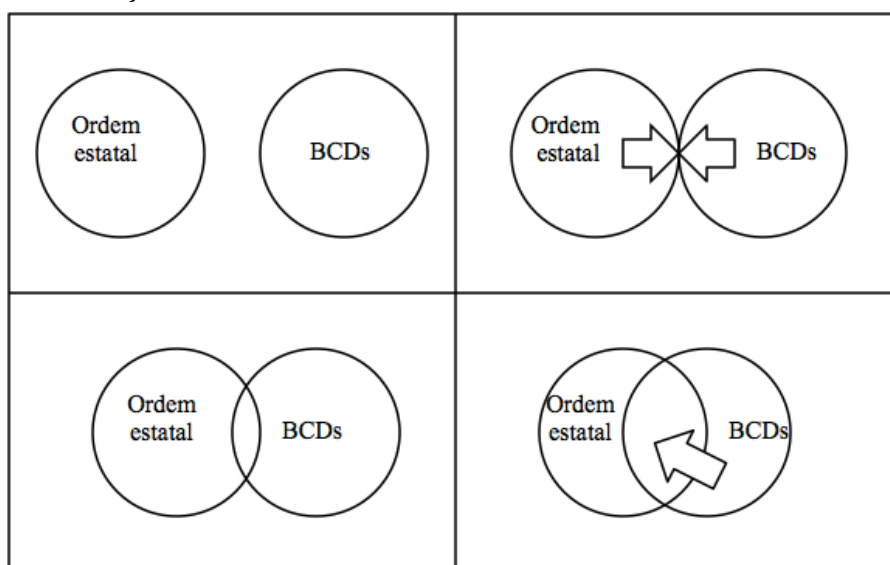
⁴⁴³ Entrevista 11.

Assim, a compreensão de que a configuração atual da legislação estatal aplicável aos BCDs restringe o desenvolvimento das suas atividades dá início a uma nova etapa do desenvolvimento destas iniciativas, em que eles começam a expressar uma reivindicação por alterações legais e mudanças no marco regulatório estatal voltadas, especificamente, ao reconhecimento e à viabilização do financiamento das suas atividades. Trata-se, no entanto, de um pleito bastante difuso e não específico, no sentido de que ainda não existe consenso ou uma ideia mais concreta acerca de quais alterações regulatórias seriam necessárias e desejáveis, nem de quais seriam os melhores caminhos para obtê-las.

É interessante notar como a emergência desta demanda por alterações no marco regulatório estatal revela que os BCDs procuram respeitar os limites legais impostos pelo Estado. Nesse sentido, ao avaliar o atual relacionamento destas iniciativas com o Estado, é possível concluir que este é percebido como uma autoridade legítima, dotada de poder de polícia e capaz de dificultar ou mesmo impedir o desenvolvimento dessas iniciativas.

Essa relação com a ordem estatal, como se vê ao longo do processo de desenvolvimento dos BCDs, se alterou com o tempo em um processo dinâmico que pode ser resumido em quatro fases: (i) o surgimento independentemente do Estado; (ii) o confronto com o Estado; (iii) a acomodação em uma situação de coexistência e colaboração com o Estado; e (iv) uma tendência à absorção da regulação destas iniciativas pelo Estado.

Quadro 6 – Relação dinâmica entre a ordem estatal e os BCDs



Fonte: elaboração própria

Dessa forma, ao analisar o processo de desenvolvimento dos BCDs, é possível notar que eles surgem de maneira autônoma, independentemente da permissão, autorização ou apoio estatal, atuando informalmente e ignorando a regulação financeira estatal. Ao criar a sua moeda social, o Banco Palmas chegou, inclusive, a contrariar o ordenamento jurídico estatal, duplicando a quantidade de moeda em circulação no Conjunto Palmeira, uma vez que a moeda foi emitida sem lastro em reais. Este momento inicial é seguido, então, por um confronto desta iniciativa com o Estado, com a investigação criminal do coordenador do Banco Palmas. Esse choque resultou em uma situação de acomodação na qual os BCDs ajustaram as suas normas internas de funcionamento a fim de se conformarem à legalidade estatal. Estabeleceram, ainda, uma relação de colaboração com o Estado, operando políticas públicas de microcrédito recentemente criadas, atuando como correspondentes bancários do BPB e da CEF e recebendo recursos públicos por meio de convênios, o que permitiu que eles se multiplicassem e se espalhassem pelo país. Todavia, a falta de reconhecimento expresso da legalidade dessas iniciativas por parte do direito estatal e as dificuldades que a atual configuração normativa impõe para a captação de recursos pelos BCDs, começam a dar origem a um pleito por reformas legais, evidenciando uma tendência de que o Estado passe a regular o funcionamento desses bancos, inserindo-os definitivamente na ordem jurídica estatal.

Procurou-se descrever, neste capítulo, o processo de surgimento e expansão dos BCDs pelo Brasil, evidenciando que este processo envolve a criação de uma série de normas e instituições que se relacionam de maneira complexa e dinâmica com o Estado brasileiro e a ordem normativa estatal, formando um emaranhado de normas, procedimentos e sanções, formais e informais. Alguns conceitos e elementos teóricos podem ser úteis para uma melhor compreensão dessa complexa realidade normativa, como se verá no capítulo 5, a seguir.

5. DESVENDANDO A COMPLEXIDADE NORMATIVA ENCONTRADA NOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O capítulo anterior apresentou um estudo de caso sobre o surgimento e a expansão dos BCDs pelo país. Narrou-se, em primeiro lugar, a iniciativa de alguns indivíduos que, em uma região marcada por altos índices de pobreza e exclusão financeira, se empenharam em um projeto para reorganizar a economia local e promover o desenvolvimento com base nos princípios da economia solidária por meio da criação de uma série de normas e instituições. Este projeto foi batizado com o nome de Banco Palmas. Em seguida, descreveu-se como iniciativas semelhantes se multiplicaram pelo país, dando origem à rede brasileira de bancos comunitários de desenvolvimento, que hoje reúne 103 bancos em diferentes regiões do Brasil. Evidenciou-se a existência de um processo dinâmico e complexo de interação entre esses BCDs e a ordem estatal brasileira. Os fatos descritos compõem uma complexa realidade normativa, em que instituições e normas de diferentes tipos e ordens se relacionam entre si.

A fim de possibilitar uma melhor compreensão dessa realidade, apresentam-se, a seguir, alguns conceitos e elementos teóricos capazes de explicar melhor os fenômenos até então observados e descritos. Assim, pretende-se, em primeiro lugar, esclarecer as condições que favoreceram o surgimento do primeiro BCD, o Banco Palmas. Nesse sentido, procura-se explicar de que maneira um grupo de indivíduos pode ser capaz de se organizar, despender esforços em prol de um projeto coletivo e cooperar entre si para criar e manter um banco comunitário de desenvolvimento.

Em seguida, procura-se desvendar a complexidade normativa encontrada nos BCDs brasileiros. Como se viu, essas iniciativas criaram as suas próprias instituições e regras de funcionamento. Ao mesmo tempo, estabelecem relações com a ordem estatal, uma vez que não se submetem à regulação financeira, mas se apoiam em regras que organizam o terceiro setor e as microfinanças no Brasil, operando entre a formalidade e a informalidade. Pretende-se, assim, com o auxílio da teoria, esclarecer a como se dá esta interação a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs e o direito estatal brasileiro e compreender de que maneira a dinâmica entre estas ordens

normativas influenciou as diferentes etapas do desenvolvimento destes bancos, tal qual observadas no capítulo anterior.

5.1. A criação do Banco Palmas como uma solução institucional para um problema de ação coletiva

Como se viu anteriormente, a pobreza e o subdesenvolvimento do Conjunto Palmeiras eram perpetuados pelo seguinte ciclo vicioso: o comércio e a produção de bens e serviços no bairro não se desenvolviam, pois enfrentavam dificuldades em comercializar os seus produtos e serviços no mercado local, uma vez que a maioria dos moradores faziam suas compras fora do bairro; se os moradores comprassem no bairro, ajudariam a aquecer a economia local, mas faltavam incentivos para tanto – havia menos produtos disponíveis, os preços não eram competitivos e os mercados não parcelavam as compras como fariam as grandes redes de supermercados, por exemplo.

A metáfora empregada pelo coordenador do Banco Palmas ilustra bem a situação:

“Peguei um balde furado, rolhas, bolinhas de isopor e uma caneta. Então perguntei quem era pedinte, quem era aposentado, quem era guardador de carros. Conforme me respondiam, eu escrevia os nomes nas bolinhas de isopor e colocava no balde. Depois perguntei onde compravam cada coisa que consumiam, desde a pasta de dentes, alimentos, até as roupas. À medida que me diziam – sempre locais fora da comunidade – eu retirava as rolhas e as bolinhas caíam no chão e rolavam para longe”.⁴⁴⁴ “Ao final, o balde ficou vazio. Então, percebemos que existem bairros que empobrecem porque perdem o dinheiro que possuem para grandes metrópoles, grandes shoppings, grandes corporações e grandes estruturas econômicas.”⁴⁴⁵

Esta situação pode ser identificada como um problema de ação coletiva,⁴⁴⁶ ou seja, uma situação na qual a maioria dos moradores do bairro se beneficiaria de uma determinada ação – fazer as compras no bairro –, mas esta ação implicaria um custo

⁴⁴⁴ Conforme entrevista concedida em 2010 a Olívia Alonso, disponível em <http://bit.ly/1fA3VK8> [último acesso em 18.01.2014].

⁴⁴⁵ Conforme entrevista concedida em 2010 a Jader Santana, disponível em <http://bit.ly/1a3Toc9> [último acesso em 18.01.2014].

⁴⁴⁶ Ostrom (2008, pp. 2-7).

tal que impedia que os indivíduos escolhessem, racionalmente, realizá-la por conta própria. Uma vez que cada indivíduo agia naturalmente em busca do melhor resultado para si, o conjunto dos moradores do Conjunto Palmeira não atingia os melhores resultados possíveis para a coletividade; ações individuais afetavam a coletividade de maneira negativa devido à estrutura institucional existente no bairro.

Esse problema foi contornado por meio da iniciativa dos membros da associação de moradores do bairro, a Asmoconp, que desenvolveram um projeto para estimular a produção local por meio do microcrédito e o consumo local por meio de um cartão de crédito local e, mais tarde, de uma moeda social circulante local. O projeto, que ganhou o nome de Banco Palmas, procurava reorganizar os processos de uso do dinheiro no bairro.

Nesse sentido, é produtivo comparar a criação dos BCDs às experiências relatadas por Ostrom.⁴⁴⁷ A autora dedica-se a explicar de que maneira a cooperação pode ser estimulada e conduzir ao desenvolvimento de arranjos institucionais para a superação de problemas de ação coletiva. Nos casos relatados por Ostrom,⁴⁴⁸ os problemas de ação coletiva relacionam-se à exploração coletiva de recursos hídricos escassos no longo prazo. De forma semelhante, no entanto, a criação de um banco comunitário pode ser visto como um processo de apropriação coletiva dos recursos disponíveis no bairro e de reorganização da estrutura institucional existente a fim de criar mecanismos de incentivos para que as pessoas se comportem da maneira mais adequada para gerar os melhores resultados possíveis para a coletividade. Cria-se, assim, uma nova instituição com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do bairro, dotado de diversas regras de funcionamento. Como coloca o coordenador do Banco Palmas: “o Conjunto Palmeira tinha sua riqueza, mas todo dinheiro que entrava saía, como em um balde furado. O pressuposto do banco comunitário é ser a rolha do balde”.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Idem (2008). Embora a produção de Ostrom não se situe no campo do Direito, ao qual este estudo de caso se vincula, as suas contribuições teóricas ajudam a esclarecer os processos que conduziram à criação dos BCDs no Brasil e que são importantes para uma melhor compreensão do caso. Assim, algumas das suas ideias e conceitos, trazidos do campo da economia política são, aqui, empregados em virtude da sua utilidade para a explicação do fenômeno observado. Isso se justifica na medida em que este estudo de caso procura abordar o direito a partir de uma perspectiva externa, valendo-se de alguns conceitos e ideias desenvolvidos em outras ciências sociais.

⁴⁴⁸ Idem (2008).

⁴⁴⁹ Conforme entrevista concedida em 2010 a Cássio Aqui, disponível em <http://bit.ly/1bakfhU> [último acesso em 18.01.2014].

A este respeito, é importante esclarecer que a criação de instituições e regras em prol da solução de problemas comuns, como se verifica no caso do Banco Palmas, decorre da ação coordenada por parte de um grupo de indivíduos dispostos a investir esforços pessoais na concepção e manutenção destas mesmas regras e instituições. Uma questão que se coloca, portanto, diz respeito ao motivos pelos quais um indivíduo seria levado a agir em prol de um projeto comum quando isso demanda o investimento de esforço pessoal e existem incentivos para que ele permaneça inerte e se aproveite do esforço alheio.

A este respeito, é importante ressaltar que os indivíduos não podem ser reduzidos à ideia de agentes completamente racionais, egoístas e maximizadores de objetivos materiais.⁴⁵⁰ Trata-se, em verdade, de agentes racionais, que tentam realizar julgamentos informados sobre custos e benefícios incertos, em situações nas quais tanto a maximização do lucro quanto outras relações não monetizadas são sopesados.⁴⁵¹

Como sugere Ostrom, a decisão inicial de criar as regras e instituições depende do estabelecimento de relações de confiança e de um senso de comunidade entre os indivíduos envolvidos em um problema de ação coletiva.⁴⁵² O Banco Palmas, como mostrou o estudo de caso, surgiu em resposta à situação de pobreza e exclusão financeira vivida por uma comunidade que, historicamente, já havia se organizado em torno de lutas políticas para obter acesso às políticas públicas que não chegavam até o bairro. A situação geográfica, econômica e social do Conjunto Palmeira favoreceu a desenvolvimento de um senso de comunidade entre os seus moradores e criou as condições para o surgimento de uma forte organização popular disposta a liderar as mobilizações comunitárias e, posteriormente, a investir recursos em um longo processo de imaginação institucional que deu origem ao Banco Palmas.

É importante ressaltar o fato de que o Banco Palmas tornou-se uma instituição complexa, com uma série de normas que regulam o seu funcionamento. São as normas que regulam desde os horários de funcionamento do banco até a circulação da moeda social e os empréstimos do banco – as linhas de crédito disponíveis, os juros cobrados, o procedimento de análise de crédito, os métodos de cobrança dos clientes inadimplentes etc. Há, ainda, regras internas que designam quem é competente para

⁴⁵⁰ Yunus (2010, pp. 8-10).

⁴⁵¹ Ostrom (2008).

⁴⁵² Idem (2008, pp. 42-43).

alterar as regras existentes e quais são os procedimentos para tanto. Estas regras criam uma série de diferentes arenas de tomada de decisão, tais como o Comitê de Análise de Crédito (CAC) e o Fórum Econômico Social Local.

Neste sentido, o paralelo do caso do Banco Palmas e das situações de apropriação coletiva de recursos de uso comum relatadas por Ostrom se mantém. Segundo a autora, a solução para problemas de ação coletiva passa pela construção de instituições com diversos níveis de regras: regras operacionais, que afetam as decisões cotidianas dos envolvidos; regras de decisão coletiva, que permitem a elaboração de políticas e regras de comportamento sobre como o sistema deve ser administrado; e regras de decisão constitucional, que determinam competências e os procedimentos para a criação das regras de decisão coletiva. Assim,

“as regras que afetam as escolhas operacionais são elaboradas dentro de um conjunto de regras coletivas, as quais são, por sua vez, elaboradas dentro de um conjunto de regras constitucionais. As normas constitucionais de um micro-contexto são afetadas pelas regras coletivas e constitucionais das jurisdições maiores em que estes contextos se inserem. Os indivíduos, que têm capacidade de auto-organização, alternam-se entre as arenas operacional, coletiva e constitucional.”⁴⁵³

Estas normas compõem uma ordem normativa própria, que se desenvolveu e opera no Conjunto Palmeira, paralelamente às leis e regras emanadas do Estado brasileiro, ao mesmo tempo, estabelecendo com elas uma relação complexa de superposições e complementaridades.

O sucesso e a continuidade dos BCDs passa, ainda, por uma série de elementos e condições que também são relatados por Ostrom em outras situações de imaginação institucional para a superação de problemas de ação coletiva.⁴⁵⁴ Depende, em primeiro lugar, da existência de pessoas responsáveis pelo monitoramento do cumprimento das regras e de existência sanções, graduadas de acordo com gravidade e do contexto da ofensa, para coibir o seu descumprimento.

Com efeito, não há dúvidas de que o funcionamento e a continuidade dos BCDs depende da obediência generalizada às regras por eles criadas. Na ausência de uma autoridade dotada de poder de polícia para impor sanções e garantir o

⁴⁵³ Ostrom, (2008, p. 50), traduzido do original pela autora.

⁴⁵⁴ Idem (2008, pp. 88-102). Com base em uma série de estudos empíricos, a autora lista uma série de elementos de desenho institucional encontrados em experiências que obtiveram sucesso na superação de problemas de ação coletiva por meio da criação coletiva de regras e instituições.

cumprimento dos acordos, o grupo precisa se auto-organizar e motivar pessoas para monitorar as condutas individuais e impor sanções que mantenham os níveis de obediência e conformidade altos. Isso é feito por uma série de mecanismos de controle social, como já visto anteriormente.

O sucesso dessas iniciativas depende da adequação das suas regras às particularidades e às circunstâncias locais, ou seja, da capacidade que as regras criadas possuem de efetivamente solucionar os problemas locais. A este respeito, é interessante notar que a metodologia que pauta o funcionamento dos BCDs não é muito rígida, permitindo algum grau de variação entre as diferentes iniciativas que se identificam como BCDs ao redor do país, de modo a se adaptarem a diferentes realidades e condições locais.

Outro fator que contribui para o sucesso destas instituições é a existência de arranjos de escolha coletiva, que permitem que a maioria dos indivíduos afetados pelas regras participem do processo de criação e modificação normativa. Por um lado, como explica Ostrom,⁴⁵⁵ isso permite a criação de regras mais adequadas às circunstâncias locais. Por outro lado, isso garante taxas maiores de obediência às regras, uma vez que, como apontam estudos acerca do tema da justiça procedimental, as pessoas tendem a obedecer as regras e a confiar nas instituições na medida em que se sentem ouvidas e acreditam que os procedimentos decisórios são justos.⁴⁵⁶ A ampla participação comunitária, como já se viu, é um dos pilares dos BCDs, que se baseiam nos princípios da economia solidária em práticas de autogestão comunitária.

É necessário, ainda, que se tenha clareza dos limites dessas instituições e dos participantes que integram esse projeto coletivo. No caso do Banco Palmas e dos BCDs de maneira geral, essa delimitação se dá em termos territoriais, a partir da existência de uma identidade entre os membros de um grupo que se reconhecem como integrantes de uma determinada comunidade.

Por fim, faz-se necessário que as autoridades governamentais externas reconheçam, minimamente, o direito dos indivíduos envolvidos de se organizarem. Isso, no caso dos BCDs, verificou-se a partir de 2003, quando, após um confronto inicial entre essas iniciativas e o Estado, o governo federal passou a fomentar a criação de BCDs e o Bacen admitiu, ainda que não expressamente, a utilização das moedas sociais circulantes locais por eles utilizadas, desde que emitidas dentro de

⁴⁵⁵ (2008, pp. 93-94).

⁴⁵⁶ Tyler (2006).

certos critérios – vale dizer, totalmente lastreadas em real, com taxa de câmbio fixa, livre aceitação e troca e circulação limitada ao território de atuação do banco.⁴⁵⁷

A esse respeito, é importante esclarecer que a criação e uso de moedas sociais locais não é um fenômeno novo, mas recorrente em tempos de crise financeira e de recessão global.⁴⁵⁸ Como explica Freire, moedas sociais podem ser (e têm sido historicamente) criadas para atender às necessidades das comunidades que não são adequadamente atendidas pelas instituições financeiras oficiais, para criar um circuito econômico seguro em relação aos efeitos da globalização e da transferência de riqueza para instituições financeiras e mercados de valores mobiliários. São criadas, ainda, para impulsionar as trocas em um determinado circuito econômico, e, também, para transformar a natureza do comércio em uma determinada comunidade em um comércio mais inclusivo, pessoal, justo e sustentável.⁴⁵⁹

A moeda social circulante local, assim como a maioria das estratégias adotadas pelo Banco Palmas – como o clube de trocas solidário, o cartão de crédito local e o microcrédito para estimular o consumo e a produção locais – são estratégias comuns em outras iniciativas mais tradicionais da economia solidária.⁴⁶⁰ Nesse sentido, o Banco Palmas pode ser considerado uma iniciativa que se enquadra no âmbito da economia solidária, uma vez que se baseia na ideia de associação igualitária de pessoas que visam à produção, troca e consumo de bens e serviços.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ Entrevista 7. As regras sobre o funcionamento da moeda social na rede brasileira de bancos comunitários também podem ser encontradas em Melo Neto et. al. (2006, p. 41).

⁴⁵⁸ Freire (2011). A autora mostra como as moedas sociais foram historicamente criadas em países ocidentais desenvolvidos e, em meados da década de 1990, também começaram a aparecer em países em desenvolvimento. A América Latina, especialmente, caracteriza-se por uma grande quantidade de moedas sociais de origem endógena. Mais recentemente, com o desenvolvimento da internet e de outras tecnologias digitais, o campo das moedas sociais tornou-se um campo de crescente e sistemática experimentação. Experiências com moedas sociais, contudo, raramente duram mais do que 2 a 5 anos. Freire dá exemplos de diversas experiências internacionais com sistemas de moedas sociais, revelando a diversidade de formas, estruturas e organizações que este instrumento social pode assumir.

Apesar de serem extremamente comuns, as práticas monetárias paralelas nem sempre são reconhecidas como tais, “com consequências importantes para a aceitação do senso comum de que dinheiro é algo intocável, exceto por governos e bancos. Algumas das moedas complementares mais comuns são os vale-transportes, vale-refeição, milhas aéreas acumuladas, as quais podem ser usadas em diferentes empresas, bônus de desconto etc.” (Lietaer & Primavera, 2013, pp. 66-67).

⁴⁵⁹ Freire (2011).

⁴⁶⁰ Silva Junior et. al. (2002, p. 93)

⁴⁶¹ A economia solidária consiste em um modo de produção diferente do capitalismo, no qual as práticas econômicas são baseadas na associação igualitária de pessoas que objetivam produzir, comerciar, consumir ou poupar. Ela é baseada nos ideais de solidariedade, cooperação e propriedade coletiva do capital. Suas origens encontram-se na Inglaterra, logo após o surgimento do capitalismo industrial, em resposta ao desemprego e empobrecimento dos artesãos causados pela difusão das máquinas e da organização industrial da produção. A economia solidária está na raiz do movimento cooperativo e do movimento operário europeu. Apesar de tanto as cooperativas quanto o movimento

Uma das principais características das iniciativas de economia solidária é fato de elas serem geridas de maneira democrática: as decisões são tomadas em reuniões e assembleias coletivas e, caso haja necessidade de estabelecer hierarquias, os superiores são escolhidos ou eleitos pelos demais membros e devem prestar contas e se responsabilizar perante todos os membros (auto gestão).⁴⁶² Essa é precisamente a situação do Banco Palmas, gerido por um grupo de pessoas sujeitas a intenso controle social, cujas atividades são controladas por um fórum local por meio de mecanismos de democracia direta.⁴⁶³ O Banco Palmas, no entanto, é diferente das iniciativas tradicionais de economia solidária porque combina, em suas atividades diárias, (i) microcrédito; (ii) uma moeda social circulante local; (iii) auto gestão; e (iv) controles sociais e garantias que criam um sistema integrado de desenvolvimento comunitário.⁴⁶⁴

Por trabalhar para fornecer serviços financeiros à população de baixa renda, o Banco Palmas atua também como uma instituição de microfinanças. As microfinanças, no entanto, são uma categoria mais ampla, que, como já se viu, abrange também a atividade das instituições financeiras públicas e privadas que recentemente optaram por operar microcrédito e promover a inclusão financeira das camadas populacionais de baixa renda, ao descobrir nessa atividade um nicho de mercado rentável. Inclui, também, organizações da sociedade civil e das cooperativas de crédito que, como o Banco Palmas, operam de forma não lucrativa, mas não empregam em suas atividades diárias os princípios da economia solidária.⁴⁶⁵

A experiência do Banco Palmas pode ser considerada, portanto, uma experiência única na área de microfinanças e da economia solidária. Ele foi capaz de mobilizar grande parte da comunidade a participar ativamente das atividades do banco, aumentando a preocupação entre os moradores em comprar localmente, ajudando os produtores locais e circulando uma moeda social, a fim de impulsionar o

dos trabalhadores terem se afastado dos princípios da economia solidária, esses princípios renasceram na crise da década de 1970, com o aumento do desemprego e uma severa recessão econômica. A economia solidária se baseia na ideia de que as contradições do capitalismo criam as oportunidades para o desenvolvimento de organizações econômicas que operam em uma lógica oposta ao modo de produção dominante. (Singer, 2002).

⁴⁶² Singer (2002, pp. 16-23).

⁴⁶³ Melo Neto et. al. (2006, p. 8); Instituto Palmas (2010, p. 20), França Filho (2013, p. 87).

⁴⁶⁴ Silva Junior et. al. (2002, pp. 89-93).

⁴⁶⁵ Idem.

desenvolvimento social e econômico local.⁴⁶⁶ Para tanto, desenvolveu uma série de normas, as quais compõem uma ordem normativa própria, que se desenvolveu paralelamente às leis e regras estatais. Progressivamente, no entanto, os BCDs passaram a estabelecer com o Estado uma relação complexa de coexistência e colaboração. Essa interação dinâmica entre o Estado e os BCDs será abordada em maior detalhe a seguir.

5.2 Pluralismo jurídico e a dinâmica coexistência de diferentes ordens normativas

A realidade normativa encontrada nos BCDs do Brasil é complexa; trata-se de um emaranhado de normas, procedimentos e sanções, formais e informais. Alguns elementos teóricos, no entanto, podem servir como um prisma útil para a compreensão desta confusa realidade. Com efeito, o caso da emergência e expansão dos BCDs no Brasil pode ser visto como um caso de pluralismo jurídico em uma democracia constitucional contemporânea.

⁴⁶⁶ A avaliação acerca dos resultados da atuação dos BCDs, embora não seja o foco deste estudo, foi objeto de outras pesquisas, que vêm buscando aplicar diferentes métodos e desenvolver indicadores capazes de traduzir o impacto dos BCDs nos seus territórios de atuação. Nesse sentido, é importante destacar, sobretudo, duas pesquisas: a primeira, de 2008, que avaliou os impactos e a imagem do Banco Palmas após 10 anos de funcionamento (Silva Junior, 2008) e a segunda que apontou os principais resultados da atuação do Banco Palmas após 15 anos de funcionamento (Nesol, 2013).

A primeira pesquisa, baseada em uma série de entrevistas, grupos focais e *surveys* com moradores do Conjunto Palmeira e usuários dos serviços do banco, concluiu que os projetos e serviços executados pelo banco no Conjunto Palmeira criaram impactos significativos, ainda que “muitos de ordem qualitativa e difíceis de mensurar objetivamente”. Quando questionados se o banco havia contribuído para o desenvolvimento do bairro, 98% dos entrevistados disseram que sim. O banco obteve 93% de aprovação entre os conceitos bom e ótimo e a maioria (91%) dos pesquisados na técnica do *survey* daria uma nota entre 7 e 10 para o banco. Perguntados a respeito da palavra que vem imediatamente à mente quando se fala de Banco Palmas, os entrevistados disseram: crescimento, oportunidade, desenvolvimento, ideias contagiosas, divulgação, cultura, organização, poder de articulação, trabalho e sucesso. (Silva Junior, 2008, pp. 51-54).

Já a segunda pesquisa, baseada em entrevistas com os usuários dos serviços oferecidos pelo banco, concluiu que o Banco Palmas é capaz de atingir uma camada extremamente carente da população que, geralmente, não é servida pelas instituições financeiras tradicionais. Concluiu, ainda, que o banco desempenha um papel relevante para a estabilização provisória do consumo e para que os seus usuários sintam uma maior capacidade de organização do orçamento familiar e maior sensação de segurança financeira: 75% dos tomadores de empréstimo no banco afirmaram conseguir organizar melhor o orçamento e 66% disseram que possuem uma maior segurança financeira. A pesquisa indica que os usuários vêem o Banco Palmas como uma alternativa às relações financeiras informais que criam tensões nas relações pessoais – 53,57% dos tomadores de crédito preferem recorrer ao Banco Palmas a pedir empréstimos a familiares e amigos. Por fim, a pesquisa conclui que as ações do Banco Palmas são relevantes para a dinamização da economia local e na promoção do desenvolvimento socioeconômico da comunidade, uma vez que 52% dos entrevistados relataram possuir um negócio, sendo 92,5% no próprio bairro. Dentre os tomadores de crédito no banco, 29% disseram ter iniciado o seu negócio por conta do crédito oferecido pelo Banco Palmas. Mais de 90% dos entrevistados apontaram melhorias na comunidade e na qualidade de vida, sobretudo em relação ao acesso a serviços financeiros e bancários e a oportunidades de trabalho e educação (NESOL, 2013).

De maneira simplificada, o conceito de pluralismo jurídico refere-se à existência de uma pluralidade de esferas legais ou ordens legais em um dado campo social ou arena. Apesar de ser cada vez mais aplicado nas ciências sociais devido à sua utilidade, não existe uma definição única ou inquestionável acerca do conceito de pluralismo jurídico. Na verdade, o conceito tem sido discutido por um grande número de autores que produziram uma ampla literatura sobre o tema, complexa e cheia de nuances.

As pesquisas sobre o tema tiveram início entre as décadas de 1960 e 1970, com a tentativa de explicar os fenômenos jurídicos observados em situações coloniais e pós-coloniais, “em que uma nação imperialista, com um sistema jurídico centralizado e codificado, impôs este sistema a sociedades com sistemas jurídicos muito diferentes, muitas vezes não escritos e sem estruturas formais para julgar e punir”.⁴⁶⁷

O conceito de pluralismo jurídico era, então, ligado à ideia de uma pluralidade de normas e mecanismos legais dentro do Estado-nação. O Estado desempenhava um papel central no reconhecimento e na administração desses regimes jurídicos paralelos, uma vez que estes eram considerados (necessariamente) hierarquicamente subordinados ao direito e das instituições estatais.⁴⁶⁸ Segundo Griffiths,⁴⁶⁹ essa posição foi especialmente dominante entre os juristas que estudavam pluralismo jurídico nesse período, como M.B. Hooker,⁴⁷⁰ John Gilisen⁴⁷¹ e Jacques Vanderlinden.⁴⁷²

Na década de 1980, no entanto, o conceito de pluralismo jurídico foi ampliado para descrever também situações jurídicas em países industriais avançados. Essa mudança do pluralismo jurídico clássico para um novo pluralismo jurídico é descrito por Sally Merry como uma preocupação

“em documentar outras formas de regulação social que se baseiam nos símbolos do direito, em maior ou menor grau, mas que funcionam nas suas sombras (...). Assim, em contextos nos quais a dominância de um sistema jurídico central é inequívoca, essa linha de argumentação se preocupa em perder o que mais esteja

⁴⁶⁷ Merry (1988, p. 874).

⁴⁶⁸ Sharafi (2008, p. 1); Griffiths (1986, p. 3).

⁴⁶⁹ Griffiths (1986). Traduzido livremente do original pela autora.

⁴⁷⁰ (1975).

⁴⁷¹ (1971).

⁴⁷² (1971).

acontecendo; em que medida outras formas de regulação diferentes do direito estatal são, também, direito”.⁴⁷³

Autores como John Griffiths, Marc Galanter, Franz von Beckman, Sally Engle Merry e Boaventura de Sousa Santos inauguraram esse novo conjunto de discussões sobre pluralismo jurídico, desafiando a ideia de um monopólio do Estado sobre o direito e defendendo que o termo “direito” pode referir-se igualmente a diversas ordens normativas não estatais. Esses autores concentram-se na rejeição daquilo que chamam de “centralismo jurídico”, ou seja, a ideia de que o “direito é e deve ser o direito estatal, uniforme para todas as pessoas, excluindo todas as outras leis, e administrado por um único conjunto de instituições”.⁴⁷⁴

Para esses autores, o centralismo jurídico estaria equivocado por não descrever a realidade, mas misturar afirmações sobre como o mundo é e sobre como o mundo deveria ser, de acordo com uma ideologia típica do Estado-nação moderno.⁴⁷⁵ De fato, o fortalecimento do Estado-nação, com as suas constituições formais e sua habilidade para realizar engenharia social, converteu-o na unidade política, social e econômica natural, resultando na naturalização do direito estatal como o direito moderno.⁴⁷⁶ O centralismo jurídico seria, portanto, uma visão demasiadamente estreita e até mesmo imperialista do Direito e dos fenômenos jurídicos.

Por esse motivo, Griffiths afirma que os

“juristas, mas também cientistas sociais, tem sofrido da inabilidade crônica de enxergar que a realidade legal do Estado moderno não é aquele ideal bem arrumado, consistente e organizado tão bem capturado na comum identificação do direito com o sistema jurídico, mas que a realidade legal é uma colagem bastante assistemática de partes inconsistentes e sobrepostas, não se prestando a interpretações legais fáceis, moralmente e esteticamente ofensiva aos olhos do idealista liberal, e quase incompreensível em sua complexidade àqueles que aspiram estudá-la empiricamente”.⁴⁷⁷

Como afirma Santos, o Estado nunca obteve, efetivamente, o monopólio do direito, já que as normas jurídicas originadas em um nível supra-Estatal continuam a se sobrepor aos Estados-nação ao redor do mundo e leis infra-Estatais continuam a existir, a surgir e se desenvolver como ordens legais locais, com ou sem base territorial, governando determinados grupos e relações sociais específicas e

⁴⁷³ Merry (1988, p. 874). Traduzido livremente do original pela autora.

⁴⁷⁴ Griffiths (1986, p. 3).

⁴⁷⁵ Griffiths (1986).

⁴⁷⁶ Santos (1995, pp. 95-96).

⁴⁷⁷ Griffiths (1986, p. 4). Traduzido livremente do original pela autora.

interagindo com o direito estatal de diferentes formas, mesmo quando são não reconhecidas como direito pelo Estado. O Estado, apesar de importante, é apenas uma das ordens legais que integram a constelação legal da sociedade moderna.⁴⁷⁸

De acordo com essa nova versão do pluralismo jurídico, portanto, todas as sociedades modernas apresentam um mosaico normativo onde várias ordens normativas podem ser encontradas funcionando simultaneamente e estabelecendo relações complexas entre si, em geral de maneira assistemática, com algumas sobreposições e até mesmo inconsistências.⁴⁷⁹

O debate sobre pluralismo jurídico cria consideráveis dificuldades terminológicas para os pesquisadores. Se, por um lado, existe certo consenso sobre a existência de um “direito estatal” e um “direito não estatal”, por outro lado, a escolha do termo para designar o “direito não estatal” é bastante complicada. Diferentes autores empregam diversos termos⁴⁸⁰ e tem havido muita discordância sobre como demarcar a fronteira entre ordens normativas que podem ou não podem ser chamadas de direito.⁴⁸¹

Para alguns autores, como Weber e Hart, o termo “direito” deve ser reservado às ordens normativas nas quais se pode identificar a existência de um mecanismo institucionalizado que obrigue o cumprimento das normas – como ambientes formais para a resolução de disputas ou a existência de uma profissão legal separada das demais. Outros, como Ehrlich e Malinowski, veem o direito em termos de padrões concretos de comportamento, como um conjunto de práticas por meio das quais o controle e a ordem social são conseguidos em dada sociedade.⁴⁸² De acordo com esta última definição, mecanismos mais informais de resolução de disputas também poderiam ser enquadrados na categoria “direito”.

A falta de consenso sobre o significado da palavra “direito” e as dificuldades de delimitar o que exatamente separa o direito dos demais aspectos da vida social são as principais fontes de crítica à doutrina que trata do tema do pluralismo jurídico.

⁴⁷⁸ Santos (1995, pp. 95-96).

⁴⁷⁹ Merry (1988, p. 873); Griffiths (1986, p. 38).

⁴⁸⁰ Entre outros termos propostos por pesquisadores, vale ressaltar os seguintes: Marc Galanter chama o direito não estatal de “ordenação indígena”; Boaventura de Sousa Santos fala de “interlegalidade”; Stewart Macaulay baseia-se na ideia da existência de um “governo privado”; Peter Fitzpatrick usa o termo “pluralidade integral”; Peterson & Zahle, por sua vez, adotam o termo “policentria legal” como sinônimo de pluralismo jurídico.

⁴⁸¹ Merry (1988, p. 879).

⁴⁸² Tamanaha (2000, p. 300); Macaulay et al (2007, p. 143).

Estudiosos como Tamanaha, que abordam o tema a partir de uma perspectiva mais teórica, têm questionado tanto a utilidade analítica quanto operacional de chamar diferentes ordens normativas de direito. Tamanaha sustenta que

“como existem várias versões concorrentes sobre o que significa ‘direito’, a afirmação de que o direito existe em pluralidade nos deixa com um vários pluralismos jurídicos (...) A crença central dos pluralistas é a de que existem diversos tipos de ordens normativas não vinculadas ao Estado que são, não obstante, ‘direito’. (...) Uma visão tão generosa sobre o que o direito é (...) suscita o perigo iminente de se concluir que todas as formas de controle social são direito (...). É difícil reconceitualizar a relação entre direito e sociedade se não existe concordância sobre o que o direito é e se as versões adotadas do que seja direito compartilham da inabilidade de impedir que o direito absorva a totalidade da vida social”⁴⁸³.

Não se pretende, aqui, aprofundar ou tentar responder a essas críticas. Sem dúvida, o tema do pluralismo jurídico se tornou alvo de debates acalorados sobre a possibilidade teórica de haver, dentro de um único espaço sócio-político, mais de uma ordem legal, baseadas em diferentes fontes de validade e legitimidade e mantidas por organizações não estatais.⁴⁸⁴ Subjacente a esses debates, frequentemente, estão diferentes posicionamentos ideológicos e a comparação entre direito estatal e não estatal termina por se transformar em uma disputa pelo melhor conceito de direito.

Não obstante, nas ciências sociais, é bastante comum que os pesquisadores empreguem certas abordagens não porque as veem como a solução para resolver todos os problemas do direito e da sociedade, mas por vê-las como a melhor ferramenta disponível para uma tarefa em particular. De fato, como afirma Beckman, “palavras e conceitos não possuem a pretensão a uma verdade inerente. Eles devem ser medidos por suas ambições e avaliados por sua utilidade.”⁴⁸⁵

No caso dos BCDs, a existência de várias ordens normativas, envolvidas em relações complexas entre si, é um fato empírico, como se viu ao longo do capítulo 4. O direito estatal é apenas uma dentre inúmeras ordens normativas que afetam as decisões que as pessoas tomam, as suas ações e as suas relações. Assim, mergulhar

⁴⁸³ Tamanaha (2000, p. 297-299). Traduzido livremente do original pela autora.

⁴⁸⁴ Criticando Tamanaha, Beckman aponta que “é possível observar o surgimento de um bicho papão, chamado de ‘pluralistas’, (...) acusados de se envolver numa iniciativa mal concebida de ampliar o conceito de direito de maneira irresponsável e tratar como iguais ordens normativas que são fundamentalmente diferentes umas das outras.” (2002, pp. 37-38), traduzido pela autora.

⁴⁸⁵ Idem (2002, p. 39). Traduzido livremente do original pela autora.

na questão da possibilidade teórica do pluralismo jurídico se torna menos relevante do que tentar compreender a dinâmica de mudanças e transformações⁴⁸⁶ e as relações entre o sistema jurídico oficial e essa nova ordem normativa paralela. A questão passa a ser, então, quais categorias e conceitos podem ser usados para compreender essa realidade de maneira conceitual e teórica.⁴⁸⁷

Se é admitido, por um lado, que as instituições jurídicas formais do Estado não exercem o monopólio sobre todas as formas de coerção ou de indução eficaz ao cumprimento de normas,⁴⁸⁸ por outro lado parece razoável pressupor que o direito estatal é diferente de qualquer outra ordem normativa, no sentido de que o Estado exerce o poder coercitivo estatal e monopoliza o poder simbólico associado com a autoridade do Estado.⁴⁸⁹ Assim, deixando de lado esse debate teórico relevante, adotar-se-á o termo “direito estatal” para referir-se às normas e instituições do Estado brasileiro e o termo “ordem normativa” para referir-se às normas e instituições desenvolvidas pelos BCDs para governar o seu funcionamento.

É importante ressaltar que a aceitação e o uso do conceito de pluralismo jurídico não necessariamente implica uma abordagem romantizada, segundo a qual o direito não estatal é sempre mais igualitário ou menos coercitivo do que o direito estatal. Como alerta Galanter, “nas ações comunitárias não organizadas a coerção tende a ser indiscriminada e de difícil calibração. Nem todas as comunidades são harmônicas e igualitárias, e em muitos contextos o direito indígena floresce associado a repulsivas disparidades de poder”.⁴⁹⁰ Em lugar de sustentar uma visão ideológica ou romantizada dos BCDs e sua ordem normativa, adota-se o conceito de pluralismo jurídico como uma atitude metodológica⁴⁹¹ que permite uma melhor compreensão de um complexo fenômeno normativo e social.

Importante esclarecer, ainda, que a existência de uma situação de pluralismo jurídico não implica a necessidade de oposição ao Estado.⁴⁹² Assim, para que se identifique uma situação como uma situação de pluralismo jurídico, não é necessário haver conflito, desafio, concorrência ou contradição em relação ao direito estatal.

⁴⁸⁶ Merry (1988, p. 879).

⁴⁸⁷ Beckman (2002, p. 39).

⁴⁸⁸ Moore (1972, pp. 720-721).

⁴⁸⁹ Merry (1988, p. 879).

⁴⁹⁰ Galanter (1981, pp. 21-22). Traduzido livremente do original pela autora.

⁴⁹¹ Sharafi (2008).

⁴⁹² Griffiths (1986, p. 14).

Basta que se verifique um processo espontâneo de surgimento de normas e instituições independentemente da ordem estatal. Dessa forma, diferentes ordens normativas podem ser até mesmo complementares entre si, como frequentemente ocorre na realidade.

Ainda, ao se tratar de pluralismo jurídico não se designa apenas aquelas situações em que se observa o funcionamento de dois ou mais sistemas jurídicos inteiros. A coexistência de diversos mecanismos jurídicos – regras, conjuntos de regras ou instituições –, baseados em diferentes fontes de validade e legitimidade são suficientes para o diagnóstico de uma situação de pluralismo jurídico, ainda que estes não estejam integrados a um sistema organizado e abrangente de normas.⁴⁹³

Diversos modelos foram propostos para explicar situações de pluralismo jurídico e a sua dinâmica. Alguns deles datam da década de 1970, com o trabalho de antropólogos⁴⁹⁴ como Popsil e sua teoria dos níveis legais,⁴⁹⁵ M. G. Smith e sua teoria das corporações⁴⁹⁶ e Sally Falk Moore e o seu conceito de campos sociais semiautônomos.⁴⁹⁷

A noção de campos sociais semiautônomos desenvolvida por Moore revelou-se uma ferramenta muito útil para uma melhor compreensão do caso do surgimento e da expansão dos BCDs pelo Brasil, possibilitando uma visualização mais clara desse processo. Com efeito, Moore sugere que a principal característica de sociedades complexas é a articulação de vários campos sociais diferentes de maneira interdependente.⁴⁹⁸ Esses campos sociais são capazes de gerar, internamente, regras, costumes e símbolos e, ao mesmo tempo, serem afetados por regras, decisões e outras forças originadas no mundo mais amplo no qual se inserem.⁴⁹⁹ Em suas palavras:

“O campo social semiautônomo possui a capacidade de criar regras, e os meios para induzir ou forçar obediência a elas; mas ele está simultaneamente situado em uma matriz social mais ampla que pode o afetar e invadir, como de fato o faz, por vezes a pedidos de pessoas

⁴⁹³ Griffiths (1986, p. 12).

⁴⁹⁴ De acordo com Griffiths (1986, pp. 15-37).

⁴⁹⁵ Popsil (1971).

⁴⁹⁶ Smith (1974).

⁴⁹⁷ Moore (1972).

⁴⁹⁸ Idem (1972, p. 722).

⁴⁹⁹ Idem (1972, p. 720).

de dentro do campo social semiautônomo, às vezes por conta própria”.⁵⁰⁰

Um BCD pode, assim, ser visto como um campo social semiautônomo, nos termos propostos por Moore: uma arena social capaz de criar, internamente, símbolos, costumes e regras – e de induzir ou forçar o seu cumprimento –, enquanto se mantém vulnerável às regras, decisões e outras forças emanadas do contexto mais amplo em que se inserem.⁵⁰¹

De acordo com o modelo de Moore, diversos campos sociais semiautônomos se articulam uns com os outros, formando complexas cadeias,⁵⁰² da mesma forma como acontece com os BCDs no Brasil. De fato, cada BCD desenvolve as suas próprias regras, costumes e símbolos. Alguns deles são compartilhados entre todos os integrantes da rede brasileira de BCDs. Com efeito, como já se descreveu no capítulo anterior, todos os BCDs que fazem parte da rede brasileira de BCDs seguem a mesma metodologia básica de funcionamento e o descumprimento aos aspectos mais fundamentais da metodologia podem gerar grave desaprovação coletiva e até mesmo expulsão da rede. A rede brasileira, por sua vez, tem a sua própria estrutura, normas e organização. O mesmo ocorre com as redes regionais de BCDs, que vêm sendo criadas em todo o país. BCDs e redes de BCDs podem, assim, ser vistos como campos sociais semiautônomos que se articulam entre si.

Eles também estabelecem interações e articulações com funcionários do Estado e com o direito estatal. Com efeito, cada BCD tem uma relação diferente com as autoridades locais nas cidades e Estados em que funcionam. A rede brasileira, por sua vez, recentemente estabeleceu uma relação de cooperação com o Poder Executivo do governo federal.

A esse respeito, é interessante notar que o Estado não é um amálgama indiferenciado de funcionários e normas. De fato, a relação entre os BCDs e o Poder Executivo são diferentes da sua relação com o Banco Central, com o Poder Legislativo ou com o Poder Judiciário. Ainda, as diferenças entre os níveis federal, estadual e municipal são significativas e relevantes. Assim, dentro da ideia unitária do Estado é possível observar a existência e interação de diversos campos sociais semiautônomos, na medida em que é possível encontrar uma série de diferentes

⁵⁰⁰ Idem (1972, p. 720).

⁵⁰¹ Idem (1972, p. 720).

⁵⁰² Idem (1972, p. 722).

autoridades que, com base em diferentes fontes de legitimidade, tomam decisões e criam suas próprias regras e símbolos, mas que, ao mesmo tempo, são afetadas por regras, decisões e outras forças que se originam no mundo em que se inserem. A ideia da existência de pluralismo jurídico dentro de uma mesma ordem legal,⁵⁰³ suscitada por Woodman,⁵⁰⁴ parece, portanto, fazer sentido.

Os BCDs, as redes de BCDs, o Bacen e o governo federal, podem, assim, ser vistos como campos sociais semiautônomos, dotados das suas próprias ordens normativas, interagindo entre si. A compreensão de como se dá esta interação entre as ordens normativas destes diversos campos sociais semiautônomos, por sua vez, é crucial para explicar as etapas de desenvolvimento dos BCDs descritas no capítulo anterior – surgimento; confronto com a ordem estatal; coexistência e colaboração com a ordem estatal; e tendência de absorção normativa pela ordem estatal.

A fim de explicar essa dinâmica de interação entre a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs e o direito estatal brasileiro são úteis também os conceitos propostos por Trubek et. al.,⁵⁰⁵ de complementaridade, rivalidade e transformação de regimes regulatórios. Em apertada síntese, os autores identificam três tipos de coexistência entre regimes regulatórios: eles podem se complementar, ao promoverem simultaneamente os mesmo objetivos; podem ser rivais, ao competirem entre si por dominância, oferecendo soluções diferentes para as questões às quais se dedicam; e podem se transformar mutuamente, dando origem a um novo tipo de regulação que mistura os dois regimes existentes.⁵⁰⁶

Com base nestes conceitos, é possível analisar o desenvolvimento do BCDs no Brasil, de modo a esclarecer de que maneira a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs interage com o direito estatal e como essa dinâmica foi determinante para as diferentes etapas do desenvolvimento dos BCDs, tal qual observadas no capítulo anterior.

⁵⁰³ Woodman (1998).

⁵⁰⁴ Idem (1998).

⁵⁰⁵ Trubek et. al. (2007). Em seu artigo, os autores estão preocupados com a coexistência de diferentes regimes regulatórios em decorrência do surgimento recente de novos mecanismos regulatórios mais flexíveis, participativos, experimentais e deliberativos, em resposta às inadequações da regulação tradicional, baseada na ideia de comando e controle (ou sanções e recompensas). Não é este, evidentemente, o caso dos BCDs no Brasil. Considerando, no entanto, que o caso dos BCDs apresenta também uma situação de coexistência e interação entre diferentes ordens normativas, é possível, feitos os devidos ajustes, empregar os conceitos desenvolvidos pelos autores para compreender esta situação.

⁵⁰⁶ Idem (2007, pp. 5-11).

O Banco Palmas surgiu independentemente de qualquer permissão, autorização ou apoio do Poder Público, com uma atuação marcada pela informalidade. Verifica-se, neste momento, uma situação de coexistência em que as duas ordens normativas se ignoravam mutuamente e se desenvolviam paralelamente. As normas internas de funcionamento do banco, no entanto, desafiavam em alguma medida a regulação financeira estatal, sendo possível verificar situações de desobediência ao direito estatal, ou seja, de rivalidade entre as ordens normativas. Já em relação à regulação do terceiro setor e de microfinanças no Brasil, o Banco Palmas apresentava uma relação de complementaridade, promovendo os mesmos objetivos, mas de maneira autônoma.

Essa relação entre o Banco Palmas e o Estado mudou consideravelmente durante o ano de 2003, quando o Bacen decidiu encaminhar ao MP uma acusação criminal contra o coordenador geral do Banco Palmas. Isso pode ser lido como um choque entre dois campos sociais semiautônomos – o Bacen e o Banco Palmas – e confirma a hipótese levantada por Moore de que “uma das tendências que podem ser bastante gerais nos campos sociais semiautônomos é a tendência que eles têm de lutar contra qualquer intromissão na autonomia de que previamente dispunham”.⁵⁰⁷

Como já se disse anteriormente, o encaminhamento da denúncia ao MP foi uma medida protocolar, que decorreu das normas internas de funcionamento do Bacen, não se tratando de um conflito pessoal ou político. Consistiu, antes, em um choque entre as normas e os procedimentos internos de cada um dos campos sociais semiautônomos envolvidos.

Antes mesmo de concluída a investigação criminal, no entanto, o Bacen já começava a discutir a metodologia empregada pelos BCDs em seminários sobre microfinanças e dava início a pesquisas sobre as possibilidades, limitações e potencialidades das moedas sociais.⁵⁰⁸ Durante esse período, verificou-se uma mudança de orientação política do governo federal, que conduziu à criação da Senaes/MTE, órgão que passou a atuar intensamente no apoio aos BCDs enquanto expressões da economia solidária no país. Estes acontecimentos sugerem que a mudança na orientação política do governo federal e a criação da Senaes, somados ao arquivamento da acusação criminal contra o coordenador do Banco Palmas, foram fatores relevantes para a mudança na relação entre o Banco Palmas e autoridades estatais brasileiras.

⁵⁰⁷ Moore (1972, p. 744), traduzido do original pela autora.

⁵⁰⁸ Freire (2011, p. 84).

Neste caso, é possível observar o Bacen, o governo federal (e a Senaes dentro dele), e o Judiciário como campos sociais semiautônomos que operam e se relacionam entre si dentro de uma estrutura maior, consistente no Estado brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988. Estes campos sociais semiautônomos interagem, ainda, com o Banco Palmas enquanto um campo social semiautônomo que foi criado no Conjunto Palmeira.

O confronto entre o Bacen e o Banco Palmas foi, portanto, influenciado pela interação entre vários campos sociais semiautônomos e, como resultado, tanto o Bacen quanto o Banco Palmas foram levados a realizar mudanças e a se conformar a uma nova situação.

Com efeito, os BCDs passaram a adotar regras de emissão e circulação relativamente às suas moedas sociais. Assim, as moedas sociais passaram a ser totalmente lastreadas em real, de maneira a impedir que elas interferissem na quantidade de moeda efetivamente em circulação na economia brasileira. Ainda, os BCDs se comprometeram expressamente a garantir que a moeda social seja de livre aceitação, respeitando, assim, o curso legal do Real. Reconhecem, desta forma, a legitimidade do Estado brasileiro para, por meio do Bacen, emitir moeda e exercer controle da economia no território nacional de maneira exclusiva e eliminam a rivalidade que anteriormente caracterizava a relação entre as ordens normativas envolvidas.

Por outro lado, ao final desse processo, o Banco Palmas obteve algum reconhecimento por parte das autoridades governamentais, tendo sido reconhecida a possibilidade jurídica de funcionamento dos BCDs e o direito de auto-organização às comunidades que desejassem criar iniciativas semelhantes de economia solidária. O Banco Palmas conseguiu, desta forma, cavar alguma autonomia normativa⁵⁰⁹ perante outros campos sociais semiautônomos.

A partir de então, a relação entre os BCDs e o Estado transformou-se em uma relação de colaboração e os BCDs passaram a se envolver com políticas públicas, a estabelecer parcerias com instituições financeiras oficiais, a atuar como correspondentes bancários e a participar de eventos promovidos pelo Banco Central, como os fóruns de inclusão financeira.

⁵⁰⁹ Santos (2012).

Essa relação de colaboração foi viabilizada por meio de interações de ordem normativa, como restou evidenciado no capítulo anterior. Assim, o BCDs começaram a se organizar no âmbito do terceiro setor e o Banco Palmas criou uma Oscip, o Instituto Palmas, de modo a facilitar o acesso a recursos e a políticas públicas. Além do mais, o governo federal, alguns Governos Estaduais e algumas Prefeituras começaram a reconhecer potencial nessas iniciativas para a promoção do desenvolvimento local, da inclusão financeira e da redução das desigualdades, passando a lhes destinar recursos por meio de convênios administrativos.

Começa, assim, a se verificar um processo de progressiva transformação dos regimes normativos em questão, com a integração de elementos do direito estatal à ordem normativa que rege os BCDs e a integração dos BCDs ao direito estatal. Essa tendência é reforçada, atualmente, pelo surgimento de uma demanda entre os integrantes dos BCDs por alterações normativas na ordem estatal.

Com efeito, como mostrou o estudo de caso, esse pleito decorre das dificuldades atualmente existentes para que os BCDs captem recursos de forma contínua e segura, bem como da insegurança que deriva do ainda precário reconhecimento da legalidade dos BCDs pelo Estado. Pleiteiam, assim, que o direito estatal passe a reconhecê-los expressamente e viabilize o seu financiamento no longo prazo, em razão da utilidade social das atividades por eles desenvolvidas. Os BCDs saem, portanto, da sua situação inicial de absoluta autonomia e independência em relação ao direito estatal, passam a desenvolver relações de colaboração e interdependência e, hoje, buscam medidas que os integrem à ordem normativa estatal.

6. UM NOVO LEQUE DE POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS

Os BCDs desenvolveram-se no Brasil, criando a sua própria ordem normativa. Não obstante, eles vêm operando dentro da legalidade prevista pelo direito estatal brasileiro e desenvolveram uma relação complexa com as autoridades estatais e o direito brasileiro. Até o presente momento, eles foram capazes de evitar a regulação financeira por serem iniciativas sem fins lucrativos e porque, embora tenham potencial para interferir com a política monetária, ao que tudo indica, não o estão fazendo. Eles são criados no âmbito de associações civis e, apesar de não se identificarem completamente com estas associações, os BCDs têm sido tratados pelas autoridades estatais sob a égide das normas que regulam o terceiro setor.

Todavia, os BCDs não são expressamente reconhecidos como uma figura jurídica autônoma e as suas atividades não são expressamente declaradas legais ou legítimas pelo direito estatal.

“Tem um vazio jurídico. O Banco Central até hoje não reconhece, não tem um marco regulatório sobre isso. E aqui, acolá, quando sai no jornal, assim, uma moeda nova, aí tem um doido que vai lá no Ministério Público, passa um e-mail, dizendo ‘isso não pode’, tal. E o Ministério Público abre um processo”.⁵¹⁰

Os inconvenientes, a falta de previsibilidade e a insegurança de se trabalhar sob a ameaça permanente de um processo penal são evidentes. Ainda, o receio de investir em uma atividade ilegal e os métodos informais dos BCDs fazem com que empresas privadas e potenciais investidores deixem de doar ou emprestar dinheiro aos BCDs. E mesmo quando os BCDs conseguem obter doações ou empréstimos, eles não podem contar com fluxos contínuos de recursos, uma vez que não há garantias de que estes serão obtidos novamente ou, se forem, de quando isso ocorrerá.

Uma das principais fontes de recursos dos BCDs até o momento tem sido os recursos públicos, obtidos por meio de convênios administrativos celebrados com o Poder Público. Com a finalização dos projetos para os quais foram remunerados, no entanto, é comum que os BCDs se encontrem em situação financeira delicada, às vezes até mesmo incapazes de pagar os seus trabalhadores. Além disso, a relação com

⁵¹⁰ Entrevista 7.

o Estado varia de acordo com as autoridades locais e costuma ser frágil, variando de acordo com as eleições e a orientação política do governo em dado momento.

Os BCDs enfrentam, ainda, dificuldades para se tornarem correspondentes bancários das instituições financeiras oficiais e a remuneração pelos serviços por eles prestados nesta qualidade é insuficiente. Por fim, eles não são legalmente autorizados a cobrar juros acima de 12% ao ano, em virtude da Lei da Usura (Dec. nº 22.626/33) e nem a captar poupança, atividade legalmente reservada apenas às instituições financeiras, nos termos do art. 17 da Lei nº 4.595/64.

A atual situação jurídica dos BCDs, como se vê, é insegura e impõe dificuldades à obtenção de recursos por essas iniciativas, limitando a sua continuidade e expansão. Por esse motivo, a rede brasileira de BCDs começa a debater o interesse de buscar reformas legislativas. Como explica um dos entrevistados:

“A gente está na seguinte encruzilhada: ou a gente define que nós seremos pequenos, poucos, com um modelo de gestão muito [...] incipiente. [...] Ou a gente imagina que a gente pode [crescer]. Tem um Brasil, que tem 16 milhões de miseráveis. Um país que tem 39.9% da população excluída do sistema financeiro e bancário – dados do Ipea. No Nordeste, vai pra 52%. Uma exclusão financeira e bancária gigantesca; uma quantidade de miseráveis gigantesca. Comprovadamente, o atual sistema financeiro não chega nos mais pobres. Então o Brasil precisa. Isso que não é só uma questão exótica, pontual. A gente pode ser milhares no país. [...] Então a gente precisa de uma institucionalidade um pouco maior. Logo, eu diria que a gente pode crescer, que a gente pode ter uma institucionalidade maior e que, portanto, a gente tem que dialogar com o marco regulatório [estatal]”.⁵¹¹

Começa a surgir, assim, entre os BCDs uma demanda pela aprovação de normas estatais que os regulem de maneira específica, de modo a garantir a sua continuidade e expansão. Essa demanda possui duas vertentes principais. Em primeiro lugar, existe um pleito por reconhecimento, uma vez que a falta de reconhecimento expresso dos BCDs pelo direito estatal gera uma considerável insegurança jurídica que afeta o seu desenvolvimento. Em segundo lugar, existe um pleito pela criação de mecanismos institucionais que garantam o financiamento dessas iniciativas, em

⁵¹¹ Entrevista 7.

decorrência das dificuldades de captação de recursos de maneira estável e segura impostas pela atual configuração normativa.

É importante ressaltar que o desenvolvimento de uma regulação estatal especificamente voltada para os BCDs poderia assumir inúmeras formas. Seria possível promover um modelo de financiamento público aos BCDs, ou, contrariamente, estimular o financiamento privado dessas iniciativas. Seria possível, ainda, melhorar as condições para que esses bancos alcancem o autofinanciamento. Por fim, seria possível criar uma estrutura institucional que possibilitasse o uso de diversas fontes de financiamento simultaneamente. Já do ponto de vista das ferramentas jurídicas que viabilizariam essa estrutura, seria possível se pensar em instrumentos que se estendem desde a aprovação de emendas constitucionais, passando pela promulgação, alteração ou revogação de leis e decretos (federais, estaduais ou municipais), até a edição de resoluções ou outros atos normativos por órgãos públicos como o Bacen ou o MTE.

Assim, não existe um único caminho jurídico para assegurar a continuidade e a expansão dos BCDs e a escolha dentre os múltiplos caminhos existentes é, sobretudo, uma escolha estratégica e que depende de diversas variáveis políticas, econômicas, sociais e institucionais. Não foi possível identificar entre os integrantes dos BCDs entrevistados uma estratégia jurídica única e definida, embora exista uma confiança geral na mudança legislativa e na regulação estatal como fonte de legitimação para os BCDs, bem como uma forma de cristalizar estas iniciativas.

Já existem, no entanto, algumas propostas de regulação estatal em discussão no Fórum Brasileiro de Economia Solidária, do qual os BCDs fazem parte, bem como no âmbito da Senaes/MTE. Partindo-se deste diagnóstico, apresentam-se, a seguir, algumas das possibilidades no que toca à evolução do caso dos BCDs no Brasil. Não se pretende realizar previsões ou esgotar todas as possibilidades de regulação estatal destas iniciativas, mas apenas indicar as principais alternativas de reforma do direito estatal que ora se apresentam.

No que toca ao reconhecimento da legalidade dos BCDs, existe uma proposta, que está sendo defendida no âmbito da Senaes, de se editar um decreto que reconheça a existência desses bancos

“para que o Estado consolid[e] a sua visão sobre esse fenômeno social, não só dos bancos, mas das finanças solidárias em todas as

suas expressões. Porque, na verdade, o governo está precisando dizer para si mesmo o que é um banco comunitário, o que é uma moeda social, o que é um fundo solidário, o que são finanças solidárias, quais são os seus objetivos, que objetivos a política pode propor, de fomento, que tipo de controle, quem são os atores desse sistema, os participantes desse sistema.”⁵¹²

Esta estratégia toma por base a experiência da Senaes que, em 2010, conseguiu obter a edição do Dec. nº 7.384/2010, o qual reconheceu a existência de empreendimentos econômicos solidários e das suas práticas comerciais e criou o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Com a edição do decreto, ampliou-se visibilidade do tema e as discussões a seu respeito puderam ser aprofundadas. Da mesma forma, em relação aos BCDs, o decreto permitiria garantir o reconhecimento estatal expresso de uma forma diferenciada de prestação e oferecimento de serviços financeiros para que, com base nisso, se possam exigir e construir políticas públicas de incentivo e fomento.⁵¹³

O expresso reconhecimento dos BCDs e das suas atividades por parte do direito estatal poderia aliviar a insegurança jurídica que ameaça a sua estabilidade⁵¹⁴ e afasta potenciais doadores e investidores.⁵¹⁵ A medida, no entanto, não soluciona diretamente a questão do financiamento das atividades dos BCDs, podendo ser vista apenas como um primeiro passo em direção à busca por formas de financiamento dessas iniciativas.

Como apontam os entrevistados, não existe falta ou escassez de recursos para financiar os BCDs;⁵¹⁶ o que falta é a construção de um arcabouço institucional que facilite a mobilização de recursos e viabilize o financiamento contínuo destas iniciativas.⁵¹⁷ Atualmente, existem dois projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que pretendem lidar com esta questão: o Projeto de Lei Complementar nº 93/07 e o Projeto de Lei nº 4.685/12.

O PLP nº 93/07, proposto pela Dep. Luiza Erundina (PSB-SP), propõe a regulamentação do SFN, por meio de lei complementar, a fim de garantir que ele promova o desenvolvimento equilibrado do país e sirva aos interesses da coletividade.

⁵¹² Entrevista 1.

⁵¹³ Idem.

⁵¹⁴ Entrevista 11.

⁵¹⁵ Entrevistas 7 e 14.

⁵¹⁶ Entrevistas 6 e 11.

⁵¹⁷ Entrevista 8.

Assim, por meio da regulamentação do artigo 192 Constituição Federal,⁵¹⁸ o projeto propõe a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, constituído pelos bancos populares de desenvolvimento solidário (BCDs) e por um Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, que atuaria na qualidade de órgão normativo, consultivo, de assessoramento e apoio técnico-administrativo.

Importante ressaltar que uma versão anterior do projeto, o PLP nº 88/2003, já havia sido apresentado em 2003, mas não completou a tramitação antes do término da legislatura.⁵¹⁹ Assim, uma nova versão, aprimorada e que contou inclusive com a contribuição de integrantes dos BCDs,⁵²⁰ foi apresentada em 2007.

O projeto reconhece como BCDs as instituições civis, sem fins lucrativos, que oferecem serviços financeiros com vistas a fomentar a produção popular e solidária e o desenvolvimento socioeconômico de comunidades (arts. 9 e 14). Seriam, portanto, associações nos termos do Código Civil,⁵²¹ nelas sendo vedada a participação de instituições financeiras (art. 16) e restrita a 30% a participação de pessoas jurídicas (art. 15). O projeto prevê, ainda, a obrigatoriedade da participação de um número mínimo de usuários no conselho de administração e no conselho fiscal (art. 13), de modo a institucionalizar a natureza autogestionária dos BCDs.

O projeto autoriza expressamente que os BCDs continuem a realizar as atividades que já vem realizando, como realizar empréstimos e financiamentos, operar moedas sociais circulantes locais, administrar cartões de crédito comunitários (art. 10) e operar como correspondentes bancários (art. 12, §1º). Autoriza, ainda, que os BCDs constituam fundos rotativos comunitários com recursos próprios ou de terceiros e desenvolvam formas alternativas de serviços financeiros, tais como crédito em grupo, avais solidários e outras modalidades de finanças comunitárias (art. 10).

A grande novidade, no entanto, é que os BCDs passariam a funcionar como instituições bancárias, uma vez que seriam autorizados a captar depósitos à vista e a

⁵¹⁸ O artigo 192 da Constituição prescreve que “o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disponham, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

⁵¹⁹ Entrevista 6.

⁵²⁰ Entrevistas 6 e 7.

⁵²¹ As associações são pessoas jurídicas de direito privado reguladas pelos artigos 53 e seguintes do Código Civil. Nos termos do artigo 53, “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”.

prazo,⁵²² a captar poupança, a operar títulos de capitalização, a administrar carteiras de investimento voltadas às iniciativas econômicas populares e solidárias, a efetuar e receber pagamentos e dar quitação e a transacionar seguros (art. 10).

No que toca aos recursos, o projeto prevê múltiplas fontes de financiamento para os BCDs. Além da autorização para que os BCDs captem de poupança (art. 10), o projeto libera os BCDs da incidência da Lei da Usura (art. 20) e autoriza a transferência de recursos orçamentários da União, dos Estados e dos Municípios (art. 18), bem como de recursos dos Fundos Constitucionais – FNO, FCO e FNE (art. 19). Admite, por fim, a contribuição de instituições da sociedade civil, fundações nacionais e estrangeiras, instituições técnicas de apoio ao desenvolvimento das atividades empresariais, de empresas públicas e privadas, de agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, de agências de governos estrangeiros e de organizações assemelhadas que passam a integralizar o capital social dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário (art. 17, §1º).

O fato de os BCDs operarem sem fins lucrativos e com fontes fixas de recursos desestimularia que eles viessem a assumir riscos e a realizar operações financeiras inseguras.⁵²³ De todo modo, como garantia de segurança do sistema, os depositantes seriam cobertos por um fundo garantidor de crédito (art. 28, parágrafo único), que poderia ser criado, havendo, ainda, a possibilidade de os BCDs serem integrados ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC) – que atualmente garante os depósitos das instituições financeiras oficiais.⁵²⁴

Além disso, os BCDs estariam sujeitos à fiscalização e regulação de uma autoridade especificamente criada para este fim, o Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, composto por representantes do Conselho Nacional de Economia Solidária, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Fazenda,

⁵²² O PLP prevê um limite de 25 salários mínimos para os depósitos à vista e a prazo captados pelos BCDs. Este valor poderia ser ampliado pelo Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias, desde que com parecer favorável do Bacen (art. 10, §§ 1º e 2º).

⁵²³ “Essas mágicas que fazem financeiras não é o foco dele. Não é o objeto. Se eu tiver uma fonte de financiamento como os fundos, com recurso orçamentário, por que é que eu vou fazer mágicas?” (entrevista 6)

⁵²⁴ O Fundo Garantidor de Créditos (FGC) é uma associação civil sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, criada por meio da Resolução CMN nº 2.211/95, e destinada a administrar mecanismos de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras. Para mais informações, ver <http://www.fgc.org.br> [último acesso em 21.02.2014].

do Bacen, das instituições oficiais de crédito e da sociedade civil. Caberia ao conselho autorizar a criação e funcionamento dos BCDs, fixar algumas normas básicas para o seu funcionamento e fiscalizar as suas atividades, com poderes de aplicar sanções. Esta fiscalização, no entanto, seria realizada com o auxílio do Bacen (arts. 22 a 24).

Como se vê, se aprovado, o projeto eliminaria as dificuldades apresentadas pelos BCDs tanto no que toca ao seu reconhecimento quanto no que diz respeito ao seu financiamento. Não obstante, uma crítica que é feita ao projeto é a necessidade que ele impõe de que se crie uma estrutura administrativa no âmbito do Bacen para lidar com um número reduzido de iniciativas, que ainda movimentam uma quantidade de recursos pequena e atendem a um número de pessoas reduzido.⁵²⁵ Ainda, uma segunda crítica se relaciona ao fato de o projeto institucionalizar apenas o modelo de BCDs, deixando de lado a possibilidade de desenvolvimento de outras formas de economia solidária como os fundos rotativos solidários ou os clubes de troca.⁵²⁶

O projeto, que tramita desde 2007,⁵²⁷ enfrenta resistência por parte do Bacen e do Ministério da Fazenda⁵²⁸ e, por isso, vem perdendo força no Congresso Nacional. Dentre outros fatores que podem ter contribuído para a dificuldade de tramitação do projeto, aventa-se a falta de interesse político no Congresso Nacional e a opção do governo federal pelo fortalecimento dos bancos públicos,⁵²⁹ bem como uma reduzida pressão política por parte do movimento da economia solidária para a sua aprovação.⁵³⁰ Há dúvidas, assim, sobre a possibilidade de aprovação desse projeto em um futuro próximo.

Existe, no entanto, um segundo projeto de lei que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, que visa a regular as iniciativas de economia solidária em geral, incidindo, portanto, também sobre os BCDs. Trata-se do PL nº 4.685/12, que

⁵²⁵ Entrevistas 1 e 11.

⁵²⁶ Entrevista 1.

⁵²⁷ O PLP nº 93/07 tramita na Câmara dos Deputados desde 2007. O relator é o Dep. Eudes Xavier (PT-CE). Em 2007 foi realizada uma audiência pública para debater o projeto, que no ano seguinte recebeu parecer da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público pela aprovação, com algumas emendas que não o alteraram substancialmente. Em 2013, o projeto recebeu parecer da Comissão de Finanças e Tributação (Dep. Erivelton Santana. PSB-BA), pela aprovação com a exclusão de um artigo que ampliava as despesas públicas federais, sem estimar o seu impacto orçamentário e financeiro, nem a respectiva compensação. O projeto deve passar, ainda, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

⁵²⁸ Entrevistas 1, 6, 7 e 11.

⁵²⁹ Entrevista 7.

⁵³⁰ Entrevista 6.

propõe operacionalizar a formulação e implementação de políticas e ações de fomento no campo da economia solidária.⁵³¹

O projeto tem origem no movimento brasileiro de economia solidária, que vem debatendo o tema ao longo das conferências nacionais (2006 e 2010) e das plenárias do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2002, 2003 e 2008). Algumas das propostas trazidas pelo movimento foram consolidadas no âmbito do Conselho Nacional de Economia Solidária, no governo federal,⁵³² resultando na elaboração de uma proposta de lei⁵³³ e no lançamento de uma campanha de coleta de assinaturas para que a proposta fosse aprovada como projeto de lei de iniciativa popular.⁵³⁴

Não obstante, a proposta foi, também, encaminhada à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados,⁵³⁵ dando, assim, origem ao PL nº 4.685/12, proposto pelos Deputados Paulo Teixeira (PT-SP), Eudes Xavier (PT-CE), Padre João (PT-MG), Luiza Erundina (PSB-SP), Miriquinho Batista (PT-PA), Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), Bohn Gass (PT-RS) e Fátima Bezerra (PT-RN).

O projeto prevê uma espécie de lei geral da economia solidária, reconhecendo as práticas de economia solidária (arts. 1 a 4), bem como a necessidade de o Poder Público, com a participação da sociedade civil organizada, formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas ao seu fomento (art. 5).

⁵³¹ Mais informações sobre a tramitação do PL podem ser obtidas diretamente no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados: <http://bit.ly/1cBOSR5> [último acesso em 22.02.2014].

⁵³² O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) foi criado em 2003, juntamente com a Senaes/MTE, como órgão consultivo e propositivo que deve promover a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Cabe ao CNES propor diretrizes para as ações voltadas à economia solidária no Governo Federal e acompanhar a execução destas ações (<http://bit.ly/1hHVv93>, [último acesso em 23.02.2014]). Para mais informações, ver Dec. nº 5.811/06 que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento.

⁵³³ O texto da proposta pode ser encontrado em <http://cirandas.net/leidaecosol/texto-da-lei> [último acesso em 23.02.2014].

⁵³⁴ Segundo informações obtidas no endereço eletrônico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, <http://bit.ly/1e7gHBX> [último acesso em 23.03.2014]. O projeto de lei de iniciativa popular está previsto na Constituição Federal: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) § 2º – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

A coleta de assinaturas para o projeto de lei de iniciativa popular também foi mencionado nas entrevistas 1, 3, 12.

⁵³⁵ <http://bit.ly/1e7gHBX> [último acesso em 23.03.2014]. No mesmo sentido, entrevista 1.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001, recebe propostas legislativas entregues pelas entidades civis organizadas, de modo a facilitar a participação da sociedade no processo legislativo. Para mais informações, ver <http://bit.ly/1fL3J9e>, [último acesso em 23.03.2014].

A consecução da política nacional de economia solidária caberia ao Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes) (arts. 15-19). Um dos eixos desta ação política seria a promoção do acesso a serviços de finanças e crédito (art. 7, II), atividade que pode ser realizada pelos BCDs. Com efeito, o projeto reconhece a figura dos BCDs no seu art. 10, § 2º, enquanto instituições financiadoras de empreendimentos econômicos solidários, autorizadas a operar linhas de crédito, inclusive com a dispensa de garantias reais (art. 10, § 1º) e com a equalização das taxas de juros pelo Poder Executivo (art. 11).

No que toca ao financiamento dessas políticas, o projeto autoriza o Poder Executivo a criar um Fundo Nacional de Economia Solidária (FNAES), com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sinaes, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária (art. 20).

Assim, como se vê, o projeto também apresenta possíveis soluções para a falta de reconhecimento dos BCDs, bem como para as suas dificuldades de financiamento. Em meados de 2013 o projeto recebeu parecer favorável à aprovação pelo Relator Dep. Afonso Florence (PT-BA) e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e deve passar, ainda, pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A expectativa por parte de membros do governo é de que a lei seja aprovada até o fim de 2014.⁵³⁶

A rápida aprovação de normas federais que reconheçam os BCDs e prevejam fontes de financiamento para a sua atividade é considerada importante por parte da rede brasileira de BCDs, sobretudo em virtude da existência, atualmente, de um ambiente político favorável a essas questões no governo federal. Com efeito, é possível vislumbrar o risco de que, sem a consolidação de uma política nacional de economia solidária, o crescimento dos BCDs arrefeça.⁵³⁷ Não obstante, é importante considerar também a existência uma tendência de expansão e crescimento das políticas de economia solidária em diversos Estados e Municípios brasileiros. De fato, “hoje existem 19 Estados que desenvolvem políticas de economia solidária e mais de

⁵³⁶ Entrevista 1.

⁵³⁷ Entrevista 6.

100 Municípios. Existem vários conselhos estaduais, vários conselhos municipais, várias leis. Então está se criando uma capilaridade”.⁵³⁸

Nesse sentido, é importante ressaltar que além das alternativas regulatórias apresentadas no PLP nº 93/07 e no PL nº 4.685/12, a construção de um marco regulatório que reconheça e preveja mecanismos de financiamento para os BCDs também podem passar pela criação de fundos municipais e estaduais de economia solidária. Esta é uma alternativa que tem se apresentado na prática com relativo sucesso, como ilustra o caso do Banco dos Cocais.

É possível pensar, ainda, em outras possibilidades regulatórias. Nesse sentido, parece útil considerar, em primeiro lugar, os objetivos que se busca alcançar com a alteração normativa, quais sejam (i) o expresse reconhecimento dos BCDs pelo direito estatal; e (ii) a construção de uma estrutura institucional que viabilize o financiamento contínuo dessas iniciativas. Em seguida, é possível verificar os entraves que o ordenamento jurídico impõe em relação a esses objetivos, as soluções legais que poderiam ser oferecidas para cada um deles e, finalmente, os instrumentos jurídicos que poderiam ser utilizados para viabilizar essas soluções, como mostra o Quadro 7, a seguir.

Não existe norma jurídica que reconheça expressamente os BCDs e afirme a legalidade das suas práticas e, para tanto, bastaria a promulgação de uma lei ou, ainda, a edição de um decreto. Já no que toca ao financiamento, é possível imaginar, basicamente, três tipos de financiamento: o financiamento por parte do Poder Público; o investimento por parte da iniciativa privada; ou, ainda, a criação de uma estrutura institucional que facilite que os BCDs alcancem o autofinanciamento.

Como já se adiantou, a transferência de recursos públicos para os BCDs por meio de convênios administrativos padece dos problemas de descontinuidade, incerteza e sujeição a flutuações políticas. Uma alternativa que já vem sendo utilizada em alguns Estados e Municípios é a criação de fundos públicos de economia solidária. A criação de um fundo nacional de economia solidária, por sua vez, está prevista no PL nº 4.685/12. Já o PLP nº 93/07 prevê a transferência para os BCDs de recursos dos Fundos Constitucionais – FNO, FCO e FNE.

⁵³⁸ Entrevista 1.

Quadro 7 – Alternativas regulatórias

Objetivo	Entrave	Solução legal (função)	Instrumento jurídico (meio)
Segurança jurídica	Falta de expresse reconhecimento dos BCDs pelo direito estatal	Reconhecimento expresse dos BCDs	Decreto ou lei (de preferência federal) ou emenda constitucional
Financiamento Público	Descontinuidade, incerteza e flutuações políticas (convênios administrativos)	Destinação permanente de recursos aos BCDs	Financiamento via fundos públicos (lei autorizativa + decreto do Poder Executivo)
		Destinação dos recursos do FAT (PNMPO)	Alteração da Lei do PNMPO
Financiamento privado	Receio do investidor privado e falta de incentivos	Reconhecimento expresse dos BCDs	Decreto ou lei (de preferência federal) ou emenda constitucional
		Incentivos fiscais ao investimento	Transformação dos BCDs em Oscips
			Aprovação de lei que institua política de incentivos fiscais
		Estímulos à mobilização dos 2% do compulsório	Empréstimos garantidos por um fundo garantidor (lei nova ou alteração da Lei do PNMPO)
			Órgão que faça a análise da instituição de microcrédito (lei nova ou alteração da Lei do PNMPO)
Auto financiamento	Lei da Usura impede cobrança de juros acima de 12% ao ano	Limitar a aplicação da lei da usura aos BCDs	Revogação do Dec. nº 22.626/33
			Edição de lei que determine a inaplicabilidade das disposições do Dec. nº 22.626/33 aos BCDs
	Baixa remuneração pelos serviços prestados na qualidade de correspondente bancário e dificuldades de contratação com as instituições financeiras	Aumentar a remuneração	Resolução Bacen
		Construir um novo modelo de relacionamento com as instituições financeiras oficiais	Resolução Bacen
	Captação de poupança	Edição de norma autorizativa, com a submissão à fiscalização e regulação do Bacen ou de órgão regulador autônomo	Lei complementar

Fonte: elaboração própria

É importante mencionar, ainda, uma outra potencial fonte de financiamento público para os BCDs, que diz respeito aos recursos do PNMPO. Como já se viu no

capítulo 3, o PNMPO é um programa federal de microcrédito que permite que microempreendedores ou instituições de microcrédito produtivo orientado recebam repasses de recursos do FAT⁵³⁹ por parte dos Bancos Públicos. Esses recursos, no entanto, não chegam aos BCDs, pelos motivos apresentados a seguir.

Em primeiro lugar, a lei do PNMPO exige que a instituição de microcrédito produtivo orientado receptora dos recursos seja organizada na forma de Oscip quando a maior parte dos BCDs são associações civis simples.⁵⁴⁰ Ainda, devido à existência de muitos intermediários, os recursos do PNMPO só ficam disponíveis aos BCDs a um preço muito alto, o que praticamente inviabiliza a sua utilização.⁵⁴¹ Como explica um dos entrevistados:

“A entidade tem que se cadastrar no PNMPO. Aí, como é o dinheiro do FAT, esse dinheiro só pode ser repassado pelos bancos públicos federais. Como é o dinheiro do FAT, o FAT tem que ser remunerado, então já tem um custo desse dinheiro. Os bancos públicos podem pegar ou não – tem a opção de pegar ou não – esse dinheiro. Depois tem que ver qual é a Oscip para a qual ele vai repassar. Então ele vai colocar o custo do dinheiro da remuneração do FAT, mais o risco dele e mais o lucro dele. Aí é um efeito dominó. Ainda foi criada, nesse caminho, mais uma intermediação. Porque como tem poucas Oscips e os bancos não conheciam, passou pela agência de fomento. Então é assim: FAT, banco público, agência de fomento, que passa para a Oscip e da Oscip passa para o tomador. Então, isso aqui tem um custo de dinheiro, porque tem uma intermediação. Então chega no tomador com juros altos. E aí, o que acontece? Como tem aí um risco quase sistêmico, porque, do ponto de vista financeiro, você precisa de um histórico e aí você tem que emprestar para alguém que você não conhece, ou vai conhecer naquele momento, qual foi a estratégia das Oscips de microcrédito? Porque a visão é mercadológica, a visão é de negócio. Ela vai, então, procurar aqueles que têm menos risco. Portanto, é o que eu chamo da elite do empreendedorismo popular e solidária”.⁵⁴²

Assim, a introdução de alterações na Lei do PNMPO, como a eliminação da exigência de que as instituições de microcrédito produtivo orientado sejam OSCIPs,

⁵³⁹ O fundo de amparo ao trabalhador (FAT) é vinculado ao MTE e composto por verbas originárias das contribuições devidas ao PIS/Pasep e da contribuição devida por empresas com rotatividade da força de trabalho superior à média do setor (CF, art. 239, §4º).

⁵⁴⁰ Entrevista 1.

⁵⁴¹ Entrevistas 1, 6 e 11.

⁵⁴² Entrevista 1.

poderiam tornar esses recursos acessíveis aos BCDs, viabilizando, assim, a sua continuidade e expansão.

Além do financiamento público, os BCDs podem contar com a criação de normas estatais que criem condições favoráveis ao investimento privado. Para tanto, além do reconhecimento expresso dos BCDs e da legalidade das suas atividades pelo direito estatal, pode ser relevante criar incentivos fiscais para que cidadãos e empresas façam doações para estas iniciativas. Uma alternativa seria, portanto, a criação de uma lei de incentivos, semelhante ao que faz a Lei Rouanet de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/91), que permita que pessoas físicas e jurídicas apliquem parte do seu Imposto de Renda devido em ações de fomento aos BCDs.

A esse respeito, é importante ressaltar que, de acordo com os artigos 59 e 60 da MPV nº 2.158-35/2001, pessoas jurídicas que realizem doações a Oscips podem deduzir o valor da doação do cálculo do Imposto de Renda, um incentivo fiscal que também poderia ser aproveitado pelos BCDs. Apesar das dificuldades práticas para que os BCDs convertam-se todos em Oscips, devido às exigências legais em relação à gestão e organização das Oscips, parece razoável supor que alguns dos BCDs mais consolidados pudessem constituir Oscips – o que os permitiria, ainda, ter acesso mais fácil às políticas públicas como o PNMPO e o BNDES, como ilustra o caso do Instituto Palmas.

Uma terceira alternativa, no que diz respeito ao financiamento privado dos BCDs diz respeito às transferências de recursos de instituições financeiras para a realização de microcrédito. Com efeito, como se viu no capítulo 3, a Lei nº 10.735/03 determinou que 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras fossem destinadas para operações de microcrédito, caso contrário, os recursos são recolhidos compulsoriamente ao Bacen, sem qualquer tipo de remuneração. Estes recursos, no entanto, não vêm sendo efetivamente destinados para o microcrédito.

Como coloca um dos entrevistados, “os bancos públicos e privados, com exceção do Banco do Nordeste, não têm experiência, como instituições de microcrédito. Portanto, nenhum queria repassar esse dinheiro. Um dinheiro fácil, mas um dinheiro difícil de ser acessado por essa adversidade cultural de relacionamento”.⁵⁴³ Com efeito, existe um receio por parte das instituições financeiras

⁵⁴³ Entrevista 1.

em realizar operações de microcrédito no que diz respeito ao risco do crédito, vale dizer, da falta de garantias de que os recursos repassados aos BCDs – e dos BCDs aos tomadores de crédito finais – sejam efetivamente devolvidos. Faltam, portanto, incentivos para que estas instituições despendam recursos para realizar esses repasses.⁵⁴⁴

Assim, a fim de otimizar a mobilização destes recursos, uma alternativa, que se insere no PLP nº 93/07, diz respeito à instituição de um fundo garantidor de crédito ou da associação dos BCDs ao FGC atualmente existente que garanta as transações realizadas pelas instituições financeiras oficiais. Como explica um dos entrevistados:

“Vamos dar um exemplo: o Banco Itaú pega os 2% do depósito dele e vai emprestar ao Banco dos Cocais. Eu, Fundo Garantidor de Crédito, vou garantir a ele até os 2 milhões que ele emprestar, menos 5% que é a taxa de inadimplência habitual pra qualquer que seja a operação. Então acima de 5% de inadimplência eu estou cobrindo. Eu estou dando garantia para o Banco Itaú”.⁵⁴⁵

Assim, o fundo garantidor passaria a dar maior segurança aos empréstimos das instituições financeiras, estimulando a mobilização dos recursos que, hoje, acabam sendo compulsoriamente recolhidos ao Bacen. A fim de se inserir os BCDs no sistema do FGC, poder-se-ia exigir que os BCDs contribuíssem com o fundo, destinando a ele uma pequena porcentagem de cada transação que realizem.

Por fim, outras possibilidades regulatórias incluem a criação de mecanismos legais que facilitem que os BCDs atinjam uma situação de autofinanciamento. Nesse sentido, os entraves legais que podem ser identificados são a Lei da Usura, que limita o valor dos juros que os BCDs podem cobrar dos seus clientes, e a vedação legal a que os BCDs captem poupança – dois aspectos que são diretamente atacados pelo PLP nº 93/07.

Sem desconsiderar a importância de que os BCDs realizem melhorias de gestão e dos seus processos e fluxos internos para que possam alcançar a sustentabilidade financeira, é possível destacar, ainda, a baixa remuneração dos serviços prestados por estes bancos na qualidade de correspondentes bancários e as dificuldades que eles encontram para contratar com as instituições financeiras oficiais,

⁵⁴⁴ Entrevista 6.

⁵⁴⁵ Idem.

como entraves ao desenvolvimento dos BCDs. Aumentar da remuneração dos correspondentes, bem como a construção de um novo modelo de relacionamento com as instituições financeiras oficiais poderiam solucionar este problema, o que passa pela necessidade de negociação entre os BCDs e as instituições financeiras, bem como da elaboração de uma nova resolução sobre o tema por parte do Bacen.

Assim, como se viu, há uma tendência de que os BCDs sejam inseridos definitivamente na ordem jurídica estatal. Existem, ainda, diversos caminhos para que o direito estatal reconheça expressamente os BCDs e a legalidade das suas atividades e para que se crie um arcabouço institucional que viabilize a continuidade e a expansão destas iniciativas pelo país. Atualmente, dois projetos de lei sobre o tema tramitam no Congresso Nacional e existe alguma pressão por parte de setores do governo federal e da sociedade civil organizada para a sua aprovação. Paralelamente, iniciativas localizadas em Estados e Municípios começam a criar normas locais voltadas especificamente para este fim. Dessa forma, parece que se observa um movimento irreversível no sentido da inserção dos BCDs na ordem normativa do Estado brasileiro.

7. CONCLUSÕES

Em 1998 foi criado, na periferia de Fortaleza, o Banco Palmas. O primeiro banco comunitário de desenvolvimento do Brasil surgiu como um projeto de uma associação de moradores com o objetivo de gerar trabalho e renda no bairro por meio de instrumentos de finanças solidárias. Hoje, já são 103 BCDs espalhados pelas diversas regiões do país, em regiões de baixa renda e baixo IDH, realizando microcrédito e circulando moedas sociais circulantes locais a fim de promover o desenvolvimento local e a inclusão financeira.

Embora se trate de iniciativas de caráter eminentemente econômico e, ainda, apesar da prevalência de um ambiente econômico altamente controlado pelo Estado, os BCDs não estão submetidos à regulação financeira. Organizam-se como iniciativas de microfinanças no âmbito de associações civis e recebem o tratamento legalmente dispensado ao terceiro setor, além de criar uma série de normas próprias que organizam o seu funcionamento.

Por meio do método do estudo de caso, procurou-se descrever o fenômeno recente do surgimento e da expansão dos BCDs pelo Brasil, de modo a organizar o confuso conjunto de normas e instituições que regem as atividades desses bancos e permitir uma melhor compreensão da dimensão normativa dessas iniciativas. Descreveu-se, assim, como esses bancos foram criados desenvolvendo uma ordem normativa própria para regular as suas atividades, como esta ordem normativa funciona e de que maneira ela se relaciona com o direito estatal brasileiro.

A fim de viabilizar a compreensão das relações travadas entre os BCDs e o Estado, fez-se necessário, preliminarmente, esclarecer alguns aspectos relevantes da ordem estatal vigente. Buscou-se explicitar no capítulo 3 os mecanismos básicos de funcionamento da regulação financeira e os seus propósitos, de modo a permitir a posterior avaliação da legalidade ou ilegalidade das atividades dos BCDs perante a ordem jurídica estatal e, ainda, a existência ou inexistência de um interesse estatal em regular essas atividades sob o ponto de vista da regulação financeira.

Como se viu, a regulação financeira surgiu, historicamente, como um mecanismo para garantir o adequado funcionamento do mercado financeiro. Assim, considerando que o mercado financeiro tende a ser instável e a sofrer crises sistêmicas, a regulação assume um caráter prudencial, impondo restrições à atividade das instituições financeiras, com a criação de reservas compulsórias e a exigência de

capital mínimo, por exemplo, a fim de reduzir os riscos de crise sistêmica. Considerando, ainda, que o mercado financeiro não é um mercado perfeito, a regulação financeira conta com mecanismos que visam a melhorar a sua eficiência, evitando a concentração do mercado, incentivando a concorrência entre instituições financeiras e protegendo os consumidores das assimetrias de informação típicas deste mercado. Por fim, com o objetivo de implementar políticas econômicas nacionais que conduzam ao desenvolvimento nacional, a regulação financeira também conta com normas de política monetária, creditícia e cambial criadas pelo Poder Público segundo critérios de conveniência e oportunidade.

Como se esclareceu, os BCDs não podem ser considerados instituições financeiras, pois não operam com depósitos à vista ou a prazo e não captam poupança dos seus clientes. Além disso, cuida-se de iniciativas sem fins lucrativos. Assim, não há sentido em submeter essas iniciativas às normas estatais que atualmente regulam o funcionamento das instituições financeiras no Brasil. Não obstante, é de se considerar que o fato de os BCDs circularem uma moeda social circulante local tem potencial para interferir com a política monetária do Estado, uma vez que cria a possibilidade de que se aumente a quantidade de moeda em circulação na economia.

De fato, a criação da moeda social palmas no Conjunto Palmeira, descrita no capítulo 4, implicou na duplicação da quantidade de moeda circulando no bairro. Não obstante, a partir de 2003, os BCDs integrantes da rede brasileira passaram a adotar uma regra que determina que as moedas sociais sejam integralmente lastreadas em reais. Assim, para cada moeda social circulando nos territórios em que os BCDs funcionam deve haver um Real guardado em uma conta bancária, o que, em tese, impede o aumento da quantidade de moeda na economia. Dessa forma, embora os BCDs tenham potencial para interferir com a regulação monetária, ao que tudo indica, não o estão fazendo.

Ao contrário, eles vêm operando de acordo com a legalidade estabelecida pelo direito estatal brasileiro e desenvolveram uma relação complexa e de natureza colaborativa com o Estado, na medida em que passaram a receber recursos públicos e a firmar parcerias com bancos públicos para operarem como correspondentes bancários. Com efeito, nos últimos 10 anos, é possível verificar um progressivo reconhecimento por parte do Poder Público, especialmente do governo federal, de que as atividades desenvolvidas pelos BCDs podem ser relevantes para a promoção do

desenvolvimento socioeconômico de regiões empobrecidas e para a inclusão financeira de uma camada considerável da população que se encontra excluída do sistema financeiro.

A esse respeito, vale ressaltar, como se esclareceu no capítulo 3, que a exclusão financeira é uma realidade no Brasil – segundo dados do Ipea, 39,5% das população brasileira não tem conta em banco, percentual que sobe para 50% na região Norte e 52,6% na região Nordeste.⁵⁴⁶ A exclusão financeira implica uma série de privações econômicas e reduz consideravelmente a qualidade de vida de parte da população. Reforça, ainda, outros tipos de exclusão, uma vez que atinge mais as mulheres, pessoas de baixa escolaridade, residentes da zona rural e a população de baixa renda.⁵⁴⁷ Cristalizam-se e alargam-se, assim, as desigualdades econômicas, o que limita os fluxos da capital e impede que os resultados econômicos se espalhem pela economia.

O fato de existir um enorme contingente de pessoas excluídas do mercado financeiro, no entanto, não é uma questão tradicionalmente abordada pela regulação financeira. É possível perceber, contrariamente, que o caráter prudencial da regulação é capaz de agravar a exclusão financeira, pois torna o mercado financeiro mais avesso ao risco e, portanto, mais burocrático e de mais difícil acesso.

Ao longo do tempo, a persistente demanda por crédito e por produtos financeiros por esta parcela da população excluída do mercado financeiro tem levado ao desenvolvimento de soluções, como revela o surgimento do cooperativismo de crédito na Europa do século XIX. Mais recentemente, observa-se um movimento de fortalecimento do microcrédito, assim entendido como a concessão de empréstimos de pequena monta para o financiamento de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, com a dispensa de garantias reais e condições diferenciadas de pagamento. No Brasil, o microcrédito floresceu na década de 1970, a partir da iniciativa de ONGs, passando a receber o apoio financeiro do Poder Público na década de 1990.

Ainda, na década de 1990, progressivas alterações normativas foram criando condições para o desenvolvimento do setor de microfinanças no país, especializado na prestação de serviços financeiros à população de baixa renda. Nesse sentido,

⁵⁴⁶ IPEA (2011, p. 6).

⁵⁴⁷ Idem (2011, p. 6).

destacam-se o aprimoramento da figura do correspondente bancário, a criação das Oscips de microcrédito pela Lei nº 9.790/99, a destinação compulsória de 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras para o microcrédito (Lei nº 10.735/03), a criação da conta corrente simplificada (Res. Bacen nº 3.211/04) e a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) (Lei nº 11.110/05).

Esta estrutura normativa, como se viu, é aproveitada pelos BCDs. A coordenação nacional da rede brasileira de BCDs é atualmente desempenhada pelo Instituto Palmas, uma Oscip criada a partir do Banco Palmas. Durante um período, o Banco Palmas firmou uma parceria com o BPB para operar como instituição de microcrédito no PNMPO. Atualmente, o Instituto Palmas recebe recursos do BNDES como parte do Programa BNDES Microcrédito. Ainda, grande parte dos BCDs atuam como correspondentes bancários, realizando operações financeiras simples e pagando benefícios como o Bolsa Família.

Embora os BCDs possam ser considerados instituições de microfinanças, por fornecerem serviços financeiros à população de baixa renda, eles se inscrevem em um âmbito mais específico, que diz respeito às finanças solidárias, uma vez que operam sem finalidade lucrativa e pautados pelos princípios da economia solidária, vale dizer, baseiam-se na associação igualitária e cooperativa de pessoas com vistas à prestação de serviços financeiros. Desde 2003, o governo federal tem desenvolvido, no âmbito do MTE, a política nacional de economia solidária, que resultou em repasses de recursos dos BCDs por meio de convênios administrativos que contribuíram significativamente para o seu desenvolvimento e expansão nos últimos anos.

O estudo do caso da rede brasileira de BCDs permitiu identificar, essencialmente, quatro diferentes etapas no desenvolvimento dos BCDs: (i) uma etapa inicial de imaginação institucional, que deu origem ao Banco Palmas, o primeiro BCD do Brasil; (ii) um choque entre essa nova instituição, dotada de suas próprias regras e práticas, e as autoridades estatais brasileiras preocupadas com a regulação financeira e com o controle estatal da economia; (iii) a expansão dos BCDs pelo país, com o estabelecimento de uma relação de colaboração com o Estado brasileiro e o direito estatal; e (iv) o surgimento de um pleito por reformas legais e por mudanças no atual sistema jurídico estatal, a fim de que o Estado reconheça, expressamente, a existência

dos BCDs e proporcione um arcabouço normativo e institucional que viabilize o seu financiamento contínuo e, com isso, a sua consolidação e continuidade.

A fim de permitir uma melhor compreensão das relações desenvolvidas entre os BCDs e o Estado brasileiro, o capítulo 5 trouxe alguns conceitos e elementos teóricos que se entendeu serem úteis e relevantes. Nesse sentido, a criação do Banco Palmas pode ser vista como uma solução institucional para um problema de ação coletiva, nos moldes da teoria de Ostrom sobre apropriação coletiva de recursos de uso comum.⁵⁴⁸ Com efeito, a maioria dos moradores do Conjunto Palmeira se beneficiaria caso fizessem suas compras no bairro, mas faltavam incentivos para que os indivíduos o fizessem. O banco comunitário surge, assim, como um mecanismo de reorganização dos processos de uso do dinheiro no bairro, a partir da criação de uma série de regras e instituições.

O diagnóstico da existência de uma ordem normativa autônoma, criada pelos moradores do Conjunto Palmeira independentemente de qualquer autorização por parte do Estado, conduziu, por sua vez, à utilização do conceito de pluralismo jurídico para uma melhor visualização deste fenômeno. De fato, o caso dos BCDs conduz a uma reflexão acerca da dominância normativa que o Estado moderno reclama sobre todo o território nacional. Ao contrário da ideia de um sistema jurídico organizado e consistente, a confusa realidade normativa dos BCDs, composta por um emaranhado de normas, instituições e sanções, permite concluir que a realidade legal do Estado moderno é mais complexa. O conceito de pluralismo jurídico foi empregado, assim, em razão da sua utilidade para compreender a coexistência entre a ordem normativa dos BCDs e a ordem legal estatal.

Dentre os diversos modelos propostos para explicar situações de pluralismo jurídico, a noção de campos sociais semiautônomos desenvolvida por Moore⁵⁴⁹ revelou-se muito útil para uma visualização mais clara do caso do surgimento e da expansão dos BCDs pelo Brasil. Os campos sociais semiautônomos podem ser sucintamente descritos como arenas capazes de criar, internamente, costumes, símbolos e regras e de induzir obediência a estas regras, sendo, ao mesmo tempo, afetados por regras e forças originadas em outras esferas. Um BCD pode, assim, ser visto como um campo social semiautônomo, uma vez que desenvolve as suas próprias

⁵⁴⁸ (2008).

⁵⁴⁹ (1972).

regras, costumes e símbolos, e que interage e se articula com diversos outros campos sociais semiautônomos – como as redes de BCDs, a Senaes e o Bacen.

Assim, as quatro etapas identificadas no desenvolvimento dos BCDs – surgimento independente do Estado, confronto com o Estado, coexistência e colaboração com o Estado e tendência de inserção dos BCDs na ordem jurídica estatal – podem ser vistas como um processo de interação entre diversos campos sociais semiautônomos que, inicialmente, coexistiam paralelamente e, em seguida, se chocam, resultando no surgimento de em uma intersecção entre esses campos, composta por normas comuns, e, com o passar do tempo, numa tendência de que os BCDs sejam integrados à ordem jurídica estatal.

Trata-se, como se viu, de um processo não linear, mas dialético, no sentido de que os diversos campos sociais semiautônomos se influenciam mutuamente, cedendo um pouco e ganhando algum espaço, sem nunca retornar ao seu ponto de partida. Essa dinâmica de interação entre a ordem normativa desenvolvida pelos BCDs e o direito estatal brasileiro foi explicada a partir dos conceitos propostos por Trubek et. al.,⁵⁵⁰ de complementaridade, rivalidade e transformação regimes regulatórios.

Assim, é possível afirmar que o Banco Palmas foi criado, com as suas próprias normas e instituições, em coexistência com a ordem legal estatal. Sua ordem normativa, contudo, desafiava em alguma medida a regulação financeira estatal, sendo possível verificar situações de desobediência ao direito estatal, ou seja, de rivalidade entre as ordens normativas. Já em relação à regulação do terceiro setor e de microfinanças no Brasil, o Banco Palmas apresentava uma relação de complementaridade, promovendo os mesmos objetivos, mas de maneira autônoma.

Após o confronto com o Bacen, os BCDs passaram a adotar regras de emissão e circulação relativamente às suas moedas sociais, resolvendo a rivalidade que existia entre as duas ordens normativas e garantindo a continuidade do Banco Palmas. Por outro lado, o Banco Palmas obteve reconhecimento por parte das autoridades governamentais, tendo sido reconhecida a possibilidade jurídica de funcionamento dos BCDs, bem como o direito de auto-organização às comunidades que desejassem criar iniciativas semelhantes de economia solidária. A partir de então, a relação entre os BCDs e o Estado transformou-se em uma relação de colaboração, em que os BCDs

⁵⁵⁰ (2007).

passaram a operar políticas públicas e a receber recursos públicos, o que permitiu a sua expansão pelo país. Essa relação de colaboração foi viabilizada por meio de um processo progressivo de transformação dessas ordens normativas, com a integração de elementos do direito estatal à ordem normativa que rege os BCDs e a integração dos BCDs ao direito estatal. Essa tendência é reforçada, atualmente, pelo surgimento de uma demanda entre os integrantes dos BCDs por alterações normativas na ordem estatal especificamente voltadas para a sua regulação.

Como mostrou o estudo de caso, este pleito decorre das dificuldades atualmente existentes para que os BCDs captem recursos de forma contínua e segura e da insegurança que deriva do ainda precário reconhecimento da legalidade dos BCDs pelo Estado. Não existe, no entanto, um único caminho jurídico para assegurar a continuidade e expansão dos BCDs.

Procurou-se, assim, apresentar o leque de possibilidades regulatórias que se abre para determinar os rumos do desenvolvimento dos BCDs e da sua relação com a ordem jurídica estatal, indicando as principais alternativas de reforma do direito estatal que ora se apresentam. Apresentou-se, assim, o Projeto de Lei Complementar nº 93/07 e o Projeto de Lei nº 4.685/12, que atualmente tramitam no Câmara dos Deputados.

Além dos projetos de lei que atualmente tramitam na Câmara dos Deputados, apresentaram-se também algumas outras possibilidades de regulação estatal dos BCDs capazes de garantir o seu reconhecimento expresso pelo direito estatal e construir uma estrutura institucional que viabilize o seu financiamento contínuo. Assim, a partir da identificação dos entraves impostos pelo direito estatal em relação a estes dois objetivos, procurou-se apontar possíveis soluções legais que poderiam ser oferecidas para cada um deles e os instrumentos jurídicos para viabilizar estas soluções.

Nesse sentido, destacou-se a possibilidade da criação de fundos públicos de economia solidária como uma alternativa viável e de relativo sucesso até o presente momento, como mostra a experiência dos BCDs. Uma segunda alternativa seria melhorar os incentivos para que as instituições financeiras oficiais destinem, efetivamente, os 2% dos seus depósitos à vista para operações de microcrédito, a partir de criação ou vinculação das instituições de microcrédito a um fundo

garantidor. Pode-se cogitar, ademais, da aprovação de leis de incentivos fiscais que estimulem o investidor privado a destinar recursos para os BCDs, bem como da alteração da resolução do Bacen que rege as contratações de correspondentes bancários pelas instituições financeiras oficiais, de modo a facilitar a contratação dos BCDs e aumentar a sua remuneração.

Outra solução aventada, embora provavelmente existam consideráveis barreiras políticas para tanto, seria alterar a lei do PNMPO, de modo a facilitar a mobilização dos recursos previstos pelo programa por parte dos BCDs. Da mesma forma, a proposta de autorizar a captação de poupança por parte dos BCDs enfrenta consideráveis resistências, além de suscitar dificuldades no que toca à fiscalização e regulação dos BCDs. Por fim, a limitação da aplicação da lei da usura aos BCDs, permitindo a estas iniciativas a cobrança de juros acima de 12% ao ano, também se apresenta como uma possibilidade regulatória, mas não parece a solução mais adequada, tendo em vista que a cobrança de juros baixos integra a filosofia de crédito dos BCDs.

Não se trata, evidentemente, de alternativas excludentes. É possível que a construção de um marco regulatório estatal especificamente voltado para os BCDs acolha várias destas alternativas. A escolha dentre os múltiplos caminhos existentes é uma escolha estratégica e depende de diversas variáveis políticas, econômicas, sociais e institucionais. Além do mais, a criação de um marco regulatório estatal voltado ao reconhecimento e financiamento dos BCDs não exclui a necessidade de que estas iniciativas busquem alcançar a sustentabilidade financeira no longo prazo, a partir de melhorias de gestão e dos seus processos e fluxos internos.

A aprovação de normas estatais especificamente voltadas para a questão dos BCDs, bem como a consolidação de uma política nacional de economia solidária, é considerada importante por parte da rede brasileira de BCDs, especialmente diante do risco político de que os investimentos públicos nestas iniciativas arrefeça ao longo dos próximos anos. Não obstante, embora grande parte dos BCDs ainda seja altamente dependente dos repasses do governo federal, tudo indica que alguns desses bancos, já mais consolidados, reúnem condições para continuar funcionando, mesmo que o apoio financeiro do governo federal seja completamente retirado.

Além do mais, é importante considerar a existência uma tendência de expansão e crescimento das políticas de economia solidária em diversos Estados e Municípios brasileiros, o que cria uma capilaridade no financiamento público dessas iniciativas e reduz os riscos de uma retirada repentina de apoio por parte do Poder Público. De todo modo, não parece plausível que o Estado recue nas alterações normativas que progressivamente criaram condições para o desenvolvimento das microfinanças no país e que permitem a operação de BCDs. Assim, embora uma oposição de longo prazo por parte do Estado brasileiro pudesse dificultar consideravelmente a continuidade e sucesso dos BCDs, a aceitação oficial dos BCDs pelo Estado parece dificilmente reversível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. “Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo”. Textos para discussão. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2008.
- AMSDEN, Alice. *The Rise of the Rest – Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford Press, 2001.
- ANDERLONI, Luisa; BAYOT, Bernard; BLEDOWSKI, Piotr; IWANICZ-DROZDOWSKA, Malgorzata, KEMPSON, Elaine. “Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion”. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Inclusion, Social Policy Aspects of Migration, Streamlining of Social Policies, 2008. Disponível em <http://bit.ly/YFwsYM> [último acesso em 13.05.2013].
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo Século XX – dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- ASSAF NETO, Alexandre. *Mercado Financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de inclusão financeira*. nº 1. Brasília: BCB, 2010.
- _____. *Relatório de inclusão financeira*. nº 2. Brasília: BCB, 2011.
- BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BECKMAN, Franz von Benda, “Who’s afraid of legal pluralism?”. *Journal of Legal Pluralism*, n. 47, 2002 (pp. 37-82).
- BOOTH, Wayne C.; COLOMB, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. *A arte da pesquisa*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CARVALHOSA, Modesto Souza Barros. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

- CELARD, Andre. “A análise documental”, in Pires, Alvaro et. ali. *A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- COELHO, J. Max Brito; PRANDINI, Edmar Roberto. “Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios”. In FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (coord.) “Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores”. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009
- COMPARATO, Fabio Konder. “O indispensável direito econômico”. In: Revista dos Tribunais, v. 101, n. 923, pp. 37-52. São Paulo, set. 2012.
- COSTA, Adriano Borges, “Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário”, in MORAIS, Leandro; COSTA Adriano (orgs.). *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Pólis, 2011, pp. 249-292.
- _____, “Banco dos Cocais: uma experiência inovadora de bancos comunitários”, in MORAIS, Leandro; COSTA Adriano (orgs.). *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Pólis, 2011, pp. 296-341.
- DE CHIARA, José Tadeu, *Moeda e Ordem Jurídica*, tese de doutoramento apresentada à faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1986.
- DEL MASSO, Fabiano. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- DINIZ, Eduardo. “Correspondentes bancários e bancos comunitários de desenvolvimento”. In: NESOL. *Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando*. São Paulo: A9 Editora, 2013.
- DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DYMSKI, Gary. “Exclusão e eficiência: a transformação global do *core banking*, um estudo de caso sobre o Brasil”. In: PAULA, Luiz Fernando de; OUREIRO, José Luís (orgs.), *Sistema Financeiro – uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy –States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton Press, 1995.

- FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (coord.). *Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.
- FORTUNA, Eduardo. *Mercado Financeiro – produtos e serviços*. 18^a ed. Rio de Janeiro: Qualitynark, 2011.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias: por uma outra abordagem da inclusão financeira*. 2013.
- FREIRE, Marusa Vasconcelos. *Moedas sociais – contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil*. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2011.
- FREITAS, Maria Cristina Penido de. “Racionalidade da regulamentação e supervisão bancária: uma interpretação heterodoxa”. In: Daniela Magalhães Prates et. al.; Rogério Sobreira (org.), *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.
- GALANTER, Marc. “Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering and Indigenous Law”. In: *Journal of Legal Pluralism*, v. 19, n. 1, 1981.
- GARCIA, Daniel Bruno. *Bancos comunitários de desenvolvimento: um estudo sobre a implementação dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- GIBBS, Jack. “Deterrence Theory and Research”. In: Garry Melton, *The Law as a Behavioral Instrument*, 1986. In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.
- GILISEN, John. *Le Pluralism Juridique*. Bruxelas: Université de Bruxelles, 1971.
- GLOUKOVIEZOFF, Georges. “From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Income?”. In: ANDERLONI, L.; BRAGA, M.D.; CARLUCCIO, E. *New frontiers in banking services*.

Emerging needs and tailored products for untapped markets. Berlin: Springer Verlag, 2006.

GLUCKMAN, Max. "Gossip and Scandal". In: *Current Anthropology*, Vol. 4, No. 3 (Jun. 1963), pp. 307-316. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2739613>, último acesso em 10.01.2014.

GRIFFITHS, John. "What is legal pluralism?". In: *Journal of Legal Pluralism*. n. 24, 1986.

HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HOOKER, M. B. *Legal Pluralism – An Introduction to Colonial and Neo-Colonial Laws*. Oxford: Oxford University Press, 1975.

INSTITUTO PALMAS. *Banco Palmas – 1º Banco Comunitário do Brasil – 100 perguntas mais frequentes*. Fortaleza: Instituto Palmas, 2010.

IPEA. *Bancos: exclusão e serviços*. Sistema de Indicadores de Percepção Social, jan. 2011.

_____. *Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise*. 20º Comunicado da Presidência do IPEA, abr. 2009.

KEMPSON, Elaine; WHYLEY, Claire; CASKEY, John; COLLARD, Sharon. "In or Out? Financial exclusion: a literature and research review". In: *Consumer Research*. Bristol: Financial Services Authority – FSA, 2000.

KRUGMAN, Paul R.; WELLS, Robin Wells. *Introdução à economia*, trad. Helga Hoffmann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. "Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States", in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, v. 20, n. 3 (1995), pp. 312-341.

LIETAER, Bernard; PRIMAVERA, Heloisa. "Moedas complementares, bancos comunitários e o futuro que podemos construir". In: NESOL. *Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando*. São Paulo: A9 Editora, 2013.

MACAULAY, Stewart. "Non-Contractual Relations in Business: a Preliminary Study". 28 *American Sociological Review* 55 (1963). In: MACAULAY,

- Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.
- _____; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.
- MACEY, Jonathan R.; MILLER, Geoffrey P.; CARNELL, Richard Scott. *Banking Law and Regulation*. 3ª ed. New York: Aspen, 2001.
- MARQUES, Juliana Nogueira. *Regulação das microfinanças no Brasil: arcabouço institucional e articulação a políticas públicas de superação da pobreza*. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2009.
- MASSONETTO, Luís Fernando. O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006.
- MELO NETO, Joaquim João; MAGALHÃES, Sandra. *Bancos Comunitários de Desenvolvimento – uma rede sob controle da comunidade*. Fortaleza: Instituto Palmas, 2006.
- _____. *Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2008.
- MERRY, Sally Engle. “Legal Pluralism”. In: *Law & Society Review*, vol. 22. n. 5, 1988 (pp. 869-896). Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3053638> [último acesso em 17.09.2013].
- MINSKY, Hyman. “The Financial Instability Hypothesis”, Working Paper nº 74, 1992, disponível em <http://bit.ly/Z0cx3F> [último acesso em 26.04.2013].
- MOORE, Sally Falk. “Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study”. In: *Law & Society Review*, vol. 7, n. 1, Fall, 1972.
- NESOL. *Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando*. São Paulo: A9 Editora, 2013.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. *Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico*”, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista

dos Tribunais, 2006.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons – the evolution of institutions for collective action*. 22 ed. New York: Cambridge University Press, 2008.

PEREIRA, Almir da Costa; MROSS, Cristiano; ALVES, José Caetano Lavorato; AGUIAR, Luiz José Bueno de. “Massificação das microfinanças no Brasil: análise e proposições. *In* FELTRIM, Luiz Edson; VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira; DODL, Alessandra von Borowski (coord.) “Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores”. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

PIRES, Álvaro. “Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico”, *in* Pires, Alvaro et. ali. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____. “Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais”, *in* Pires, Alvaro et ali. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

POLANYI, Karl. “La Economía como Actividad Institucionalizada”. *In*: Polanyi, Karl. *Comercio y Mercado en los Imperios Antiguos* (trad. Alberto Nicolás), 1ª ed., Barcelona, Labor Universitaria, 1976.

POPSIL, Leopold. *Anthropology of Law: a Comparative Theory*. New York: Harper and Row, 1971.

POUPART, Jean. “A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas”, *in* Pires, Alvaro et. ali. *A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

PRADO, Mariana Mota; TREBILCOCK, Michael. “Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reforms”. *University of Toronto Law Journal* 59 (3), Summer 2009.

PRAHALAD, C. K. *A riqueza na base da pirâmide*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

PRATES, Daniela Magalhães et. al. Rogério Sobreira (org). *Regulação financeira e bancária*. São Paulo: Atlas, 2005.

- SALAMA, Bruno Meyerhof. “Como interpretar as normas emitidas pelo BACEN e CMN? Uma resposta a partir da evolução do modelo de Estado brasileiro”. In *Latin American and Caribbean Law and Economics Association*. Out/09. Disponível em <http://bit.ly/11o3v5e> [último acesso em 19.06.2013].
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica – princípios e fundamentos jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995.
- SANTOS, Alvaro. “Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil and Mexico”. In: *Virginia Journal of International Law*, 2012, vol. 52, n. 3, pp. 551-632. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=2030966> [último acesso em 24.01.2014].
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SHARAFI, Mitra. “Justice in Many Rooms since Galanter: De-romanticizing Legal Pluralism through the Cultural Defense,” *Law & Contemporary Problems* 71 (spring 2008), 139-46. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1464900 [último acesso em 12.01.2013].
- SCHULTZ, Mark F. “Fear and Norms and Rock & Roll: What Jambands Can Teach Us About Persuading People to Obey Copyright Law”, 21 *Berkeley Technological Journal* 651 (2006). In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.
- SCHAPIRO, Mario Gomes. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA JUNIOR, Jeová Torres da. *Gestão, fato associativo e economia solidária: a experiência da ASMOCONP/Banco Palmas*. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal da Bahia, 2004.

_____. (coord). *Avaliação de impactos e de imagem: Banco Palmas – 10 anos*. LIEGS – Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará, 2008.

_____; GRANGEIRO, Rebeca da Rocha. “Finanças solidárias e desenvolvimento territorial: os impactos dos 10 anos de atuação do Banco Palmas”. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JUNIOR, Jeová (org.). *Gestão social – aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Unijuí, 2002.

SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

_____. “Finanças Solidárias e Moeda Social”. Disponível em bit.ly/1azZIIr [último acesso em 14.02.2014].

_____. *Dominação e Desigualdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1981, pp. 22; 83. *Apud* SINGER, André, Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo, p. 98, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf> [último acesso em 19.11.2013].

SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. *The Handbook of Economic Sociology*. 2^a ed. New York: Princeton University Press, 2005.

SMITH. M. G. *Corporations and Society*. London: Duckworth, 1974.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: BCB, 2008.

SPONG, Kenneth. *Banking Regulation – its purposes, implementation and effects*. 5 ed. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. “The Role of the State in Financial Markets”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. 1994, disponível em <http://bit.ly/11KsahJ> [último acesso em 26.04.2013].

- _____; GREENWALD, Bruce. *Towards a New Paradigm in Monetary Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- TAMANAHA, Brian. “A Non-Essencialist Version of Legal Pluralism”. In: *Journal of Law and Society*, v. 27, n. 2, June 2000 (pp. 296–321).
- TOSCANO, Idalvo. “Histórias e lutas: da remoção ao Bairro Conjunto Palmeira”. In: MELO NETO, Joaquim João; MAGALHÃES, Sandra. *Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2008.
- TRUBEK, David M.; TRUBEK, Louise G. “New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation”, University of Wisconsin Legal Studies Research Paper Series, n. 1047, May 2007.
- TYLER, Tom R. *Why people obey the law*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- VANDERLINDEN, Jacques. “Le pluralism juridique: essai de synthèse”. In: GILISEN, John. *Le Pluralism Juridique*. Bruxelas: Université de Bruxelles, 1971
- WEISBERG, Robert. “The Death Penalty Meets Social Science: Deterrence and Jury Behavior Under New Scrutiny”. *The Annual Review of Law and Social Science* 151 (2005). In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.
- WOODMAN, Gordon. “Ideological combat and social observation – recent debate about legal pluralism”. In: *Journal of Legal Pluralism*, n. 42, 1998 (pp. 21-59).
- YIN, Robert T. *Estudo de caso – planejamento e métodos*, 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- YUNUS, Muhammad. *Criando um negócio social – como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- _____. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Editora Ática, 2008.