

A contextualização teórica de Bancos Comunitários de Desenvolvimento

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo narrar a trajetória dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento no país (1998-2010), bem como, a partir de uma perspectiva histórica, refletir sobre os aspectos que permitem a conceituação teórica deste tipo de instituição. A descrição histórica dos BCDs insere-se em uma pesquisa maior cujo objetivo foi analisar três bancos comunitários de desenvolvimento paulistanos ligados ao movimento de moradia, tendo por base a perspectiva dos atores envolvidos com sua adoção, quanto aos gargalos e fatores de influência para o processo de disseminação. A partir de 2004, iniciou-se um processo de disseminação dos bancos comunitários conduzidos pelas lideranças criadoras da primeira instituição desse tipo no país, o Banco Palmas, fundado em 1998, em Fortaleza (CE), e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Existem poucos estudos sobre os bancos comunitários disseminados e poucas informações sobre as contingências existentes no processo de adoção desses bancos. A descrição do histórico dos BCDs, além de se constituir em um registro baseado em dados secundários e primários, pode subsidiar o desenvolvimento de pesquisas que abordam temas correlatos, tais como: microcrédito, finanças solidárias, inclusão financeira, desenvolvimento local e políticas públicas para a geração de trabalho e renda.

Palavras-chave: inclusão financeira; bancos comunitários de desenvolvimento; disseminação.

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo, por meio de uma descrição do histórico dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), promover uma contextualização teórica deste tema.

Entre 1998 e 2010 – período de doze anos a partir do surgimento do primeiro BCD no Brasil, o Banco Palmas – 50 outros bancos comunitários foram inaugurados no país, distribuindo-se por suas cinco regiões. A partir do surgimento do primeiro BCD, estudos sobre o tema passaram a ser desenvolvidos. É comum, na literatura sobre os BCDs, a apresentação de variáveis de análise, tais como a sustentabilidade (PASSOS, 2007) e a circulação da moeda social (MENEZES & CROCCO, 2009), como elementos importantes para que os bancos comunitários cumpram com os seus propósitos. De Castro *et al.* (2010) desenvolveram um conjunto com mais de uma centena de indicadores com a finalidade de aprimorar o monitoramento e a avaliação desse tipo peculiar de instituição financeira. Esses estudos têm como foco bancos comunitários cujos responsáveis desempenham função de liderança na disseminação de informações sobre os BCDs, o pioneiro Banco Palmas, criado em 1998, no Conjunto Palmeiras, em Fortaleza (CE) e o Banco Bem, criado em 2005, na periferia de Vitória (ES).

Silva Jr. (2007), em seu estudo sobre o Banco Par – o segundo banco comunitário do país, criado em 2004, em Paracuru (CE) – aponta que, em um ano de existência, o Banco deixou de trabalhar com a moeda social, assistiu à saída do líder da associação que fazia a sua gerência e afrouxou os seus laços com a prefeitura. Uma das razões para esses acontecimentos, mencionada pelo autor, foi a falta de assessoria do Instituto Palmas após a implementação do Banco.

Dentre os estudos sobre bancos comunitários, chama a atenção o trabalho de Pozzebon & Lavoie (sem data), que lançou luz sobre experiências de bancos comunitários distintas daquelas majoritariamente estudadas pelos autores mencionados anteriormente. Os pesquisadores analisaram três dos cinco bancos comunitários existentes na capital paulista e demonstraram que o entendimento sobre os propósitos dessa instituição varia de acordo com a perspectiva dos atores envolvidos com a sua implementação. Essa constatação é importante, pois se aproxima da consideração de Kayano & Caldas (2002) sobre a função de diálogo dos indicadores, para quem é importante notar se os indicadores e as variáveis de análise a eles correspondentes são compreendidos e utilizados pelos públicos interessados.

Apreende-se da literatura sobre os BCD que o Banco Palmas e o Banco Bem são exitosos na operacionalização do conceito de Banco Comunitário de Desenvolvimento, seja em seu aspecto político (FRANÇA FILHO, 2007), de materialização de um espaço público voltado às necessidades locais, seja em seu aspecto socioeconômico (PASSOS, 2007), de incremento da produtividade sistêmica do território (DOWBOR, 2009a), articulando microcrédito produtivo e microcrédito para consumo em moeda social (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007). Estudar diferentes bancos da Rede Brasileira de Bancos Comunitários parece ser importante para conhecer outras especificidades locais que ensejem potenciais atividades bem sucedidas, por um lado, ou contingências que dificultem a operacionalização dos bancos, por outro, além da identificação de elementos que auxiliem a efetiva utilização pelos habitantes de um território dos serviços que oferece.

2. Conceituações

É necessário, antes de descrever o surgimento do primeiro banco comunitário de desenvolvimento (BCD) no país e expor a atuação desse tipo de instituição, mencionar as inovações introduzidas por Muhammad Yunus, por meio do *Grameen Bank*. Para Silva Jr. (2008), a experiência de Yunus serviu de inspiração para o desenvolvimento do Banco Palmas, o primeiro BCD brasileiro.

Professor do Departamento de Economia da Universidade de Chitagon (Bangladeche), Yunus foi protagonista, em meados da década de 1970, da união de uma série de inovações capazes de mitigar fatores tais quais riscos elevados e ausência de garantias, comumente apontados pelo *mainstream* econômico como sendo a razão do não interesse dos bancos tradicionais por grupos em situação de pobreza. Com a formação de *grupos de empréstimo*, em que os próprios tomadores escolhem as pessoas que integram o grupo, e com o *agente de crédito*, que orienta os seus clientes sobre a melhor utilização dos recursos emprestados, além de fazerem análises de viabilidade *in loco*, Yunus pôde comprovar que pessoas em situação de pobreza são boas pagadoras de empréstimos (SILVA & GÓIS, 2007).

A proposta de Yunus foi investir no empreendedorismo de seus clientes e, por este motivo, a noção de microcrédito nasceu impregnada da noção de crédito produtivo. Com o amadurecimento da experiência do *Grameen Bank*, serviços financeiros não voltados à atividade empreendedora, como seguros de vida, poupanças e crédito para consumo, foram sendo incorporados ao escopo de serviços do banco de Yunus, visando atender a uma gama maior de necessidades das pessoas em situação de pobreza. O termo mais preciso para

fazer referência aos serviços financeiros dotados de inovações, como as anteriormente mencionadas, fortemente influenciados pelo *Grameen* é, então, microfinanças (ARMENDÁRIZ DE AGHION & MORDUCH, 2005). Segundo a organização *The Microfinance Exchange*, MIX, que sistematiza dados sobre as microfinanças em nível mundial, trata-se de um conjunto de serviços oferecidos por organizações dos mais diversos matizes ideológicos e formatos institucionais, atingindo, em 2009, 92,3 milhões de pessoas, com uma carteira de empréstimos de US\$ 65,2 bilhões (MIX, 2010).

Para o presente estudo, serão adotadas as definições de microcrédito produtivo e de microfinanças segundo duas abordagens predominantes no Brasil: a das microfinanças e a das finanças solidárias.

Para a primeira, será utilizada a definição dada pelo Banco Central do Brasil (BCB):

(...) [microfinanças é a] prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, tradicionalmente excluída do Sistema Financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados (...) [e com base no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, microcrédito é] o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, que utiliza metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (SOARES & SOBRINHO, 2008, p. 23 e 24).

Para a perspectiva das finanças solidárias, se utiliza a contribuição de Passos (2007). De acordo com Passos (2007), para entender as finanças solidárias, é necessário compreender o campo da economia solidária. Segundo a autora, a economia solidária apresenta uma dimensão teórica, uma ideológica e uma empírica.

No que se refere ao campo teórico, Passos (2007) expõe o conceito de economia solidária como sendo “um movimento de renovação e atualização histórica da Economia Social” (PASSOS, 2007, p. 26). A Economia Social refere-se às iniciativas de associativismo da Europa do século XIX e do socialismo utópico. Nessa perspectiva de revitalização, a autora apresenta o conceito de França-Filho (2007):

A economia solidária constitui muito mais uma tentativa de articulação inédita entre economia mercantil, não-mercantil e não-monetária, ao invés de uma forma de economia que viria se acrescentar às formas dominantes da economia no sentido de uma eventual substituição (FRANÇA FILHO, 2007, p.6 apud PASSOS, 2007, p. 28).

Os termos “economia mercantil”, “não-mercantil” e “não-monetária”, foram cunhados por França Filho & Laville (2004 apud PASSOS, 2007) interpretando os

princípios do comportamento econômico desenvolvidos por Karl Polanyi. A economia mercantil caracteriza-se pelas relações baseadas no utilitarismo e no valor de troca das mercadorias. A economia não-mercantil caracteriza-se pelas relações de trocas verticalizadas, em que um ator central apropria-se dos recursos e os redistribui, segundo um princípio de obrigatoriedade. Por sua vez, a economia não-monetária caracteriza-se pelas relações de troca baseadas na domesticidade e na reciprocidade, em que o valor de uso é central na transação (PASSOS, 2007).

No que se refere ao campo ideológico, duas categorias são identificadas pela autora. A primeira entende a economia solidária como uma economia dos excluídos, em que as pessoas desempenham as atividades solidárias buscando alternativas à exclusão. A segunda entende a economia solidária como um movimento contra-hegemônico, em que a adesão às iniciativas solidárias se baseia na crença nos princípios de cooperação e solidariedade. Neste grupo estão os principais promotores da economia solidária como o professor e Secretário Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), Paul Singer.

No que se refere ao campo empírico, Passos (2007) demonstra que dinamizam a economia solidária os empreendimentos econômicos, as formas de auto-organização política e as entidades de apoio e fomento, caracterizadas pela soma de sete elementos ou de parte deles. São eles: (1) pluralidade de princípios econômicos; (2) autonomia institucional; (3) democratização dos processos decisórios; (4) sociabilidade comunitário-pública; (5) finalidade multidimensional; (6) inserção cidadã; e (7) auto-gestão.

Os empreendimentos econômicos ou as entidades de apoio e fomento que possuem como atividade-fim a prestação de serviços financeiros, no âmbito da economia solidária, constituem as finanças solidárias. Passos (2007) entende o conceito referente a esse segmento como sendo um resgate ou ampliação do conceito de microfinanças. Isso porque o conceito de finanças solidárias, assim como o de microfinanças e de microcrédito, atribui ênfase ao papel do agente de crédito. Este profissional mantém estreito contato com os clientes, sabendo se houve alguma injúria que pode influenciar a adimplência, como problemas de saúde ou acidentes. A diferença entre os dois conceitos, segundo a autora, é que o conceito de finanças solidárias coloca como elo final do processo de crédito a rede de consumidores e produtores que estão imersas em um território e não o indivíduo atendido pelo agente de crédito (PASSOS, 2007).

3. Surgimento do Banco Palmas

No Brasil, no final da década de 1990, quando as discussões sobre microcrédito, antes sustentadas em grupos da sociedade civil, começaram a ser articuladas no Governo Federal e alguns programas começaram a nascer em âmbito subnacional, uma importante iniciativa de microcrédito surge na periferia de Fortaleza (CE). Para obter dinheiro e garantir a sua sobrevivência, moradores do Conjunto Palmeiras (bairro de Fortaleza) vendiam seus barracos, deslocando-se para outras favelas (FOGUEL, 2009). A Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) criou, então, um banco, com o intuito de fomentar a atividade de produtores e comerciantes locais, incentivando a geração de trabalho, procurando contrapor-se, assim, à ausência de renda que assolava os moradores do conjunto. Em 1998, nasceu o Banco Palmas.

Na ocasião da criação do Banco Palmas, a ASMOCONP já atuava há mais de duas décadas no bairro, na organização dos moradores na luta por garantia de direitos e na execução de obras para uso coletivo. Dentre as obras, destaca-se a construção do sistema de drenagem e a urbanização do bairro, realizada em parceria com o Governo do Estado do Ceará e com a Agência Alemã de Cooperação Técnica, a GTZ. O grande chamariz do projeto, intitulado PRORENDA/GTZ, era o fato de todos os recursos das obras, além da sua execução, serem gerenciados pela ASMOCONP (FOGUEL, 2009).

Além de perceber que o Banco Palmas se insere em um contexto de transição entre um momento de restrições significativas ao crédito para um momento de expansão desse serviço financeiro, ainda que com fortes anomalias – como os altos juros e a limitação do crédito a pequenas e médias empresas – é importante destacar outro elemento. Enquanto a experiência do Banco Palmas se consolidava, as suas lideranças tornaram-se atuantes no movimento de promoção da economia solidária. A participação de João Joaquim de Melo Neto II, líder comunitário e idealizador do Banco Palmas, no Fórum Brasileiro de Economia Solidária ilustra esse processo. Em outras palavras, o elemento importante a ser notado é que membros da ASMOCONP, como Joaquim, passaram a desempenhar sua liderança, não apenas em nível local, no perímetro do Conjunto Palmeiras, mas em nível nacional, com o movimento de economia solidária.

Nesse cenário de mudanças econômicas e de ampliação da atuação das lideranças da ASMOCONP, o Banco Palmas, de iniciativa isolada, tornou-se o difusor do conceito de Bancos Comunitários de Desenvolvimento para as cinco regiões do país. Apresenta-se, a seguir, uma descrição da constituição dessas instituições, seguida de uma sucinta discussão conceitual sobre elas.

No final da década de 1990, quando das discussões ocorridas no Conjunto Palmeiras acerca das possibilidades de combate à pobreza no bairro, a ideia de Banco sequer foi cogitada. Como afirma João Joaquim de Melo Neto II, percebeu-se que a situação de pobreza daquela localidade não era resultado da ausência de dinheiro, mas da fuga desse recurso para fora do bairro (NETO II, 2008). Em outras palavras, ao consumir os produtos de limpeza, de higiene pessoal, roupas, alimentos etc. de empresas mais conhecidas externas, a poupança dos moradores saía do bairro sem que retornasse ao local em forma de investimentos, uma vez que aquelas empresas não se situavam ali.

A partir desta constatação, um conjunto de projetos foi engendrado para se criar um sistema que fomentasse a produção e o consumo local (FOGUEL, 2009). É digna de destaque a forma como João Joaquim narra o período de concepção de Banco:

(...) como que faz isso? Como estimula a produção? Como estimula o consumo? E foram mais de 40 assembléias populares, e a ideia do Banco Palmas, do coração dele, o DNA do banco quem disse foi uma mulher muito simples do povo, (...) ela disse assim: “Ah, a gente podia ter aqui aqueles cartões (...) um cartão que a gente compra aqui? Só nós?” Quando aquela mulher disse isso, a mulher matou a charada da economia, a charada era aquela, a gente tinha que ter um cartão de crédito e com esse cartão de crédito a gente ia forçar o consumo local, (...), a gente teria que criar um instrumento, o cartão de crédito era uma coisa concreta (...) mas tinha de ter dinheiro para emprestar para as pessoas produzirem. Daí se teve a ideia de fazer um banco, ‘Vamos fazer um banco! Quem tem dinheiro é banco!’ (NETO II, 2008).

Como pode ser percebido no trecho acima, o Banco Palmas nasce encadeando o elo do consumo e o elo da produção. O Palma Card, como foi chamado o cartão de crédito, não consistia em uma tarjeta, mas sim em um documento preenchido pelos comerciantes, para terem acesso aos recursos repassados pelo Banco. Embora a tecnologia fosse diferente, a metodologia era semelhante a dos cartões de crédito tradicionais (FOGUEL, 2009). De acordo com Neto II & Magalhães (2003, *apud* FOGUEL, 2009, p. 149), o Palma Card: (1) serve como instrumento de reforço ao consumo local; (2) atende famílias em situação de emergência, sendo um substituto vantajoso aos serviços de agiotas e (3) reforça os laços entre as famílias e os comerciantes do bairro.

Os recursos iniciais para a carteira de empréstimos aos comerciantes, produtores e prestadores de serviços foram aportados, a fundo perdido, pela Organização Não-Governamental (ONG) local Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia), na ordem de R\$ 2.000,00. Após a concessão de empréstimos a cinco comerciantes, esse montante se esgotou ainda no dia da inauguração do Banco Palmas. Foi com recursos a fundo perdido liberados meses mais

tarde pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e pela ONG inglesa Oxfam que o Banco Palmas ganhou fôlego.

Dois anos depois – portanto, em 2000 – outro serviço é incorporado ao sistema de fomento à produção e ao consumo local promovido pelo Banco Palmas: a *moeda social*. De acordo com Menezes & Crocco (2009), moedas sociais ou circulantes locais são:

(...) instrumentos utilizados como meio de conta e de pagamento e que convivem paralelamente às moedas nacionais, mas sem concorrer com estas, apenas as complementando. Sua validade é limitada, a priori, seja por um certo conjunto de bens ou serviços ou pessoas, seja um espaço específico ou fixada em um horizonte temporal dado (...) os aspectos mais importantes dessa moeda são: (i) iniciam-se no terceiro setor, isto é fora do Estado e do mercado capitalista; (ii) têm restrição do uso no espaço e (iii) inexistente a incidência de juros (MENEZES & CROCCO, 2009, p. 378-381).

Menezes & Crocco (2009) apresentam fundamentação teórica para o entendimento da criação de moedas sociais com base em autores neo-keynesianos, marxistas e da geografia econômica. Um argumento comum no levantamento desses diferentes matizes apresentado pelos autores é o de que a descentralização da circulação monetária seria capaz de combater as disparidades regionais geradas pela mobilidade de fatores econômicos, tais como a força de trabalho e o capital financeiro (MENEZES & CROCCO, 2009).

De acordo com os autores, as moedas sociais apresentam quatro características fundamentais. A primeira é que não há incidência de juros em empréstimos desse tipo de moeda. Esse fator reforça a sua vocação para ser *apenas* um circulante. A segunda característica é a sua indexação à moeda fiduciária oficial. Em outras palavras, uma unidade monetária em moeda social equivale a uma unidade monetária em moeda oficial. A terceira característica refere-se ao lastro. Além da indexação em moeda oficial que determina a paridade entre os dois tipos de moeda, para a circulação de uma unidade em moeda social, deve-se manter em salvaguarda uma unidade real de moeda oficial. A quarta característica refere-se ao fato de as moedas sociais originarem-se de um pacto entre pessoas. A realização desse pacto é influenciada pela confiança e pela coesão social. Menezes & Crocco (2009), argumentando sobre essa característica, afirmam que as moedas sociais são portadoras de informações, de normas e de valores.

A introdução da moeda social no Banco Palmas se deu em dois momentos. No primeiro, em 2000, a moeda – denominada inicialmente de *Palmares* – era restrita a um clube de trocas que abrangia cerca de 40 pessoas. Como os participantes do clube de trocas

procuravam gêneros de primeira necessidade (alimentos, vestuário etc.) e no clube eram ofertados produtos pouco diversificados e de poucos segmentos (prioritariamente artesanato), a moeda gradativamente perdeu expressão (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

No segundo momento de introdução da moeda social, o ASMOCONP firmou uma parceria com o Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integrado (InStroDi¹), em novembro de 2002. Recebendo R\$ 50.000,00, a fundo perdido, da Organização Intereclesiástica para a Cooperação e o Desenvolvimento (a holandesa, ICCO), com a finalidade de construir um prédio para abrigar a Palma Tech², a ASMOCONP e o InStroDI concordaram em testar, pela primeira vez no Brasil, a metodologia chamada Bônus de Fomento, desenvolvida por outra instituição holandesa, a Stchting Strohalm (RAMADA *et al.*, 2003).

A metodologia consistiu em “clonar” aquele montante original (R\$ 50.000,00), gerando uma moeda social (o “Bônus” da nomenclatura da metodologia). Nesse momento, criou-se o Palmas, a moeda social que pertencia ao Conjunto Palmeira e não apenas ao clube de trocas. Acordou-se que 80% dos salários dos trabalhadores seriam pagos em Palmas e o restante em moeda oficial. Dessa forma, foi possível utilizar 80% daqueles R\$ 50.000,00 para conceder microcrédito aos produtores e comerciantes locais. As linhas eram as preexistentes no Banco Palmas; o diferencial consistiu no fato de que o débito dos empréstimos poderia ser pago em Palmas, o que incentivava os comerciantes e produtores (tomadores do empréstimo) a aceitarem a moeda social (RAMADA *et al.*, 2003).

A escala para o teste da metodologia Bônus de Fomento foi pequena. Foram doze trabalhadores da obra (entre mestres, arquitetos, eletricitas, carpinteiros, pedreiros e serventes) que receberam uma proporção dos salários em Palmas. E quarenta estabelecimentos comerciais que aceitavam a moeda. Foi estimado que cerca de 300 pessoas (1% dos 30.000 habitantes do Conjunto Palmeiras) utilizaram a moeda, enquanto ela circulava (RAMADA *et al.*, 2003).

Em virtude da paridade, o Palmas deveria sair de circulação se todos os empréstimos fossem pagos em moeda social, já que não haveria lastro em moeda oficial. Por outro lado, se os empréstimos fossem pagos em dinheiro, ter-se-ia um novo lastro para

¹ O InStroDi, OSCIP brasileira fundada em 2002, é “um centro de conhecimento e excelência que oferece know-how, assessoria e consultoria em métodos de desenvolvimento local, regional e nacional com foco em sistemas de pagamento inovadores. Ligado ao grupo internacional Social Trade Organization – STRO, o InStroDI opera numa rede de intercâmbio de experiências e conhecimento com projetos no mundo todo”. Fonte: www.instrodi.org, acessado em 17/06/2010.

² A Palma Tech (Escola Comunitária de Socioeconomia Solidária) é um projeto da ASMOCONP para disseminar os conceitos referentes à economia solidária.

emissão de mais Palmas, gerando um segundo “ciclo de vida” para a moeda (RAMADA *et al.*, 2003).

Pode-se explicitar alguns desdobramentos decorrentes da introdução da moeda social – o Palmas – no Conjunto Palmeiras. O estudo de Ramada e seus colaboradores (2003) chama a atenção para alguns efeitos econômicos do Palmas, como o aumento de investimentos em capital de giro e, especialmente, em bens fixos, feitos pelos comerciantes e prestadores de serviços locais, ampliando a capacidade desses empreendimentos atenderem às demandas do bairro, mesmo após o fim do projeto. Foguel (2009), na linha do de Menezes & Crocco (2006) sobre o valor, as normas e os signos de identidades contidos nas moedas sociais, argumenta acerca da importância de atribuir à moeda o nome Palmas – homenagem ao bairro Palmeiras – como forma de estreitar os vínculos com o território e ampliar o sentimento de pertencimento entre os moradores. Passos (2007) demonstra que, em um período de quatro anos – do lançamento da metodologia Bônus de Fomento até 2006 – o Palmas passou a ser aceito por alguns estabelecimentos externos ao Conjunto Palmeiras, como em postos de gasolina e em veículos que fazem transporte de passageiros para outros bairros. Também é demonstrado, pela autora, que foi crescente o número de estabelecimentos que aderiram à moeda Palmas, dentro do Conjunto (em 2006, mais de 200 estabelecimentos aceitavam o circulante local).

No Banco Palmas, assim como nos bancos comunitários que surgiram a partir dele, a moeda social pode chegar aos consumidores das seguintes formas: (i) microcrédito para consumo em moeda social, concedido pelo banco comunitário; (ii) troca de moeda oficial por moeda social, em um ato denominado como *câmbio*; (iv) recebimento de troco em moeda social, pelos clientes nos estabelecimentos comerciais.

Cartão de crédito de circulação local, microcrédito para consumo em moeda social e microcrédito produtivo. Estavam lançados, em 2002, os principais instrumentos para promover a produção e o consumo dentro do bairro, sendo o Banco Palmas o articulador entre essas duas partes. Foguel (2009) lembra que essa interface se dá em espaços de participação, fazendo prevalecer a noção de autogestão. O autor destaca que em julho de 2003, logo após o término da construção do prédio da Palma Tech, a ASMOCONP realizou, juntamente com diversos parceiros, um mapeamento do consumo e da produção do bairro. Esse mapeamento fazia parte do Plano Local de Investimento Estratégico – resultante de um fórum participativo, para a definição de prioridades dos gastos em projetos de desenvolvimento local. Anos mais tarde – em 2007 – foi lançado o Fórum Econômico Local (FECOL), onde “líderes populares, produtores, comerciantes,

prestadores de serviços, e consumidores discutem questões econômicas que afetam a Comunidade” (FOGUEL, 2009, p. 159). É no FECOL que, semanalmente, tornam-se públicos os números referentes aos produtos e serviços do Banco Palmas e onde se desenham estratégias para integrar produtores, prestadores de serviços e comerciantes, de um lado, e consumidores, de outro.

João Joaquim dá ao processo de articulação entre consumidores e produtores o nome de rede de *prossumatores* (aglutinação dos termos: produtores + consumidores + atores). Essa abordagem lembra o que Dowbor (2009a) chama de produtividade sistêmica do território:

O conceito de produtividade sistêmica do território está baseado numa análise integrada dos custos e benefícios para a qualidade de vida da população de uma determinada região, envolvendo o conjunto dos fatores, e assegurando que a própria base natural e produzida de riquezas seja mantida ou aumentada, e transferida para as próximas gerações. (DOWBOR, 2009a, p. 2)

Cada município tem um determinado acervo de potenciais econômicos. Em muitas localidades, encontramos terra parada, pessoas desempregadas na cidade, e insuficiências alimentares. Uma breve análise aponta para a subutilização dos fatores, e para os direcionamentos necessários dos investimentos e dos esforços de organização econômica e social. (idem, p. 3)

Ao se referir à “organização econômica e social”, o conceito de produtividade sistêmica apresentado pelo autor, a despeito do termo “produtividade”, não se refere apenas às atividades de produção. Também estão abrangidas pelo conceito as atividades de comércio e de prestação de serviços.

4. O papel das parcerias

Ainda como tentativa de destacar alguns fatos da trajetória do Banco Palmas, como forma de tornar mais elucidativo o conceito de Banco Comunitário de Desenvolvimento, é fundamental expor a quantidade numerosa de parcerias que foram estabelecidas com as lideranças do Banco Palmas. Desde o seu surgimento se consumaram importantes parcerias – como a firmada com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e com o Banco Popular do Brasil (BPB)³ – e que o conceito de BCD chegou a outros municípios.

³ Criado como subsidiária do Banco do Brasil (BB), em 2003, para atender clientes de baixa renda, o BPB foi incorporado aos BB, após ter acumulado prejuízos R\$ 144 milhões de prejuízo, entre 2003 e 2008 (CRUZ, 2008).

Como afirma João Joaquim, a parceria com a GTZ, no processo de urbanização do Conjunto Palmeiras, na década de 1990, foi fundamental para a ASMOCONP ampliar a sua experiência na gestão de recursos e na negociação política. A tabela abaixo apresenta algumas das parcerias desenvolvidas pelo Banco Palmas ao longo do tempo.

A Tabela 1 apresenta as principais parcerias estabelecidas pelas lideranças do Banco Palma desde o seu surgimento e também o escopo dessas parcerias.

Tabela1 - Parcerias estabelecidas com o Banco Palmas

Parcerias com órgãos governamentais		
Serviço Nacional de Emprego (SINE/CE)	1999	Concessão de recursos humanos e materiais para a operacionalização do Balcão de Empregos
Universidade Federal do Ceará	Não há data precisa, remonta a década de 1990	Apoio técnico e desenvolvimento de pesquisas acadêmicas
Secretário do Estado de Trabalho e Ação Social	2001	Concessão de recursos para capacitação de empreendedores do bairro
Fundação da Criança e da Família Cidadã (prefeitura de Fortaleza)	2002	Concessão de recursos financeiros e humanos para operacionalizar programa de entrega de alimentos e acompanhamento social às famílias participantes da Incubadora Feminina
Universidade Federal da Bahia	2004	Apoio técnico por meio de desenvolvimento de pesquisas acadêmicas. Destacam-se: Dissertação de mestrado de Silva Jr. (2004); apoio técnico do prof. Genauto França Filho à Rede de Bancos Comunitários; Dissertação de mestrado de Passos (2007)
Secretaria Nacional de Economia Solidária	2005	Aporte de R\$ 300.000,00, em 2005, e R\$ 300.000,00, em 2006, para operacionalizar o Programa de Apoio à Organização de Bancos Comunitários (disseminação de Bancos Comunitários)
Banco Popular do Brasil	2006	Aporte de recursos e implantação de correspondente
Banco do Nordeste do Brasil	2007	Participação no II Encontro da Rede de Bancos Comunitários
Governo do Estado do Ceará	2008	Aporte de recursos para o lançamento de 10 bancos comunitários, no interior do Ceará
Banco Central do Brasil	Sem data	Notas técnicas sobre a regulamentação da moeda social
Organizações Não-Governamentais e Outras Instituições Internacionais		
Prorenda/GTZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica)	1990 a 2001	Concessão de recursos para estruturar a carteira do Banco; capacitação para a equipe de gestão do Banco e intermediação com o poder público
DED (Serviço Alemão de Desenvolvimento)	1998 a 2001	Concessão de recursos financeiros
OXFAM	1998	Concessão de recursos financeiros
Programa Capacitação Solidária (Organização Internacional do Trabalho)	2002	Concessão de recursos para a realização de cursos de capacitação em economia solidária e cidadania. Trata-se de edital competitivo, em que o Banco foi ganhador

Organizações Não-Governamentais e Outras Instituições Nacionais		
SEBRAE (CE)	1998	Assessoria nas áreas de planejamento estratégico e gestão empresarial para os gestores do Banco; concessão de recursos técnicos e financeiros para viabilizar publicações e eventos do Banco
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (organização social prestadora de serviço à Secretaria de Trabalho e Ação Social – governo do Estado do Ceará)	1999	Oferecimento de capacitação gerencial e empresarial aos clientes do Banco Palmas
Agora XXI (ONG local)	2001	Assessoria em economia solidária e área contábil
Redes Cearense e Brasileira de Socioeconomia Solidária	2001	Troca de experiências, informações e representação política
InStroDI	2002	Aplicação da metodologia “Bônus de Fomento”.
Rede Brasileira de Bancos Comunitários	2006	Troca de experiências, informações e representação política
Associações comunitárias e comerciais locais	Desde 1990	Desconto para compra com moeda social
Agência de Desenvolvimento Solidário / Central Única dos Trabalhadores	Sem data	Capacitação nas áreas de cooperativismo e economia solidária

Fonte: Elaboração própria, com base em Foguel (2009) e Neto II (2003).

Mais do que a troca de recursos financeiros, humanos e materiais, a consolidação das parcerias mencionadas acima propiciou ao Banco Palmas a aquisição de um arsenal de ativos imensuráveis e intangíveis. Da gestão de projetos ao aprimoramento da mobilização civil, política e social, a experiência com parceiros de diferentes portes, interesses e nacionalidades complementou o legado do Banco Palmas para que se desenvolvesse e assumisse influência nacional.

5. A disseminação dos bancos comunitários de desenvolvimento

Tendo acumulado experiência e parcerias, é fundado em 2003 pela ASMOCONP, o Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Economia Solidária (inicialmente chamado de Instituto Banco Palmas e depois, conforme Neto II (2008), apenas Instituto Palmas, na tentativa de evitar a possibilidade de que o Instituto fosse confundido com o Banco Palmas, projeto da ASMOCONP). A criação do Instituto Palmas foi uma forma de respeitar o estatuto da ASMOCONP, uma vez que a área de atuação da Associação é o Conjunto Palmeiras e os coordenadores do Banco Palmas já planejavam responder às demandas de outras localidades, principalmente de municípios vizinhos, dentro do Ceará, disseminando a sua experiência (FOGUEL, 2009; SILVA JR., 2004). Qualificado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o Instituto Palmas assumiu, inicialmente, o papel de captador de recursos (públicos e privados) e o de sistematizador de

informações e métodos de capacitação para disseminação do conceito de bancos comunitários (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

Um ano após a criação do Instituto Palmas, portanto, em 2004, foi inaugurado o segundo banco comunitário do Brasil. Trata-se do Banco PAR, em Paracuru, cidade a 70 km de Fortaleza. De acordo com Silva Jr. (2006), o governo local de Paracuru foi o grande encorajador para a adoção da inovação, aportando recursos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e cedendo a infra-estrutura do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) para a instalação do banco.

O governo local e o Banco PAR implementaram, desde a sua criação, uma iniciativa semelhante ao Bônus de Fomento. No entanto, diferentemente da experiência do Conjunto Palmeiras, foram os recursos referentes à distribuição de cestas básicas que foram clonados e não os recursos de uma determinada obra. Segundo Silva Jr. (2006), os recursos que eram gastos com a compra de cestas básicas para moradores da região de abrangência do Banco PAR (bairros de Riacho Doce e Nova Esperança, com cerca de 3.500 habitantes) tornaram-se linha de microcrédito para os donos de armazéns e produtores locais; no mesmo valor, emitiu-se moeda social – o PAR – para a população desses bairros adquirir os itens de higiene pessoal, de higiene doméstica e alimentos. A diferença em relação ao Bônus de Fomento reside no fato de o procedimento se repetir em todos os períodos de entrega da cesta básica, em vez de se restringir ao tempo de duração de uma obra (SILVA JR., 2006).

Gerido pela Associação Banco PAR de Inclusão Social e Desenvolvimento Local, o Banco PAR se assemelha ao Banco Palmas em seus serviços. Ele tem uma linha de crédito produtivo, uma moeda social – o PAR – e busca articular produtores e consumidores por meio de clube de trocas e de feiras de economia solidária. Para a viabilização das feiras e do clube de trocas, o Banco PAR passou a contar, a partir de 2005, com apoio financeiro da entidade soteropolitana Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE).

Em virtude das conversas que o Instituto Palmas mantinha com prefeitos e organizações comunitárias do Ceará e de outros Estados, foi possível, após a inauguração do Banco PAR, uma aproximação entre o Instituto Palmas e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE). O resultado da parceria, firmada em 2005, foi o Projeto de Apoio à Organização de Bancos Comunitários, no qual a SENAES repassou R\$ 300.000,00 ao Instituto Palmas, para que dois bancos fossem inaugurados no Estado de Espírito Santo (o Banco BEM, em Vitória, e o Banco Terra, em Vila Velha) e outros dois

no Estado do Ceará (BASSA, no município de Santana do Acaraú e o Banco Serrano, no município de Palmácia). Em 2006, a SENAES garantiu mais R\$ 300.000,00 ao Projeto de Apoio à Organização de Bancos Comunitários e outros seis bancos foram criados: Bancart (Irauçuba/CE), Empreendedores (Maranguape/CE), Paju (Maracanauí/CE), Banco Ecoluzia (Simões Filho/BA), Banco Guia (Salvador/BA) e Pirapirê (Dourados/MS).

Além do novo aporte de recursos da SENAES, o Banco Popular do Brasil (BPB) firmou, em 2006, parceria com o Instituto Palmas. Com a parceria, os bancos comunitários passaram a poder adotar o *correspondente*, ampliando o leque de serviços, além daqueles mencionados até o momento (cartão de crédito de circulação local, moeda social e microcrédito produtivo).

Correspondentes são canais de distribuição de serviços bancários (abertura de contas, pagamento de contas e de títulos e contratação de empréstimos), possibilitados pelo uso de Tecnologia da Informação (TI), como o uso de POS (*Point of Sale*)⁴ ou computadores, que fazem a conexão entre uma entidade bancária e entidades não-bancárias, tais como supermercados, farmácias, armazéns, quitandas etc. (JAYO, 2010; SOARES & SOBRINHO, 2008). O modelo de correspondente, no Brasil, ampliou-se, segundo Jayo (2010), como resultante de três processos. O primeiro deles foi a identificação dos *correspondentes*, pelo Governo Federal, como uma solução tecnológica para a implementação de programas sociais de complementação de renda⁵, o que implicou uma regulação pelo Banco Central do Brasil propícia à expansão. O segundo processo foi a oportunidade gerada pelos *correspondentes* ao setor bancário, como uma forma de reduzir custos e oferecer aos clientes uma alternativa de atendimento em relação às agências bancárias. Por fim, o terceiro processo diz respeito ao crescente número de inovações geradas no campo das telecomunicações, a partir da década de 1990 (JAYO, 2010).

Com a introdução dos correspondentes nos BCDs, o Instituto Palmas tornou-se o gestor da rede⁶ de *correspondentes*. Outro elemento da parceria foi a intermediação, pelo BPB, do repasse de recursos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)⁷ para que os bancos que estavam sendo criados pudessem organizar suas linhas

⁴ POS são máquinas como as utilizadas para a leitura de cartões magnéticos (crédito ou débito).

⁵ Em 2001, foi lançado o programa Bolsa Escola. Posteriormente, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Em 2004, esses programas foram unificados no programa Bolsa Família. (JAYO, 2010).

⁶ Os gestores de rede são “pessoas jurídicas fornecedoras de serviços aos bancos que costumam atuar como elo intermediador, ou agregador, das relações de negócios entre um banco contratante e os estabelecimentos não bancários contratados como seus correspondentes” (JAYO, 2010).

⁷ O PNMPO foi instituído em 2005 pelo Ministério de Trabalho e Emprego. Com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o programa repassou a IMFs (OSCIPs, Sociedades de Crédito ao

de crédito. Com os recursos do PNMPO, os bancos comunitários passaram a contar com um incentivo financeiro para a sua implementação nos municípios, sendo uma das possibilidades de constituição de carteira de empréstimos.

De acordo com Silva Jr. (2007), a aproximação entre o Instituto Palmas e o BPB foi orientada por duas motivações. A primeira consistiu no posicionamento de João Joaquim de Melo Neto II, coordenador do Instituto Palmas, sobre a premência de se financiarem as atividades dos BCDs com recursos públicos. A segunda consistiu na oportunidade de atendimento à demanda apresentada ao Instituto Palmas por organizações ou por governos locais de diferentes localidades para que se difundisse a experiência do BCD. Pode-se, ainda, aventar a hipótese de que a remuneração pelo serviço de correspondente no Conjunto Palmeiras e a remuneração obtida pelo cumprimento do papel de gestor de rede de correspondentes entre os BCDs fizessem com que o Instituto Palmas interpretasse a parceria com o BPB, também, como uma fonte potencial de receitas.

As parcerias com a SENAES e com o BPB foram determinantes para a consolidação e disseminação do conceito de Banco Comunitário de Desenvolvimento (FOGUEL, 2009). O termo disseminação, de acordo com Farah (2008), dentro dos estudos sobre difusão de inovações na administração pública, implica o reconhecimento do adotante da inovação enquanto um sujeito. Em outras palavras, o termo permite situar o adotante em um tempo e em um lugar, atribuindo-lhe papel ativo no processo de adoção. É sob a égide dessa abordagem que as transformações da inovação podem ser interpretadas como função das contingências do local e das intencionalidades dos sujeitos.

É compreensível, por meio dessa abordagem, o fato de que o conceito de BCDs e os serviços oferecidos por essa instituição financeira tenham se disseminado sem grandes alterações entre um banco e outro. O mesmo não ocorreu, contudo, com as ações de fomento aos BCDs. A literatura sobre os BCDs não utiliza, explicitamente, o termo “ações de fomento”, mas se refere a um conjunto de estratégias que dão sustentação aos BCDs, como o desenvolvimento de projetos sociais (DE CASTRO *et al.*, 2010) – os cursos oferecidos pela PalmaTech⁸, no Conjunto Palmeiras são um exemplo de projetos sociais – e à construção de parcerias (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

Microempreendedor, cooperativas, agências de fomento e bancos comerciais) até o terceiro trimestre de 2009, R\$ 5,6 bilhões.

⁸ Alguns cursos oferecidos pela PalmaTech são: ABC da Economia Solidária (primeira etapa no processo de disseminação dos BCD), Elaboração de Projetos Sociais, Desafios do Movimento Popular do Século XXI.

Dois exemplos são emblemáticos de como as especificidades locais influenciam as ações de fomento adotadas pelos BCDs. O primeiro é o do Banco Bem, criado em 2005, em Vitória (ES). Gerido por uma associação de forte inserção comunitária, o Ateliê de Ideias, o Banco Bem apresentou duas ações particulares. A primeira foi a mobilização de recursos de empresários locais, para a constituição da carteira de empréstimos. A segunda característica foi o desenvolvimento de uma linha de crédito habitacional, integrada a um projeto de fabricação de tijolos ambientalmente sustentáveis executado em uma penitenciária feminina (PASSOS, 2007). A demanda por crédito habitacional e a existência de uma rede social, da qual empresários interessados no Banco Bem fazem parte, são especificidades presentes no território onde esta instituição está imersa.

O segundo exemplo é o Banco Cocais, em São João do Arraial (PI). Conforme Costa (2010), desde a implementação do Banco, em dezembro de 2007, houve forte participação do prefeito tanto nas negociações junto ao Instituto Palmas para introduzir o banco no município quanto para garantir a sua instalação. Uma vez instalado, o prefeito Francisco Lima (PT) conseguiu apoio para aprovar a Lei Municipal 112/2007, autorizando a prefeitura a celebrar convênios com o Banco Cocais. Em março de 2009, o convênio nº. 009/2009 continha o acordo de que até 25% do ordenado dos servidores públicos poderiam ser pagos na moeda social local, o Cocais (C\$). Essa iniciativa chama a atenção sobretudo pela magnitude da participação do governo local e também por tal participação ter respaldo jurídico, por meio de lei e convênio (COSTA, 2010).

Embora as contingências locais e a intencionalidade dos sujeitos constituam elementos importantes para a adoção do conceito de bancos comunitários, deve-se mencionar que o Instituto Palmas desenvolveu uma metodologia para a difusão desse conceito. Segundo Silva Jr. (2006), a metodologia inclui três etapas: o cumprimento de alguns critérios por parte do adotante; a promoção de cursos sobre desenvolvimento local e economia solidária e a escolha dos trabalhadores dos bancos (gestor, agente de crédito e caixa, quando o banco optar por possuir o correspondente), em um processo democrático junto aos moradores residentes nos bairros onde se pretende instalar um banco comunitário.

Silva Jr. (2006) apresenta os quatro critérios aos quais os adotantes devem cumprir:

(a) realização de atividades de fomento: mobilização da comunidade para os produtos do banco comunitário (microcrédito produtivo e para consumo, moeda social e,

facultativamente, correspondente), capacitação dos moradores e dos gestores do banco, criação dos instrumentos de gestão, bolsa dos agentes de crédito, por um ano;

(b) garantia de infraestrutura (não é definida uma infraestrutura mínima para a instalação de um BCD);

(c) existência de fundo para carteira de microcrédito produtivo e lastro para a moeda social: garantia de recursos iniciais para operar as linhas de microcrédito produtivo e para consumo, sob o princípio de equidade (juros menores para as pessoas em situação de vulnerabilidade e juros maiores para pessoas que não estão em situação de vulnerabilidade; não havendo definição dos critérios de diferenciação das pessoas em situação de vulnerabilidade);

(d) entidade gestora local: definição de organização local preexistente, eleita ou ratificada pelos grupos a serem atendidos, para ser gestora do banco.

Tanto os recursos para disponibilizar crédito quanto a infraestrutura podem ser, de acordo com a Silva Jr. (2006), viabilizados por parcerias com o governo local, com empresas ou com entidades do terceiro setor. As ações de fomento e as articulações entre entidade gestora e grupos beneficiários potenciais, e entre aquela e parceiros (públicos e privados) que venham a se envolver com a implementação de um banco comunitário são intermediadas pelo Instituto Palmas (SILVA JR., 2006).

As estratégias de mobilização e capacitação dos moradores dos bairros e dos trabalhadores do banco são atividades promovidas pelo Instituto Palmas em um curso denominado ABC do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária. Esse curso é promovido por moradores do Conjunto Palmeiras que estiveram ligados ao Banco Palmas desde a sua criação e foram selecionados como técnicos quando da criação do Instituto Palmas. Voltados para os moradores em geral, mas contando indispensavelmente com a presença dos líderes comunitários e dos comerciantes locais, o curso aborda a pobreza como sendo fuga de recursos de um território e são discutidas estratégias para combater essa fuga. Quando o conceito de banco comunitário é apresentado, os participantes devem decidir se o banco será implementado no território em que residem. Mesmo já havendo expectativas sobre qual será a instituição gestora do banco, quem será o gerente de crédito e quem serão os analistas de crédito, as pessoas indicadas pelos próprios participantes do curso só se efetivam nesses cargos se a resolução coletiva sobre a implementação do banco for positiva (SILVA JR., 2006).

A segunda etapa do curso é voltada apenas aos trabalhadores do banco (entidade gestora, gerente de crédito e analista de crédito). O conteúdo dessa etapa é estritamente

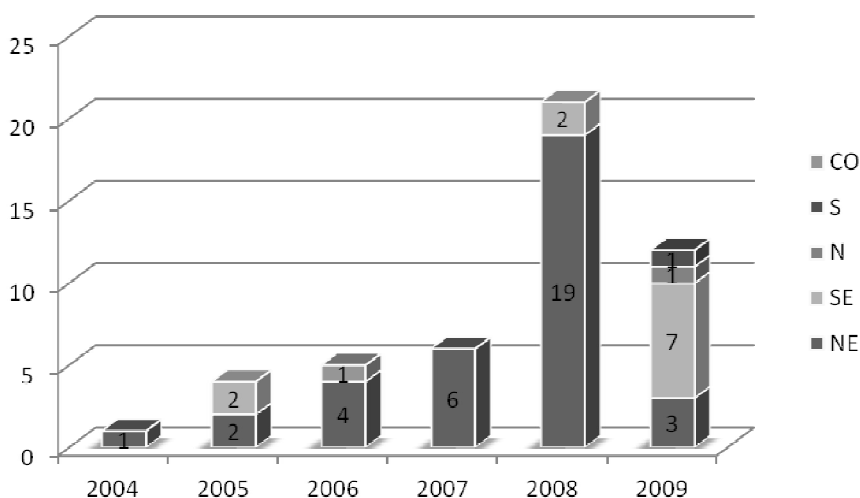
técnico e abrange questões sobre análise do risco de crédito, combate à inadimplência e uso do correspondente, se o banco a ser implementado optou em prover esse serviço (SILVA JR., 2006).

Ao optar por oferecer o serviço de correspondente do Banco Popular do Brasil, os bancos adotantes devem seguir alguns procedimentos intrínsecos a esse modelo de correspondente, gerenciado pelo Instituto Palmas. O primeiro procedimento é o estabelecimento de um limite para se fazerem depósitos dos recursos recebidos por meio do correspondente. No município de São Paulo, por exemplo, esse valor é de R\$ 4.000,00. Posteriormente, deve-se formalizar com uma agência local do Banco do Brasil o gerenciamento dos depósitos dos recursos oriundos dos pagamentos feitos nos correspondentes. É essa agência local que garantirá que os recursos sejam corretamente depositados em uma conta do Instituto Palmas, denominada COBAN (Conta de Correspondente Bancário). Diariamente, ou sempre que atingir o limite, os bancos comunitários que prestam o serviço de correspondente do Banco Popular do Brasil devem fazer o depósito dos recursos, junto com os comprovantes de pagamento emitidos pelo *POS* na agência local predeterminada. Esse procedimento de depósito dos recursos com os comprovantes chama-se *alívio*. O Instituto Palmas deve repassar uma remuneração pelos serviços prestados por cada banco. A remuneração é calculada por operação, sendo que cada uma (pagamento de título, pagamento de boleto etc.) possui um valor preestabelecido. O valor médio a ser recebido pela prestação de serviço de correspondente é de R\$ 0,12 por operação.

É importante destacar que o Banco Popular do Brasil foi incorporado pelo Banco do Brasil, em 2008. Em 2009, a bandeira Banco Popular do Brasil foi substituída pela bandeira Banco Mais, do Banco do Brasil.

O Gráfico 1 e a Tabela 2 apresentam os números sobre a disseminação dos BCD no país:

Gráfico 1: Representação gráfica da expansão dos bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados pelo Instituto Palmas.

Tabela 2: Números sobre a expansão de bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009, por UF.

	NE					SE			N	S	CO	Total
	CE	BA	PI	PB	MA	SP	ES	MG	PA	RS	MS	
2004	1											1
2005	2						2					4
2006	3	1									1	5
2007	3	1	1		1							6
2008	16		2	1			2					21
2009	1	2				5		2	1	1	1	12
Total	26	5	3	1	1	5	4	2	1	1	1	49

Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponibilizados pelo Instituto Palmas.

6. Considerações finais: em busca de uma conceitualização

A partir da disseminação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, teve lugar também um processo de discussão sobre o seu conceito. A dissertação de mestrado de Ósia Passos (2007) cumpre um importante papel epistemológico sobre os BCDs. Segundo a autora, com a expansão das experiências de bancos comunitários no país, tornou-se necessário evidenciar que, desde a criação do Banco PAR, em 2004, não se estava difundido o Banco Palmas, mas, sim, um conceito, com a tentativa de se combater à pobreza em determinados territórios e a de promover o desenvolvimento endógeno local (PASSOS, 2007).

O trabalho de Passos (2007) é uma discussão sobre a iniciativa para reflexão e definição de BCDs, promovida pelo Instituto Palmas e pelos nove bancos existentes no ano de 2006. O marco dessa iniciativa foi a I Oficina Metodológica dos Bancos Comunitários, em que participaram, além dos bancos existentes, professores e pesquisadores da

Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Ceará (UFC), prefeitos e secretários municipais, o chefe da SENAES, professor Paul Singer, e outros funcionários de sua pasta, representantes do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Popular do Brasil (BPB) e, também, o Ministro da Economia Popular, da Venezuela, Elias Jaua⁹ (PASSOS, 2007). Nessa oficina, além de se construir uma cartilha com as principais informações sobre os Bancos Comunitários e de se constituir a Rede Brasileira de Bancos Comunitários, apresentou-se o seguinte conceito:

[Bancos Comunitários de Desenvolvimento são] *serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na tentativa de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária* (REDES, 2006, p. 7).

Uma forma de compreender o conceito construído na I Oficina Metodológica seria conceber como variáveis dependentes a reorganização da economia local e a geração de trabalho e renda, e, a elas relacionadas, vistas como variáveis independentes, as práticas em rede, associativas e pautadas na economia solidária. Pode-se dizer, ainda, que a reorganização da economia local também pode constituir um meio, ou uma parte independente, para se atingir o fim da geração de trabalho e renda.

A apropriação social do capital econômico no intuito de gerar forças endógenas para o desenvolvimento territorial, sugerida por essa relação entre partes dependente e independente da definição, remonta tanto ao conceito de *finanças de proximidade* apresentado por Abramovay *et al.* (2004) e Abramovay (2003) quanto ao conceito de produtividade sistêmica, apresentado por Dowbor (2009b). A construção do Banco Palmas e dos demais bancos comunitários não se orientou pela premissa de construção de uma organização eficiente, do ponto de vista da geração de retorno econômico, mas pela percepção de que é possível combater a pobreza criando-se mecanismos que promovam a circulação dos recursos financeiros e econômicos particulares a cada localidade, nos limites dos territórios. Tal característica dos BCDs é diretamente ligada a uma das dimensões das finanças de proximidade, já que, segundo esse conceito, as forças locais dos

⁹ De acordo com Neto II (2009), em março de 2008, o Instituto Palmas assinou um Memorando de Entendimento para a Cooperação Econômica e Social com o Ministério do Poder Popular para a Economia Comunal do governo da Venezuela. Baseado nesse acordo, o Palmas treinou uma equipe de 30 técnicos do governo venezuelano na metodologia dos Bancos Comunitários e estabeleceu um calendário de visitas de monitoramento e capacitação naquele país. Ao mesmo tempo, o governo de Hugo Chávez aprovou a Lei dos Bancos Comunitários, que estabelece que, a cada 200 famílias organizadas, um Conselho Comunal pode ser criado para instalar um estabelecimento comunitário.

territórios parecem influenciar muito mais as instituições do que a sua orientação pela eficiência e racionalidade.

O conceito de finanças de proximidade também se refere ao foco na dinamização do empreendedorismo individual e coletivo local. Tal dinamização é um dos objetivos precípuos dos BCDs, já que são criados para oferecer linhas de microcrédito produtivo e de crédito para o consumo, delimitando a circulação dos fatores econômicos a um determinado território.

Outra dimensão do conceito de finanças de proximidade é a existência de arranjos participativos para a concertação entre ofertantes e demandantes dos serviços financeiros. O aspecto participativo dos BCDs é explorado pelo professor Genauto França Filho (2007). Bancos Comunitários de Desenvolvimento são, em suas palavras:

Uma iniciativa associativa, envolvendo moradores em um dado contexto territorial que buscam a resolução de problemas públicos concretos relacionados à sua condição de vida no cotidiano, através do fomento de atividades sócio-econômicas (FRANÇA FILHO, 2007, p. 2).

Essa abordagem lança luz sobre os fóruns participativos como os apresentados por Foguel (2009), referentes ao Fórum Econômico Local (FECOL) do Banco Palmas. Passos (2007) também destaca a existência de uma instância semelhante no Banco Bem, de Vitória (ES), denominado Fórum de Desenvolvimento Comunitário. Além dos arranjos institucionais para a participação, merece destaque a promoção, em ambos os bancos, de discussões públicas por meio de outras estratégias de alcance ao público nos bairros onde os BCD estão inseridos. No caso do Banco Bem, criou-se a figura do Técnico de Desenvolvimento Comunitário e, no Banco Palmas, há o oferecimento de cursos sobre economia solidária e desenvolvimento local, voltados às lideranças comunitárias. (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007). É importante salientar que ações como a criação do Técnico de Desenvolvimento Comunitário e o oferecimento de cursos contribuem com a redução das dificuldades de participação, muitas vezes ocasionadas pela falta de informações acerca dos temas a serem debatidos nos arranjos participativos e mesmo sobre questões como datas e horários das reuniões.

A dimensão da participação também é central no conceito de produtividade sistêmica (DOWBOR, 2010). Refletindo sobre a participação comunitária e sobre a influência dos trabalhos de Robert Putnam nas ciências sociais, Dowbor (2010) afirma que:

Como a qualidade de vida da comunidade representa, em última instância, o resultado que se quer do desenvolvimento, a demanda organizada da

comunidade passa a constituir o “norte” orientador, para a produtividade sistêmica, da mesma forma como a demanda do consumidor individual o era para os processos produtivos tradicionais (DOWBOR, 2010, p. 69).

Nas palavras de Passos (2007), em uma tentativa de síntese do conceito de Banco Comunitário: *“Podemos afirmar que o Banco Comunitário é sustentado pelo seguinte tripé: **gestão comunitária, sistema integrado de desenvolvimento e a moeda social circulante**”* (PASSOS, 2007, p. 64 – grifos no original).

A experiência dos Bancos Comunitários trouxe novos ingredientes ao momento de ampliação dos serviços de crédito no Brasil (FELTRIN, VENTURA & DODL, 2010). A disseminação das moedas sociais pressionou o Banco Central do Brasil (BCB) a abrir um grupo de estudos para desenvolver uma nota técnica sobre esse meio de pagamento (FREIRE, 2010). Nesse esforço, o BCB reuniu diferentes experiências de oferta de serviços financeiros a pessoas excluídas do sistema financeiro tradicional, em curso no país, sinalizando um movimento amplo pela inclusão financeira. Inclusão financeira, em documento oficial do órgão máximo de regulação monetária, é entendida como: “processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com a sua qualidade de vida” (BCB, 2010, p. 15 – grifo no original).

Uma tentativa de síntese sobre o que seria um banco comunitário de desenvolvimento bem-sucedido, apreendida da literatura parece ressaltar os seguintes elementos: (a) trata-se de uma instituição de proximidade, que estreita os laços sociais existentes em um território por meio de duas dimensões – uma socioeconômica, fomentando o empreendedorismo com vistas a ampliar a produtividade sistêmica do território e outra política, por meio da criação de espaços públicos para a discussão de problemas e alternativas para a vida cotidiana; e (b) contribui para o acesso aos serviços financeiros e a efetiva utilização dos serviços oferecidos (conta corrente, conta poupança, crédito, seguro).

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. (Org.) **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS-CUT; Sebrae, 2004.

ABRAMOVAY, Ricardo. Alcances e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do AGROAMIGO. **Texto para discussão nº 10**, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2008. Disponível em: http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_10_2008.pdf, acessado em 20/01/2011.

ARMENDÁRIZ DE AGHION, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. **The economics of microfinance**. Cambridge: The MIT Press.

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.

CRUZ, Ney Hayashi. BB vai absorver Banco Popular, após R\$ 144 milhões em prejuízos. **Folha de São Paulo (Folha Online – Dinheiro)**, São Paulo, 16 de maio de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u402491.shtml>, acessado em 03/02/2011.

DE CASTRO, Olympia; DUNLEAVY, Ellen; MAKINO, Hama; SALAZAR, Pablo; WOOD, Davina; ZAPEDA, Silvana. **Monitoring the impact of an innovative Community Banking Network in Brazil**. Fortaleza: Instituto Palmas e Columbia SIPA, 2010.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. 3ª ed. Fortaleza: Ed. Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

DOWBOR, Ladislau. Estamos Falando de um assalto [abril de 2009]. Brasília: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 6, nº 50, abril de 2009. Entrevista concedida a Fernando Taquari Ribeiro (2009b).

DOWBOR, Ladislau. **Produtividade sistêmica do território: um conceito essencial**. 2009a. Disponível em dowbor.org, acessado em 20/10/2010.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FARAH, Marta F. S. Temas emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências Gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, CEAPG, v. 1, n. 1, p. 43-65, 2006.

FARAH, Marta F. S. *Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local*. **O&S**, v. 15, nº 45, abril/junho de 2008.

FOGUEL, Flávio. Henrique. Santos. *Redes de Colaboração Solidária: um estudo sobre a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – Fortaleza/CE*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS, 2., 2007, Iparana / CE. 11 p. (mimeo).

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da
- JAYO, Martin. Correspondentes bancários como canais de distribuição de serviços financeiros: taxonomia, histórico, limites e potencialidades dos modelos de gestão de redes. Tese (doutorado) – Escola de Administração de empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EAESP, 2010.
- KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o Diálogo**. São Paulo: Instituto Pólis, PGPC-EAESP-FGV, CEDEC, 2002.
- MENEZES, Melissa M; CROCCO, Marco A. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia & Sociedade**, v. 18, n. 2 (36), pp. 371-398, agosto de 2009.
- NETO II, João J. M. Sem título. **Museu da Pessoa**, São Paulo, 2008. Entrevista concedida ao Museu da Pessoa, disponível em: <http://www.museudapessoa.net/MuseuVirtual/hmdepoente/depoimentoDepoente.do?action=ver&idDepoenteHome=11204>, acessado em 16/06/2010.
- NETO II, João Joaquim M. **Rede de Bancos Comunitários**. Rio de Janeiro e São Paulo: Seminário de Bancos Comunitários – indicadores, tecnologia e inovações para a superação da pobreza, 27 e 28 de maio de 2010. 20 slides, colorido. Disponível em: <http://www.seminariobancoscomunitarios.com/apresentaccedilotildees.html>, acessado em 20/06/2010.
- NETO II, João. Joaquim. M. Banco Palmas. Uma prática de socioeconomia solidária. Agora XXI / Banco Palmas. Quito: Programa de Gestão Urbana – UN/HABITAT, 2003, 39 p. (Caderno de Trabalho N°116).
- PASSOS, Ósia A. V. D. Estudo exploratório em bancos comunitários: conceito, características e sustentabilidade. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2007.
- POZZEBON, Marlei; LAVOIE, Frederic. **The need for microfinance expansion: the case of implementation of community banks in Brazil** (mimeo).
- RAMADA, Camilo; MAGALHÃES, Sandra; PRIMAVERA, Heloisa; FERREIRA, Ana Margarida. **Manual Bônus de Fomento**: uma ferramenta inovadora para ativar a economia local. Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integral: Porto Alegre, 2003.
- REDE de Bancos Comunitários. **Banco comunitário: serviços solidários em rede**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.
- SILVA JR, Jeová T. Bancos Comunitários e Desenvolvimento Territorial: Analisando as Singularidades destas Experiências de Microfinanças Solidárias. **Cadernos Gestão Social**, v. 1, pp. 1-18, 2007
- SILVA JR., Jeová. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador, 2006.
- SILVA JR., Jeová. *Gestão, fato associativo & economia solidária: a experiência da ASMOCONP / Banco Palmas*, 2004. 99p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2004.
- SILVA JR., Jeová. T. **Avaliação de impacto e de imagem: Banco Palmas – 10 anos**. Juazeiro do Norte: LIEGS, 2008.

SILVA, Roberto. V. M; GÓIS, Lúcia. S. As diferentes metodologias de crédito no mundo e no Brasil. **Tecnologia de Crédito** – SERASA, 2007, ano 11, n. 63.

SOARES, Marden. M; SOBRINHO, Abelardo. D. M. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2008.