

Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário

Idalvo Toscano

Economista com mestrado em Planejamento Urbano. Ex-funcionário do Banco Central do Brasil. Pesquisador e Consultor em Microfinanças.

Publicado em: 03/06/2004

“O que, em contrataste com uma massa semelhante de tiras do jornal de ontem, lhe dá [à moeda] o poder de adquirir bens, (...) levar ao crime? Certamente deve haver alguma mágica.” Galbraith, J. Kennet

INTRODUÇÃO:

A retomada do crescimento econômico do país têm tido uma defesa unânime de todos os setores da sociedade, contudo com significativas divergências sobre qual o caminho a ser perseguido.

De um lado, encontram-se aqueles que defendem a atual política macroeconômica neoliberal como capaz de, no longo prazo, promover o crescimento da economia de forma sustentada; assim, o sacrifício que recai nas gerações presentes – três décadas já foram perdidas –, seria recompensado pelos benefícios às gerações futuras.

A retomada do crescimento dar-se-ia pelo aprofundamento da "inserção competitiva" do país no mercado internacional; para isso, a abertura da conta de capitais e a supressão das barreiras de comércio desempenhariam um papel fundamental. No plano interno, se faz necessário à geração de expressivos "superávits" primários que possam redundar em uma relação dívida/PIB administrável. Nesse contexto, as políticas monetária e fiscal desempenham papel fundamental.

Por outro lado, há os que defendem mudanças na política macroeconômica com vistas a ampliar a capacidade de investimento do Estado e, assim, induzir o investimento privado promovendo a ampliação da oferta de empregos. Para estes, é necessário que as taxas de juros domésticas sejam significativamente reduzidas, porém não se precisa em que velocidade isso deve ser feito e de que maneira.

Há, em profusão, sugestões de outras medidas a serem adotadas para que se alcance essa trajetória, mas se obtém razoável consenso quanto ao abandono das políticas neoliberais, ou ao menos seu abrandamento; as negociações que se dão em torno das condicionalidades impostas pelos organismos internacionais, particularmente o FMI, seria uma dessas alternativas.

Todavia, parece-nos que em ambos os campos, há dois pressupostos comuns:

1. a solução via mercado é a única possível e traz consigo uma certa magia quando se imagina que o manejo de algumas poucas variáveis seja capaz de produzir efeitos previsíveis e desejados. Para os primeiros, um mercado sem ingerência do Estado; para os outros, um Estado exercendo papel importante no processo;

2. o sistema financeiro desempenha um papel fundamental, tão expressivo a ponto de as "entidades" se confundirem: "mercado" e "mercado financeiro" acabam por ser a mesma coisa. Nesse contexto, abandona-se aquela que, possivelmente, seria a reforma mais decisiva a qualquer projeto de crescimento: a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal que dispõe sobre as atividades das instituições financeiras.

Qualquer que seja o entendimento que se tenha sobre a condução da economia, há uma convergência de opiniões quando se trata de determinar quem é relevante: os incluídos no mercado de consumo, para os quais se pensa e se executa a política macroeconômica. Assim, são descartados de imediato aproximadamente os 30% da população que só existem como "clientes" das políticas sociais do Estado e não contam para a formulação das políticas macroeconômicas, tal qual se passou e se passa nos países que adotaram as teses do Consenso de Washington.

Deste modo, nos deparamos com uma metamorfose onde a parte – o mercado financeiro – assume a dimensão do todo – os "mercados", em geral – como ícone da economia capitalista. Este é um fato decisivo às estratégias de crescimento e uma expressão "natural" do processo de globalização.

Sem dúvida que os sistemas financeiros, particularmente os bancos, são os grandes impulsionadores do crescimento das economias de mercado. Deste modo, o crédito assume um papel de destaque no debate sobre o crescimento econômico.

No presente trabalho, nosso propósito ficará restrito a apresentar uma das possíveis alternativas de promoção do desenvolvimento para os 30% "incluídos fora" do sistema de mercado.

O SISTEMA DE CRÉDITO NO BRASIL

Em síntese, os sistemas de créditos atualmente existentes no país são:

Sistema Financeiro Nacional (SFN)

O Sistema Financeiro Nacional, regulamentado pelo Banco Central do Brasil, compreende os bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, bancos de investimentos, financeiras, as associações de poupança e empréstimos, enfim, diversas outras instituições – monetárias e não monetárias – que atuam na intermediação financeira.

São os bancos, contudo, que mais diretamente influem no dia a dia da economia por sua capacidade de irrigá-la com créditos, captar depósitos, poupança e oferecer uma diversificada gama de serviços à população.

Historicamente os bancos cumprem o papel de impulsionar o desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, entretanto, isto de há muito não se verifica. O sistema financeiro se estruturou, dentre outros fatores, com base na enorme necessidade de financiamento do setor público; a compra de títulos da dívida interna propicia às instituições bancárias uma rentabilidade elevada e expressiva: nos últimos anos a taxa de juro real tem se situado em torno de 13%, a mais elevada do mundo.

Uma das funções clássicas dos bancos é prover a economia dos créditos necessários ao financiamento dos investimentos com prazos mais longos de maturação. No Brasil, apenas as instituições oficiais de crédito cumprem esta função, enquanto os bancos comerciais limitam-se aos ganhos de curto prazo e de menor risco.

Ademais, os bancos brasileiros praticam uma das mais altas taxas de juros do mundo na ponta consumidor, são extremamente seletivos na concessão de crédito (tanto produtivo, quanto o que se destina ao consumo das famílias), são restritos em seu atendimento – 35% da população e menos da metade dos municípios têm acesso aos serviços bancários – e, ao contrario do que seria desejável, não guardam nenhuma funcionalidade com qualquer projeto de desenvolvimento.

Atualmente, são 110 bancos que operam no país. Entretanto, é um segmento extremamente concentrado – os 50 maiores bancos (sem o BNDES) detinham, em dezembro de 2003, cerca de 84,1% dos ativos totais do sistema –, e apresentam elevada rentabilidade, principalmente nas operações com títulos da dívida pública e na especulação com moedas fortes.

Outra distorção do SFN é que instituições que caracterizadamente praticam intermediação financeira estão “soltas”, i.é, não estão sujeitas a nenhuma supervisão por parte do Banco Central, como as empresas de arrendamento mercantil – factorings – e as administradoras de cartões de crédito.

Sistema de Crédito Cooperativo

As cooperativas de crédito integram o SFN e, portanto, encontram-se sob a supervisão do Banco Central do Brasil; atende às mais diversas categorias de trabalhadores por intermédio de, aproximadamente, 1.450 instituições. Há, também, as cooperativas abertas à comunidade, conhecidas como Luzzatti; até recentemente, funcionavam apenas 10 instituições deste tipo em todo o país, proibidas que foram impedidas de se constituir até junho de 2003, quando houve uma reorientação em relação à política de cooperativismo no país, com a redefinição dos critérios para a formação de cooperativas de crédito.

Com o objetivo de democratizar o crédito e estimular esse segmento, hoje responsável por não mais que 2,0% do total dos créditos concedidos, o Conselho Monetário Nacional, em 23.06.2003, editou novas regras – Resolução 3106 – em substituição à Resolução 2771, de 27.05.1999, consolidando todo o arcabouço normativo do cooperativismo de crédito. Entre as mudanças ocorridas, destacam-se:

- i) a permissão para que o “pequeno empresário, microempresário ou micro-empresendedor, responsável por negócio de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural” possa constituir cooperativas de crédito; e,
- j) a autorização para o funcionamento de cooperativas com previsão de livre admissão de associados (Luzzatti), até então proibidas, principalmente por não atender aos interesses do capital financeiro.

A nova Resolução estabelece que as cooperativas com livre admissão de associados somente podem ser constituídas em municípios com menos de 100 mil hab., o que significa 5.336 (96%) dos 5.561 municípios brasileiros (base=2000). É possível, excepcionalmente, que municípios com mais de 100 mil habitantes e menos de 750 mil, constituam cooperativas com livre admissão, desde que resultante da alteração estatutária de cooperativas existentes há mais de três anos.

Embora aparentemente o novo modelo cooperativo possua potencialmente uma extraordinária capilaridade, faz-se mister relativizá-la já que uma parcela significativa desses municípios possui uma baixíssima renda per capita e, assim, baixo potencial de constituição de cooperativas sustentáveis.

Ademais, os limites prudenciais estabelecidos pela Resolução 3106/03, particularmente para aquelas situadas em áreas com população superior a 100 mil habitantes, são bastante elevados: R\$6 milhões para aquelas situadas no anel metropolitano das grandes cidades e R\$3 milhões nos demais casos. Para municípios com menos de 100 mil habitantes, os requisitos são de R\$10 mil de capital integralizado na data de fundação da cooperativa, indo até R\$120 mil após quatro anos da fundação.

Nesse sentido, a atual legislação sobre o cooperativismo de crédito representa um avanço em relação à situação vigente até então. Não obstante, queda-se uma preocupação: por se tratar de norma editada pelo Conselho Monetário Nacional, pode, a qualquer tempo e ao sabor do governante de plantão, ser revogada. Nestas circunstâncias, melhor seria a consolidação do “Sistema Cooperativo” por meio de Lei Complementar ao Art. 192 que dispõe sobre o Sistema Financeiro Nacional. Assim, ter-se-ia garantida de forma mais duradoura, a estrutura do cooperativismo de crédito o que, por certo, redundaria em um estímulo adicional ao segmento.

Sistema de “bancos populares”

O ainda embrionário segmento dos “bancos populares”, sem marco legal próprio, destina-se, em sua imensa maioria, a prover de crédito o setor excluído do SFN (70% da população), notadamente o crédito destinado às atividades produtivas é constituído por Organizações Não Governamentais (ONG’s), lato sensu.

O segmento apresenta três fundamentais problemas que impedem seu crescimento e expansão:

- a) não está articulado, ao menos da forma que seria desejável, em um “Sistema Nacional”;
- b) a escala de operações de suas instituições, geralmente restrita à administração de pequenas carteiras de clientes, raramente ultrapassa 1.200 usuários; e.
- c) os “bancos populares” não podem fazer mais que repassar recursos obtidos – nacionais públicos ou privados, e/ou estrangeiros – por empréstimos ou doações; na maioria dos casos, não prestam outros serviços financeiros – crédito ao consumidor, captação de recursos junto ao público, financiamento de pequenas utilidades domésticas e/ou pessoais etc. – e, quando o fazem, atuam à margem da lei e à socapa da autoridade monetária. A ausência de um marco regulatório específico para os “bancos populares” se configura em um enorme entrave a sustentabilidade dessas instituições.

O PROBLEMA EM FOCO

A questão do crédito está umbilicalmente ligada ao crescimento econômico. No Brasil, a relação Crédito/PIB (cerca de 25%) é uma das mais baixas do mundo. Há que se reconhecer o esforço do atual governo em estimular, via bancos convencionais, a concessão de créditos de baixos valores, com a criação do “Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS”. Contudo, limita-se à “bancarização” de uma parcela ainda pequena da população não atendida pelo SFN e, além da concessão de créditos, não amplia a gama de serviços financeiros oferecidos à população de mais baixa renda.

Por outro lado, em seu aspecto substantivo – democratizar a oferta do crédito por parte das instituições bancárias tradicionais – quer nos parecer de duvidosa eficácia. O instrumento que o governo, vale dizer, a autoridade monetária, utilizou consiste na liberação de dois pontos percentuais dos depósitos compulsórios, desde que tais recursos sejam direcionados para a concessão de pequenos créditos; registre-se: até abril de 2004 essa medida não havia sido regulamentada. Entretanto, permite que as instituições bancárias emprestem tais recursos às ONG’s (entidades sem fins lucrativos) ou Sociedade de Crédito ao Micro-empendedor (instituições reguladas

pelo Banco Central e que objetivam lucro). Assim, acreditamos que poucos bancos sentir-se-ão atraídos em atuar no setor em virtude das características que lhes são atualmente peculiares.

O crescimento econômico não está ligado exclusivamente à pulverização do crédito. Não é crível que, apenas pelo acesso ao crédito, o enorme contingente de excluídos que vivem na informalidade possa garantir seu sustento e consolidar suas estratégias de sobrevivência de forma sustentável no longo prazo.

O problema do desenvolvimento local, que qualificamos como “socioeconômico”, repousa sobre inúmeros outros fatores, dentre os quais sublinhamos:

- a) a retenção das rendas no local em que as pessoas residem e constroem suas relações socioeconômicas e culturais;
- b) a disseminação do associativismo/cooperativismo, ou de outras formas de cooperação, como estratégia de inserção produtiva e sustentável no mercado de bens e serviços;
- c) a presença de políticas públicas, principalmente as estruturais, das quais o crédito é apenas uma dentre muitas;
- d) o domínio, o controle e ao apossar-se de forma cidadã (empowerment - emponderamento -, para usarmos uma terminologia em moda) dos instrumentos e mecanismos voltados à recuperação da auto-estima e da construção de um ambiente comunitário emancipado;
- e) a legítima construção de novas institucionalidades capazes de coadjuvar as iniciativas e a força criativa da comunidade. Como exemplo, citamos, no âmbito das iniciativas socioeconômicas, a criação de “moedas locais”, dos “clubes de troca”, das “compras coletivas”, dos “cartões de crédito comunitários” etc.; e,
- f) o acesso a todos os meios de comunicação/informação que objetive “globalizar”, de forma humanizada, o espaço local.

A ausência de crédito é, por certo, um fator fortemente inibidor do desenvolvimento socioeconômico local; contudo, o primordial não é a inexistência do crédito, mas sua concessão, ou seja, a quem se dirige o mesmo.

No geral, todos os três sistemas existentes têm como usuários os que já possuem alguma renda, alguma atividade ou alguma aptidão. Assim, não chegam a alcançar quem dele mais necessita: os destituídos de quaisquer formas de proteção social, os desempregados, as mulheres que precisam complementar a renda familiar ou as que chefiam famílias monoparentais.

O segmento dos “bancos populares” é o que mais se aproxima deste desafio. Todavia, pelas limitações legais existentes, não pode utilizar os instrumentos financeiros, desenvolvidos pelas instituições de mercado, com o objetivo de consolidar e dar sustentação às suas atividades. Mesmo as cooperativas de crédito que podem fazer uso de alguns desses instrumentos e têm um caráter distinto das instituições de crédito voltadas à lucratividade privada, pois mutualistas, atendem um universo restrito e não necessariamente estão vocacionadas para cumprir funções voltadas ao desenvolvimento local, embora não se possa negar que sua ação contribua em certa medida para isso.

OS DESAFIOS

A inexistência de instituições enraizadas nas comunidades e que prestem não apenas serviços financeiros, mas que tenham como missão o resgate da condição cidadã da população local em seus mais diversos aspectos é, por certo, um dos maiores entraves à consolidação de um projeto de desenvolvimento para o país.

A necessidade de um choque de crédito é atualmente consensual entre os defensores de um modelo alternativo ao fracassado, mas persistente, projeto liberal.

Neste cenário, o grande desafio consiste:

- a) em construir um marco legal que possibilite o surgimento de “bancos comunitários”, “bancos populares”, “bancos do povo”, ou qualquer outra denominação que se lhes atribua, que não seja apenas uma instituição alternativa, mas a base de um novo paradigma às finanças tradicionais. Estamos a falar em uma nova institucionalidade que abrace os “velhos” princípios da solidariedade, da cooperação, do credere (acreditar, confiar) e do bem estar coletivo;
- b) em criar condições para que cada comunidade, município ou micro-região possa consolidar instituições desenvolvimentistas dotadas de mecanismos de financiamento não apenas voltados à produção, mas que ofereçam outros serviços e atuem alicerçadas nas mais diversas parcerias com vistas ao desenvolvimento socioeconômico comunitário;
- c) em possibilitar que as mesmas possam:
 - i) financiar suas atividades por meio da captação de poupanças – individuais, comunitárias, títulos de capitalização etc. (não é de todo desconhecido o fato de que os setores de mais baixa renda da população possuem uma elevada propensão a poupar);
 - ii) administrar “cartões de crédito” de aceitação local;

- iii) financiar pequenas utilidades domésticas e necessidades pessoais – saúde, lazer, educação, pequenos seguros, dentre outras;
- iv) oferecer outras formas de financiamento como, p.ex., material de construção, habitações, tratamentos médicos etc.;
- v) estimular compras coletivas quebrando a cadeia de atravessadores;
- vi) fomentar o surgimento de oficinas de produção coletivas;
- vii) criar moedas de circulação local lastreadas na confiança;
- viii) promover a integração de atividades produtivas, de circulação de bens e serviços e de consumo entre o campo e a cidade, necessidade premente a qualquer projeto de desenvolvimento sustentável;
- ix) disseminar práticas, tecnologias, saberes, processos de aprendizagem, inovações e experiências bem sucedidas em todo o país; e,
- x) integrar as diversas e plurais iniciativas espalhadas Brasil afora, articulando-as em um “Sistema de Crédito Popular Solidário” no qual as instituições participantes tenham como princípio fundamental fazer de cada um dos usuários de seus serviços um associado que participa efetivamente das decisões da instituição e que detêm uma fatia, mesmo que inicialmente pequena, do capital das mesmas. Enfim, superar o desafio de consolidar a identidade “banco” ó “comunidade”.

Tamanhos desafios não podem ser enfrentados com o uso dos mecanismos tradicionais de mercado. Não se trata de construir formas alternativas de financiar o desenvolvimento por meio da ampliação da oferta de crédito, mas de construir um novo padrão socioeconômico com base local. O processo de inclusão econômica tendo como meio mecanismos financeiros – microcrédito ou microfinanças – não se reveste da magia que comumente se lhe atribui.

Há um contingente expressivo de pessoas que irremediável e definitivamente está excluído da economia de mercado, quer por ter sido portador de deficiências nutricionais ao longo da primeira infância e que comprometeram todo seu desenvolvimento cognitivo, quer por não ter tido acesso ao processo educacional formal e da sociabilidade inerente à "cidadania do consumidor" ao longo de sua vida e quer, ainda, por se tratar de trabalhadores expulsos do segmento formal e que dificilmente irão ao mesmo retornar. Para essa expressiva parcela da população, soluções convencionais não têm retorno duradouro.

Assim, a eficácia desse processo caminha pari passo com a existência de políticas públicas estruturantes, não assistencialistas e descentralizadas. O setor informal é uma

realidade consolidada: a capacidade de geração de postos de trabalho pelo setor formal se reduz, a cada ano, para cada unidade de capital investido.

O reconhecimento deste quadro possibilita uma práxis social mais coerente, sistemática e continuada. O desenvolvimento local encontra limites e é bom que se tenha em conta esta realidade. O "apoderar-se pelo econômico" é, sem dúvida, uma revolução: o fortalecimento da economia popular pode configurar uma nova dinâmica de crescimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais à medida em que amplia o mercado de consumo de massa.

A INSTITUCIONALIDADE

O que vimos defendendo requer tratamento legal que preserve sua especificidade: não é, estrito senso, uma instituição de mercado; são instituições de caráter social e, por conseguinte, devem ser observadas por uma ótica distinta daquelas.

Assim, não podem existir sob a égide das normas e leis existentes que regulam e fiscalizam as instituições do mercado, mas, por terem como missão, além de tudo, criar valores sociais intangíveis requer um reconhecimento institucional específico.

A apologia do empreendedorismo econômico, que assolou a segunda metade da década passada e que se prolonga ainda hoje, é uma perversa ideologia engendrada pelo neoliberalismo, pois advoga que, por meio do acesso ao crédito, o cidadão possa alcançar sua emancipação e se estabelecer como produtor no mercado; caso não consiga, bem, a oportunidade lhe foi dada!

O desenvolvimento local comporta especificidades que os paradigmas das políticas públicas atuais não contemplam. Portanto, pressupõe instituições desenvolvimentistas, autênticos "bancos de fomento comunitário", na forma concebida pelo Projeto de Lei Complementar – PLP – nº 88/2003 (*), que institui os "Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário" e cria o "Sistema Nacional de Crédito e Desenvolvimento Solidário".

Trata-se da constituição de um "sistema financeiro dos pobres", com regras próprias e com funcionamento distinto do tradicional sistema financeiro nacional o qual não foi concebido, não se encontra capacitado e não apresenta nenhuma vocação para este tipo de atuação, parasitando na necessidade de financiamento do setor público, brutalmente crescente e condicionada por uma política macroeconômica perversa.

O projeto de lei em questão consolida, em uma só norma, de forma simples, precisa e funcional, os pressupostos fundamentais à constituição de um sistema que abrange toda cadeia da economia popular: produção --> distribuição --> crédito --> consumo --> desenvolvimento local.

Adicionalmente, o PLC 88/2003 é a primeira proposta de emenda ao Art. 192 da Constituição Federal; uma proposta democrática, desenvolvimentista e das mais avançadas das que existem no mundo.

O Prof. Paul Singer, titular da “Secretária Nacional de Economia Solidária – SENAES”, do Ministério do Trabalho, criada em 2003, foi um dos primeiros a defender enfaticamente a necessidade de sistema diferenciado para os pobres:

“Gostaria de dizer com toda veemência que a ausência da possibilidade de ter um sistema próprio de crédito para a camada de baixa renda no País, é um escândalo”. [Depoimento à COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO – Câmara dos Deputados, Brasília, set/1999].

* De autoria da deputada federal por São Paulo, Luiza Erundina de Souza, o PLP 88/2003 encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

Não estamos a propor que as instituições desse segmento de crédito popular situem-se à margem da lei. Propomos, sim, que o mesmo seja regido pelo consagrado princípio “tratar desigualmente os desiguais”.

As condicionalidades estabelecidas pela autoridade monetária do país às instituições do mercado financeiro, se observadas para esse particular segmento, inviabiliza sua sustentabilidade, pois onerosas e voltadas a uma realidade bem distinta.

Não obstante, além do controle e participação social, as instituições que integram esse segmento, bem como seus administradores, estão sujeitas, como não poderiam deixar de estar, às diversas normas legais em vigor, dentre as quais ressaltamos as que dizem respeito aos crimes contra a economia popular, a prática da agiotagem e o código de defesa do consumidor.

Por fim, nos parece extraordinariamente importante que o segmento da economia popular receba um tratamento diferenciado que lhe desonere do pagamento de qualquer forma de tributação nos três níveis de governo: representará, inicialmente, uma perda insignificante de receita, rapidamente recuperável por estimular as atividades econômicas locais.