

## O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

**DANIELA JULIANO SILVA:** Advogada. Mestranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Bolsista CAPES.

**Resumo:** Há mais de vinte e cinco anos da promulgação da denominada “Constituição Cidadã”, talvez nenhum capítulo de nosso texto constitucional tenha sido alterado tão substancialmente quanto o capítulo IV, do seu Título VII, que trata do “Sistema Financeiro Nacional”. Dos onze incisos e três parágrafos iniciais do artigo 192, restou apenas o seu *caput*. A Emenda Constitucional n. 40/2003 que promoveu citada reforma, evidencia dois pontos que julgamos importantes para o presente estudo: o reconhecimento de que o sistema financeiro nacional deve se estruturar de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e; que tal sistema abrange as cooperativas de crédito. Nesta ordem, reconhecendo a importância do crédito como instrumento de desenvolvimento humano e as iniciativas de economia solidária que se desenvolvem para além dos sistemas “oficiais” de crédito, pretendemos um olhar sobre os bancos comunitários e moedas sociais, em uma sistemática de desenvolvimento pautada na autogestão e independência. Neste viés, objetiva-se, inicialmente, uma incursão no panorama geral do que se entende por economia solidária e todas as suas nuances, empreendendo uma pesquisa exploratória em algumas destas iniciativas, a fim de se verificar seu desenvolvimento como efetivo contributo para a modificação de realidades.

**Palavras-chave:** *Sistema Financeiro Nacional. Economia Solidária. Cooperativas de crédito, Bancos Comunitários e moedas sociais.*

**Abstract:** We believe, after twenty five years of the promulgation of the Brazilian constitution, so-called as the “citizen constitution”, that none of its chapter has changed as much as the chapter responsible for the structure of a national financial system. From its eleven clauses and three paragraphs, only the article *caput* remains, with substance changes in its essence. The Constitutional amendment n.40/2003 puts in evidence two important references for our study: the recognition that Brazilian financial system is responsible for the promotion of an equal development and reinforces the legitimacy of credit cooperatives. In regarding these ideas, facing the importance of the credit as an instrument of human developing and the solidarity initiatives that grow despite the “official” credit establishments, we intend a glance into community banks and social money, as an alternative and a representation of sustainable and independent societies. In the construction of this study, we should take an overview through the solidarity economy and some of its initiatives trying to verify their real contribution in transforming social realities.

**Key words:** *Brazilian Financial System. Solidarity Economy. Credit cooperatives, Community Banks and social money.*

### 1. INTRODUÇÃO

Dita o artigo 192, da Constituição Federal brasileira de 1988:

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 disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

O artigo que fizemos questão de trasladar nas linhas acima se encontra no Capítulo IV, Título VII, da Carta Constitucional vigente e seria o único artigo a carrear o “Do Sistema Financeiro Nacional”. Em uma Constituição notadamente classificada como prolixa, o caráter enxuto do título que trata de tão relevante tema chega a intrigar. Para além do intrincado calhamaço legislativo que trata da questão monetária e financeira no Brasil (muito antes de 1988), a pontualidade do texto constitucional é digna de nota.

Nesta ordem, nos importa destacar a opção do constituinte brasileiro em reformar o texto constitucional inicialmente proposto, para com a Emenda Constitucional n. 40/2003, excluir incisos e parágrafos que poderiam vir a representar restrições ao desenvolvimento nacional pleno. A redação que hoje prevalece, evidencia pontos que neste estudo nos são caros: o reconhecimento de que o sistema financeiro nacional deve se estruturar de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir à coletividade e o fato de que tal sistema abrange também as cooperativas de crédito, para além dos estabelecimentos “oficiais” de crédito.

O artigo ora em evidencia fala pouco, mas nos diz muito. Dali, podemos extrair conclusões preliminares que nos auxiliarão no desenvolvimento deste estudo. É possível perceber como se encontra legitimado pelo cenário financeiro brasileiro, o desabrochar de iniciativas que se dão como verdadeiras alternativas ao que usualmente se tem atrelado a um sistema financeiro formado por bancos públicos e privados. Nesta dinâmica, nos interessa o desenvolvimento da perspectiva de uma “economia solidária”, usualmente correlacionada a um novo modo de organização do trabalho e uma resposta concreta à incapacidade do capitalismo de integrar todos os seus membros ao mercado de consumo.

A economia solidária ganha cada vez mais espaço e expressão, na medida em que representa vasto campo de experiências e iniciativas, pautadas, principalmente, na formação de laços de cooperação e solidariedade, a contribuir para a melhoria da qualidade de vida de populações menos favorecidas. Identificada por muitos, como antecipamos, como uma

verdadeira resposta às crises do capitalismo ante os sucessivos ataques aos direitos sociais e trabalhistas já conquistados, a economia solidária se prestaria, prioritariamente, ao desenvolvimento das potencialidades humanas.

O acesso ao crédito, em verdade o foco principal deste estudo, representa uma vertente dentro dos grandes eixos que impulsionam a “economia solidária”, prioritariamente marcada por questões afetas à “precarização do trabalho<sup>1</sup>” (SOUZA, 2003, p. 224) e novas alternativas de produção e distribuição do capital pelos “marginalizados do mercado de trabalho<sup>2</sup>” (SINGER, 2002, p. 13). A criação de cooperativas de crédito, bancos comunitários e moedas sociais são exemplos de iniciativas que evidenciam a mobilização da sociedade civil e mesmo de atores estatais na busca pela inclusão e autogestão e reforçam as múltiplas possibilidades de nosso Sistema Financeiro Nacional.

Nesta dinâmica, julgamos oportuno o desenvolvimento desta análise levando-as em consideração como verdadeira proposta de implementação do direito ao desenvolvimento previsto na *Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento* (1986), que ademais críticas ferrenhas e naturais dificuldades de efetivação, representa documento útil para uma abordagem integrada aos direitos humanos.

Diante de todo o exposto, o presente estudo pretende também privilegiar o quadro teórico e histórico no qual se insere a economia solidária no Brasil e os estímulos à organização coletiva visando a promoção do desenvolvimento e a diminuição da desigualdade. Neste ponto, metodologicamente, parte-se, primeiramente, de uma análise teórica, no que citamos Paul Singer como marco inicial de pesquisa e expoente das bases da economia solidária no Brasil.

Na sequência, objetivamos uma incursão exploratória em dois modelos de bancos comunitários (e suas respectivas moedas sociais): o *Banco Palmas*, a primeira iniciativa desta ordem no Brasil (Fortaleza/CE) e o *Banco Comunitário Preventório*, em Niterói/RJ, como uma das primeiras iniciativas do Estado fluminense.

---

<sup>1</sup> SOUZA, André Ricardo de. *Uma outra economia é possível - Paul Singer e a economia solidária*, São Paulo, Editora Contexto, 2003.

<sup>2</sup> SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. 2ª Ed, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

Desta feita, com base no acompanhamento dos avanços, dificuldades e desafios da implementação de um Sistema Financeiro Nacional pleno, entendemos legítima uma incursão nos limites e possibilidades de uma política alternativa de fomento ao cooperativismo como estratégia de desenvolvimento segundo relações de reciprocidade, igualdade e democracia. Neste sentido, passamos ao desenvolvimento das reflexões que tem a intenção de verificar o potencial real e a construção da credibilidade destas formas de economia solidária e seu efetivo contributo para o fortalecimento de nosso sistema financeiro.

## 2. A ECONOMIA SOLIDÁRIA

De pronto, nos deparamos com uma questão terminológica que necessariamente merece ser pontuada. Reconhece-se, desde logo, não existir um consenso quanto ao uso da expressão *Economia Solidária*, a receber as mais variadas designações: *Economia Solidária* (SINGER, 1999, p. 11) (CARVALHO; DRUMMOND, 2001, p. 28) (SOUZA, 2003, p. 6); *Economia Popular* (RAZETO, 2001, p. 11) (ARROYO, 2006, p. 23) (GADOTTI, 2001, p. 7); *Economia Social* (CUNHA, 2003, p. 12); *Economia da Dívida* (MAUSS, 2003, p. 6).

Reconhece-se igualmente, desde já, uma dificuldade doutrinária de se atrelar a concepção da economia solidária a termos como “empreendedorismo”, “eficácia” e “empresa”, que seriam típicos da economia capitalista<sup>3</sup> (GAIGER, 2006, p. 45). Nesta ordem, é possível perceber, já nestas primeiras linhas, os melindres do tema, suas dificuldades e apegos terminológicos que merecem ser considerados somente a título de conhecimento e não como empecilho ao desenvolvimento do tema, como bem esclarece Pedro Demo<sup>4</sup> (2002, p. 221):

Provavelmente, a ciência não tem o poder de decidir se as expressões econômicas dos marginalizados significam condenação às sobras do sistema ou gestação de alternativas. Talvez as duas, porque, na ambivalência da realidade, é bem possível que da miséria ressurgam alternativas, como também é possível que a pobreza política ainda nos domine.

---

<sup>3</sup> GAIGER, Luiz Inácio. *A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários*. Sociedade e Estado, Brasília, v.21, n.2, p.513-545, maio/ago, 2006.

<sup>4</sup>DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*, São Paulo, Cortez Editora, 2002.

De toda forma, é recorrente o entendimento de que a economia solidária “foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego resultantes da difusão ‘desregulamentada’ das máquinas-ferramenta e do motor a vapor no início do século XIX<sup>5</sup>” (SOUZA, 2003, p. 830). Neste cenário, desponta o trabalho cooperativo, em uma tentativa dos trabalhadores de recuperarem sua autonomia econômica, aproveitando novas forças de produção. A empresa dita “solidária” se propõe a combater a separação entre trabalho e a posse dos meios de produção, alicerces do capitalismo.

Paul Singer (2002, p. 27), como expoente autor do tema e nosso vetor bibliográfico nesta pesquisa, pontua muito bem:

A economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho. A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização desses meios (do capitalismo)<sup>6</sup>.

Nesta toada, a primeira grande onda cooperativista surge na Inglaterra, no momento em que se expandem os sindicatos e a luta pelo sufrágio universal. Todavia, há de se perceber, que a organização da atividade econômica segundo princípios solidários não são uma novidade na história, experimentando o tema uma onda recorrente de renovação, em novas frentes de atuação. Nesta ordem, as iniciativas de economia solidária não dizem respeito somente a novas alternativas de trabalho, englobando, dentre outras, o acesso ao mercado, ao capital, ao conhecimento.

De toda forma, ademais todas as vertentes e possibilidades que o tema venha ganhar, Boaventura de Sousa Santos (2012, p. 46) faz questão de pontuar um conjunto de cinco pressupostos e propostas que constituiriam “a coluna vertebral da teoria<sup>7</sup>”, quais sejam: (i) o desenvolvimento alternativo não somente com foco no aspecto econômico, alcançando outras vertentes (sociais, políticos, culturais e naturais), “contra a ideia de que a economia é

---

<sup>5</sup> SOUZA, André Ricardo de. *Uma outra economia é possível - Paul Singer e a economia solidária*, São Paulo, Editora Contexto, 2003.

<sup>6</sup> SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. 2ª Ed, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

<sup>7</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

uma esfera independente da vida social” (ob.cit. p. 46); (ii) as economias alternativas tomam impulso a partir de suas bases, constituindo-se a partir de iniciativas e da decisão da sociedade civil e não do Estado ou das elites econômicas, em um influxo “de baixo para cima” e não “a partir de cima”; (iii) o fortalecimento local; (iv) programas de microcrédito; (v) movimentos sociais populares.

Com estes pressupostos percebe-se um reforço em pontos centrais da economia solidária, como a melhoria nas condições de vida e sustento de comunidades marginalizadas, bem como o reconhecimento do poder local ou “relocalização<sup>8</sup>” (MANDER; GOLDSMITH, 1996, p. 167), com a construção do poder comunitário e de cidadãos responsáveis por suas realidades.

Outra questão que merece ser pontuada e aflora dos pressupostos acima levantados, diz respeito à dimensão política que brota das iniciativas de economia solidária. Como vimos, não há como se falar do desenvolvimento alternativo dissociado de sua verve econômica. Todavia, não se pode levar o tema adiante sob esta única vertente. É certo que a dimensão econômica dos empreendimentos solidários garante os meios de vida de seus integrantes, mas acreditamos que sua dimensão política é a que verdadeiramente concretiza estas iniciativas no cenário donde surgem. A verve política dos empreendimentos solidários resgata o senso de pertencimento a uma coletividade, fortalece laços de confiança e respeito mútuos, aumenta o reconhecimento, e no plano pessoal, promove a capacidade de expressão, a autoestima e a existência de projetos de vida.

André Ricardo de Souza (2003, p. 87) reforça a reflexão ora empreendida ao afirmar que “quando suas características políticas são exercidas de forma plena, a economia solidária chama a atenção para a importância da participação ativa em processos coletivos e pode contribuir para fortalecer a cidadania e promover a dimensão substantiva da democracia”.

Feito este adendo, o pressuposto que ora nos interessa mais de perto diz respeito aos programas de microcrédito que buscam dar apoio econômico às classes populares das periferias. Cooperativas de crédito, bancos comunitários e moedas sociais fariam parte das

---

<sup>8</sup> MANDER, J; GOLDSMITH, E. *The case against the Global Economy*, São Francisco, Sierra Club Books, 1996.

ditas “tecnologias sociais” que personificam as iniciativas em microcrédito e fortalecem o Sistema Financeiro Nacional em sua busca pelo desenvolvimento equânime.

É fato que os programas de microcrédito se proliferaram pelo mundo, sendo bandeira do Banco Mundial na luta contra pobreza, mas não se pode deixar de lado a reflexão sobre o real alcance de seus desdobramentos. Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 50), oportunamente, chama atenção para a dubiedade presente no desenvolvimento alternativo baseado em programas de microcrédito, afirmando:

Por um lado, os microcréditos em muitos casos providenciam meios de subsistência indispensáveis que têm efeito direto sobre o nível de vida dos seus beneficiários e que, com frequência, são acompanhados de programas de educação e desenvolvimento comunitário. Contudo, por outro lado, alguns defensores do microcrédito e algumas organizações que implementaram este tipo de programa, encaram os créditos como fins em si mesmos e rejeitam enfaticamente qualquer tentativa de associar a prestação de serviços financeiros aos pobres com projetos de construção de poder comunitário. Os pobres, de acordo com esta perspectiva, só estão interessados em receber dinheiro e não em ser doutrinados ou organizados. Como pode ser verificado com facilidade, o problema desta concepção utilitarista e estreita do microcrédito é que concebe a incorporação marginal, individual e precária no capitalismo como a única alternativa para os atores econômicos e populares e, desta forma, adota a leitura e as políticas neoliberais sobre a marginalidade e a informalidade.

Desta reflexão muito se absorve, a começar pela percepção de que os programas de microcrédito atuam em basicamente duas frentes: os créditos para consumo e os créditos para produção. Em realidades onde muitas vezes não se tem o mínimo necessário para sobreviver, entendemos dificultosa a abordagem construtivista, doutrinadora. Um discurso de independência a ativismo não tem vez quando se busca o mínimo para existir. A crítica que entendemos legítima é o segundo momento, onde o comodismo, o “crédito pelo crédito” passa, em verdade, a legitimar os ideais capitalistas dos quais se deseja afastar. Transpor esses dois momentos é a delicada tarefa de quem se encontra à frente destas iniciativas.

Feito este panorama geral do que se entende por economia solidária, passamos à reflexão deste campo no cenário brasileiro. Na perspectiva da história das lutas sociais no Brasil, julgamos que o desenvolvimento da economia solidária se deu de maneira bastante heterogênea, resultado da conjugação de vários movimentos e experiências comunitárias e autônomas. Durante os anos 90, as várias vertentes convergiram para a formulação de uma plataforma comum na busca por direitos e reconhecimento, da qual fizeram parte uma

variedade de instituições, entidades públicas e organizações da sociedade civil, universidades, combinadas com políticas públicas governamentais.

Neste cenário efervescente combinado à realização de fóruns sociais mundiais que tiveram sede na cidade de Porto Alegre/RS, reconheceu-se a necessidade de criação de um espaço institucional para a economia solidária, donde surge, em 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. Vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a criação da Senaes possibilitou o fortalecimento de inúmeras iniciativas econômicas solidárias e o desocultamento de outras tantas, “construindo uma nova forma de inclusão social com a participação de todos”<sup>9</sup>.

O Decreto 5.063, de 08 de maio de 2004, que instituiu as competências do SENAES, trouxe em seu artigo 18, quinze incisos que destrincham o alcance das tarefas desta Secretaria, incorporando as mais diferentes vertentes, no que nos interessa, especialmente, seu inciso VII, que determina a competência para “contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor”.

No mais, recorrente no discurso da SENAES, como não poderia deixar de ser, o reforço à cooperação, à autogestão e à solidariedade, bases do que até então vimos sobre economia solidária. Neste ponto, julgamos oportuna a reflexão feita por Gabriela Cavalcanti Cunha<sup>10</sup> (2003, p. 181), no sentido de se diferenciar o campo da economia solidária, do campo da filantropia, nos seguintes termos:

O conceito de solidariedade remete aos laços de ajuda mútua que se estabelecem entre as pessoas – em geral muito próximas, como familiares e amigos, mas não só – e precisa ser confrontado com as ideias de caridade ou filantropia, com as quais às vezes se confunde. O discurso de solidariedade como caridade, frequente entre agentes que assistem populações carentes (sobretudo alguns empresários, religiosos, políticos e ativistas de ONGs), corre o risco de ser usado em detrimento da ideia de direitos conquistados por meio de lutas sociais, cada vez mais percebidos como ‘privilégios’.

Como se pode ver, o campo da economia solidária está mais próximo dos ideais de independência do que do assistencialismo puro e a SENAES reforça tais ideais em todas as

---

<sup>9</sup> Trecho extraído da lista de desafios propostos na 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária – 2ª Conaes, em Brasília, julho de 2010, p. 14.

<sup>10</sup> CUNHA. Gabriela Cavalcanti. *Uma outra economia é possível, Paul Singer e a economia solidária*, São Paulo, Editora Contexto, 2003.



iniciativas que tem abraçado. Não faltam projetos, políticas públicas de incentivo à autonomia e toda uma programação orçamentária voltada ao patrocínio de causas solidárias.

De toda forma, como enfatiza John Friedman (1992), é importante garantir que governos, ONGs e outros agentes externos apenas estimulem uma resposta organizada dos grupos comunitários a novos desafios, mas nunca comandem o programa de mudanças. A mudança deve emergir da própria comunidade e sob a responsabilidade desta, reforçando que “os setores populares da sociedade civil precisam proteger ciosamente sua autonomia e expandi-la perante o Estado e as ONGs<sup>11</sup>” (FRIEDMAN, 1992, p. 161).

Feitas estas reflexões e lançando-se um olhar sobre a economia solidária desde seus primórdios e sua desenvoltura no cenário brasileiro, passamos ao desenvolvimento do tema tendo por vertente o eixo do acesso ao capital e sua importância como instrumento de realização do direito humano ao desenvolvimento.

### **3. O ACESSO AO CRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO**

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) proclama, em seu artigo 1º, nº 1:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Tal declaração é fruto de longos anos da construção (e reconstrução) do conceito de “desenvolvimento” e, por sua vez, do “direito ao desenvolvimento”. Da Conferência de Bandung na Indonésia (1955), passando-se pela primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (1964), a Conferência de Lusaka (1973), donde surgiu a ideia de “cooperação horizontal” até a Resolução nº 3.362/1975 sobre Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional que trouxe em seu núcleo medidas necessárias para orientar atividades de organização no domínio de desenvolvimento, o caminho foi lento e penoso.

---

<sup>11</sup> FRIEDMAN, John. *Empowerment: The politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell, 1992.

A princípio, foi necessário superar a conotação puramente econômica que o termo “desenvolvimento” assumiu quando de seus primeiros desenhos, no momento em que o mundo se reerguia dos efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial.

Com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, o termo *desenvolvimento* fazia parte da agenda do dia na ordem de trabalho das organizações internacionais, ainda carregada de sua conotação econômica. Tal percepção se reflete na Carta da ONU de 26 de junho de 1945, que em seu capítulo IX, artigo 55, sustenta que “Com fim de criar a condição de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseada no respeito ao princípio de igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e **desenvolvimento econômico** (...)”; Grifamos.

Ainda que a expressão “direito ao desenvolvimento” tenha sido utilizada pela primeira vez em 1971, na conferência inaugural do Instituto de Direitos Humanos de Strasbourg e, a Carta Africana de Direitos de Humanos e dos Povos de 1981 já havia reconhecido expressamente tal direito como um direito do ser humano (artigo 22º, nºs 1 e 2), seu reconhecimento definitivo se deu, definitivamente, na Conferência de Viena de 1993 sobre Direitos Humanos (capítulo I, ponto 10).

De toda forma, ainda que critiquem os documentos internacionais por tratarem a questão do desenvolvimento sobre uma vertente central, sob o foco dos países ocidentais, não há como negar a importância destes documentos e sua utilidade ante o enfrentamento de realidades e prementes violações. Vale, portanto, a lição contida no artigo 9º, n, 1 da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de que todos os aspectos e dimensões do direito ao desenvolvimento (econômica, social, civil, cultural, científica, ambiental, espiritual e política) “são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo”.

É certo que o acesso ao crédito se inseriria particularmente na vertente econômica do direito ao desenvolvimento. De toda forma, a importância do acesso ao capital como instrumento efetivador do direito humano ao desenvolvimento se faz mais clara na medida em que se debruça sobre algumas iniciativas que envolvem o universo das microfinanças, donde se insere o microcrédito, o que passamos a verificar na sequência. Vale apenas reforçar, que o Estado brasileiro, ao desenhar seu sistema financeiro na Constituição de 1988, acaba por

abraçar essas ideias, como ficou claro desde o início deste estudo, conforme transcrição do seu artigo 192.

#### **4. COOPERATIVAS DE CRÉDITO, BANCOS COMUNITÁRIOS E MOEDAS SOCIAIS NA PROMOÇÃO DE UM DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO**

É certo que ao tratarmos das bases da economia solidária nas primeiras linhas deste trabalho, tratamos de apontar desde logo as dificuldades estruturais de programas de microcrédito quanto a dubiedade que carrega consigo. A linha que divide o crédito assistencialista (e reforça padrões de vida muitas vezes impostos pelo dito “modo capitalista de vida”) e o crédito que leva à independência é muito tênue. De toda sorte, superado este ponto inicial, há de se reconhecer inúmeras iniciativas dignas de nota tanto no Brasil quanto no mundo, valendo-nos de um olhar especial sobre as iniciativas e o desenvolvimento das microfinanças.

O universo das microfinanças representaria, segundo Francisco Marcelo Barone (2007, p. 372), o campo da economia no qual se combinam mecanismos de mercado, apoio estratégico do Estado e iniciativas comunitárias com o objetivo de estruturar serviços financeiros sustentáveis para a clientela de baixa renda (indivíduos, famílias ou empresas formais ou informais)<sup>12</sup>. Neste cenário se destacam as iniciativas de microcrédito solidário, dos quais fazem parte, principalmente, as cooperativas de crédito, os bancos comunitários e as moedas sociais.

O aparecimento de programas de microcrédito no Brasil, afora as cooperativas de crédito constituídas no início do século XX, data do início da década de 80, com a experiência da Cáritas Brasil (1981), com a criação da Rede Ceape (1987) e outras experiências de fundos rotativos levadas a cabo por organizações não governamentais. Ainda assim, a explosão destas iniciativas aconteceu em 1990, corroborada pelos crescentes índices de informalidade da economia e ações de reconhecimento que envolveram o poder público.

---

<sup>12</sup> BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

As cooperativas de crédito são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, constituídas com o objetivo de propiciar crédito e prestar serviços aos seus associados. Diferencia-se de um banco oficial na medida em que seus associados são ao mesmo tempo proprietários e “clientes”, seus custos são rateados entre o quadro social na forma de juros e de pequenas taxas, sendo que, quanto menores forem os custos da cooperativa, menores podem ser os juros e taxas cobrados por estas.

Os bancos comunitários, por sua vez, surgiram pautados no controle social do crédito, sob um conceito de socioeconomia solidária, que coloca o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em detrimento da exclusiva acumulação de capital<sup>13</sup> (YUNUS, 2006). Nesta dinâmica existe a colaboração de seus membros com a concentração de esforços para a geração de oportunidades. Muhammad Yunus, o ganhador do prêmio Nobel da Paz em 2006 (e nosso referencial metodológico na questão dos bancos comunitários) é o predecessor e responsável pela difusão dos bancos comunitários no mundo, com a iniciativa do *Grameen Bank* (1983).

Originário de uma experiência conduzida pelo próprio Yunus em 1976, ao emprestar (e ver pagos pontualmente) 27 dólares de seu próprio bolso para 42 mulheres da cidade de Jobra (Bangladesh), para lhes permitir adquirir matéria-prima para confeccionar o seu artesanato, o *Grameen Bank*, com o apoio do Banco Central de Bangladesh, se tornou o primeiro banco especializado em microcrédito no mundo, tendo noventa por cento de suas ações controladas por aldeões pobres que dele se servem.

No Brasil, o primeiro banco comunitário foi o *Banco Palmas*, em Fortaleza (CE), cuja iniciativa serviu de base para os mais de cem bancos populares existentes hoje no país. O *Banco Palmas*, iniciativa da Associação de Moradores do *Conjunto Palmeira*, foi criado em 1998 e por filosofia central se volta para uma rede de solidariedade de produção e consumo local. O banco possui uma linha de microcrédito para quem deseja criar ou ampliar um pequeno negócio e outra linha de crédito que financia aqueles que desejam comprar dos produtores do próprio bairro. Para financiar o consumo local, o banco criou o seu próprio cartão de crédito – o *Palma Card* – que tem validade apenas no Conjunto Palmeira. O Banco também possui sua moeda social “Palmas”, com lastro e correspondente no Real. As cédulas

---

<sup>13</sup>YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Editora Ática, 2006.

são produzidas com componentes de segurança para evitar falsificação e a circulação é livre no comércio local, com descontos para incentivar seu uso.

Poder-se-ia chegar a pensar que os bancos populares se formalizariam à margem dos sistemas financeiros oficiais, mas é comum a tais iniciativas o apoio, e mesmo o patrocínio, de bancos ditos “oficiais”. O Banco Central do Brasil, em 2009, formulou o Projeto Inclusão Financeira<sup>14</sup>, a fim de repensar o modelo de inclusão e o universo das microfinanças no país. Esta iniciativa culminou na assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o Banco Central e o Ministério do Trabalho e Emprego. Finalmente, em termos de marco regulatório, ainda que objeto de muitas críticas, necessária a menção à Lei 11.110/2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, tendo por objetivo o incentivo a microempreendedores populares.

Feitas estas considerações, empreendemos pesquisa exploratória acerca da experiência implementada no município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, com a criação do *Banco Preventório*, que já tem levado mudanças para a comunidade do morro do Preventório.

Com a sua inauguração em 13 de setembro de 2011, o *Banco Comunitário Preventório*, foi a primeira iniciativa desta ordem na região metropolitana do Rio de Janeiro e o segundo banco comunitário do Estado. O Banco Preventório é fruto da parceria firmada entre seus moradores, a Concessionária de Energia Elétrica AMPLA (entidade patrocinadora) e a Universidade Federal Fluminense, por intermédio da *Incubadora de Empreendimentos em Economia Solidária – IEES*.

---

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?INCFINANC>, acesso em 23/07/2013.



**Figura 1:** O Banco Preventório. **Foto:** Alcyr Ramos. **Fonte:** Sou mais Niterói.

Contando com a consultoria e acompanhamento do *Banco Palmas* (como vimos, precursor nestas iniciativas), o *Banco Preventório* é palco das mais variadas iniciativas, desde a disponibilidade de microcrédito até o pagamento do bolsa-família e a realização de microsseguro. Possui uma particularidade: seria o primeiro banco comunitário no Brasil a receber investimento totalmente privado (AMPLA). A concessionária de energia elétrica investiu quinhentos mil reais no projeto com a crença de que o banco já seria capaz de se autossustentar após dois anos de sua criação. Geralmente, os bancos comunitários contam com investimentos públicos e a existência de um correspondente bancário (geralmente Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil).

Em termos de microcrédito existem três possibilidades: o empréstimo para consumo local; o empréstimo produtivo e o empréstimo para a construção civil.

O empréstimo para consumo local é feito através da moeda social circulante, o *Prevê* (com notas de vinte e cinco centavos, um, dois, cinco, dez, vinte, vinte e cinco e cinquenta *Prevês*), que, como acontece com as moedas sociais em geral, também tem seu equivalente em Real. Desde sua criação, o Banco conseguiu a adesão de mais de oitenta por cento dos comércios do morro Preventório e mais de quatrocentos contratos de moedas sociais já foram firmados, movimentando mais de trinta mil *Prevês* na comunidade. Os descontos concedidos pelos comerciantes aos que compram em moeda social, que varia de 5 a 10% sobre o valor do produto, é o que tem estimulado o comércio e o desenvolvimento local, cujo foco do consumo tem sido basicamente de bens alimentícios e gás.



**Figura 2:** O *Prevê* – moeda social circulante no Preventório. **Fonte:** O Fluminense, 2012.

O empréstimo produtivo é de até oitocentos *Prevês* e é oferecido para que o comerciante local possa desenvolver algum projeto ou então ampliar algum negócio próprio. O microcrédito para construção, por sua vez, é de até quinhentos *Prevês*. Para conseguir este benefício, o morador precisa ir ao estabelecimento e fazer o orçamento com o lojista, que repassa para o banco, que é quem decide se autoriza ou não a venda. Estas autorizações partem de um comitê de moradores, os agenciadores de crédito, que por meio de entrevistas analisam quem é o morador que solicita o empréstimo, o tempo de residência na comunidade e, no caso do crédito produtivo, a experiência do comerciante no ramo de atuação.

Em quase dois anos de funcionamento, a experiência do Banco Preventório empolga e se mostra a única alternativa de moradores e comerciantes que não possuiriam acesso ao capital em instituições financeiras “oficiais”. O microcrédito dá oportunidades, inclusive, a quem teria restrições de crédito, se mostrando um importante instrumento de realização do direito humano ao desenvolvimento.

Finalmente, feito este estudo exploratório, julgamos oportuno finalizar nossas reflexões, com uma ponderação feita por Yunus (2006) sobre a necessidade, quando o assunto é o crédito/microcrédito, de se buscar sempre, um meio termo, senão vejamos:

Estou profundamente convencido de que poderemos livrar o mundo da pobreza se estivermos determinados a isso. Essa conclusão não é fruto de uma esperança crédula, mas o resultado concreto da experiência que adquirimos em nossa prática do microcrédito. O crédito por si só, não poderia acabar com a situação de pobreza. Ele é apenas um dos meios que permitem sair da pobreza. Outras saídas podem ser

abertas para facilitar a mudança. Mas para isso é necessário ver as pessoas de modo diferente e conceber um novo quadro para essa sociedade, coerente com essa nova visão<sup>15</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

Muitas das iniciativas de economia solidária são consideradas como resistência ao fenômeno da exclusão, apesar da revolução tecnológica e do crescimento econômico e sociais conquistados ao longo dos anos. Esse quadro motivou críticas diversas ao modelo hegemônico de desenvolvimento econômico, sobretudo as recentes mudanças na organização do capitalismo. A vulnerabilidade resultante desta exclusão – o que, mais do que marginalidade econômica, implica desenraizamento social, a desfiliação (CASTEL, 1987, p. 26), em um duplo processo de desligamento, em termos de trabalho e de inserção, fez desabrochar as mais variadas alternativas presentes em grandes eixos, trabalho, acesso ao consumo e ao capital, foco principal de nosso trabalho.

A maioria dessas iniciativas são pequenas e locais e se desenvolvem à margem do Estado, com o apoio de agentes externos, mas nele emerge o que o teórico em desenvolvimento urbano John Friedman (1992, p. 138) chama de uma nova forma de política, onde as pessoas, e em especial os setores excluídos, assumem o papel ativo na reconstrução da esfera pública, ajudando a construir um espaço político onde possam pressionar por políticas que sustentem um desenvolvimento alternativo.

A experiência observada junto aos bancos comunitários, que serviram de referência para a pesquisa exploratória, não se dão à margem do Estado e sim, com seu apoio, pautada em traços de cooperação, autogestão e solidariedade que compõem as bases do desenvolvimento alternativo proposto pelas iniciativas de economia solidária, fortalecendo-se o poder local e a retomada da responsabilidade pela mudança de realidades.

De toda forma, cumpre-se o objetivo inicialmente proposto de se verificar, que nos mais de vinte e cinco anos de nossa “Constituição Cidadã”, que a mesma reconhece a necessidade de, na construção de seu sistema financeiro, deixar espaço para outras formas de desenvolvimento equânime que foge dos padrões ordinários e se mostra receptivo às mais diferentes formas de realização.

---

<sup>15</sup> YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Editora Ática, 2006, p. 09.



## 6. BIBLIOGRAFIA

ARROYO, João Carlos Tupinambá; SCHUCH, Flávio Camargo. *Economia popular e solidária*, São Paulo, Perseu Abramo, 2006.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando. *Introdução ao Microcrédito*. Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Cooperativas e Crédito Solidário – Constituição e funcionamento*, São Paulo, Estudos Nead 4, 2001.

CARVALHO, Ricardo Augusto; DRUMMOND, Sanyo Pires. Para além dos aspectos econômicos da economia solidária. *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*, Porto Alegre, UFRGS, 2004.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à exclusão, *Cadernos CRH*, n. 26/27, p. 19-40, 1987.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. *Uma outra economia é possível, Paul Singer e a economia solidária*, São Paulo, Editora Contexto, 2003.

DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*, São Paulo, Cortez Editora, 2002.

FRIEDMAN, John. *Empowerment: The politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell, 1992.

GADOTTI, M. *Educação comunitária e economia popular*, São Paulo, Cortez, 1993.

GAIGER, Luiz Inácio. *A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários*. Sociedade e Estado, Brasília, v.21, n.2, p.513-545, maio/ago, 2006.

KRUPPA, Sonia Maria Portella; SINGER, Paul. A SENAES e a Economia Solidária – democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais, *Tecnologia Social. Uma estratégia para o desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 2004.

LAVILLE, Jean-Louis; DACHEUX, E. *Économie solidaire et démocratie*, Paris, CNRS, 2003.

MANDER, J; GOLDSMITH, E. *The case against the Global Economy*, São Francisco, Sierra Club Books, 1996.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. *Sociologia e Antropologia*, São Paulo, Cosac Nayfi, 2003.

MOISÉS, Cláudia Perrone. *Direito ao desenvolvimento e investimento estrangeiros*, São Paulo, Editora Oliveira Mendes, 1998.

RAZETO, Luís. *Economia de solidaridad y mercado democrático*, Santiago, Chile, PET, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. 2ª Ed, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.  
\_\_\_\_\_. *Introdução à economia solidária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, André Ricardo de. *Uma outra economia é possível, Paul Singer e a economia solidária*, São Paulo, Editora Contexto, 2003.

YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Editora Ática, 2006.