

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Economia solidária e finanças de proximidade: Realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil

Texto para Discussão, No. 2270

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2017) : Economia solidária e finanças de proximidade: Realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil, Texto para Discussão, No. 2270, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177486>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2270

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E FINANÇAS
DE PROXIMIDADE: REALIDADE
SOCIAL E PRINCIPAIS
CARACTERÍSTICAS DOS
EMPREENDIMENTOS DE FINANÇAS
SOLIDÁRIAS NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva



2270

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, janeiro de 2017

ECONOMIA SOLIDÁRIA E FINANÇAS DE PROXIMIDADE: REALIDADE SOCIAL E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL

Sandro Pereira Silva¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento
Institucional, Substituto**
Carlos Roberto Paiva da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas
e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete
Silvana Nascimento Neves

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E AÇÃO COLETIVA: DIRETRIZES CONCEITUAIS	8
3 SISTEMA FINANCEIRO E EXCLUSÃO SOCIAL E TERRITORIAL	11
4 A ABORDAGEM DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS OU FINANÇAS DE PROXIMIDADE	18
5 ANÁLISE DAS QUESTÕES REFERENTES AO MAPEAMENTO DO SIES	48
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS	71

SINOPSE

Este texto tem como objetivo analisar os dados dos empreendimentos de finanças solidárias que compõem o Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies). Os tipos mais comuns de empreendimentos caracterizados nessa categoria são banco comunitário, cooperativa de crédito e fundo rotativo. Cada um deles possui distintas origens de formação e estrutura operacional. Tais experiências são, de maneira geral, criadas no intuito de proporcionar linhas e canais de crédito produtivo mais simplificados, que levem em conta as características próprias desse tipo de organização socioeconômica e possibilitem alternativas viáveis ao sistema de crédito oficial e de mercado. Da mesma forma que em todos os ramos de manifestação da economia solidária, entre os empreendimentos de finanças solidárias (EFS) existem distintos exemplos de ações exitosas, assim como fatores estruturais de precariedade.

Palavras-chave: economia solidária; empreendimentos de finanças solidárias; organização coletiva; desenvolvimento local; autogestão.

ABSTRACT

This text aims to analyze the data of “solidarity finance” enterprises that make up the Information System of Solidarity Economy (Sies). The most common types of projects featured in this category are: community bank, credit cooperative and revolving fund. Each has different origing and operational structure. Such experiments are generally created in order to provide lines and credit channels more streamlined, taking into account the characteristics of this type of socioeconomic organization and enable viable alternatives to the official credit system and market. As in all branches of manifestation of solidarity economy, among solidarity finance enterprises there are also different examples of successful actions, as well as structural factors of precariousness.

Keywords: solidarity economy; developments of solidarity finance; collective organization; local development; self-management.

1 INTRODUÇÃO

A temática da economia solidária tem ganhado nos últimos anos importante espaço no debate acadêmico, em diferentes áreas do conhecimento, sobretudo no campo das ciências sociais. Ela envolve um diversificado conjunto de ações sociais e coletivas voltadas à geração de trabalho e renda e projetos de desenvolvimento local sob o princípio da autogestão.

Recentemente, uma pesquisa nacional junto aos empreendimentos coletivos para a consolidação do Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies), ocorrida entre 2010 e início de 2013 sob o comando da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), proporcionaram um novo manancial de dados de grande valia para pesquisadores, analistas e gestores públicos interessados no tema. A pesquisa completa é conhecida como o Segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária no Brasil, já que o primeiro havia sido realizado entre 2005 e 2007. Esses dados abrangem diferentes aspectos da organização social, econômica e política dos empreendimentos de economia solidária (EES), bem como permite uma caracterização geral de seus associados e suas motivações para o trabalho coletivo.

O mapeamento do Sies registrou informações junto a representantes de 19.708 EES, distribuídos entre 2.713 municípios brasileiros, de todos os estados, situados em áreas rurais e urbanas. Neles, os associados se organizam sob distintas estratégias de atividade econômica (produção, comercialização, consumo, trocas e finanças) e se inserem nos mais diversos setores econômicos, às vezes com a formação de redes e cadeias produtivas, o que lhes confere uma considerável heterogeneidade estrutural. O formato organizacional desses EES também é variado, podendo se apresentar como cooperativas, associações, sociedades mercantis simples, ou mesmo como grupos informais, desde que mantenham, para fins de sua caracterização enquanto empreendimento de economia solidária de fato, a autogestão nas decisões administrativas e a posse compartilhada dos instrumentos de produção (Gaiger, 2014; Silva e Carneiro, 2016).

Este texto tem como objetivo analisar os dados de uma parcela específica de EES mapeados: aqueles identificados como empreendimentos de finanças solidárias (EFS); isto é, aqueles cuja resposta ao questionário do mapeamento foi poupança,

crédito ou finanças solidárias à pergunta acerca da principal atividade econômica realizada. Esses empreendimentos atuam no sentido de propor sistemas alternativos de concessão de crédito para públicos residentes em áreas geralmente excluídas pelo sistema financeiro tradicional, como periferias urbanas e zonas rurais, levando em conta as características próprias da dinâmica territorial na qual se inserem. Os tipos mais comuns de empreendimentos caracterizados nessa categoria são: banco comunitário, cooperativa de crédito e fundo rotativo. Cada um deles possui distintas origens de formação e estrutura operacional.

O objetivo aqui traçado surgiu a partir da percepção de que os dados analisados mostram que as possibilidades de cooperação ligadas à questão das finanças locais são inúmeras, podendo ir desde algumas estratégias ainda no campo informal até aquelas com maior grau de formalização e regulamentação de suas atividades junto ao seu público. No entanto, pouca coisa foi sistematizada até então sobre as características principais deste tipo de prática no cenário social brasileiro.

Nessa perspectiva, este texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz uma breve caracterização sobre a discussão atual na literatura a respeito do conceito e das principais manifestações sociais em torno da economia solidária. A seção 3 apresenta um debate introdutório a respeito das características centrais que envolvem a dinâmica financeira de famílias pobres, residentes em áreas periféricas, e sua situação frente ao sistema financeiro tradicional. Na seção 4, a temática centra-se nas ideias e diretrizes que definem as finanças solidárias enquanto um ramo particular da economia solidária, bem como apresenta as características centrais dos três principais modelos organizativos encontrados no Brasil. A seção 5 contém os resultados da pesquisa do Sies, com as tabulações de dados sobre os EFS, abordando as principais dimensões socioestruturais de suas atividades. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E AÇÃO COLETIVA: DIRETRIZES CONCEITUAIS

A economia solidária, enquanto elemento definidor de fenômenos sociais específicos, pode ser vislumbrada como o conjunto das atividades, sob diversos formatos

organizacionais, que contribui para a democratização econômica a partir do engajamento de grupos de indivíduos. Suas experiências abrangem um amplo espectro de objetivos e aspirações, podendo envolver desde a “perspectiva de busca de alternativa de emprego através da autogestão”, “uma perspectiva de construção de um modelo alternativo ou diferenciado do capitalismo”, ou ainda uma “utopia experimental de novas formas de sociabilidade e vivência compartilhada de valores” (Rêgo, 2014, p. 36).

Esses grupos são conhecidos comumente no Brasil, tanto na literatura como entre suas próprias organizações, como EES, que constituem sua célula básica de representação na dinâmica econômica real (Gaiger, 2001; Silva e Nagem, 2012). De modo geral, os princípios básicos de distinção dessas iniciativas, apontados pela maioria dos autores, são: posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática por participação direta ou, no caso dos empreendimentos maiores, por representação; repartição da receita líquida entre os associados; destinação do excedente anual (denominado sobras) por critérios acertados entre todos os cooperadores (Singer, 2000; Coraggio, 2007).

Embora visem mobilizar recursos para atingir resultados econômicos, o caráter coletivo e as motivações diferenciadas que lhes constituem vão além de um empreendedorismo de pequeno porte, como ressaltado por Sachs (2002). Ademais, o fato de coabitarem no interior deles atores de origens, motivações e identidades diversas configura um desafio de combinar e articular difíceis lógicas econômicas, sociais, culturais e políticas, em torno de identidades sociais e compromissos comuns (Demoustier, 2006).

Ao se organizarem sob tais diretrizes, esses empreendimentos abrangem um leque de formas de atuação coletiva, tais como: associações agrícolas e unidades agroindustriais, fábricas de pequeno porte, centrais de reciclagem de resíduos sólidos, agências prestadoras de uma variada gama de serviços (limpeza, manutenção de equipamentos, construção civil etc.). Segundo Gaiger (2001), elas são marcadas por duas lógicas distintas – empresarial e solidária. No tocante ao caráter empresarial dessas iniciativas econômicas, pode-se dizer que elas enfrentam os mesmos desafios que uma microempresa comum, por apresentarem estruturas produtivas análogas e se ressentirem de problemas semelhantes, tais como padrão tecnológico modesto, atuação em pequena escala, carência de recursos para modernização, atrelamento a empresas

maiores e outros agentes econômicas etc. Por outro lado, o caráter solidário é citado como o principal fator de diferenciação desses empreendimentos em relação às demais empresas capitalistas, que se baseiam na posse privada dos meios de produção (bens de capital) e organização assalariada do trabalho. Com isso, a cooperação na esfera do trabalho, uma vez internalizada como prática cotidiana, pode propiciar fatores adicionais de eficiência em favor do empreendimento, contribuindo diretamente para sua viabilidade (*op. cit.*, p. 197).

Além do caráter coletivo e da autogestão na organização da atividade produtiva, outro fator que geralmente caracteriza um EES é que seus trabalhadores, ou pelo menos uma boa parte deles, mantêm ou já mantinham previamente alguma relação social entre si, seja por dividirem outros ambientes de trabalho, por serem de uma mesma localidade, familiares ou mesmo por pertencerem a grupos étnicos em comum. Por tal motivo, a razão econômica presente nesses empreendimentos tende a se combinar com outros vínculos sociais geradores de uma solidariedade de proximidade, que vão além das solidariedades naturais presentes na esfera doméstica. Isso se traduz tanto em um maior envolvimento dos participantes nas questões relativas ao empreendimento quanto no seu relacionamento com as questões locais e comunitárias nas quais estão inseridos (França Filho e Laville, 2006; Leite, 2009).

Cabe destacar ainda o papel de uma série de entidades que fornecem apoio e assessoria a grande parte dos EES no Brasil, com atuação tanto no meio rural quanto no urbano, sendo inclusive responsáveis pelo aumento dessas experiências nos últimos anos. Elas são estruturadas ou organizadas por igrejas, organizações não governamentais (ONGs), universidades, movimentos sociais, centrais sindicais, fóruns nacionais e estaduais, entre outros. Algumas delas tiveram atuação mais decisiva em momentos específicos, ou em setores econômicos específicos, enquanto outras seguem como pontos de referência importante para a realidade atual da economia solidária no país, inclusive participando com parceiros de governos estaduais e municipais em políticas públicas específicas de apoio a empreendimentos (Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2010; 2016).

A multiplicidade de formas organizativas presentes no universo da economia solidária no Brasil torna uma tarefa bem difícil a tentativa de buscar uma caracterização geral. No entanto, essa diversidade organizacional pode também ser aproveitada como vetor de promoção da intercooperação entre as experiências, por meio do

compartilhamento de experiências e conhecimentos adquiridos para seu cotidiano operacional. Nesse ponto, a formação de redes é enfatizada por alguns autores como um canal importante para romper o isolamento e marginalização que esses empreendimentos enfrentam em suas dinâmicas setoriais específicas, atenuando as vulnerabilidades e potencializando vantagens comparativas que caracterizam os atores envolvidos (Gaiger, 2003; Rêgo, 2014).

Articulações dessa natureza ocorrem não apenas no lado da produção, mas também no lado do consumo – como os grupos de consumo solidário, dentro da perspectiva do comércio justo – e também em outro campo que vem ganhando maior visibilidade nos últimos anos no Brasil, que é o das finanças solidárias. Essas iniciativas visam dar suporte financeiro para atividades produtivas diversas no campo da economia popular, com o objetivo de prover recursos iniciais para seu funcionamento, ou mesmo para que empreendimentos já em funcionamento possam ter crédito facilitado para realizar investimentos necessários com o intuito da continuação ou do aprimoramento de seus negócios. Assim, muitas comunidades se articulam sob diferentes arranjos organizacionais para desenvolver sistemas alternativos de finanças que atendam a necessidades e particularidades locais. Ocorre que, mesmo nas comunidades pobres, há uma dinâmica financeira não desprezível, mas como essas comunidades localizam-se em regiões periféricas aos centros urbanos, elas não são atendidas pelo sistema financeiro tradicional.

Com isso, mecanismos informais de serviços financeiros passam a operar nesses territórios, explorando a necessidade das famílias e drenando quantidades significativas de recursos que poderiam estar alimentando dinâmicas locais de desenvolvimento que favorecem a um número maior de famílias. As próximas seções tratam mais diretamente desse assunto.

3 SISTEMA FINANCEIRO E EXCLUSÃO SOCIAL E TERRITORIAL

O sistema financeiro representa um setor da economia que convive diretamente com a questão da assimetria de informações entre o tomador e o credor em suas operações. Para isso, seus agentes buscam mecanismos para reduzir os efeitos desse problema, entre os quais estão as exigências de garantias patrimoniais e contrapartidas, de acordo

com uma série de estatísticas referentes às características de cada indivíduo tomador, para realizar de fato uma operação de crédito. Por sua vez, a assimetria de informação gera dois tipos de problemas: a seleção adversa e o risco moral. Esse tipo de operação contém um alto custo que o agente incorpora no custo cobrado pelo seu serviço, isto é, nas taxas de juros e de administração (Junqueira e Abramovay, 2005).

Dada essa sistemática de funcionamento, os mecanismos de transmissão de crédito atuam de maneira diferenciada e seletiva no território nacional, em termos de localização e diferencial de taxa de juros, acarretando efeitos assimétricos e heterogêneos sobre a economia real em diferentes recortes territoriais. Assim, ao mesmo tempo em que ela resguarda o agente financeiro de possíveis perdas ou prejuízos em sua atividade cotidiana, tende a excluir um amplo segmento populacional que não dispõe de patrimônio ou não atende às exigências colocadas para o acesso a uma determinada linha de crédito. Essa parcela populacional se vê, então, em situação de exclusão financeira, ou seja, impossibilitada de acessar os canais tradicionais de crédito em uma economia. No entanto, como a necessidade de crédito é algo que sempre surge diante de diferentes imperativos circunstanciais, seja pela instabilidade dos fluxos de renda familiar de pessoas em situação de pobreza, seja por situações emergenciais que exigem gastos não esperados, essas famílias acabam buscando outras formas de acessar recursos de terceiros para sanar essas necessidades. E essas outras formas podem ocorrer de inúmeras maneiras, que caracterizam uma complexa rede de serviços financeiros (inclusive não monetários) a formar uma espécie de mercado financeiro secundário totalmente voltado para atender essas demandas familiares por liquidez.

Por causa dessas particularidades do setor, a questão da dinâmica financeira em territórios com alta incidência de pobreza é uma temática de grande importância para o debate sobre projetos de desenvolvimento e está diretamente relacionada à compreensão de como os indivíduos tomam suas decisões financeiras e quais os fatores sociais e econômicos que determinam suas estratégias. O acesso a recursos financeiros é um elemento essencial tanto para a viabilização de projetos locais de desenvolvimento quanto para a garantia da reprodução social das famílias. Mesmo quando se trata de famílias em situação de pobreza, a necessidade de crédito bem como a utilização de instrumentos financeiros (ainda que muitas vezes informais) são uma realidade quase constante.

No entanto, quanto mais pobres as famílias e as regiões em que vivem, menos os bancos e outros agentes financeiros fazem parte dos círculos sociais de proximidade nos quais se apoiam os indivíduos em sua reprodução social, o que faz com que uma parcela significativa da população seja excluída dos instrumentos formais de crédito. Ou seja, além de exclusão socioeconômica, a racionalidade da dinâmica financeira também promove exclusão territorial, com uma tendência à concentração bancária cada vez maior, apesar dos esforços governamentais de inclusão bancária nos últimos anos.¹ Como afirmou Abramovay (2004, p. 27):

no contexto de padronização dos produtos bancários e de globalização dos mercados, as estratégias de racionalização da oferta financeira centram-se, cada vez mais, em critérios de rentabilidade de curto prazo. A dupla e inevitável consequência é a eliminação dos clientes definidos como de maior risco ou de menor retorno imediato e o fim das operações de custos administrativos elevados. (...) os bancos são fortemente estimulados a conceder empréstimos sobre a base de garantias reais – e, portanto, a um público socialmente limitado.

Para Brusky e Fortuna (2002), as populações de menor renda utilizam-se mais comumente de duas grandes modalidades de crédito, aqui definidas como crédito em dinheiro (empréstimo)² e crédito parcelado (compra),³ oriundas de fontes formais, semiformais ou informais. Apesar de ser uma opção cujo custo financeiro final é maior, o crédito parcelado segue como a forma mais frequentemente utilizada pelas populações de baixa renda. Mesmo aqueles que não têm acesso direto ao crédito fazem crediários com os nomes de outras pessoas. Essa preferência pelo crédito parcelado se explica em função de fatores culturais, que inclusive levam seus tomadores a preferir essa opção a outras mais favoráveis de empréstimo, mesmo porque a maioria das pessoas não percebe essa relação como uma forma de empréstimo por ela não estar associada a uma soma monetária propriamente dita, e sim a um produto específico. Para essas famílias,

1. "No que se refere à concentração bancária, no final de 1996, os vinte maiores bancos brasileiros detinham 72% dos ativos totais do segmento bancário; os dez maiores bancos possuíam 60,1%; e os cinco maiores bancos ficavam com 48,7%. No final de 2004, essa distribuição era respectivamente de 83,2%, 68% e 53%. (...) A centralização financeira afeta diretamente a distribuição dos empréstimos bancários: no final de 1994, os cinco maiores bancos brasileiros respondiam por 56,8% da oferta de crédito. Em dezembro de 2008, esse percentual havia aumentado para 77,5%" (Cazella e Búrgo, 2009, p. 305).

2. Envolve empréstimo bancário com finalidade específica, crédito pessoal bancário sob linha de crédito, adiantamento do cartão de crédito, empréstimo da financeira, troca de cheque (Brusky e Fortuna, 2002).

3. Envolve cartão de crédito, cheque pré-datado, cheque especial, crediário na grande loja ou pequenas vendas (Brusky e Fortuna, 2002).

comprar a crédito significa ganhar um prazo para poder reunir as condições necessárias para efetuar os pagamentos contratados. Na prática, esse tipo de crediário representa unicamente uma cessão de dinheiro do prestador para o tomador.⁴

Essa realidade explicita uma dupla relação de perversidade em termos da sustentabilidade financeira dessas famílias, já que, de um lado, induz a um padrão de consumo muitas vezes não compatível com a sua realidade econômica, e por outro, compromete uma parcela importante de sua renda com o pagamento de valores superiores aos efetivos dos produtos, devido a altas taxas de juros e custos operacionais cobrados pelas empresas. Sob tal relação de necessidade de liquidez, as famílias passam a enfrentar um ciclo vicioso de endividamento que compromete as múltiplas dimensões de sua reprodução social, uma vez que impede que elas consigam realizar pequenas poupanças, seja para se resguardarem de situações emergenciais, para investirem em negócios próprios (geração de trabalho e renda) ou mesmo no bem-estar de seus membros (educação, lazer). Essas famílias se veem, portanto, presas a uma forma prejudicial de financiamento, que reforça “a dependência personalizada e clientelista do tomador do empréstimo junto a seu credor” (Junqueira, 2004, p. 152).

Existem também outros mecanismos de atendimento da demanda financeira dessas famílias que podem ser observadas sob diferentes dinâmicas particulares. Estes mecanismos compõem um amplo e diversificado sistema informal de finanças que opera em distintos territórios do país, fruto da inadequação do sistema financeiro oficial às necessidades e peculiaridades da população pobre (Dias e Diniz, 2004). De modo geral, o horizonte desse sistema é de curtíssimo prazo, opera com base em reduzidas somas de valor e raramente dá origem a investimentos produtivos inovadores. O pagamento por parte das famílias das obrigações financeiras acordadas também é realizado sob um variado conjunto de fontes de renda familiar, o qual pode abranger a venda de pequenos ativos (no meio rural, por exemplo, a venda de pequenos animais), o recebimento por trabalhos eventuais, recursos enviados por amigos ou membros da família externos ao

4. “O crédito é quase que natural, visto apenas como uma forma diferente da compra à vista, mas tão ou mais habitual do que esta. Não precisa ser pedido ou justificado, basta que as exigências sejam atendidas e pronto. Os empréstimos são um comportamento anormal. O normal seria ter o dinheiro para comprar à vista ou a prazo. Os empréstimos, à exceção dos automáticos, têm que ser pedidos e justificados, e envolvem negociações mais complicadas, mais exigências e mais burocracia do que o crédito” (Brusky e Fortuna, 2002, p. 31).

domicílio, utilização de recursos monetários de benefícios sociais (como aposentadoria, seguro desemprego e Bolsa Família), entre outras.⁵

Junqueira (2004) também elencou outros instrumentos que as famílias de baixa renda buscam como alternativas que atendam suas necessidades financeiras fora do sistema formal de crédito, entre os quais estão: comprar itens para pagamento posterior principalmente do “bodegueiro”,⁶ comerciante que compra na folha,⁷ o trabalho alugado,⁸ o empréstimo de agiota, o empréstimo bancário concedido ao aposentado e a alguns agricultores, entre outros. Embora essas modalidades exijam custos de transação baixos, elas também são marcadas por custos financeiros muito elevados ao tomador, o que compromete grande parte das receitas das famílias e de seus empreendimentos com dívidas.⁹

A questão da capacidade de poupança dessas famílias também é um fator relevante de análise. Para Dias e Diniz (2004), há uma demanda reprimida de poupança mesmo entre a população mais pobre. Muitas vezes, os moradores de áreas periféricas não procuram os bancos para o depósito de recursos monetários que conseguem poupar porque seu valor é, geralmente, baixo, de modo que a remuneração mensal com juros não compensa nem os gastos com transporte.

O próprio endividamento pode ser considerado uma situação de poupança negativa, na qual parte da renda é comprometida com o pagamento de juros e obrigações referentes aos empréstimos firmados. Como as famílias pobres buscam suavizar suas oscilações de renda durante o ano, dada a instabilidade econômica à qual estão comumente submetidas, elas também fazem uso de instrumentos informais (quando excluídas do sistema bancário tradicional) a fim de garantir pequenas poupanças em caso de eventualidades. Essa poupança pode ser feita de diferentes maneiras: compra de um

5. Segundo Abramovay (2004, p. 44), “a pobreza costuma ser tanto maior quanto menores as possibilidades de obtenção de renda para lastrear a obtenção informal dos créditos em que a família se apoia em sua sobrevivência”.

6. Prática conhecida popularmente como comprar “fiado”. O bodegueiro é o comerciante que possui uma venda de gêneros diversificados na própria comunidade.

7. A venda “na folha” ou “na palha” é uma prática ainda bastante utilizada de financiamento: os atravessadores adiantam o dinheiro da venda da safra por aproximadamente dois meses com um grande deságio.

8. Diz respeito a um adiantamento que o empregador faz para um diarista trabalhar na capina de sua roça.

9. Isso explica em parte o fato de uma baixa porcentagem de empreendimentos de economia solidária ter buscado crédito, como detectado por Silva e Carneiro (2016).

ativo com potencial de venda futura para o caso de uma necessidade, criação de animais para agregação de valor ou o próprio armazenamento de grãos, no caso de agricultores familiares. Entretanto, por possuírem baixa liquidez, tais ativos não são convertidos facilmente em dinheiro, o que obriga seus proprietários a negociá-los por valores baixos. Adiantamentos de valores em estabelecimentos comerciais para aquisição de produtos durante um prazo determinado também são uma ação observada, sobretudo em municípios pequenos. Mas essa ação não é vantajosa para o depositante, uma vez que não recebe juros sobre o montante adiantado, além de perder sua autonomia de compra por estar restrita aos produtos ofertados naquele estabelecimento, sob os valores praticados no dia.

Nos últimos anos, uma série de propostas surgiu a partir de diferentes matizes institucionais – inclusive organismos internacionais como o Banco Mundial – como meios de enfrentar esse problema, com base no conceito de microfinanças. A ideia se alicerça no fomento de tecnologias financeiras para viabilizar a oferta de pequenas quantias de dinheiro na forma de empréstimo para famílias pobres. Apesar do grande entusiasmo gerado por essas propostas, alguns autores chamaram a atenção para os obstáculos econômicos e sociais que lhes são inerentes, dada a própria natureza da atividade financeira.

Entre eles estão Bateman e Chang (2009), que realizaram um importante estudo sobre o que eles chamaram de ilusão das microfinanças, isto é, os limites das estratégias atuais de microfinanças tão propagadas por organismos internacionais (como o Banco Mundial) enquanto caminho para fomentar o desenvolvimento em comunidades pobres. Segundo os autores, o que se entende pelo “paradigma das microfinanças” engloba um amplo espectro de formatos institucionais, cujo interesse internacional em torno de suas propostas é algo relativamente recente. Trata-se de uma abordagem para o desenvolvimento de novos sistemas financeiros em comunidades pobres que visam estimular inserções individuais no mercado de crédito como saída para a redução da pobreza. Por isso eles caracterizaram essa estratégia como um veículo em perfeita sintonia com a doutrina neoliberal e com o projeto de globalização financeira.

Bateman e Chang (2009) acreditam ser possível obter ganhos a curto prazo com essa abordagem, sobretudo com a promoção de oportunidades de geração de renda para um pequeno número de indivíduos, além do benefício da suavização

do consumo para grupos de risco. Mas a médio prazo, este quadro pode acarretar problemas em termos de efetividade. Muitos dos supostos impactos positivos podem se revelar ilusórios, fortalecendo inclusive trajetórias adversas de desenvolvimento, com efeitos regressivos para a economia local. Portanto, os modelos de microfinanças tendem a ser, de acordo com esse entendimento, menos efetivos do que geralmente são anunciados, constituindo-se muito mais um mito neoliberal do que um instrumento real de desenvolvimento.

Para os autores, existem razões fortes para acreditar que as microfinanças podem comprometer tentativas de estabelecer estratégias maiores de desenvolvimento econômico e social sustentável, podendo constituir até mesmo uma nova forma de "armadilha da pobreza" (*poverty trap*). A primeira razão a ser citada refere-se ao fato de que tais programas ignoram o papel crucial da escala para a viabilidade de projetos econômicos. Em qualquer setor, há a necessidade de uma escala mínima de eficiência para que um determinado empreendimento consiga superar os custos iniciais para se manter em atividade. Além disso, ignora-se também a necessidade de promover conexões verticais e horizontais entre empreendimentos locais de diferentes setores.

Outra razão é sobre o que eles chamaram de falácia de composição, isto é, a busca por novos clientes pobres para a promoção de pequenos negócios em mercados locais já saturados. Os programas de microfinanças tendem a fomentar um grande número de negócios informais, mas que, individualmente, possuem pouco potencial de alavancar a dinâmica econômica em países em desenvolvimento, além de atuarem sob um nível baixo de produtividade e em negócios de alta saturação de concorrência, de limitada capacidade de diversificação. O resultado, geralmente, é a constituição de um microcosmo hipercompetitivo de negócios informais com fortes restrições à capacidade de ganhos por parte das famílias envolvidas. O problema é que, quando tais negócios falham, os empréstimos são pagos muitas vezes se desfazendo de seus próprios equipamentos, ou então as famílias são obrigadas a dispor de outras rendas vitais para sua reprodução (tais como aposentadoria ou salário de algum membro) ou então se sobre-endividarem, buscando outros empréstimos, com maiores taxas de juros, para cobrirem suas dívidas com as organizações de microfinanças.

Mas o fator que, na opinião de Bateman e Chang (2009), mais compromete a capacidade das microfinanças refere-se ao fato de sua abordagem ignorar a

importância crucial da solidariedade e do controle social comunitário em projetos locais de desenvolvimento. Ao basearem sua metodologia de intervenção na promoção de negócios individuais e em seu sucesso empresarial, supostamente facilitado com o apoio dos serviços de microfinanças, deixam de lado os ganhos de solidariedade, que podem ser caracterizados pela experiência e confiança compartilhada existente em comunidades pobres. Para os autores, os modelos de microfinanças elevam drasticamente a probabilidade de redução da solidariedade local, da comunicação interpessoal, do voluntarismo e das interações baseadas na confiança, o que enfraquece o nível de capital social local.

No entanto, Bateman e Chang (2009, p. 30-31) destacaram também que existem experiências em diferentes partes do mundo que desenvolvem estratégias locais de microfinanças sobre outras abordagens, nas quais os princípios da autogestão e do estabelecimento de redes sociais e locais de cooperação surgem como elementos centrais de viabilidade de projetos econômicos e comunitários. Entre essas experiências, os autores citaram o papel de cooperativas de crédito, fundos e bancos comunitários de desenvolvimento, que se destacam como instrumentos de desenvolvimento social mesmo sob as circunstâncias mais adversas. Entre as evidências citadas sobre essas formas de organização estão experiências nos nortes da Itália e da Espanha, onde, segundo os autores, “empreendimentos associativos de finanças com forte enraizamento local foram capazes de desenvolver estratégias genuinamente sustentáveis de desenvolvimento” (*idem, ibidem*).

Para este estudo, buscou-se demonstrar que no Brasil também existem diversas dessas experiências locais de finanças solidárias. Elas possuem forte ligação comunitária e local, além de organizarem-se para dar suporte financeiro e técnico a projetos familiares e associativos de geração de trabalho e renda, sob os princípios da economia solidária, como mostram as seções subsequentes.

4 A ABORDAGEM DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS OU FINANÇAS DE PROXIMIDADE

Como visto na seção anterior, o setor financeiro opera sob uma dinâmica social e territorialmente excludente. Isso leva uma ampla parcela da sociedade, residente em

áreas periféricas urbanas e rurais, a buscar outros circuitos de crédito para atender suas necessidades cotidianas, muitos deles de natureza informal e economicamente prejudicial à sustentabilidade financeira dessas famílias.

Segundo Abramovay (2004, p. 22-25), o círculo social sobre o qual esses instrumentos financeiros informais se realizam são restritos a áreas delimitadas, envolvendo “relações onde o interconhecimento e a partilha de um universo moral relativamente comum permitem a expectativa verossímil de obtenção dos recursos de seu pagamento”. Dessa forma, a vida financeira das famílias deve ser encarada sob o ângulo de suas ligações sociais: “cada operação exprime vínculos, que podem ser de igualdade, de subordinação, de hierarquia, de cooperação, de exploração”. Por isso, a ação econômica dessas famílias em geral, e a financeira em particular, “só pode ser compreendida a partir de sua inserção (*embeddedness*) nos círculos sociais que lhe imprimem conteúdo e lhe dão sentido” (*idem, ibidem*).

Porém, a relação entre proximidade territorial e vida financeira das famílias não implica necessariamente situações de clientelismo e submissão pelo poder econômico. Ela pode, inclusive, ser utilizada como um ativo de natureza intangível e propulsor de novas dinâmicas coletivas, a serem desencadeadas em uma determinada realidade local. Isto é, a criação de um EFS depende das necessidades e potencialidades particulares de cada realidade socioeconômica.

É nessa perspectiva que muitas comunidades, com o apoio de diversas entidades da sociedade civil, promovem arranjos alternativos para suprir necessidades locais de financiamento e crédito para sua reprodução social, seja para fomentar negócios produtivos no intuito de gerar trabalho e renda, seja para suprir demandas que surgem de eventualidades diversas no dia a dia. Esses arranjos se articulam no âmbito dos preceitos gerais da economia solidária, em que a autogestão e o associativismo são elementos fundamentais na formação de seus projetos, que contribuem também para reduzir custos de transação.¹⁰ Eles podem assumir distintas modalidades organizativas,

10. O capital social característico dos projetos associativos comunitários reduz os custos de transações atrelados aos comportamentos oportunistas dos indivíduos, diminuindo, assim, os custos de seleção, monitoramento e de execução de contratos (Lima e Shirota, 2005).

com maior ou menor grau de formalização e de enraizamento local.¹¹ De maneira genérica, esses projetos são conhecidos no campo da economia solidária como EFS,¹² sendo, portanto, um setor componente do universo da economia solidária no Brasil (Silva e Carneiro, 2016).

A ação econômica promovida pelos EFS é mediada por princípios multidimensionais, fruto da hibridação dos princípios econômicos – mercantil, não mercantil, monetário e não monetário (França Filho, 2008). Sob tal concepção, as experiências de finanças solidárias definem suas práticas a partir das seguintes premissas: *i*) não têm finalidade lucrativa; *ii*) o propósito econômico da iniciativa está subordinado à sua finalidade social (ou utilidade social); *iii*) apoiam-se em relações de proximidade; e *iv*) buscam o controle social ou democrático do dinheiro, afirmando-se enquanto iniciativa de democracia econômica. Porém, seus projetos não devem ser entendidos com base em metodologias fechadas. Ao contrário, eles se estruturam em torno de necessidades territorialmente contextualizadas, e por isso passam pela necessidade de alterações em função das mudanças que ocorrem no contexto local, e também da realidade econômica geral e das parcerias que vão sendo estabelecidas.

Essa natureza de intervenção comunitária ganhou maior interesse internacional após a concessão do Prêmio Nobel da Paz ao economista Muhammad Yunus, em 2006, por sua atuação à frente do Grameen Bank, em Bangladesh.¹³ Outras experiências internacionais (como o Banco Rakyat, na Indonésia; o Banco para Agricultura e Cooperativas Agrícolas, na Tailândia; o Banco Sol, na Bolívia, entre outros) também tiveram grande destaque a partir dos anos 1990, com ênfase voltada ao domicílio (famílias) e não ao estabelecimento (atividade), despertando o interesse por parte de pesquisadores e formuladores de políticas públicas (Toneto Júnior e Gremaud, 2002). No entanto, como já ressaltado anteriormente, experiências dessa natureza são bastante dependentes da realidade social e do contexto institucional no qual emergem, o que exige um exame mais detalhado desses panoramas para sua problematização empírica.

11. “A natureza associativa e comunitária dos BCDs, assim, pode ser pensada em sua dimensão institucional: a forma de organização e seu surgimento, a partir da história da comunidade, das necessidades e das articulações locais; e também, a partir de sua finalidade: o enraizamento de suas ações nas relações sociais locais e no fortalecimento da organização e participação comunitária” (Nesol, 2013, p. 98).

12. Essas formas de concessão que utilizam as redes sociais e comunitárias como forma de obter informações sobre clientes também são chamadas por alguns autores como finanças de proximidade (Junqueira e Abramovay, 2005; Búriço, 2006).

13. Sobre a experiência do Grameen Bank, ver Yunus e Jolis (2000).

No caso brasileiro, a dinâmica que envolve a criação e desenvolvimento de empreendimentos sob o paradigma das “finanças solidárias” é bastante heterogênea em termos de mobilização social e processos operacionais. Para entendê-la, é preciso deixar claro suas particularidades frente aos programas de “microcrédito produtivo” convencionais. Mesmo que tais programas tenham sua relevância, em geral eles (com raras exceções) não conseguem atingir altos índices de sucesso em sua aplicação por desconsiderar uma série de outras demandas – para além do crédito em si – de seu público alvo que são totalmente conectadas com o ambiente de reprodução social no qual estão envolvidos. É nesse sentido que a ideia do que é “produtivo” para o paradigma das finanças solidárias vai além do investimento em um negócio que gere bens e serviços a serem comercializados no mercado. Ele inclui também as necessidades financeiras cotidianas ou emergenciais que um grande contingente de famílias precisa atender dada a instabilidade em seus fluxos de renda, muitas vezes marcada por relações de trabalho informais e precárias. Embora mantenha o foco no desenvolvimento de atividades econômicas que possam trazer desenvolvimento às comunidades, a abordagem das finanças solidárias pretende que o crédito seja entendido como um direito, algo a que todas as pessoas possam ter acesso, frente a diferentes situações de risco social ou oportunidades de investimento.

Por isso, pensar um sistema territorializado de finanças sociais (finanças de proximidade) não se limita a definir linhas de crédito com montantes mais baixos e juros subsidiados para facilitar o acesso de uma parcela da população pobre que tem em vista começar seu próprio negócio, mas sim desenvolver sistemas alternativos e adequados para atender à reprodução ampliada da vida dessas pessoas em comunidade, pois suas demandas sociais estão diretamente associadas às condições territoriais de sua existência e são compartilhadas pelos grupos que convivem sob essas mesmas condições. Como bem colocou Mesquita (2003, p. 14),

o debate do microcrédito no interior da economia solidária tem ampliado a noção de microfinanças no sentido de uma visão mais socioterritorial de finanças solidárias, que se constituem em formas de democratização do sistema financeiro ao procurar adequar produtos financeiros às necessidades básicas da população e ao fortalecimento do trabalho social acumulado em cada território, priorizando os excluídos do sistema bancário tradicional, constituindo-se, assim, num elo de integração e sustentação de uma relação mais duradoura entre economia e sociedade.

O elo comum entre as distintas experiências que existem nesse campo de organização associativa reside no fato de derivarem de sistemas de reciprocidade e de ajuda mútua, o que favorece o fortalecimento de laços comunitários de proximidade. Seu principal objetivo é assegurar o acesso aos serviços financeiros de forma democrática e apropriada, priorizando os excluídos do sistema bancário e fortalecendo o trabalho humano e o capital social. Nesse sentido, pode-se afirmar que os EFS são organizações que desenvolvem serviços financeiros em rede de natureza associativa e comunitária. Ou seja, as ações que eles promovem não estão voltadas à prospecção localizada de “clientes”, mas sim de articular moradores, instituições locais e comerciantes (Nesol, 2013).

Além desses fatores, o território, enquanto categoria analítica, é um componente essencial no debate sobre o papel dos EFS em um projeto coletivo de desenvolvimento, uma vez que este passa complexa construção de novos ambientes institucionais e o fortalecimento de interdependências entre setores econômicos e demandas sociais.¹⁴ Para Mesquita (2003, p. 23), o território se constitui no espaço econômico diferenciado por envolver em seus domínios “diferentes tipos de ambiência produtiva, especificidades das cadeias produtivas, formas diferenciadas de integração horizontal e vertical”, o que faz com que a economia e as finanças devam ser entendidas como “processos socioespaciais”.

Para Junqueira e Abramovay (2005), a atuação da cooperativa em um determinado território permite o estabelecimento de sistemas solidários formais de crédito e imersos na realidade local. Essa proximidade afetiva e moral entre este agente que concede o crédito e o candidato ao empréstimo tem duas funções: *i*) permitir ao credor compreender melhor as especificidades da atividade profissional de seu cliente; e *ii*) conseguir informações às quais não teria acesso numa relação puramente profissional, podendo, inclusive, obtê-las de maneira indireta, através das redes sociais.

14. A base dessa explicação pode ser complementada a partir do campo teórico da sociologia econômica, com destaque para Granovetter (1985), para o qual as ações econômicas são determinadas pelo modo como se dão as relações sociais entre os agentes aí envolvidos. Essas relações sociais e econômicas estão “imersas” (*embedded*) em redes de relações sociais, fundamentadas no poder estabelecido pela confiança recíproca, tanto para o desenvolvimento das interações de mercado quanto para o estabelecimento das interações sociais mais abrangentes. Essa imersão reforça o papel das relações sociais na geração da confiança e no desencorajamento da malversação, ao mesmo tempo que não faz previsões de ordem universal, assumindo que os detalhes de cada estrutura social serão determinantes para a análise de cada situação (Junqueira e Abramovay, 2005).

Nessa concepção, os autores abordaram essa relação entre proximidade territorial e confiança interpessoal para o desenvolvimento de organizações coletivas no campo das finanças da seguinte forma:

o custo e a dificuldade em se diminuir a assimetria de informação nas atividades de crédito por meio dos métodos bancários tradicionais podem ser equacionados pela qualidade das ligações sociais entre os emprestadores e os credores nas finanças de proximidade: a densidade das relações interpessoais permite o acesso a informações inacessíveis num quadro de relações estritamente profissionais e com dados puramente “cadastrais”. A confiança toma aqui a forma de uma organização social que permite trocas que não se realizariam num quadro de mercado idealmente organizado ou com base em informações puramente objetivas a respeito de patrimônio, renda, idade etc. Essas trocas serão regidas por uma relação de confiança, ainda que as informações captadas por cada um dos agentes reduzam o risco moral que influencia as trocas e favorece as antecipações positivas (*op. cit.*, p. 8).

É importante ressaltar que as finanças solidárias no Brasil dirigem sua trajetória de atuação para além da oferta de crédito simplesmente e buscam atingir um sistema de serviços e produtos financeiros mais diversificado e ajustado às realidades do público que objetiva envolver. Por isso, enquanto os organismos de microcrédito visam oferecer um serviço segmentado, voltado a uma atividade específica e de natureza produtiva, os EFS estão mais atentos à dinâmica de sobrevivência das famílias, cuja fronteira entre consumo e investimento não é muito simples de ser estabelecida, ainda mais pelo fato de essas famílias estarem suscetíveis a dificuldades para garantir a própria satisfação de suas necessidades básicas, dada a instabilidade nos seus fluxos domiciliares de renda.¹⁵ No entendimento de Magalhães (2004, p. 225), as atividades de finanças solidárias devem:

considerar os dois lados da mesma moeda no caso das economias populares e devem oferecer serviços financeiros que atendam ao mesmo tempo às necessidades financeiras dos domicílios e dos empreendimentos. Isto não quer dizer que toda linha de financiamento de um negócio tenha que oferecer também um crédito para consumo. Podem ser desenhados conjuntos integrados de serviços financeiros, compostos por serviços de crédito, poupança e seguros.

15. “No grupo de baixa renda, as demandas financeiras estão vinculadas às necessidades básicas para a manutenção da família, nem sempre garantida com o que (...) conseguem nas múltiplas funções que exercem. O orçamento familiar restrito pode significar insegurança alimentar e impõe dificuldades para enfrentar qualquer despesa extra, como a doença de um membro da família. A ampliação e a consolidação da estrutura produtiva, as melhorias na morada ou a compra de bens duráveis tornam-se, então, muito mais distantes do cotidiano dessas pessoas” (Abramovay, 2004, p. 92).

Neste caso, o paradigma das finanças solidárias segue no sentido de construir um sistema no qual o crédito se integre a um conjunto variado de necessidades de serviços financeiros das famílias, buscando garantir os mecanismos necessários para sustentabilidade das organizações voltadas a esta finalidade, baseando sua existência na força localizada que recebem da adesão de seus participantes (Abramovay, 2004). Paralelamente, a função de finanças propriamente dita é acompanhada por atividades complementares de formação, capacitação e sensibilização, fundamentadas em relações de confiança e com foco na valorização do potencial e das demandas locais.

Acerca dessa concepção, Magalhães (2004) abordou sobre a importância do planejamento e da coesão social na determinação da sustentabilidade de um EFS. Para o autor, a capacidade coletiva de identificar estratégias promissoras de investimento em projetos locais é um fator fundamental nesse processo, à medida que permite identificar os serviços financeiros mais adequados a serem ofertados e os mecanismos de proteção de risco que de fato atendam às necessidades dos seus beneficiários. Ou seja, a oferta de um produto financeiro adequado às necessidades de seu público, por um lado, favorece o sucesso da atividade e, por outro, reduz os riscos do crédito. Ele ressaltou ainda que:

o conhecimento preciso da demanda e das práticas financeiras empregadas pelos indivíduos e pelas famílias – em sua reprodução social e em seus negócios – é fundamental para a formação de serviços financeiros mais adequados as suas condições sociais e econômicas, e com isso garantir maior sustentabilidade das atividades financiadas e das organizações de microfinanças. O estudo dessa demanda contribui para que os serviços oferecidos pelas organizações de microfinanças tenham melhor impacto na quebra dos principais obstáculos ao desenvolvimento econômico dos pequenos negócios administrados por famílias de baixa renda (*op. cit.*, p. 22).

No entanto, Magalhães (2004) deixou claro que tais processos de cálculo não são tarefas simples, uma vez que envolvem diferentes critérios técnicos e fatores de natureza diversa, tais como: *i)* custo financeiro de cada decisão, ou seja, o preço de uma mercadoria ou a taxa de juros de uma transação financeira; *ii)* avaliação da capacidade de pagamento de cada parcela mensal numa compra a prazo; *iii)* facilidade de utilização de serviços de crédito; *iv)* tempo gasto para negociar as parcelas de pagamento; e *v)* custos de transação – por exemplo, os custos de deslocamento para negociar um financiamento, os custos com documentos, garantias, taxas, impostos para fechar um contrato de financiamento, os custos para obter informações etc. Ademais, as pessoas não se baseiam apenas em cálculos matemáticos em suas tomadas de decisão.

Elas também se valem de critérios qualitativos, derivados de sua própria subjetividade e, muitas vezes, fortemente condicionadores do seu comportamento. Tais fatores são resultados de construções sociais particulares que se cristalizam através da história em hábitos culturais.¹⁶

O desenvolvimento dos EFS no Brasil está intimamente ligado ao potencial de inovações no campo da economia popular e solidária que suas experiências promoveram. Essas inovações são chamadas por muitos autores como tecnologias sociais, por sua capacidade de solucionar problemas sociais comuns a diferentes contextos a um custo baixo, operacionalidade simples, fácil aplicabilidade e significativo potencial de impacto social. Entende-se por tecnologia social o conjunto de técnicas e metodologias que represente soluções práticas para uma determinada realidade social e se origina de um processo de inovação resultante do conhecimento criado e apropriado coletivamente pelos atores interessados na sua aplicação (Lourenço *et al.*, 2013).

Uma das principais tecnologias sociais desenvolvidas e disseminadas pela própria prática das finanças solidárias é o uso das chamadas moedas sociais. Trata-se basicamente de uma forma de moeda (circulante local) de caráter complementar que é criada e administrada por seus próprios usuários. Nesse sentido, diferentemente da moeda nacional oficial, a origem e o controle de sua emissão reside na esfera privada da economia, não possuindo qualquer vínculo obrigatório com a anterior. Sua circulação é mediada pela confiança mútua dos usuários, participantes de um grupo cuja adesão é voluntária. Ou seja, ela depende de uma convenção social na validade dessa prática, já que não dispõe de mecanismos oficiais de garantia. Tais mecanismos, bem como seu valor (lastro), devem ser propostos e acordados entre os próprios atores envolvidos. Os participantes estipulam também os limites territoriais de sua circulação e aceitação, com o intuito de aumentar o volume de transações econômicas (comercialização e consumo de bens e serviços) de uma determinada localidade. Assim, ela impede que haja "vazamentos" desses valores para outras áreas, fora do circuito que se pretende

16. Magalhães (2004, p. 222) também destacou outros fatores subjetivos presentes na decisão de uma parcela da população sobre a busca por crédito. "O constrangimento ao qual uma pessoa pode ser submetida numa transação comercial ou financeira também pode ser um forte fator de impedimento para que esta transação se realize. A falta de informação, a dificuldade de compreensão das informações sobre um serviço e até mesmo a falta de autoestima restringem, muitas vezes, a participação de pessoas de mais baixa renda no mercado financeiro formal".

fortalecer, criando dinâmicas endógenas de geração e distribuição de riqueza (Soares, 2006; Freire, 2007).

Na prática, uma moeda social funciona de maneira simples: os moradores locais trocam seu dinheiro oficial (reais) por uma moeda social cujo valor está restrito a uma área determinada de aceitação. Ou seja, somente postos comerciais previamente cadastrados, que aceitam participar desse circuito econômico particular, estão aptos a receber essa moeda pelo valor de face a ela atribuído, para a comercialização de produtos e serviços. Uma organização responsável centraliza a emissão e garante o lastro dessa moeda. Atualmente já existem, inclusive, experiências de moeda social virtual, como o *e-dinheiro*, moeda virtual criada pelo Banco Palmas e adotadas por várias outras agências que integram a Rede Brasileira de Bancos Comunitários.¹⁷ O quadro a seguir apresenta as principais características de uma moeda social em relação a uma moeda oficial nacional.

QUADRO 1
Caracterização da moeda nacional e da moeda social

Moeda nacional	Moeda social
Moeda fiduciária oficial Curso legal e obrigatório por lei, garantida e monopolizada pelo Estado Conectada diretamente às finanças públicas (dívida pública e direito público) Depósitos bancários Juros compostos Exclusão social: pessoas não bancarizadas, alto custo do crédito e concentração financeira	Moeda complementar Ninguém pode ser obrigado a aceitar uma moeda social ou participar de um sistema de moeda social Direito dos contratos e direito das obrigações (obrigações privadas e direito privado) Diversos tipos de incentivos à circulação local Evita efeito associado aos juros compostos Inclusão social: geração de emprego e renda, crédito sustentável, desconcentração financeira

Fonte: Nesol (2013).

O uso da moeda social é fundamentado basicamente nas relações de confiança interpessoais, enraizada nas próprias dinâmicas comunitárias locais. Por isso, ela é um elemento que afirma o caráter territorial das ações dos EFS, uma vez que:

além de estimular o consumo na própria comunidade e contribuir para manter os recursos gerados circulando internamente, ela simboliza o processo de construção da identidade comunitária em torno de uma proposta de desenvolvimento endógeno. Há também um caráter educativo, pois

17. Segundo Soares (2006, p. 135), a moeda social consiste basicamente em “uma forma de moeda paralela criada e administrada pelos seus próprios usuários, logo, tem sua emissão na esfera privada da economia. Ela não tem qualquer vínculo obrigatório com a moeda nacional e sua circulação é baseada na confiança mútua dos usuários, participantes de um grupo circunscrito por adesão voluntária”.

seu uso permite repensar o papel do dinheiro e da moeda e, por ser aceita apenas no comércio local, ela perde o sentido de acumulação e retoma o seu sentido de facilitadora de trocas de produtos e serviços (Nesol, 2013, p. 110).

A primeira experiência brasileira de moeda social que se tem relato surgiu em meados dos anos 1960, o “Gabão”, e foi criada por uma cooperativa de trabalhadores rurais para servir como circulante monetário em um território de reforma agrária no interior de Alagoas (Silva, 2014). Em termos mundiais, essa prática ganhou mais destaque a partir dos anos 1980, quando começaram a surgir no Canadá os primeiros sistemas de moedas complementares organizadas (*Local Exchange Trading Systems – LETS*), que logo se difundiram em países de ambos os hemisférios (França Filho, 2008).

Além das moedas sociais, há uma série de outras inovações que podem ser observadas na prática cotidiana dos EFS, como no caso da figura dos agentes de crédito e a adoção de sistemas de aval solidário.¹⁸ Essas inovações variam de acordo com o contexto institucional e territorial que são desenvolvidos, e também conforme a natureza organizacional do próprio EFS.

No plano político, o termo finanças solidárias começou a ser inserido no vocabulário governamental a partir de 2005, com o lançamento de editais de chamadas públicas e seus respectivos termos de referência pela Senaes/MTE para o apoio e fomento de experiências concretas nesse campo.¹⁹ Em 2010 aconteceu a I Conferência Temática de Finanças Solidárias, organizada pelo Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).²⁰ A partir desse evento, ficou definido para fins de política pública que:

as Finanças Solidárias referem-se a um conjunto de iniciativas cuja finalidade é democratizar o acesso a recursos financeiros, fazendo com que as finanças operem a serviço das necessidades coletivas (...) De modo geral, essas iniciativas são constituídas para atender demandas de

18. Em muitos programas, a constituição de grupos é condição necessária para a tomada do empréstimo. Esses grupos são responsáveis pela seleção dos beneficiários, criando mecanismos que vinculam socialmente um tomador ao outro: a liberação de um empréstimo depende do pagamento do outro. São mecanismos que diminuem os custos de transação, facilitam o acesso aos serviços financeiros, não demandam garantias reais e ajudam a diminuir as taxas de juros e o índice de inadimplência através de um monitoramento “invisível” efetivo (Junqueira e Abramovay, 2005).

19. Há também um Projeto de Lei, apresentado pela deputada Luísa Erundina, que pretende criar o Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias no país (PLC nº 93/2007).

20. Em abril de 2014 aconteceu a II Conferência Temática de Finanças Solidárias, sediada na Universidade de São Paulo (USP).

segmentos populacionais e organizações que estão excluídas do acesso ao crédito nos moldes convencionais, seja para financiar o consumo ou para outros tipos de investimentos na produção ou realização de serviços (Brasil, 2013, p. 6).

Nessa perspectiva, é possível identificar no Brasil três desenhos organizacionais mais conhecidos no campo das finanças solidárias, que seguem em processo de fortalecimento dentro dos princípios da economia solidária: os fundos rotativos solidários (FRS), os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e as cooperativas de crédito solidário (CCS). São iniciativas que embora tenham perfil semelhante em termos de objetivos, público prioritário, parcerias e necessidades operacionais, também apresentam particularidades específicas no tocante a inserção territorial, estratégias de atuação, modelos de gestão e marco legal sob o qual atuam. Segundo argumentou Paiva (2015), os diferentes formatos organizacionais nos quais se apresentam os EFS no Brasil revelam-se como importantes canais de geração de reciprocidade entre organizações governamentais e da sociedade civil, na medida em que conjugam diferentes lógicas de atuação, sobretudo no tocante a seu potencial de inclusão financeira e democracia econômica, tanto em termos concretos como também pedagógicos. Além do caráter de inovação social, os EFS possuem o mérito por desenvolverem modelos organizativos próprios, customizados a partir do acúmulo de experiências vivenciadas nas próprias comunidades em que se inserem, juntamente com outras lutas e mobilizações sociais locais. Para as próximas subseções são debatidas então as principais características de cada uma dessas modalidades e seu histórico de projeção recente no país.

O papel das redes de cooperação estruturadas em parcerias firmadas entre organizações financeiras e não financeiras, como organizações sociais, de capacitação e assistência técnica, também é de grande valia para a economia solidária. Apesar da formação destes sistemas de governança, não se trata de um processo trivial, uma vez que envolve procedimento de inovação organizacional que depende de um aprendizado coletivo (Magalhães, 2004). Tais redes auxiliam no melhor compartilhamento do fluxo de informações necessário para uma boa avaliação por parte dos EFS sobre os potenciais associados e o controle social das comunidades locais. Por isso, pode-se destacar o potencial desses empreendimentos em atuar nos mais diversos contextos territoriais como instrumentos para a manutenção e o fortalecimento de estruturas de reciprocidade (Alves, Bursztyn e Chacon, 2014).

4.1 Fundos rotativos solidários

Os FRS são considerados uma das modalidades mais antigas de finanças solidárias, sendo utilizada em diferentes regiões do país. Eles constituem-se de práticas sociais amplamente diversificadas que aliam o financiamento de iniciativas produtivas e comunitárias com ações de formação e organização popular. Cada experiência possui suas especificidades e modo de organização, de acordo com as condições e os contextos histórico-culturais em que se encontram.²¹

Em linhas gerais, um FRS prevê que seus beneficiários tenham à disposição certa quantia de recursos – que pode ser não monetária, como pequenos animais ou equipamentos específicos, por exemplo – e que, após um período predeterminado e acordado entre as partes, deve ser devolvida ao fundo, para que possam ser reemprestados para outros tomadores. Assim, estabelece-se um círculo rotativo entre um grupo de pessoas ou famílias propiciado por um fundo inicial, cuja origem pode ser de distintas naturezas: doações, programas de governo, recursos comunitários etc. As escolhas e decisões de alocação dos recursos são definidas de maneira colegiada por um Comitê Gestor Local, constituído por representantes dos empreendimentos, unidades familiares e entidades de apoio que atuam nas comunidades envolvidas. Na prática, cada fundo pode possuir uma ou mais características particulares, sendo as mais comuns listadas no quadro a seguir.

QUADRO 2
Características particulares dos FRS

Tipo de fundo	Características
Fundo rotativo solidário de produção	Aplicado nas compras de insumos, equipamentos e matéria-prima, sendo 100% retornável
Fundo fixo de apoio à produção	Utilizado na aquisição de equipamentos para iniciar e/ou ampliar a produção coletiva, com destinação final para custear gastos com espaços físicos e outros itens de logística
Fundo rotativo solidário de apoio à comercialização	Com recursos destinados à comercialização entre os grupos, disponibilizando adiantamentos aos associados em relação a sua produção, sendo 100% retornáveis
Fundo fixo de apoio à comercialização	Destinado à aquisição de equipamentos e outros materiais de infraestrutura e logística para a comercialização

Fonte: Gussi, Santos Filho e Almeida (2012).

Diversos autores ressaltaram a importância da metodologia dos FRS para promover a aprendizagem da gestão coletiva e comunitária de bens individuais e comuns a partir do exercício da solidariedade e da reciprocidade, em que os indivíduos envolvidos

21. Para uma análise geral sobre características de FRS no Brasil, ver Barreto (2016).

aprendem na prática a ação coletiva como mecanismo de intervenção sobre sua própria realidade social. O instrumento principal para essa intervenção é a mobilização e a valorização social do potencial produtivo e da poupança comunitária (Búrigo, 2007; Oliveira e Duque, 2014). O adjetivo “solidário” adicionado a esse tipo de projeto lhe confere “um novo sentido de sociedade, com estilo e valores concebidos e apropriados localmente, mas abertos à interação com outros grupos e ideais e contrapondo-se às realidades políticas e econômicas excludentes” (Rocha e Costa, 2005, p. 13).

Não é fácil estabelecer uma data em que esse tipo de experiência começou a ser adotado, mas sua expansão se deu basicamente entre os anos 1970 e 1980, com algum destaque para algumas regiões rurais, quando é incorporada à sistemática organizativa de movimentos sociais e também às atividades comunitárias desenvolvidas por igrejas. Nesse contexto, as pastorais sociais e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja Católica, impulsionaram o fomento dessa metodologia enquanto componente importante para as estratégias de desenvolvimento comunitário. Destaca-se a atuação da Cáritas Brasileira com o apoio aos chamados Projetos Alternativos Comunitários (PACs). Os PACs são pequenas iniciativas produtivas de desenvolvimento e de infraestrutura comunitária, financiadas com recursos da cooperação internacional e de fundos diocesanos. Eles surgiram inicialmente em comunidades rurais na região Nordeste, mas aos poucos foram se disseminando para outros estados, com destaque para a região Sul.

A estratégia dos PACs incorpora os fundos rotativos como instrumento fundamental por seu potencial de mobilização da comunidade local e pela necessidade de comprometimento social que sua metodologia exige. A perspectiva de intervenção coordenada pelas equipes da Cáritas era que os recursos destinados aos fundos rotativos não retornassem às entidades de cooperação internacional, mas que fossem utilizados na manutenção dos próprios fundos e de outros projetos de desenvolvimento local.

Ao longo dos anos 1990 houve uma ampliação do número de entidades que passaram a trabalhar com fundos rotativos para fomentar pequenos projetos comunitários. Uma das entidades que proporcionaram um grande impulso a essas experiências foi a Articulação do Semiárido (ASA), sobretudo com seus projetos de construção de cisternas em propriedades de agricultura familiar no sertão nordestino.

As atividades desempenhadas pela ASA e por diversas outras organizações situam-se dentro da premissa de convivência com o semiárido, que pode ser entendida como um novo paradigma de política pública para os estados brasileiros da região Nordeste (Cunha e Paulino, 2014). Enquanto elemento definidor de estratégias de organizações sociais privadas e programas de agências de Estado, a convivência com o semiárido visa conservar modos de vida junto à proteção da natureza e do meio ambiente local. Dessa forma, tal proposta se situa como uma crítica à modernização conservadora em curso no rural brasileiro desde os anos 1950, no intuito de construir estratégias diversificadas para um novo modelo produtivo que valorize também as relações sociais tradicionais em conjunto com a valorização do espaço territorial.

A construção de cisternas insere-se nesse conjunto de estratégias à medida que tem como objetivo combater as dificuldades de acesso a recursos hídricos nessas regiões, possibilitando o armazenamento da água da chuva captada nos telhados em local próximo à residência. Além do consumo familiar, a posse da água também permite diversificar as atividades produtivas, como o plantio de árvores frutíferas e o cultivo de pequenas hortas, garantindo hortaliças e ervas para chás e temperos, bem como a alimentação da criação animal na estação seca, porque é possível manter as áreas forrageiras por mais tempo (Abramovay, 2004).

O primeiro projeto de fundo rotativo gerido pela ASA se iniciou em 1993, no município de Soledade, na Paraíba. Dentro da estratégia de intervenção da ASA, os fundos eram constituídos para propiciar às famílias recursos necessários para a construção de cisternas de placa e outras estruturas comunitárias, na perspectiva de uma educação para o manejo sustentável dos recursos hídricos e, também, para implantação de bancos de sementes. Em suma, cada família se comprometia em contribuir com pequenas parcelas para um fundo, em um valor equivalente aos recursos recebidos. Com isso, abria-se a possibilidade de outras famílias também poderem acessar o benefício.

A atuação da ASA no desenvolvimento de uma forma específica de financiamento às iniciativas populares em uma região de fortes carências materiais ganhou tanta notoriedade que foi, inclusive, transformada em estratégia de política pública por parte do governo federal. Trata-se do Programa Um Milhão de Cisternas, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com a própria ASA.

Em fevereiro de 2007 foi realizado em Brasília o I Seminário Nacional de Fundos Rotativos Solidários. O evento contou com a participação de 264 pessoas, representando um total de 63 entidades da sociedade civil, e também com representantes de órgãos do poder público diretamente envolvidos em projetos de fundos rotativos em todo o território nacional.

Em 2005, foi lançado o Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), operacionalizado pelo Banco do Nordeste mediante convênio com a Senaes. Esse programa visava apoiar organizações e redes que desenvolviam projetos de desenvolvimento local por meio de fundos rotativos solidários, com foco nos estados da região Nordeste. Desde 2005 foram lançados vários editais de apoio a projetos produtivos, o que proporcionou um novo estímulo para a dinâmica dos FRS com a disponibilização de recursos importantes para a continuidade das atividades (Gussi, 2013).

4.2 Bancos comunitários de desenvolvimento

De modo geral, os BCDs são organizados sob a forma de associação civil sem fins lucrativos e atuam na disponibilização de produtos e serviços financeiros e não financeiros voltados para o apoio ao desenvolvimento das economias populares em bairros e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).²² Segundo Nesol (2013, p. 89), eles partem de uma estratégia de construção conjunta da oferta e da demanda local, uma vez que consistem em:

uma iniciativa associativa que envolve moradores num determinado contexto territorial e que buscam a resolução de problemas públicos concretos relacionados à sua condição de vida no cotidiano através do fomento à criação de iniciativas socioeconômicas. Nesse sentido, a criação das atividades (socioprodutivas) ou a oferta de serviços são construídas em função de demandas genuínas expressas pelos moradores em seu local. A ideia é estimular no território um circuito integrado de relações (de comercialização) envolvendo produtores e/ou prestadores de serviço em articulação com consumidores e/ou usuários.

Silva Júnior, Gonçalves e Calou (2008) elencaram o que eles acreditam ser alguns requisitos fundamentais para a criação de um BCD: a existência de organização

22. Para uma análise de características gerais dos BCDs no Brasil, ver Leal, Rigo e Andrade (2016).

comunitária (associação, fórum, conselho etc.) habilitada à sua gestão, capital financeiro para o fundo de crédito e para o pagamento das despesas operacionais, pessoas preparadas para assumir função de agente e gerente de crédito, e assessoramento técnico para assimilação da tecnologia social pela comunidade. Ademais, as características centrais desta experiência são: *i)* gestão sob a responsabilidade da própria comunidade através de uma entidade representativa que se projeta na coordenação e administração dos recursos; *ii)* articulação simultânea de crédito, produção, comercialização e capacitação cidadã, promovendo um sistema integrado de desenvolvimento local; e *iii)* circulação de moeda social local, complementar à moeda nacional e reconhecida por produtores, comerciantes e consumidores, possibilitando um equilíbrio entre produção e consumo.

Embora não sejam controlados ou regulamentados pelo Banco Central do Brasil (BCB), os BCDs estão sempre presentes em vários eventos e seminários que ele promove, o que demonstra o reconhecimento dessa instituição à importância dos produtos e serviços do segmento das microfinanças em regiões de baixos indicadores sociais.

Os BCDs se articulam basicamente em quatro eixos centrais de ações em seu processo de intervenção para a geração de dinâmicas produtivas: *i)* fundo de crédito solidário para promover práticas solidárias de serviços financeiros apropriadas às realidades locais; *ii)* moeda social circulante local; *iii)* promoção de sistemas alternativos de produção e comércio, no intuito de fomentar novas oportunidades de geração de trabalho e renda a partir da própria realidade vivida pelos moradores; e *iv)* capacitação em educação cooperativista para a prática da economia solidária.²³ Tais ações justificam-se pelo próprio estado de carência vivido pelas pessoas nos diferentes territórios onde atuam os BCDs, em que a população vive uma realidade de exclusão de uma série de serviços, entre os quais os próprios serviços financeiros e bancários, engendrando um processo mais amplo e dramático de falta de acesso a um conjunto de direitos.

Dessa forma, os BCDs visam atuar para além da disseminação de canais de crédito, promovendo simultaneamente a capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para alcançar seus objetivos sociais, eles buscam firmar parcerias com um leque

23. Outras ações incentivadas pelo BCD e de grande relevância na sua prática dizem respeito ao fomento às feiras e outras estratégias locais de comercialização, como as compras coletivas, além de outros tipos de eventos, como festivais de culinária regionais da periferia (Nesol, 2013, p. 85).

variado de entidades privadas e públicas, viabilizando-se inclusive como uma importante estratégia de articulação com algumas políticas públicas em diferentes níveis governamentais. Devido a isso, sua estratégia está voltada à formação de redes de cooperação social em seus territórios como instrumentos de promoção do desenvolvimento endógeno (Nesol, 2013).

Apesar de praticarem atos semelhantes aos de uma instituição financeira comum, os BCDs não podem ser qualificados nessa mesma denominação organizacional devido ao fato de, além de serem organizações sem fins lucrativos, realizam operações ativas à concessão de empréstimos e financiamentos em programas e projetos destinados ao incremento de pequenos empreendimentos econômicos de base comunitária. Ou seja, sua natureza de atuação diverge totalmente de uma organização financeira tradicional, uma vez que a operação de crédito não é vista como um fim em si, mas um meio pelo qual outros processos sejam fomentados e gerem novas dinâmicas produtivas em seus territórios de atuação, com o fim último de vencer a pobreza e propiciar a sua população novas oportunidades de cidadania e sobrevivência digna. Destaca-se ainda o fato de as instituições financeiras, incluindo aquelas voltadas à chamada indústria do microcrédito, não possuírem nenhum enraizamento local, e sua atuação ser voltada unicamente para a ampliação da carteira de clientes que lhes possibilite maior ganho com a intermediação financeira junto a essas pessoas.

Por esse motivo, os BCDs não são estruturados para atuar junto a clientes que lhes ofereçam um melhor retorno financeiro, como o fazem as organizações creditícias vinculadas ao sistema financeiro nacional. Pelo contrário, eles assumem justamente o papel de emprestador àquelas pessoas que encontram dificuldades em acessar canais tradicionais de crédito, por não se adequarem aos critérios de elegibilidade exigidos. A concessão de empréstimos também é acompanhada de assessoramento técnico e gerencial aos trabalhadores dos empreendimentos coletivos, de maneira a garantir uma melhor gestão dos recursos disponíveis na comunidade e um maior retorno social dos projetos. Tal atividade exige determinados níveis de formação e qualificação dos agentes de crédito para prestar esse serviço de acompanhamento aos empreendimentos criados.

Ademais, outra diferença é que os BCDs não possuem a prerrogativa de coletar recursos monetários junto ao público, ou seja, não constituem instrumentos de captação de poupança local. Por isso, suas atividades não se caracterizam como atividade de intermediação financeira, uma vez que, na prática, suas atividades não expandem a base monetária.

No caso de sua função de provedor de recursos e serviços propriamente financeiros, são observados quatro tipos de atividade nos BCDs: o microcrédito para a produção, destinado ao financiamento de empreendimentos voltados à criação de atividades ou oferta de produtos e serviços locais; o microcrédito para o consumo, que disponibiliza recursos às famílias para adquirirem produtos e serviços de sua necessidade, de preferência em estabelecimentos locais, com o uso da circulação de moeda social; a correspondência bancária, que disponibiliza uma gama de serviços bancários para a população envolvida, geralmente em parceria com algum banco público; e outros serviços, que se referem à disponibilização de novos produtos, como microsseguro, pagamento de boleto bancário via moeda social eletrônica, entre outros, a depender do nível de desenvolvimento organizacional que o BCD se encontre (Nesol, 2013).

No tocante às estratégias de captação de recursos, essas podem se dar sob variadas formas, tais como: remuneração pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins; recebimento de doação de recursos físicos, humanos e financeiros; realização de acordos de cooperação técnica e de parcerias que tenham por finalidade a execução direta de projetos, programas e planos de ações correlatas aos seus objetivos sociais; entre outras possibilidades.²⁴ Em alguns casos, os próprios governos municipais são os agentes promotores, em parceria com organizações sociais locais (Búrigo, 2007). Em geral, cada BCD estabelece seus arranjos próprios para o financiamento de seus projetos e a manutenção de sua estrutura.

Em termos de instrumentos de garantia, os BCDs se valem da principal característica dos empreendimentos de finanças solidárias, que são as relações sociais de confiança e laços de proximidade física, que exercem uma “pressão social intracomunidade para fazer com que os tomadores de crédito se sintam impelidos a aplicar os recursos obtidos na destinação a que se comprometeram na hora de obter o crédito e de pagá-los da forma acertada” (Freire, 2013, p. 51). Como lembrou Nesol (2013, p. 113), o fato de os trabalhadores também serem moradores do território (bairro, comunidade etc.) permite o compartilhamento de “um universo simbólico comum que facilita esse processo”, além de fortalecer os laços comunitários, “por ser

24. Inclusive envolvendo a participação de quaisquer das entidades mencionadas no art. 2 da Lei nº 9.790/1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>.

um espaço de encontro entre moradores, pelas conversas com as atendentes e com pessoas conhecidas”.

Eles também fazem uso frequente do aval solidário, uma das principais inovações observadas em quase todas as práticas de finanças solidárias, que se trata de um tipo de garantia baseado no comprometimento de um grupo de pessoas pelo empréstimo individual de cada um. Segundo Alves, Bursztyn e Chacon (2014), o aval solidário funciona como instrumento de garantia e controle dos empréstimos e se baseia nas relações de proximidade e confiança mútua previamente estabelecidas no território, já que são os próprios componentes do grupo os responsáveis pela escolha dos participantes. Outra forma de garantia ressaltada pelos autores também presente na estratégia dos BCDs é o apadrinhamento, em que:

a partir do ato do empréstimo, cada tomador passa a ser acompanhado por outro integrante do grupo, que por sua vez é acompanhado por um terceiro, obedecendo a uma estrutura de reciprocidade ternária unilateral que gera responsabilidade pelos outros. Os empréstimos concedidos têm, assim, a função importante de restaurar, manter ou fortalecer laços e vínculos sociais entre os usuários do crédito (*op. cit.*, p. 58).

A primeira experiência de BCD no Brasil e, ainda hoje, a mais conhecida nacional e internacionalmente, é o Banco Palmas. Traçar um breve relato sobre essa experiência é importante porque sua evolução, além de ilustrar o próprio processo de desenvolvimento dessa estratégia de finanças solidárias, serve como uma espécie de efeito demonstração para outros projetos dessa natureza.

Segundo Melo Neto e Magalhães (2003), o Banco Palmas surgiu como resultado de uma trajetória de lutas e mobilizações populares por melhores condições de vida em um bairro da periferia de Fortaleza, o Conjunto Palmeira.²⁵ O primeiro instrumento constituído coletivamente para canalizar essa energia social foi a criação da Associação

25. O local em que se encontra esse bairro foi usado pela prefeitura para destinar centenas de famílias desalojadas de favelas e habitações precárias no município. Esse processo teve início nos anos 1970, mas desde o início os moradores sofreram com a falta de infraestrutura básica de moradia, além da distância do novo bairro com a região central da cidade. A ocupação acabou se dando também de maneira desordenada, o que gerou uma série de outros problemas, e logo o bairro passou a ser conhecido como o mais pobre e perigoso de Fortaleza. A população precisou se organizar e buscar parcerias de diferentes formas para lutar por investimentos públicos de urbanização que garantissem as condições necessárias de habitação digna no local.

dos Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP), em 1981. Desde então, uma série de pequenas conquistas foram acontecendo.

Em 1997, foi realizado no bairro o seminário Habitando o Inabitável, envolvendo representantes de pastorais sociais, igrejas, associações, escolas, rádio e jornal comunitário, grupos de jovens e de mulheres, grupos culturais, entre outros, para pensar estratégias de desenvolvimento local. O seminário deliberou pela necessidade de criar um projeto de geração de trabalho e renda que possibilitasse às pessoas da comunidade viver de maneira digna no bairro que ajudaram a construir.

Daí surgiu o Banco Palmas, inaugurado em janeiro de 1998.²⁶ O nome foi pensado no intuito de fortalecer a identidade do projeto com o bairro. Apesar dos vários obstáculos que surgiram desde o início de sua constituição, a comunidade buscou uma ampla rede de parcerias, permitindo que o projeto pudesse se manter vivo e, aos poucos, ir ganhando a confiança e a adesão da população local.²⁷

A ideia inicial seria estimular a produção local por meio de uma linha de financiamento (microcrédito produtivo) e outra para estimular o consumo, que seria operacionalizada por um cartão de crédito próprio (PalmaCard), ambos sem a burocracia habitual das agências financeiras convencionais. O objetivo era fomentar uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores, criando um círculo virtuoso de geração de trabalho e renda no bairro a partir de circuitos específicos de intercâmbio para superar a dicotomia entre produção e consumo. Para isso, foram necessárias diversas reuniões com moradores e comerciantes do bairro para explicação e sensibilização sobre o projeto.

Paralelamente ao serviço de microcrédito, o Banco Palmas passou a atuar em várias outras iniciativas complementares, com o propósito de dar visibilidade aos produtos locais e potencializar o consumo interno, como a feira dos produtores locais, a loja

26. É bom ressaltar que, embora tenha o nome de "banco", esse é um projeto da própria ASMOCONP. Não há qualquer formalidade em termos de registro em cartório ou junta comercial, bem como na Receita Federal, na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz) e na Secretaria de Finanças do Município (Sefin).

27. A primeira parceria nesse sentido foi com uma ONG de Fortaleza, com um empréstimo de R\$ 2 mil para iniciar as atividades. Após quatro meses da inauguração, foi fechado um novo empréstimo com uma agência de cooperação internacional, que possibilitou ao Palmas terminar seu primeiro ano com R\$ 15 mil em carteira e 120 cartões de crédito distribuídos (Mello Neto e Magalhães, 2003).

solidária e a constituição de “grupos setoriais”, isto é, “unir pessoas que trabalhavam em um mesmo ramo para produzirem coletivamente, agregando aos produtos qualidade, escala e redução dos custos” (Mello Neto e Magalhães, 2003, p. 16).²⁸ Em 2002, o Banco Palmas conseguiu uma doação no valor de R\$ 51 mil, possibilitando a construção de um novo prédio que passou a abrigar a Escola Comunitária de Socioeconomia Solidária do Banco Palmas (PalmaTech), no intuito de desenvolver cursos e programas de formação em economia solidária para jovens e adultos da comunidade. Outra estratégia pensada foi o fomento a clubes de trocas no bairro. Para isso, foi criada uma moeda social própria, o Palmas(\$). Após sua criação, houve uma mobilização para que o conjunto de comerciantes do bairro a aceitasse como dinheiro, oferecendo desconto no preço das mercadorias para estimular seu uso. Outros projetos sociais vinculados foram surgindo ao longo dos anos.

Toda essa evolução e mobilização em torno do Banco Palmas fez com que o projeto ficasse conhecido para além dos limites do bairro, sendo, inclusive, objeto de teses e pesquisas acadêmicas em universidades brasileiras e estrangeiras. Vários grupos de pessoas e organizações buscavam conhecer sua história com o intuito de fomentar experiências semelhantes em outras comunidades. Nesse contexto, foi constituído em 2003 o Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) de crédito voltado para apoiar a criação de outros bancos comunitários no Brasil. Em 2005 foi firmada uma parceria entre a Senaes e o Instituto Palmas para apoiar as atividades de apoio à criação de uma rede nacional de bancos comunitários.²⁹

A partir dessa parceria entre Banco Palmas e governo federal, foi possível expandir para outros estados brasileiros a metodologia de tecnologia social sistematizada pela experiência desenvolvida ao longo de seus primeiros anos, juntamente com outras experiências já em curso no país. Em 2006 foi realizado em Fortaleza, Ceará, um encontro nacional de bancos comunitários, onde se decidiu pela criação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC). Esse ficou conhecido então como o primeiro

28. Os primeiros grupos criados foram nos ramos de confecção, artesanato e material de limpeza.

29. Após essa parceria, foi criada no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 a ação “Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários”, prevista no Anexo I da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, sacramentando de vez a inserção da temática na agenda de políticas públicas nacionais de economia solidária (Nesol, 2013).

encontro da Rede.³⁰ O segundo aconteceu em 2007, em Caucaia, Ceará. Atualmente, a RBBC conta com mais de cem BCDs, com representação em todas as regiões, exceto a região Sul. Em 2009, outro evento importante foi o I Fórum de Inclusão Financeira do Banco Central do Brasil, no qual houve o reconhecimento da importância dos bancos comunitários e das moedas sociais circulantes locais. Em 2015, durante o IV Encontro Nacional da RBBC, foi criado o Banco Nacional das Comunidades, com o intuito de ser uma associação nacional de representação e produção de tecnologias sociais aplicadas ao desenvolvimento dessas experiências.

Apesar de todos esses consideráveis avanços nos últimos anos, uma série de desafios ainda se coloca frente aos BCDs para sua consolidação enquanto vetor de desenvolvimento para comunidades pobres, tal como pontuou Nesol (2013, p. 91-92). O primeiro desafio refere-se à “ausência de um marco legal para práticas dos BCDs, o que inviabiliza, entre outros aspectos, a provisão de fundo regular de recursos, especialmente para que possam ofertar o microcrédito nas comunidades” (*idem, ibidem*). O segundo desafio trata das necessidades de fortalecimento dos processos de formação e qualificação de todas as pessoas envolvidas nos trabalhos de BCD, dada a imensa complexidade de gestão que tal forma de organização exige para se inserir e se sustentar em um contexto territorial específico. Por fim, o terceiro desafio colocado compreende a “necessidade de fortalecimento institucional dos BCDs para o exercício de sua missão de mobilização local-comunitária e articulações institucionais com os poderes públicos locais e regionais, além de outras entidades potencialmente apoiadoras” (*idem, ibidem*), que requer canais de internalização do aprendizado organizacional que vem da prática cotidiana de cada BCD junto a sua comunidade e na relação com suas parcerias.

4.3 Cooperativas de crédito solidário

Uma cooperativa, sinteticamente falando, constitui-se em uma associação autogestionária de pessoas com a finalidade de desenvolver serviços e produtos em caráter de ajuda mútua, isto é, em benefício dos próprios associados. As cooperativas podem se organizar em distintas atividades nos diferentes setores econômicos. O ramo de crédito é, portanto, um dos tipos possíveis de organização cooperativa e atuação econômica de

30. Além do lançamento da Rede, o encontro também teve como propósitos a sistematização da metodologia de bancos comunitários, apresentação dos resultados e levantamento de expectativas para a continuidade do projeto de apoio à organização de bancos comunitários.

trabalhadores. Por sua característica eminentemente associativa e democrática, esse tipo de organização é uma das modalidades fundamentais de formação de empreendimentos no campo da economia solidária. No entanto, como o ideal cooperativista nem sempre é evocado para formar empreendimentos voltados ao bem-estar e à inclusão social dos trabalhadores, uma vez que também é comum encontrar na literatura referências às chamadas cooperativas empresariais e às “cooperfraudes”, o movimento de economia solidária tende a utilizar o termo cooperativa de crédito solidário (CCS) para diferenciar a natureza e a origem organizativa desses empreendimentos, denominação essa que será utilizada neste texto.

É bom ressaltar inicialmente que as cooperativas de crédito operam sob um arranjo institucional mais complexo e, por isso, com maiores exigências de formalidades com relação aos fundos rotativos e os bancos comunitários. Embora o cooperativismo em si seja uma forma de organização econômica dos indivíduos na qual o Estado não pode interferir para além da própria legislação geral (Lei nº 5.764/1971),³¹ o ramo de crédito tem algumas especificidades que lhe impõem a regulação por parte do BCB. A principal especificidade é o fato de ela poder captar poupança dos indivíduos e realizar empréstimos à vista, tendo esse fundo captado como lastro, de forma que, assim como os bancos, elas têm a capacidade de expandir a oferta monetária em circulação. Como o BCB é o órgão responsável pelo controle monetário no país, seu poder regulatório também se volta à atuação das cooperativas de crédito. Nesse sentido, as cooperativas de crédito, enquanto sociedade de pessoas, enfrentam o desafio de conciliar duas obrigações inerentes à sua natureza organizacional: precisam seguir os seus estatutos debatidos e aprovados por seu corpo de associados e, ao mesmo tempo, respeitar as regras impostas às organizações financeiras que atuam dentro do mercado formal pelo Sistema Financeiro Nacional (SFN).³²

Junqueira e Abramovay (2005) ressaltaram algumas razões destacadas na literatura para a importância de incluir a captação de recursos locais como estratégia de sustentabilidade de uma organização de finanças, como no caso das cooperativas de crédito. Entre elas estão: *i*) redução da dependência de recursos externos; *ii*) criação

31. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L5764.htm>.

32. O SFN é controlado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), tendo como órgãos de apoio no processo de regulação e fiscalização o BCB, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e a Secretaria de Previdência Complementar (Búrgio, 2007, p. 80).

de interesses sociais por parte do beneficiário-investidor para com a organização; *iii*) possibilidade de garantir taxas de juros mais perto das de mercado; e *iv*) redução da inadimplência. Segundo os autores, trata-se neste caso de “dinheiro quente” – que é gerado e manejado por meio das relações de reciprocidade, ajuda mútua e compromissos sociais locais –, em contraste com o “dinheiro frio” – que vem de fora e é temporário ou sazonal por definição. Isto é, a cooperativa deve buscar meios para estimular a poupança entre os seus cooperados como forma de capitalizar sua carteira e aumentar a capacidade de oferta de serviços financeiros à população local. No entanto, a principal dificuldade para estabelecer um mecanismo de captação voluntária é o custo envolvido na operação, o que exige da organização uma estrutura adequada de coleta que possibilite a administração de muitas pequenas contas para garantir o recurso à poupança voluntária.

Portanto, a figura jurídica da cooperativa de crédito é investida da competência de atuar ao mesmo tempo como tomador e investidor/emprestador, na medida em que elimina a necessidade de um intermediário na captação de recursos, nos investimentos e na concessão de empréstimos. A necessidade de captar poupança – tanto quanto conceder empréstimos – surge como um elemento fundamental tanto para sua sustentabilidade econômica como para satisfazer as necessidades do público excluído do acesso ao sistema bancário. Com base nessas colocações, Pagnussatt (2004, p. 13) definiu cooperativa de crédito como:

sociedades de pessoas, constituídas com o objetivo de prestar serviços financeiros aos seus associados, na forma de ajuda mútua, baseada em valores como igualdade, equidade, solidariedade, democracia e responsabilidade social. Além de prestação de serviços comuns, visam diminuir desigualdades sociais, facilitar o acesso aos serviços financeiros, difundir o espírito de cooperação e estimular a união de todos em prol do bem-estar comum.

A origem do cooperativismo de crédito, tal qual é conhecido atualmente, vem de diferentes tipos de organizações de trabalhadores urbanos e rurais na Europa a partir de meados do século XIX. Os primeiros modelos surgiram na Alemanha (Schulze-Delitzsch, Raiffeisen), depois Itália (Luzzati), e, no início do século XX, Canadá (Desjardins). Cada um desses modelos continha suas próprias características, mas seu princípio comum era a disponibilização de recursos e serviços financeiros em condições mais adequadas a grupos locais de trabalhadores, com base em fundos de ajuda mútua e empréstimos de responsabilidade coletiva (Búrigo, 2007).

Desde sua origem, o cooperativismo de crédito esteve muito fortemente atrelado ao financiamento de atividades ligadas à agricultura. Um estudo do IICA (2009), com base na revisão bibliográfica sobre o cooperativismo de crédito em mais de trinta países, em continentes distintos, demonstrou como esse papel estratégico se consolida de fato na promoção de modelos financeiros para o desenvolvimento territorial em áreas rurais. Entre os pontos destacados estão: *i)* construção de sistemas que apóiem serviços financeiros diferenciados (poupança, seguros etc.), de modo que o crédito seja apenas um dos produtos ofertados; *ii)* busca de escala para dar viabilidade às organizações financeiras e gerar impacto em termos econômicos e sociais; *iii)* emprego da ótica da proximidade na condução das transações e no acompanhamento dos clientes; *iv)* destinação de subsídios de forma sustentável, de forma que as verbas oriundas de políticas públicas e os recursos próprios das cooperativas possam ser utilizados de forma estratégica; *v)* adoção da demanda e não da oferta como diretriz de atuação organizacional, ou seja, saber captar as demandas e as necessidades da população em termos financeiros para aumentar seu potencial inclusivo, adaptando metodologias de trabalho às aspirações dos beneficiários, dentro das possibilidades organizacionais; *vi)* adaptação das organizações financeiras às peculiaridades locais, ao mesmo tempo em que estabelece modelos de governança passíveis de serem replicados em vários ambientes, integrando experiências similares em outras regiões na forma de rede (com padrões mínimos de governança e capacidade operacional); e *vii)* busca pela integração vertical para dar perenidade e articulação institucional às experiências, com destaque para a formação de recursos humanos e a estruturação de formas de acompanhamento, supervisão e representação dos sistemas financeiros.

No Brasil, as primeiras cooperativas de crédito surgem no início do século XX, sobretudo nos estados da região Sul, com a influência de imigrantes europeus que chegavam à época ao país.³³ Ao longo dos anos, a evolução desse ramo do cooperativismo passou por momentos de ruptura e de expansão, em função tanto de fatores externos (as guerras mundiais, por exemplo) e internos (ciclo político e grupos de pressão). Ainda assim, o final do século mostrou uma consolidação do cooperativismo de crédito no Brasil, especialmente as cooperativas de crédito rural, embora ainda concentradas substancialmente na região Sul. Em suma, o avanço do cooperativismo de crédito solidário no Brasil pode ser apontado por vários indicadores,

33. A primeira cooperativa constituída foi a Caixa Rural de Nova Petrópolis, em 1902, que permanece em atividade. Ela foi idealizada pelo religioso jesuíta Theodor Amistad.

tais como: volume de recursos financeiros mobilizados, interface com políticas públicas, consistência institucional, área de abrangência e formação de parcerias para o desenvolvimento territorial.³⁴

No entanto, essas cooperativas eram muito ligadas a grupos de produtores rurais com maior grau de especialização e poder de comercialização, tendo um funcionamento que pouco se diferenciava das agências bancárias tradicionais. Os chamados agricultores familiares mantinham-se, em sua maioria, excluídos também desse sistema. Em meados dos anos 1990, agricultores familiares, organizados em sindicato e com o apoio de diversos movimentos sociais, buscaram unir forças para constituir um próprio modelo de sistema de microfinanças que atendesse a suas necessidades, propiciando-lhes maior autonomia frente ao sistema financeiro tradicional e à agiotagem local. Essa movimentação levou à constituição das primeiras cooperativas formadas e geridas exclusivamente por agricultores familiares, nos estados de Santa Catarina e Paraná.

No Paraná, elas foram denominadas Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), nome que comunicava um fator comum de identidade entre elas. No início de 1996, elas formaram seu primeiro sistema próprio, o sistema Cresol, uma primeira experiência de atuação em rede desse tipo de organização, com base nos seguintes objetivos: *i)* proporcionar o acesso ao crédito rural oficial pelos agricultores familiares dos municípios beneficiados; *ii)* possibilitar operações de microcrédito e serviços financeiros pelos agricultores familiares; *iii)* fortalecer a organização da produção e crédito do segmento familiar dos municípios a serem beneficiados; *iv)* favorecer o desenvolvimento por meio do fortalecimento da agricultura familiar e dos territórios; *v)* discutir e implementar atividades que gerem empregos e renda aos agricultores familiares; e *vi)* estimular iniciativas que visem promover a produção agroecológica e, conseqüentemente, a diminuição dos custos da produção (Magri, 2010).

Desde então, o sistema Cresol vem se constituindo como “um dos exemplos mais elucidativos da capacidade de mobilização e de empreendedorismo econômico

34. “Embora sua presença venha aumentando nas últimas décadas, nota-se que o peso econômico das cooperativas de crédito ainda não é significativo dentro do mercado financeiro nacional. Em dezembro de 2007, as 1.462 cooperativas de crédito brasileiras e seus 2.621 Postos de Atendimento Cooperativo (PAC) atendiam somente 3,5 milhões de associados. Juntas, essas organizações eram responsáveis por 1,3% dos depósitos e 2,1% das operações de crédito do segmento bancário” (Cazella e Búrigo, 2009, p. 316).

de forças populares no meio rural brasileiro” (IICA, 2009, p. 28). De acordo com suas diretrizes estatutárias, as CCS filiadas devem possuir uma administração autônoma, composta por uma diretoria eleita em assembleia geral, com mandato de três anos. As principais especificidades do modelo projetado para a Cresol foram: a direção ficaria a cargo dos próprios agricultores familiares, de forma democrática e descentralizada, dispensando-se a figura do gerente, e a organização do sistema se estruturaria em torno de pequenas cooperativas articuladas em redes microrregionais.

Para coordenar e uniformizar os procedimentos gerenciais das cooperativas singulares, foi criada uma cooperativa de serviços chamada Cooperativa Central Base de Serviços das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol-Baser), com sede no município de Francisco Beltrão, Paraná. Essa cooperativa central serviu então de base de serviços para o fornecimento de informações básicas sobre o funcionamento e a gestão das cooperativas, o que possibilitou a padronização de técnicas de controle desenvolvidas pelo sistema para cumprir as exigências do BCB.

Com o gradativo aumento do número de cooperativas, nos anos seguintes, novas bases regionais foram criadas. A partir de 1998 o sistema se expande com a constituição e/ou incorporação de CCS nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Essa expansão foi resultado direto da atuação de organizações da agricultura familiar desses estados, que se identificaram com a proposta do Sistema Cresol. Em 2004, conforme o princípio da descentralização e do crescimento horizontal, foi criada a segunda cooperativa central de crédito, o Cresol Central, com sede em Chapecó, Santa Catarina, tendo como filiadas as CCS desses dois estados (Magri, 2010). Atualmente, o Sistema Cresol segue se expandindo para outras regiões do país, inclusive incorporando CCS de outros sistemas que surgiram mas que, por uma série de fatores, não conseguiram se manter, como o Cooperativas de Crédito as Agricultura Familiar de Rondônia (Creditag), ligada à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), e a Ecosol, ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O sucesso econômico do Sistema Cresol possibilitou que as experiências ganhassem o apoio do BCB enquanto instrumento de inclusão financeira no Brasil. Além disso, para acessar recursos de políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), as CCS da Cresol mantêm acordos de cooperação com os principais

bancos estatais, entre eles o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Por sua vez, isso não significou um distanciamento da cúpula de gestores em relação à sua base de associados, mantendo seus princípios iniciais de autogestão.

Na região Nordeste, outro sistema que também surgiu junto a essa mobilização social em torno do cooperativismo de crédito foi a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob), em 1999, na Bahia. Segundo Búrigo (2006), a Ascoob se distingue das experiências que formaram o Cresol por se tratar de uma associação e não de uma central ou um sistema de cooperativas. Ademais, sua estratégia de fortalecimento baseia-se em um amplo espectro de organizações que desenvolvem ações de desenvolvimento territorial no contexto da região do semiárido nordestino, onde as finanças solidárias surgiram como um instrumento a mais para potencializar os demais projetos.

Como forma de fortalecer nacionalmente a organização dos trabalhadores da agricultura familiar em torno do cooperativismo de crédito solidário, os sistemas que já estavam em funcionamento se uniram para formalizar novos modelos de integração vertical. Primeiramente foi criada a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol), em 2004; e em 2008 avançou-se para a formação de uma cooperativa de terceiro grau, a Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Confesol). O objetivo desses novos arranjos de ação institucional coletiva foi promover uma representação nacional para viabilizar a articulação estratégica em torno de processos e o compartilhamento de informações e aprendizados entre suas várias experiências e projetos em curso, além de fortalecer a temática do cooperativismo de crédito na agenda governamental.³⁵

As diferentes experiências de CCS no Brasil compõem, portanto, os chamados sistemas financeiros de proximidade, ou simplesmente finanças solidárias, que pretendem alcançar justamente a virtude de reduzir a separação entre saúde financeira e alcance de objetivos sociais. Nesse sentido, o laço social construído de maneira durável entre uma CCS e seus associados e demais públicos envolvidos torna-se um fator determinante no cumprimento de sua missão institucional. A identificação das redes

35. Atualmente, os sistemas que compõem a Confesol envolvem um total de mais de quinhentos CCS em diferentes estados brasileiros, embora a maior concentração permaneça na região Sul (Nesol, 2015).

sociais e dos entrelaçamentos de convergência de informações para essas redes constitui uma dimensão fundamental da atividade dos dirigentes da cooperativa. A proximidade geográfica torna-se um fator essencial na construção de laços interpessoais de confiança, à medida que ela favorece a regularidade das interações entre os indivíduos em uma determinada comunidade (vínculo personalizado que envolve obrigações morais recíprocas). Essa regularidade é geradora de informações e fonte de aprendizagem, permitindo antecipar um comportamento confiável entre as partes e, assim, reduzir o risco moral nas operações. Como destacado por Nesol (2015, p. 34):

as cooperativas possuem uma forte ligação com a democratização de crédito junto aos trabalhadores da agricultura familiar, de forma a vincular a oferta de crédito à produção de um desenvolvimento integrado às dinâmicas locais. Dessa maneira, constitui-se como um importante ator no fortalecimento dessas dinâmicas ao territorializar os recursos locais por meio da captação das poupanças e seu reinvestimento no território onde estão os seus associados. Além disso, as Cooperativas de Crédito Solidário são iniciativas sustentadas pelos vínculos entre os associados, compreendendo seus processos como a produção de relações entre os que dela participam.

Na mesma perspectiva, Búriço (2007, p. 104) afirmou que entre os fatores internos que influenciam o potencial das CCS está o grau de legitimidade social que elas adquirem na comunidade. Porém, como sua base está representada por diferentes segmentos políticos que compõem o tecido social local, sua relação com estas forças não se dá sem conflitos e tensões. Para poder viabilizar-se, as CCS devem saber atender diferentes interesses presentes na sociedade local. Para o autor, a qualidade destas relações locais é que vai determinar o volume de negócios que ela será capaz de gerar. Por isso, o desafio está em sua capacidade de sensibilizar a comunidade para operacionalizar seus recursos e serviços financeiros em suas próprias agências, pois, do contrário, “grande parte da poupança será carreada, por exemplo, a instituições externas, o que pode significar a transferência desses recursos a outras regiões”. Além disso, deve-se “compatibilizar um processo participativo de decisões, em que os associados definam os seus destinos, com a necessidade de eficiência gerencial das instituições financeiras” (*idem, ibidem*).

As cooperativas de crédito, por força da legislação vigente, só podem ter como membros pessoas de uma determinada profissão e seus familiares. No caso das cooperativas de crédito rural, sua vocação territorial é bem mais nítida, pois profissionais ligados a diversas atividades podem se envolver, desde que tenham algum tipo de vínculo com a agricultura (Abramovay, 2004).

Um planejamento orientado pela demanda busca também identificar e construir sistemas de governança para criar laços sociais entre as organizações financeiras e seus beneficiários. O propósito é buscar e construir um modelo organizacional que na literatura internacional é denominado instituições intermediárias: organizações que unam a capacidade gerencial desenvolvida na experiência bancária com a construção de laços sociais que reforcem a confiança e a cooperação, típicos do mercado financeiro informal. Nesse sentido,

em arranjos institucionais locais, onde redes de organizações sociais e comunitárias participam da gestão dos serviços financeiros e os custos de acesso a informações são pulverizados, é possível reduzir a assimetria de informação, reduzir o risco e os custos, contribuindo assim para a redução das taxas de juros (Magalhães, 2004, p. 218).

Para Abramovay (2004), as CCS devem planejar a oferta de seus produtos e serviços com base em suas possibilidades concretas da cooperativa, como volume de recursos disponível e custo de captação desses recursos, mas também precisa levar em consideração as necessidades reais do seu público-alvo. Ou seja, é necessário manter o foco da cooperativa na dinâmica das estratégias produtivas e reprodutivas de sua base social para ajustar as modalidades de financiamento e tornar mais rápida a circulação dos recursos disponibilizados. Para isso, é necessário manter canais de comunicação que garantam uma reflexão conjunta entre dirigentes e associados em geral para a identificação das atividades a serem financiadas e as condições sobre as quais os serviços devem ser operacionalizados. Os investimentos que exigem maior soma de recursos, por exemplo, devem ser financiados em condições diferenciadas de reembolso e remuneração, por terem retorno financeiro a médio e longo prazo. Outro componente importante da atuação da cooperativa são as modalidades de crédito que atendem as diferentes necessidades financeiras dos agricultores, como despesas com saúde e manutenção da família ou oportunidades de negócio e custeio agrícola, que são as modalidades de crédito pessoal e de financiamento do capital de giro.³⁶ O autor complementa seu raciocínio com a seguinte afirmação.

36. Dessa maneira, no caso das cooperativas de crédito rural, por exemplo, os agricultores familiares “não precisariam se desfazer do rebanho para cobrir tais despesas, e a venda dos animais poderia ser adiada para um momento mais adequado, que garantisse maior retorno financeiro. Teriam tempo suficiente para a engorda ou a procriação dos animais” (Abramovay, 2004, p. 110).

Uma organização financeira que possibilite a segurança e a geração da renda familiar e amplie as oportunidades econômicas, estimulando a poupança dos mais pobres e ofertando um crédito que permita não só a diversificação das atividades econômicas e dos investimentos desses atores, mas também a oferta de recursos para que façam frente a suas necessidades básicas, é o desejável. É nessa direção que a cooperativa de crédito deve caminhar (*op. cit.*, p. 18).

As CCS, assim como as demais modalidades de EFS, possuem características que as distinguem dos bancos, o que exige instrumentos diferenciados de planejamento. Conforme afirmou Magalhães (2004, p. 232), enquanto os bancos “preocupam-se predominantemente com os rumos e as tendências macroeconômicas do mercado nacional e internacional”, as organizações de finanças solidárias também devem ocupar-se com “os rumos e as tendências econômicas e sociais do território onde atuam”. Ou seja, conhecer as características culturais do grupo social com o qual a organização atua, bem como seus efeitos sobre as atividades econômicas locais, são fatores fundamentais para o planejamento dessas cooperativas e demais empreendimentos de finanças solidárias.

Pode-se dizer então que cada contexto social e cultural apresenta suas características para o desenvolvimento de alternativas organizacionais específicas, que são formadas a partir da iniciativa de órgãos públicos, movimentos e grupos sociais, apresentando modelos organizacionais bastante heterogêneos. Tais alternativas se inserem e são influenciados pelos mercados locais de diversas maneiras. Nesse sentido, agentes e operações financeiras formais e informais se entrelaçam e são mutuamente dependentes, dentro de uma determinada dinâmica territorial. Essas são, portanto, as diretrizes básicas presentes no paradigma das finanças solidárias, que balizam a estrutura operacional desses três modelos de organização apresentados nesta seção.

5 ANÁLISE DAS QUESTÕES REFERENTES AO MAPEAMENTO DO SIES

Após a discussão sobre as características que envolvem a vida financeira de populações pobres e/ou em regiões periféricas quanto aos centros urbanos, e também a apresentação das características centrais dos três modelos organizacionais mais comuns de organização coletiva e comunitária no campo das finanças solidárias no Brasil, esta

seção analisa os principais resultados obtidos por meio da pesquisa do Sies com foco nos empreendimentos de finanças solidárias.³⁷

Para tanto, as análises foram organizadas em três dimensões socioestruturais, definidas a partir das variáveis disponíveis do banco de dados do Sies. São elas:

- dimensão organizativa: buscou-se obter as informações mais gerais sobre a forma de organização, a quantidade de participantes e o tipo de atividades desenvolvidas;
- dimensão econômica: foram analisadas questões como as formas de captação de recursos, os investimentos realizados, o nível de renda possibilitado e as formas de comercialização e inserção no mercado; e
- dimensão política: abordou-se o aspecto da (auto)gestão e da articulação política dos EFS, verificando-se como se dá o processo de tomada de decisões e de que forma eles se envolvem com a comunidade em que se inserem.

5.1 Dimensão organizativa

Como dito no início deste texto, os quase 20 mil empreendimentos mapeados pelo Sies representam experiências coletivas de atividade econômica das mais diversas naturezas. Entre as atividades realizadas, a maior parte deles (56,2%) respondeu ter a produção de bens e serviços como principal. Das seis categorias levantadas pelo mapeamento, a de Poupança, crédito e/ou finanças solidárias é aquela com menos casos, 328 ao todo, ou 1,7% do total pesquisado. A tabela 1 apresenta o número e o percentual de empreendimentos em cada uma das atividades econômicas listadas.

TABELA 1
Empreendimento de economia solidária por tipo de atividade principal

Tipo de empreendimento	Total	%
Produção ou produção e comercialização	11.081	56,2
Consumo ou uso coletivo de bens e serviços pelos sócios	3.945	20,1
Comercialização ou organização da comercialização	2.628	13,3
Prestação de serviço ou trabalho a terceiros	1.296	6,6
Troca de produtos ou serviços	430	2,2
Poupança, crédito e/ou finanças solidárias	328	1,7

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

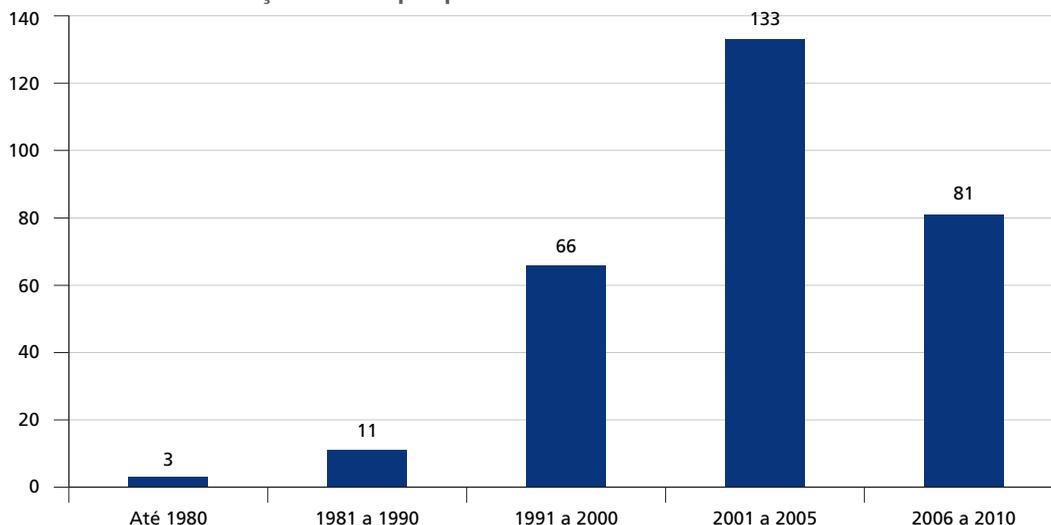
37. Todos os dados do Sies podem ser acessados em: <<http://atlas.sies.org.br/sobre.html>>.

Importante dizer que, do total de empreendimentos mapeados pelo Sies, 69,2% afirmaram ter necessitado de investimento no período de referência da pesquisa (doze meses antes da entrevista). Porém, apenas 23,3% entre todos eles buscaram alguma linha de crédito, e desse total, 11,1%, ou seja, apenas a metade do grupo que tentou crédito, conseguiu de fato, totalizando 2.368 casos. Dentre os meios mais buscados para esses financiamentos, o principal deles ainda é via bancos públicos – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). O baixo índice de acesso a crédito não compromete apenas a capacidade de investimento dos EES, mas também sua disponibilidade de capital de giro para resolver pendências financeiras no dia a dia de suas atividades. Tal fato aponta para a existência de uma demanda reprimida de crédito para empreendimentos coletivos no Brasil, o que propicia um destaque ainda maior sobre a necessidade de constituição de sistemas alternativos de finanças voltados a atender esse público (Silva e Carneiro, 2016).

As análises a seguir tratam somente dos 328 empreendimentos identificados na categoria poupança, crédito e/ou finanças solidárias, que correspondem ao campo dos EFS, objeto principal deste estudo. A experiência mais antiga entre essas iniciativas mapeadas data de 1975, e a maior parte delas foi fundada na primeira década dos anos 2000, sobretudo entre 2001 e 2005. O gráfico 1 ilustra esses dados. Por ele, nota-se que os anos 1990 já indicavam um crescimento significativo entre os EFS. Os dados referentes aos anos de 2011 a 2013 ficaram comprometidos devido ao fato de que nem todos os estados tiveram trabalho de campo em todo esse período. Os estados do Norte e do Sul, por exemplo, terminaram seu mapeamento ainda em 2011.

Em termos de localização regional, a maioria deles está situada na região Nordeste, totalizando 177 EFS (53,9%). Desses, destaca-se o estado da Paraíba, com 121, o que corresponde a dois terços de todos os EFS mapeados da região. A região Sul também apresentou uma porção considerável dos empreendimentos mapeados nessa atividade, totalizando 98 (29,9%). Um detalhe é que os três estados da região Sul – Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná – tiveram quantidades próximas de EFS mapeados: 35, 34 e 29, respectivamente. As demais regiões, em conjunto, representaram menos de 20% do total registrado no Sies: Sudeste com 25 (7,6%), Norte com 20 (6,1%) e Centro-Oeste com 8 (2,4%). Não ocorreu registro de mapeamento de EFS nos estados de Tocantins, Acre, Amapá, Rio de Janeiro e Roraima.

GRÁFICO 1
Período de fundação dos EFS pesquisados



Fonte: Banco de dados do Sies.

Elaboração do autor.

Obs.: Total de empreendimentos informados na data da fundação.

Quanto à área de atuação, percebe-se que os EFS possuem uma inserção mais significativa no meio rural. De acordo com as respostas dos seus representantes, 205 deles (62,5%) possuem atuação somente no meio rural, 59 (17,9%) afirmaram possuir atuação em áreas rurais e urbanas, e 64 (19,5%) disseram que são empreendimentos com atuação restrita a áreas urbanas. Esses números ressaltam a força da categoria social dos agricultores familiares no universo da economia solidária no Brasil.³⁸

Em termos de formato organizacional, a modalidade cooperativa foi a de maior abrangência, com 128 registros entre os EFS mapeados, o que representou 39,0% do total. O número de associações também foi bem próximo, com 120 (36,6%). Uma boa parte ainda encontra-se em funcionamento como grupo informal, totalizando 78 (23,3%) EFS. Apenas dois deles se declararam como sociedade mercantil. Ao fazer um cruzamento entre os formatos organizacionais dos EFS por região, nota-se que as cooperativas estão fortemente localizadas na região Sul, com 68,0% desses empreendimentos de finanças solidárias mapeados pelo Sies no Brasil. Esse resultado é explicado pela força do

38. Como demonstrado em Silva e Carneiro (2016), ao se considerar todo o conjunto dos empreendimentos mapeados no Sies – os 19.708 –, o meio rural também abriga a grande maioria.

cooperativismo de crédito com interação solidária entre os estados da região, inclusive constituindo centrais importantes como a Cresol, como apresentado na seção anterior. As associações estão mais presentes na região Nordeste, que abriga 71,7% do total. A região Nordeste também possui a maior parte dos EFS informais, com 79,5%. Outro detalhe digno de nota é que, enquanto as associações e grupos informais são predominantemente localizados no meio rural, as cooperativas estão mais equitativamente divididas entre áreas de atuação rurais e urbanas. A tabela 2 apresenta esses números sobre as formas organizacionais dos EFS e sua distribuição por região.

TABELA 2
EFS por formato organizacional

Forma de organização	Regiões					Total
	Nordeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Centro-Oeste	
Cooperativa	28 (21,9%)	87 (68,0%)	9 (7,0%)	2 (1,6%)	2 (1,6%)	128 (100%)
Associação	86 (71,7%)	9 (7,5%)	5 (4,2%)	17 (14,2%)	3 (2,5%)	120 (100%)
Grupo informal	62 (79,5%)	2 (2,6%)	11 (14,1%)	1 (1,3%)	2 (2,5%)	78 (100%)
Sociedade mercantil	1 (50,0%)	0	0	0	1 (50,0%)	2 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

Além da personalidade jurídica que caracteriza os empreendimentos de finanças solidárias (cooperativa, associação ou sociedade mercantil), ou mesmo a ausência de personalidade (grupo informal), esses empreendimentos se materializam com base em diferentes tipos operacionais. Os mais comuns, como indicado antes, são os BCDs, as CCS e os FRS.

No caso do conjunto dos EFS mapeados, o tipo mais encontrado foi o de FRS, com 150 casos, o que representa 45,7% do total. As CCS tiveram 128 registros, ou 39,0%, e os BCD responderam com 29 EFS (8,8%). Outros 21 (6,4%) afirmaram representar tipos distintos de empreendimentos de finanças. Ao cruzar essas informações por região, nota-se que os fundos rotativos estão em grande maioria registrados na região Nordeste, com 90% de todos eles. Esse resultado explica a maior proporção de associações e grupos informais nessa região, como visto anteriormente, pois essas são principais formas de organização desse tipo de empreendimento de finanças. A estratégia de fundos rotativos é tradicional nos estados do Nordeste, sobretudo em municípios pequenos do semiárido, e surgem em grande parte de iniciativas de fundos diocesanos administrados por pastorais de igrejas, no intuito de fomentar pequenos

projetos produtivos para a geração de renda ou produção local de alimentos para a reprodução doméstica de famílias em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, as cooperativas de crédito estão mais presentes na região Sul, o que ilustra a informação mostrada na tabela anterior da predominância da forma de organização cooperativa entre os EFS dessa região. Os bancos comunitários constituem um tipo que vem apresentando uma relativa ascensão no universo da economia solidária no Brasil, inclusive com a mobilização em redes e articulações nacionais. A tabela 3 apresenta esses números sobre os tipos de EFS de finanças e sua distribuição por região.

TABELA 3
EFS por tipo operacional

Tipo de EFS	Regiões					Total
	Nordeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Centro-Oeste	
Fundo rotativo	135 (90,0%)	7 (4,7%)	7 (4,7%)	0	1 (0,7%)	150 (100%)
Cooperativa de crédito	28 (21,9%)	87 (68,0%)	9 (7,0%)	2 (1,6%)	2 (1,6%)	128 (100%)
Banco comunitário	9 (31,0%)	4 (13,8%)	9 (31,0%)	2 (6,9%)	5 (17,2%)	29 (100%)
Outros	5 (23,8%)	0	0	0	16 (76,2%)	21 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

5.2 Dimensão econômica

A origem e a gestão dos recursos a serem operacionalizados em programas de microfinanças por esses empreendimentos são informações relevantes para compreender melhor sua atuação. Os dados apontam que os EFS fazem uso de diferentes mecanismos para levantar recursos para suas operações.

A tabela 4 mostra que mais da metade iniciou suas atividades com recursos dos próprios associados. Isso é observado em maior grau com as cooperativas de crédito, que são obrigadas por lei a subscreverem um capital inicial a partir de quotas-partes de seus cooperados, por isso o alto índice nesse quesito (87,5%). Elas também contam bastante com repasses reembolsáveis de órgãos governamentais, fundamentalmente programas de crédito de agentes financeiros públicos, e também de recursos próprios dos empreendimentos, via reinvestimento de sobras, ambos respondendo por 53,9% do total. Entre os bancos comunitários, os itens mais apontados foram, respectivamente, via repasses não reembolsáveis de órgãos governamentais (34,5%) e doação ou repasse não reembolsável de ONGs, com 31%. No caso dos fundos rotativos, a doação de ONGs foi a principal forma de acesso a recursos iniciais, totalizando 50,7%. O acesso

a bancos privados se mostrou uma forma não muito usual para o levantamento de recursos iniciais aos EFS pesquisados, dadas as exigências para concretizar o contrato e as taxas de juros mais elevadas que eles cobram.

TABELA 4
Origem dos recursos operados pelo EES

Origem	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
1. Associados	7 (24,1%)	112 (87,5%)	48 (32,0%)	3 (14,3%)	170 (51,8%)
2. Órgãos governamentais (não reembolsáveis)	10 (34,5%)	33 (25,8%)	42 (28,0%)	14 (66,7%)	99 (30,2%)
3. ONG (doação ou repasse não reembolsável)	9 (31,0%)	9 (7,0%)	76 (50,7%)	2 (9,5%)	96 (29,3%)
4. Órgãos governamentais (repasse reembolsáveis)	8 (27,6%)	69 (53,9%)	17 (11,3%)	0	94 (28,7%)
5. Recursos do próprio empreendimento	6 (20,7%)	69 (53,9%)	7 (4,7%)	1 (4,7%)	83 (25,3%)
6. Empresas privadas (bancos)	6 (20,7%)	33 (25,8%)	2 (1,3%)	1 (4,7%)	42 (12,8%)
7. Outra	12 (41,4%)	11 (8,6%)	9 (6,0%)	2 (9,5%)	34 (10,4%)
Total	28 (8,8%)	128 (39,0%)	150 (45,7%)	21 (6,4%)	328 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Os EFS, de maneira geral, estabelecem limites sobre valores mínimos e máximos a serem disponibilizados para empréstimo a seus associados. Após a contratação do empréstimo, são definidos os prazos e suas condições de devolução, que pode ser realizada de forma parcial, integral com remuneração (juros e correções), integral sem remuneração, ou ainda, em alguns casos bem específicos, não haver a necessidade de devolução. A tabela 5 ilustra essas possibilidades para cada natureza organizacional entre os EFS pesquisados.

TABELA 5
Acordos de devolução de recursos emprestados pelos EFS

Acordos de devolução	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
1. Parcial	2 (6,9%)	42 (32,8%)	6 (4,0%)	1 (4,7%)	51 (15,6%)
2. Integral com remuneração (juros, correção)	21 (72,4%)	113 (88,3%)	99 (66,0%)	4 (19,0%)	237 (72,3%)
3. Integral sem remuneração	7 (24,1%)	3 (2,3%)	62 (41,3%)	1 (4,7%)	73 (22,3%)
4. Não há devolução	2 (6,9%)	2 (1,6%)	6 (4,0%)	15 (71,4%)	25 (7,6%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Quanto à forma de devolução desses empréstimos, a principal delas é por meio de moeda corrente. Porém, como se pode ver pela tabela 6, outras formas de devolução também são utilizadas entre os EFS, o que os difere de agências tradicionais de crédito.

As duas formas alternativas principais são via moeda social e equivalência em produto. A primeira é mais comum entre os bancos comunitários, sendo inclusive uma das marcas registradas e definidoras da identidade de cada agência. A segunda é mais comum nos fundos rotativos, principalmente com a utilização de animais (pecuária), que são cedidos às famílias, em geral ainda filhotes, para serem tratados e, após sua reprodução, haver a devolução em espécie para que o fundo possa repassar para outras famílias. Também pode acontecer a rotação solidária de equipamentos, como colmeias para a criação de abelhas, e a devolução ser efetuada, por exemplo, em uma quantidade definida de mel.

TABELA 6
Formas de devolução de recursos emprestados pelos EFS

Formas de devolução	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
Moeda corrente	24 (85,7%)	127 (99,2%)	84 (56,0%)	5 (23,8%)	240 (73,2%)
Moeda social	13 (46,4%)	2 (1,6%)	3 (2,0%)	0	18 (5,5%)
Equivalência em produto (bens, serviços)	3 (10,7%)	5 (3,9%)	79 (52,7%)	1 (4,7%)	88 (26,8%)
Outra	0	0	3 (2,0%)	0	3 (0,9%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

No tocante à inadimplência, os dados do Sies apontam que ela varia da seguinte forma entre os tipos de EFS: 7,2% entre os bancos comunitários; 7,9% entre as cooperativas de crédito; e 12,2% entre os fundos rotativos. Para minimizar riscos sem comprometer o acesso do seu público-alvo, outra inovação muito usada no dia a dia das operações nos EFS é o aval solidário como mecanismo de garantia para empréstimos. Esse é um mecanismo frequentemente utilizado nas três modalidades principais de empreendimentos, como mostra a tabela 7. Em alguns casos, não há necessidade de garantia para efetuar a transação, algo que é mais comum de ocorrer nos fundos rotativos.

TABELA 7
Modalidades de garantia utilizadas pelos EFS

Modalidades	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
Aval solidário	20 (68,9%)	107 (83,6%)	31 (20,7%)	1 (4,7%)	159 (48,5%)
Comprovante de renda	8 (27,6%)	53 (41,4%)	1 (0,7%)	1 (4,7%)	63 (19,2%)
Garantias reais	4 (13,8%)	93 (72,7%)	1 (0,7%)	1 (4,7%)	99 (30,2%)
Outro	8 (27,6%)	11 (8,6%)	78 (52,0%)	2 (9,5%)	99 (30,2%)
Sem garantia	4 (13,8%)	1 (0,7%)	47 (31,3%)	17 (80,9%)	69 (21,0%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Boa parte dos empreendimentos relatou ter dificuldades em efetuar investimentos em sua estrutura operativa. Segundo os dados do Sies, perto de 60% deles não conseguiram realizar investimentos durante os últimos doze meses referentes ao dia em que responderam à pesquisa.

Porém, há diferenças marcantes quando se verifica as informações existentes para cada tipo. A predominância do não é explicada pela baixa capacidade de investimento dos fundos rotativos, que são a maioria entre os empreendimentos de finanças, e entre eles, 91,3% afirmaram não haver realizado nenhum investimento no período de referência. Em geral, essas iniciativas são simples e sediadas em estruturas já existentes, como em sedes pastorais e sindicais. As cooperativas de crédito apresentam um perfil totalmente inverso, já que 80,5% afirmaram ter realizado investimentos. Como são organizações mais complexas institucionalmente, sujeitas a forte regulação estatal e da concorrência no mercado financeiro, sua existência exige investimentos constantes em máquinas e equipamentos na melhoria e modernização de seus processos e produtos ofertados. Os bancos comunitários possuem um perfil menos definido, com pouco mais da metade deles afirmando ter efetuado algum investimento no período. Eles se constituem em estruturas de complexidade intermediária e bastante heterogênea dentro do próprio grupo. Alguns deles possuem sede própria e uma estrutura bem moderna de atendimento de seus associados e/ou público beneficiário, enquanto outros ainda dependem de estruturas cedidas por igrejas, sindicatos, ONGs ou mesmo prefeituras para conseguirem funcionar. Outro detalhe é que todos os EFS na categoria outros também não realizaram investimento no período. Os dados da tabela 8 ilustram melhor essas informações aqui debatidas.

TABELA 8
Realização de investimentos nos EFS

Tipo de EFS	Realizou investimentos nos últimos doze meses		
	Não	Sim	Total
Fundo rotativo	137 (91,3%)	13 (8,7%)	150 (100%)
Cooperativa de crédito	25 (19,5%)	103 (80,5%)	128 (100%)
Banco comunitário	13 (44,8%)	16 (55,2%)	29 (100%)
Outros	21 (100%)	0	21 (100%)
Total	196 (59,8%)	132 (40,2%)	21 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

Para melhor investigar a capacidade dos EFS de realizar investimento, buscou-se avaliar a relação entre eles e os vetores de crédito existentes. Como destacado no parágrafo anterior, há uma grande diferença de situações de acordo com o tipo de empreendimento avaliado. Ao serem questionados se haviam buscado crédito para investimento nos últimos doze meses, 240 EFS (73,2%) responderam não tê-lo feito no período de referência. Esse valor foi muito influenciado pelo grupo dos fundos rotativos, que responderam por 60% desse total. Entre os 88 EFS restantes que afirmaram ter procurado crédito nesse período, 54 (16,5%) obtiveram, com as cooperativas de crédito representando 85,2% desse total, em função de sua necessidade constante de novos investimentos. Por outro lado, 34 EFS (10,4%) buscaram, mas não o conseguiram. A tabela 9 permite melhor visualização desses dados.

TABELA 9
Procura por crédito

Condição	Fundo rotativo	Cooperativa de crédito	Banco comunitário	Outros	Total
Não buscou crédito ou financiamento	144 (60,0%)	71 (29,6%)	21 (8,8%)	4 (1,7%)	240 (73,2%)
Buscou e obteve	4 (7,4%)	46 (85,2%)	4 (7,4%)	0	54 (16,5%)
Buscou, mas não obteve	2 (5,9%)	11 (32,4%)	4 (11,8%)	17 (50%)	34 (10,4%)

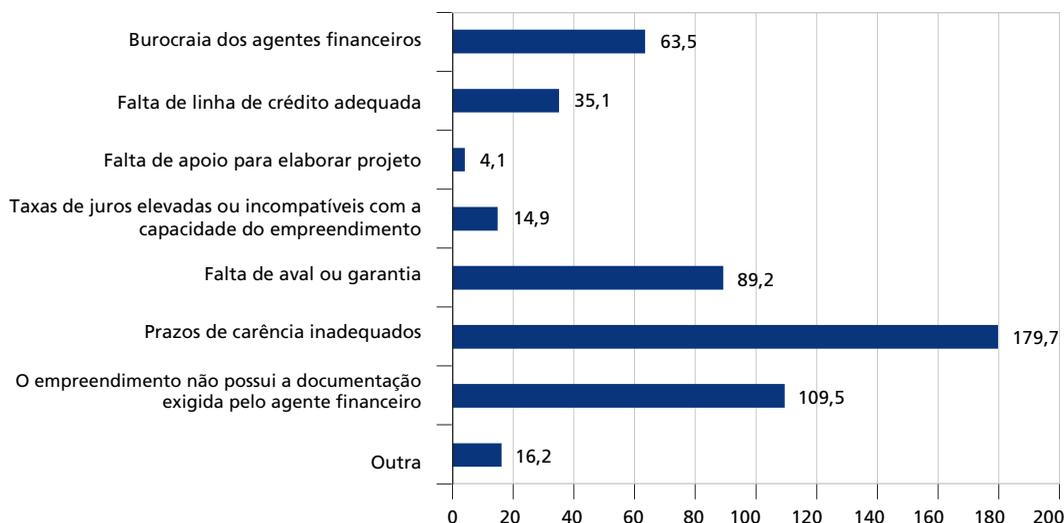
Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

Por outro lado, 73 EFS (22,3%) afirmaram passar por dificuldades de obtenção de crédito para investir em sua estrutura operativa. Seguindo a lógica organizacional destacada anteriormente, quanto menor o grau de institucionalização do empreendimento – no caso dos grupos informais, das associações e de outras formas de organização grupal – maiores as dificuldades de financiamento. Entre as cooperativas de crédito, as dificuldades tendem a ser menores, dado seu maior grau de formalização e controle. No conjunto dos EFS, as principais dificuldades listadas para a obtenção de linhas de financiamento foram, basicamente, as mesmas que seu público encontra no sistema financeiro tradicional: burocracia exigida pelos agentes financeiros, falta de linhas de crédito adequadas às suas condições, taxas de juros incompatíveis com sua capacidade, falta de apoio para elaboração de projetos, entre outros, como se pode ver no gráfico 2, de acordo com a resposta dos entrevistados.

GRÁFICO 2

Dificuldades para a obtenção de linhas de financiamento

(Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.

Elaboração do autor.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla. Responderam a essa questão 74 EFS.

Os dados do Sies permitem ainda verificar algumas informações sobre os resultados da atividade econômica no último período apurado pelo empreendimento. Nesse caso, considera-se somente o resultado apurado da diferença entre custos e receitas dos serviços e produtos financeiros desenvolvidos, não entrando no cômputo as doações de recursos porventura recebidos pelos EFS em questão. Para essa análise, primeiramente, é importante ressaltar que 147 EFS (44,8%) disseram que essa questão não se aplica a sua atividade, sendo a grande maioria composta por fundos rotativos. No restante, 126 EFS (38,4%) afirmaram que seu resultado foi positivo, ou seja, foi possível pagar as despesas e ter um excedente operacional, e 37 deles (11,3%) afirmaram que o resultado possibilitou cobrir as despesas, mas não foi suficiente para obter excedente, e 18 (5,5%) afirmaram que o último resultado operacional apurado não foi suficiente para cobrir as despesas. Um detalhe digno de nota é que, entre os tipos de EES, as cooperativas de crédito são aquelas em que o resultado operacional é mais necessário, pois estão sujeitas a controle contábil mais rigoroso. Por isso, elas constituem a maioria dos EES que obtiveram resultado operacional positivo, conforme mostram os dados plotados na tabela 10.

TABELA 10
Resultados da atividade econômica no último período apurado

Condição	Fundo rotativo	Cooperativa de crédito	Banco comunitário	Outros	Total
Pagar as despesas e ter uma sobra/excedente	13 (10,3%)	100 (79,4%)	10 (7,9%)	3 (2,4%)	126 (38,4%)
Pagar as despesas e não ter sobra/excedente	5 (13,5%)	13 (35,1%)	5 (13,5%)	14 (37,8%)	37 (11,3%)
Não foi possível pagar as despesas	0	12 (66,7%)	4 (22,2%)	2 (11,1%)	18 (5,5%)
Não se aplica	132 (89,8%)	3 (2,0%)	10 (6,8%)	2 (1,4%)	147 (44,8%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

5.3 Dimensão política

Passa-se agora a discutir alguns pontos que se referem às relações de parcerias, autogestão e articulações que os EFS desempenham em suas atividades cotidianas, bem como algumas motivações expressadas por seus representantes. Alguns estudos sobre viabilidade de empreendimentos de economia solidária chegam a apontar que, em geral, aqueles que alcançam melhores resultados econômicos são os que conseguem estabelecer maiores canais de apoio em diferentes esferas da sociedade civil e órgãos governamentais (Damásio, 2010; Ipea, 2011).

Um aspecto relevante dessa dimensão refere-se ao acesso a diferentes serviços de apoio, seja na forma de assessoria, assistência ou capacitação. Nesse quesito, a maioria dos EFS respondeu positivamente ao questionamento sobre a existência de algum tipo de assessoria durante os doze meses anteriores à pesquisa: 272 (82,9%) responderam que sim, e 56 (17,1%), não. Basicamente, todos os tipos de EFS apresentaram alta proporção (acima de 80%) entre os que obtiveram algum tipo de apoio, com destaque para as cooperativas de crédito, com 92,2%. Entre os principais tipos de apoio recebido por esses EFS estão: assistência técnica e/ou gerencial, formação sociopolítica, qualificação profissional, entre outras, listadas na tabela 11. No caso do tipo de entidade fornecedora desses serviços de apoio estão: ONGs ou OSCIPs, entidades ligadas ao movimento de trabalhadores, como sindicatos e centrais, e entidades ligadas ao poder público, a exemplo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), como mostra o gráfico 3. Importante frisar ainda que a ampla maioria dos EFS (70,7%) afirmou promover ao longo do ano eventos de formação e qualificação técnica e sociopolítica junto a seus associados, muitos deles em parcerias com as entidades de apoio.³⁹

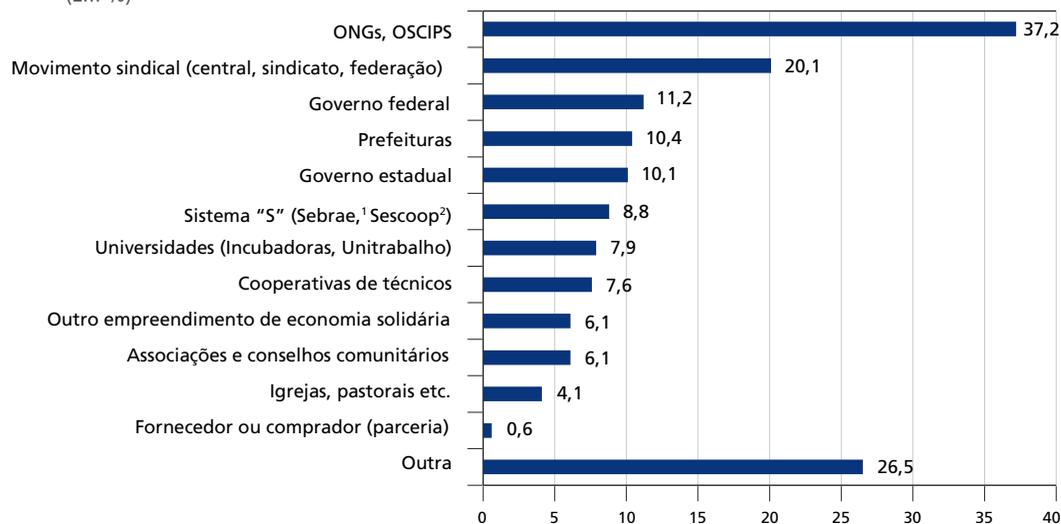
39. Além da pesquisa junto aos EES, a Senaes também organizou uma pesquisa com as entidades de apoio e fomento à economia solidária o Brasil. Para conferir os principais resultados dessa pesquisa, ver Silva (2016).

TABELA 11
Tipos de apoio e assessoria recebidos pelos EFS

Tipos de apoio	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
1. Assistência técnica e/ou gerencial	17 (58,6%)	66 (51,6%)	104 (69,3%)	2 (9,5%)	189 (57,6%)
2. Formação sociopolítica	17 (58,6%)	79 (61,7%)	90 (60,0%)	1 (4,8%)	187 (57,0%)
3. Qualificação profissional, técnica, gerencial	17 (58,6%)	86 (67,2%)	51 (34,0%)	1 (4,8%)	155 (47,3%)
4. Diagnóstico/planejamento	6 (20,6%)	72 (56,3%)	21 (14,0%)	1 (4,8%)	100 (30,5%)
5. Elaboração de projetos	10 (34,5%)	47 (36,7%)	13 (8,7%)	1 (4,8%)	71 (21,6%)
6. Assistência jurídica	10 (34,5%)	50 (39,1%)	4 (2,7%)	2 (9,5%)	66 (20,1%)
7. Assessoria em <i>marketing</i> e comercialização	7 (24,1%)	41 (32,0%)	10 (6,7%)	1 (4,8%)	59 (18,0%)
8. Assessoria na constituição/formalização	5 (17,2%)	31 (24,2%)	4 (2,7%)	1 (4,8%)	41 (12,5%)
9. Incubação	4 (13,8%)	3 (2,3%)	1 (0,6%)	0	8 (2,4%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

GRÁFICO 3
Organizações prestadoras de apoio e assessoria aos EFS
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Notas: ¹ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
² Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Outro aspecto relevante na análise da realidade desses empreendimentos refere-se ao seu modelo de gestão. As iniciativas de economia solidária são definidas pelo caráter coletivo na gestão do trabalho e dos meios de produção referentes à atividade executada. Por isso são conhecidos como empreendimentos autogestionários, pelo fato de não existir formalmente a relação de hierarquia derivada da posse ou participação acionária no negócio. Mesmo os cargos de direção são definidos por eleição, em que

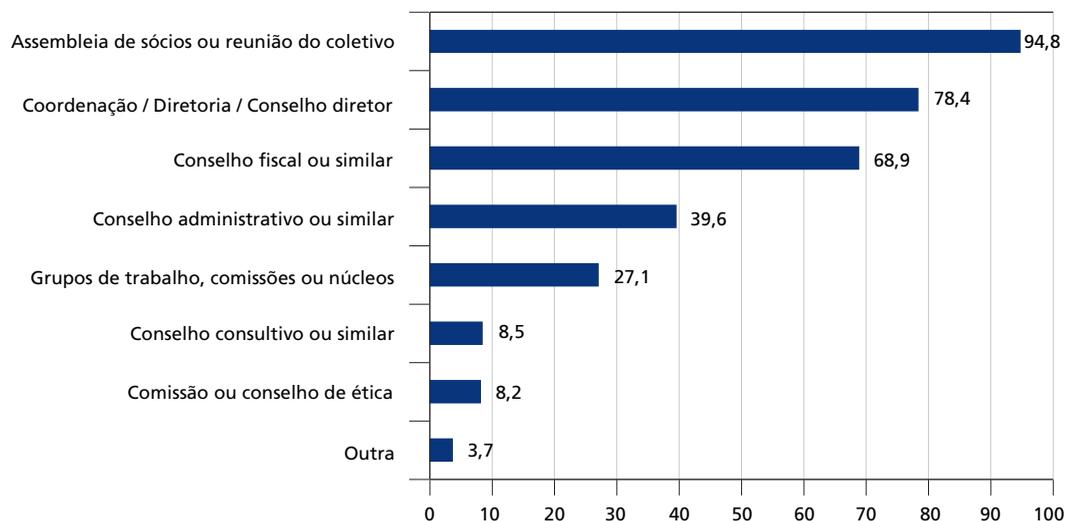
todos os associados têm igual direito de voto, independentemente de sua posição no empreendimento. O banco de dados do Sies permite analisar questões diretamente relacionadas à gestão coletiva dos empreendimentos mapeados, bem como o envolvimento deles com outras organizações representativas, redes e articulações diversas.

No que tange à gestão interna, um ponto importante, sempre ressaltado na literatura como um indicador do grau de autogestão das iniciativas de economia solidária, refere-se à participação do conjunto de associados de um empreendimento nos processos de tomada de decisão. No caso específico dos EFS aqui analisados, foi questionado a eles quais as instâncias de direção e coordenação coletiva no exercício de suas atividades. A instância mais citada foi a assembleia geral, destacada por cerca de 95% dos entrevistados. As assembleias gerais ou outras formas de reunião coletiva podem ser entendidas como instrumentos fundamentais para viabilizar essa participação social, além de proporcionarem a oportunidade de publicização e debate sobre informações organizacionais e administrativas do empreendimento. Outras instâncias como conselho diretor, conselho fiscal e grupos de trabalho também foram indicados pelos EFS como instrumentos utilizados para a gestão coletiva da atividade cotidiana. Foi questionado também sobre quais os principais temas e questões são abertos à deliberação coletiva nas assembleias pelos associados. Prestação de contas, escolha da direção do empreendimento e admissão e exclusão de sócios estão entre as mais citadas. Os gráficos 4 e 5, respectivamente, ilustram essas duas questões apresentadas.

Em termos da periodicidade na realização das assembleias nesses empreendimentos, nota-se que mais da metade deles (51,5%) realiza ao menos uma reunião ordinária dessa natureza mensalmente. Para 13,7%, essa reunião ocorre com frequência semestral, e em 34,5% ela é anual. Apenas um empreendimento – no caso, um banco comunitário – afirmou não haver deliberação interna sobre periodicidade na realização de assembleias ou reuniões coletivas gerais. Ao verificar as particularidades por tipo de EES, nota-se novamente o antagonismo entre a dinâmica administrativa dos fundos rotativos (menos institucionalizados) e as cooperativas de crédito, em função da complexidade organizacional de cada um deles. No primeiro caso predominam reuniões com periodicidade mais curta (85,3% deles afirmaram realizar assembleias ao menos mensalmente); e no segundo, periodicidade mais ampla (81,2% deles afirmaram realizar assembleia com periodicidade anual).⁴⁰ Os bancos comunitários também apresentam periodicidade mais curta em suas assembleias. As particularidades de cada um podem ser apreciadas na tabela 12.

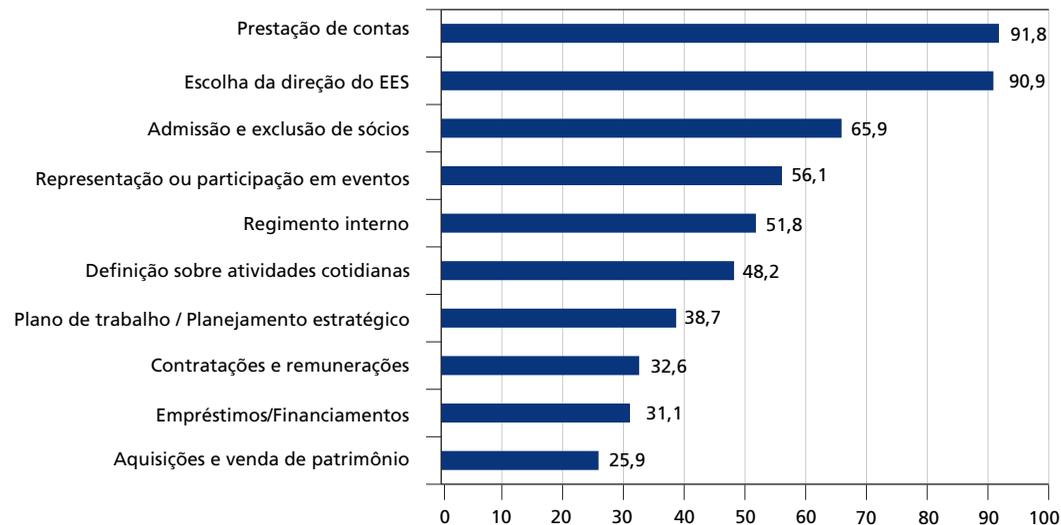
40. Destaca-se, sobre esse ponto, que as cooperativas de crédito são obrigadas por lei a realizarem uma assembleia geral ordinária anual (Pereira e Silva, 2012).

GRÁFICO 4
Instâncias de direção e coordenação nos EFS
 (Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.
 Elaboração do autor.
 Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

GRÁFICO 5
Decisões tomadas em assembleia geral/reunião do coletivo
 (Em %)



Fonte: Banco de dados do Sies.
 Elaboração do autor.
 Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

TABELA 12
Periodicidade da realização de assembleias gerais nos EFS

Tipo de EFS	Periodicidade				Total
	Mensal (mínimo)	Semestral	Anual	Não realiza	
Fundo rotativo	128 (85,3%)	15 (10,0%)	7 (4,7%)	0	150 (100%)
Cooperativa de crédito	17 (13,3%)	7 (5,5%)	104 (81,2%)	0	128 (100%)
Banco comunitário	18 (62,1%)	9 (31,0%)	1 (3,4%)	1 (3,4%)	29 (100%)
Outros	6 (28,6%)	14 (66,7%)	1 (4,8%)	0	21 (100%)
Total	169 (51,5%)	45 (13,7%)	113 (34,5%)	1 (0,3%)	328 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

Quanto à participação em fóruns ou redes envolvendo diferentes empreendimentos e organizações de apoio, diagnosticou-se a partir dos dados que a grande maioria participou ou participa de alguma articulação para a ação coletiva: 73,5% afirmaram que sim, e 26,5%, que não.⁴¹ De maneira geral, todos os tipos organizacionais definidos apresentam alta proporção de participação, sendo os bancos comunitários com o maior percentual (82,8%), e os fundos rotativos o menor (69,3%), como se pode verificar na tabela 13.

TABELA 13
Participação em fóruns ou redes de articulação coletiva

Tipo de EFS	Participação		Total
	Não	Sim	
Fundo rotativo	46 (30,7%)	104 (69,3%)	150 (100%)
Cooperativa de crédito	26 (20,3%)	102 (79,7%)	128 (100%)
Banco comunitário	5 (17,2%)	24 (82,8%)	29 (100%)
Outros	10 (47,6%)	11 (52,4%)	21 (100%)
Total	87 (26,5%)	241 (73,5%)	328 (100%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.

Como discutido na seção 2 deste texto, os empreendimentos no campo da economia solidária, dada sua heterogeneidade já citada em termos de inserção no mundo do trabalho e nas distintas dinâmicas territoriais nas quais estão inseridos, são caracterizados pelas mais diversas motivações tanto para sua criação como para sua manutenção. No caso específico dos EFS analisados, ao serem questionados sobre

41. Os dados do Sies mostram ainda que os EES de finanças apresentam alto percentual de participação também em movimentos sociais e em ações sociais ou comunitárias.

tais motivações, três respostas foram mais comuns: desenvolvimento comunitário de capacidades/potencialidades (47,9%), condição para acesso a financiamento/apoios (27,4%) e obtenção de maiores ganhos em empreendimento associativo (25,3%).⁴²

Os representantes do EFS foram abordados ainda sobre os principais fatores que eles percebem como sendo conquistas alcançadas através da organização coletiva de seus empreendimentos. As respostas mais apontadas por eles foram: integração coletiva do grupo (78,9%), exercício da democracia autogestionária (72,2%), comprometimento social dos sócios (64,6%), conquista para a comunidade local (53,3%), entre outras, conforme mostrado na tabela 14. Como um EFS atua fundamentalmente no sentido de viabilizar recursos necessários para que outras atividades econômicas, geradoras de renda, possam se viabilizar, é natural que as conquistas mais salientadas sejam percepções subjetivas quanto ao fator organizacional e coletivo que eles fomentam, além de uma maior interação com as necessidades de desenvolvimento das comunidades em que estão envolvidos.

TABELA 14
Principais conquistas obtidas pelo empreendimento

Conquistas	Banco comunitário	Cooperativa de crédito	Fundo rotativo	Outra	Total
1. Integração do grupo/coletivo	19 (65,6%)	82 (64,1%)	142 (94,7%)	16 (76,2%)	259 (78,9%)
2. Autogestão/exercício da democracia	19 (65,6%)	90 (70,3%)	117 (78,0%)	11 (52,4%)	237 (72,2%)
3. Comprometimento social dos sócios	18 (62,1%)	80 (62,5%)	108 (72,0%)	6 (28,6%)	212 (64,6%)
4. Conquistas para a comunidade local	12 (41,4%)	73 (57,0%)	74 (49,3%)	16 (76,2%)	175 (53,3%)
5. Geração de renda/obtenção de maiores ganhos	9 (31,0%)	102 (79,7%)	21 (14,0%)	5 (23,8%)	137 (41,8%)
6. Conscientização e compromisso político	7 (24,1%)	42 (32,8%)	37 (24,7%)	3 (14,3%)	89 (27,1%)
7. Outro	5 (17,2%)	12 (9,4%)	8 (5,3%)	2 (9,5%)	27 (8,2%)

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração do autor.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Por fim, quando questionados sobre os principais desafios a serem enfrentados pelos EFS no Brasil, mais uma vez ficou bastante evidenciada a relevância que os trabalhadores envolvidos dão a aspectos sócio-organizativos, como pode ser observado pelas quatro respostas mais lembradas entre os entrevistados: efetivar a participação e autogestão (64,6%), manter união do grupo/coletivo (64,3%), conscientização e politização dos sócios (61,6%) e articulação com outros empreendimentos e com o

42. A questão que gerou essas respostas também admitia respostas múltiplas.

movimento de economia solidária (61%). O fato de respostas como essas, juntamente com os resultados mostrados sobre as conquistas obtidas pelo EFS na percepção de seus associados, serem mais apontadas do que respostas que enfatizam a geração de renda ou a proteção social dos atores envolvidos demonstra mais uma vez que os empreendimentos sob o paradigma das finanças solidárias constituem-se em vetores de desenvolvimento de outras atividades econômicas ou atendimento de necessidades financeiras imediatas da população periférica em condições mais vantajosas. Isto é, os EFS são muito mais um *meio* do que um *fim*, propriamente dito, para a geração de trabalho e renda da população envolvida. Sua função é criar condições para que novos negócios surjam e insiram-se em uma dinâmica econômica local e cooperativa, fomentando assim o desenvolvimento endógeno e a melhoria de vida das famílias envolvidas. E para que isso possa ser alcançado, a identidade de grupo e a gestão coletiva dos projetos emergem como elementos fundamentais para sua viabilidade e sustentabilidade, de forma a garantir a autonomia local, ao mesmo tempo que busquem novas parcerias para sua potencialização.

5.4 Uma síntese dos dados do Sies para o conjunto dos EFS

O debate em torno de sistemas de finanças no campo da economia solidária busca dar visibilidade a arranjos organizacionais alternativos ao sistema financeiro tradicional voltados a democratizar o acesso ao crédito e outros serviços financeiros (inclusive não monetários) para o atendimento de demandas sociais de populações sob diversas situações de exclusão. Entre as principais dificuldades identificadas na literatura consultada que esse público se defronta junto ao setor financeiro estão: linhas de crédito não contemplam as necessidades reais dos tomadores, dificuldades operacionais dos agentes financeiros em atuar junto a públicos específicos, distância (geográfica) entre os tomadores e as fontes de crédito, restrições setoriais por parte dos agentes financeiros, custos operacionais elevados para lidar com pequenos empréstimos, descompasso entre os prazos e condições existentes nas linhas de crédito e as atividades financiadas, despreparo dos tomadores em lidar com o crédito, gestão e acompanhamento insuficientes nos empreendimentos.

Nesse sentido, como demonstrado nas primeiras seções deste trabalho, os EFS desempenham diferentes papéis em uma dinâmica de desenvolvimento local, relacionados aos seguintes objetivos: *i*) promover a experimentação, sem fins lucrativos, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio

e crédito; *ii*) emprestar recursos àqueles para quem o retorno social é mais alto, e não àqueles de quem se pode extrair o melhor retorno financeiro; *iii*) proporcionar a educação financeira e o desenvolvimento econômico local de acordo com os princípios da economia solidária; *iv*) experimentar instrumentos inovadores para estimular a economia local; e *v*) estender a oferta de produtos e serviços financeiros a certos grupos da população que parecem estar servidos insatisfatoriamente pelo mercado (Nesol, 2013, p. 57).

A discussão dos dados em suas diferentes dimensões permitiu um entendimento mais ampliado sobre a realidade social e os desafios organizacionais que eles se defrontam em suas atividades cotidianas. Segue-se, então, alguns apontamentos gerais obtidos a partir dessas análises realizadas para cada um dos três tipos organizacionais principais de EFS.

Os fundos rotativos, como já frisado, são as experiências organizativas mais simples, e por isso, menos institucionalizadas. Em geral, utilizam-se estruturas existentes de seus parceiros e são constituídos, quando muito, como associações. Atualmente se concentram mais na região Nordeste, com forte apoio das pastorais diocesanas da Igreja Católica e de sindicatos de trabalhadores rurais. Eles trabalham com recursos mais escassos e atuam em um raio territorial mais limitado, com um público bem específico. Ainda assim, são múltiplas as experiências valorosas trazidas pelo conjunto dessas experiências, sobretudo por atuar diretamente sobre necessidades imediatas de famílias e comunidades pobres e periféricas. Ademais, os fundos rotativos possuem um alto valor pedagógico da solidariedade, do espírito de comunidade e da autogestão de recursos, e por isso é considerado o embrião das experiências de finanças solidárias no Brasil. Porém, seu grau de autonomia e capacidade de sustentabilidade é mais restrita, porque depende de recursos e apoio de grupos externos, como os fundos diocesanos ou programas de ONGs nacionais e internacionais, sem os quais a experiência não consegue se manter.

No outro extremo, as cooperativas de crédito encontram-se em estágio mais avançado de institucionalização, muito em função das exigências legais pelas quais elas estão submetidas. O ramo crédito é o único dentro do cooperativismo que está sujeito a um controle rígido da estrutura de Estado, por sua própria natureza institucional. Pelo fato de essas cooperativas poderem captar poupança local como lastro para operações

de crédito, elas têm a capacidade de multiplicar o volume de moeda em circulação, e por isso a necessidade de acompanhamento diário do BCB, que controla a oferta de moeda e a expansão dos meios de pagamento em todo o país. Todas essas exigências levam também a uma maior profissionalização e expansão da capacidade dessas instituições em ofertar serviços e produtos financeiros a seu público associado, que no caso das cooperativas de crédito solidário são aqueles que também participam do dia a dia de suas decisões administrativas, o que não ocorre em outro tipo de organização financeira. Contudo, há alguns fatores que limitam a expansão desse modelo para todo o Brasil. Primeiro, como as exigências de controle são grandes, é necessária uma estrutura bem formada e especializada que consiga garantir o cumprimento de todos os normativos, o que nem todas as comunidades estão preparadas para assumir. Segundo, a legislação dificulta a organização de cooperativas de crédito para outros públicos que não sejam trabalhadores rurais e agricultores familiares, o que deixa os grupos urbanos desguarnecidos quanto a essa possibilidade. Ainda assim, grandes redes de cooperativas de crédito rural solidárias, como a Cresol, que até uns anos atrás estavam restritas aos três estados do Sul, têm desempenhado um importante papel de apoio e fomento para a expansão da rede em outras regiões do país, como no Sudeste, Centro-Oeste e Norte. Na região Nordeste, há a experiência na Bahia da Ascoob, outra rede que atua integrada à dinâmica econômica do semiárido e que também tem um forte potencial de expansão.

Os bancos comunitários surgem como inovações recentes no campo da economia solidária, sobretudo por proporcionar oportunidades de organização social em torno do tema das finanças em comunidades periféricas urbanas. Desde a experiência inicial do Banco Palmas, com o enfrentamento de todas as dificuldades para se viabilizar e se enraizar no seu território, com seu público, dezenas de outras experiências, cada qual segundo seu próprio contexto, têm sido desenvolvidas em todo o país. O esforço em constituir articulações nacionais em torno do tema tem trazido ainda mais visibilidade e fortalecimento de um arranjo institucional próprio, além de servir de importante canal de troca de saberes e experiências práticas entre cada grupo. A formação da RBBC em 2006 foi um primeiro passo nesse sentido, que atualmente conta com mais de cem grupos de vários estados do país. Em termos de serviços financeiros, são múltiplas as oportunidades de atendimento às necessidades de seus públicos. Somando também com as possibilidades de articulação com outros projetos sociais comunitários e programas governamentais, os bancos comunitários podem ser entendidos como possíveis vetores de desenvolvimento local. As moedas sociais, inclusive moedas digitais, cartões de crédito

popular, microsseguros, *software* de gestão e operacionalização de transações junto aos usuários, são alguns dos exemplos de produtos e serviços desenvolvidos pelos bancos comunitários, que visam aproveitar parte da intensa vida financeira de comunidades periféricas para potencializar sua capacidade de desenvolvimento de negócios locais e melhoria de vida das famílias.

Por fim, todo o debate engendrado até aqui permite afirmar que, em hipótese alguma, a proposta das finanças solidárias endossa o discurso de valorização do mercado financeiro como solução para combater a pobreza, como defendem algumas organizações multilaterais com seus projetos de disseminação do microcrédito em vários países em desenvolvimento desde o fim dos anos 1990, em consonância com o ideário neoliberal de globalização. O que se coloca é que a inclusão financeira de famílias pobres deve estar associada a um projeto coletivo mais ampliado de desenvolvimento territorial, sem o qual o crédito por si só não apenas seria a solução como poderia até mesmo agravar a situação em que se encontram, favorecendo uma situação de armadilha da pobreza em regiões já empobrecidas, como mostrado por Bateman e Chang (2009). Em outras palavras, a proposta inerente à atuação dos EFS, como toda a proposta da economia solidária, é proporcionar às famílias de um determinado território um instrumento a mais – dado que não existem opções solucionadoras “mágicas” em contextos complexos, como a dinâmica econômica territorial – para a mobilização comunitária em torno de objetivos comuns, em que a própria população se empodera ao longo do processo para conduzir seus projetos de transformação social, inclusive fomentando mobilizações para outros desafios comuns enfrentados no dia a dia da comunidade. Daí a ideia de finanças de proximidade.

No entanto, esses processos não são simples nem lineares, muito menos de realização rápida. São frutos de longas trajetórias de mobilizações e experimentações, que acumulam conquistas e retrocessos, mas geram interações e aprendizado coletivo para enfrentar os problemas que compõem a realidade social. A construção de parcerias (inclusive com o setor público) e a formação de redes de cooperação com outros projetos similares despontam como estratégias fundamentais para elevar a probabilidade de sucesso dessas inúmeras experiências em curso no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa recente do Sies abriu um novo leque de possibilidades analíticas sobre as realidades que circundam a economia solidária no Brasil ao levantar uma ampla gama de informações sobre formas distintas de organização social de trabalhadores e lideranças populares na criação e manutenção de iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda.

Neste texto, buscou-se discutir as características gerais de um ramo específico da economia solidária, em que trabalhadores e entidades de apoio atuam no sentido de viabilizar experiências de finanças solidárias a partir de diferentes formatos organizacionais. Tanto os dados analisados quanto a literatura consultada permitem dizer que os EFS são instrumentos que não apenas prestam serviços financeiros adequados à população residente em regiões periféricas e com alta incidência de pobreza, como também incentivam a participação das famílias nas comunidades, sobretudo aquelas em que não há histórico de organização social.

A quantidade de empreendimentos pesquisados pelo Sies pode ser considerada uma amostra relevante, ainda que não probabilística, para os propósitos aqui levantados, dada a diversidade organizacional e regional que esse banco de dados representa. Os números tabulados e analisados mostram que os EFS encontram-se em diferentes estágios de institucionalização, que por sua vez se apresenta como uma variável importante que explica várias características estruturais que eles carregam, tais como: concentração regional, área de atuação, formato organizacional, acesso a recursos, arranjos institucionais envolvidos, práticas operacionais, grau de autogestão, entre outras.

No caso das particularidades observadas para cada um dos três principais formatos organizacionais identificados de EFS no Brasil, os fundos rotativos solidários são experiências mais frágeis institucionalmente, e por isso envolvem processos mais simples de constituição e gestão, e estão voltados a necessidades mais imediatas de públicos específicos. Entretanto, possuem um caráter pedagógico essencial para a prática da solidariedade e da autogestão, bem como do sentido de comunidade entre o público envolvido.

As cooperativas de crédito solidário, por sua vez, aparecem no lado oposto, dado maior grau de institucionalização em que são submetidas por lei, e por serem constantemente controladas pelo sistema financeiro nacional, como qualquer outro agente financeiro. Essa normatividade exige uma capacidade instalada e conhecimento técnico bastante especializado para a viabilização desse tipo de instituição, o que limita seu potencial de expansão junto a comunidades periféricas. No entanto, o Brasil possui sistemas bem consolidados que atuam no sentido de prestar apoio e assessoramento para a difusão do cooperativismo de crédito solidário para outros estados que ainda não contam essas experiências, inclusive com o aval do próprio BCB.

Por fim, os bancos comunitários surgem como inovações importantes por proporcionarem oportunidades de organização social em torno do tema das finanças em comunidades periféricas urbanas. Desde a fundação do Banco Palmas, dezenas de outros grupos se organizaram sobre a identidade de banco comunitário em todo o país, o que permitiu a formação de articulações nacionais de cooperação em torno do tema.

Em suma, as principais características observadas em um plano geral dos EFS são: *i)* atuação para cobrir vácuos do sistema tradicional de crédito; *ii)* ação territorialmente localizada; *iii)* adequação às necessidades locais; *iv)* operações com vistas à prevenção de riscos/incertezas junto a seu público; *v)* perspectiva da endogeneização de recursos (desenvolvimento local); *vi)* importante gerador de capital social (controle, participação, redes etc.); *vii)* enfraquecimento de relações de subordinação, ou seja, maior autonomia local; *viii)* articulação organizacional que permite sua viabilização; *ix)* funções sociais para além do crédito; *x)* não atuam como um negócio em si (meio e não fim); *xi)* organização do trabalho no sentido da economia plural (economia monetária e não monetária, mercantil e não mercantil); *xii)* importantes mecanismos de criação e difusão de tecnologias sociais; e *xiii)* busca aliar eficiência em suas operações e gestão de recursos com o atendimento de seu público e fomento a maior participação social em suas decisões (desafio da autogestão).

Portanto, assim como em todos os ramos de manifestação da economia solidária, entre os EFS também há a ocorrência de distintos exemplos de ações exitosas e fatores estruturais de precariedade. O importante é criar ambientes de cooperação em escalas ampliadas para que o potencial existente nessas experiências sociais possa de fato ser melhor explorado, com a expansão de oportunidades para um número

maior de comunidades e de famílias. Ao mesmo tempo, o trabalho de pesquisadores e organizações de apoio pode auxiliar na detecção de padrões de dificuldades e fatores limitantes à atuação e à viabilidade de determinadas formas organizacionais, no intuito de propor soluções viáveis para serem enfrentadas. Tais soluções, na forma de tecnologia social, precisam ser flexíveis para que se garanta sua replicabilidade em diferentes contextos econômicos, de forma a valorizar o trabalho coletivo como possibilidade real de organização para a classe trabalhadora no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.
- ALVES, Maria; BURSZTYN, Marcel; CHACON, Suely. Bancos comunitários e relações de reciprocidade. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 45, 2014. Suplemento especial.
- BARRETO, Simaia. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, 2016.
- BATEMAN, Milford; CHANG, Ha-Joon. **The microfinance illusion**. Croatia: University of Juraj Dobrila Pula; Cambridge: University of Cambridge, 2009. (Working Paper).
- BRASIL – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Política nacional de economia solidária**. Brasília: Senaes/MTE, 2013. v. 4.
- BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João. **Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil**. Brasília: CGEE, 2002. (Relatório de Pesquisa).
- BÚRIGO, Fábio. **Finanças e solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- _____. **Cooperativa de crédito rural**. Chapecó: Argos, 2007.
- CAZELLA, Ademir; BÚRIGO, Fábio. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. **Revista Política e Sociedade**, n. 14, 2009.
- CORAGGIO, José. Sustentabilidade e luta contra-hegemônica no campo da economia solidária. In: KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos, 2007.

CUNHA, Juis; PAULINO, Jonatta. Convivência com o semiárido: um novo paradigma para políticas públicas no Nordeste? *In*: NEVES, Delma; GOMES, Ramonildes; LEAL, Pedro (Org.). **Quadros e programas institucionais em políticas públicas**. João Pessoa: Eduepb, 2014.

DAMÁSIO, João. **Para uma política de pagamento pelos serviços ambientais urbanos de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis**. Salvador: Pangea, 2010.

DEMOUSTIER, Daniele. **A economia social e solidária**. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

DIAS, Júlio; DINIZ, João. Crédito rural e economia solidária no Sub-Médio São Francisco. *In*: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.

FRANÇA FILHO, Genauto. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 45, 2008.

FRANÇA FILHO, Genauto; LAVILLE, Jean. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. A importância dos bancos comunitários para inclusão financeira. *In*: INSTITUTO PALMAS & NESOL-USP (Org.). **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

FREIRE, Marusa. Moedas sociais: o que são, como funcionam e por que podem ser consideradas instrumentos de desenvolvimento local. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE MICROFINANÇAS, VI, 2007, Porto Alegre. **Anais...**, Porto Alegre, 2007.

GAIGER, Luís. Virtudes do trabalho nos empreendimentos econômicos solidários. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, n. 13, 2001.

_____. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003.

_____. **A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, 1985.

GUSSI, Alcides. Avaliação de programas de microcrédito do Banco do Nordeste. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 6, 2013.

GUSSI, Alcides; SANTOS FILHO, Clarício; ALMEIDA, Gláucia. A experiência de fomento público a fundos rotativos solidários no Nordeste: o caso da Rede Bodega. **Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 50, 2012.

IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. Sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multisetorial. Brasília: IICA, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011. Relatório de Pesquisa.

JUNQUEIRA, Rodrigo. Diversificação dos serviços financeiros no Cariri Cearense. *In*: ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.

JUNQUEIRA, Rodrigo; ABRAMOVAY, Ricardo. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **Revista de Administração da USP**, v. 40, n. 1, 2005.

LEAL, Leonardo; RIGO Ariadne; ANDRADE, Richard. Finanças solidárias com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento: explorando os dados do diagnóstico no Nordeste do Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, 2016.

LEITE, Marcia. A economia solidária e o trabalho associativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, 2009.

LIMA, Roberto; SHIROTA, Ricardo. Influência do capital social no mercado de crédito rural. **Revista de Economia Rural**, v. 43, n. 1, 2005.

LOURENÇO, Alba *et al.* Palmas para a inovação. *In*: INSTITUTO PALMAS & NESOL-USP (Org.). **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. São Paulo: A9 Editora, 2013.

MAGALHÃES, Reginaldo. Planejamento de serviços financeiros para famílias de baixa renda. *In*: ABRAMOVAY, Ricardo. (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.

MAGRI, Cledir. A formação como instrumento de fortalecimento do cooperativismo. *In*: MAGRI, Cledir *et al.* (Org.). **Cooperativismo de crédito solidário: reflexões e práticas**. Passo Fundo: Ifibe, 2010.

MELO NETO, João; MAGALHÃES, Sandra. **Banco Palmas: ponto a ponto**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MESQUITA, Angela. **Expansão do setor de microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

NESOL – NÚCLEO DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE CULTURA E EXTENSÃO EM ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Banco Palmas: 15 anos**. São Paulo: Verão, 2013.

_____. **Cadernos de finanças solidárias**. São Paulo: NESOL-USP, 2015.

OLIVEIRA, Maria; DUQUE, Ghislaine. A gestão de finanças solidárias pelos camponeses do cariri paraibano através do sistema de fundos rotativos solidários. **Revista Ideias**, n. 9, 2014.

PAGNUSSATT, Alcenor. **Guia do cooperativismo de crédito**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2004.

PAIVA, Victoria R. A. A experiência dos bancos comunitários no Ceará: perspectivas de institucionalização das finanças solidárias. *In: I Conferência Nacional de Pesquisadores em Economia Solidária*, São Carlos/SP, 2015. **Anais...** São Carlos/SP, 2015.

PEREIRA, Clara; SILVA, Sandro. A Nova Lei de Cooperativas de Trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 52, 2012.

RÊGO, Diogo. **A natureza da comercialização na economia solidária: a contribuição dos grupos de consumo responsável**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

ROCHA, José; COSTA, José. Fundo rotativo solidário: instrumento de promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável no semiárido. **Revista Agriculturas**, v. 2, n. 3, 2005.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: UNDP/Sebrae, 2002.

SILVA, Sandro. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. **Trabalho associativo, identidades territoriais e desenvolvimento sustentável: o caso da Associação de Apicultores da Região do Alto Turi Maranhense**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1945).

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 61, 2016.

SILVA, Sandro P.; CARNEIRO, Leandro M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos**. Brasília: Ipea, 2016. Relatório de Pesquisa.

SILVA, Sandro P.; NAGEM, Fernanda A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

SILVA JÚNIOR, Jeova; GONCALVES, Sarah; CALOU, Angela. Avaliando experiências de gestão social: os impactos do Banco Palmas para o desenvolvimento do território nos últimos 10 anos (1998-2007). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD*, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

SINGER, Paul. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In: SINGER, P. (Org.). A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Cláudia L. B. **Moeda social**: uma análise interdisciplinar de suas potencialidades no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

TONETO JÚNIOR, Rudinei; GREMAUD, Amaury P. Microcrédito e o financiamento rural. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, 2002.

VALENTE, Monica. Do microcrédito às microfinanças. **Mercado de trabalho**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2002.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

