

UM SISTEMA FINANCEIRO À MARGEM DA LEI? BANCOS BRASILEIROS, O “CIRCUITO INFERIOR DA ECONOMIA” E A CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS

Finanças Solidárias

Idalvo Toscano, itoscano2@uol.com

Luigi Verardo, luigiverardo@uol.com.br

Luiz Carlos Fabbri, lcfabbri@gmail.com

Resumo

O Sistema Financeiro Nacional (SFN) e os bancos em particular não cumprem os preceitos legais e constitucionais relativos ao desenvolvimento local e ao acesso a serviços financeiros pela sociedade como um todo. No entanto, esses serviços deveriam ser compreendidos como um direito social, devendo ser assegurados pelo Estado como parte integrante da relação de confiança que a sociedade deposita na moeda. Independentemente de iniciativas visando a adequação plena do SFN à sua função social e à norma legal, há que superar, caso a caso, os entraves que se antepõem à expansão do microcrédito, à ampliação da rede de bancos comunitários como pólos efetivos de desenvolvimento local, ao florescimento do cooperativismo de crédito em todas as suas vertentes e, enfim, à criação de instrumentos que favoreçam o desenvolvimento das finanças solidárias. Trata-se de dar uma resposta aos cerca de 2/3 da população que permanece excluída do SFN. A boa gestão das finanças de um país de todos não pode fazer tabula rasa dos direitos de cidadania e das fontes de legitimidade política do Estado brasileiro.

Palavras-chave. Sistema Financeiro Nacional, Bancos, Moeda, Serviços financeiros, Direitos de cidadania, Finanças solidárias.

1. Introdução à problemática

“O sistema do mercado financeiro é mais forte que o
Parlamento e a vontade do povo”

(Georgios Papandreou, atual Primeiro Ministro da Grécia, 2011)

Os bancos, decididamente, não gozam de boa reputação e de simpatia por parte da população a que prestam serviços.

Possivelmente isto decorra do fato de que há um consenso, senão unanimidade, em torno da constatação de que eles sempre “se saem bem” em qualquer conjuntura econômica, seja em períodos de crescimento ou nas fases de recessão e crise econômica.

Corroboram firmemente este entendimento os acontecimentos que se sucederam à crise iniciada em 2008 (e ainda muito distante de findar) e que não têm deixado margem a dúvidas quanto ao caráter predatório do sistema financeiro, e particularmente de suas “inovações”, sobre o funcionamento da economia mundial e das sociedades em que vivemos.

Com efeito, o mundo assistiu atônito aos governos dos países centrais “despejarem” bilhões de dólares para “salvar” instituições financeiras, ao mesmo tempo em que nada faziam para investigar e punir os responsáveis pelos descabimentos cometidos, de certa forma avalizando-os.

E, pior: os formadores de opinião e a grande mídia insistem desde então em difundir que a virtual falência das finanças internacionais seria de exclusiva responsabilidade dos governos nacionais, que não souberam gerir adequadamente as contas públicas. Isso justificaria, portanto, os pesados sacrifícios exigidos da população destes países, que nenhuma responsabilidade teve sobre o atual estado de coisas, exceto confiarem demasiado nas instituições bancárias e na capacidade de controle dos Estados nacionais sobre o funcionamento de seus sistemas financeiros.

No fundo, a preocupação fundamental hoje continua a ser a mesma de quaisquer das crises financeiras que ocorreram sob o capitalismo: o “salvamento” dos bancos que se abastaram imensamente a partir da aplicação do receituário das políticas monetárias tradicionais, receituário que – para o bem e para o mal – se traduz quase que exclusivamente no manejo dos juros como forma de controle do crescimento econômico. A par disso, soma-se a “enorme” criatividade dos bancos na forja de instrumentos não convencionais de criarem riquezas do **nada!**

Não seria correto, todavia, negar o fundamental papel que as atividades financeiras e, em especial, as atividades bancárias, tiveram, têm e, possivelmente, continuarão a ter sobre o desenvolvimento econômico. Ao contrário, uma análise criteriosa nos leva a realçar o caráter incontornável dessas instituições para a produção e reprodução da vida nas sociedades humanas. O que, então, está na origem dos problemas com que nos defrontamos?

Os bancos, assim como os mercados em geral, são magníficas criações do ser humano. Porém, suas atividades repousam sobre a **confiança** que as sociedades depositam em suas instituições – o **Estado** e a **moeda**, e, em decorrência, nos bancos como instituições de caráter social que são, ou que deveriam ser. Em conseqüência, predomina a crença (cada dia mais frágil) de que os bancos, autorizados a funcionar pelos Bancos Centrais¹, cumprirão seu papel de forma socialmente adequada e, assim, a confiança do público e as expectativas daí advindas se justificariam.

Entretanto, o que se assiste, a partir do “milagre” da multiplicação de meios de pagamentos pelo sistema bancário – possível a partir da confiança do cidadão em sua moeda como intermediária das trocas e reserva de valor – é que as instituições bancárias se

autonomizam em suas atividades e se sobrepõem aos interesses da sociedade e do Estado, como organizador legitimamente constituído da vida social, conduzindo a uma identidade falaciosa entre os interesses coletivos e aqueles do sistema financeiro, como se o mercado financeiro e o Estado se confundissem ou convergissem em seus objetivos.

As decantadas medidas de regulação bancária – vide Basiléiaⁱⁱ – não são capazes de prevenir crises e garantir um sistema financeiro saudável pela simples razão de que os bancos, em sua incessante busca de ganhos cada vez maiores, tornam estéreis as ações dos Bancos Centrais e os tornam ineficientes (quando não cúmplices) na regulação da expansão monetária, trazendo um enorme fator desestabilizador às economiasⁱⁱⁱ.

O objetivo central deste artigo é analisar o acesso ao crédito pelos segmentos de menor renda da população, o que Milton Santos chamava de “circuito inferior da economia”, como um direito da cidadania. Conforme preconizam os Planos Nacionais de Direitos Humanos, desde sua primeira edição:

382. Apoiar, promover e fortalecer programas de economia solidária, a exemplo das políticas de microcrédito, **ampliando o acesso ao crédito para pequenos empreendedores e para a população de baixa renda**^{iv}. (*grifos nossos*)

Igual entendimento se encontra na atual versão do Programa Nacional de Direitos Humanos - o PNDH-3, de 2010:

II - Eixo Orientador II: Desenvolvimento e Direitos Humanos. Diretriz 4: Efetivação de modelo de **desenvolvimento sustentável**, com inclusão social e econômica, **ambientalmente equilibrado** e tecnologicamente responsável, **cultural e regionalmente diverso**, participativo e não discriminatório;^v [...] (*grifos nossos*)

Nesta nova versão ganha destaque a questão da territorialidade mediante a defesa de um modelo de “*desenvolvimento sustentável [...] ambientalmente equilibrado e [...] cultural e regionalmente diverso [...]*”. Esta diretriz nos leva a agregar a dimensão territorial como parte integrante das variadas formas de desenvolvimento do “circuito inferior da economia”, como a economia solidária, o cooperativismo, o associativismo ou o fomento a pequenas e microempresas.

2. A alienação do sistema financeiro brasileiro com respeito ao circuito inferior da economia

A oferta de serviços financeiros, notadamente de crédito, conta com três setores principais: o setor financeiro convencional, o cooperativo e o incipiente segmento de crédito popular, representado este por organizações sociais sem fins lucrativos. Eles respondem, respectivamente, por 97,9%, 1,6% e 0,5% do total do crédito ofertado.

2.1 O setor convencional

Constitui a parte substantiva do Sistema Financeiro Nacional (SFN)^{vi}, regulamentado pelo Banco Central do Brasil, e compreende os bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, bancos de investimentos, financeiras, associações de poupança e empréstimos, e diversas outras instituições – monetárias e não monetárias – que atuam na intermediação financeira.

São os bancos, contudo, que mais diretamente influem no dia a dia da economia por sua capacidade de irrigá-la com créditos, captar depósitos, poupanças e oferecer uma diversificada gama de serviços a uma parcela ponderável da população. Embora os bancos tenham historicamente cumprido o papel de impulsionar o desenvolvimento econômico, no caso brasileiro isso deixou de ocorrer há muito tempo. O sistema financeiro está hoje estruturado principalmente com base na enorme necessidade de financiamento do setor público, uma vez que a compra de títulos da dívida interna propicia às instituições bancárias uma rentabilidade elevada e expressiva: atualmente a taxa de juro real situa-se em torno de 6,5%, a mais elevada do mundo^{vii}.

Uma das funções clássicas dos bancos é prover a economia dos créditos necessários ao financiamento dos investimentos com prazos mais longos de maturação. No Brasil, no entanto, apenas as instituições oficiais de crédito cumprem esta função, enquanto os bancos comerciais limitam-se regra geral aos ganhos de curto prazo e de menor risco. Ademais, os bancos brasileiros praticam uma das mais altas taxas de juros do mundo na ponta do consumidor, são extremamente seletivos na concessão de crédito (tanto produtivo, quanto o que se destina ao consumo das famílias), são restritos em seu atendimento – cerca de 36% dos municípios são completamente desassistidos no tocante a serviços financeiros básicos e 29% dispõe de apenas uma agência bancária (vide Quadro I) – e, ao contrario do que seria desejável, não guardam nenhuma funcionalidade com qualquer projeto nacional de desenvolvimento.^{viii}

Quadro I

Municípios	5.581	100,0%
S/agências e s/correspondentes	1.997	35,8%
Com atendimento, sendo:	3.584	64,2%
Com uma agência	1.599	28,7%
Com postos avançados	1.985	35,6%

Fonte: Banco Central do Brasil / IBGE, 2010

De modo geral, persiste no Brasil um relativamente baixo nível de inclusão bancária, ao mesmo tempo em que o processo de concentração bancária reduziu a quantidade de

instituições em operação e o número de agências. Segundo dados do IPEA (2009), há no país uma distribuição geográfica desigual, em detrimento de regiões menos desenvolvidas e do interior do país. Até a década de 1980, por exemplo, havia para cada agência cerca de oito mil pessoas em média. A partir de 1990, a relação de agências com a população brasileira era de mais de dez mil pessoas e continuou decrescendo. Hoje, há menos agências bancárias que há trinta anos.

Por outro lado, em que pese os avanços alcançados nos anos recentes, 39,5% da população brasileira – 53 milhões de pessoas – não tem conta bancária^{ix}. Ademais, a percepção do público em relação ao papel dos bancos, restringe-se à movimentação e guarda de dinheiro, enquanto apenas 4,5% atribuem às atividades de empréstimo o papel principal dos bancos.

As conseqüências deste fato são facilmente perceptíveis. No dizer do presidente do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, Márcio Pochmann:

Há uma penalização da população de baixa renda, que, por não ter conta bancária, paga juros maiores no varejo. Os que têm renda estão incluídos no sistema bancário. Os que não têm, só agora começam a fazer parte. Mas devemos discutir se o sistema bancário brasileiro é adequado à realidade nacional^x.

Tais informações deixam transparecer a inexistência de uma cultura de crédito na sociedade brasileira, ao contrário do que se verifica em diversos outros países com grau de desenvolvimento semelhante.

Contribui decisivamente para este quadro a elevada concentração das atividades bancárias, conforme se observa no quadro a seguir:

Instituições	Quadro II Crédito e				
	Ativos Totais	Arren- damento Mercantil	Depósitos à Vista	Patrimônio Líquido	Lucro Líquido
10 maiores bancos - % no total sistema bancário	65,5%	65,4%	90,4%	54,8%	69,8%
BB + CAIXA - % no total sistema bancário	23,8%	27,3%	41,9%	13,2%	23,9%
BNDES - % no total sistema bancário	10,5%	9,5%	0,0%	13,2%	17,4%
Total Consolidado Bancário I (101 inst) - % no total sistema bancário	86,2%	85,9%	96,8%	81,4%	79,7%
Demais inst bancárias - % no total sistema bancário	12,4%	12,5%	0,0%	16,0%	17,7%
Cooperativas - % no total sistema bancário (1.352 Inst.)	1,4%	1,6%	3,2%	2,6%	2,7%

Fonte: Banco Central do Brasil – Sisbacen, Data-base Dez. 2010

Há uma extrema concentração das atividades bancárias em pouquíssimas instituições, uma vez que 10% de um total de 101, incluindo o BNDES, detêm em torno de 90% dos

Depósitos à Vista e 65% das Operações de Crédito de todo o Sistema Bancário Nacional. Isso dá uma mostra da ausência de capilaridade da oferta de crédito da economia brasileira.

Igualmente, fica perceptível a exígua participação das Cooperativas de Crédito nas operações de crédito do SFN: somente 1,6% do total! Destaca-se, na outra ponta, a oferta de crédito do BNDES, habitualmente de longo prazo, que alcança 10% do total da economia.

Por sua vez, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal respondem por 27% da oferta total de crédito do SBN e por 42% do total das 10 maiores instituições (exclusive BNDES).

Há, conseqüentemente, uma seletividade na concessão de créditos e financiamentos decorrentes dos custos de transação carregados por instituições deste porte; isto faz com que, no plano puramente financeiro, seja pouquíssimo atrativa a prestação de serviços àqueles situados no “circuito inferior da economia”.

Neste contexto, o Sistema Bancário Brasileiro apresenta características oligopolistas e esta ausência de concorrência impede, em tese, a redução do custo dos serviços prestados. Tampouco, há capilaridade territorial na prestação de serviços o que exclui a população que mais necessita e as regiões mais pobres dos mesmos. Isso fica patente quando se observa que os municípios com algum atendimento bancário (o que inclui agências, cooperativas, correspondentes e postos de atendimento) restringem-se a 62% e somente 43% deste total possui agências bancárias convencionais com oferta diversificada de serviços financeiros.

2.2 O Crédito Cooperativo

As cooperativas de crédito integram o SFN e, portanto, encontram-se sob a supervisão do Banco Central do Brasil. Atendem às mais diversas categorias de trabalhadores por intermédio de 1.352 instituições.

Compreendem quatro grandes sistemas, além de cooperativas independentes, conforme quadro abaixo:

Quadro III

Sistemas	Centrais	Singulares	Postos de atendimento	Associados (estimativa)
Sicoob	14	584	1.300	1.700.000
Sicredi	5	130	1.076	1.400.000
Unicred	10 ^(*)	108	460	181.000
Ancosol	4	198	190	206.000
Independentes	5	332	46	513.000
Total Brasil	38	1.352	2.729	4.000.000

Fonte: Banco Central do Brasil, Base: Dez. 2008

(*) Inclui a Confederação Unicred

Além disso, há, também, as cooperativas abertas à comunidade, de base territorial, conhecidas como Luzzatti, que voltaram a ser autorizadas no Brasil. Em junho de 2008, este segmento compreendia 168 unidades. Ademais, o segmento cooperativo controla o Banco Cooperativo do Brasil – Bancoob, “*um banco comercial privado, sociedade anônima de capital fechado, cujo controle acionário pertence a 14 (quatorze) cooperativas centrais de crédito*”^{xi}, com 1,9 milhões de associados e 15 mil funcionários e o Banco de Crédito Cooperativo – Sicredi, de propriedade de cooperativas de créditos. “*Com mais de um milhão e oitocentos mil associados, o Sistema de Crédito Cooperativo - Sicredi opera com 120 cooperativas de crédito e mais de 1.100 pontos de atendimento em dez estados brasileiros*”^{xii}

A atual legislação sobre o cooperativismo de crédito representa um avanço em relação à situação vigente anteriormente a 2002. Todavia, persiste uma ausência de políticas específicas de fomento ao cooperativismo de crédito que se ressentem de uma participação mais expressiva no sistema de crédito brasileiro, contribuindo para a formação das taxas de juros na ponta do tomador, pela redução do *spread* bancário, que permanecem elevados em decorrência da pouca competitividade entre as instituições bancárias tradicionais, fortemente concentradas.

2.3 Os “bancos populares”

O ainda embrionário segmento dos “bancos populares”, sem marco legal próprio, destina-se, em sua imensa maioria, a prover de crédito o setor excluído do SFN (60% da população), notadamente o crédito destinado às pequenas atividades produtivas, sendo constituído por Organizações Não Governamentais (ONGs), lato senso, e por programas de apoio ao pequeno empreendedor de iniciativa do setor público.

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

- a) Não está articulado, ao menos da forma que seria desejável, em um “Sistema Nacional”.
- b) A escala de operações de suas instituições, geralmente restrita à administração de pequenas carteiras de clientes, raramente ultrapassa 1.200 usuários.
- c) Os “bancos populares” não podem fazer mais do que repassar recursos obtidos – nacionais, públicos ou privados, e/ou estrangeiros – por empréstimos ou doações. Na maioria dos casos, não prestam outros serviços financeiros – crédito ao consumidor, captação de recursos junto ao público, financiamento de pequenas utilidades domésticas e/ou pessoais etc. – e, quando o fazem, atuam à margem da lei e à socapa da autoridade monetária.
- d) A ausência de um marco regulatório específico para os “bancos populares” se configura como um enorme entrave a sustentabilidade dessas instituições. Um projeto de lei da Deputada Luiza Erundina procura suprir esta necessidade, porém ainda não entrou em fase de tramitação (ver adiante).

3. Um panorama do microcrédito no Brasil

Ao contrário do que se verificou em diversos outros países (inclusive da América do Sul), a concessão de crédito em escala significativa para o circuito inferior da economia ainda não aconteceu no Brasil, restringindo-se praticamente ao CrediAmigo, programa de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil – BNB. Em 2010, o CrediAmigo possuía uma carteira ativa de R\$742,6 milhões, com 737,8 mil clientes ativos e valor médio de R\$1,3 mil por empréstimo concedido, e atuava em 1.481 municípios, nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste.

Tal desempenho somente foi possível porque o Programa contou com significativo apoio institucional do Banco Mundial em sua fase inicial – US\$ 5 milhões – para capacitar operadores e, além disso, durante os primeiros sete anos, funcionou com subsídios cruzados da carteira de crédito convencional do BNB. Ademais, ao contrário do que habitualmente se pensa, o programa não é operado diretamente pela instituição (BNB), mas em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (OSCIP), “*que tem como missão contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e cultural de comunidades urbanas*”^{xiii}. Isto faz com que os custos operacionais sejam drasticamente reduzidos, além de “entregar” sua operacionalização às mãos daqueles que detém *expertise* em trabalhos sócio-comunitários.

Enquanto política pública, o microcrédito é contemplado pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, que tem como fonte de recursos 2% dos depósitos compulsórios sobre depósitos à vista nos bancos comerciais ^{xiv}.

Contudo, o PNMPO não logrou alcançar os resultados esperados, ressentindo-se, fundamentalmente, de um sistema de garantias aos bancos emprestadores dos recursos, já que as instituições tomadoras normalmente não dispõem das mesmas: tratam-se, no geral, de ONGs microcreditícias.

O argumento dos bancos é simples: o custo das informações para uma consistente análise de crédito das organizações sociais que demandam crédito é proibitivo, *vis a vis* o retorno obtido pelos empréstimos concedidos. Assim, preferem recolher os 2% do compulsório ao Banco Central (que os esteriliza) a emprestar sem garantias às instituições de microcrédito.

Por certo, uma política pública que tivesse como objetivo a constituição de um fundo garantidor para tais operações, viabilizaria volumes significativos de recursos desta fonte de financiamento, mas parece que a ausência de vontade política é mais forte que a criatividade dos atores em cena.

Em que pese o significativo sucesso de programas de microcrédito executados por instituições da sociedade civil, pelas evidentes razões que apontamos para o caso específico do BNB, o governo optou, ao contrário, por encetar esforços para universalizar processos de inclusão financeira por meio das instituições convencionais de mercado, os bancos. Tratar-se-ia, assim, de praticar uma “política social de mercado” que repousa na substituição da política (e no caso específico, política pública), como instância de regulação social, pela força de regulação do mercado. ^{xv}

Nesta direção, foi posto recentemente em curso um esforço de inclusão financeira, coordenado pelo Banco Central do Brasil, que transcende a simples “bancaização” implementada a partir de 2004. Ampliar o escopo inicial da proposta é significativamente meritório, porém, insuficiente para universalizar o acesso aos serviços financeiros na ótica da reafirmação de direitos cidadãos.

O programa de inclusão financeira em curso se propõe a fazer chegar aos 1.997 municípios que não dispõem de nenhuma sorte de atendimento e àqueles 53 milhões de brasileiros sem contas bancárias, serviços financeiros básicos como pagamento/recebimento de obrigações, abertura de conta de depósito/poupança, transferências e concessão de

crédito/financiamento por intermédio de correspondentes bancários^{xvi} – postos de gasolina, farmácias, lotéricas, armazéns etc.

O programa produz um nítido confronto com os direitos trabalhistas históricos dos empregados em bancos, já que transfere parte de suas funções para comerciários que, além de suas atividades habituais, passam a atuar, como se bancários fossem, em desrespeito à legislação vigente e em detrimento de fatores como segurança, jornada de trabalho e outras prerrogativas arduamente conquistadas ao longo de anos e anos de lutas trabalhistas da categoria.

Outro esforço na direção da inclusão financeira na esfera territorial diz respeito aos “Bancos Comunitários” implementados com o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Emprego e Trabalho (Senaes/MTE).

Na definição de João Joaquim de Melo Neto, coordenador do Instituto Banco Palmas, Fortaleza (CE):

Bancos comunitários são serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da Economia Solidária. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, através do fomento à criação de redes locais de produção e consumo, baseado no apoio às iniciativas de economia solidária em seus diversos âmbitos, como: empreendimentos sócio-produtivos, de prestação de serviços, de apoio à comercialização (bodegas, mercadinhos, lojas e feiras solidárias), organizações de consumidores e produtores.^{xvii}

Os bancos comunitários fazem chegar alguns serviços básicos às populações de comunidades excluídas do circuito econômico-financeiro predominante. Entretanto, persiste o problema de “sangria” da renda movimentada pela população local: não há nenhuma condicionalidade de que os recursos manejados por estes bancos (geralmente correspondentes de instituições bancárias oficiais, como o BB e Caixa), na abertura de contas correntes ou poupanças, sejam utilizados para investir em atividades econômicas da própria localidade. Assim, tem-se a ampliação do acesso a poucos serviços financeiros, mas não a construção de mecanismos capazes de estruturar um circuito de desenvolvimento socioeconômico territorial, subordinando-se neste aspecto à lógica geral do sistema financeiro brasileiro.

Estas iniciativas, embora importantes e representando avanços no acesso a direitos bancários básicos, são incapazes de constituir uma política de Estado que, não somente amplie o acesso ao crédito, mas democratize de forma ampla a oferta de serviços financeiros, mormente naquelas comunidades mais empobrecidas.

Esta, contudo, não é uma questão moral, mas reflete a ausência de um Estado definidor de políticas neste sentido, em consonância com o artigo 192 da Constituição Federal:

Art. 192 - O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Este artigo da Constituição, todavia, nunca foi regulamentado, sendo desnecessário sublinhar que tal regulamentação não é de interesse do Sistema Financeiro Nacional – SFN.

4. Alternativas em época de crise planetária: o desenvolvimento territorial

A par das preocupações com o estado da economia nacional ante a forte crise que se prenuncia, há que se atentar para a necessidade de criação de um colchão de proteção para o circuito inferior da economia, já que é este o universo mais vulnerável da sociedade. Haveria que construir uma política que permitisse garantir a elevação de renda conquistada com o Bolsa Família, mas que, ao mesmo tempo, possibilitasse expandir o consumo local e a consolidação, senão a criação, de estruturas econômicas populares visando a expansão da produção mercantil pela base, com ênfase no território.

A relevância do desenvolvimento territorial havia sido reconhecida quando da promulgação da “lei da reforma bancária” (Lei 4595/64) que, em seu artigo 29 estabelece que:

Art. 29. As instituições financeiras privadas deverão aplicar, de preferência, não menos de 50% (cinquenta por cento) dos depósitos do público que recolherem, na respectiva Unidade Federada ou Território.

Sublinhe-se, todavia, que tal disposição constitucional (já que a Lei 4595/64 foi recepcionada pela Constituição de 1988, como Lei Complementar) nunca foi observada!

Isso naturalmente corrobora a ausência de crédito e financiamentos abrangentes, além dos demais serviços financeiros, vitais à existência em sociedade no mundo atual. Em particular, o segmento produtivo popular carece de uma estrutura de crédito e financiamento que atenda às suas demandas e que tenha inserção territorial sem o que fica reduzida drasticamente a capacidade de desenvolvimento territorial das comunidades.

A exclusão dos espaços territoriais, como dimensão integrada a um projeto de desenvolvimento socioeconômico, se acentua mais fortemente com a atual política de governo de “correspondentes bancários” que, além de desviar recursos da comunidade, inibe o desenvolvimento de mecanismos de poupança e autofinanciamento local.

Aos bancos convencionais, por razões de mercado, não interessa a implantação de agências em localidades de baixo nível de renda, uma vez que é pouco atrativo captar pequenas poupanças, depósitos, receber pequenos pagamentos etc., pelas razões já apontadas anteriormente. Depreende-se disso a “solução” concebida para promover a inclusão financeira daquelas populações, qual sejam os correspondentes bancários que operam a custos substantivamente mais baixos.

Por outro lado e, de certa forma, paradoxalmente, a transferência da prestação dos serviços bancários para correspondentes reforça nosso entendimento de que o crédito e a poupança popular requerem estruturas **específicas** que atuem em âmbito local e que possuam uma forte identidade com a comunidade e, que, portanto, sejam autênticos “Bancos Populares”.

Note-se que a experiência exitosa do CrediAmigo deixa transparente a funcionalidade operacional de organizações da sociedade civil como prestadoras de serviços financeiros ao segmento de menor renda, principalmente se lhes for concedido apoio institucional como se verifica por parte do Banco do Nordeste do Brasil.

Contudo, para tanto, se fazem necessários pelo menos dois requisitos:

1. A definição de um marco regulatório específico que autorize organizações da sociedade civil a manejarem expressiva diversidade de serviços financeiros – depósitos de poupança, à vista, seguros, fundos solidários, financiamento de bens de consumo etc.
2. O entendimento de que processos de inclusão financeira devem constituir uma política social e não se conduzam exclusivamente a partir de instituições de mercado, como os bancos comerciais.

No primeiro caso, temos em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar à Constituição Federal, regulamentando o Art. 192 da Lei 4595/64, que tem como fulcro o reconhecimento e criação dos Bancos Populares de Desenvolvimento Solidários e de um Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias a quem competiria normatizar e regulamentar este segmento de crédito, independentemente da supervisão do Banco Central do Brasil, embora tenha como um dos seus pressupostos a atuação em parceria republicana com todas as instituições envolvidas nas funções de prestação de serviços financeiros e seus órgãos supervisores. Assim, não se trata de “criar” um segmento de crédito à margem do sistema financeiro convencional, mas de reconhecer práticas já existentes (e expandi-las!) sob um marco legal apropriado.

Quando falamos em acesso a serviços financeiros concebidos como uma política pública de cunho social, temos em mente o reconhecimento dos mesmos como um direito da cidadania, reconhecido oficialmente pelo Governo Federal e em particular pelo Ministério da Justiça. Portanto, sob a ótica de um **direito** é lícito propor que compita ao Estado garanti-lo a todas as pessoas e, como as instituições convencionais não o fazem a partir das atividades que lhes são inerentes, cabe ao poder público atuar nessa direção.

Frente à inapetência dos bancos, não surpreende que o ex-presidente da Federação Brasileira de Bancos – Febraban, Fábio Barbosa, não reconheça, em entrevista concedida em 12 de março de 2011 ao jornal “O Estado de São Paulo”, a prestação de serviços financeiros como uma concessão do Estado à iniciativa privada e as próprias disposições constitucionais – Art. 192 – quando afirma:

A sociedade precisa escolher entre o desejo de bancarização (a popularização do banco) e o desejo de taxas menores de juros. [...]

As duas coisas podem ser incompatíveis. Com o processo de inclusão social no Brasil, milhões de pessoas e muitas pequenas e médias empresas entraram no mercado. Passou-se a emprestar também para eles. Quando começo a trabalhar com uma massa de pessoas que eu não conheço, que representam um risco de fato maior, o spread não pode ser igual ao de uma Petrobrás, por exemplo. Se eu cobro 0,5% da Petrobrás, o spread da Barbosa & Irmãos (empresa fictícia) vai ser de 5,5%, porque eles são menores e o risco é maior.^{xviii}

Diferentemente do setor real da economia, os bancos “criam” riquezas a partir da confiança que a sociedade lhes confere ou, como diz o economista austríaco Schumpeter^{xix}:

(trata-se) [...] da criação de novo poder de compra a partir do nada — a partir do nada, mesmo que o contrato de crédito pelo qual é criado o novo poder de compra seja apoiado em garantias que não sejam elas próprias meios circulantes. [...]

Portanto, o banqueiro não é primariamente tanto um intermediário da mercadoria 'poder de compra', mas um produtor dessa mercadoria (grifos nossos).

Desse modo, é justo afirmar que esta mercadoria “produzida a partir do nada”, mas que se alicerça na confiança coletiva deva retornar a esta, em reciprocidade, sob a forma dos serviços prestados pelas instituições “produtoras”, isto é, os bancos.

Assim, a oferta de serviços bancários, mesmo no caso da implantação de agências supostamente não rentáveis, é, não somente um preceito constitucional, mas um justo direito da população que confere aos bancos o poder de multiplicação de riqueza em um passe de mágica!

Mas há outros aspectos, desta feita, eminentemente técnicos e que se confrontam com a afirmação do ex-presidente da Febraban:

[...] [A]. incompatibilidade possível entre inclusão social e redução de juros, diversos estudos e experiências práticas de microcrédito mostram que a adoção de

práticas inovadoras permite mitigar os riscos de estender crédito para novos tomadores.

Tanto é verdade que o termo microcrédito, tal qual hoje é conhecido, surge a partir dos anos 70, com a introdução de um conjunto de inovações, tais como os mecanismos de empréstimos em grupo, onde cada tomador solidariamente avalia o crédito dos demais membros. Esse mecanismo tem sido eficiente para a expansão do crédito aos pobres justamente porque esses não dispõem das garantias tradicionalmente exigidas pelos bancos. A formação do grupo solidário inova por materializar uma garantia na forma de controle e pressão dos pares, possibilitando ainda reduzir os custos de transação associados à coleta e processamento de informação^{xx}.

Inequivocamente não será um sistema financeiro fortemente oligopolizado que ficará atento a questões deste tipo. Lamentável, pois muitas das comunidades excluídas de ontem, não mais o são hoje, a partir da expressiva mobilidade e expansão dos rendimentos das ditas classes C, D e E e, neste contexto, prospectar futuros nichos de mercado sempre foi um papel decisivo sob a ótica empreendedora que se atribui ao capitalismo.

5. As moedas sociais e o desenvolvimento territorial

A moeda é a mais forte expressão social de confiança entre a sociedade e o Estado. Esta noção de confiança se perde com o passar dos tempos e sua posse passa a ser entronizada, perdendo-se o sentido da finalidade à qual a moeda dever-se-ia prestar.

Neste contexto, representa a mais acabada expressão da alienação da consciência humana, com a diluição da percepção das relações sociais que se tornam cada vez mais cristalizadas por seu aspecto mercantil ou econômico- financeiro^{xxi}.

As moedas sociais, afóra outros atributos econômico-financeiros, têm a primordial importância pedagógica de recuperar para a consciência do cidadão de uma comunidade o sentido histórico da constituição e formação do dinheiro, do trabalho cristalizado nas mercadorias, do valor que este trabalho produz e – sem esgotar o tema – promover o apossar-se de direitos políticos e sociais até então despercebidos nessas comunidades.

Na atual conjuntura, há diversas iniciativas que trabalham com moedas sociais, particularmente aquelas compreendidas pela rede de “bancos comunitários” que tem foco exatamente no desenvolvimento sócio-territorial.

Nesta direção, jogam um papel fundamental as moedas sociais, uma vez que possibilitam a retenção da renda gerada pelas famílias, o comércio e os produtores locais, ativando assim o circuito econômico de base local.

Entretanto, moedas sociais, por si só, não são suficientes para um desenvolvimento socioeconômico de base territorial. Instituições de poupança, crédito e financiamento, de

caráter local, são decisivas para potencializar o que hoje se conhece como “finanças de proximidade”, notadamente se tais instituições tiverem uma ótica de desenvolvimento, não se restringindo aos aspectos exclusivamente financeiros.

O atual programa de implantação de bancos comunitários, melhor atenderia às necessidades de desenvolvimento territorial, se:

1. Assegurasse o retorno à comunidade da renda de que se apropria – depósitos, poupanças, recebimento de contas, pagamento de direitos (aposentadorias, programas sociais etc.).
2. Adquirisse escala para viabilizar a sustentação financeira das operações, principalmente porque não podem captar a poupança da comunidade e/ou “criar” meios de pagamento a partir das moedas sociais que fazem circular.

Mas não somente este mecanismo de crédito/financiamento é passível de ser viabilizado. Fundos rotativos solidários, fundos de investimentos solidários e uma legislação mais “amigável” para com as necessidades financeiras da base da pirâmide de renda, o circuito inferior da economia, são iniciativas absolutamente relevantes. Estimular a expansão do cooperativismo de crédito insere-se também neste universo.

É fundamental que se encare a questão das finanças populares e solidárias, como já foi dito anteriormente, como um direito e, portanto, passível de uma política pública que faça chegar a este segmento os serviços financeiros a que têm direito, mas que não passem necessariamente por instituições bancárias tradicionais e que se imponha a primazia do direito sobre quaisquer considerações de ordem técnica e financeira.

Por fim, mas não menos importante, deve ser abraçada a inclusão financeira como uma política de Estado e cabe, nesse sentido, firmar parcerias (no âmbito de um marco regulatório específico) com “bancos” verdadeiramente populares, sem finalidades lucrativas e onde a população local participe de sua gestão. Enfim, bancos verdadeiramente do povo. Para tanto, é perfeitamente factível se pensar que tais atividades sejam remuneradas, cumpram metas de atendimentos e busquem sustentação financeira em suas atividades.

Isso possibilitará a constituição de uma cultura de crédito, fundamental a qualquer projeto de desenvolvimento socioeconômico.

Como assinala Engel Paschoal, em observação transcrita pelo semanário inglês *The Economist*: “[...] *o crédito, depois da educação, é o fator mais importante para a inclusão social*”^{xxii}.

6. Notas

i “É nesse sentido que Patat define o Banco Central como uma garantia pública "(...) da credibilidade dos bancos comerciais que criam a moeda escritural” (PATAT, 1992, p.5; apud Corazza, 2000; p. 112).

ii O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia estabelece um conjunto de normas a que os bancos se obrigam a cumprir, dentre as quais os requisitos mínimos de capital como garantia para uma variedade de empréstimos e investimentos.

iii A iniciativa de criar novas formas de dinheiro de crédito pertence, cada vez mais, aos bancos comerciais, e os Bacens, forçados a bancar o jogo privado, são constantemente colocados em xeque.

(...) Existe ainda o dilema colocado pela internacionalização da economia e dos mercados financeiros que criou um verdadeiro free banking system internacional, fora do alcance dos Bancos Centrais nacionais. Dessa forma, os Bacens estão condenados a intervir como LLRs (emprestadores de última instância), pela própria natureza do dinheiro de crédito, privado e internacional. (Corazza, 2000; p. 113)

iv Decreto nº 4.229 - de 13 de maio de 2002 - DOU de 14/5/2002 (disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2002/4229.htm>)

v Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010; pg. 33.

vi Transcrito parcialmente do trabalho “Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário” – maio de 2004; disponível em <http://microfinancas.blogspot.com/> (os dados originais foram atualizados)

vii Tomando em conta a taxa básica de juros – SELIC – de 12% a. a., estabelecida em 31.08.2011.

viii Em sua obra “Rumo a um novo paradigma em economia monetária, o Prêmio Nobel Joseph Stiglitz critica o monetarismo, que se concentra no papel da moeda como facilitador das transações, ignorando o papel dos bancos. Para ele, a oferta e demanda de crédito e os mecanismos daí decorrentes exigem a compreensão das imperfeições da informação e do papel dos bancos. Quando a disponibilidade de crédito é suficiente ou se reduz é a economia como um todo que se enfraquece. Aumentar a taxa de juros para estabilizar a moeda, como única variável de estabilidade econômica, e desconhecer o papel dos bancos e suas escolhas de portfólio como indutores do crescimento, segundo este novo paradigma, leva a distorções econômicas cumulativas e recorrentes. (Stiglitz, J. e Greenwald, B. 2004, Francis, São Paulo.

ix Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): quinta edição do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS).

x Idem; disponível em: <http://agencia.ipea.gov.br/>

xi Informações disponíveis em: <http://www.bancoob.com.br/index.php>

xii Informações disponíveis em: http://www.sicoob.com.br/site/conteudo/sistema_sicoob/numeros/

xiii Informações disponíveis em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_2011_portugues.pdf

xiv Uma análise mais detalhada do PNMPO pode ser encontrada em: Toscano, I. – “O PNMO decola? Prós e contra de uma política social de mercado”; 2005. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=394&limit=10&limitstart=0&order=date&dir=ASC&Itemid=216

xv Idem; nota 1, pg. 10.

xvi Os correspondentes bancários têm como marco legal a Resolução 3.954/2011, do Banco Central do Brasil.

xvii Melo Neto Segundo, João Joaquim de – Bancos Comunitários – Le Monde Diplomatique; 04.01.2009. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=430&PHPSESSID=18ca6c819b72e23990066e79e31931bc>

xviii Entrevista concedida aos jornalistas David Friedlander e Ricardo Grinbaum. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,fabio-barbosa-inclusao-social-e-spread-menor-podem-ser-incompativeis,58310,0.htm>

xix SCHUMPETER, J. (1982). A teoria do desenvolvimento econômico; p. 53. São Paulo : Abril Cultural. (Os Economistas).

xx “Inclusão financeira, bancarização e juros” – jornal Valor Econômico, 03/05/2011 – Lauro Gonzalez – professor da EAESP-FGV e coordenador do Centro de Estudos em Microfinanças. Disponível em: <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/5/3/inclusao-financeira-bancarizacao-e-juros/>

xxi Sobre o conceito de alienação, uma abordagem preliminar pode ser encontrada no “Portal Estudante de Filosofia”; disponível em: <http://www.estudantedefilosofia.com.br/conceitos/alienacao.php>

xxii “O fator mais importante para a inclusão social”. Disponível em: <http://amarnatureza.org.br/site/apos-educacao-credito-e-o-mais-importante-na-inclusao-social,36356/>