

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DANIEL BRUNO GARCIA

**BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: UM  
ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS BANCOS  
COMUNITÁRIOS LIGADOS AO MOVIMENTO DE  
MORADIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO**

**2010**

DANIEL BRUNO GARCIA

**BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: UM  
ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DOS BANCOS  
COMUNITÁRIOS LIGADOS AO MOVIMENTO DE  
MORADIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Marta Ferreira Santos Farah.

São Paulo  
2010

Garcia, Daniel Bruno.

Bancos Comunitários de Desenvolvimento: um estudo sobre a implementação dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia no município de São Paulo /Daniel Bruno Garcia. - 2011. 137f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Bancos Comunitários de Desenvolvimento. 2. Bancos Comunitários de Desenvolvimento – São Paulo (SP). 3. Habitação – Aspectos sociais – São Paulo (SP). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.71(816.11)

*Á minha família:  
José Carlos, Maria José,  
Carlos Eduardo e  
Bhárbara.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus.

Agradeço, com muita satisfação, à Marta Farah, por todo o incentivo, entusiasmo, confiança e ensinamentos. Não foi apenas neste trabalho que suas palavras foram incorporadas.

À minha família, mais do que pelo apoio, paciência e dedicação demonstrados ao longo desse trabalho, agradeço por me propiciarem educação e afeto em toda a minha trajetória de vida.

Aos Professores Lauro Gonzalez e Ladislau Dowbor pelos ricos comentários para a qualificação da presente pesquisa. Deixo os meus mais sinceros agradecimentos ao Professor Lauro Gonzalez por todos os trabalhos nos quais pude participar no Centro de Estudos em Microfinanças (GVCemf). A todos que conheci no GVCemf.

Aos professores e aos amigos do curso de pós-graduação em Administração Pública e Governo. Um agradecimento especial aos professores Mario Aquino Alves e a Luis Galeão, às amigas Camila e Marina. A todos os ingressantes no Programa de Pós-Graduação de 2009 e a todos que pude conhecer na Fundação Getulio Vargas. Um abraço especial à Catarina, à Daniela, ao Flávio Foguel, ao Maurício e ao William.

A todos os funcionários da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. Com muita estima, agradeço especialmente às funcionárias da biblioteca Dani e Mirian, da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação, Joelma e Marta, e da Secretaria, Lucilene, Maria Tereza e Suzinei.

Agradeço imensamente a todas as pessoas que disponibilizaram o seu tempo e concederam entrevistas e sugestões ao presente trabalho.

A todos os amigos que me apoiaram nessa jornada. Com muito afeto agradeço aos eternos amigos: Alexandre, Arie, César, Eduardo, Mário, Meirielen, Régis, Viviane e Wagner.

À Bhárbara e a sua família pelo carinho, amor e inspiração.

Agradeço à CNPq pela concessão de bolsa de estudo.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar três bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) paulistanos, ligados ao movimento de moradia, em seus primeiros meses de existência (de junho de 2009 a dezembro de 2011), tendo-se por base a perspectiva dos atores envolvidos. A partir de 2004, iniciou-se um processo de disseminação dos bancos comunitários conduzidos pelas lideranças criadoras da primeira instituição desse tipo no país, o Banco Palmas, fundado em 1998, em Fortaleza (CE), e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Existem poucos estudos sobre os bancos comunitários disseminados e poucas informações sobre as contingências existentes no processo de adoção desses bancos. O presente trabalho pretende contribuir suprimindo essa lacuna. O trabalho conclui que, no caso dos três bancos comunitários paulistanos, ligados ao movimento de moradia, há contingências em dois níveis de implementação. O primeiro nível é caracterizado pela relação entre os coordenadores de associações comunitárias de construção, as quais dão suporte ao banco, os gerentes, os analistas de crédito e os caixas dos bancos, e os moradores dos conjuntos habitacionais onde os bancos estão inseridos. Nesse nível de implementação as contingências são: o confronto entre a agenda da associação comunitária de construção e do banco comunitário, a realização de atividades pelos trabalhadores e gerentes dos bancos cujo foco não é o banco comunitário e a intensidade do trabalho do agente de crédito. No segundo nível de implementação, caracterizado pela relação entre as ações indutoras da adoção dos bancos comunitários e os coordenadores de associação, os gerentes, analistas de crédito e caixas dos bancos, foram identificadas as seguintes contingências: o conjunto de obstáculos existente com o gestor da rede de correspondentes e o conjunto de obstáculos gerados por problemas ocorridos no modelo de indução vertical. As estratégias adotadas pelos bancos estudados para contraporem-se a tais contingências referem-se à busca de parcerias com uma instituição geograficamente mais próxima, parceria esta não consolidada até o fim do período analisado, para obtenção de recursos e gerenciamento da rede de correspondente, e à espera por recursos adicionais, baseado no modelo de indução vertical.

**Palavras-chave:** inclusão financeira; bancos comunitários de desenvolvimento; disseminação; movimento de moradia do município de São Paulo.

## **ABSTRACT**

This study examines three community development banks (BCDs) from São Paulo, linked to the housing movement in its first months of existence (from June 2009 to December 2011) and it was based on the perspective of the actors involved . A process of dissemination of community banks has began since 2004, led by leaders of the first institution of its kind in the country, the Banco Palmas, founded in 1998, in Fortaleza (CE), and by the National Solidarity Economy (SENAES ). There are few studies on community banks and a few scattered about the contingencies during the process of adoption of these banks. This paper aims to address this gap. The paper concludes that in the case of three community banks in São Paulo, linked to the housing movement, there are contingencies in two levels of implementation. The first one is characterized by the relations between the coordinators of community associations of construction, which support the bank managers, credit analysts and bank tellers, and residents of housing estates where banks are entered. The contingencies at this level of implementation are: the conflict between the community association building's agenda and the community bank's agenda, the conduct of activities by workers and managers of banks whose focus is not the community bank and the work intensity of the credit agent. At the second level of implementation, characterized by the relation between the actors that induce the adoption of community banks and coordinators of community association, managers, credit analysts and bank tellers, we have identified the following contingencies: a number of existing obstacles to the manager network of correspondents and the set of obstacles generated by problems occurring in the model of vertical induction. The strategies adopted by banks studied to counter such contingencies has been the pursuit of a partnership with an institution geographically closest (that partnership has not consolidated by the end of the period analyzed), obtaining resources and managing the network of correspondent, for one hand, and waiting for additional resources, based on the model of vertical induction, for other hand.

**Key-words:** financial inclusion – community development banks – dissemination – housing movement of São Paulo city

## RELAÇÃO DE SIGLAS

ANEFAC: Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade.

ASMOCONP: Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras.

BANCREDI: Cooperativa de Crédito dos Bancários.

BB: Banco do Brasil.

BCB: Banco Central do Brasil.

BCD: Banco Comunitário de Desenvolvimento.

BNB: Banco do Nordeste do Brasil.

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BPB: Banco Popular do Brasil.

CASA SER-SUS: Centro de Atenção à Saúde Sexual e Reprodutiva - Sistema Único de Saúde.

CDHU: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

CESE: Coordenadoria Ecumênica de Serviços.

CEU: Centro de Educação Unificado.

CMDCA: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.

COBAN: Conta de Correspondente Bancário.

CRAS: Centro de Referência de Assistência Social.

CSN: Companhia Siderúrgica Nacional.

DED: Serviço Alemão de Desenvolvimento.

EAESP: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

ECINF: Economia Informal Urbana.

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

FECOL: Fórum Econômico Local.

FGV: Fundação Getúlio Vargas.

FUCVAM: *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.*

COHAB: Companhia Metropolitana de Habitação.

FUSP: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo.

GTZ: Agência Alemã de Cooperação Técnica.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

ICCO: *International Cocoa Organization.*

IMF: Instituição Microfinanceira.

InSTROdi: Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integral.

ITCP-USP: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da USP.

LABEX-EACH-USP Leste: Laboratório de Extensão da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

MEI: Microempreendedor Individual.

MOVA: Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos.

NESOL-USP: Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura e Extensão em Economia Solidária da Universidade de São Paulo.

ONG: Organização Não Governamental.

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

PCdoB: Partido Comunista do Brasil.

PIB: Produto Interno Bruto.

PMSP: Prefeitura do Município de São Paulo.

PNMPO: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

POS: *Point of Sale*.

PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

PT: Partido dos Trabalhadores.

PUC-SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SCFI: Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimentos.

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SELIC: Serviço Especial de Liquidação e de Custódia.

SENAC: Serviço Nacional do Comércio.

SENAES/MTE: Secretaria Nacional de Economia Solidária/Ministério do Trabalho e Emprego.

SENAES: Secretaria Nacional de Economia Solidária

SINE: Serviço Nacional de Emprego.

SIPA: *School of International and Public Affairs*.

SPC: Serviço de Proteção ao Crédito.

STDS: Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social.

The MIX: *The Microfinance Exchange*.

TI: Tecnologia da Informação.

UBS: Unidade Básica de Saúde.

UFBA: Universidade Federal da Bahia.

UFC: Universidade Federal do Ceará.

UMMIZ: União dos Movimentos de Moradia Independentes da Zona Sul.

UPMCLA: União Popular de Mulheres de Campo Limpo e Adjacências.

USP: Universidade de São Paulo.

# RELAÇÃO DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

## *Tabelas*

1.1. Números sobre a expansão de bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009, por UF.....	22
2.1. Parceiros estabelecidos com o Banco Palmas.....	38
3.1. Variáveis e indicadores utilizados na presente pesquisa.....	49
4.1. Demanda por moradia no município de São Paulo em 2009, segundo inadequação habitacional, déficit habitacional e apoio a família.....	55
5.1. Resumo das informações sobre os bancos comunitários analisados.....	99

## *Gráficos*

1.1. Representação gráfica da expansão dos bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009.....	22
5.1.1. Quantidade de operações e valor das operações em moeda social (Apuanãs), realizados pelo Banco Apuanã entre janeiro e dezembro de 2010.....	77
5.1.2. Operações pelo correspondente do Banco Apuanã: Operações de pagamento.....	80
5.1.3. Operações pelo correspondente do Banco Apuanã: Operações de recebimento.....	80
5.2.1. Operações pelo correspondente do Banco Paulo Freire: Operações de pagamento..	88
5.2.2. Operações pelo correspondente do Banco Paulo Freire: Operações de recebimento.....	89
5.3.1. Operações pelo correspondente do Banco Autogestão.....	97

## *Figuras*

2.1. Arcabouço lógico sobre o funcionamento e os resultados dos BCDs.....	33
4.1. Localização dos bancos comunitários paulistas ligados ao movimento moradia.....	52
4.2. Localização dos mutirões financiados pela COHAB.....	57

# SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: Histórico e Aspectos Teóricos dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento .....</b>	<b>4</b>
1.1 Microfinanças, economia solidária, finanças de proximidade e o Banco Palmas .....	7
1.2 Correspondentes e a disseminação dos Bancos Comunitários .....	16
<b>CAPÍTULO II: Indicadores e Variáveis de Análise referentes ao Sucesso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento .....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO III: Metodologia.....</b>	<b>41</b>
3.1. Abordagens teóricas para a metodologia.....	43
3.2 Variáveis e indicadores de análise .....	48
<b>CAPÍTULO IV: Os Bancos Comunitários de Desenvolvimento no município de São Paulo .....</b>	<b>51</b>
4.1 O movimento de moradia .....	54
4.2 A implementação dos bancos comunitários paulistanos: a busca por uma narrativa coletiva .....	58
<b>CAPÍTULO V: O Caso de três bancos comunitários paulistanos ligados ao movimento de moradia.....</b>	<b>69</b>
5.1 O Banco Apuanã.....	70
5.2 O Banco Paulo Freire .....	83
5.3 O Banco Autogestão .....	91
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>110</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>115</b>

## Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar três Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), implantados no município de São Paulo, em seus primeiros dois anos de funcionamento (de 2009 a 2010), tendo por base a perspectiva dos atores envolvidos. Entre 1998 e 2010 – período de doze anos a partir do surgimento do primeiro BCD no Brasil, o Banco Palmas – 50 outros bancos comunitários foram inaugurados no país, distribuindo-se por suas cinco regiões.

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

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

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

Dos cinco bancos existentes no município de São Paulo até 2010, quatro são ligados ao movimento de moradia presente neste município, movimento este responsável pela introdução dos BCDs na cidade de São Paulo. O quinto banco – o Banco União Sampaio –, situado no bairro Jardim Maria Sampaio (na Zona Sul de São Paulo, distrito de Campo Limpo), que não foi introduzido pelo movimento de moradia, foi, por sua vez, o mais explorado no estudo de Pozzebon & Lavoie (sem data). No presente trabalho, optou-se por pesquisar os bancos comunitários inseridos especificamente no contexto do movimento de moradia do município de São Paulo.

Os três bancos comunitários do município de São Paulo, estudados na presente pesquisa, também apresentam uma trajetória repleta de desafios. Dos três bancos, dois funcionam com a moeda social e todos com o correspondente. Em outras palavras, nesses quatro bancos, a difusão do conceito de banco comunitário se deu sem o mecanismo do microcrédito produtivo. A ausência desse mecanismo ocorreu em virtude da falta de recursos para a constituição de uma carteira de empréstimos.

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

Para Eisenhardt (1989), a escolha de casos para estudo de casos múltiplos deve ser orientada pela possibilidade de que os objetos escolhidos possam difundir ou expandir as teorias que deles sejam apreendidas. Pode-se indagar, então, em que medida os bancos paulistanos, por atuarem sem o microcrédito produtivo, podem contribuir com a informação de variáveis úteis que possam ser discutidas no contexto dos demais bancos comunitários. O conjunto formado pelas contingências vivenciadas pelos bancos paulistanos e por suas estratégias – que lhes permitiram sobreviver desde a sua inauguração, em 2009, até o presente momento – entendido segundo a perspectiva de diferentes atores (gestores, trabalhadores,

clientes e parceiros), parece atender às potencialidades sugeridas por Eisehhardt. Soma-se a isso, o fato de os bancos paulistanos, ligados ao movimento de moradia, terem sido pouco estudados, mesmo no excelente trabalho de Pozzebon & Lavoie (sem data).

Além dessa introdução, o presente trabalho está estruturado da seguinte forma: no **Capítulo I**, serão apresentados o histórico e os conceitos de bancos comunitários. No **Capítulo II**, faz-se uma revisão da literatura sobre os BCDs, tendo-se como recorte a apresentação de variáveis relacionadas ao bom funcionamento dos bancos comunitários. O **Capítulo III** apresenta a metodologia empregada no presente estudo. O **Capítulo IV** tem dois objetivos: descrever o processo de adoção do conceito de Bancos Comunitários de Desenvolvimento no município de São Paulo, pelo movimento de moradia paulistano, mas, para tanto, situa os grupos responsáveis pela adoção – quatro grupos de mutirão – em relação ao movimento de moradia. O **Capítulo V** apresenta os resultados da pesquisa de campo em três dos quatro bancos comunitários da cidade de São Paulo. Por fim, apresenta-se uma seção de **Considerações Finais**, na qual apresentam-se variáveis relacionadas à implementação do banco no contexto do seu território e variáveis relacionadas à implementação no contexto da estrutura interinstitucional de apoio aos bancos comunitários paulistanos.

# **CAPÍTULO I: Histórico e Aspectos Teóricos dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento**

É possível observar no Brasil, nos últimos anos, o incremento do acesso de populações em situação de pobreza a serviços financeiros (MÜLLER, 2009). Apesar da expansão dos serviços financeiros e do crédito, em particular, características como juros altos e pouco alcance aos micro e pequenos empreendimentos são limitantes para que o sistema financeiro e de crédito seja efetivamente inclusivo (BCB, 2010; DOWBOR, 2010; SANTOS, 2010; NERI & GIOVANINI, 2006).

Conforme dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2009 e 2002), o total de crédito concedido no país saltou de R\$ 379,5 bilhões (ou 23,9% do Produto Interno Bruto – PIB), calculados em dezembro de 2002, para o patamar de mais de R\$ 1,4 trilhão, em dezembro de 2009 (ou 45% do PIB). A crescente expansão do crédito não deve, contudo, ser tomada apenas como um fenômeno positivo.

Neri & Giovanini (2006) salientam que o crédito, no Brasil, é muito mais voltado ao consumo do que à produção, além de estar voltado aos estratos da sociedade detentores de maior renda e com maiores possibilidades de oferecer garantias. Embora os autores tenham se baseado em dados anteriores a 2006 e defendido esses argumentos em uma situação de oferta de crédito diferente da atual, Milton Luiz de Melo Santos (2010), diretor-presidente da Nossa Caixa Desenvolvimento, agência de fomento do governo paulista, apresenta a mesma conclusão em artigo publicado no jornal Valor Econômico. Santos (2010) relembra que, dos R\$ 1,6 trilhões de crédito concedidos até setembro de 2010, foi de apenas 13,8% a proporção dos empréstimos destinados ao segmento que mais emprega no país – as micro e pequenas empresas, incluindo os pequenos empreendimentos informais<sup>1</sup> –, o que sugere um viés na distribuição de crédito em favor dos grandes investimentos.

Embora Santos (2010) ressalte a existência desse viés em favor dos grandes investimentos, não se pode dizer que o crédito para as micro e pequenas empresas é inexistente. Gonzalez *et al.* (2009) sustentam que o crescimento do microcrédito no país tem sido expressivo. Com base nos dados do Banco Central do Brasil sobre os recursos destinados ao microcrédito, os autores verificaram que o crédito de pequena monta destinado ao

---

<sup>1</sup> Embora micro e pequena empresa possa ser definida pelo número de funcionários que emprega e pelo faturamento anual, a referência aqui é aos 10.335.962 empreendimentos informais identificados, em 2003, pela pesquisa Economia Informal Urbana (ECINF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se de unidades produtivas, com até cinco empregados, ou trabalhadores por conta própria, independentemente de serem formalizadas. Mesmo quando são formais, essas unidades produtivas apresentam baixa escala de produção, baixo nível de organização e quase nenhuma separação entre capital e trabalho (ECINF, 2003). Em 2003, 14 milhões de pessoas estavam ocupadas nesse segmento e o seu faturamento era superior a R\$ 17 bilhões. (DANTAS, 2010). Para uma interessante reflexão sobre o perfil dos pequenos empreendimentos informais, ver Dantas (2010).

investimento em atividades produtivas cresceu a taxas superiores a do crédito para pessoas físicas e mesmo a da somatória de todas as modalidades de crédito. Em dezembro de 2005 eram disponibilizados, no Brasil, R\$ 197.383,60 em microcrédito. Em fevereiro de 2009, tal cifra alcançou o valor de R\$ 512.729,77. Em pouco mais de 36 meses, houve um crescimento de 159,8%, o que demonstra que, embora haja expansão para as atividades de microcrédito no país, deve-se ter cautela em se afirmar que o crédito para as micro e pequenas empresas é inexistente no Brasil (GONZALEZ *et al.*, 2009).

O economista e professor titular em economia e administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Ladislau Dowbor, chama a atenção para o fato de o Brasil, historicamente, ter a maior taxa de juros real do mundo. Lembra que o debate sobre os juros é transmitido pela mídia com base nas variações do Serviço Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), a taxa básica de juros da economia, e não se discutem as taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras ao consumidor final.

Dados da Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC) demonstram que os juros pagos pelas pessoas físicas em operações de crédito saíram do patamar de 131,62% ao ano, em fevereiro de 2008, e reduziram-se ao patamar de 117,51% ao ano, em outubro de 2010. Deve-se mencionar que no mesmo período, a redução da taxa de juros em operações de crédito para pessoas jurídicas foi muito mais modesta. Entre fevereiro de 2008 e outubro de 2010, a taxa de juros nessa categoria foi de 60,65% ao ano, sendo a redução no período equivalente a 6,79 pontos percentuais contra 14,11 pontos percentuais para as pessoas físicas. (ANEFAC, 2010)

Dowbor (2009b) atribui as altas taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras brasileiras à forte concentração do setor bancário. Uma das implicações do alto custo das operações de crédito no país, segundo o economista, é que os bancos acabam não cumprindo, de forma razoável, com a sua função de financiadores do empreendedorismo (DOWBOR, 2009b).

Mesmo com a expansão da oferta de crédito, os altos juros podem ser uma restrição, se não para o acesso, para uma utilização apropriada desse serviço financeiro. Como apontado anteriormente, o acesso a crédito pelas micro e pequenas empresas, formais e informais, é ainda restrito. Abramovay *et al.* (2004) e Abramovay (2003) demonstram que, mesmo diante de restrições ao acesso a serviços financeiros, as pessoas buscam formas de atendimento a

suas demandas por crédito e por outros serviços, como poupança e seguros. Segundo os autores, a principal estratégia são as *finanças de proximidade*<sup>2</sup>.

Pode-se dizer que sistemas financeiros baseados na proximidade apresentam três características principais. A primeira delas é o entendimento por parte dos atores imersos nesses sistemas de que as instituições refletem menos a racionalidade e a eficiência das organizações que o conjunto de forças já existentes em uma dada localidade. A implicação disso é que propostas de oferta de serviços financeiros nos territórios em que há lacunas do sistema financeiro tradicional (como as anomalias mencionadas sobre o sistema de crédito) tendem a ser mais profícuos quanto mais forem observadas as especificidades desses locais (ABRAMOVAY *et al.*, 2004; ABRAMOVAY, 2003). Em outras palavras, a existência de uma agência bancária não necessariamente implica a efetiva utilização de serviços financeiros em um dado território<sup>3</sup>. A segunda característica é a existência de mecanismos de concertação entre os atores ofertantes e os demandantes dos serviços financeiros, como arranjos participativos, por exemplo. Por fim, a terceira característica é o foco na dinamização do empreendedorismo individual e coletivo local (ABRAMOVAY *et al.*, 2004; ABRAMOVAY, 2003).

### **1.1 Microfinanças, economia solidária, finanças de proximidade e o Banco Palmas**

Foram apresentadas, de forma muito breve, algumas características recentes do sistema financeiro tradicional e o conceito de finanças de proximidade. É necessário, antes de descrever o surgimento do primeiro banco comunitário de desenvolvimento no país, mencionar as inovações introduzidas por Muhammad Yunus, por meio do *Grameen Bank*. Para Silva Jr. (2008), a experiência de Yunus serviu de inspiração para o desenvolvimento do Banco Palmas.

---

<sup>2</sup> Como afirma Abramovay (2003), o termo finanças de proximidade foi utilizado pela primeira vez por Servet & Vallat (2001), em relatório do Centre Walras.

<sup>3</sup> Abramovay *et al.* (2004) relatam que mesmo com a existência de agências bancárias, a população de algumas áreas sertanejas avalia ser mais vantajoso manter poupanças na forma de cabras e gado do que em contas bancárias. Em primeiro lugar, porque esses animais possuem um valor simbólico associado ao *status* social de quem os possui e, em segundo, porque a abertura e a manutenção de contas apresentam custos transacionais, relacionados a transportes, a tempo, a impostos e, muitas vezes, ao constrangimento enfrentado em agências bancárias.

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

A proposta de Yunus foi investir no empreendedorismo de seus clientes e, por este motivo, a noção de microcrédito nasceu impregnada da noção de crédito produtivo. Com o amadurecimento da experiência do *Grameen Bank*, serviços financeiros não voltados à atividade empreendedora, como seguros de vida, poupanças e crédito para consumo, foram sendo incorporados ao escopo de serviços do banco de Yunus, visando atender a uma gama maior de necessidades das pessoas em situação de pobreza. O termo mais preciso para fazer referência aos serviços financeiros dotados de inovações, como as anteriormente mencionadas, fortemente influenciados pelo *Grameen* é, então, microfinanças (ARMENDÁRIZ DE AGHION & MORDUCH, 2005). Segundo a organização The Microfinance Exchange, MIX, que sistematiza dados sobre as microfinanças em nível mundial, trata-se de um conjunto de serviços oferecidos por organizações das mais diversas matizes ideológicas e formatos institucionais, atingindo, em 2009, 92,3 milhões de pessoas, com uma carteira de empréstimos de US\$ 65,2 bilhões (MIX, 2010).

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

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

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

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

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

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

Os termos “economia mercantil”, “não-mercantil” e “não-monetária”, foram cunhados por França Filho & Laville (2004 apud PASSOS, 2007) interpretando os princípios do comportamento econômico desenvolvidos por Karl Polanyi. A economia mercantil caracteriza-se pelas relações baseadas no utilitarismo e no valor de troca das mercadorias. A economia não-mercantil caracteriza-se pelas relações de trocas verticalizadas, em que um ator central apropria-se dos recursos e os redistribui, segundo um princípio de obrigatoriedade. Por sua vez, a economia não-monetária caracteriza-se pelas relações de troca baseadas na domesticidade e na reciprocidade, em que o valor de uso é central na transação (PASSOS, 2007).

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

No que se refere ao campo empírico, Passos (2007) demonstra que dinamizam a economia solidária os empreendimentos econômicos, as formas de auto-organização política e

as entidades de apoio e fomento, caracterizadas pela soma de sete elementos ou de parte deles. São eles: (1) pluralidade de princípios econômicos; (2) autonomia institucional; (3) democratização dos processos decisórios; (4) sociabilidade comunitário-pública; (5) finalidade multidimensional; (6) inserção cidadã e (7) auto-gestão.

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

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

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

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

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

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

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

*(...) como que faz isso? Como estimula a produção? Como estimula o consumo? E foram mais de 40 assembleias populares, e a idéia do Banco Palmas, do coração dele, o DNA do banco quem disse foi uma mulher muito simples do povo, (...) ela disse assim: “Ah, a gente podia ter aqui aqueles cartões (...) um cartão que a gente compra aqui? Só nós?” Quando aquela mulher disse isso, a mulher matou a charada da economia, a charada era aquela, a gente tinha que ter um cartão de crédito e com esse cartão de crédito a gente ia forçar o consumo local, (...), a gente teria que criar um instrumento, o cartão de crédito era uma coisa concreta (...) mas*

*tinha de ter dinheiro para emprestar para as pessoas produzirem. Daí se teve a ideia de fazer um banco, 'Vamos fazer um banco! Quem tem dinheiro é banco!'* (NETO II, 2008).

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

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

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

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

Menezes & Crocco (2009) apresentam fundamentação teórica para o entendimento da criação de moedas sociais com base em autores neo-keynesianos, marxistas e da geografia econômica. Um argumento comum no levantamento desses diferentes matizes apresentado

pelos autores é o de que a descentralização da circulação monetária seria capaz de combater as disparidades regionais geradas pela mobilidade de fatores econômicos, tais como a força de trabalho e o capital financeiro (MENEZES & CROCCO, 2009).

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

A introdução da moeda social no Banco Palmas se deu em dois momentos. No primeiro, em 2000, a moeda – denominada inicialmente de *Palmares* – era restrita a um clube de trocas que abrangia cerca de 40 pessoas. Como os participantes do clube de trocas procuravam gêneros de primeira necessidade (alimentos, vestuário etc.) e no clube eram ofertados produtos pouco diversificados e de poucos segmentos (prioritariamente artesanato), a moeda gradativamente perdeu expressão (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

No segundo momento de introdução da moeda social, o ASMOCONP firmou uma parceria com o Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integrado (InStroDi<sup>4</sup>), em novembro de 2002. Recebendo R\$ 50.000,00, a fundo perdido, da Organização Intereclesiástica para a Cooperação e o Desenvolvimento (a holandesa, ICCO), com a finalidade de construir um prédio para abrigar a Palma Tech<sup>5</sup>, a ASMOCONP e o InStroDI concordaram em testar, pela

---

<sup>4</sup> O InStroDi, OSCIP brasileira fundada em 2002, é “um centro de conhecimento e excelência que oferece know-how, assessoria e consultoria em métodos de desenvolvimento local, regional e nacional com foco em sistemas de pagamento inovadores. Ligado ao grupo internacional Social Trade Organization – STRO, o InStroDI opera numa rede de intercâmbio de experiências e conhecimento com projetos no mundo todo”. Fonte: [www.instrodi.org](http://www.instrodi.org), acessado em 17/06/2010.

<sup>5</sup> A Palma Tech (Escola Comunitária de Socioeconomia Solidária) é um projeto da ASMOCONP para disseminar os conceitos referentes à economia solidária.

primeira vez no Brasil, a metodologia chamada Bônus de Fomento, desenvolvida por outra instituição holandesa, a Stchting Strohalm (RAMADA *et al.*, 2003).

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

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

Em virtude da paridade, o Palmas deveria sair de circulação, se todos os empréstimos fossem pagos em moeda social, já que não haveria lastro em moeda oficial. Por outro lado, se os empréstimos fossem pagos em dinheiro, ter-se-ia um novo lastro para emissão de mais Palmas, gerando um segundo “ciclo de vida” para a moeda (RAMADA *et al.*, 2003).

Pode-se explicitar alguns desdobramentos decorrentes da introdução da moeda social – o Palmas – no Conjunto Palmeiras. O estudo de Ramada e seus colaboradores (2003) chama a atenção para alguns efeitos econômicos do Palmas, como o aumento de investimentos em capital de giro e, especialmente, em bens fixos, feitos pelos comerciantes e prestadores de serviços locais, ampliando a capacidade de esses empreendimentos atenderem às demandas do bairro, mesmo após o fim do projeto. Foguel (2009), na linha do de Menezes & Crocco (2006) sobre o valor, as normas e os signos de identidades contidos nas moedas sociais, argumenta acerca da importância de atribuir à moeda o nome Palmas – homenagem ao bairro Palmeiras – como forma de estreitar os vínculos com o território e ampliar o sentimento de pertencimento entre os moradores. Passos (2007) demonstra que, em um período de quatro anos – do lançamento da metodologia Bônus de Fomento até 2006 – o Palmas passou a ser

aceito por alguns estabelecimentos externos ao Conjunto Palmeiras, como em postos de gasolina e em veículos que fazem transporte de passageiros para outros bairros. Também é demonstrado, pela autora, que foi crescente o número de estabelecimentos que aderiram à moeda Palmas, dentro do Conjunto (em 2006, mais de 200 estabelecimentos aceitavam o circulante local).

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

Cartão de crédito de circulação local, microcrédito para consumo em moeda social e microcrédito produtivo. Estavam lançados, em 2002, os principais instrumentos para promover a produção e o consumo dentro do bairro, sendo o Banco Palmas o articulador entre essas duas partes. Foguel (2009) relembra que essa interface se dá em espaços de participação, fazendo prevalecer a noção de autogestão. O autor destaca que em julho de 2003, logo após o término da construção do prédio da Palma Tech, a ASMOCNP realizou, juntamente com diversos parceiros, um mapeamento do consumo e da produção do bairro. Esse mapeamento fazia parte do Plano Local de Investimento Estratégico – resultante de um fórum participativo, para a definição de prioridades dos gastos em projetos de desenvolvimento local. Anos mais tarde – em 2007 – foi lançado o Fórum Econômico Local (FECOL), onde “líderes populares, produtores, comerciantes, prestadores de serviços, e consumidores discutem questões econômicas que afetam a Comunidade” (FOGUEL, 2009, p. 159). É no FECOL que, semanalmente, tornam-se públicos os números referentes aos produtos e serviços do Banco Palmas e onde se desenham estratégias para integrar produtores, prestadores de serviços e comerciantes, de um lado, e consumidores, de outro.

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

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

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

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

## **1.2 Correspondentes e a disseminação dos Bancos Comunitários**

Ainda como tentativa de destacar alguns fatos da trajetória do Banco Palmas, como forma de tornar mais elucidativo o conceito de Banco Comunitário de Desenvolvimento, é fundamental expor sua evolução a partir de 2003. Foi nesse período que se consumaram importantes parcerias – como a firmada com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e com o Banco Popular do Brasil (BPB)<sup>6</sup> – e que o conceito de BCD chegou a outros municípios. Tais acontecimentos foram viabilizados pela fundação, em 2003 pela ASMOCONP, do Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Economia Solidária (inicialmente chamado de Instituto Banco Palmas e depois, conforme Neto II (2008), apenas Instituto Palmas, na tentativa de evitar a possibilidade de que o Instituto fosse confundido com o Banco Palmas, projeto da ASMOCONP). A criação do Instituto Palmas foi uma forma de respeitar o estatuto da ASMOCONP, uma vez que a área de atuação da Associação é o Conjunto Palmeiras e os coordenadores do Banco Palmas já planejavam responder às demandas de outras localidades, principalmente de municípios vizinhos, dentro do Ceará, disseminando a sua experiência (FOGUEL, 2009; SILVA JR., 2004). Qualificado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o Instituto Palmas assumiu, inicialmente, o papel de captador de recursos (públicos e privados) e o de sistematizador de informações e métodos de capacitação para disseminação do conceito de bancos comunitários (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

---

<sup>6</sup> Criado como subsidiária do Banco do Brasil (BB), em 2003, para atender clientes de baixa renda, o BPB foi incorporado aos BB, após ter acumulado prejuízos R\$ 144 milhões de prejuízo, entre 2003 e 2008 (CRUZ, 2008).

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

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

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

Em virtude das conversas que o Instituto Palmas mantinha com prefeitos e organizações comunitárias do Ceará e de outros Estados, foi possível, após a inauguração do Banco PAR, uma aproximação entre o Instituto Palmas e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE). O resultado da parceria, firmada em 2005, foi o Projeto de Apoio à Organização de Bancos Comunitários, no qual a SENAES repassou R\$ 300.000,00 ao Instituto Palmas, para que dois bancos fossem inaugurados no Estado de Espírito Santo (o Banco BEM, em Vitória, e o Banco Terra, em Vila Velha) e outros dois no Estado do Ceará (BASSA, no município de Santana do Acaraú e o Banco Serrano, no município de Palmácia). Em 2006, a SENAES garantiu mais R\$ 300.000,00 ao Projeto de Apoio à Organização de Bancos Comunitários e outros seis bancos foram criados: Bancart (Irauçuba/CE),

Empreendedores (Maranguape/CE), Paju (Maracanauí/CE), Banco Ecoluzia (Simões Filho/BA), Banco Guia (Salvador/BA) e Pirapirê (Dourados/MS).

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

Correspondentes são canais de distribuição de serviços bancários (abertura de contas, pagamento de contas e de títulos e contratação de empréstimos), possibilitados pelo uso de Tecnologia da Informação (TI), como o uso de POS (*Point of Sale*)<sup>7</sup> ou computadores, que fazem a conexão entre uma entidade bancária e entidades não-bancárias, tais como supermercados, farmácias, armazéns, quitandas etc. (JAYO, 2010; SOARES & SOBRINHO, 2008). O modelo de correspondente, no Brasil, ampliou-se, segundo Jayo (2010), como resultante de três processos. O primeiro deles foi a identificação dos correspondentes, pelo Governo Federal, como uma solução tecnológica para a implementação de programas sociais de complementação de renda<sup>8</sup>, o que implicou uma regulação pelo Banco Central do Brasil propícia à expansão. O segundo processo foi a oportunidade gerada pelos correspondentes ao setor bancário, como uma forma de reduzir custos e oferecer aos clientes uma alternativa de atendimento em relação às agências bancárias. Por fim, o terceiro processo diz respeito ao crescente número de inovações geradas no campo das telecomunicações, a partir da década de 1990 (JAYO, 2010).

Com a introdução dos correspondentes nos BCDs, o Instituto Palmas tornou-se o gestor da rede<sup>9</sup> de correspondentes. Outro elemento da parceria foi a intermediação, pelo BPB, do repasse de recursos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)<sup>10</sup> para que os bancos que estavam sendo criados pudessem organizar suas linhas de crédito. Com os recursos do PNMPO, os bancos comunitários passaram a contar com um

---

<sup>7</sup> POS são máquinas como as utilizadas para a leitura de cartões magnéticos (crédito ou débito).

<sup>8</sup> Em 2001, foi lançado o programa Bolsa Escola. Posteriormente, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Em 2004, esses programas foram unificados no programa Bolsa Família. (JAYO, 2010).

<sup>9</sup> Os gestores de rede são “pessoas jurídicas fornecedoras de serviços aos bancos que costumam atuar como elo intermediador, ou agregador, das relações de negócios entre um banco contratante e os estabelecimentos não bancários contratados como seus correspondentes” (JAYO, 2010).

<sup>10</sup> O PNMPO foi instituído em 2005 pelo Ministério de Trabalho e Emprego. Com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o programa repassou a IMFs (OSCIPs, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, cooperativas, agências de fomento e bancos comerciais) até o terceiro trimestre de 2009, R\$ 5,6 bilhões.

incentivo financeiro para a sua implementação nos municípios, sendo uma das possibilidades de constituição de carteira de empréstimos.

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

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

É compreensível, por meio dessa abordagem, o fato de que o conceito de BCDs e os serviços oferecidos por essa instituição financeira tenham se disseminado sem grandes alterações entre um banco e outro. O mesmo não ocorreu, contudo, com as ações de fomento aos BCDs. A literatura sobre os BCDs não utiliza, explicitamente, o termo “ações de fomento”, mas se refere a um conjunto de estratégias que dão sustentação aos BCDs, como o desenvolvimento de projetos sociais (DE CASTRO *et al.*, 2010) – os cursos oferecidos pela PalmaTech<sup>11</sup>, no Conjunto Palmeiras são um exemplo de projetos sociais – e à construção de parcerias (FOGUEL, 2009; PASSOS, 2007).

Dois exemplos são emblemáticos de como as especificidades locais influenciam as ações de fomento adotadas pelos BCDs. O primeiro é o do Banco Bem, criado em 2005, em

---

<sup>11</sup> Alguns cursos oferecidos pela PalmaTech são: ABC da Economia Solidária (primeira etapa no processo de disseminação dos BCD), Elaboração de Projetos Sociais, Desafios do Movimento Popular do Século XXI.

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

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

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

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

**(a) realização de atividades de fomento:** mobilização da comunidade para os produtos do banco comunitário (microcrédito produtivo e para consumo, moeda social e, facultativamente, correspondente), capacitação dos moradores e dos gestores do banco, criação dos instrumentos de gestão, bolsa dos agentes de crédito, por um ano;

**(b) garantia de infra-estrutura** (não é definida uma infra-estrutura mínima para a instalação de um BCD);

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

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

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

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

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

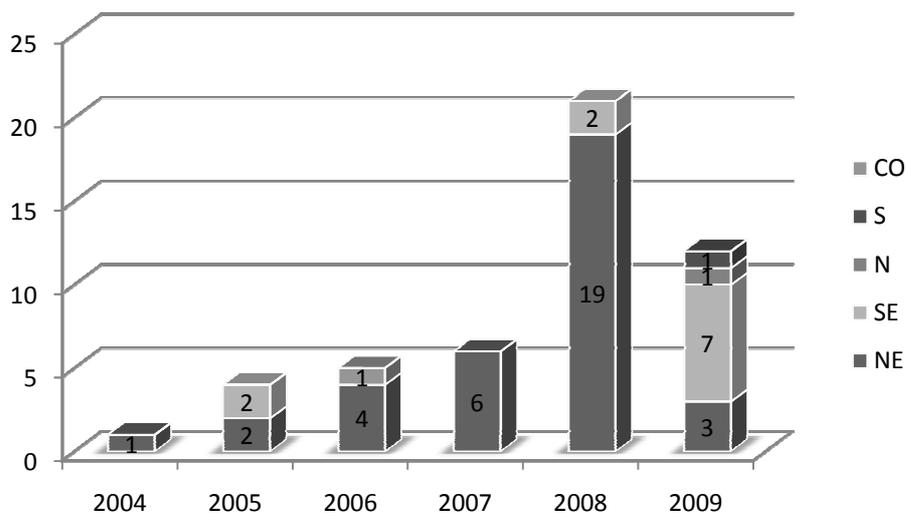
técnico e abrange questões sobre análise do risco de crédito, combate à inadimplência e uso do correspondente, se o banco a ser implementado optou em prover esse serviço (SILVA JR., 2006).

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

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

O Gráfico 1.1 e a Tabela 1.1 apresentam os números sobre a disseminação dos BCD no país:

**Gráfico 1.1: Representação gráfica da expansão dos bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009.**



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

**Tabela 1.1: Números sobre a expansão de bancos comunitários de desenvolvimento entre 2004 e 2009, por UF.**

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

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

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

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

municipais, o chefe da SENAES, professor Paul Singer, e outros funcionários de sua pasta, representantes do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Popular do Brasil (BPB) e, também, o Ministro da Economia Popular, da Venezuela, Elias Jaua<sup>12</sup> (PASSOS, 2007). Nessa oficina, além de se construir uma cartilha com as principais informações sobre os Bancos Comunitários e de se constituir a Rede Brasileira de Bancos Comunitários, apresentou-se o seguinte conceito:

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

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

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

---

<sup>12</sup> De acordo com Neto II (2009), em março de 2008, o Instituto Palmas assinou um Memorando de Entendimento para a Cooperação Econômica e Social com o Ministério do Poder Popular para a Economia Comunal do governo da Venezuela. Baseado nesse acordo, o Palmas treinou uma equipe de 30 técnicos do governo venezuelano na metodologia dos Bancos Comunitários e estabeleceu um calendário de visitas de monitoramento e capacitação naquele país. Ao mesmo tempo, o governo de Hugo Chávez aprovou a Lei dos Bancos Comunitários, que estabelece que, a cada 200 famílias organizadas, um Conselho Comunal pode ser criado para instalar um estabelecimento comunitário.

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

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

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

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

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

*Como a qualidade de vida da comunidade representa, em última instância, o resultado que se quer do desenvolvimento, a demanda organizada da comunidade passa a constituir o “norte” orientador, para a produtividade sistêmica, da mesma*

*forma como a demanda do consumidor individual o era para os processos produtivos tradicionais (DOWBOR, 2010, p. 69).*

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

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

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

## **CAPÍTULO II: Indicadores e Variáveis de Análise referentes ao Sucesso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento**

Embora haja uma ampla literatura internacional sobre instituições de microfinanças (IMFs), principalmente sobre avaliação de impactos, ainda são incipientes os estudos sobre mensuração de desempenho e de resultados de instituições microfinanceiras e de finanças solidárias, no Brasil. Os estudos sobre avaliação de IMFs, em âmbito internacional, vêm se incrementando desde o estudo pioneiro de Houssain, na década de 1980. Esses estudos buscam atribuir valor a diferentes dimensões do impacto das atividades de microfinanças no público atendido. Dentre tais dimensões, destacam-se tentativas de mensurar o aumento de renda e do nível de consumo e impactos mais amplos, como o *empowerment*<sup>13</sup> feminino, o aumento no uso de métodos contraceptivos e a participação em associações civis para a defesa de direitos e promoção de políticas públicas (MONZONI, 2008). Apesar do desenvolvimento das avaliações de impacto, autores como Roodman & Morduch (2009) e Cull *et al.* (2009) advogam que pouco se pode afirmar sobre o efetivo impacto que as atividades de microfinanças – e de microcrédito produtivo, em especial – geram sobre as pessoas atendidas.

Segundo esses autores o pouco consenso sobre o efetivo impacto das atividades de microfinanças e de microcrédito produtivo pode ser justificado pela dificuldade em resolver os problemas de vieses de seleção. Em outras palavras, os estudos precisam criar estratégias que permitam diferenciações claras sobre se o impacto observado foi gerado pelo microcrédito ou se foi gerado pela seleção dos membros dos grupos de controle e de tratamento, ou ainda pela seleção dos clientes para os quais se concederia o microcrédito (ROODMAN & MORDUCH, 2009).

Santos (2007) sistematizou as principais dificuldades analíticas para a realização de estudos sobre impactos das microfinanças. Para o autor, as pesquisas apresentam limitações na unidade a ser pesquisada, nos indicadores e na atribuição de causalidades. As limitações acerca da unidade a ser pesquisada emergem quando a interdependência dos fluxos monetários existente entre a firma e a família não são consideradas, uma vez que ambas as unidades – firma e família – concorrem pelos mesmos recursos escassos. No que se refere às limitações dos indicadores, o autor argumenta que a utilização dos mais usuais – variações da renda e do consumo – não leva em consideração a fungibilidade da moeda – grande grau de substituição da moeda por um bem. Para Santos (2007), é difícil associar, devido à

---

<sup>13</sup> “O termo *empowerment* designa mais do que o simples fortalecimento, pois inclui uma ampliação da capacidade de influência de um segmento, o aumento da importância de sua autoridade, indica que um determinado grupo adquiriu mais poder, mais autoridade, e até mesmo legitimidade, perante a sociedade” (MONZONI, 2008, p. 126 – grifos no original).

fungibilidade da moeda, um débito relacionado a um empréstimo à geração de um ativo. Finalmente, o autor faz menção às dificuldades da atribuição de causalidade. Essa dificuldade diz respeito à complexidade de se concluir que a alteração do *status quo* de uma determinada população-alvo resulta do acesso ao microcrédito.

O trabalho de Santos (2007) chama a atenção para a necessidade de reflexão sobre alguns elementos constitutivos de um tipo específico de avaliação: as avaliações de impacto. O objetivo do presente capítulo é compreender quais variáveis e indicadores integram o campo de reflexão sobre os bancos comunitários de desenvolvimento. Embora não tenham sido realizados estudos especificamente orientados à avaliação desse tipo de instituição, parece ser possível obter dos estudos de casos, de estudos técnicos e das considerações dos autores que escrevem sobre o tema, importantes elementos para se desenharem estudos avaliativos sobre os BCDs. Embora a presente pesquisa não constitua uma avaliação dos bancos comunitários estudados e embora diferentes tipos de avaliação e de estudos demandem diferentes variáveis e indicadores, é importante conhecer a gama de indicadores e variáveis de análise destacada pela literatura sobre os BCDs.

Um dos primeiros trabalhos a explorar o resultado dos bancos comunitários sobre o público atendido foi o de Menezes & Crocco (2009). O objetivo da pesquisa por eles realizada não foi o de, sistemática e deliberadamente, avaliar o objeto de estudo. No entanto, o caráter exploratório enalteceu variáveis passíveis de constituírem um estudo avaliativo. Os autores aplicaram, em 2006, questionários em 15 estabelecimentos comerciais (à época, 39% dos 38 empreendimentos) e em 19 domicílios onde residiam usuários do banco (à época, 35% dos 53 usuários) da moeda social Bem (B\$), do Banco Bem, de Vitória (ES).

Quanto aos usuários da moeda, os autores identificaram que o principal incentivo ao uso do circulante local era a possibilidade de descontos junto aos comerciantes locais. Outras razões apontadas como motivações ao uso foram: crescimento da economia do bairro, melhoria da qualidade de vida e do relacionamento pessoal na comunidade. Os autores também averiguaram que a principal porta de acesso a serviços financeiros para os entrevistados eram as Sociedades de Crédito, Financiamentos e Investimentos (SCFI), mais conhecidas como Financeiras. Corroborando o que já foi dito anteriormente sobre o universo simbólico que influencia a efetividade do acesso e do uso a serviços financeiros, os autores não deixaram de demonstrar que:

*A maioria assinalou ter dificuldades de acesso aos bancos: 14 respostas. É valioso relatar que todas as cinco pessoas que não manifestaram essa dificuldade justificaram da seguinte forma: nunca procuraram as instituições do sistema financeiro, portanto não percebem nenhum problema no acesso. Consideramos essas declarações como evidências da autoexclusão: os bancos não fazem parte do cotidiano de muitas dessas pessoas porque elas consideram que esse tipo de serviço não é compatível com sua condição social e econômica (MENEZES & CROCCO, 2009, p. 391).*

Das respostas obtidas pelos comerciantes, os autores destacaram a percepção de que a moeda pode incrementar o volume de vendas por meio da fidelização dos clientes. Esses comerciantes, assim como os usuários da moeda local, também possuíam pouco acesso ao sistema financeiro tradicional.

Menezes & Crocco (2009) apontam que o principal gargalo no caso estudado era a dificuldade em se promoverem programas de divulgação. Os próprios autores reconhecem algumas limitações metodológicas do estudo, mas do ponto de vista avaliativo lograram sucesso em ressaltar as principais nuances das moedas sociais: ser um meio de pagamento alternativo, possibilitando o ingresso em um sistema de crédito que, a depender do sistema financeiro tradicional, inviabilizar-se-ia; e estreitar relações sociais locais.

Outro trabalho que permite inferir variáveis e indicadores sobre os Bancos Comunitários de Desenvolvimento é o de Pozzebon & Lavoie (sem data). O autor estudou o que chamou de processo de replicação dessas instituições no município de São Paulo, fazendo um estudo de campo aprofundado no Banco União Sampaio, na Zona Sul. Apesar de utilizar o termo “replicação”, em detrimento do termo “disseminação”, o autor se demonstra sensível à ideia de disseminação enquanto resultado de contingências sociais e locais dos adotantes (FARAH, 2008). Em suas palavras:

*Nossa investigação se baseia em alguns pressupostos básicos que temos sobre a replicação de metodologias de microcrédito. Em primeiro lugar as metodologias não são um fato dado, mas são socialmente construídas ao longo do tempo. Valores sociais e organizacionais e interesses influenciam a escolha de uma dada metodologia de microcrédito. Em segundo lugar, pessoas diferentes possuem percepções distintas sobre uma mesma metodologia. Apesar de manter premissas e expectativas individuais, as pessoas podem também formar subgrupos, geralmente compartilhando arcabouços interpretativos comuns. Esses arcabouços influenciam como a metodologia é percebida, implementada e usada. Em terceiro lugar, a replicação e a implementação de uma metodologia emerge de um processo de negociação entre indivíduos e grupos distintos. De fato, essa interação eventualmente conduz a adaptação da metodologia. Em quarto lugar, embora as consequências da implementação de uma metodologia de microcrédito sejam específicas a um determinado contexto, tais consequências não são, necessariamente, completamente únicas de um caso específico: elas também podem*

*ser aplicáveis a outros contextos (...) (POZZEBON & LAVOIE, sem data, PP. 2-3)<sup>14</sup>.*

Na quarta etapa o autor afirma que as consequências resultantes das metodologias de microcrédito podem ser aplicáveis em outros contextos. Essa afirmação é questionável dependendo de fatores determinantes do processo de disseminação (FARAH, 2008). Em outras palavras, não é possível garantir que as consequências observadas em um contexto podem se repetir em outro.

O autor analisa, então, quatro momentos da adoção dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, na cidade de São Paulo. O primeiro é a identificação dos atores sociais relevantes (para o pesquisador, estes seriam os coordenadores dos bancos, os trabalhadores e os empreendedores locais); o segundo é a identificação de arcabouços interpretativos sobre o microcrédito, utilizados pelos atores sociais relevantes. O terceiro é o processo de negociação entre os atores, estando em situações de confronto ou acordo os respectivos arcabouços interpretativos; e, finalmente, o quarto é o que o autor chama de metodologia-em-prática, que seria as consequências pós-negociações. Trata-se de uma abordagem sócio-construtivista sobre o uso de tecnologias (POZZEBON & LAVOIE, sem data). Na seção ulterior, onde apresentaremos a metodologia utilizada no presente estudo, muito inspirada na metodologia utilizada por Pozzebon & Lavoie (sem data), tentaremos dar algumas contribuições à identificação dos atores sociais relevantes.

Pozzebon & Lavoie (sem data) identificou as seguintes divergências que se refere à adoção do Banco Comunitário: enquanto os coordenadores dos bancos entendem que o princípio fundamental para a sua adoção é a apropriação do banco pela comunidade, os trabalhadores, bem como os empreendedores locais, afirmaram ser a utilização da moeda social. Para o autor, a diferença entre os *frames* (arcabouços interpretativos) pode ser justificada pelo fato de os coordenadores possuírem uma visão de longo prazo sobre as atividades dos bancos, ao passo que os empreendedores locais, especificamente, e os

---

<sup>14</sup> Segue o original: “Our investigation relies on few basic assumptions we hold about the replication of microcredit methodologies. First, methodologies are not taken for granted but are socially constructed over time. Social and organizational values and interests influence the choice of a given microcredit methodology. Second, different people have distinct perceptions of the same methodology. Despite holding individual assumptions and expectations, they may also form subgroups, usually sharing common interpretative frames. These frames influence how the methodology is perceived, implemented, and used. Third, the replication and implementation of a methodology emerge through a negotiation process between distinct individuals or groups. Indeed, this interaction eventually leads to the adaptation of the methodology. Fourth, even though the consequences of the implementation of a microcredit methodology are specific to a given context, these are not necessarily completely unique to a specific case: they may also apply in other contexts (...)”

trabalhadores do banco percebem a moeda social como a geradora de impactos mais imediatos.

A divergência mais interessante se deu no processo de negociação: enquanto coordenadores e trabalhadores dos bancos afirmaram haver resistência da população quanto ao uso da moeda social, os empreendedores locais afirmaram haver pouca divulgação sobre a existência e a natureza daquele meio de pagamento. Esse ponto, como mencionado acima, foi também bastante ressaltado por Menezes & Crocco (2009) em seu escrutínio no Banco Bem, de Vitória (ES).

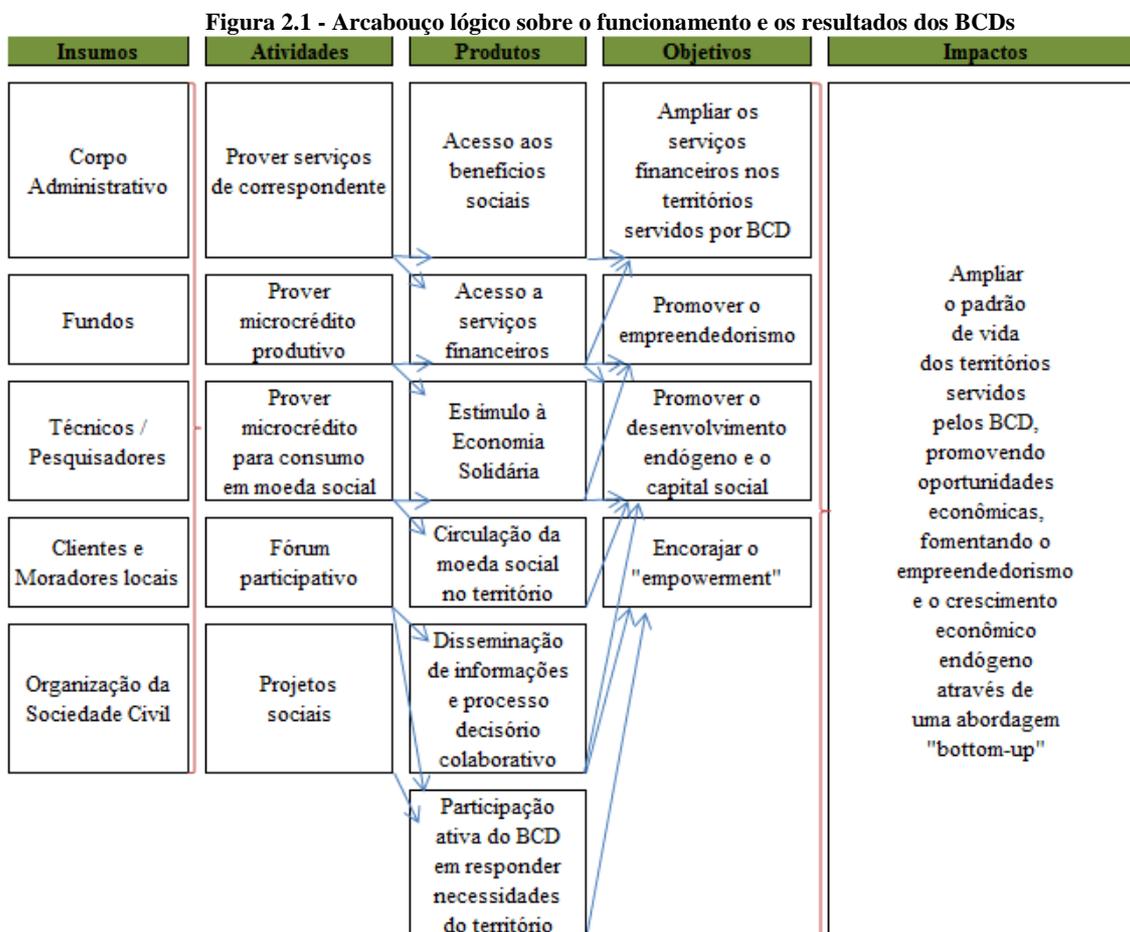
No que se refere às consequências do processo de negociação, mais uma vez os coordenadores – e dessa vez também os trabalhadores – dos bancos manifestaram a apropriação do banco com um resultado principal, ao passo que os empreendedores locais afirmaram ser resultados principais a facilidade de se acessar serviços financeiros e a possibilidade de se aumentarem as vendas. Repete-se aqui a semelhança com as conclusões de Menezes & Crocco (2009).

A questão da divulgação da moeda social ou das formas de atenuar a resistência sobre a sua inserção no território se demonstrou substancialmente relevante. Do ponto de vista do impacto, tanto a mudança de percepção sobre os processos de desenvolvimento (a apropriação do seu princípio endógeno como forma de incrementar a produtividade sistêmica do território) quanto outros tipos de resultados, tais quais a diminuição de custos de transações para acessar serviços financeiros e a expectativas ou incremento real da renda ou do faturamento decorrentes da utilização dos serviços do Banco Comunitário, também pareceram ser fatores importantes.

O Instituto Palmas firmou, em 2010, uma parceria com a SIPA-Columbia University, com o NESOL-USP e com a EAESP-FGV para o desenvolvimento de indicadores para o monitoramento e avaliação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento. A primeira etapa do projeto oriundo dessa parceria foi a montagem de 118 indicadores. A aplicação, seja para testes, seja para o efetivo monitoramento e avaliação dos Bancos Comunitários ficará a cargo de uma segunda etapa da parceria, a ser realizada a partir de 2011.

Os indicadores foram pensados como reflexo do desenvolvimento de um arcabouço lógico sobre a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (DE CASTRO *et al.*, 2010). Para o desenvolvimento desse arcabouço lógico foram efetuadas duas visitas ao Banco Palmas

envolvendo pesquisadores das três instituições parceiras (SIPA-Columbia University, NESOL-USP e EAESP-FGV). O arcabouço está apresentado na Figura abaixo:



Fonte: Adaptado de De Castro *et al.* (2010)

Por meio desse arcabouço, De Castro *et al.* (2010) desenvolveram 40 questões de *performance*, de modo que os 118 indicadores pudessem contribuir com as respostas a elas. Dezenove itens não são precisamente indicadores, mas apontamentos de pesquisas qualitativas, grupos focais ou *surveys* que possam prover de dados determinadas questões. As quarenta perguntas de *performance* e a mais de uma centena de indicadores subsequentes podem ser visualizadas no ANEXO 1.

Os indicadores foram apresentados no Seminário “Bancos Comunitários: indicadores, tecnologias e inovações para a superação da pobreza”, realizada nos dias 27 e 28 de maio de 2010, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na EAESP-FGV, respectivamente. No seminário, as contribuições que foram dadas pelo público

aos pesquisadores responsáveis pela elaboração dos indicadores foram no sentido de ampliar ainda mais o rol de perguntas de *performance* e de unidades de medidas para o desenvolvimento de novos indicadores. Essa ampliação, conforme debatido no evento em questão, deveria ampliar as dimensões do desenvolvimento, abrindo espaço para aspectos culturais e ambientais.

A ampliação dos indicadores pode ser entendida como salutar já que a utilização desses dados tem funcionalidade para as avaliações e para o monitoramento, mas cumpre papel essencial no diálogo entre os atores envolvidos com os BCD. De acordo com Kayano & Caldas (2002), além da clareza sobre o que se pretende medir, da qualidade e da precisão na produção das informações que compõem os indicadores, é preciso observar a sua apropriação e a sua compreensão pelo público. Nessa perspectiva e dada a natureza peculiar dos BCD, a de ter em seu bojo um projeto de instituição financeira (PASSOS, 2007) e também de instituição política (FRANÇA FILHO, 2007), coloca como essencial que a escolha e a utilização de indicadores não seja uma opção meramente técnica e gerencial, mas ocorra *vis-à-vis* as demandas, as necessidades e os interesses dos grupos envolvidos como os BCD.

No que se refere às preocupações já trazidas em trabalhos anteriores e sucintamente apresentadas anteriormente referentes aos indicadores e às variáveis de análise, o trabalho de De Castro e seus colaboradores (2010) caracteriza-se por maior aprofundamento e operacionalidade. Com base nos trabalhos anteriores a esse estudo articulado entre SIPA-Columbia, EAESP-FGV e NESOL-USP, os indicadores e variáveis concentravam-se no campo da divulgação da moeda social, nas mudanças culturais ou de percepção das pessoas envolvidas com BCD sobre o processo de desenvolvimento, sobre a diminuição dos custos de transação como resultado do acesso a serviços financeiros e, finalmente, a expectativa ou o incremento real do faturamento ou da renda dos usuários dos BCD.

Como pode ser observado no arcabouço lógico sobre a Rede de BCD, a moeda social é vista tanto do ponto de vista das atividades quanto do ponto de vista dos produtos. Os indicadores relacionados à moeda social enquanto uma *atividade* distribuem-se pelas seguintes dimensões: percepção dos usuários sobre a moeda social (aqui, como mencionado, não se gera precisamente um indicador, mas sugerem-se formas de obtenção de informações qualitativas que possibilitem algum tipo de avaliação do item em questão); quantidade e quantia de moedas sociais ofertadas, valores em atraso e valores amortizados (DE CASTRO *et al.*, 2010).

Vistos do ponto de vista dos *produtos* gerados pelos BCD, os indicadores relacionados à moeda social distribuem-se pelas dimensões a seguir: valor total de lastro, relação entre moedas sociais impressas e moedas sociais disponíveis, valores de moedas sociais pagos em salários dos trabalhadores dos bancos ou outras instituições, quantia e valores de moeda social cambiada por moeda oficial e vice-versa, número de empreendimentos que aceitam a moeda social e tipos de incentivos concedidos aos consumidores para que utilizem o circulante local, além de estudos técnicos sobre a sua velocidade de circulação.

Não se pode perder de vista, como afirmam Menezes & Crocco (2009), que, desde a escolha do nome da moeda, aos processos de negociação com os comerciantes locais e com os consumidores para estimular o seu uso, gera-se uma vastidão de símbolos e códigos sociais que representam a relação entre a moeda e seus usuários em um dado território. É devido à ocorrência desses diferentes processos de escolhas, de negociações, e que impregnam a moeda de símbolos, que Menezes & Crocco (2009) consideram que o circulante local origina-se de um pacto social.

É importante retomar aqui o esforço feito por Pozzebon & Lavoie (sem data). Os autores identificaram as dificuldades para o uso da moeda social, sendo a principal delas a resistência por parte dos usuários em perceberem que tal instrumento é dotado de valor. Segundo suas constatações, os usuários comparam a moeda social a vales de alimentação, com usos limitados, fator que subestima a compreensão do circulante local enquanto um instrumento para o aumento da produtividade sistêmica do território e para o desenvolvimento endógeno local, propósitos dos bancos comunitários.

Se os processos de negociações para a utilização da moeda social são influenciados por resistência dos usuários, as formas de obtenção de informações qualitativas acerca das moedas sociais, sugeridas por De Castro *et al.* (2010), devem explorar os fatores que contribuem com a diminuição dessa resistência. É possível se aventar a hipótese de que a aplicação da metodologia Bônus de Fomento, no Conjunto Palmeira, foi um fator importante para a quebra de possíveis resistências, envolvendo (i) treinamento sobre o uso e (ii) volume suficiente para atender os demandantes pela moeda (RAMADA *et al.*, 2003).

Além da moeda social, os estudos que antecederam o trabalho de De Castro e outros (2010) apresentavam como variáveis de análise as mudanças na percepção sobre o processo de desenvolvimento. Além de captar as mudanças de percepção acerca de tal processo, parece

estar implícita a verificação de que as pessoas se sintam parte integrante desse processo. Sendo os atores locais integrantes e, portanto, partes ativas do desenvolvimento, há uma contraposição à visão de que boas oportunidades econômicas são geradas principalmente quando uma grande empresa se instala em um dado território, criando postos de trabalho.

Grande parte da mais de uma centena de indicadores desenvolvidos por De Castro e seus colaboradores (2010) dialogam com essa variável de análise. No entanto, os autores sugerem, referindo-se ao objetivo “Promover o desenvolvimento endógeno e o capital social”, que se realizem estudos sobre a percepção das pessoas em relação ao banco. Um exemplo de pesquisa com esse recorte foi realizada por Silva Jr. (2008). O autor estudou a imagem do Banco Palmas para os moradores do Conjunto Palmeiras, quando do aniversário de uma década da instituição fortalezense. Triangulando dados de observação de campo, grupos focais e dados documentais sobre desempenho, Silva Jr. (2008) constata que o banco comunitário pode ser um articulador de redes e indutor do incremento da produtividade sistêmica do território e do desenvolvimento endógeno local. Em suas palavras:

*Os discursos dos participantes [dos grupos focais] revelam que a idéia de formar um sistema no qual as pessoas possam produzir e consumir localmente dentro de uma rede solidária vem funcionando. O Banco Palmas fortalece nos moradores o sentimento de compromisso com o bairro, mostrando que comprar e vender dentro do próprio bairro e empregar os seus moradores é uma forma de auxiliar o crescimento (SILVA JR., 2008, p. 27)*

A tarefa de analisar a percepção sobre os problemas para os quais os BCD se voltam, bem como sobre as alternativas que eles oferecem em relação esse problema, também é bastante complexa. Mais do que identificar os recursos discursivos utilizados pelos atores envolvidos com os BCD, é válido o esforço em identificar os recursos discursivos por atores externos aos BCD, como a mídia, por exemplo. Autores como Farah (2008) e Fuks (2000), no campo de estudos sobre políticas públicas, demonstram a importância de entender as formas como os atores discursam, bem como as arenas em que esses discursos ocorrem, como elementos que moldam a percepção sobre um dado problema e uma correspondente alternativa. Foguel (2009) registra um exemplo do embate em arenas discursivas para alterar a percepção sobre o Conjunto Palmeiras junto à mídia. O autor demonstra o esforço despendido para que todas as iniciativas de divulgação de resultados do Banco Palmas e de lançamento de projetos da ASMOCONP sejam divulgadas na mídia local ou na de maior abrangência. Essa estratégia visa utilizar os mesmo meios de comunicação que relacionaram o Conjunto

Palmeiras a elevados índices de criminalidade e de pobreza, para reverter essa ideia construída a respeito do bairro.

Não é arriscado dizer que os canais de participação assumem papel precípua, juntamente com o sistema de microcrédito (produtivo, em moeda oficial, e para consumo, em moeda social) e com o correspondente. Podem, por isso, se constituir como variáveis de análise. São nesses canais que os atores envolvidos com BCD discursam sobre suas posições e percepções.

O trabalho de De Castro e outros (2010) analisa os canais de participação. Os autores sugerem estudos qualitativos sobre a percepção dos participantes em relação a esses canais, além da mensuração de variáveis como número de BCD que oferecem tais canais, frequência de realização dos espaços participativos, total de participantes e detalhamento etnográfico e socioeconômico dos participantes.

É interessante notar que a predisposição das pessoas em participar desses espaços de discussão representa um investimento de tempo em atividades públicas concorrente ao investimento de tempo em atividades privadas. Esse fator pode ser indicativo da percepção das pessoas sobre o seu papel de agente<sup>15</sup>, mas devem ser verificados outros condicionantes da participação, como, por exemplo, a qualidade das informações sobre os temas tratados.

O trabalho de De Castro e seus colaboradores (2010) também dialoga com as outras variáveis, observadas em estudos pioneiros sobre os BCD. Tais unidades são a inclusão financeira propiciada pela oferta de serviços dos BCD e a expectativa ou o incremento real de renda ou do faturamento dos atores usuários dessas instituições.

O estudo trás uma abordagem interessante sobre a questão do acesso a serviços financeiros. Não só a questão do acesso dos moradores a serviços bancários é privilegiada, mas os autores também sugerem que se calculem os custos com transporte e o tempo que se deixou de perder com o deslocamento até o meio de pagamento mais próximo, em virtude da existência dos BCD nos respectivos territórios.

No que se refere ao impacto em renda ou faturamento, De Castro *et al.* (2010) sugerem parâmetros de desempenho, envolvendo número de postos de trabalhos gerados nos empreendimentos financiados pelos BCD e o valor médio dos empréstimos dos microcréditos produtivos. Um incremento nesse valor, ao longo do tempo, pode ser indicativo de que o

---

<sup>15</sup> Para Sen (2000), as pessoas exercem a sua condição de agente, quando se colocam na posição de quem age e gera mudanças, segundo valores e objetivos próprios.

aumento do porte dos empreendimentos demandou valores de crédito maiores. Os esforços a serem realizados em pesquisas futuras sobre essa possibilidade de pesquisa exposta por De Castro *et al.* (2010) devem incorporar as reflexões de Rodman e Murdugh (2009) e Santos (2007) sobre as dificuldades e limitações analíticas dos estudos de impacto.

Um ponto, em especial, merece destaque no trabalho de De Castro e seus colaboradores (2010). Ao tratar da variável “Projetos sociais”, na dimensão das atividades, os autores não aprofundam a análise sobre parcerias. Os autores entendem os projetos sociais como os cursos de qualificação oferecidos por algum tipo de instituição ligada ao BCD, como ocorre no caso do Banco Palmas e da Palma Tech, no Conjunto Palmeiras. Chamamos atenção às parcerias, pois são elementos importantes ao trânsito de ideias e de informações, à troca de saberes, à mobilização de recursos, ao rateio de despesas e à busca por financiamentos.

Em que pese o caráter inovador, criativo e dinâmico do Banco Palmas, para tomá-lo como exemplo, não se pode deixar de mencionar a influência de seus parceiros para a viabilização de alguns projetos. Como afirma João Joaquim de Melo Neto II, coordenador do Instituto Palmas, a parceria com a GTZ, no processo de urbanização do Conjunto Palmeiras, na década de 1990, foi fundamental para a ASMOCOMP ampliar a sua experiência na gestão de recursos e na negociação política. A tabela abaixo apresenta algumas das parcerias desenvolvidas pelo Banco Palmas ao longo do tempo.

**Tabela 2.1 - Parcerias estabelecidas com o Banco Palmas**

Parcerias com órgãos governamentais		
Serviço Nacional de Emprego (SINE/CE)	1999	Concessão de recursos humanos e materiais para a operacionalização do Balcão de Empregos
Universidade Federal do Ceará	Não há data precisa, remonta a década de 1990	Apoio técnico e desenvolvimento de pesquisas acadêmicas
Secretário do Estado de Trabalho e Ação Social	2001	Concessão de recursos para capacitação de empreendedores do bairro
Fundação da Criança e da Família Cidadã (prefeitura de Fortaleza)	2002	Concessão de recursos financeiros e humanos para operacionalizar programa de entrega de alimentos e acompanhamento social às famílias participantes da Incubadora Feminina
Universidade Federal da Bahia	2004	Apoio técnico por meio de desenvolvimento de pesquisas acadêmicas. Destacam-se: Dissertação de mestrado de Silva Jr. (2004); apoio técnico do prof. Genauto França Filho à Rede de Bancos Comunitários; Dissertação de

		mestrado de Passos (2007)
Secretária Nacional de Economia Solidária	2005	Aporte de R\$ 300.000,00, em 2005, e R\$ 300.000,00, em 2006, para operacionalizar o Programa de Apoio à Organização de Bancos Comunitários (disseminação de Bancos Comunitários)
Banco Popular do Brasil	2006	Aporte de recursos e implantação de correspondente
Banco do Nordeste do Brasil	2007	Participação no II Encontro da Rede de Bancos Comunitários
Governo do Estado do Ceará	2008	Aporte de recursos para o lançamento de 10 bancos comunitários, no interior do Ceará
Banco Central do Brasil	Sem data	Notas técnicas sobre a regulamentação da moeda social
<b>Organizações Não-Governamentais e Outras Instituições Internacionais</b>		
Prorenda/GTZ (Agência Alemã de Cooperação Técnica)	1990 a 2001	Concessão de recursos para estruturar a carteira do Banco; capacitação para a equipe de gestão do Banco e intermediação com o poder público
DED (Serviço Alemão de Desenvolvimento)	1998 a 2001	Concessão de recursos financeiros
OXFAM	1998	Concessão de recursos financeiros
Programa Capacitação Solidária (Organização Internacional do Trabalho)	2002	Concessão de recursos para a realização de cursos de capacitação em economia solidária e cidadania. Trata-se de edital competitivo, em que o Banco foi ganhador
<b>Organizações Não-Governamentais e Outras Instituições Nacionais</b>		
SEBRAE (CE)	1998	Assessoria nas áreas de planejamento estratégico e gestão empresarial para os gestores do Banco; concessão de recursos técnicos e financeiros para viabilizar publicações e eventos do Banco
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (organização social prestadora de serviço à Secretaria de Trabalho e Ação Social – governo do Estado do Ceará)	1999	Oferecimento de capacitação gerencial e empresarial aos clientes do Banco Palmas
Agora XXI (ONG local)	2001	Assessoria em economia solidária e área contábil
Redes Cearense e Brasileira de Socioeconomia Solidária	2001	Troca de experiências, informações e representação política
InStroDI	2002	Aplicação da metodologia “Bônus de Fomento”.
Rede Brasileira de Bancos Comunitários	2006	Troca de experiências, informações e representação política
Associações comunitárias e comerciais locais	Desde 1990	Desconto para compra com moeda social
Agência de Desenvolvimento Solidário / Central Única dos Trabalhadores	Sem data	Capacitação nas áreas de cooperativismo e economia solidária

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

Adotar as parcerias como uma variável de análise é extremamente complexo já que se trata de algo abstrato, de uma relação. Antes de auferir alguma medida quantitativa, dentre as quais a mais evidente é o número de projetos estabelecidos entre parceiros, talvez seja preciso, como sugerem De Castro e outros (2010) para outras variáveis vistas ao longo do

capítulo, realizar alguns trabalhos qualitativos que permitam aferir informações relevantes para a construção de indicadores.

Tentou-se, neste capítulo, apresentar e analisar as principais variáveis e indicadores para a análise do desempenho e dos resultados dos BCDs, o que permitiu identificar duas categorias de estudos. A primeira consiste em pesquisas, que procuram verificar quais os resultados dos bancos comunitários segundo o público atendido. Dois dos trabalhos sobre bancos comunitários – o de Menezes & Crocco (2009) e Pozzebon & Lavoie (sem data) – inserem-se nesse grupo. A segunda categoria, compreendida pelo trabalho de De Castro e seus colaboradores (2010), caracteriza-se pela organização de variáveis e indicadores para os BCDs, segundo uma matriz lógica de insumos, de processos e de produtos.

Se a primeira categoria de trabalhos apresentou três unidades de análise principais – a moeda social, o incremento de renda ou de faturamento e a mudança de percepção sobre o desenvolvimento –, o trabalho de De Castro *et al.* (2010) ampliou e aprofundou essas unidades analíticas. Um dos elementos introduzidos por De Castro e outros (2010) foi a sugestão de análise sobre os arranjos participativos dos BCDs. A reflexão sobre esses estudos fez emergir uma quinta unidade de análise: as parcerias.

A forma como essas variáveis integram a presente pesquisa é apresentada no capítulo seguinte.

## **CAPITULO III: Metodologia**

Como visto no Capítulo anterior, estudos pioneiros sobre os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) levantaram questionamentos sobre elementos que podem ser analisados nesse tipo de instituição. A literatura sobre os BCD apresentou um grande salto no que se refere ao desenvolvimento de variáveis de análise e indicadores, com a publicação do trabalho de De Castro e seus colaboradores (2010). Tendo como alerta a consideração de Kayano & Caldas (2002) sobre a função de diálogo dos indicadores, o que implica a sua compreensão e utilização por um determinado público, importa indagar o que é um BCD bem sucedido, segundo os atores envolvidos com esse tipo de instituição, e quais variáveis e indicadores, segundo esses atores, devem ser utilizados para avaliar um BCD.

Para desenvolver a presente análise, optou-se por uma investigação exploratória e qualitativa, envolvendo o estudo de casos múltiplos. Na tentativa de obter algum controle sobre as variáveis, optou-se por escolher casos inseridos em um mesmo contexto socioeconômico e com o mesmo tempo de atividade.

Com o intuito de trazer alguma contribuição para os estudos sobre BCDs em grandes cidades – e devido à viabilidade geográfica e econômica para o desenvolvimento da pesquisa – optou-se por estudar os BCDs do município de São Paulo (SP), inaugurados em junho de 2009. Dentre os cinco bancos desse município existentes durante a realização da pesquisa de campo – novembro e dezembro de 2010 – optou-se, ainda, por estudar três bancos ligados aos movimentos por moradia. Adotamos três bancos por dificuldades de se obterem informações acerca do quarto banco paulistano ligado ao movimento de moradia. A principal dificuldade foi a falta de disponibilidade e tempo para a realização de entrevistas com atores importantes como o gerente do banco, comerciantes e clientes, usuários da moeda social. Foram estudados os seguintes bancos ligados ao movimento de moradias:

- **Banco Apuanã** – ligado ao Movimento dos Sem Terra da Zona Norte – situado no distrito do Tremembé;
- **Banco Autogestão** – ligado à União dos Movimentos de Moradia Independentes da Zona Sul – situado bairro Jardim São Luiz, no distrito de M’Boi Mirim;
- **Banco Paulo Freire** – ligado ao Movimento dos Sem Terra Leste I – situado no distrito de Cidade Tiradentes.

Nesta seção sobre as escolhas metodológicas, são apresentados o suporte teórico para o levantamento, junto aos atores envolvidos com os BCD, as variáveis e indicadores pertinentes para a sua análise. Também são apresentados os métodos de coleta e de análise de dados.

### 3.1. Abordagens teóricas para a metodologia

Para a realização da presente pesquisa, foi necessário escolher uma abordagem teórica que guiasse o estudo exploratório. No capítulo anterior, observou-se que estudos qualitativos interessados na avaliação de BCDs devem situar o objeto em seu tempo e lugar, a fim de contribuir ao máximo para que as informações decorrentes, em especial variáveis de análises e indicadores, estejam impregnadas da preocupação sobre a sua compreensão e apropriação pelos atores envolvidos com os BCDs.

Na busca de uma abordagem teórica que permitisse a operacionalização de um arcabouço interpretativo sobre os processos e resultados dos BCDs, como o desenvolvido por De Castro e outros (2010), recorreu-se à Avaliação Baseada em Teoria, do campo das políticas públicas (SILVA, 1999; WEISS, 1997 apud SILVA, 1999).

A avaliação baseada em teoria (*theory-based evaluation*):

*é uma abordagem de avaliação que requer a emergência das premissas em que o programa é baseado em um grau considerável de detalhes: que atividades estão sendo conduzidas, que efeitos cada atividade particular terá, o que o programa fará a seguir, que reação é esperada, o que ocorre em seguida, e assim sucessivamente, até os efeitos esperados (...) A avaliação percorre os passos em sua sequência para ver se cada mini-passo realmente se materializa (BRICKMAYER & WEISS, 2000, p. 408)<sup>16</sup>.*

O pressuposto dessa abordagem é que os responsáveis pela elaboração do programa e pela implementação sejam instigados a refletir sobre as suas atividades. Pedro Luiz Barros

---

<sup>16</sup> No original: “It is an approach to evaluation that requires surfacing the assumptions on which the program is based in considerable detail: what activities are being conducted, what effect each particular activity will have, what the program does next, what the expected response is, what happens next, and so on, to the expected outcomes (Suchman 1967; Weiss 1972, 1995, 1997, 1998; Bickman 1990; Chen 1990; Chen and Rossi 1987; Costner 1989; Finney and Moos 1989). The evaluation then follows each step in the sequence to see whether the expected ministeps actually materialize”.

Silva (1999) se refere a esse tipo de avaliação denominando-o Teoria da Mudança do Programa.

A Teoria da Mudança do Programa foi, segundo Silva (1999), uma combinação da Teoria do Programa com a Teoria da Implementação, feita por Carol H. Weiss (1997, *apud* SILVA, 1999, p. 145). O papel do analista, nessa abordagem, “é compreender como os mecanismos de mudança e as atividades dos programas se articulam” (SILVA, 1999, p. 145). Em outras palavras, a análise se volta tanto para os resultados gerados pelas atividades específicas ao funcionamento do programa quanto para as mudanças nas atividades.

Avaliações que pretendem entender os mecanismos que fazem um programa atingir um determinado resultado, segundo o autor, caracterizam-se por uma Teoria do Programa. Nas palavras de Silva (1999), “a teoria de um programa ou política pública consiste em fornecer uma explicação das sequências causais que articulam meios e fins gerados pelo programa, ou ainda um modelo plausível de como se espera que o programa funcione” (SILVA, 1999, p. 144). O arcabouço lógico sobre os Bancos Comunitários desenvolvido por De Castro *et al.* (2010) é uma elucidativa exposição do que se espera, teoricamente, de um banco comunitário e das relações causais entre as diferentes etapas para a realização de suas atividades.

Silva (1999) chama a atenção para o fato de a Teoria do Programa tender a analisar os mecanismos que geram certos resultados em detrimento da análise das atividades formais de um programa. Esse ponto é importante por iluminar como as diferentes atividades complementação adotadas pelos bancos comunitários podem exercer influência sobre os seus resultados.

Há, segundo Silva (1999), avaliações que se valem de uma Teoria da Implementação. Essa teoria parte da premissa de que se as atividades do programa funcionarem como planejadas, os resultados serão atingidos. Segundo o autor, a análise pautada nessa teoria tem o foco nas atividades específicas do programa. É nesse campo de análise que o trabalho dos agentes e gerentes de crédito assume relevância.

Da questão geral: “os três bancos paulistanos analisados, ligados ao movimento de moradia, estão sendo bem sucedidos, segundo os atores com eles envolvidos, entre 2009 e 2010?”, tem-se, então, três desafios:

1. Obter dos atores o fluxo do programa desse tipo de instituição, lembrando que o fluxo de programa é a sequência causal que articula meios e fins e sinaliza como é esperado que o banco funcione;
2. Obter, dos mesmos atores, o fluxo de implementação dos BCD, lembrando que o fluxo de implementação são as atividades específicas do banco;
3. Compreender a articulação entre o fluxo de programas e o fluxo de implementação, percebendo se existem fatores não ligados a esses fluxos que influenciam a percepção de sucesso dos BCDs.

Se informações referentes ao primeiro e ao segundo desafios podem ser obtidas por meio da constituição dos mencionados fluxos pelos atores envolvidos com os BCDs, para obter informações referentes ao terceiro desafio escolheu-se compreender o processo de adoção dos bancos estudados.

A adoção é a forma como atores apropriam-se de inovações disseminadas. Farah (2008) destaca seis elementos determinantes do processo de disseminação de programas, tendo como ótica a perspectiva dos atores adotantes: (1) as características da inovação, que podem ser observadas por meio da pergunta “como a inovação dá respostas aos problemas?”; (2) a natureza do problema; (3) a percepção sobre o problema e a inovação. Esse ponto é importante, pois requer a análise dos atores envolvidos, das arenas nas quais os atores discursam sobre os problemas e as alternativas, dos processos (conflitivos ou colaborativos) necessários para mobilizar recursos, entre outros; (4) a convergência entre problema e a agenda local; (5) o acesso a informações, que podem fluir horizontalmente, por meio de redes ou do chamado “efeito vizinhança”; pode ainda ser intermediado por uma “terceira parte” e, por fim, (6) o processo decisório das localidades.

Este último elemento abrange, segunda a autora, outras seis variáveis: (1) a existência de incentivos ou benefícios políticos; (2) a existência de incentivos financeiros; (3) o quadro institucional ou o desenho da política; (4) a estrutura das instituições locais; (5) o legado de políticas prévias e, finalmente, (6) a ideologia dos envolvidos.

É preciso, contudo, evidenciar as dificuldades e limitações da utilização desse arcabouço teórico para a avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento. Três fatores merecem ser ponderados.

O primeiro refere-se ao fato de os bancos comunitários de desenvolvimento não serem uma política pública, o que exige cautela para utilizar as literaturas desse campo de conhecimento, como a de disseminação e a de avaliação, para analisar tal objeto. Ressaltamos três razões para privilegiar a análise sob o foco dessa literatura. Primeiramente, pode-se dizer que os bancos comunitários são de interesse, científico e político, para o campo das políticas públicas, em especial para a área de políticas sociais, por atuarem com alguns dos temas caros à ação dos governos como, por exemplo, o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade, a inclusão financeira e a tentativa de execução de um projeto de desenvolvimento local (FOSCHIATTO & STUMPO, 2006).

Em segundo lugar, há, em alguns casos, ações de governos incidindo sobre os bancos comunitários. Nesses casos, o uso dessa literatura se torna pertinente. Finalmente, quando existem parcerias entre os governos locais e os bancos comunitários, é importante observar o fato de tais parcerias constituírem novos formatos de arranjos institucionais para a formulação e implementação de políticas públicas, baseados na participação da sociedade civil, e que entraram em cena após a constituição de 1988 (FARAH, 2006 e 2001).

O segundo fator refere-se ao fato de disseminação e avaliação, no campo da administração pública, situarem-se em fases distintas do estudo sobre o ciclo de políticas públicas<sup>17</sup>. Embora, do ponto de vista empírico, não seja possível estabelecer um ponto de partida ou um ponto de chegada no referido ciclo, supondo algum tipo de linearidade (FREY, 2000; MELO & SILVA, 2000), do ponto de vista analítico, o ciclo de políticas públicas funciona como um modelo heurístico. Se, de um lado, os estudos sobre disseminação de políticas públicas integram o conjunto de trabalhos que analisam as etapas de formação de agenda e especificação de alternativas, de outro, as avaliações constituem uma categoria própria, porém ampla em virtude da diversidade de objetos que elas podem conter (diagnósticos, avaliações de processos, avaliações de resultados etc.).

O risco da aproximação dessas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas pode ser atenuado, ao se tentar elucidar com maior clareza a utilização da teoria de disseminação para subsidiar a utilização da Teoria da Mudança do Programa. Em outras palavras, a análise da adoção, segundo o arcabouço da disseminação de inovações, é útil para entender como o conceito de BCD foi apropriado pelos atores e, como se chegou, em cada caso específico às atividades de complementação das atividades formais do programa. Por fim, é importante não

---

<sup>17</sup> O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), de acordo com Frey (2000), é composto pelas fases de percepção e definição de problemas, formação de agenda, especificação de alternativas, avaliação e correção de ações.

confundir a eficácia do processo de disseminação, que pode resultar em maior ou menor apropriação de um BCD pelo seu público beneficiário, com a eficácia dos BCDs, eficácia esta auferida por indicadores de resultados.

O terceiro fator, por fim, diz respeito à dificuldade em afirmar se um processo de disseminação foi ou não eficaz. Roberto Vilela de Moura Silva (2007) estudou a disseminação de programas públicos de microcrédito produtivo na Região Metropolitana de São Paulo. O autor identificou a existência de dois modelos de programas: um em que o governo local compartilha a gestão do programa com organizações da sociedade civil. À disseminação desse modelo o autor deu o nome de disseminação via indução horizontal. E outro modelo em que o governo estatal (no caso do Estado de São Paulo) é totalmente responsável pela gestão, sendo a implementação incumbência dos municípios adotantes. À disseminação desse modelo o autor dá o nome de indução vertical. O autor menciona que em um caso de indução horizontal, um dos programas públicos incrementou a metodologia de implementação, oferecendo, além de créditos individuais, créditos em grupo<sup>18</sup>, incremento este proibido de ocorrer nos casos de indução vertical (SILVA, 2007). Assim como nos trabalhos de Farah (2008) e de Paulics (2004)<sup>19</sup>, entende-se como processo eficaz de disseminação aquele em que a inovação é transformada segundo as necessidades da localidade que a adota, gerando um grau de apropriação da inovação por parte dos atores locais.

Os três fatores expostos acima indicam a complexidade para se atribuir valor sobre o que seria um banco comunitário de desenvolvimento bem sucedido. Indicam, ademais, a complexidade de complementar com a análise da eficácia do processo de disseminação, a concepção de variáveis para análise sobre o funcionamento e os resultados do objeto de estudo. A título de síntese: para analisar se os três bancos paulistanos ligados ao movimento de moradia foram bem sucedidos, entre 2009 e 2010, obteve-se, dos atores, informações sobre os fluxos de programa e de implementação. Adicionalmente, tentou-se compreender a adoção dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia, do município de São Paulo, como forma de subsidiar a análise da complementação entre os fluxos e fatores não ligados a eles.

---

<sup>18</sup> O programa que incrementou a metodologia foi o São Paulo Confia (SILVA, 2007). Entende-se como empréstimo em grupo a modalidade de empréstimo concedida a um grupo, em que cada membro é avalista do outro, e todos são responsáveis pela adimplência do grupo (SILVA & GÓIS, 2007).

<sup>19</sup> A autora estudou a disseminação de programas de renda mínima. Em sua visão, pode-se entender a disseminação como um processo em que uma bola passa das mãos de um ator para as mãos de outro ator. Em cada movimento, a bola tem o seu formato alterado, alteração esta impressa pelas mãos do ator adotante (PAULICS, 2004).

A utilização da Teoria da Mudança do Programa, complementada pela análise da adoção de inovações, faz referência aos atores com eles envolvidos. Pozzebon & Lavoie (sem data) identificaram, por meio da contraposição de arcabouços interpretativos sobre a metodologia dos BCDs, os atores como sendo os gestores dos bancos, os trabalhadores dos bancos e os estabelecimentos comerciais locais. Como visto no capítulo anterior, os projetos sociais desenvolvidos pelos BCDs, fazem parte de seu conteúdo programático, e foi visto também que as parcerias são imprescindíveis para a consecução desses projetos. A exploração das parcerias como unidade de análise parece ser um ponto de oportunidade para investigações interessadas em avaliar os BCDs. Nessa perspectiva, os parceiros parecem ser, também, atores relevantes.

Parece ser possível complementar o espectro de atores relevantes com os usuários da moeda social e dos correspondentes, adicionando-os aos já estudados empreendedores locais, por Pozzebon & Lavoie (sem data).

A possibilidade de confrontar diferentes arcabouços interpretativos sobre as variáveis e indicadores importantes para a avaliação de BCD, de acordo com os grupos de atores relevantes, mantém um claro diálogo com a preocupação de dar voz aos atores. Spink (2003) chama a atenção para a necessidade de realização de avaliações democráticas. Partindo do pressuposto de que avaliar é atribuir valor, o autor questiona: “o valor que está sendo atribuído é o valor de quem?” (SPINK, 2003, p. 7). Confrontando a ideia de que avaliações sérias, por supostamente serem “um bicho de sete cabeças” (op. cit., p. 18), são aquelas escoradas no uso de técnicas sofisticadas e no quantitativismo, o autor demonstra que a avaliação parte de questões que todas as pessoas se fazem em seu cotidiano. Se avaliar é atribuir valor, deve-se, de acordo com o autor, dar voz as pessoas que estão direta ou indiretamente ligadas ao programa avaliado e ao contexto em que ele está sendo implementado.

### **3.2 Variáveis e indicadores de análise**

O capítulo anterior apresentou uma discussão sobre um conjunto de variáveis e indicadores relacionados às atividades dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs). Embora a nossa proposta seja a de iluminar as variáveis e indicadores eleitos pelos atores envolvidos com BCDs como importantes, foi feito um esforço de coletar algumas

variáveis diretamente relacionadas aos resultados e aos processos dos Bancos Comunitários na literatura. Essas variáveis e indicadores estão apresentados na Tabela abaixo:

**Tabela 3.1 - Variáveis e indicadores utilizados na presente pesquisa**

<b>RESULTADO COMO OBJETO DE ANÁLISE</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fontes de Dados</b>
	Sustentabilidade Financeira	- relação entre receitas e custos - proporção de recursos próprios na carteira de empréstimos	- Banco Comunitário de Desenvolvimento
	Oferta de serviços financeiros	- número e valores de operação no correspondente bancário - número e valores de operações de microcrédito produtivo	- Banco Comunitário de Desenvolvimento
	Utilização de moeda social	- número de empreendimentos que aceitam moeda social - número e valores de operações de microcrédito para consumo em moeda social	- Banco Comunitário de Desenvolvimento
	Geração de empregos	- número de empreendimentos gerados a partir da instalação do BCD	- Banco Comunitário de Desenvolvimento - trabalhadores dos empreendimentos
<b>PROCESSO COMO OBJETO DE ANÁLISE</b>	<b>Variável</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fonte de dados</b>
	Canais participativos	- existência de instância de participação - número de encontros - número de participantes	- Banco Comunitário de Desenvolvimento (Atas e documentos)
	Parcerias	- conteúdo das ações desenvolvidas - conteúdo das parcerias envolvidas	- Banco Comunitário de Desenvolvimento - Instituições parceiras

Fonte: Elaboração própria

A pesquisa foi feita com base em três fontes de dados: entrevistas, observação em campo e análise de documentos.

Apenas os coordenadores de associação, os gerentes, os analistas de crédito e os caixas dos bancos foram escolhidos previamente para a realização das entrevistas. A seleção para a realização de entrevistas com clientes e com proprietários de estabelecimentos comerciais foi intencional e foi determinada pela disponibilidade desses atores para responder às questões. As questões eram abertas e semi-estruturadas. Os assessores técnicos foram procurados segundo a menção pelos gerentes, coordenadores, caixa e analistas de crédito. Nos três bancos, foram entrevistados os gerentes de bancos e os analistas de crédito. No Banco Apuanã, especificamente, não foi possível entrevistar a pessoa responsável pela coordenação da associação que dá suporte ao banco. Nos bancos Paulo Freire e Autogestão, os coordenadores das associações também desempenhavam a função de gerente do banco.

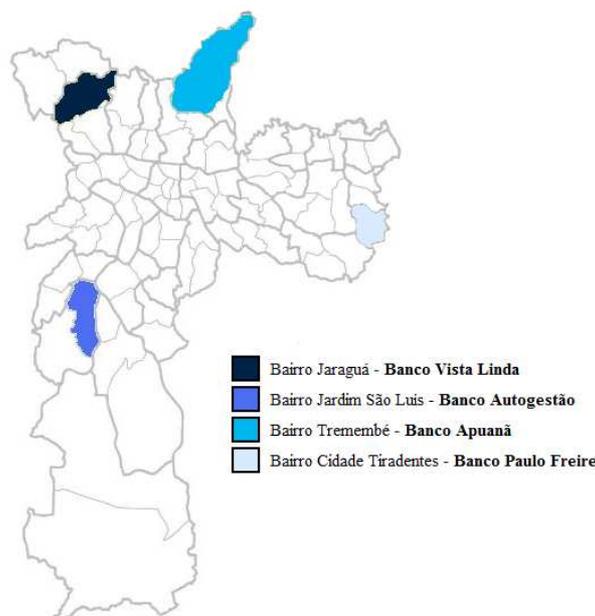
Apenas no Banco Apuanã as funções de analista de crédito e de caixa eram desempenhadas por pessoas diferentes. Nos demais, a analista de crédito também desempenhava a função de caixa. Todas as pessoas nas funções de analista de crédito e caixa foram entrevistadas. Foram entrevistadas também usuários do banco e proprietários de estabelecimentos comerciais locais. Duas pessoas ligadas à assessoria técnica foram entrevistadas. A lista de entrevistados pode ser vista no ANEXO 2.

Os principais documentos analisados foram: comprovantes emitidos pelos pontos de venda (*POS*) sobre as operações feitas pelos correspondentes, cadernos de anotações dos trabalhadores dos bancos usados ao longo do processo de formação em economia solidária e fichas cadastrais de clientes.

## **CAPÍTULO IV: Os Bancos Comunitários de Desenvolvimento no município de São Paulo**

Os quatro bancos comunitários do município de São Paulo, ligados ao movimento de moradia, foram inaugurados nos dia 06 de junho de 2009<sup>20</sup>, como resultado de um projeto denominado Moradia Solidária. Conforme a Figura 4.1, pode-se visualizar que os bancos estão localizados nas quatro zonas da cidade: o Banco Autogestão situa-se no bairro Jardim São Luis, no Distrito de M’Boi Mirim (Zona Sul), o Banco Apuanã situa-se no Jardim Apuanã, no Distrito de Tremembé (Zona Norte), o Banco Vista Linda situa-se no bairro Jardim Donária, no Distrito do Jaragué (Zona Oeste) e, por fim, o Banco Paulo Freire situa-se na Cidade Tiradentes (Zona Leste).

**Figura 4.1 - Localização dos bancos comunitários paulistanos ligados ao movimento de moradia**



Fonte: Elaboração própria

As primeiras discussões sobre o Projeto Moradia Solidária ocorreram três anos antes – em 2006, portanto – quando lideranças do movimento de moradia do município de São Paulo e o então Deputado Federal Roberto Gouveia (PT-SP)<sup>21</sup> iniciaram uma série de diálogos

<sup>20</sup> O Banco União Sampaio, que não é ligado ao movimento de moradia, foi inaugurado no dia 07 de junho de 2009.

<sup>21</sup> Roberto Gouveia é médico-sanitarista, desde 1975. Foi deputado estadual pelo PT em 1987/1991; 1991/1995; 1995/1999 e 1999/2003. Membro da Constituinte, integrado às comissões da Ordem Econômica e Social, como efetivo, e de Finanças e Orçamento e de Sistematização, como suplente. Foi deputado federal no período 2003/2007. Na área de habitação, é responsável pela Lei 9.142/95 (Obriga a destinação de recursos públicos diretamente para associações e cooperativas de moradia pelo sistema de mutirão e autogestão) e pela Lei 10.535/2000 (Cria o Programa de Crédito para Compra de Terra visando à construção de casas populares). Além

visando ao desenvolvimento de um projeto de geração de trabalho e renda voltado ao pós-morar. Como explica Gouveia da Silva, um dos coordenadores do Movimento dos Sem-Terra Leste I e gerente de um dos bancos aqui estudados, o Paulo Freire, o pós-morar entrou na pauta da agenda do movimento de moradia, depois das grandes conquistas por terra e da consecução de algumas obras, entre as décadas de 1980 e 1990. Após conseguir as suas moradias, como explica Djalma da Silva, as pessoas passaram a ter custos relacionados à manutenção de suas casas. Outros custos relacionados ao acesso a bens de consumo e a serviços também passaram a constituir o orçamento das famílias no período de pós-morar. Na impossibilidade de arcar com esses custos, algumas pessoas optaram por vender ou alugar as casas recém-obtidas. Nas palavras de Djalma Gouveia da Silva: “*sem renda, após conseguir a casa, as pessoas mudam de situação, mas não mudam de condição, e continuam levando uma vida precarizada*” (DJALMA GOUVEIA DA SILVA, entrevista concedida em 28/11/2010).

A partir deste diagnóstico, membros do movimento de moradia e o Deputado Roberto Gouveia começaram a debater a possibilidade de criação de um projeto de geração de trabalho e renda, pautado na economia solidária e na formação de cooperativas de trabalho e produção, tendo como público as famílias residentes em conjuntos habitacionais. O embasamento na economia solidária para a proposta a ser criada convergia com a forte ligação que os assessores e o partido de Gouveia possuíam com o tema e do princípio de autogestão praticado pelos grupos do movimento de moradia que fizeram parte das discussões.

Foram inúmeros encontros, entre os anos de 2006 e 2007, até a ideia de criação de cooperativas de trabalho e de produção transformar-se na ideia de bancos comunitários de desenvolvimento. Foram a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da Universidade de São Paulo (ITCP-USP), a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e o Laboratório de Extensão da Escola de Artes e Ciências Humanas, da USP (LABEX-EACH-USP Leste) as instituições responsáveis em apresentar a experiência do Banco Palmas aos grupos do movimento de moradia participantes desse processo de construção de um projeto de geração de trabalho e renda para o pós-morar.

O objetivo do presente capítulo é descrever o desenrolar do processo de implementação dos bancos comunitários, ligados ao movimento de moradia, na cidade de São Paulo. É importante, para tal descrição, esclarecer que, do conjunto de associações e grupos

---

disso, foi ativo na 1ª e na 2ª Conferência das Cidades e na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. (Fonte: [www.ricardogouveia.org.br](http://www.ricardogouveia.org.br), acessado em 01/01/2010).

de origem<sup>22</sup> que integram o movimento de moradia paulistano, foram quatro associações comunitárias de construção – ou grupos de mutirão – que lideraram a introdução dos bancos comunitários no município. Situar as quatro associações comunitárias de construção em relação ao movimento de moradia, além de destacar a relação entre essas associações e o poder público municipal, é o objetivo da primeira seção deste capítulo. O objetivo da segunda seção é descrever a participação dos demais atores (ITCP-USP, SENAES e LABEX) ao longo da implementação dos bancos comunitários paulistanos, ligados ao movimento de moradia.

#### **4.1 O movimento de moradia**

O movimento de moradia da capital paulista é um dos movimentos sociais brasileiros mais ativos do país, cujas raízes remontam ao processo de urbanização da cidade (GOHN, 1991). Na cidade de São Paulo, como em outros grandes centros urbanos do mundo, a demanda habitacional tornou-se uma questão social relevante com a acentuação do processo de urbanização e o adensamento das regiões metropolitanas. Tal processo, além de exacerbar as desigualdades socioeconômicas, porquanto segrega o espaço urbano, coloca em situação de vulnerabilidade civil, social e ambiental, um contingente expressivo de cidadãos. A luta dos movimentos de moradia, em especial os da cidade de São Paulo, além da construção de moradias dignas, também se expressa na busca por uma reforma urbana, pautada no direito à cidade (GOHN, 1991).

Segundo o Plano Municipal de Habitação 2009-2024 (PMSP, 2009), a demanda habitacional acumulada do município de São Paulo, em 2009, é de 1.249.099 unidades habitacionais. Também faz parte da demanda habitacional identificada pela PMSP a necessidade de subsídios totais ou parciais às 162.765 famílias que possuem renda de até três salários mínimos e que comprometem cerca de 30% de suas rendas com despesas de aluguel e às cerca de 13.000 pessoas que vivem em situação de rua. A Tabela 4.1 abaixo sintetiza as categorias de demanda habitacional, formuladas pela PMSP, bem como a quantificação correspondente, em 2009:

---

<sup>22</sup> É chamado de grupo de origem o conjunto inicial de pessoas que, sendo inquilinas ou proprietárias de residências em favelas, moradias precárias de periferia ou cortiços, reúnem-se para a ocupação de uma área ou para a construção de um empreendimento.

**Tabela 4.1 - Demanda por moradia no município de São Paulo, em 2009, segundo inadequação habitacional, déficit habitacional e apoio à família**

<b>Componentes da demanda por moradia baseados na inadequação habitacional</b>	Tipo	Descrição	2009
	Fundiária	Falta de documentação que comprove a posse ou propriedade do imóvel, por razões legais, fundiárias ou registrarias.	889.808 unidades
	Urbanística	Redes insuficientes ou impróprias de equipamentos públicos e de infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, drenagem e coleta de lixo), existência de áreas de risco e carência de áreas verdes.	
	Edificação	Falta de condições de segurança, salubridade, conforto e insuficiência de espaço para as quatro funções do morar (dormir, se higienizar, preparar alimentos e estar).	
<b>Componentes da demanda por moradia baseados no déficit habitacional</b>	Tipo	Descrição	2009
	Por substituição	Domicílios rústicos, construídos com materiais impróprios; Domicílios em áreas de risco ou impróprios à ocupação; Domicílios que precisam ser removidos devido à realização de obra pública.	133.291 unidades
	Por incremento	Demanda por domicílios gerada por incremento demográfico; Demanda por domicílios gerada pela eliminação de coabitação familiar indesejada.	226.000 unidades
<b>Componentes da demanda por moradia baseados no apoio à família</b>	Tipo	Descrição	2009
	Interesse Social	Famílias com renda mensal de até três salários mínimos e que comprometem até 30% de sua renda com aluguel.	162.765 famílias
	Situação de rua	Pessoas ou grupos que vivem em ruas.	13.000 pessoas

Fonte: Adaptado do Plano Municipal de Habitação (2009-2024).

Não é possível saber se os números oficiais oferecidos pela PMSP correspondem à demanda real por habitação do município. Eles funcionam, no entanto, como um parâmetro. O documento da Prefeitura estima que o número projetado de domicílios no município, em 2009, é de 3.263.072. A demanda por unidades habitacionais, segundo o Plano Municipal de Habitação, corresponde a 38,3% do total de domicílios, em 2009.

A exposição desses números visa apenas ilustrar a problemática com os quais os movimentos de moradia paulistanos lidam. Mais do que o atendimento da demandas por unidades habitacionais e pelo direito à cidade, os movimentos de moradia, em São Paulo e em todo Brasil, lutam também contra as estruturas de dominação política e econômica que segregam as pessoas em regiões centrais e periféricas (GOHN, 1991).

Na década de 1970, as ações dos movimentos de moradia se intensificaram devido à resistência contra a remoção de favelas e à luta por água e luz (GOHN, 1991). De meados da década de 1970 e ao longo da década de 1980, os movimentos passaram por um processo de institucionalização, com a criação de entidades, muitas delas federativas, para coordenar as mobilizações, as ocupações e os protestos e para representar os grupos de origem em negociações com o poder público (municipal, estadual e federal). Exemplos de entidades confederadas, cuja atuação é nacional, criadas, nesse período, são o Fórum Nacional de Reforma Urbana (1987), Central dos Movimentos Populares (1980), União Nacional por Moradia Popular (1989). A União de Movimentos de Moradia de São Paulo, criada em 1987, é um exemplo de entidade cuja atuação é estadual. O Anexo 3 sistematiza as organizações do movimento de moradia atuantes no município de São Paulo.

Em 1984, ocorreu o 1º Encontro dos Movimentos de Moradia, no qual participaram membros da *Federación Urugaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua* (Fucvam) e o Instituto de Assistência Técnico Uruguaio – o Centro Cooperativista Uruguaio. Fundada em 1970, a FUCVAM congrega mais de 330 cooperativas de habitação e 20 mil famílias em todo o país. Foram essas cooperativas que constituíram uma alternativa ao problema de habitação popular no Uruguai, quando este país atravessou um período de crise econômica e um aumento da densidade populacional nas periferias das cidades (BARAVELLI, 2007). As cooperativas de habitação uruguaias eram regidas pelos princípios de ajuda mútua, autogestão, democracia direta e propriedade coletiva.

A Prefeitura de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) foi pioneira, em introduzir um padrão de produção de habitações sociais inspiradas nas cooperativas de ajuda mútua uruguaias, sob intermediação dos movimentos de moradia brasileiros. Como afirma Nakashigue (2008), Erundina deu um grande salto em relação aos programas de mutirão existentes, ao estruturar a política habitacional da prefeitura prioritariamente no modelo de autoconstrução, porém enfatizando a autogestão das associações comunitárias de construção e a formação de parcerias com assessorias técnicas. Adicionalmente, em face da escassez de áreas urbanas disponíveis para a construção de habitações de interesse social, promoveu uma política fundiária, que garantiu a aquisição de glebas, e organizou o sistema de financiamentos por meio da Companhia Habitacional Metropolitana (COHAB). Segundo a autora, a gestão de Erundina marcou a primeira geração de moradias provenientes de programas de mutirões autogeridos.

A segunda geração, segundo Nakashigue (2008), consiste na retração desse tipo de programa nas gestões de Paulo Salim Maluf (1993-1996)-Celso Pitta (1997-2000). A terceira geração, por sua vez, refere-se à gestão de Marta Suplicy (2001-2004), em que muitas das obras já aprovadas foram liberadas e executadas, depois de terem perdido campo para a política priorizada na gestão anterior, o Programa de Verticalização de Favelas – o Cingapura.

A Figura 4.2, abaixo, situa os empreendimentos realizados sob a forma de mutirão autogerido, conforme as três gerações, apresentadas por Nakashigue (2008):

Figura 4.2 - Localização dos mutirões financiados pela COHAB



Fonte: Nakashigue (2008, p. 66). Obs.: O mutirão da Associação Parque Otero não consta nesta figura, pois foi financiado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

## **4.2 A implementação dos bancos comunitários paulistanos: a busca por uma narrativa coletiva**

A presente seção foi construída a partir de depoimentos de coordenadores de associações, gerentes, analistas de crédito e caixas dos três bancos comunitários paulistanos, ligados ao movimento de moradia, além de assessores técnicos.

A idealização de um projeto de atenção ao pós-morar para o movimento de moradia da cidade de São Paulo tem origem em diálogos entre lideranças do movimento e o Deputado Federal Roberto Gouveia. Em que pese a proximidade entre o mencionado parlamentar e os quatro grupos de mutirão envolvidos com a discussão do Projeto Moradia Solidária, é também proeminente a participação do governo federal e de universidades, durante as etapas de formulação, especificação da proposta e implementação do projeto Moradia Solidária.

A relação entre a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da Universidade de São Paulo (ITCP-USP) e o movimento de moradia é anterior às discussões para o projeto sobre o pós-morar. Tanaka (2007) menciona que a ITCP-USP, desde 2001, mantinha uma parceria com a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade, da Prefeitura de São Paulo (STDS), chefiada por Marcio Pochmann, na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT). Nessa parceria, a ITCP-USP atuava com o oferecimento de cursos sobre cooperativismo popular nas regiões mais vulneráveis do município de São Paulo, no âmbito do programa Oportunidade Solidária<sup>23</sup> e do Projeto Redes<sup>24</sup>. Para a realização dessa parceria, a ITCP-USP aproximou-se de diferentes movimentos sociais, dentre eles, o de moradia.

A relação entre os grupos do movimento de moradia participantes da discussão do Projeto Moradia Solidária e a ITCP-USP estreitou-se ainda mais, quando um dos participantes

---

<sup>23</sup> A diretriz da STDS, entre 2001 e 2004, era coordenar um conjunto de nove projetos com base em três blocos programáticos: transferência de renda, programas de emancipação e programas de reorganização do mercado de trabalho. O Programa Oportunidade Solidária era um programa de emancipação, baseado na formação para o cooperativismo e na incubação de cooperativas populares (GOMES & ALVES, 2005).

<sup>24</sup> Projeto encabeçado pela ITCP-USP cujo objetivo era articular redes entre os empreendimentos incubados (TANAKA, 2007).

da incubadora universitária tornou-se assessor parlamentar de Roberto Gouveia. Gustavo Carneiro Vidigal Cavalcanti, estudante participante da incubadora, passou a desempenhar um importante papel de interlocutor entre os membros do movimento de moradia, o deputado, a ITCP e integrantes do governo federal, que, como será visto posteriormente, contribuíram com a viabilização do projeto.

O Laboratório de Extensão, da Escola de Artes e Ciências Humanas da USP Leste (LABEX) passou a participar das discussões do Projeto Moradia Solidária, desde as primeiras reuniões. O envolvimento dessa instituição, segundo um dos assessores técnicos entrevistados, se deu por três razões. Uma delas é o apoio logístico que o LABEX poderia agregar ao projeto, dada a distância entre ITCP-USP e os bairros onde se situam os conjuntos habitacionais construídos pelos grupos de mutirão. Outra razão foi a existência de trabalhos já realizados com um dos grupos, o Conjunto Paulo Freire. O LABEX e a Associação Comunitária de Construção do Conjunto Paulo Freire trabalharam juntos em um projeto de fortalecimento de grupos culturais. Finalmente, também contribuiu para a participação do LABEX nas discussões, a existência de redes entre estudantes e professores da USP Leste, com membros da ITCP-USP e do Partido dos Trabalhadores (PT). Marcio Pozzer, um ex-membro da ITCP-USP, por exemplo, ingressou no curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH, onde tornou-se membro ativo do LABEX e, em decorrência disso, também desempenhou o papel de importante interlocutor entre as partes envolvidas na discussão do projeto.

A participação do governo federal foi, desde o início das discussões, intermediada pela ITCP-USP, pelo LABEX e pelo Deputado Federal Roberto Gouveia. Seja pelo propósito de que o projeto fosse baseado na economia solidária, seja pela relação existente entre o partido de Gouveia, os membros da ITCP-USP e os do LABEX, de um lado, e técnicos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), de outro, foi com esse órgão que se buscou viabilizar financeira e politicamente o projeto.

O primeiro ano de discussões, de meados de 2006 até meados de 2007, foi o de construções de propostas, em que membros da ITCP-USP e da SENAES apresentaram a iniciativa do Banco Palmas aos membros do movimento de moradia. Ao longo de inúmeras discussões, envolvendo uma visita de campo em Fortaleza (CE), realizada no final de 2007, para conhecer a experiência do Banco Palmas, as lideranças dos grupos de mutirão envolvidas no projeto interpretaram que o banco comunitário seria capaz de não só promover a geração de trabalho e renda para os moradores dos conjuntos habitacionais, por meio da criação de

cooperativas de trabalho e de produção – ideia inicialmente esboçada –, mas também de promover o financiamento dos empreendimentos que fossem criados, já que em cada conjunto seria feito o esforço de criar grupos produtivos. Adicionalmente, o histórico da construção de moradias em mutirões autogeridos seria, na perspectiva dos membros do movimento de moradia, uma característica facilitadora para a gestão comunitária intrínseca a esse tipo de instituição financeira e ao fortalecimento dos laços territoriais necessários para a implementação da moeda social.

Concomitantemente às discussões para a especificação do banco comunitário enquanto alternativa ao enfrentamento dos problemas existentes na fase do pós-morar, discutiu-se, entre 2006 e 2007, formas de financiar e de implementar o projeto. O financiamento se deu por uma emenda parlamentar do Deputado Roberto Gouveia, no valor de R\$ 1.000.000,00, a ser utilizado durante um ano para a remuneração da equipe técnica, auxílio financeiro aos participantes dos grupos incubados, lastro para a moeda social, pagamento de despesas dos bancos (luz, telefone e água) e fundo para a constituição da carteira de microcrédito produtivo. É importante lembrar que Gouveia não foi reeleito nas eleições de 2006 para o pleito 2007-2010, situação que gerou atrasos nas liberações dos recursos. Alocado no Ministério da Cultura, o ex-assessor de Gouveia, Gustavo Carneiro Vidigal Cavalcanti, procurou, junto com a SENAES, garantir os recursos da emenda, que foram liberados em 2008. A preocupação com o financiamento também se referiu ao momento pós-implementação, após a utilização dos recursos da emenda. As principais discussões foram no sentido de construir uma proposta de financiamento com recursos da SENAES.

Além de garantir recursos ao projeto, SENAES, ITCP-USP, LABEX e os grupos de mutirão iniciaram diálogo com o Instituto Palmas para a difusão do conceito de bancos comunitários e para implementação dos correspondentes do Banco Popular do Brasil. A formação em economia solidária e em desenvolvimento local seria fornecido pela ITCP-USP e pelo LABEX e não pelo Instituto Palmas. Embora Silva Jr. (2007) atribua a formação por meio do curso ABC da Economia Solidária, promovido pelo Instituto Palmas, seja uma condição para a disseminação dos bancos comunitários, aquelas instituições universitárias tinham experiência sobre o tema e competência para se incumbir dessa etapa do processo. O fato de ambas as instituições universitárias estarem mais próximas dos grupos alvo do que o Instituto Palmas também foi um fator importante para que ITCP-USP e LABEX assumissem os cursos de formação.

O debate sobre a implementação do projeto foi bastante conflituoso. Para parte dos envolvidos no projeto, alguns dos grupos de mutirões que participavam das discussões não se situavam em regiões de maior vulnerabilidade, critério que orientou a participação da ITCP-USP em projetos desde a atuação no programa Oportunidade Solidária. Para uma outra parcela de participantes das reuniões, era importante a participação dos quatro grupos, devido ao histórico em construção em mutirão e devido ao fato de terem sido os pioneiros em iniciar diálogos para a confecção de um projeto voltado ao pós-morar, juntamente com Roberto Gouveia.

Ao longo do planejamento sobre a implementação do programa, surgiu a discussão sobre a inclusão de um quinto banco a fazer parte do projeto. Mas tal banco não era ligado ao movimento de moradia. A discussão foi iniciada pela ITCP-USP, para quem uma rede preestabelecida de economia solidária, existente na Zona Sul de São Paulo (a Rede Solidária da Zona Sul), poderia agregar práticas já consolidadas de economia solidária ao projeto. Por atuar em bairros de grande vulnerabilidade, como o Campo Limpo, por exemplo, a rede também apresentava demanda por bancos comunitários. Um grupo de membros da Rede Solidária da Zona Sul, ligados ao militante do Partido Comunista do Brasil (PC do B), Celio Turino<sup>25</sup>, em parceria com a organização-não governamental União Popular de Mulheres de Campo Limpo e Adjacências (UPMCLA), constituiu o embrião do quinto banco comunitário paulistano – o Banco União Sampaio.

Definidos os cinco bancos pilotos para a introdução dos bancos comunitários e liberado o recurso oriundo da emenda parlamentar de Gouveia, teve início, em abril de 2008, o processo de formação em economia solidária para que os cinco grupos (os do movimento de moradia e o da UPMCLA) implementassem bancos comunitários nos bairros onde estão situados. Além da formação, os universitários trabalharam com os grupos, em cada bairro, o mapeamento dos empreendimentos locais produtivos, de comércio e de prestação de serviços, e o planejamento estratégico de cada banco. Também foram realizadas algumas atividades juntamente com os moradores de cada um dos bairros, como uma feira solidária e a escolha do nome e do timbre das moedas sociais.

---

<sup>25</sup> Célio Turino foi Secretário Municipal de Cultura de Campinas (1990-1992), diretor do Departamento de Programas de Lazer na Secretaria de Esportes, durante a gestão da prefeita petista Marta Suplicy (2001-2005) e responsável pela Secretaria de Cidadania Cultural, do Ministério de Cultura (2004-2010), criando, nesse cargo, o Programa Cultura Viva, que consiste no fomento de coletivos culturais locais, os chamados Pontos de Cultura.

O processo de formação, de mapeamento, de planejamento e de atividades com moradores foi coordenado por um grupo, constituído por um membro da ITCP-USP (representando também o Banco União Sampaio), um do LABEX e um representante dos grupos de mutirão, sendo este representante (na ocasião, a Sra. Maria Izilda Camillo, do Banco Apuanã e do Movimento dos Sem Terra da Zona Norte) o coordenador geral do projeto. Além do sistema de coordenação, ficou acordado que todos os grupos seriam assistidos por dois técnicos da ITCP-USP e dois do LABEX. O sistema de coordenação e as divisões de tarefas entre as instituições universitárias não foram formalizadas, por meio de um estatuto, por exemplo, tendo sido um acordo tácito entre todas as partes.

O Instituto Palmas participou diretamente desse processo de implementação com a capacitação dos trabalhadores dos bancos sobre o uso do ponto de venda (*POS*) para o correspondente do Banco Popular do Brasil e sobre todas as atividades inerentes à prestação desse serviço. Tais atividades abrangem a realização de alívios, quando o dinheiro em caixa atinge o valor de R\$ 4.000,00 e o registro, em cadernos, do fechamento do caixa. O Instituto Palmas também realizou instruções sobre a utilização da moeda social, enfatizando-se as suas peculiaridades (lastro e indexação em moeda nacional, objetivo de circulação e importância social e simbólica por ser um pacto entre diferentes atores de um mesmo território).

Houve controvérsias ao longo do processo de implementação dos bancos, já que a proposição da criação do Banco União Sampaio não nascera da mesma orientação seguida pelos grupos de mutirão – a atenção ao pós-morar – o que trazia implicações na disputa pelos recursos do projeto e pela assistência dos órgãos da universidade. Houve controvérsias, também, quanto às agendas temáticas propostas pelas instituições universitárias. A ITCP-USP, entre 2001 (quando havia se aproximado do movimento de moradia) e 2008, devido à rotação dos seus membros, construiu um discurso muito mais orientado aos temas da economia solidária (como, por exemplo, o gargalo da comercialização) do que aos temas do movimento de moradia (como, por exemplo, participação para resolução de conflitos no pós-morar e o acesso a terras para ocupação e a recursos públicos). O LABEX, por outro lado, em virtude da proximidade com o Conjunto Paulo Freire, familiarizou-se com mais facilidade aos embates vividos pelos grupos de mutirão. A forma como se deu o contato entre os técnicos das instituições universitárias contribuiu para a construção de discursos muitas vezes conflitantes entre os responsáveis pela formação dos grupos.

O conflito de discursos entre as instituições universitárias que davam apoio ao projeto Moradia Solidária acentuou-se quando as campanhas para as eleições municipais de

2008 se iniciaram. O apoio de alguns dos grupos na campanha de candidatos à Câmara Municipal gerou embates entre ITCP-USP e LABEX sobre as prioridades que os grupos deviam manter. Dispor de energia para garantir a consecução do processo de incubação de um banco comunitário ou dispor de energia para se dedicar a uma campanha eleitoral se demonstraram, naquele momento, opções inconciliáveis.

Na iminência de polarizar os grupos, concentrando a atuação do LABEX no Conjunto Paulo Freire, e acentuando a atuação da ITCP-USP no grupo para a constituição do Banco União Sampaio, em detrimento dos demais grupos, a coordenação do projeto alterou o plano de implementação do Projeto Moradia Solidária. No fim do ano de 2008, foram convidados a compor a coordenação do projeto dois membros do Núcleo de Apoio às Atividades de Cultura Extensão e Extensão em Economia Solidária (NESOL-USP), os quais possuíam experiências prévias com o movimento de moradia e com a economia solidária. Juliana Bráz e Diogo Jumra Tsukumo, em virtude do fácil acesso a SENAES e ao Instituto Palmas e do diálogo próximo com os grupos de mutirão e com o grupo para implantação do Banco União Sampaio, foram hábeis em dirimir os conflitos, que minavam a implementação do projeto Moradia Solidária. Eles passaram a fazer parte da coordenação, substituindo a representação anterior da ITCP-USP, e os demais representantes (do LABEX e dos grupos de mutirão) permaneceram com suas funções, continuando a Sra. Maria Izilda Camillo, coordenadora geral do projeto.

Inaugurados em junho de 2009, quatro fatores destacaram-se como problemas de implementação dos bancos. Um dos principais problemas, que trouxe dificuldades de articulação entre os empreendimentos locais e os moradores dos bairros, foi o atraso na confecção das moedas sociais. Previstas para o lançamento dos bancos, em junho de 2009, as moedas só ficaram prontas em setembro daquele ano.

Outro problema ocorreu no âmbito da operacionalização do correspondente. Mudanças institucionais do Banco do Brasil, ao longo de 2009, geraram alterações no sistema de correspondentes, alterando a bandeira das lojas de correspondentes de Banco Popular do Brasil para Banco Mais. Essa alteração também trouxe mudanças em procedimentos como o registro do fechamento do caixa, onde os prestadores de serviços (os bancos comunitários, no caso) deixaram de conseguir imprimir pelo ponto de venda (*POS*) um balanço detalhado das operações diárias. Com a transição, os bancos passaram a ter que fazer manualmente o registro de cada operação. Segundo os trabalhadores dos bancos comunitários, houve quedas

mais recorrentes de sistema e, gradativamente, expandiram-se os prazos necessários ao Instituto Palmas para a resolução de problemas de sistema ou de contas pagas não registradas.

Segundo um dos gerentes entrevistados, as quedas de sistema ocorrem quando qualquer um dos bancos da rede (em qualquer região do país) ultrapassa o limite para o alívio. Outra causa pode ser falhas em equipamentos (como os computadores ou pontos de venda, *POS*) que dão suporte à rede de correspondentes.

A manutenção e a expansão dos bancos após a inauguração representou, também, um problema considerável. Os recursos da emenda parlamentar do Deputado Roberto Gouveia esgotaram-se ao fim do processo de formação dos grupos, de mapeamento dos empreendimentos econômicos locais e de planejamento estratégico dos bancos, mantendo-se apenas o recurso para constituição da carteira de empréstimos. Com o fim dos recursos, tanto a participação da ITCP-USP quanto a do LABEX restringiram-se a poucos contatos informais, assumindo o NESOL a função de interlocução entre os grupos, o Instituto Palmas e a SENAES. A construção de uma proposta de financiamento com recursos da SENAES havia evoluído, após a inauguração dos bancos, mas não se tinha previsão de quando os recursos seriam liberados e poderiam ser executados.

Apenas em maio de 2010, a SENAES lançou a Chamada Pública 003/2010 para repassar recursos a organizações da sociedade civil atuarem com a manutenção dos bancos existentes e criação de novos bancos. Tanto o NESOL-USP quanto o LABEX apresentaram propostas. Foi necessário um parecer da reitoria de extensão da Universidade de São Paulo em favor do NESOL, para se evitar que os projetos fossem desqualificados, já que ambos apresentaram a FUSP (Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo) para o recebimento e utilização dos recursos, o que contrariava uma das cláusulas da chamada pública (a cláusula 5.2) sobre a apresentação de apenas um projeto por entidade.

Os recursos para essa chamada pública totalizaram R\$ 14.000.000,00. Desse montante, R\$ 10.000.000,00 eram oriundos do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) e R\$ 4.000.000,00 eram oriundos do orçamento da SENAES. Além do fomento de bancos existentes e criação de novos bancos, a chamada pública também direcionou recursos para projetos relacionados a fundos solidários. R\$ 10.000.000,00 estavam destinados a projetos relacionados a bancos comunitários, em todas as regiões do país, e o restante, R\$ 4.000.000,00, aos projetos de fundos solidários, também em âmbito nacional.

Dos R\$ 10.000.000,00 destinados aos bancos comunitários, 25% desse valor (R\$ 2.500.000,00) foram destinados a região sudeste.

Em junho de 2010, foi divulgado que o NESOL teve a proposta aprovada. A confecção do projeto foi feita pelo NESOL, mas, formalmente, a FUSP foi a proponente e o Ateliê de Ideias (organização capixaba responsável pelo Banco Bem) o executor do projeto<sup>26</sup>. O Instituto Palmas também participa de todos os projetos ganhadores, no papel de executor, com a expansão da rede de correspondentes.

Em virtude das eleições de 2010, houve atrasos no repasse dos recursos. Somente em janeiro de 2011, ocorreu o primeiro contato entre Juliana Bráz e Diogo Tsukumo, do NESOL, para dar início à implementação do projeto apresentado na chamada pública<sup>27</sup>. Nessa reunião foi informado aos trabalhadores deveriam se submeter a um concurso, promovido pela FUSP, para que possam ser remunerados pelo projeto. Para um dos gerentes dos bancos, a notícia foi surpreendente:

*Se a regra para gente foi que os caixas e os analistas fossem tirados em assembleia, é essa regra que tem que valer. Propor um concurso no meio do caminho muda as regras no meio do jogo e nos desarticula. E se entra alguém de fora da comunidade? Alguém que não sabe o que é a luta por moradia. Poxa, estamos matando um leão por dia para sobreviver, sem receber pelo correspondente, sem poder emprestar pra comércio. Não tenho nada contra o concurso, mas se eles querem essa regra, que proponham para os novos bancos. Se o edital é de manutenção dos bancos existentes, eles devem ser mantidos (Gerente, entrevista concedida em 21/01/2011).*

Não foi possível verificar outras possíveis interpretações sobre esse processo, ouvindo os representantes do NESOL. Não é possível sugerir, então, se a proposição do concurso se refere a um trâmite burocrático para que os trabalhadores dos bancos possam ser remunerados com os recursos da chamada pública ou se houve alguma manobra no sentido de tornar mais técnica a operacionalização dos bancos comunitários paulistanos.

---

<sup>26</sup> A relação e o alinhamento (profissional, ideológico etc.) entre NESOL-USP e Ateliê de Ideias construíram-se ao longo das inúmeras atividades da Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Para evitar que o NESOL e o Ateliê de Ideias concorressem como proponentes de projetos da região sudeste na Chamada Pública 003/2010, da SENAES, ambas as instituições julgaram prudente apresentar um projeto conjuntamente. Informações disponibilizadas por Juliana Bráz, em entrevista realizada em 22 de novembro de 2010.

<sup>27</sup> Até o momento de conclusão do presente texto (janeiro de 2011) não houve execução dos recursos da mencionada chamada pública. A expectativa é que tais recursos comecem a ser desembolsados em fevereiro de 2011.

Entre a inauguração dos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia (junho de 2009) e a data em que se iniciaram novos diálogos, com recursos garantidos, para a execução de um projeto pós-implantação (janeiro de 2011), os bancos dos grupos de mutirão funcionaram sem recursos. A verba remanescente da emenda parlamentar destinada a constituição da carteira de empréstimos foram utilizados para despesas de manutenção e remuneração dos trabalhadores.

Nesse ínterim, os grupos de mutirão buscaram ações autônomas para enfrentar a ausência de recursos. Indagados sobre o porquê da autonomia, os representantes dos grupos de mutirão alegaram haver algum distanciamento durante a confecção do projeto pelo NESOL para a chamada pública 003/2010, que, na visão desses representantes, deveria ter sido construído em conjunto. Na visão de um assessor técnico, o afastamento foi gerado pela sobreposição de prioridades, decorrente da participação de campanhas, dada as eleições de 2010. Com o trabalho em campanhas eleitorais, havia pouco tempo e pessoas disponíveis para os trabalhos dos bancos comunitários. Alegaram os representantes dos grupos de mutirão, também, a necessidade de fortalecimento dos princípios do projeto: a atenção ao pós-morar.

É preciso analisar mais profundamente porque as sobreposições de prioridades marcam as relações entre as instituições de ensino e os bancos comunitários. Uma das pessoas envolvidas com o processo de criação dos bancos entende que falta aos bancos o aprimoramento técnico para a sua gestão:

*Os bancos estão se desenvolvendo aqui em São Paulo. O ideal é que eles compartilhem da mesma forma de funcionamento da Rede Brasileira, mas, muitas vezes não fica claro se é o que eles realmente querem. É legítimo que busquem autonomia, mas, por outro lado, distanciam-se de experiências que estão dando certo, como o Bem, o Palmas... acho que seria muito importante eles conseguirem recursos a fundo perdido para o primeiro aporte da carteira de crédito. Antes de assumir responsabilidades sobre os recursos de uma outra instituição é muito importante que eles saibam muito bem a dificuldade que é fazer uma análise de crédito e gerenciar uma carteira de crédito (assessora técnica, entrevista concedida em 22/11/2010).*

Em junho de 2010, os grupos de mutirão formaram a Rede Paulista de Bancos Comunitários. A Rede foi a formalização de encontros, realizados mensalmente, desde a inauguração, entre os coordenadores, os caixas e os agentes de crédito, dos quatro bancos do movimento de moradia. Como proposta, a Rede buscou fontes alternativas de recursos como emendas parlamentares de deputados estaduais, ligados ao PT, e uma parceria para a operacionalização do programa Olhar Local.

O programa Olhar Local é desenvolvido pela Cooperativa de Crédito dos Bancários (BANCREDI), instituição ligada ao Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco, e Região e recebe apoio do Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil. O seu objetivo é reduzir os custos de deslocamento em transações financeiras de pessoas sem acesso (ou acesso restrito) a bancos tradicionais, atuando junto a lideranças comunitárias na formação para o empreendedorismo, no incentivo à formalização de empreendimentos por meio do Microempreendedor Individual (MEI) e na constituição de cooperativas. A primeira agência do Olhar Local foi inaugurada, em maio de 2010, em Vila Natal, e a segunda, em Vargem Grande, em dezembro de 2010 (ambos são bairros da Zona Sul de São Paulo). Com expressivo apoio dos grupos de mutirão, o presidente do BANCREDI e interlocutor com os grupos de mutirão sobre o programa em questão, Luiz Cláudio Marcolino, elegeu-se Deputado Estadual, pelo PT, nas eleições de 2010.

A Rede Paulista de Bancos Comunitários concebe essa parceria com o programa Olhar Local como potencial solução a dois problemas. O primeiro é o de falta de recursos para a constituição da carteira de microcrédito e o segundo é a dificuldade de suporte, pelo Instituto Palmas, para solucionar problemas do correspondente. Com a parceria, o BANCREDI pode ser um gestor da rede de correspondentes do Banco do Brasil para os quatro bancos comunitários ligados ao movimento de moradia, alternativo ao Instituto Palmas, mais próximo e, em decorrência disso, com maior facilidade de comunicação e acesso para o suporte necessário<sup>28</sup>.

Finalmente, o quarto problema vivenciado pelos bancos comunitários ligados ao movimento de moradia, após a inauguração, além daqueles relacionados às fontes de financiamento, à relação com o gestor da rede de correspondente e ao atraso da moeda social, foi a falta de acompanhamento técnico. Sem recursos para remunerar os técnicos da ITCP-USP e do LABEX, os bancos não puderam concluir projetos relacionados ao planejamento estratégico e ao mapeamento dos empreendimentos locais. Com a maioria dos registros produzidos ao longo do processo de formação, como o mapeamento, por exemplo, em mãos das instituições universitárias (pelo menos até janeiro de 2011), ao que se soma a ausência de uma carteira para microcrédito produtivo, os bancos pouco conseguiram aprofundar as ações de fomento voltadas aos empreendimentos de cada bairro. Um exemplo emblemático,

---

<sup>28</sup> Até janeiro de 2011, tanto as emendas parlamentares quanto a parceria como o projeto Olhar Local estavam em fase de negociação.

mencionado por representantes dos quatro bancos, foi a impossibilidade de realizar feiras solidárias, em virtude da falta de barracas, antes cedidas pela ITCP-USP.

Os bancos paulistanos foram implementados, portanto, por meio de um processo de indução vertical, em que a ITCP-USP, o LABEX, o NESOL-USP e a SENAES são atores externos, que procuraram replicar a experiência do Banco Palmas. Os momentos de indução horizontal, com a participação do Instituto Palmas, foram restritos ao treinamento sobre a rede de correspondentes e a moeda social. Comparando a criação do Banco Palmas e a criação dos bancos paulistanos, pode-se observar, no caso do município de São Paulo, um processo menor de enraizamento, dada a dependência dos bancos em relação à assistência técnica provida pelas instituições universitárias e ao recurso provido pela SENAES.

No presente capítulo, tentou-se contar a história em comum entre os três bancos aqui estudados. No capítulo seguinte, serão abordadas com maior profundidade as especificidades de cada um deles.

## **CAPÍTULO V: O Caso de três bancos comunitários paulistanos ligados ao movimento de moradia**

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar os três bancos comunitários ligados ao movimento de moradia do município de São Paulo. As narrativas foram construídas com base em entrevistas com os gerentes, os analistas de crédito e os caixas dos bancos comunitários, além de entrevistas com moradores, com proprietários de estabelecimentos comerciais e com parceiros (assessores técnicos e membros da ITCP-USP). Foram consultadas planilhas montadas pelos trabalhadores dos bancos sobre o uso da moeda social e do correspondente e documentos referentes ao processo operacional dos bancos comunitários (fichas de clientes, comprovantes emitidos pelo Ponto de Venda ou *POS*, na sigla em inglês).

Tentou-se seguir uma ordem para apresentar os três casos, contendo os seguintes temas: (i) o processo de ocupação do território; (ii) o processo de construção enfatizando a relação com o governo local; (iii) a atuação da assessoria técnica; (iv) as discussões sobre o pós-morar anteriores ao Projeto Moradia Solidária. (v) o processo de implementação do Projeto Moradia Solidária; (vii) o banco comunitário e seus serviços e (viii) os fatores de sucesso destacados pelos atores. Optou-se por não separar as seções referentes a cada um dos casos em subseções correspondentes a cada um desses oito temas para não fragmentar o texto demasiadamente.

## **5.1 O Banco Apuanã**

Para acessar a rua principal do Conjunto Apuanã é necessário passar por uma praça, circundada por pequenos estabelecimentos comerciais. A primeira coisa que se vê nessa rua principal, já no interior do condomínio, não é um prédio de apartamentos, mas uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Em todas as visitas ao local, era tanta a movimentação de pessoas, seja naquele equipamento público, seja nos diferentes estabelecimentos (quitanda, padaria, loja de material de construção, entre outros), seja na praça, onde uns esperavam pelos ônibus, outros conversavam sob as árvores e outros brincavam, que não dava para distinguir quem era morador do Conjunto Apuanã e quem era morador dos bairros vizinhos: Jardim Filhos da Terra e Favela Serra Pelada. A densidade do tecido social característico da entrada do Conjunto Apuanã foi uma imagem marcante durante as visitas de campo.

A história do Conjunto Apuanã se inicia em 1990, quando membros da Associação dos Sem Terra da Zona Norte ocuparam uma região, no município de Guarulhos, conhecida

por Morro do Quiabo, como forma de luta para conquistar moradias a 802 famílias. No mesmo ano de 1990, a então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, logrou sucesso em autorizar a construção do conjunto habitacional num dos terrenos pertencentes à Santa Casa de Misericórdia no distrito do Tremembé<sup>29</sup>, ainda na trajetória do conjunto de ocupações promovido naquela região, em 1984, por um grupo denominado Movimento Filhos da Terra<sup>30</sup>. Segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação, o empreendimento ocupa uma área de 96.512,15 m<sup>2</sup> e a renda média dos moradores está estimada em R\$ 470,26 (valores de dezembro de 2008)<sup>31</sup>.

Para a construção do Conjunto Apuanã foram criadas quatro associações comunitárias de construção: a União do Povo (com 200 associados), a João de Barro (com 201 associados), a Juntos Venceremos (com 201 associados) e a Chico Mendes (como 200 associados). Foi construído um galpão, denominado Barracão, no centro do Conjunto, com capacidade suficiente para que as associações pudessem reunir os seus associados, pudessem armazenar o material para as obras, além de ter como acomodações a cozinha e os banheiros.

A construção do Conjunto passou por três fases. A primeira fase foi marcada pela liberação dos recursos da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), na gestão Erundina, e pelo início das obras. Os recursos disponibilizados foram suficientes para contemplar com unidades habitacionais, em 1996, apenas uma parcela dos membros da primeira associação. Uma vez que as fundações de outros blocos já estavam preparadas, a interrupção das obras poderia culminar, na perspectiva dos mutirantes, em prejuízos irreparáveis. Hilda Pires, mutirante e moradora do conjunto, que se tornou gerente do Banco Apuanã, em 2008, também relembra que a interrupção dos trabalhos poderia arrefecer o ânimo do movimento, no que tange às negociações para as futuras liberações de recursos.

---

<sup>29</sup> Com uma área de 57,48 km<sup>2</sup>, o distrito do Tremembé possuía, em 1996, aproximadamente, 145.500 habitantes. Em 2008, a população do distrito subiu para 183.085. ([www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br), acessado em 02 de janeiro de 2011).

<sup>30</sup> Segundo Gohn: “Em 1985, 800 famílias abrangendo cerca de 2000 pessoas, invadiram um terreno de 1.096.000 m<sup>2</sup>, de propriedade da Santa Casa de Misericórdia, na zona norte da cidade. Eles foram despejados por ordem judicial (...) A invasão dos terrenos pertencentes à Santa Casa, em 1985, ganhou a mesma proporção de um conflito social na fazenda Itupu, em 1981. Enquanto a fazenda Itupu tinha o apoio da totalidade do apoio popular, ainda que existissem divergências, a invasão dos terrenos da Santa Casa foi apoiada apenas por uma ala do movimento popular – a ala Igreja-PT. E mais, havia um precedente. Em 1984 ocorrera uma invasão, na mesma zona norte, no Piqueri, em terrenos também da Santa Casa (...) A invasão de 1984 no Piqueri, na zona norte, devido ao seu sucesso gerou um movimento popular denominado Movimento Filhos da Terra” (GOHN, 1991, p. 74-75).

<sup>31</sup> Secretaria Municipal de Habitação ([www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br), acessado em 14/11/2010). Esse valor equivale a 1,13 salários mínimos (ao valor de dezembro de 2008 – R\$ 415,00) ou US\$ 196,11 (ao valor de dezembro de 2008, segundo Associação Comercial de São Paulo – US\$ 2,398).

A segunda fase da construção do Conjunto foi marcada, então, pela iniciativa dos associados de ratear as despesas com a construção, dando prosseguimento à obra, sem os recursos da COHAB. Somente na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), a COHAB voltou a liberar recursos para o empreendimento do Apuanã, permitindo a sua conclusão, em 2003. O retorno de financiamento público para a construção do conjunto, possibilitando que as 802 famílias passassem a habitar os apartamentos do Conjunto Apuanã, marcou a terceira fase de sua construção.

Durante essas três fases para a construção do conjunto, as associações comunitárias de construção foram assistidas pela Norte – Assessoria Técnica a Movimentos Populares. O trabalho dessa instituição junto aos mutirantes do Conjunto Apuanã concentrou-se, segundo Hilda Pires, nas atividades de desenvolvimento das plantas dos apartamentos, de auxílio para a prestação de contas para a COHAB<sup>32</sup>, de compra de materiais e de auxílio na relação com as empreiteiras contratadas pelas associações ao longo da obra. Hilda Pires destaca como aspecto importante da atuação da mencionada assessoria técnica no Conjunto Apuanã, a relação de confiança estabelecida entre os engenheiros e arquitetos da assessoria e as lideranças do movimento de moradia. Tal relação ensejou a realização de outros trabalhos em parcerias, como, por exemplo, os trabalhos iniciados ao final de 2010 referentes à construção de 750 unidades habitacionais, também em regime de mutirão, na região conhecida como Alvorada d'Oeste, em Guarulhos.

Já no período de obras (de 1990 a 2003), houve o reconhecimento de que era precário o acesso a equipamentos públicos na região, principalmente os equipamentos de saúde. Foram engendradas diversas mobilizações para que membros das quatro associações do Conjunto Apuanã ocupassem espaços participativos para a formulação e a implementação de políticas públicas. Ademais, ao Conselho Municipal de Saúde, no início da década de 1990, a Associação dos Sem Terra da Zona Norte apresentou a demanda por um posto de saúde, sugerindo que esse equipamento fosse construído no interior do Conjunto Apuanã. Cedendo materiais remanescentes da construção dos prédios e a força de trabalho dos mutirantes, o Conjunto Apuanã foi o primeiro empreendimento habitacional construído em regime de mutirão, no município de São Paulo, a apresentar um posto de saúde localizado nas dependências do conjunto.

---

<sup>32</sup> Hilda Pires explicou que os recursos para os mutirões não foram liberados em um fluxo contínuo. Liberava-se recursos para uma determinada etapa da obra e, somente após a aprovação das prestações de contas referentes à consecução dessa etapa, liberava-se recursos para as etapas subsequentes.

As mobilizações para que membros do Conjunto Apuanã ocupassem canais participativos para a formulação e a implementação de políticas públicas foram profícuas. Conselho Municipal de Habitação, Conselho Tutelar e Conselho de Segurança foram os principais canais participativos nos quais moradores do Conjunto Apuanã puderam exercer voz. Hilda Pires considera que uma forma importante de mobilização, na área da saúde, é a tentativa de que partes dos agentes comunitários de saúde, integrantes da Estratégia Saúde da Família, residam no Conjunto. Importa também salientar que a presidente da Associação dos Sem Terra da Zona Norte e moradora do Conjunto Apuanã, Maria Izilda Camillo, é uma das conselheiras do Conselho Municipal de Habitação (gestão 2009-2011). Maria Izilda Camillo também exerce uma forte liderança dentro do Conjunto Apuanã, coordenando as reuniões entre as quatro associações comunitárias de construção e as reuniões dos grupos de origem para novos mutirões.

Hilda Pires caracteriza o processo de mobilização para as eleições em conselhos como extremamente difícil. Conselheira Tutelar até 2009, a gerente do Banco Apuanã relembra que superou concorrentes por ela caracterizados como possuidores de grandes vantagens, tais como ampla base eleitoral, para as eleições em conselhos, como representantes da Igreja Universal do Reino de Deus.

Se a participação em conselhos como estratégia de luta por equipamentos públicos dos quais os mais de 3.000 moradores do Conjunto Apuanã pudessem se beneficiar, o desenvolvimento de projetos de geração de trabalho e renda também constituiu a pauta das ações das quatro associações, após a inauguração do Conjunto, em 2003. O Barracão, o galpão central, antes utilizado para armazenamento de materiais e reuniões entre os associados, tornou-se o *locus* para os projetos de geração de trabalho e renda, propostos pelas lideranças do Apuanã, para o pós-morar<sup>33</sup>. É lá que a cozinha seria reformada e seria utilizada como uma padaria comunitária, em um projeto estudado junto com representantes da Coca-Cola. O projeto, ainda na fase de elaboração, foi interrompido abruptamente após um incêndio ter inutilizado o espaço do galpão, destinado ao projeto.

O projeto da padaria comunitária, o qual demandaria não mais a reforma, mas a reconstrução da cozinha, foi perdendo prioridade para as associações do Conjunto Apuanã na

---

<sup>33</sup> É importante salientar que, como disse Hilda Pires, o Barracão é um “centro de referência dentro do Conjunto Apuanã”. Além dos projetos de geração de trabalho e renda, outras atividades são realizadas nesse estabelecimento. Um exemplo é a cessão do Barracão para que médicos façam a triagem de pacientes para exames e atendimentos do Posto de Saúde. Projetos construídos por meio de parceiros da Associação dos Sem Terra da Zona Norte, como médico acupunturista e terapeuta são exemplos de atividades sediadas no Barracão.

medida em que o grupo de pessoas envolvido com a discussão do Projeto Moradia Solidária, a partir de 2008, começaram a discutir um plano de economia solidária para o bairro, envolvendo a criação de empreendimentos, a criação de um banco comunitário e o uso da moeda social. Ao longo dos cursos de economia solidária, foi decidido que se criariam empreendimentos intensivos em força de trabalho nas áreas de artesanato, de confecção, de reciclagem e de fabricação de produtos de limpeza. Destes, dois apresentaram algum tipo de desdobramento. O banco comunitário e a moeda social, concomitantemente ao surgimento desses empreendimentos, também se concretizaram.

Um grupo de três costureiras do Conjunto levou suas máquinas para o Barracão e começou a produzir peças de roupas, colchas de retalho e almofadas, sendo orientado por estudantes ligados ao LABEX e à ITCP-USP, incluindo uma estilista. Entre setembro e dezembro de 2009, foram realizadas, no Conjunto Apuanã, quatro feiras solidárias, coincidindo com as reuniões mensais dos grupos de origem filiados à Associação dos Sem Terra da Zona Norte, os quais aguardavam a liberação de recursos para a realização de empreendimentos habitacionais em regime de mutirão noutras regiões da cidade. Tais feiras, das quais também participavam artesãos e comerciantes de alimentos que residem no Conjunto, eram a principal fonte de receitas para o grupo de costureiras.

No fim de 2009, quando os estudantes deixaram de fazer visitas ao bairro em virtude do término dos recursos do Projeto Moradia Solidária, as costureiras desarticularam o grupo e voltaram a produzir individualmente em seus apartamentos. Mantiveram, no entanto, a expectativa de que retornariam ao Barracão, na medida em que se reorganize a assessoria técnica a todos os tipos de empreendimentos, que constituíram o projeto de economia solidária do Conjunto Apuanã.

Durante o curso sobre economia solidária, uma das integrantes do grupo de costureiras, a moradora Sidineia Lopes Borges, havia também se interessado pela ideia de fabricação de produtos de limpeza. Comprou um manual para iniciação nesse tipo de atividade, mas acabou se dedicando exclusivamente ao grupo de costura. No início de 2010, Sidineia Lopes Borges retomou o estudo do manual de fabricação de produtos de limpeza e começou a fabricar amaciantes. Conseguindo clientela dentro e fora do conjunto, começou também a revender alvejante. Embora possua, em seu apartamento, os materiais de consumo e os utensílios necessários à fabricação dos produtos, Sidineia Lopes Borges vem buscando a articulação com outras moradoras para, no Barracão, estruturarem esse empreendimento.

O projeto de economia solidária do Conjunto Apuanã abrangeu, além da constituição de empreendimentos e do banco comunitário, a utilização da moeda social. O lançamento da moeda foi precedido da escolha do desenho central da cédula e do nome da moeda. Nas reuniões conduzidas por membros da ITCP-USP e do LABEX, ao longo de 2008, os moradores definiram que a moeda deveria ser homônima ao Conjunto, como uma forma de homenagem ao local de moradia. Quanto ao desenho, foi realizado um concurso em que dezenas de moradores apresentaram sugestões e, em assembleia, elegeu-se o ganhador. Como homenagem à pessoa responsável pelo desenho preferido pela maioria dos moradores – no caso, a Sra. Maria O. F. Freire – o seu nome também passou a ser impresso na moeda.

Com a chegada da moeda Apuanã, em setembro de 2009, o banco comunitário e os estudantes da ITCP-USP e do LABEX organizaram as quatro feiras solidárias, mencionadas anteriormente. O objetivo, além de opção de comercialização para o grupo de costura e para os outros pequenos empreendimentos, como artesão e comerciantes de alimentos e bebidas, era fazer com que os moradores e visitantes do Conjunto se familiarizassem com a moeda social. É na feira solidária em que se pode efetuar a troca de bens, intermediada pela moeda social, entre um produtor e outro ou entre um produtor e um comprador. Para tanto, é necessário que se substitua a moeda oficial pela moeda social por meio do câmbio. Não foram feitos registros sobre a quantidade de moedas Apuanãs liberadas entre setembro e dezembro de 2009, ou mesmo sobre a quantidade de moedas que circulou durante as feiras. Tendo como base o relato das trabalhadoras do Banco Apuanã, o objetivo de fazer a moeda circular nas feiras parece ter sido alcançado. Segundo Hilda Pires:

*Nosso lastro é de R\$ 1.000,00, mas mesmo assim em uma das feiras nós conseguimos colocar mais de 2.000 Apuanãs na rua. Nós já não tínhamos mais Apunãs e o que nós fazíamos? Nós comprávamos dos comerciantes [participantes de feira], só pra conseguir fazer o câmbio pras pessoas e elas continuarem usando a moeda (Hilda Pires, entrevista concedida em 26/11/2010).*

Juntamente com as feiras solidárias, foi discutido o uso da moeda social com os estabelecimentos comerciais existentes no entorno do Conjunto. Entre setembro de 2009 e janeiro de 2011, mais de vinte estabelecimentos comerciais aderiram à moeda Apuanã, dentre entregador de gás, padaria, quitanda e mercado. Embora os estabelecimentos comerciais se situem nas adjacências do Conjunto Apuanã, a grande maioria dos proprietários não foi mutirante, não residindo lá, portanto. A utilização dessa moeda social nos estabelecimentos

comerciais do entorno do Conjunto está intimamente relacionada aos serviços oferecidos pelo Banco Apuanã.

Inaugurado em junho de 2009 e situado no Barracão, o Banco Apuanã, por meio de suas três trabalhadoras (a gerente, a caixa e a analista de crédito), opera uma linha de microcrédito para consumo em moeda social e presta o serviço de correspondente para o Banco do Brasil. Na linha de microcrédito para consumo, a despeito da existência de restrições em sistemas de proteção ao crédito (como o SPC ou SERASA, por exemplo), os moradores do Conjunto Apuanã, após um cadastro com informações pessoais (ver ANEXO 4) e uma análise do pedido de crédito, podem obter, no mínimo, 50 e, no máximo, 200 unidades em moeda social. O pagamento do empréstimo é feito em parcelas mensais. Os prazos das parcelas dependem da capacidade de pagamento explicitada pelo tomador e da análise de crédito, mas não são inferiores a 30 dias para o crédito mínimo e nem superiores a 120 para o crédito máximo. Na faixa intermediária (entre 50 e 200 Apuanãs), pode-se efetuar o pagamento das parcelas em 30, 60 ou 120 dias. A análise do crédito, conduzida por uma analista de crédito, é feita mediante as informações concedidas por amigos, familiares ou vizinhos do tomador do empréstimo. O pedido é aprovado ou negado por um comitê, constituído pelos trabalhadores do banco (gerente, caixa e analista de crédito) e por uma pessoa da comunidade. Não há a incidência de nenhuma taxa de juros sobre esse tipo de empréstimo e não se pede nenhuma garantia para concedê-lo.

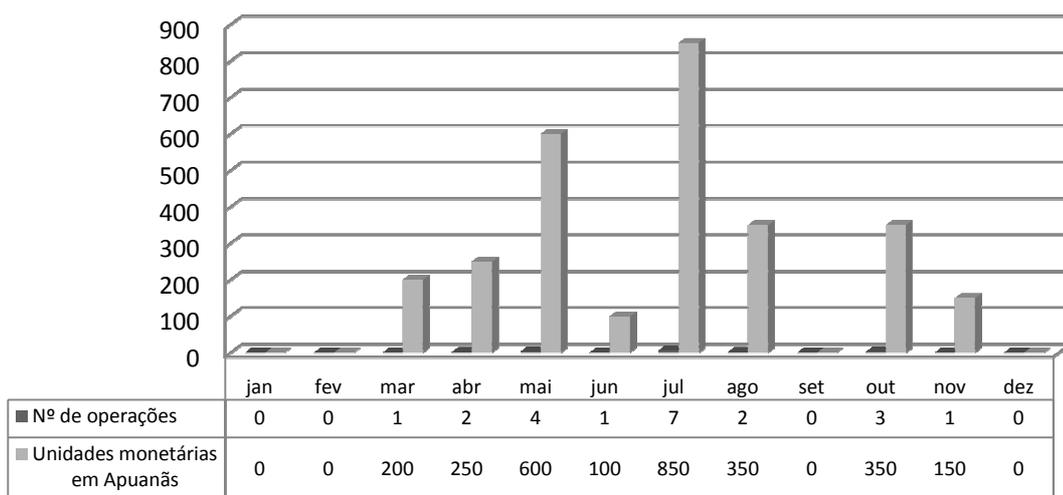
Os recursos materiais (telefones, computadores conectados à internet etc.) utilizados pelo Banco Apuanã pertencem às quatro associações comunitárias de construção existentes no Conjunto. São elas que, juntamente com a Associação dos Sem Terra da Zona Norte, rateiam entre si os gastos do banco. Uma das trabalhadoras do banco é instrutora do MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos), programa de alfabetização que funciona no Conjunto por meio de uma parceria firmada entre a Associação dos Sem Terra da Zona Norte e a prefeitura. A trabalhadora é remunerada pela função que desempenha no MOVA.

O serviço de correspondente não é prestado somente aos moradores do Conjunto Apuanã. Não se sabe a região de abrangência servida pelo correspondente existente no Barracão. Por meio do correspondente, as pessoas pagam títulos, convênios e boletos, além de fazerem depósitos (em contas do Banco do Brasil) e efetuarem o saque de benefícios sociais. Somente os comerciantes podem pagar contas com moeda social.

Microcrédito para consumo, em moeda social, prestação de serviço de correspondente, e realização do câmbio entre a moeda social e a moeda oficial, quando solicitado pelos clientes. É com esses mecanismos que o banco comunitário ligado à Associação dos Sem Terra da Zona Norte injeta Apuanãs nas transações financeiras do conjunto habitacional e seu entorno.

Segundo as trabalhadoras do banco, não há registros sobre a liberação da moeda social Apuanã, antes de janeiro de 2010. Entre janeiro e dezembro de 2010, foram concedidos em microcrédito para consumo, na moeda social Apuanã, o total de 2.850,00 unidades monetárias, em 21 operações. O Gráfico 5.1.1, abaixo, apresenta a quantidade de operações e o valor total de moedas sociais, emprestadas mensalmente em 2010:

**Gráfico 5.1.1 - Quantidade de operações e valor das operações em moeda social (Apuanãs), realizadas pelo banco Apuanã entre janeiro e dezembro de 2010**



Fonte: Banco Apuanã

Em 2010, o valor médio das 21 operações foi de 135,71 Apuanãs. A maioria dos empréstimos possui o valor de 200 Apuanãs (oito operações) e de 100 Apuanãs (oito operações). Alguns empréstimos são concedidos a um mesmo cliente, após a amortização de um crédito anterior. O Banco Apuanã emprestou, em 2010, moedas sociais a, aproximadamente, dez clientes, a maioria mulheres, as quais usam o circulante para compra de itens de alimentação (verduras, pão, leite ou gêneros alimentícios industrializados) e gás de cozinha.

Se, por um lado, o número de operações representa um alcance de 0,25% dos cerca de 3.000 moradores do conjunto – o que é muito pouco –, por outro, o total concedido em empréstimos, em 2010, sem considerar o que foi emprestado em 2009, ultrapassa em 185% o valor que o Banco Apuanã possui de lastro.

É possível afirmar que a moeda não se limitou a circular entre os clientes que obtiveram o crédito nas 21 operações. Eles utilizaram os Apuanãs em algum estabelecimento comercial, o qual pode ter realizado alguma transação em moeda social com outro estabelecimento. Por sua vez, este último estabelecimento pode ter dado Apuanãs como troco a seus clientes e o ciclo continua, a menos que o proprietário se dirija ao Barracão, onde o banco está situado, para pagar uma conta com a moeda social ou para efetuar o câmbio por Real. O câmbio pode também ser realizado pelo cliente que recebeu Apuanãs como troco. É a abrangência dessa circulação, a identificação de quantas pessoas que usam a moeda social como meio de recebimento ou de pagamento, que é difícil de captar.

De acordo com uma moradora, cliente do Banco Apuanã e agente comunitária de saúde:

*A moeda é muito boa! Eu sou artesã e aceito a moeda social. Quando eu uso as moedas que tenho, me sobram Reais e eu consigo comprar minhas matérias primas basicamente com o que eu não gasto em Reais na padaria e na quitanda, já que lá uso os Apuanãs que recebo (Moradora, entrevista concedida em 16/12/2010).*

Um comerciante falou algo semelhante sobre o que parece ser uma vantagem percebida com o uso da moeda social:

*Agora as pessoas têm comprado menos, mas já cheguei a receber uns R\$ 800,00. É bom porque eu posso comprar uma coisa ou outra de outros comerciantes que têm aqui. O dinheiro que sai em Apuanã é o dinheiro que fica em Real (Proprietário de estabelecimento comercial, entrevista concedida em 16/12/2010)*

É importante fazer um adendo sobre o comentário da moradora e agente comunitária da saúde. Em conversa com um dos comerciantes, a agente comunitária adentrou no estabelecimento para fazer uma compra pessoal. Passando a participar da conversa deixou o comentário aqui reproduzido. O ponto a ser destacado aqui é que enquanto agente comunitária de saúde, com grande inserção no bairro, ela foi uma fonte disseminadora de informações sobre o banco comunitário, instituição da qual ela é cliente. Chamou a atenção a natureza

informal e espontânea dessa forma de disseminação baseada na proximidade entre a cliente e o banco comunitário.

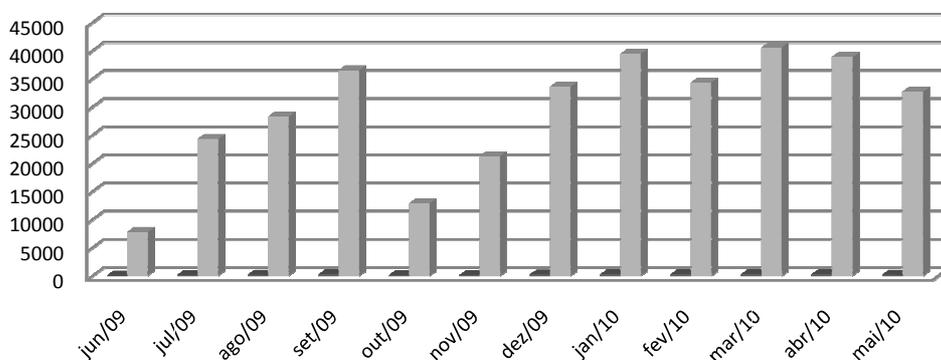
A semelhança entre esses dois comentários parece indicar que uma vantagem percebida pelos clientes em se usar a moeda social é a possibilidade de poupar Reais. Foi discutido no capítulo II que há uma lacuna de estudos sobre as moedas sociais emitidas por bancos comunitários. Autores como De Castro *et al.* (2010) sugerem a realização de grupos focais formados por usuários da moeda para se captar a motivação desses clientes no que se refere à utilização do circulante local. O que os comentários acima sugerem é que o entendimento sobre a poupança gerada em Reais (a partir de questões como: por quanto tempo a poupança é mantida? Quando usada, que proporção destina-se a investimentos, como no caso da artesã, e que proporção destina-se para consumo, como no caso do comerciante? Tal poupança, quando usada, é consumida no bairro?) pode contribuir com um maior entendimento sobre a dinâmica das moedas sociais e sobre os impactos que tais moedas podem gerar em uma determinada localidade. Entrevistou-se uma comerciante que não aceita o Apuanã. Proprietária há seis meses de uma loja de materiais de construção, a empreendedora afirmou não ter muitas informações sobre a moeda e nem sobre as vantagens que ela pode lhe oferecer.

A possível percepção por parte dos clientes da moeda social como geradora de “vantagens” aos indivíduos fez emergir a indagação sobre a existência de uma tensão em relação às vantagens coletivas geradas ao bairro. Tal questionamento já foi objeto de pesquisas precedentes (SILVA JR, 2004). As entrevistas e os dados aqui presentes, bem como o arcabouço teórico, não foram suficientes para subsidiar tal reflexão. Ouvir e sistematizar narrativas sobre como as pessoas se beneficiam com o Apuanã talvez propicie, além de um maior entendimento sobre a circulação do Apuanã no circuito econômico no qual o Conjunto está imerso, a criação de uma ferramenta de reflexão e de informação para os próprios usuários da moeda. Responder àquelas questões e aprofundar a existência de possíveis tensões quanto às motivações para o uso da moeda social fogem ao escopo da presente pesquisa, podendo integrar o objetivo de investigações futuras.

Com o correspondente, além da concessão de microcrédito para consumo em moeda social, tem-se outra forma pela qual o Banco Apuanã participa das transações financeiras dos moradores do Conjunto, além de pessoas de localidades vizinhas. O serviço de correspondente funciona desde a inauguração do banco.

Nos doze primeiros meses de funcionamento do Banco Apuanã (entre junho de 2009 e maio de 2010) foram realizadas 3.484 operações pelo correspondente, sendo 3.203 pagamentos de títulos, boletos e convênios e 281 saques ou recebimento de benefícios. O valor movimentado foi de R\$ 395.039,55. Desse total, R\$ 351.245,78 foram recebidos como pagamentos de títulos, boletos e convênios e R\$ 43.793,77 foram liberados em saques ou retirada de benefícios sociais. O Gráfico 5.1.2 e o Gráfico 5.1.3, abaixo, apresentam o número e os valores mensais para as operações de pagamento de títulos, boletos e convênios e saques ou recebimentos de benefícios, entre junho de 2009 e maio de 2010:

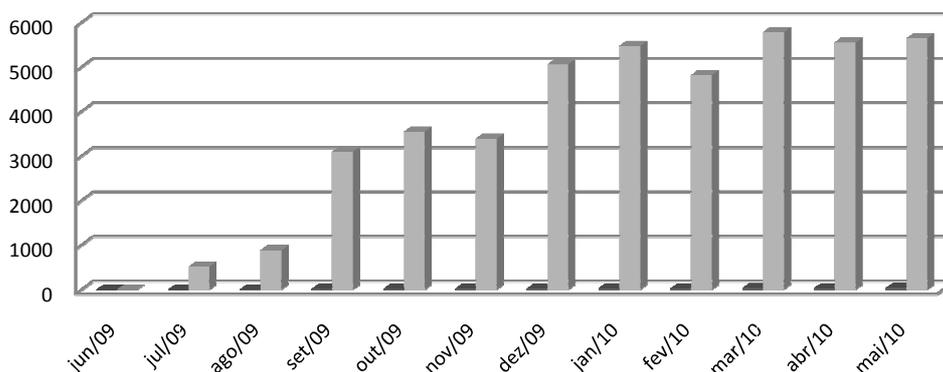
**Gráfico 5.1.2 - Operações pelo correspondente do Banco Apuanã: Operações de pagamentos**



	jun/09	jul/09	ago/09	set/09	out/09	nov/09	dez/09	jan/10	fev/10	mar/10	abr/10	mai/10
■ número de operações	89	225	253	314	156	203	283	337	343	395	352	253
■ Pagamentos de títulos, boletos ou convênios (R\$)	7845,67	24367,2	28348,36	36550,15	12926,04	21323,71	33649,66	39520,29	34397,56	40636,8	38926,95	32753,39

Fonte: Banco Apuanã.

**Gráfico 5.1.3 - Operações pelo correspondente do Banco Apuanã: Operações de recebimento**



	jun/09	jul/09	ago/09	set/09	out/09	nov/09	dez/09	jan/10	fev/10	mar/10	abr/10	mai/10
número de operações	0	2	11	19	18	23	27	35	31	39	35	41
Saques ou recebimento de benefícios	0	518,12	885,81	3100,21	3550,65	3391,77	5060,9	5477,3	4820,34	5785,72	5555,61	5647,34

Fonte: Banco Apuanã

O valor médio das operações de pagamento de títulos, boletos e convênios, nos doze primeiros meses de funcionamento do Banco Apuanã, foi de R\$ 109,66 e o valor médio das retiradas, seja por saque, seja por recebimento de algum benefício social, foi de R\$ 155,85. As oscilações de movimento entre os meses são explicadas pelas trabalhadoras do banco, principalmente, por falhas técnicas no sistema que conecta o *POS* ao gestor de rede – o Instituto Palmas.

No período considerado, o número médio mensal de operações pelo correspondente, somando-se os pagamentos e os recebimentos (3.484), foi de, aproximadamente, 290 operações por mês. Como já mencionado, não se conhece a real cobertura do correspondente instalado no Barracão. Utilizar o total de moradores como parâmetro sobre o uso do correspondente não é a medida mais precisa, mas é a medida possível, com os dados disponíveis. Considerando que cada operação foi feita por um morador diferente, pode-se dizer que, entre junho de 2009 e maio de 2010, cerca de 9,7% dos moradores do Conjunto Apuanã utilizaram o correspondente, por mês.

Se o valor médio de R\$ 0,12 por operação como remuneração à prestação de serviço como correspondente do Banco do Brasil fosse repassado ao Banco Apuanã, as suas 3.484 operações lhe renderiam uma receita de R\$ 418,08. Por mês, essa receita equivale a R\$ 34,84. Embora não seja um valor alto, essa quantia teria utilidade para interar parte do pagamento de

alguma das contas das associações ou para constituir parte de um fundo para microcrédito produtivo. Segundo as trabalhadoras do Banco Apuanã, não se sabe se esse recurso está retido no Banco do Brasil ou no Instituto Palmas.

A ausência de remuneração não é único problema vivenciado pelo Banco Apuanã em relação ao correspondente e os demais atores envolvidos na rede (Banco do Brasil e Instituto Palmas). A caixa do banco narra um caso em que incorreu em prejuízo, em virtude da demora da comunicação com o Instituto Palmas:

*A cliente pagou uma conta aqui e um mês mais tarde me chega uma carta de cobrança na casa da mulher. Ela veio aqui e soltou os cachorros. A gente fez todo o trâmite pra falar com o Banco Palmas [Instituto Palmas], por telefone, por e-mail, e eles só falando que não tinha o registro do sistema. A gente tava (sic) tranquilas porque quando a gente faz o alívio, tem que botar o dinheiro e os canhotos da conta no envelope pra eles, então a gente sabe que tem como eles verem lá. O problema é que o comprovante que a gente tinha aqui era aqueles recibinhos que gastam fácil, sabe? Só agora, depois de seis meses eles tão (sic) dando uma resposta, mas pra não deixar a mulher na mão, eu a Hilda pagamos a conta dela (Caixa, entrevista concedida em 16/12/2010).*

Quando as trabalhadoras do Banco Apuanã foram indagadas sobre qual é o principal elemento da instituição para qual trabalhava, que poderia constituir uma unidade ou variável de análise sobre o sucesso de um banco comunitário de desenvolvimento, muitas das variáveis mencionadas no Capítulo I foram repetidas, como a circulação da moeda social e a apropriação do banco pela comunidade. No entanto, a analista de crédito Elaine Natalina Silva e caixa Joseane Aparecida Neves forneceram uma resposta pouco explorada na literatura brasileira sobre bancos comunitários, sobre finanças solidárias e sobre microcrédito:

*[Elaine:] O que eu acho que funciona muito bem aqui no Apuanã é que a gente faz o corpo-a-corpo. [Joseane:] O Banco funciona por causa da gente (...) A gente vai conversar com o Manoel da padaria quando o preço está alto, a gente que enfrenta as pessoas quando o sistema cai e a fila cresce (...) as pessoas passam pela gente e sabem que somos do Banco, a gente veste essa camisa aqui (...) Quando está para alcançar os R\$ 4.000,00 e a gente não pode sair daqui pra fazer o alívio, a gente procura e conversa com quem costuma receber por aqui e a gente pergunta se a pessoa não pode ajudar e sacar dinheiro, pra dar mais tempo antes de fazer o alívio (Joseane Aparecida Neves e Elaine Natalina Silva, entrevista concedida em 16/12/2010).*

As trabalhadoras do Banco Apuanã destacaram o papel do agente de crédito, uma das inovações introduzidas por Yunus no campo das microfinanças, desempenhado tanto por Elaine quanto por Joseane. Abramovay (2008) reforça a importância dos agentes de crédito

para a consecução de instituições de proximidade. No comentário dessas profissionais, fica claro como o conhecimento por parte dos e sobre os clientes (“as pessoas passam pela gente e sabem que somos do Banco” e “a gente procura e conversa com quem costuma receber...”) influencia as atividades da instituição. Se o conceito de finanças de proximidade faz referência à premência de arranjos participativos para a concertação entre ofertantes e demandantes de serviços financeiros, não são menos importantes as ações de concertação desempenhadas pelos agentes de crédito (“a gente vai conversar com o Manoel da padaria quando o preço está alto” e “a gente que enfrenta as pessoas quando o sistema cai e a fila cresce”).

A gerente do Banco, Hilda Pires, destacou o papel das quatro associações de mutirantes que aceitaram acrescentar os custos do banco entre as despesas rateadas. A Associação dos Sem Terra da Zona Norte também subsidia o projeto. Embora não tenham sido levantados dados sobre os custos do banco comunitário, em virtude da não separação entre os gastos dessa instituição e das associações, é com o apoio destas últimas que o Banco Apuanã tem sido subsidiado.

Segundo a gerente, não foram feitas mobilizações para a obtenção de recursos que pudessem auxiliar a manutenção financeira do Banco Apuanã. Em sua interpretação, não se buscaram parcerias que contribuíssem com a manutenção financeira do banco em decorrência de dois motivos. O primeiro foi a realização das eleições de 2010, na qual parte da equipe de profissionais do Banco participou de campanhas para deputados do PT. O segundo foi a expectativa gerada pela aprovação da Chamada Pública da SENAES 3/2010 e pelas conversas iniciadas com a BANCREDI. Tais fontes de recursos financeiros poderiam contrapor, na visão da gerente, a situação de ausência de recursos que marcou o período analisado (da inauguração, em junho de 2009, até o fim de 2010).

É possível inferir que, segundo as trabalhadoras e a gerente, o Banco Apuanã é bem sucedido por contar com profissionais dedicadas e que desempenham a função de intensificar a proximidade entre os atores locais. Conta, também, com instituições que assumem os seus custos de operação.

## **5.2 O Banco Paulo Freire**

Alguns metros separam os muros do Conjunto Paulo Freire de uma praça com grande circulação de transeuntes. Ao redor da praça, há o Centro de Educação Unificado (CEU) Inácio Monteiro, o ponto final de uma linha de ônibus e uma avenida – Av. Dr. Guilherme de Abreu Sodré – repleta de pequenos empreendimentos e alguns vendedores ambulantes.

A ocupação de terra para a construção das 100 unidades do Conjunto Paulo Freire teve início, em 1998, quando os membros do Movimento de Sem Terra Leste I tomou conhecimento de um processo de loteamento de áreas públicas na Cidade Tiradentes, para grandes empreiteiras. Na interpretação do movimento, o loteamento privado daquelas áreas poderia representar a perda de espaços potenciais para a construção de habitações de interesse social. É importante lembrar que a Cidade Tiradentes é o distrito com maior número de unidades habitacionais de interesse social – 40 mil unidades. No entanto, a maior parte delas foi construída, entre as décadas de 1970 e 1980, para fazer do distrito um “bairro dormitório” periférico<sup>34</sup>. Segundo a Subprefeitura de Cidade Tiradentes, também é expressiva, no distrito, a chamada “cidade informal”, aquela formada por loteamentos clandestinos e irregulares e favelas. Estima-se que 60 mil pessoas na Cidade Tiradentes habitam a cidade informal (aproximadamente, 25% do total de 242.077 habitantes do distrito, em 2008).<sup>35</sup>

De acordo com Djalma Gouveia da Silva, líder da Associação Comunitária de Construção Paulo Freire desde o período da ocupação, em 2000, havia poucas residências e nenhum equipamento público no entorno do local. Os equipamentos públicos surgiram nos arredores do terreno ocupado a partir de 2003. Destacam-se dois aparelhos. Um é o Centro de Educação Unificado (CEU) Inácio Monteiro e outro é Centro de Atenção à Saúde Sexual e Reprodutiva (CASA SER – SUS) da Cidade Tiradentes. Representantes da Associação participam do Conselho Gestor do CEU. Ao lado do terreno ocupado, havia uma obra não finalizada do Cingapura, que servira de primeiro abrigo aos materiais e equipamentos de construção.

Assim como nas associações que construíram o Conjunto Apuanã, houve uma tentativa de eleger moradores da Associação Comunitária de Construção Paulo Freire para canais participativos de políticas públicas. Moradores do Conjunto Paulo Freire já se elegeram membros do Conselho Gestor do CEU Inácio Monteiro e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA).

---

<sup>34</sup> Secretaria de subprefeituras – Subprefeitura de Cidade Tiradentes ([www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br), acessado em 02/01/2011).

<sup>35</sup> Idem.

O empreendimento começou a ser construído em 2001 e a primeira edificação executada foi um pequeno galpão, para a realização das assembleias, para o armazenamento dos materiais, para o funcionamento de uma creche, de uma cozinha e dos vestiários para os mutirantes. Algumas famílias assumiram os seus apartamentos na medida em que foram ficando prontos. Em, 2006, seis famílias habitavam o Conjunto; em, 2008, dez famílias e, em 2009, o número de famílias chegou a 70. A inauguração do empreendimento, contudo, ocorreu sem que todos os apartamentos estivessem finalizados, implicando que as trinta unidades desocupadas não fossem efetivamente assumidas pelos seus moradores, quando da inauguração, em outubro de 2010. Ainda assim, com 70 famílias o número de moradores do Conjunto Paulo Freire é próximo de 200 pessoas.

A velocidade da construção dependeu dos recursos repassados pela COHAB. O repasse de recursos, por sua vez, sofreu alterações conforme a prioridade dada aos programas de mutirão pelas três gestões municipais que existiram entre 2001 e 2010. O fluxo de repasse de recursos não é contínuo. Recebe-se para a execução de uma determinada parte da construção e, somente após terem sido aprovadas as prestações de conta referente a essa determinada parte da construção, recebe-se os recursos para a execução de uma etapa posterior. De acordo com Djalma Gouveia da Silva, coordenador da Associação Comunitária de Construção, na gestão Marta Suplicy (2001-2004), os pareceres sobre a prestação de contas eram emitidos num intervalo relativamente curto após o envio. Isso não ocorreu, segundo ele, nas gestões de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2008 e 2009-2012), o que atrasou as obras em demasia.

A construção dos prédios do Conjunto Paulo Freire contou com a assessoria da organização não-governamental Usina. Dentre as diversas assessorias técnicas emergentes ao longo da década de 1980<sup>36</sup>, para apoiar os movimentos populares na construção de moradias em regime de mutirão, a Usina destaca-se por atrelar o trabalho de assistência técnica a uma perspectiva pedagógica orientada a autogestão:

*O mutirão autogerido, diferentemente de uma obra realizada por empreiteira, estabelece relações de produções definidas pelo grupo como um todo. O funcionamento da obra está sempre apoiado pelas assembleias, comissões e representantes eleitos e não sob o comando de patrões e capatazes. O grupo realiza um esforço coletivo máximo com o objetivo de construção de um objeto que lhes pertencerá (sic): ou seja, será eminentemente valor de uso e não de troca. Isso produz inversões fundamentais no que se entende como trabalho e apropriação do produto.*

---

<sup>36</sup> Destacam-se: Ambiente, Grão, Habitat, Integra, Norte, Passo, Peabiru e Usina.

*Tendo consciência de que participam e estimulam esse processo, os engenheiros, arquitetos e técnicos sociais que apóiam o mutirão autogerido devem atuar como pedagogos Paulo-freireanos<sup>37</sup>.*

O trabalho da Usina junto à Associação Comunitária de Construção Paulo Freire foi, segundo os moradores, de constante tentativa de quebra de hierarquias e de reflexão sobre o morar e as formas possíveis de produzir a moradia. Uma moradora faz um relato sobre o crescimento de divórcios no Conjunto:

*E você sabe o que aconteceu quando as mulheres começaram a por a mão na massa? Elas começaram a se divorciar. Não sei se é porque viram que não precisavam dos homens para fazer o trabalho pesado. Ou eu não sei se é porque nem todos os homens aceitavam que as mulheres passassem o fim de semana inteiro nas reuniões, na ocupação ou em alguma manifestação, quando tinha. Só sei que deve ter tido uns dez divórcios aqui (Moradora do Conjunto Paulo Freire, entrevista concedida em 20/01/2011).*

Não é possível associar a constatação da moradora unicamente à participação no mutirão ou às discussões sobre hierarquia realizadas com os assessores técnicos. Mas é interessante pensar que ambos – participação e discussões – podem ter exercido algum tipo de influência sobre o número de separações percebido pela moradora. Uma hipótese que pode ser colocada é que a prática no mutirão somada às discussões sobre relações de trabalho e relações de dominação podem contribuir para que as pessoas exerçam o que Sen (2000) chama de condição de agente. Para o autor, as pessoas exercem a sua condição de agente, quando se colocam na posição de quem age e geram mudanças, segundo valores e objetivos próprios.

De acordo com Maria das Dores Ferreira, moradora do Conjunto há cinco anos e trabalhadora voluntária da Associação, dois assuntos têm sido recorrentes nas assembleias do Conjunto Paulo Freire, além das questões de convivência em condomínio, desde a chegada das primeiras famílias. Um deles é a geração de trabalho e renda para os moradores do Conjunto; outro é a consolidação de atividades culturais. A expectativa dos moradores do Conjunto Paulo Freire sobre ambos os assuntos é o desenvolvimento de projetos que possam atender os moradores com maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e que criem

---

<sup>37</sup> Site institucional da Usina – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado ([www.usinactah.org.br](http://www.usinactah.org.br), acessado em 02/01/2011). É recomendado o documentário “Capacetes Coloridos” (2007), elaborado pela arquiteta Paula Constante, confrontando um empreendimento construído com empreiteiras a um construído em regime de mutirão (o mutirão documentado foi o do Conjunto Paulo Freire). O documentário está disponível no site institucional da Usina, na seção “Vídeos”.

oportunidades concretas de renda e de satisfação aos jovens, contrapondo-se às atividades criminosas.

No âmbito das discussões de geração de trabalho e renda, os coordenadores da Associação participaram da construção do Projeto Moradia Solidária, desde as suas primeiras discussões em 2006. Em 2008, iniciaram-se, conduzidas pela ITCP-USP e pelo LABEX, as atividades de formação em economia solidária, de mapeamento dos estabelecimentos comerciais locais e de elaboração do planejamento estratégico de um banco comunitário – o Banco Paulo Freire. Quando tais atividades se iniciaram, as famílias possuíam, além da prática de autogestão intrínseca aos grupos de mutirão, o histórico de oito anos da proposta pedagógica da Usina.

Ao longo dos cursos de economia solidária, foi feito um levantamento sobre as habilidades e experiências profissionais dos participantes, para que a ITCP-USP e o LABEX orientassem a criação de empreendimentos. Observou-se que, dos 139 moradores do Conjunto Paulo Freire consultados, 19 tinham experiência como cozinheiras e uma como padeira<sup>38</sup>.

Aproveitando-se a cozinha que fora utilizada durante o período de obras, os participantes do curso e os técnicos do ITCP-USP e do LABEX planejaram a criação de uma cozinha comunitária. É importante salientar que só houve interação com atores externos ao Conjunto Paulo Freire durante o mapeamento dos estabelecimentos comerciais locais.

Juntamente com o planejamento para a criação da cozinha comunitária, o Banco Paulo Freire estava sendo implementado em uma área no interior do condomínio, atendendo somente aos seus moradores. No início das atividades, três pessoas foram eleitas em assembleia para trabalharem no Banco. A pessoa eleita para ser a caixa do Banco se afastou, meses mais tarde, por motivos particulares (maternidade). Maria das Dores, moradora do Conjunto desde 2005 e trabalhadora voluntária da Associação Comunitária, acumulou a função de caixa e analista de crédito. Djalma Gouveia da Silva, o coordenador da Associação, desde a inauguração do Banco, exerce a função de gerente.

Uma das etapas da implementação do Banco foi a escolha do nome da moeda social. Em uma das assembleias da Associação de Construção Comunitária Paulo Freire, os moradores, assim como no caso do Conjunto Apuanã, decidiram homenagear o local de

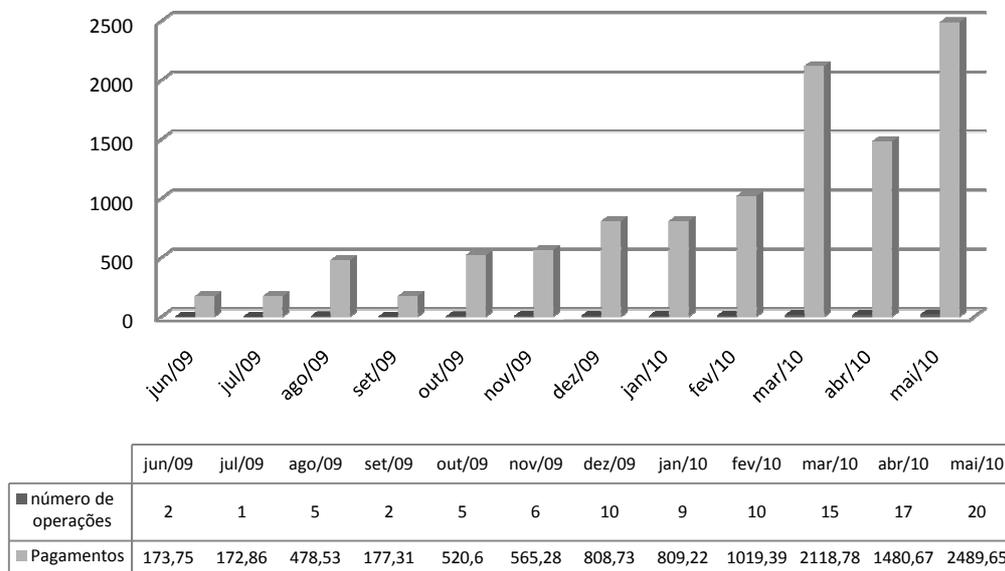
---

<sup>38</sup> Foi montada uma lista em que cada morador assinalou a sua principal experiência profissional. A diversidade da lista é grande: de serviços de alimentação a serviços de autos; de serviços de limpeza a serviços elétricos; de operadores de máquinas pesadas a funções administrativas. A atividade com maior frequência de menção foi cozinheira.

moradia, dando à moeda o nome de Freire. Embora o Banco tenha um lastro de R\$ 1.000,00 para dar suporte à moeda social, nenhum empréstimo no circulante local foi concedido. Para Gouveia da Silva, o uso da moeda social poderia aumentar o fluxo de comerciantes e de pessoas não moradoras do Conjunto Paulo Freire no interior do condomínio. Somente após uma reforma na sede do Banco Paulo Freire (e também sede da Associação), as moedas serão concedidas por meio de uma linha de crédito para consumo, semelhante a do Banco Apuanã, e do câmbio. Sem o microcrédito para consumo em moeda social, o serviço oferecido pelo Banco Paulo Freire foi o correspondente.

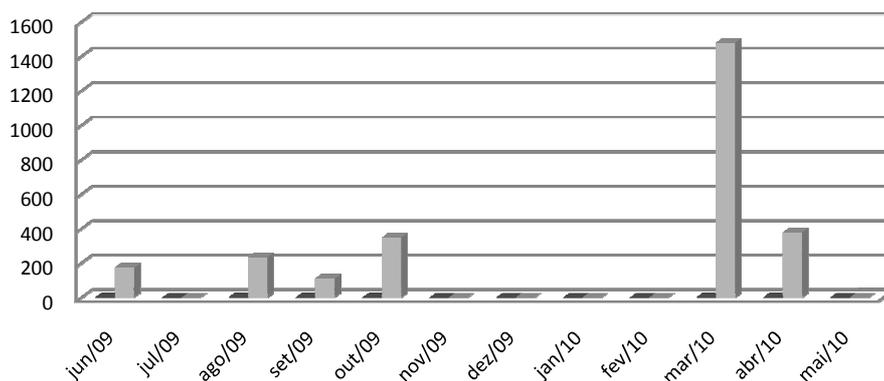
No período de 12 meses, compreendido entre junho de 2008 e maio de 2009, o Banco Paulo Freire realizou 115 operações pelo correspondente, totalizando o valor de R\$ 13.539,90. Se a remuneração pelo serviço prestado ao Banco do Brasil fosse devidamente efetivada, o Banco Paulo Freire acumularia, nesse período, uma receita de R\$ 13,80. O Gráfico 5.2.1 e o Gráfico 5.2.2, abaixo, apresenta a quantidade e o valor das operações realizadas no correspondente do Banco Paulo Freire, mensalmente, entre junho de 2009 e maio de 2010:

**Gráfico 5.2.1 - Operações pelo correspondente do Banco Paulo Freire: Operações de pagamento**



Fonte: Banco Paulo Freire

**Gráfico 5.2.2 - Operações pelo correspondente do Banco Paulo Freire: Operações de Recebimento**



	jun/09	jul/09	ago/09	set/09	out/09	nov/09	dez/09	jan/10	fev/10	mar/10	abr/10	mai/10
■ número de operações	2	0	3	1	2	0	0	0	0	3	2	0
■ Recebimento	173,75	0	233,91	111,02	349,51	0	0	0	0	1478,66	378,28	0

Fonte: Banco Paulo Freire

O valor médio das operações, no período considerado, é de R\$ 117,74. O número médio de operações realizadas por meio do correspondente do Banco Paulo Freire é de 9,6 operações por mês. Considerando o valor aproximado de 200 moradores do Conjunto Paulo Freire e sabendo que somente os moradores são os usuários do serviço, pode-se dizer que entre junho de 2009 e maio de 2010, 4,8% dos moradores utilizam o correspondente, por mês, supondo que não haja mais de uma operação por morador nesse período.

Segundo Djalma Gouveia da Silva, o movimento do correspondente não atinge todo o seu potencial, pois só atende as pessoas que transitam dentro condomínio. Foi observado, também, que a introdução do Banco Paulo Freire, no Conjunto, ainda não é um projeto prioritário compartilhado pela grande maioria dos moradores.

Para alguns moradores entrevistados, o banco tem facilitado a realização da principal transação financeira realizada pelas famílias: o pagamento de contas. Antes da introdução do banco, essas famílias deslocavam-se para os principais bairros vizinhos (como Guaianazes ou outras localidades da Cidade Tiradentes), para acessar agências bancárias, lotéricas ou supermercados que também prestam o serviço de correspondente. Uma moradora afirma que:

*A melhor época pro banco começar a funcionar foi quando começou, mesmo [em junho de 2009]. Agora que todas as famílias vão se mudar pra cá já dá pra pagar as contas aqui mesmo. Isso é bom pras famílias. O bom do banco estar funcionando é que dá tempo de todo mundo se acostumar com ele, dá tempo de aprender... e bom*

*mesmo vai ser quando ele ter (sic) dinheiro pra gente comprar um material, mudar uma coisa ou outra no apartamento (moradora do Conjunto Paulo Freire, entrevista concedida em 20/01/2010).*

Para outros moradores entrevistados, o banco é percebido como um projeto relevante, mas não deve ser prioritário para a Associação, pois coloca em risco a segurança do Conjunto<sup>39</sup>. Outro argumento apresentado por uma moradora consiste no fato de a área utilizada para sediar o banco concorrer com a necessidade de espaços para outras demandas. Nas palavras dessa moradora:

*Olha quantos jovens têm aqui. E a gente não tem um espaço para eles se divertirem. Tem esse espaço aqui entre os blocos, que dá pra brincar, mas não é um espaço para os jovens, é passagem para os moradores. O espaço do banco podia ser usado pra um espaço pra eles (moradora do Conjunto Paulo Freire, entrevista concedida em 28/10/2010).*

Como a própria opção de não utilizar a moeda social demonstra, a disputa sobre qual dever ser a prioridade da Associação influencia o ritmo de desdobramento dos projetos, dentre eles o do Banco Comunitário. Em outras palavras, um grupo de moradores percebe o morar como a atividade central da Associação, enquanto outro grupo começa a esboçar projetos sobre as questões do pós-morar. Foi observado, ao longo das visitas, que era expressivo o tempo despedido pelos trabalhadores do Banco Paulo Freire em atividades da associação. De reparos na edificação que sedia o Banco e a Associação, à resolução de conflitos entre vizinhos; de resolução de problemas nas redes de água, luz e telefonia dos apartamentos já habitados ao cumprimento dos trâmites burocráticos para a prestação de contas com a COHAB, todas eram atividades desempenhadas por Djalma Gouveia da Silva e Maria das Dores Ferreira, gerente e analista de crédito do Banco Paulo Freire, respectivamente.

É importante notar que os projetos desenvolvidos para a consolidação de atividades culturais não encontram grandes dificuldades para serem introduzidos no Conjunto Paulo Freire. Existem duas iniciativas em curso referentes aos projetos culturais. Uma delas refere-se ao oferecimento de oficinas de música, de dança e de grafite, além de reuniões para discussões referentes ao universo da infância e da adolescência. As oficinas, financiadas pela Prefeitura de São Paulo, no âmbito do Projeto de Valorização de Iniciativas Culturais (Projeto

---

<sup>39</sup> O medo de assaltos foi manifestado por muitos moradores. O acesso ao Conjunto Paulo Freire é, até o momento, livre, uma vez que o portão principal não fica permanentemente trancado, facilitando a saída e a entrada dos moradores. Foi relatada a ocorrência de dois delitos em um período curto de tempo, em que dois moradores tiveram os seus apartamentos assaltados.

VAI), são ministradas por voluntários acionados pelo coordenador do projeto, o morador Fred Alves. Em dezembro de 2010, o projeto atendia a 20 adolescentes e crianças do Conjunto Paulo Freire.

A segunda iniciativa referente ao desenvolvimento de projetos culturais em curso no Conjunto é a construção de um Centro Cultural situado entre o Conjunto Paulo Freire e o conjunto vizinho, também construído em regime de mutirão. A Associação Paulo Freire busca captar recursos para viabilizar o centro por meio de duas fontes: uma emenda parlamentar, redigida pelo Deputado Estadual Simão Pedro (PT-SP). No valor de R\$ 1.000.000,00, a emenda tramita na Assembleia Legislativa de São Paulo. A Usina também pleiteia uma quantia, no mesmo valor, junto a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) para a mesma finalidade. Esta ação da Usina pretende ser uma alternativa à emenda parlamentar, caso o recurso apresentado pelo Deputado Estadual Simão Pedro não seja aprovado ou caso o prazo para a liberação se estenda por muito tempo, inviabilizando a obra. Gouveia Silva também prevê que os recursos sejam utilizados para reformas no cômodo onde se situa a sede da Associação, reposicionando a entrada do Banco Paulo Freire para a rua e não para o interior do Conjunto.

É reconhecido pelo gerente e pelo trabalhador do Banco Paulo Freire, o caráter incipiente de sua implementação. Gouveia da Silva afirma: *“Eu não considero [o banco] bem sucedido. Eu acho que é um grande desafio. Acho que o grande desafio é fazer com que o dinheiro circule na comunidade pobre”* (DJALMA GOUVEIA DA SILVA, entrevista concedida em 23/09/2010).

As palavras do gerente do banco sinalizam o reconhecimento da moeda social – ausente no Conjunto Paulo Freire – como um elemento importante ao sucesso do Banco Comunitário. Pode-se interpretar a partir desse depoimento, somado aos depoimentos de duas moradoras, reproduzidos anteriormente, que há, no Banco Paulo Freire, um fator de insucesso relacionado à disputa sobre as prioridades da associação. Uma vez que o banco comunitário não se torna prioritário na agenda da associação, até que se resolvam problemas de segurança, a concessão e a circulação da moeda social não são fomentadas.

### **5.3 O Banco Autogestão**

Funcionando na Casa de Cultura e Educação do Jardim São Luiz, o Banco Autogestão está localizado em uma área bastante densa. Partindo-se do Banco, é possível chegar, optando-se em seguir por um lado da rua, às 2.268 unidades habitacionais de interesse social construídas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), dentre elas 200 construídas em regime de mutirão, e pelo Programa de Verticalização de Favelas, ou Cingapura. Tais empreendimentos habitacionais totalizam mais de 9.000 moradores. Optando-se em seguir para o outro lado, é possível chegar a uma via bem movimentada – a Rua Antonio Ramos Rosa –, onde se situam estabelecimentos comerciais de diferentes portes e de diferentes ramos de atividade, além de um fluxo intenso de carros, ônibus e pessoas.

A introdução do banco no bairro está relacionada à história do mutirão. Em 1994, 42 famílias, que seriam desalojadas de suas moradias por conta do processo de urbanização da Favela Parque Otero, fundaram uma associação de moradores. A Associação de Moradores da Favela Parque Otero iniciou um processo de negociação de dois anos com a CDHU, para a construção de um conjunto de prédios em regime de mutirão. Por ser de grande dimensão o terreno em frente à favela, alvo das negociações entre a associação de moradores e a CDHU, foi possível à associação contemplar 200 famílias, parte da favela e parte de grupos de origem associados aos movimentos de moradia da zona sul. As obras do mutirão se iniciaram em 1996 e ficaram prontas em 18 meses.

O prazo para a construção desse empreendimento chama a atenção, conhecidos os prazos para a construção do Conjunto Apuanã (14 anos) e do Conjunto Paulo Freire (10 anos). Segundo Nestor Pinto de Oliveira, à época presidente da Associação de Moradores da Favela Parque Otero, a CDHU repassou os recursos sem grandes dificuldades e as empreiteiras conduziram o processo de construção. No Conjunto Apuanã e no Conjunto Paulo Freire, os recursos eram repassados pela COHAB e, contratadas pelas associações comunitárias de construção, as empreiteiras desempenharam o papel de suporte à execução da obra.

Nestor Oliveira foi responsável por uma aproximação entre a Associação de Moradores e a empresa de eletrodomésticos Consul, quando da construção do conjunto habitacional. Por meio dessa parceria, a Associação angariou recursos junto à empresa para a construção de uma creche no canteiro de obras, bem como para a aquisição do mobiliário e outros equipamentos necessários ao funcionamento da creche.

Ao longo do processo de construção das moradias, as lideranças da Associação se preocupavam com a inserção dos moradores no mercado de trabalho e com o desenvolvimento de programas culturais voltados aos jovens, como alternativa às atividades criminosas. O distrito do M'Boi Mirim, onde se situa, além do Bairro Jardim São Luiz, o bairro Jardim Ângela, apresenta altas taxas de violência segundo dados coletados pela Rede Nossa São Paulo<sup>40</sup>. Em 2006, por exemplo, mais de 3.200 jovens (entre 15 e 29 anos), dos mais de 134.000 moradores nessa faixa etária, do distrito, envolveram-se em ato infracional. No mesmo ano, foi de 34,53 o número de crimes violentos com vítimas fatais por cem mil habitantes.

Nestor Pinto Oliveira, então presidente da associação, afirmou:

*Nós tínhamos que pensar nos problemas dos moradores, além da moradia. Não havia aqui no bairro nada para que o jovem pudesse se desenvolver. Sempre que vinha uma nova empresa para o bairro eu ia lá pra conversar sobre emprego e ver o que dava pra fazer. Mas as pessoas precisavam mais do que a escola, porque as coisas foram ficando cada vez mais difíceis (NESTOR PINTO OLIVEIRA, entrevista concedida em 18/01/2011).*

No ano de conclusão do empreendimento, a associação recebeu, em comodato, durante a gestão Pitta, uma edificação próxima às moradias recém construídas pelos mutirantes. O prédio foi utilizado para a criação da Casa da Cultura e Educação do Jardim São Luiz (Casa da Cultura). Coordenada por Nestor Pinto de Oliveira, o presidente da associação de moradores do Parque Otero, a Casa da Cultura oferece cursos para a capacitação profissional e atividades culturais (dança, teatro, aula de instrumentos musicais, artesanato) aos moradores do bairro, prioritariamente os jovens oriundos das mais de duas mil moradias de interesse social do local. Além do conjunto de prédios construído pelo mutirão da Associação de Moradores da Favela Parque Otero, existem, no local, 500 unidades do Programa de Verticalização de Favelas (Cingapura) e 1.568 unidades do programa de habitação social (sem regime de mutirão) da CDHU. Dentre os projetos da Casa da Cultura, destaca-se a parceria com a Prefeitura do Município de São Paulo para a implementação de um Telecentro, denominado ACESSA Casa de Cultura São Luiz, que possui 2.139 usuários cadastrados<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> <http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio>, acessado em 02/01/2011.

<sup>41</sup> Secretaria Municipal de Participação e Parcerias ([www.telecentros.sp.gov.br](http://www.telecentros.sp.gov.br), acessado em 15/11/2010).

Em 2000, a Consul criou uma OSCIP, denominada Consulado da Mulher, para coordenar as ações de responsabilidade social da empresa, desenvolvendo diversos projetos no bairro. Juntamente com a Casa de Cultura e Educação do Jardim São Luiz, promoveu dois cursos para a formação de cozinheiras, envolvendo também membros do Serviço Nacional do Comércio (SENAC).

Segundo o líder comunitário, a etapa de construção dos prédios em mutirão e o período que se estendeu da sua inauguração, em 1998, até meados da década de 2000, foram intensos quanto à articulação de entidades sociais e ao desenvolvimento de projetos do bairro. Nestor Oliveira explica que havia duas redes de organizações atuando com projetos de geração de trabalho e renda, de cultura e de habitação, no bairro. Uma, liderada pelo SENAC, desenvolvia projetos voltados ao mundo do trabalho e à cultura. Outra, liderada pela CDHU, articulava os movimentos de moradia locais em torno de projetos habitacionais. Foi no processo de articulação dessa rede que se fundou a União de Movimentos de Moradia Independentes da Zona Sul (UMMIZS), agregando 12 associações locais, dentre elas a Associação de Moradores da Favela Parque Otero. Atualmente, a UMMIZS, cujo vice-presidente é Nestor Oliviera trabalha em seis projetos de construção de moradia, um deles envolvendo a CDHU e os outros cinco, o programa Minha Casa, Minha Vida. No total são mais de 1.000 unidades habitacionais com a entrega prevista para o primeiro semestre de 2011.

Na visão de Nestor Oliveira, o ímpeto de ambas as redes arrefeceu-se na mudança de gestão da Prefeitura de São Paulo, após as eleições de 2004, com a alteração dos representantes dos governos municipais nessas redes. Apesar da possibilidade de existir razões diferentes da explicitada pelo líder comunitário sobre o esvaziamento das parcerias entre as instituições locais, o SENAC e a CDHU, é logo após esse período que se iniciam, em 2006, as discussões sobre o Projeto Moradia Solidária.

A implementação do Projeto Moradia Solidária no Jardim São Luiz, a partir de 2008, envolveram, além de parte dos mutirantes, trabalhadores da Casa da Cultura e Educação, que residem nos outros empreendimentos de habitação social, do local. Ao longo dos encontros entre esses atores e os técnicos da ITCP-USP e LABEX, os participantes do projeto decidiram desenvolver uma associação de artesãos, aproveitando os cursos já realizados na Casa da Cultura. Outra ação seria a implementação da moeda social, cujo nome escolhido pelos participantes foi Moradia em Ação (MA\$), e do banco comunitário, com o nome (eleito) de Autogestão.

O banco comunitário Autogestão possui os mesmos serviços do Banco Apuanã: uma linha de crédito em moeda social para consumo, sem a cobrança de juros, cujos valores variam de 50 MA\$ a 200 MA\$ e os prazos de financiamento de 30 a 120 dias, em pagamentos mensais. Outro serviço do Banco Autogestão é o correspondente do Banco do Brasil. Houve eleição para os funcionários. Nestor Oliveira responde como gerente do banco e Liliane Aparecida Alexandre acumula as funções de caixa e analista de crédito, além de desempenhar trabalhos administrativos para a Casa da Cultura.

Os dados sobre os empréstimos concedidos em moeda social não foram disponibilizados pelo Banco Autogestão. Segundo o Banco, doze estabelecimentos aceitam a moeda, mas tem sido decrescente o número de pessoas que procuram o empréstimo. A razão, segundo a caixa e agente de crédito do Banco, é o desinteresse pelas pessoas.

Tentou-se obter informações sobre a moeda a partir dos estabelecimentos comerciais do entorno. O proprietário de um supermercado, estabelecimento de médio porte, situado na movimentada avenida em frente à Casa da Cultura e Educação, foi visitado por Nestor, em 2009, e, imediatamente, aderiu à moeda. Segundo o comerciante, a credibilidade da Casa da Cultura junto ao bairro foi um dos fatores que explicam a rápida adesão:

*Eu gostei da ideia porque a associação aí [a Casa da Cultura] é séria. E outra coisa, vindo do meu lado agora, é que hoje em dia se você não oferecer todas as formas para o cliente pagar, você sai perdendo. Eu confesso que não acompanhei de perto, nem sei falar muito da moeda, acho que as caixas aqui que sabem quando entra e quanto entra... tinha um cartaz aqui anunciando que aqui aceitava e o cartaz rasgou e eu não fui lá pegar outro (proprietário de estabelecimento comercial, entrevista concedida em 18/01/2011).*

O comerciante em questão, que não mora no bairro, também afirmou não realizar transações com outros empreendedores locais utilizando a moeda social.

Em setembro de 2010, a Casa da Cultura abriu em suas dependências uma loja solidária para expor os produtos feitos pelos participantes dos cursos de artesanato. O projeto, ainda sem nome, é incipiente e atende a três artesãos. Dois moradores que não foram mutirantes, mas participam da UMMIZS, são responsáveis pelo projeto, junto com a Casa da Cultura, e fazem a gestão do local. Luzia Docelina Rodrigues e Wede Rodrigues Ferreira, mãe e filho, produzem almofadas, panos de prato e bonecos de pano, expondo-os e comercializando-os na loja. Outra artesã expõe e comercializa chinelos e caixas decoradas.

Quando indagado se a loja aceita a moeda social, Wede Ferreira respondeu:

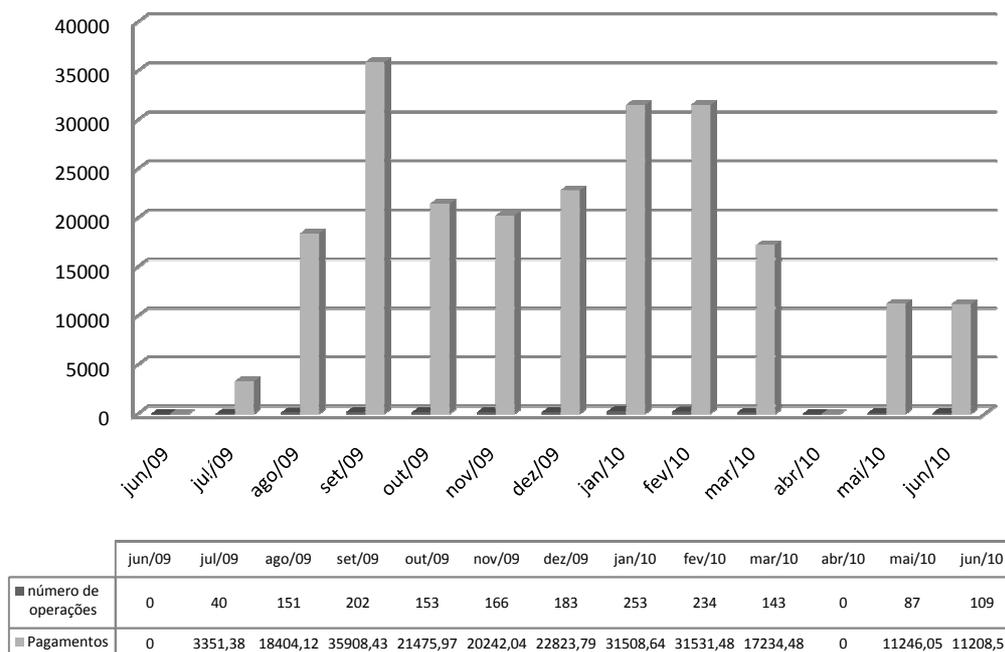
*Nesses quatro meses, eu, pelo menos não peguei nenhuma. A moeda não pegou muito na comunidade. Eu sei muito pouco da moeda, só ouvi o Sr. Nestor falar uma ou duas vezes nas reuniões [de um grupo de origem de 400 pessoas para a coordenação de futuros mutirões]. Acho que falta mais divulgação e as pessoas também desconfiam. Quando fala em dinheiro é complicado. Aqui quem compra muito é quem para no ponto de ônibus, às vezes nem sabe que tem a moeda aqui (WEDE FERREIRA, entrevista concedida em 18/01/2011).*

Muitos dos termos utilizados pelo artesão retomam o exposto por Menezes & Crocco (2009) e Pozzebon & Lavoie (sem data). Os autores sustentam que as dificuldades para a circulação da moeda são, entre outros fatores, a falta de informação e o fato de as pessoas não reconhecerem que o circulante local é dotado de valor, comparando-o, por exemplo, a vales de alimentação. Pode-se interpretar o termo desconfiança, utilizado pelo artesão, como o fato de os moradores não confiarem que a moeda social pode ter um valor equivalente à moeda oficial, não confiarem que será aceita nos estabelecimentos comerciais e não confiarem que poderão substituir a moeda social por moeda oficial, pelo mecanismo do câmbio, existente no banco comunitário.

Não é possível tirar conclusões sobre a moeda sem um quadro mais completo acerca de sua emissão e de seu uso pelas pessoas. Fica a impressão, contudo, de que há pouca familiaridade sobre esse instrumento, entre os atores locais e mesmo entre os usuários do correspondente, que possuem mais contato com o Banco. A tensão existente entre a argumentação de diferentes atores (proprietários de estabelecimentos comerciais, de um lado, e trabalhadores do banco, por outro), identificadas por Pozzebon & Lavoie (sem data), se repete neste caso. Enquanto os trabalhadores afirmam haver desinteresse dos moradores, os estabelecimentos comerciais acreditam haver falta de informação e de divulgação.

O ponto de venda (ou *POS*) necessário à prestação do serviço de correspondente apresentou problemas de funcionamento, atrasando as primeiras operações do Banco Autogestão para julho de 2009. O mesmo ocorreu em abril de 2010. No período de doze meses compreendido entre julho de 2009 e junho de 2010, foram operados 1.721 pagamentos pelo correspondente do Banco Autogestão, que totalizaram o valor de R\$ 224.934,89. O Banco deveria receber aproximadamente R\$ 206,00, pela prestação do serviço, nesse período. O Gráfico 5.3.1, abaixo, ilustra a movimentação das operações mensais de pagamento feitas no Banco Autogestão:

**Gráfico 5.3.1 - Operações pelo correspondente do Banco Autogestão**



Fonte: Banco Autogestão. Obs: as informações sobre a movimentação referente aos saques e recebimentos não foram diferenciadas.

O número médio de operações realizadas entre junho de 2009 e junho de 2010 é de 143,4 operações por mês. Como o Banco Autogestão não atende somente aos moradores das 200 unidades caracterizadas pela construção em regime de mutirão, e sim aos cerca de 9.000 moradores que habitam os três conjuntos vizinhos (os prédios construídos por mutirão, os prédios construídos pela CDHU sem regime de mutirão e o Cingapura), observa-se que o alcance do correspondente é baixo. Pode-se dizer, atribuindo-se cada operação pelo correspondente a uma pessoa distinta e com base no número de moradores do local e na média mensal de operações, que 1,6% dos 9.000 moradores utilizaram, mensalmente, o correspondente entre junho de 2009 e maio de 2010.

A agente de crédito e caixa do Banco Autogestão vê o correspondente como um dos elementos para avaliar o sucesso de um Banco Comunitário de Desenvolvimento. Para ela, o correspondente é uma das principais interfaces entre o banco e os clientes e é na ocasião dos pagamentos que as informações sobre a moeda social e sobre o propósito maior do BCD podem ser transmitidas aos usuários do Banco.

O gerente do Banco Autogestão considera a apropriação do banco pelos moradores do território como uma variável de sucesso. Em suas palavras:

*Eu acho que um bom banco comunitário é aquele que aglutina o máximo de pessoas do seu perímetro e que todas as pessoas se apoderem daquilo que é deles... “olha, aquele banco ali é meu. Eu vou usar ele... esse banco parece comigo, parece com você, é a nossa cara”. Por que isso? Porque quando a gente vai para o banco tradicional a gente se emperiquita todo... no banco comunitário, a dona de casa tá calçada de chinelo e ela lembra: “Meu Deus, preciso pagar minha conta”, aí no meio do caminho quebra a sandália, ela pega a sandália e põe de baixo do braço e chega no banco dela, com a sandália de baixo do braço, sem constrangimento. Chega, paga a continha dela e vai voltar pra casa cuidar dos afazeres (NESTOR PINTO DE OLIVEIRA, entrevista concedida em 04/10/2010).*

O conceito de finanças de proximidade (ABRAMOVAY, 2003) preconiza que as instituições de proximidade são regidas muito mais intensamente pelas forças sociais existentes em um dado território do que pela racionalidade, que tenta orientar as organizações. No comentário do líder comunitário, esse aspecto fica claro. É preciso fazer a ressalva, contudo, de que essa variável – a apropriação do banco pelos moradores do território –, no caso do Banco Autogestão, consiste mais em uma expectativa do que num fato. Foi o que demonstraram as conversas feitas com moradores e com comerciantes expostas ao longo desta seção que, pelo contrário, sugeriram, além da falta de informação sobre o banco comunitário, a possibilidade de “desconfiança” em relação a um de seus serviços: a moeda social.

A Tabela 5.1 sintetiza as informações sobre os três bancos estudados:

**Tabela 5.1 - Resumo das informações sobre os três bancos analisados**

Banco	Inauguração do conjunto	População do conjunto	Total de operações em moeda social	Total concedido em moeda social	Total de operações no correspondente	Total operado no correspondente	Alcance mensal do correspondente
Apuanã	2003	~ 3000	21	2850 Apuanãs	3484	R\$ 395.039,55	9,7%
Paulo Freire	2010	~ 200	Não se aplica	Não se aplica	115	R\$ 13.539,90	4,8%
Autogestão	1998	~ 9000	Não informado	Não informado	1721	R\$ 224.934,89	1,6%
TOTAL	-	~ 12200	-	-	5320	R\$ 633.514,34	3,6%

Fonte: Elaboração própria.

## Considerações Finais

O presente trabalho surgiu com o objetivo de contribuir com a análise sobre o que é um Banco Comunitário de Desenvolvimento bem sucedido, quanto aos seus processos e aos seus fins, segundo os atores envolvidos com esse tipo de instituição. Ao estudar três dos quatro bancos comunitários ligados ao movimento de moradia do município de São Paulo, houve uma redefinição dos objetivos originais do trabalho. Com base nos depoimento dos atores, foi possível elaborar um “retrato” dos Bancos Comunitários estudados, assim como apreender o que, segundo os atores envolvidos em sua implementação, “funciona” e “ não funciona” no Banco a que se vinculam diretamente.

Nos casos estudados, deparou-se com um cenário específico que os diferencia do “programa” original de um Banco Comunitário. Uma característica desse cenário específico é o fato de os bancos estudados, desde a inauguração em junho de 2009, não possuírem linha de microcrédito produtivo, um dos elementos constitutivos do que Passos (2007) chama de “sistema integrado de desenvolvimento”. Os recursos disponibilizados pela emenda parlamentar do ex-Deputado Federal Roberto Gouveia, que deveriam ser utilizados para a constituição de um fundo para a carteira de empréstimos, foram utilizados para o pagamento de salários dos trabalhadores dos bancos.

Outra característica dos bancos estudados é a estrutura criada com recursos públicos, coordenada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em que instituições universitárias disputaram, além de recursos, diferentes métodos e concepções sobre a forma de se trabalhar com os bancos paulistanos, ao longo do processo de assessoria técnica. Com o fim dos recursos, encerraram-se as disputas, mas também o trabalho de formação em economia solidária, de mapeamento dos comerciantes locais imersos nos territórios onde os bancos estão inseridos e de planejamento estratégico dos bancos. Sem os recursos, que também eram utilizados para a manutenção dos bancos, as instituições estudadas passaram a contar com o trabalho voluntário de seus trabalhadores e com a remuneração desses trabalhadores por outros projetos desenvolvidas pelas organizações que mantêm os bancos – como é o caso do Banco Autogestão e do Banco Apuanã, no qual parcerias com a prefeitura para o desenvolvimento de atividades da Casa da Cultura e do MOVA garantem a remuneração das trabalhadoras desses bancos.

Durante a realização deste trabalho, quando perguntados sobre quais seriam fatores de sucesso para os bancos comunitários, como se pretendia com a questão original, a maior parte dos atores respondeu se identificava sucesso no banco a que estava ligado. Os relatos

dos entrevistados permitiram analisar os problemas e as estratégias construídas pelos atores envolvidos com os bancos comunitários paulistanos.

A literatura entende que os bancos comunitários são um tipo de instituição de proximidade (ABRAMOVAY, 2003), caracterizada por uma dimensão econômica voltada ao incremento da produtividade sistêmica do território (DOWBOR, 2009a). É caracterizada também por uma dimensão política de discussão pública dos problemas que envolvem um determinado território (FRANÇA FILHO, 2007). Passos (2007) afirma que os bancos comunitários de desenvolvimento caracterizam-se pela sua gestão comunitária e pelo sistema integrado de desenvolvimento, baseado na integração entre microcrédito produtivo e pelo uso da moeda social. Esses elementos constituem uma teoria do programa sobre como é esperado que seja o funcionamento dos bancos comunitários de desenvolvimento e foram organizados em uma matriz lógica de causalidades por De Castro *et al.* (2010).

A ausência do microcrédito produtivo limita a atuação dos bancos comunitários paulistanos, no que tange ao incremento da produtividade sistêmica do território. Nos três casos, os recursos que seriam destinados à constituição da carteira de empréstimo foram utilizados para pagamento dos trabalhadores dos bancos. Os três bancos estudados tentaram criar a alternativa de buscar uma parceria com o BANCREDI, instituição de crédito ligada ao Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região e liderada pelo recém-eleito Deputado Estadual, pelo PT de São Paulo, Luiz Claudio Marcolino.

A moeda social também tem uma repercussão limitada. Não foi possível, por questões de tempo e recursos, levantar a totalidade de estabelecimentos comerciais no entorno dos conjuntos habitacionais estudados. O presente estudo apresenta, portanto, a limitação de não oferecer um dado – o número total de estabelecimentos das adjacências dos conjuntos habitacionais – que poderia tornar mais claro o quadro das moedas sociais nos territórios onde os bancos comunitários paulistanos estão inseridos. Ainda assim, pôde-se constatar dois fatores que podem influenciar a circulação da moeda. De um lado, a falta de informação e desconfiança sobre a sua validade e, de outro, o baixo valor (R\$ 1.000,00) que os três bancos possuem de lastro para a moeda.

No caso do Banco Apuanã, dados sobre o uso da moeda social chamam a atenção por serem, em uma primeira análise, contraditórios. Por um lado, o número de operações representa uma proporção muito pequena (aproximadamente 0,25%) diante do número de moradores do conjunto (aproximadamente 3.000). Por outro lado, o valor total dos

empréstimos corresponde a um valor muito maior do que o banco possui de lastro para a moeda.

Há, nessa contradição, um risco e um limite. O risco refere-se à possibilidade de os possuidores da moeda social efetuarem o câmbio e o Banco não contar com os Reais equivalentes à quantia em Apuanãs. O limite, por sua vez, refere-se ao fato de o lastro para dar suporte à moeda, existente no Banco Apuanã, ser muito inferior à sua demanda, ainda que essa demanda seja pequena em relação ao total de moradores do Conjunto. Tal situação coloca como problema prático aos trabalhadores do banco, não só formas de expandir a capacidade de circulação da moeda, mas também a busca por fundos que permitam a ampliação do lastro.

No caso do Banco Autogestão, a despeito da indisponibilidade dos dados acerca do valor total de moeda social – a Moradia em Ação (MA\$) –, chamou a atenção o reconhecimento do decrescente interesse dos moradores pela moeda. Esse ponto resgata questões já expostas na literatura no que tange à resistência para a adoção do circulante, por parte dos moradores. Enquanto os trabalhadores afirmaram haver desinteresse dos clientes para a obtenção da moeda social, os comerciantes e clientes afirmaram haver falta de divulgação da moeda. Trata-se de diferentes arcabouços interpretativos relacionados a atores sociais relevantes distintos, sugeridos por Pozzebon & Lavoie (sem data).

O correspondente foi o principal serviço oferecido pelos três bancos estudados. De acordo com a literatura sobre o tema, o correspondente é uma parte importante da inovação financeira representada pelos bancos comunitários. Em muitos casos, as pessoas, para a realização de uma simples transação financeira, como um saque ou o pagamento de uma conta, precisam deslocar-se para bairros vizinhos, incorrendo em custos de transporte e utilizando um tempo que poderia ser despendido para outras finalidades.

Nesse aspecto, nos três casos estudados, o correspondente representa uma alternativa aos moradores dos três territórios onde os bancos comunitários estão inseridos, para que possam realizar transações financeiras, tais quais saques, depósitos e pagamento de contas, sem se deslocarem para outras localidades. É importante observar, no entanto, que nos três casos, há espaço para a ampliação do uso do correspondente pelos moradores dos conjuntos. Supõe-se que a demanda pelo correspondente fosse formada apenas pelos moradores dos conjuntos (sabe-se que não o é, como visto no caso do Banco Apuanã) e considerando que cada operação é feita por um morador diferente, a proporção dos moradores atendidos

mensalmente (considerando os doze primeiros meses de funcionamento dos bancos), segundo a pesquisa foi de apenas 1,6%, 4,8% e 9,7%, do total de moradores do Conjunto São Luiz, do Conjunto Paulo Freire e do Conjunto Apuanã, respectivamente.

Duas explicações podem ser formuladas a título de hipótese sobre o baixo uso dos correspondentes nos bancos estudados. A primeira delas refere-se à falta de informação. Convergindo com a análise de Pozzebon & Lavoie (sem data), mencionada anteriormente, é preciso observar os diferentes arcabouços interpretativos dos distintos atores sobre a falta de informação, podendo ser observado que para os clientes dos bancos estudados a difusão de informações e a divulgação dos bancos é incipiente; para os gerentes e trabalhadores dos bancos estudados, a falta de informação decorre do desinteresse e falta de confiança por parte dos moradores. A segunda explicação refere-se às constantes quedas de sistema ou mau funcionamento dos pontos de venda (os *POS*), que desestimulam os clientes a realizar suas transações financeiras pelo correspondente.

A literatura sobre os BCDs também destaca a importância dos fóruns participativos. Em nenhum dos casos estudados foi identificado um canal de participação para a discussão de assuntos referentes ao banco comunitário. Os espaços de encontro são utilizados para a discussão de assuntos condominiais (como resolução de problemas na rede de luz, água e telefonia, conflitos entre moradores etc.) ou para a organização de grupos de origem para novos mutirões. Não houve registro, na presente pesquisa, de reuniões para a discussão de assuntos relacionados aos bancos comunitários, como, por exemplo, a manutenção de avisos informando que as moedas são aceitas nos estabelecimentos comerciais e a concessão de descontos para a utilização da moeda.

As associações responsáveis pelos BCDs possuem histórico de formação de parcerias. As associações responsáveis pelo Conjunto Apuanã e pelo Conjunto São Luiz estabeleceram parcerias com grandes empresas, como a Coca-Cola e a Consul. No entanto, esse potencial para a busca de parceiros ainda não foi utilizado para o desenvolvimento de projetos específicos aos bancos comunitários. A constituição de uma parceria voltada especificamente aos bancos está em fase de elaboração e está sendo coordenada pelo colegiado formado entre os quatro bancos paulistanos ligados ao movimento de moradia – a Rede Paulista de Bancos Comunitários –, referente à aproximação com a BANCREDI – Sindicato dos Bancários. É importante destacar que a busca dessa parceria decorre de dificuldades na operacionalização e na implementação de aspectos do banco comunitário, como o microcrédito produtivo e o funcionamento da rede de correspondentes.

Embora a construção da parceria esteja sendo construída pela Rede Paulista de Bancos Comunitários, duas lideranças se destacam nesse processo. Nestor Pinto de Oliveira, do Banco Autogestão, e de Maria Izilda Camillo, presidente da Associação dos Sem Terra da Zona Norte, instituição responsável pelo Banco Apuanã, são os atores que utilizaram suas redes pessoais, para a aproximação com o Partido dos Trabalhadores e com o Sindicato dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região. A parceria, como visto no capítulo IV, envolve a área de Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil e a BANCREDI, para o desenvolvimento de um programa denominado Olhar Local.

Com a parceria, pretende-se obter uma linha de financiamento para a constituição da carteira de microcrédito produtivo, inexistente desde a inauguração dos bancos paulistanos estudados. Também se pretende, pela parceria, construir uma alternativa aos problemas encontrados na operacionalização para a prestação do serviço de correspondente, com o atual gestor de redes de correspondente dos bancos comunitário, o Instituto Palmas. Na perspectiva dos gestores e dos trabalhadores, os problemas de acesso ao gestor da rede de correspondente, a transparência nas informações e a resolução de problemas técnicos dos pontos de venda (ou *POS*), seriam solucionados em decorrência da proximidade geográfica entre os bancos paulistanos e a BANCREDI. Além da proximidade geográfica, apresentada pelos gerentes e trabalhadores, pode-se sugerir como hipótese que o trabalho na campanha eleitoral por parte dos trabalhadores e gerentes dos bancos estudados em favor do responsável pelo projeto Olhar Local, Luiz Claudio Marcolino, e o decorrente estreitamento das relações entre esses atores podem facilitar a comunicação entre eles.

Chama a atenção a mobilização de recursos pelas associações Paulo Freire e a Associação dos Sem Terra da Zona Norte para a eleição de seus associados em conselhos gestores de instituições públicas e conselhos de políticas públicas. Essa estratégia, como afirmado pelos gerentes dos dois bancos – o do Paulo Freire e a gerente do Apuanã – reflete a busca de qualidade de equipamentos públicos, quando estes existem nas periferias onde os conjuntos habitacionais estão inseridos.

A revisão de literatura sobre o histórico dos bancos comunitários e sobre as variáveis utilizadas para avaliá-los, presente nos capítulos I e II, em paralelo, com a exposição da atuação dos três bancos paulistanos ligados ao movimento de moradia, aqui estudados, segundo o depoimento dos atores, sugere que os casos em tela apresentam mais percalços que sucessos. Para melhor compreender essa afirmação é válido analisar a implementação,

apreendida por meio dos depoimentos, presentes nos capítulos IV e V, relacionada aos casos estudados.

É necessário, primeiramente, distinguir entre dois níveis de implementação. O primeiro nível refere-se ao estabelecido entre os gerentes e os trabalhadores dos bancos, por um lado, e os moradores, de outro. O segundo nível refere-se ao estabelecido entre os indutores dos bancos paulistanos (SENAES, ITCP-USP, NESOL-USP e LABEX), de um lado, e os atores envolvidos com os bancos (coordenadores das associações, gerentes, trabalhadores do banco e moradores) de outro.

Em relação ao primeiro nível, a exposição dos casos, no capítulo V, fez emergir quatro variáveis sobre a implementação dos bancos em cada conjunto. A primeira variável que pode explicar o distanciamento entre o programa dos bancos comunitários e o observado nos casos paulistanos é o **confronto entre a agenda da associação comunitária de construção e a agenda do banco**.

Segundo Gouveia da Silva, o Banco Paulo Freire não concedeu empréstimos em moeda social para restringir a dinamização do banco. Isso porque não há consenso entre os moradores do Conjunto Paulo Freire sobre a prioridade que o Banco deve exercer em relação às demais atividades da associação (finalização dos apartamentos, instalação de linha telefônica, reparos na rede elétrica e de água, entre outras).

Tanto a Associação dos Sem Terra da Zona Norte quanto a União dos Movimentos Independentes de Moradia da Zona Sul (UMMIZS) possuem uma quantidade grande de obras a serem realizadas em regime de mutirão. O grupo da Zona Norte, por exemplo, iniciou uma obra no final de 2010, para a construção de 750 unidades habitacionais. O grupo da Zona Sul tem prevista a construção de mais de 1.000 unidades, divididas por financiamentos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A segunda variável da implementação dos bancos, no primeiro nível, é **a realização de atividades pelos trabalhadores e gerentes dos bancos cujo foco não é o banco comunitário**. Somente o Banco Apuanã apresenta um trabalhador para cada cargo: uma gerente do banco, uma analista de crédito e uma caixa. Ainda assim, a analista de crédito é instrutora do MOVA. No Banco Paulo Freire, o gerente do Banco é coordenador da Associação Comunitária de Construção e a analista de crédito acumula as funções de caixa, além de trabalhar como voluntária na associação. O mesmo ocorre no Banco Autogestão em

relação ao gerente e à analista de crédito. A analista do banco da Zona Sul, além de acumular a função de caixa, também realiza trabalhos administrativos na Casa da Cultura e Educação do Jardim São Luiz. O gerente, por sua vez, é coordenador da UMMIZS.

A realização de atividades pelos trabalhadores dos bancos orientadas a diferentes propósitos é uma estratégia para garantir que os trabalhadores dos bancos tenham algum tipo de remuneração. No Banco Autogestão e no Apuanã, parcerias com o governo local para projetos desenvolvidos pela Casa da Cultura e Educação do Jardim São Luiz e pela Associação dos Sem Terra da Zona Norte, respectivamente, garantem o salário das analistas de crédito. Sem as despesas referentes ao salário dessas trabalhadoras, o custo total dos bancos comunitários é menor para que cada uma das associações o subsidie. Na Associação Comunitária de Construção Paulo Freire, todas as despesas com o banco comunitário são rateadas entre os associados.

A terceira variável observada no primeiro nível de implementação dos bancos comunitários, ligados ao movimento de moradia de município de São Paulo, foi a **intensidade do trabalho do agente de crédito**. O que os casos estudados sugeriram é que as funções de agente de crédito não são desempenhadas apenas pelo analista de crédito, mas também pelos gerentes dos bancos e pelos caixas. Na citação em que a analista de crédito e a caixa do Banco Apuanã afirmam serem os seus trabalhos um fator de sucesso para o banco, ambas assumem as atividades de diálogo com comerciantes e com clientes para o cumprimento do programa do Banco. Segundo um comerciante do bairro Jardim São Luiz, foi o gerente do Banco Autogestão quem lhe apresentou a moeda moradia solidária. Divulgar o banco, encorajar os moradores dos conjuntos habitacionais e de seu entorno a usarem os serviços do banco são funções importantes do agente de crédito.

Não foram encontrados estudos, dentre os trabalhos consultados sobre bancos comunitários, que destaquem o agente de crédito como variável de análise importante. Em um trabalho seminal, em que também usa o conceito de finanças de proximidade, Abramovay (2008) sugere que o agente de crédito é um ator de grande relevância para a redução dos custos que possam impedir que um morador de uma determinada localidade acesse um serviço financeiro e para disseminar informações sobre o banco ao cliente (e, também, sobre o cliente ao banco). Por outro lado, o autor sugere que esse profissional é dotado de discricionariedade, sendo as suas ações influenciadas, entre outros fatores, pelas redes que utiliza para o desempenho de sua função profissional.

As variáveis para a análise do segundo nível de implementação referem-se àquelas que marcam as relações entre as instituições indutoras da adoção dos bancos comunitários pelo movimento de moradia paulistano e as associações comunitárias de construção. Das informações contidas nos capítulos IV e V, destacam-se duas variáveis.

A primeira delas é o **conjunto de obstáculos existente na relação com o gestor da rede de correspondente**. Segundo os trabalhadores dos três bancos estudados a relação com o Instituto Palmas, enquanto gestor da rede de correspondentes, é marcada por duas características. Uma é a complexidade da rede construída, com limite baixo para a realização dos alívios, com constantes quedas de sistema e demora para a resolução de problemas técnicos dos pontos de venda (ou *POS*) ou de pagamentos não registrados. Além da complexidade da rede construída para o oferecimento do serviço de correspondente pelos bancos comunitários, mudanças institucionais no Banco Popular do Brasil, passando de subsidiária a órgão do Banco do Brasil, com o nome de Banco Mais, influenciaram a forma de operar o correspondente. Outra característica da relação entre os bancos estudados e o Instituto Palmas, na perspectiva dos gerentes e trabalhadores dos bancos, é a falta de transparência quanto ao pagamento referente à prestação do serviço de correspondente pelos bancos paulistanos, uma vez que o valor médio de R\$ 0,12 por operação realizada não é repassado aos bancos estudados.

A segunda variável é o conjunto de **constrangimentos gerados pelo modelo de indução vertical de disseminação**. Embora a formulação do Projeto Moradia Solidária tenha sido iniciado com forte participação daqueles que se beneficiariam desse projeto – as associações comunitárias de construção –, o processo de disseminação ocorreu por um modelo de indução vertical, ou seja, com as estruturas de financiamento e de assessoria técnica oriundas do Governo Federal (SENAES) e de instituições universitárias (ITCP-USP, LABEX e NESOL-USP). Os elementos de indução horizontal, como a participação do Instituto Palmas, foram pontuais, limitado aos cursos sobre o correspondente e sobre a moeda social.

Os principais constrangimentos observados nos três bancos comunitários paulistanos ligados ao movimento de moradia foram a dependência de recursos e a dependência de assessoria técnica. A dependência de recursos foi manifestada pela expectativa dos três bancos em relação à chamada pública de projetos para a manutenção de bancos comunitários, promovido pela SENAES, em 2010. O fato de a chamada pública ter sido aprovado em 2010, mas ter tido os recursos liberados para a execução apenas em janeiro de 2011, forçou os

bancos estudados a estudar a possibilidade de estabelecer a mencionada parceria com a BANCREDI, ao longo do ano de 2010.

Pode-se observar a dependência de assessoria técnica na bancarrota dos empreendimentos formados no âmbito do Projeto Moradia Solidária, nos três conjuntos habitacionais, a partir do momento em que as equipes da ITCP-USP e do LABEX encerraram a sua participação no projeto em virtude do término dos recursos da emenda parlamentar. Outro exemplo sobre a lacuna gerada pela saída das instituições universitárias, com o fim dos recursos do Projeto Moradia Solidária, foi a não continuidade do mapeamento dos estabelecimentos comerciais locais e do planejamento estratégico dos bancos.

As análises sobre o primeiro e o segundo níveis de implementação correspondem ao entendimento dos constrangimentos aos quais os três bancos estudados estão expostos e às estratégias por eles adotadas para se contraporem a tais restrições. Esses constrangimentos e estratégias foram identificados por meio dos depoimentos dos entrevistados.

A identificação dos diferentes atores envolvidos com a implementação do banco – coordenadores de associações, gerentes de banco, analistas de crédito, caixas, parceiros e clientes, dada a natureza participativa que os BCDs devem assumir – é importante para entender as intencionalidades e constrangimentos que influenciam a adoção dos bancos comunitários. Nos três bancos analisados, no entanto, esses papéis não são claramente definidos.

A sobreposição de papéis por diferentes pessoas, nos bancos estudados, dificulta a utilização dos depoimentos dos entrevistados para inferir percepções de sucesso por cada grupo distinto. Ainda assim, é válida a tentativa de construção da análise do funcionamento de cada banco por cada um dos grupos específicos. O aprimoramento dessa tentativa pode ser uma sugestão para pesquisas futuras.

Pode-se inferir a partir do depoimento dos clientes (usuários dos correspondentes, tomadores de empréstimo em moeda social e proprietários de estabelecimentos comerciais que aceitam a moeda social), que a divulgação dos serviços do banco é ainda incipiente. Convergindo com os estudos de Menezes & Crocco (2009) e Pozzebon & Lavoie (sem data), nos três bancos comunitários objeto deste estudo, a falta de divulgação foi um fator de insucesso para os três casos. É importante, no entanto, retomar um argumento já trabalhado anteriormente na presente seção. As melhorias nas estratégias de divulgação dos serviços do banco, em especial da moeda social, não surtirão os efeitos desejados se, em paralelo, não

forem feitos esforços para a ampliação do lastro da moeda social. O que o presente estudo demonstrou é que a ampliação do lastro da moda, nos três bancos analisados, depende de recursos de instituições externas. No modelo de indução vertical pela SENAES, observou-se que, além do prazo para a liberação de recursos públicos, a construção do projeto junto às instituições universitárias para a solicitação de tais recursos não ocorreu com a proximidade esperada pelos bancos analisados.

Pode-se inferir, por meio dos depoimentos dos coordenadores, dos gerentes, dos analistas de crédito e dos caixas, que os fatores de insucesso se devem em boa parte a limites do modelo de indução vertical de implementação dos bancos, em sua fase inicial de implantação, que culminou em um intervalo longo de repasse de recursos (entre o fim dos recursos da emenda parlamentar em 2009 e o início da execução da chamada pública 03/2010, da SENAES, previstos para 2011). Para os três bancos, observou-se também a aceitação das associações comunitárias de construção para subsidiarem os bancos, com o fim dos recursos da emenda.

No Banco Apuanã, em especial, foi salientado o papel do agente de crédito como um fator de sucesso. A breve análise exposta aqui referindo-se ao agente de crédito como o profissional que contribui com a disseminação de informações sobre o banco comunitário e que é dotado de discricionariedade para a realização do seu trabalho não é suficiente para compreender o papel desse profissional em instituições caracterizadas pela proximidade (ABRAMOVAY, 2008). O aprofundamento do papel do agente de crédito nos bancos comunitários é uma sugestão para pesquisas futuras.

## Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo. (Org.) **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS-CUT; Sebrae, 2004.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Alcances e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do AGROAMIGO. **Texto para discussão nº 10**, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2008. Disponível em: [http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto\\_10\\_2008.pdf](http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_10_2008.pdf), acessado em 20/01/2011.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In CÓSSIO, Maurício Blanco (org.). **Estrutura agrária, mercado de trabalho e pobreza rural no Brasil**. Disponível em: [http://www.abramovay.pro.br/artigos\\_cientificos/2003/Financas\\_de\\_proximidade.pdf](http://www.abramovay.pro.br/artigos_cientificos/2003/Financas_de_proximidade.pdf), acessado em 20/10/2010.
- ARMENDÁRIZ DE AGHION, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. **The economics of microfinance**. Cambridge: The MIT Press.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2009 – Brasília: BCB, 2009.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2002 – Brasília: BCB, 2002.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inclusão Financeira – vol. 1, nº 1 – Brasília: BCB, 2010.
- BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BIRCKMAYER, Johanna D; WEISS, Carol Hirschon. Theory-Based Evaluation in Practice: What Do We Learn? **Evaluation Review**, 2000, 24(4), pp. 407-431.
- COSTA, Adriano Borges. Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário. In MORAIS, Leandro; COSTA, Adriano (orgs.). **Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras**. São Paulo: Instituto Pólis, 2011.
- CRUZ, Ney Hayashi. BB vai absorver Banco Popular, após R\$ 144 milhões em prejuízos. **Folha de São Paulo (Folha Online – Dinheiro)**, São Paulo, 16 de maio de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u402491.shtml>, acessado em 03/02/2011.
- CULL, Robert; DERMIGÜÇ-KUNT, Asli; MORDUCH, Jonathan. Microfinance meets the market. **Policy Research Working Paper** – World Bank, 2008, n. 4630.
- DANTAS, Valdi de Araújo. Ampliando o espaço de cidadania: o microcrédito como política de promoção econômica e social. In DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio

- (Orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- DE CASTRO, Olympia; DUNLEAVY, Ellen; MAKINO, Hama; SALAZAR, Pablo; WOOD, Davina; ZAPEDA, Silvana. **Monitoring the impact of an innovative Community Banking Network in Brazil**. Fortaleza: Instituto Palmas e Columbia SIPA, 2010.
- DOWBOR, Ladislau. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. 3ª ed. Fortaleza: Ed. Banco do Nordeste do Brasil, 2010.
- DOWBOR, Ladislau. Estamos Falando de um assalto [abril de 2009]. Brasília: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 6, nº 50, abril de 2009. Entrevista concedida a Fernando Taquari Ribeiro (2009b).
- DOWBOR, Ladislau. **Produtividade sistêmica do território: um conceito essencial**. 2009a. Disponível em dowbor.org, acessado em 20/10/2010.
- EISENHARDT, Katleen. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, 14(4), 523-550.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.
- FARAH, Marta F. S. Temas emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências Gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, CEAPG, v. 1, n. 1, p. 43-65, 2006.
- FARAH, Marta F. S. *Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local*. **O&S**, v. 15, nº 45, abril/junho de 2008.
- FOGUEL, Flávio. Henrique. Santos. *Redes de Colaboração Solidária: um estudo sobre a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – Fortaleza/CE*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2009.
- FOSCHIATTO, Paola; STUMPO, Giovanni. (Org). **Políticas municipais de microcrédito: um instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso em América Latina**. Chile: CEPAL, 2006.
- FRANÇA FILHO, Genauto. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS, 2., 2007, Iparana / CE. 11 p. (mimeo).
- FREIRE, Marusa. **Projeto de Inclusão Financeira**. Rio de Janeiro e São Paulo: Seminário de Bancos Comunitários – indicadores, tecnologia e inovações para a superação da pobreza, 27 e 28 de maio de 2010. 49 slides, colorido. Disponível em: <http://www.seminariobancoscomunitarios.com/apresentaccedilotildees.html>, acessado em 20/06/2010.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun de 2000.

- FUKS, Mario. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 79-94, 2000
- GOHN, Maria Glória Marcondes. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia**. 1a. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mario Aquino. O Programa Oportunidade Solidária e a Emancipação: Uma Visão Crítica. In: **Encontro Internacional de Economia Solidária**, 2005.
- GONZALEZ, Lauro; PIZA, Caio; GARCIA, Daniel. Sinergia entre microsseguros e microcrédito e o crescimento dos mercados no Brasil. **Revista Brasileira de Risco e Seguros**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 45-84, 2009.
- JAYO, Martin. Correspondentes bancários como canais de distribuição de serviços financeiros: taxonomia, histórico, limites e potencialidades dos modelos de gestão de redes. Tese (doutorado) – Escola de Administração de empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EAESP, 2010.
- KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o Diálogo**. São Paulo: Instituto Pólis, PGPC-EAESP-FGV, CEDEC, 2002.
- MELO, Marcus Andre ; SILVA, Pedro Luiz. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos**. Campinas: NEPP- Unicamp, 2000 (Cadernos de Pesquisa n. 48).
- MENEZES, Melissa M; CROCCO, Marco A. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia & Sociedade**, v. 18, n. 2 (36), pp. 371-398, agosto de 2009.
- MONZONI, Mário. **Impacto em renda do microcrédito**. São Paulo: Peirópolis, 2008.
- MÜLLER, Lúcia H. A. “Então, eu fui à luta!”: repensando as representações e práticas econômicas de grupos populares a partir de uma trajetória de ascensão social. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 15, outubro de 2009.
- NAKASHIGUE, Katia Luli. **Mutirões verticalizados em São Paulo: avaliação de qualidade dos projetos e satisfação dos moradores**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- NERI, Marcelo; GIOVANINI, Fabiano. Negócios nânicos, garantias e acesso a crédito. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.9, n. 3, p. 643-669, 2005.
- NETO II, João J. M. Sem título. **Museu da Pessoa**, São Paulo, 2008. Entrevista concedida ao Museu da Pessoa, disponível em: <http://www.museudapessoa.net/MuseuVirtual/hmdepoente/depoimentoDepoente.do?action=ver&idDepoenteHome=11204>, acessado em 16/06/2010.
- NETO II, João Joaquim M. **Rede de Bancos Comunitários**. Rio de Janeiro e São Paulo: Seminário de Bancos Comunitários – indicadores, tecnologia e inovações para a

superação da pobreza, 27 e 28 de maio de 2010. 20 slides, colorido. Disponível em: <http://www.seminariobancoscomunitarios.com/apresentaccedilotildees.html>, acessado em 20/06/2010.

NETO II, João. Joaquim. M. Banco Palmas. Uma prática de socioeconomia solidária. Agora XXI / Banco Palmas. Quito: Programa de Gestão Urbana – UN/HABITAT, 2003, 39 p. (Caderno de Trabalho Nº116).

PARENTE, Silvana. *Microfinanças: saiba o que é um banco do povo*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002, 192 p. (Coleção Prazer em Conhecer, v.1).

PASSOS, Ósia A. V. D. Estudo exploratório em bancos comunitários: conceito, características e sustentabilidade. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2007.

PAULICS, Veronika. *Disseminação de inovações em gestão local*. Artigo apresentado no XXV Congresso da LASA, Las Vegas, Nevada, EUA, outubro de 2004.

POZZEBON, Marlei; LAVOIE, Frederic. **The need for microfinance expansion: the case of implementation of community banks in Brazil** (mimeo).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação 2009-2024**. Disponível em <http://www.habisp.inf.br/>, acessado em 23/11/2010.

RAMADA, Camilo; MAGALHÃES, Sandra; PRIMAVERA, Heloisa; FERREIRA, Ana Margarida. **Manual Bônus de Fomento: uma ferramenta inovadora para ativar a economia local**. Instituto Strohalm de Desenvolvimento Integral: Porto Alegre, 2003.

REDE de Bancos Comunitários. **Banco comunitário: serviços solidários em rede**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.

ROODMAN, D., MORDUCH, J. The Impact of Microcredit on the Poor in Bangladesh: Revisiting the Evidence. *Center for Global Development*, Working Paper No. 174, 2009. Available in: [www.cgdev.org/files/1422302\\_file\\_Roodman\\_Morduch\\_Bangladesh.pdf](http://www.cgdev.org/files/1422302_file_Roodman_Morduch_Bangladesh.pdf), acessado em 16/10/2010).

SANTOS, Carlos A.. Análise de impactos socioeconômicos do microcrédito: dificuldades metodológicas e analíticas. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2007, vol.41, n.1, pp. 147-160

SANTOS, Milton Luiz de Melo. Fortalecimento do Sistema de Crédito de Longo Prazo. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A10, 22 de novembro de 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVET, Jean-Michel; VALLAT, David (orgs.). **Exclusion et liens financiers – Rapport du Centre Walras**, 2001, Economica, Paris.

SILVA JR, Jeová T. Bancos Comunitários e Desenvolvimento Territorial: Analisando as Singularidades destas Experiências de Microfinanças Solidárias. **Cadernos Gestão Social**, v. 1, pp. 1-18, 2007

- SILVA JR., Jeová. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador, 2006.
- SILVA JR., Jeová. *Gestão, fato associativo & economia solidária: a experiência da ASMOCONP / Banco Palmas*, 2004. 99p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA, 2004.
- SILVA JR., Jeová. T. **Avaliação de impacto e de imagem: Banco Palmas – 10 anos**. Juazeiro do Norte: LIEGS, 2008.
- SILVA, Pedro L. B. (coord.). **Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Sucomponente Desenho e implantação de estratégia de avaliação. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final**. NEPP-UNICAMP. Campinas, 1999. Parte III. Avaliação de programas públicos: guia metodológico para gestores.
- SILVA, Roberto. V. M. **Disseminação de programas de microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV/EAESP, 2007.
- SILVA, Roberto. V. M; GÓIS, Lúcia. S. As diferentes metodologias de crédito no mundo e no Brasil. **Tecnologia de Crédito** – SERASA, 2007, ano 11, n. 63.
- SOARES, Marden. M; SOBRINHO, Abelardo. D. M. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2008.
- SPINK, Peter. **Avaliação Democrática: propostas e práticas**. Fundamentos de Avaliação, n.º 3, Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 2003 (Coleção ABIA).
- TANAKA, Tatiane . A economia solidária na USP: a ITCP e a Cooperbrilha. In: V Encontro Internacional de Economia Solidária O discurso e a prática da Economia Solidária, 2007, São Paulo. V Encontro Internacional de Economia Solidária Discurso e prática da Economia Solidária, 2007.
- WEISS, Carol H. How can theory-based evaluation make greater headway? **Evaluation Review**, v. 21, n.º 4. pp. 501-524, 1997.

## ANEXOS

**ANEXO 1 – Lista de indicadores.** Adaptada de De Castro *et al.* (2010).

**OBSERVAÇÃO:** Para facilitar a compreensão dos indicadores é válido visualizar a Figura 2.1, “Arcabouço Lógico sobre o funcionamento e os resultados dos BCDs”, da página 32.

- A.1.1.1. Tipo de serviço de correspondente oferecido (i. pagamento de conta; ii. abertura de conta; iii. pagamento de boletos; iv. recebimento de benefícios sociais; v. crédito; vi. depósitos)
- A.1.1.2. Contrato para alívio (bancos tradicionais)
  - A.1.2.1. Número total de serviços de CB, em cada BCD, por mês
  - A.1.2.2. Valor total de serviços de CB, em cada BCD
  - A.1.2.3. Número total por tipo de serviço, por mês
  - A.1.2.4. Valor total por tipo de serviço
- A.2.1.1. Número BCD provendo microcrédito produtivo
  - A.2.1.2. Número de operações em atraso
  - A.2.1.3. Valor de operações em atraso
  - A.2.1.4. Total acumulado de microcrédito produtivo desembolsado
  - A.2.1.5. Total acumulado de microcrédito para consumo
  - A.2.1.6. Quantia total de microcrédito produtivo em atraso
  - A.2.1.7. Quantia máxima, mínima e média de microcrédito produtivo em atraso
  - A.2.1.8. Prazo máximo, mínimo e médio de microcrédito produtivo em atraso
  - A.2.1.9. Frequência máxima, mínima e média de pagamentos de microcrédito produtivo em atraso
  - A.2.1.10. Número total de clientes em microcrédito produtivo em atraso
  - A.2.1.11. Número médio de microcrédito produtivo por cliente
  - A.2.1.12. Porcentagem de microcrédito reembolsado
  - A.2.1.13. Número total de atrasos em 30, 90 e 120 dias
  - A.2.1.14. Valor total de atrasos em 30, 90 e 120 dias
  - A.2.1.15. Tipo de microcrédito produtivo concedido (i. start up capital; ii. menos que 1 ano; iii. entre 1 e 2 anos; iv. mais que 2 anos)
  - A.2.1.16. Porcentagem de microcrédito produtivo em atraso que são de clientes repetidos
  - A.2.1.17. Total trimestral e mensal microcrédito produtivo vencidos
- A.3.1.1. Estudo qualitativo para mensurar o conhecimento a **MS ....**
- A.3.1.2. Número BCD oferecendo microcrédito para consumo em MS
- A.3.1.3. Número de operações em atraso
- A.3.1.4. Valor de operações em atraso
- A.3.1.5. Número acumulado de microcrédito para consumo desembolsado
- A.3.1.6. Valor acumulado de microcrédito para consumo desembolsado
- A.3.1.7. Valor médio, por atraso, por BCD
- A.3.1.8. Valor máximo, mínimo e médio de operações em atraso
- A.3.1.9. Prazos máximo, mínimo e médio de operações em atraso
- A.3.1.10. Frequência máxima, mínima e média de pagamentos das operações em atraso
- A.3.1.11. Valor total de inadimplentes 30, 90 e 120 dias
- A.3.1.12. Valor total de inadimplentes 30, 90 e 120 dias
- A.3.1.13. Total trimestral e mensal de empréstimos amortizado
- A.3.2.1. Tipo de uso da moeda social
- A.3.2.2. Porcentagem de operações em atraso de clientes repetidos

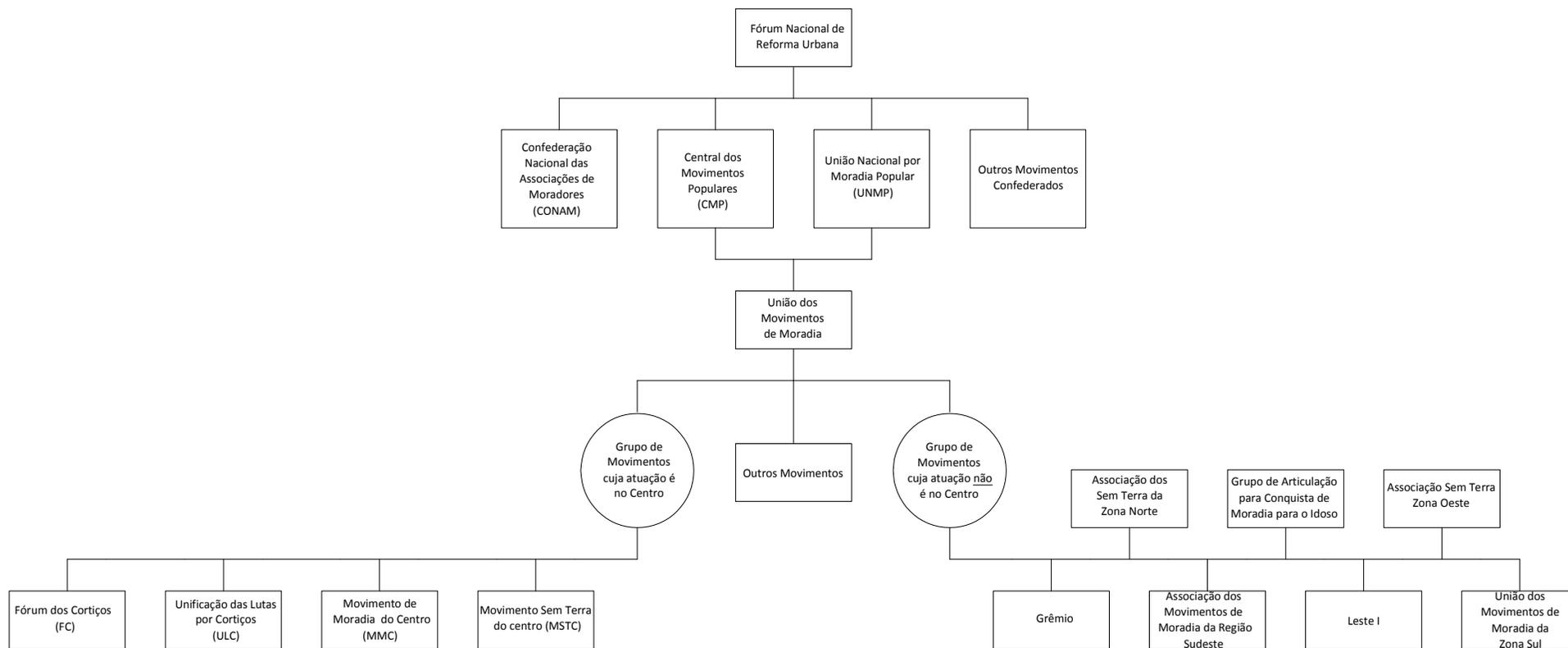
- A.4.1.1. Estudo qualitativo para mensurar a consciência dos clientes sobre os canais participativos
- A.4.1.2. Número de BCD que promovem canais participativos?
- A.4.1.3. Frequência dos canais participativos
- A.4.1.4. Total de participantes nos canais participativos
- A.4.1.5. Média mensal de participantes nos canais participativos
- A.5.1.1. Estudo qualitativo para mensurar a consciência dos clientes sobre projetos sociais
- A.5.1.2. Número de BCD oferecendo projetos sociais
- A.5.1.3. Número de projetos sociais em cada BCD
- A.5.1.4. Tipos de projetos sociais
- A.5.1.6. Porcentagem de público masculino/feminino por projeto
- A.5.1.7. Frequência de cada projeto
- A.5.1.8. Porcentagem de conclusão dos projetos (participantes inscritos/concluídos)
- P.1.1.1. Tipo de benefício social acessado
- P.1.1.2. Número acumulado de clientes por benefício social
- P.2.1.1. Tempo médio de cliente para o BCD
- P.2.1.2. Custo médio de cliente para o BCD
- P.2.1.3. Tempo médio do cliente usando outras instituições
- P.2.1.4. Custo médio do cliente usando outras instituições
- P.3.1.1. Número de cooperativas recebendo microcrédito produtivo
- P.3.1.2. Valor mensal recebido pelo BCD para câmbio para os empreendedores
- P.3.1.3. Estudo qualitativo para mensurar a conscientização dos clientes sobre a economia solidária (Focus Group)
- P.3.1.4. Total de participantes de feiras e mercados solidários
- P.3.1.5. Valor total em feiras e mercados solidários
- P.4.1.1. Moeda Social (MS) imprensa/MS disponível em cada BCD
- P.4.1.2. Reserva de MS disponível para desembolso em açã BCD
- P.4.1.3. Lastro
- P.4.1.4. Valor de salários pagos em MS
- P.4.1.5. MS disponível fora do BCD
- P.4.1.6. MS disponível dentro do BCD
- P.4.1.7. Quantia de MS cambiada por Real
- P.4.1.8. Número de MS cambiada por Real
- P.4.1.9. Quantia de Real cambiados por MS
- P.4.1.10. Numero de Reais cambiados por MS
- P.4.2.1. Estudo técnico sobre medidas de performance do MS (Velocidade de crescimento)
- P.4.2.2. Numero de empreendimentos que aceitam a MS
- P.4.2.3. Tipos de incentivos dos comerciantes aos clientes
- P.4.2.4. Taxa média de desconto
- P.4.2.5. Número de empregados que recebem salários em MS
- P.4.2.6. Quantia de MS paga nos salários
- P.4.2.7. Porcentagem de MS no salário
- P.5.1.1. Número de participantes nos canais de participação por grupo de idade (i. menos de 20; ii. 20-30; iii. 30-40; iv. 40 ou mais)
- P.5.1.2. Número de participantes por gênero
- P.5.1.3. Número de participantes por ocupação (i. estudantes; ii. donas de casa; iii. empreendedor; iv. assalariado; v. servidor público; vi. comerciante)
- P.5.2.1. Grupo Focal para coletar informações qualitativas sobre as decisões tomadas nos canais participativos e a subsequente implementação

- P.5.3.1. Grupo focal para coletar informações qualitativas sobre o tipo de informação disseminada nos canais de participação
- P.5.4.1. Grupo Focal. Efeito dos canais participativos nas ações/cultura nas pessoas que deles participaram
- P.5.5.1. Grupo Focal 5.3.1.
- P.6.1.1. Grupo Focal 5.3.1.
- P.6.2.1. Grupo Focal 5.2.1.
- O.1.1.1. Agregado: i. número acumulado de contas abertas; ii. créditos aprovados; iii. número acumulado de microcrédito participativo; iv. número acumulado de microcrédito para consumo
- O.1.1.2. Número total de BCD na rede
- O.1.1.3. Número de municípios cobertos por BCD
- O.1.2.1. Estudo qualitativo sobre a percepção dos clientes em relação ao esforço de ampliação do alcance dos BCD
- O.2.1.1. Crescimento estimado no número de empreendimentos, inferidos de: i. aumento no número de microcrédito participativo; ii. número médio de microcrédito participativo, por cliente
- O.2.2.1. Crescimento estimado no número de empreendimentos, inferidos de: i. número de microcrédito participativo amortizado; ii. número de clientes repetidos
- O.2.2.2. crescimentos estimado no número de empreendimentos insustentáveis, inferidos de: i. aumento no número de inadimplentes
- O.2.3.1. Tipo de negócio em que o MP é utilizado: i. comerciante; ii. prestador de serviço; iii. produtor; iv. outros
- O.2.3.2. Tipo de microcrédito participativo utilizado por cliente: i. capital de giro; ii. investimento fixo
- O.3.1.1. Estudo técnico longitudinal
- O.3.1.2. Mudança no número médio de empregados por negócios financiados pelo BCD
- O.3.1.3. Mudança no número total de empregados em todos os negócios financiados por BCD
- O.3.1.4. Mudança no valor médio do microcrédito participativo em cada negócio
- O.3.2.1. Grupo Focal para coletar informações qualitativas sobre a contribuição das informações disseminadas pelo BCD no fortalecimento do senso de comunidade nos clientes
- O.3.3.1. Medidas de mudanças na renda, custos e padrões de gastos
- O.3.3.2. Estudo qualitativo sobre a percepção dos clientes ao longo do tempo
- O.3.4.1. O.3.3.2
- O.3.5.1. O.3.3.2
- O.4.1.1. P.5.1.1; P.5.1.2; P.5.1.3
- O.4.2.1. Número total de pessoas que completam treinamentos profissionais
- O.4.3.1. Informações mensais sobre roubos, assassinados, furtos, etc.
- O.4.4.1. Estudo qualitativo
- O.4.5.1. Survey fora do território: i.
- I.1.1.1. Grupo Focal avaliando demografia e melhorias na situação econômica (direta e indiretamente)
- I.1.2.1. Mudanças nos valores e tipos de produtos e serviços
- I.1.2.2. Análise longitudinal da base de dados socioeconômica
- I.1.3.1. Estudo qualitativo
- I.1.4.1 Número de feiras e mercados solidários

**ANEXO 2 – Lista de entrevistados**

<b>Nome</b>	<b>Função</b>	<b>Data</b>
Clayton Pires de Oliveira	Coordenador da Associação Paulo Freire	20/01/11
Djalma Gouveia da Silva	Coordenador da Associação Comunitária de Construção Paulo Freire e gerente do banco Paulo Freire	23/09/10 - 23/09/10 - 28/10/10
Edna	Gerente do banco Vista Linda	28/10/10
Elaine Natalina da Silva	Analista de crédito do banco Apuanã	16/12/10
Gracinda de Sousa Dias	Moradora do Jardim Apuanã e artesã	16/12/10
Hilda Pires	Gerente do banco Apuanã	26/11/10 - 21/01/11
Jade Percassi	Cientista social e doutoranda da Faculdade de Educação da USP, ex-coordenadora e ex-técnica social da USINA	19/01/11
Joao Marques da Silva	Proprietário de um mercado no Jardim São Luiz	18/01/11
Joseane Aparecida Neves	Caixa do banco Apuanã	16/12/10
Juliana Braz	Coordenadora e assessora técnica do NESOL-USP	22/11/10
Leonora M. L. Mol	Coordenadora na ONG Ateliê de Idéias em Vitória es	19/11/10
Liliane Aparecida Alexandre	Analista de crédito do banco Auto Gestão	04/10/10
Manoel José Bala	Proprietário de uma padaria no Jardim Apuanã	16/12/10
Maria das Dores Ferreira	Analista de crédito e caixa do banco Paulo Freire, trabalhadora voluntária da Associação Paulo Freire	20/01/11
Maria Ivanete dos Santos (Apelido Dani)	Moradora do conjunto Paulo Freire	20/01/11
Maria José da Silva	Proprietária de uma loja de material de construção do Jardim Apuanã	16/12/10
Maria Raimunda da Conceição	Moradora do Jardim Apuanã	16/12/10
Nestor Pinto de Oliveira	Vice Presidente da UMMIZS, gerente do banco Auto Gestão	04/10/10 - 18/01/11
Rosangela	Moradora do conjunto Paulo Freire	20/01/11 – 28/10/10
Valderez Nunes de Oliveira	Moradora do Jardim São Luiz	18/01/11
Wede Rodrigues Ferreira	Artesão, morador do Jardim São Luiz	18/01/11

### ANEXO 3 – Organizações do movimento de moradia com atuação nacional, regional e local.



Fonte: Elaboração própria

**ANEXO 4 – Ficha cadastral de cliente**

**ANÁLISE DE CRÉDITO PARA O PRODUÇÃO**

**BANCO PAULO FREIRE**

**DADOS PESSOAIS**

1. NOME:
2. COMO É CONHECIDO:
3. NOME DA MÃE:
4. RG:
5. CPF:
6. ENDEREÇO:  N°.
7. PONTO DE REFERENCIA:
8. BAIRRO:  CEP:
9. TELEFONE P/CONTATO:
10. ESTADO CIVIL:  NASC:
11. SEXO:  M  F
12. ESTA ESTUDANDO:  SIM  NÃO
13. ESCOLARIDADE:
- |                          |                               |                          |                             |
|--------------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | ANALFABETO                    | <input type="checkbox"/> | SABE LER E ESCREVER         |
| <input type="checkbox"/> | ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO | <input type="checkbox"/> | ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO |
| <input type="checkbox"/> | ENSINO MÉDIO INCOMPLETO       | <input type="checkbox"/> | ENSINO MÉDIO COMPLETO       |
| <input type="checkbox"/> | SUPERIOR INCOMPLETO           | <input type="checkbox"/> | SUPERIOR COMPLETO           |

14. MORADIA:  Própria  Alugada  Família  Amigo

15. TEMPO QUE MORA NA CASA:

16. TOTAL DE MORADORES DA CASA:

17. PARTICIPA DE ALGUM MOVIMENTO/ASSOCIAÇÃO:

SIM  NÃO QUAL:

18. COMO VOCÊ SOUBE DO BANCO

Amigos  TV  Radio  Jornal  Internet

19. UTILIZA A MOEDA SOCIAL  SIM  NÃO

20. SE SIM, DE QUE FORMA TEM ACESSO A MOEDA SOCIAL:

Serviço  Troco  Empréstimo  Troca no Banco

21. POSSUI CARTÃO DO BANCO POPULAR DO BRASIL

Sim  Não  SE TIVER Nº. DA CONTA

22. SE SIM, UTILIZOU RECENTEMENTE PARA EMPRÉSTIMO:

Sim  Não

23. REFERÊNCIAS PESSOAIS

NOME	ENDEREÇO	TELEFONE

### INFORMAÇÕES SOBRE O EMPREENDIMENTO

24. HÁ QUANTO TEMPO POSSUI O EMPREENDIMENTO:

25. SETOR ECONÔMICO DO SEU EMPREENDIMENTO:

Secundário



<b>OUTROS</b>				
<b>TOTAL</b>				

34. **RECEITA MENSAL DO EMPREENDIMENTO** **CLIENTE**

PRODUTO	QUANTID.	UNID.(R\$)	TOTAL (R\$)	
<b>OUTROS</b>				
<b>TOTAL</b>				

35. **BENEFÍCIOS PESSOAIS**

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
<b>BOLSA FAMÍLIA</b>	
<b>BOLSA ESCOLA</b>	
<b>APOSENTADORIA</b>	
<b>PENSÃO</b>	
<b>OUTROS</b>	
<b>TOTAL</b>	

36. **BENEFÍCIOS MENSAIS DE OUTROS MEMBROS DA FAMÍLIA** SIM  NÃO

37. **SE SIM, INFORMAR:**

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
<b>BOLSA FAMÍLIA</b>	
<b>BOLSA ESCOLA</b>	
<b>APOSENTADORIA</b>	
<b>PENSÃO</b>	
<b>OUTROS</b>	
<b>TOTAL</b>	

38. **VALOR SOLICITADO:**

<b>TABELA 1</b>	
<b>ENTRADAS/RECEITAS</b>	
<b>34</b>	
<b>35</b>	
<b>37</b>	
<b>TOTAL</b>	

<b>TABELA 2</b>	
<b>SAÍDAS/DESPESAS</b>	
<b>32 (a) e (b)</b>	
<b>33</b>	
<b>TOTAL</b>	

<b>TABELA 3</b>	
<b>BALANÇO</b>	
<b>TABELA 1</b>	
(-)	
<b>TABELA 2</b>	
<b>TOTAL</b>	

**39. BASEADO NOS DADOS QUAL A CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO CLIENTE:**

---



---



---



---



---

**40. OBSERVAÇÕES GERAIS**

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

**41. VALOR LIBERADO:**

**PARCELAS**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ de 2008

Analista Responsável

---