

# OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NOS SERVIÇOS FINANCEIROS: A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DA BAHIA.

THE DEMOCRATIC GOVERNANCE CHALLENGES IN FINANCIAL SERVICES: THE EXPERIENCE OF DEVELOPMENT COMMUNITY BANKS IN THE STATE OF BAHIA.

Leonardo Prates Leal<sup>1</sup>

## RESUMO

A finalidade deste trabalho é explorar um tema ainda pouco investigado, qual seja, os sistemas de finanças solidárias auto-organizados com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs). Busca-se demonstrar sob quais condições um BCD é capaz de promover o acesso aos serviços financeiros bancários para uma população que vive em condições de pobreza. Trata-se de uma prática que tem por finalidade o suporte às economias de território sem pobres, na tentativa de apoiar iniciativas individuais e coletivas, além do consumo local. Tal prática utiliza-se de uma série de instrumentos financeiros não-financeiros para gerar renda no território, entre eles, microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio à comercialização, além de outros serviços financeiros e bancários como microsseguros. Para alcançar esse objetivo, buscou-se realizar um levantamento da literatura existente acerca do tema, procedendo a um exercício teórico com base na gestão coletiva dos bens comuns de Ostrom (2000). Em seguida, realizou-se um estudo exploratório do caso do BCD Ilhamar, situado na comunidade de Matarandiba, em Vera Cruz/BA. O intuito não é apresentar resultados conclusivos, porém, ampliar o entendimento sobre o tema e apontar suas possibilidades e desafios. Os resultados encontrados sugerem que o BCD Ilhamar contribui para a superação do acesso precário aos serviços financeiros bancários, bem como evidenciam que as comunidades vivendo nessas condições podem se auto-organizar e criar iniciativas de cooperação, atuando por longos períodos, realizando a gestão dos recursos e solucionando problemas de acesso aos serviços financeiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Finanças solidárias. Bancos comunitários de desenvolvimento. Exclusão financeira. Gestão coletiva dos bens comuns.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to explore a subject that is still little investigated, there is, systems of solidarity finance self-organized on the basis of the Community Development Banks (CDBs). It seeks to demonstrate under what conditions one CDB is able to promote access to banking and financial services to a population that lives in poverty conditions. It is a practice that aims to support the economies of impoverished territories in an attempt to support individual and collective initiatives, besides local consumption. This practice makes use a number of financial and non-financial tools to generate income in the territories, among them: in solidarity microcredit, local social currency, financial education, bank correspondence, marketing support, as well as other banking and financial services as microinsurance. To achieve this goal, we sought to

---

<sup>1</sup>Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduado em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Coordenador da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da UFAL. Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas – campus Arapiraca (Ufal). [leonardo.leal@arapiraca.ufal.br](mailto:leonardo.leal@arapiraca.ufal.br)

conduct a survey of existing literature on the subject, doing a theoretical exercise based on the collective management of the commons Ostrom (2000). Then performed an exploratory case study of the BCD Ilhamar, situated in the Matarandiba, community in Vera Cruz / BA. The intent is not to provide conclusive results, however, broaden the understanding of the topic and point out their possibilities and challenges. The results suggest that the BCD Ilhamar helps overcome the poor access to financial services and banking, as well as evidence that communities living in these conditions can self-organize and create cooperative initiatives, operating over long periods, performing resource management and solving problems of access to financial services.

**KEYWORDS:** Solidarity finance. Community development banks. Financial exclusion. Collective management of common goods.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se situa no campo da Economia Solidária, em modo geral, e no campo das Finanças Solidárias, em particular. Apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa que investigou sob quais condições uma experiência de Finanças Solidárias é capaz de promover o acesso a serviços financeiros e bancários para uma população que vive em condições de pobreza.

Entende-se por finanças solidárias aquelas iniciativas que contribuem para gerar estruturas socioeconômicas que podem viabilizar formas de democratização do acesso aos recursos financeiros da sociedade, no intuito de constituir alternativas contra a exclusão financeira.

Na prática, o termo Finanças Solidárias identifica diversas experiências de prestação de serviços financeiros, baseadas em novas formas de solidariedade e que podem assumir diversos formatos, tais como: cooperativas financeiras, circuitos de moedas sociais, fundos rotativos solidários, bancos éticos, grupos de investimento coletivo, bancos comunitários, entre outras.

Essas iniciativas funcionam como instrumentos que têm por finalidade contribuir com a sobrevivência de experiências que estão no campo da economia solidária<sup>2</sup>, envolvendo pessoas não absorvidas pelo mercado de trabalho formal ou que buscam desenvolver iniciativas autônomas de organização econômica. Por outro lado, as finanças solidárias buscam, também, apoiar o enorme contingente de pessoas que estão na economia popular, ou seja, em variadas atividades informais realizadas de forma individual ou familiar.

As informações levantadas no presente trabalho parecem revelar como as condições de pobreza e de acesso desigual aos recursos financeiros da sociedade têm submetido largas parcelas da população à exclusão financeira, uma forma de cidadania negada que pode impedir pessoas de realizarem uma contribuição econômica à sociedade. Como resultado dessa forma de exclusão, tem-se uma população sem acesso a condições de reprodução digna da vida e do trabalho.

---

<sup>2</sup>A economia solidária é entendida aqui, como formas de gestão coletiva e de participação que apontam para o enfrentamento de problemas públicos em pequenas dimensões (comunitárias ou territoriais), visando superar as condições de precariedade e de acesso desigual aos recursos, e subordinando a finalidade estritamente econômica (renda) à social (cidadania), sem com isso deixar de buscar atender as necessidades materiais dos envolvidos (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

Como resposta a essas condições, aparecem algumas alternativas que tentam democratizar o acesso aos recursos financeiros da sociedade, especialmente, para unidades econômicas de pequena escala, utilizando-se de uma multiplicidade de arranjos institucionais, baseados em relações de proximidade. Entre elas, iniciativas de bancos éticos, finanças cooperativas, fundos rotativos solidários e bancos comunitários de desenvolvimento. Essas práticas de finanças solidárias utilizam diversas formas de serviços para atender às necessidades do público usuário; como microseguros, linhas de microcrédito, moedas sociais, poupança coletiva, correspondência bancária, além de outros serviços não financeiros.

Entre essas experiências de finanças solidárias, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) apresentam-se como uma prática que tem por finalidade o suporte às economias de territórios empobrecidos, na tentativa de apoiar iniciativas individuais e coletivas, além do consumo local. Esses BCDs estruturam-se a partir de dinâmicas associativas locais, utilizando-se de uma série de instrumentos financeiros e não-financeiros para gerar renda nesses territórios. Os principais instrumentos são: microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio à comercialização, além de outros serviços financeiros e bancários como microsseguros.

No presente trabalho, o entendimento das ações dos BCDs é desenvolvido tomando como referência o caso do Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar. O intuito é refletir sobre essa experiência, iniciada em agosto de 2007, na comunidade de Matarandiba, no município de Vera Cruz, na Bahia.

Para tal entendimento, o nosso argumento baseia-se nas contribuições de Ostrom (2000) em torno da noção de gestão coletiva dos bens comuns. A autora ressalta a construção de modelos alternativos de governança para promover o acesso a bens e serviços, bem como mobiliza cinco categorias: definição dos usuários, tipo de recurso, regras de uso, monitoramento e penalidades. Essas categorias, são utilizadas na presente análise, com o intuito de compreender a governança do BCD Ilhamar, pois se relacionam com os aspectos que conferem singularidades a um tipo de organização que realiza a oferta de serviços financeiros e bancários.

Aqui, procura-se conhecer quais são as condições que permitem os BCDs realizarem a prestação de serviços financeiros e bancários em territórios empobrecidos. Para tanto, o presente trabalho tem o intuito de responder a seguinte questão: quais as condições em que o Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar desempenha na alocação e gestão de recursos para provisão de serviços financeiros na comunidade de Matarandiba?

Detalhando melhor, o presente estudo tem por objetivo compreender em que condições o BCD Ilhamar desempenha, através dos serviços financeiros e não financeiros, a gestão e alocação de recursos, visando à oferta de serviços financeiros para a comunidade de Matarandiba. Entende-se que a oferta desses serviços realizada por uma organização autogerida, baseada em princípios de cooperação e solidariedade, parece contribuir para a superação de dilemas básicos vivenciados na comunidade, como o acesso precário a serviços financeiros e bancários. Para tanto, busca-se saber como organizam essa iniciativa, quais as regras envolvidas, e quem participa de suas decisões. O período estudado foi de abril de 2008, início das atividades do BCD Ilhamar, a dezembro de 2012.

Em particular, pretende-se abordar a situação de exclusão financeira como uma questão de pobreza e acesso desigual aos recursos financeiros da sociedade; apresentar como as categorias de análise da gestão coletiva dos bens comuns de Ostrom (2000) se revelam fecundas para a compreensão da ação dos BCDs; descrever e analisar a experiência do BCD Ilhamar, enquanto lógica de um sistema de gestão e alocação de recursos financeiros para a comunidade de Matarandiba; e, por fim, apresentar contribuições de análise empírica às pesquisas no campo das finanças solidárias e aos estudos sobre democratização do acesso aos recursos financeiros por meios de instituições autogeridas.

Nesse sentido, acredita-se que o presente trabalho poderá incrementar as pesquisas sobre o tema, bem como abrir campos para outras investigações, além de permitir reflexões e contribuições sobre as estratégias de prestação dos serviços financeiros em territórios empobrecidos.

## **METODOLOGIA DO TRABALHO**

Considerando o objeto de estudo em questão, esta pesquisa é caracterizada como qualitativa. Segundo Creswell (2010, p. 26), "a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano". Godoy et al. (2006, p. 90) complementam que "a pesquisa qualitativa abrange várias formas de pesquisa e nos ajuda a compreender e explicar o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural".

Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, pois se buscou a ampliação do conhecimento e experiência em torno do tema pesquisado. Nesse sentido, buscou-se realizar um levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas envolvidas na experiência, bem como uma análise do caso em questão, visando proporcionar uma visão detalhada do BCD Ilhamar.

A estratégia utilizada foi de estudo de caso, a qual é própria para a construção de uma investigação empírica, que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real, em profundidade, com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno (MARTINS, 2006; YIN, 2010).

O universo da pesquisa foi representado pelo Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar e as condições sob as quais realiza sua gestão e alocação de recursos para prover acesso aos recursos financeiros na comunidade de Matarandiba, localizada no município de Vera Cruz/BA, durante os anos de 2008 a 2012.

Este trabalho utilizou evidências a partir de três tipos de fontes de dados: entrevista estruturada (questionário fechado), observação participante e documentos, com a finalidade de possibilitar a triangulação dos dados, cuja função é validar os resultados encontrados na pesquisa (MARTINS; THEÓPHILO, 2007). Segundo Triviños (1994, p. 138), "[...] a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo [...]". Tal técnica parte de princípios que sustentam a impossibilidade de se conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com a realidade social.

No âmbito da pesquisa, foi empreendida a coleta de dados, utilizando o conteúdo da entrevista realizada no diagnóstico sobre a realidade dos BCDs na região Nordeste,

que consta no Projeto BCDs NE, o qual levantou informações sobre o BCD Ilhamar e outros 25 BCDs, entre os anos de 2012 e 2013. A entrevista foi respondida pelos envolvidos na gestão do BCD Ilhamar.

Os dados mais relevantes desta pesquisa, foram obtidos por meio da observação participante, na denominação de Anguera (1989), na qual o observador compartilha, na medida em que a situação o permite, as atividades, os momentos, os interesses e as amizades do grupo de pessoas ou de uma comunidade, possibilitando-lhe captar os significados das experiências subjetivas dos próprios participantes de um determinado processo social. Essa abordagem admite níveis diversos de interação com o grupo observado, além de possibilidades variadas de sistematização das informações recolhidas, de acordo com os interesses do pesquisador, permitindo adequá-los a fenômenos de pequena escala.

Os dados secundários deste estudo foram obtidos por meio da análise de diversos documentos, como relatórios, notícias e jornais, que informavam sobre os resultados e acontecimentos do BCD Ilhamar e demais ações da rede de economia solidária de Matarandiba.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação participante e a aplicação de uma entrevista estruturada.

## **DAS CONDIÇÕES DE POBREZA E DESIGUALDADE À EXCLUSÃO FINANCEIRA**

O extraordinário progresso da ciência e das técnicas, conforme destaca Santos (2000), é o mesmo que convive com o drama da desigualdade de acesso aos recursos e de necessidades básicas insatisfeitas, expressas pelas condições de privação e vulnerabilidade de largas parcelas da população para participar das esferas políticas, econômica e social. Um fenômeno de múltiplas dimensões que vai além das condições de trabalho e renda, que abarca situações de discriminação e privação de direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, e que constitui o que se pode caracterizar como pobreza.

De acordo com Santos (2000), os países subdesenvolvidos convivem com uma pobreza estrutural globalizada, resultante de um sistema de ação deliberada. Entende-se que a partir da atual divisão “administrativa” do trabalho e a ausência deliberada do Estado de sua missão social de regulação estejam contribuindo para uma produção científica, globalizada e voluntária da pobreza. Para o autor, nessa fase atual, os pobres não são incluídos e nem marginalizados, mas excluídos. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho.

Essa noção nos permite superar alguns equívocos presente numa ideia economicista e redutora da realidade social brasileira, que serve ao encobrimento dos conflitos sociais e da pobreza. Desse modo, o entendimento sobre a desigualdade social e a pobreza não pode ficar restrito a um problema de acesso a renda, fazendo retardar a superação dos dilemas enfrentados por largas parcelas da nossa sociedade.

Souza (2009) salienta que é no interior das classes sociais que se reproduzem, no tempo, os valores imateriais e os privilégios que asseguram a reprodução ampliada do

próprio capital material, garantindo uma extraordinária vantagem na competição social, seja na escola ou no mercado de trabalho, em relação às classes desfavorecidas.

É assim que o “fracasso” dos indivíduos das classes não privilegiadas é percebido como “culpa” individual, pois a visão economicista universaliza os pressupostos da classe média para todas as “classes inferiores”, como se as condições de vida dessas classes fossem as mesmas.

Esse corolário da sociedade contemporânea é o que diferencia o tipo e a forma de acesso aos bens e serviços da sociedade, dito de outro modo, essa condição de reprodução das classes sociais acaba por definir que os recursos da sociedade, que asseguram as condições de cidadania, estão desigualmente distribuídos no tempo e no espaço.

A oferta desigual e a concentração dos recursos da sociedade se expressão de diferentes modos e nas diferentes classes sociais, entre eles, nas instituições de ensino que vaticinam o insucesso escolar; no consumo de alimentos que não satisfazem as exigências nutricionais básicas; em habitações e conjuntos habitacionais sem infraestrutura ambiental e acesso aos bens e serviços da cidade; em postos de trabalho desqualificados e precários; nos serviços de saúde pública marcados por debilidades no atendimento e no tratamento dos funcionários e pacientes; no tratamento dado pela Justiça; e nos serviços financeiros e bancários que, quando acessíveis, limitam-se à bancarização.

As consequências do acesso desigual, incompleto ou insuficiente aos recursos da sociedade produzem uma massa de indivíduos que se mantém à margem dos processos sociais que formam e reproduzem condições dignas de convivência social, política, econômica, cultural e ambiental. É importante destacar que essa convivência não se reduz ao marco da produção e consumo no mercado de bens e serviços; ela se amplia a outras formas, na geração e distribuição da riqueza na sociedade, conforme elencadas acima.

Para Crocco et al. (2011), a dinâmica de acesso desigual aos recursos da sociedade também está ligada à lógica de aglomeração e concentração dos bens e serviços nas grandes praças do capitalismo globalizado. Observa-se que a localização, em geral, urbana dessas atividades está vinculada ao seu papel de potencializar os polos de crescimento, ou seja, favorecer as atividades e as classes de indivíduos que lideram a determinação dos padrões de expansão e acumulação de riquezas.

Alguns dados ajudam a ampliar a compreensão do fenômeno. Partindo da pesquisa “Análise Territorial dos Serviços no Brasil: Polarização com Frágil Dispersão”, divulgada pela CEPAL em agosto de 2006. A pesquisa aponta para a concentração de serviços na região Sudeste, a qual “[...] concentra 70,76% dos serviços do Brasil, e o Estado de São Paulo, quase 45% do total nacional” (RUIZ, 2006, p. 12). Na região Nordeste, 70% dos serviços se concentram nas regiões metropolitanas (RUIZ, 2006, p. 11).

Desse conjunto que ajuda a conformar um breve entendimento sobre desigualdade de acesso aos recursos e sobre a pobreza e suas formas, de um lado, chama atenção o fato de que, no mundo das desigualdades e da pobreza, os dados que informam sobre o pouco acesso aos serviços financeiros da sociedade são alarmantes, e, do outro, a quase inexistente preocupação com a vida financeira dos pobres no debate político, acadêmico e nos meios de comunicação.

As instituições do sistema financeiro, especialmente os bancos públicos, privados e seus congêneres, alocam os recursos financeiros, por meio dos serviços prestados, em setores da sociedade que permitem uma maior rentabilização do capital investido, sem levar em consideração uma maior participação socioeconômica dos indivíduos e das coletividades na sociedade.

A questão que se pretende problematizar aqui é a falta de estrutura de um sistema financeiro voltado ao atendimento da ampla maioria da população, com vistas a alocar os recursos financeiros que permitem apoiar a reprodução social da vida, especialmente, dos deficitários econômicos. No entanto, as informações levantadas apontam para um processo lento e parcial de incorporação dessa parcela excluída da população.

Percebe-se que a disponibilidade em promover o acesso aos recursos financeiros, por meio das instituições financeiras convencionais, para atender as necessidades das populações que vivem em condições de pobreza, é reduzida. Os mais pobres não seriam interessantes para essas instituições que dirigem sua atenção às classes sociais de mais alta renda e capazes de lhes oferecer garantias e contrapartidas em suas operações.

Queremos mostrar, como as noções de pobreza e acesso desigual aos recursos da sociedade contribuem para a compreensão do fenômeno da exclusão financeira, a partir da ideia de que tal fenômeno é múltiplo e variado e atinge parcelas significativas da sociedade em diferentes níveis e escalas, não podendo ser reduzido à dimensão de renda. A partir daqui, o objetivo é salientar como a impossibilidade de acesso aos recursos reproduz, também, lógicas de exclusão financeira. Esta encontra-se em um patamar similar ao de outras formas de exclusão.

Nas últimas décadas as condições de pobreza e de acesso desigual aos recursos financeiros da sociedade têm submetido largas parcelas da população à exclusão financeira, e esse tipo de exclusão configura uma forma de cidadania negada que pode impedir as pessoas de realizarem uma contribuição econômica à sociedade. Como resultado disso, tem-se um contingente populacional significativo sem acesso às condições de reprodução digna da vida e do trabalho.

A exclusão financeira é o processo em que pessoas estão excluídas ou encontram dificuldades em suas práticas financeiras, de forma que estejam impedidos de usufruir os benefícios que estas práticas propiciam na vida cotidiana, Gloukoviezoff (2004). Segundo essa lógica, na economia de mercado, os recursos financeiros se concentram nos territórios economicamente ativos, com a finalidade de favorecer a sua expansão e acumulação para as unidades econômicas superavitárias, sejam elas indivíduos ou empresas. As consequências desse processo tem como resultado pessoas submetidas à condição de privação, insuficiência ou precariedade de acesso aos recursos financeiros.

Como resultado dessa forma de exclusão, os dados pesquisados são arrefecedores e revelam que 39,5% da população brasileira não possuem conta bancária. Na região Norte, a exclusão é maior, já que 50% de seus moradores não têm vínculo algum com uma agência bancária. Na região Nordeste, o quadro é um pouco pior, 52,6%. Na região Sul, que é a menos excluída, esse percentual é de 30%, IPEA/SIPS (2011).

Anjali Kumar (2004) realizou esforços notáveis no sentido de apresentar evidências desse fenômeno nas regiões metropolitanas do Brasil, mostrou que, apenas, 41% dos entrevistados possuíam conta corrente e que, do total, 67% gostariam de tê-la.

Em relação ao acesso a crédito, 46% dos entrevistados possuíam algum tipo de crédito informal, considerando-se a procura por agiotas, empréstimos familiares ou entre amigos, ou mesmo à compra a “fiado” no comércio local.

Para autores como Dymski (2005), o aprofundamento das condições de exclusão financeira, a partir da década de 1970, deve-se, principalmente, as mudanças que ocorreram no direcionamento das ações dos bancos.

Com a adoção de acordos internacionais, como o de Basileia<sup>3</sup>, o critério passou a ser o menor risco, o que levou os bancos a não trabalharem com clientes que oferecessem risco às instituições bancárias.

Com isso, serviços e produtos financeiros ofertados a clientes vivendo em condições de pobreza passaram, em certa medida, a serem oferecidos indiretamente por conglomerados financeiros, por meio de organizações conhecidas como “financeiras”. Contudo, devido ao fato de tais clientes serem classificados como grupo de risco, esses produtos e serviços são encarecidos por taxas de juros e de administração incompatíveis com sua renda, além de cláusulas vinculantes nos contratos para o caso de inadimplência, o que acaba por instituir uma nova forma de exploração aos mais pobres (DYMSKI, 2005).

Se analisado o que esse fenômeno provoca às coletividades que vivem em territórios mais pobres, observa-se que, por meio dos pagamentos das taxas e juros bancários, volumes consideráveis de recursos são canalizados para operações bancárias em territórios economicamente mais rentáveis, ou seja, ocorre, em certa medida, um fluxo de transações financeiras dos pobres que subsidiam as dos mais ricos. Dessa forma, as consequências desse processo é o empobrecimento e o aprofundamento das desigualdades social e territorial (DYMSKI, 2005).

## **O CASO DO BCD ILHAMAR**

O Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar, tomado como referência nesta pesquisa, ilustra o presente um caso de finanças solidárias que apresenta níveis significativos de êxito e longevidade na gestão e alocação de serviços financeiros para uma comunidade vivendo em condições de acesso desigual a bens e serviços na comunidade de Matarandiba em Vera Cruz, Bahia.

Matarandiba é uma comunidade tradicional de pescadores e marisqueiras, com menos de 1000 (mil) habitantes, cuja população vive da renda gerada pela atividade da pesca artesanal e do extrativismo das suas áreas de manguezais, localizada na contra costa da Ilha de Itaparica, município de Vera Cruz/BA, pertencente à Região Metropolitana de Salvador.

Como tantas outras comunidades do município de Vera Cruz, Matarandiba acumula um conjunto de déficits no plano educacional, econômico, político e social, o que a torna um desses territórios claramente marcados pela presença de índices significativos de pobreza.

---

<sup>3</sup> O acordo de Basileia uniformizou o funcionamento dos bancos em todo o mundo. Em 1988, foi elaborado 25 princípios que formaram o Acordo de Capital da Basileia. Eles estabelecem uma metodologia de avaliação de risco de crédito buscando garantir a saúde do sistema financeiro. Em 1997, o comitê decidiu ampliar os princípios para adaptá-los às mudanças do mercado. A nova versão ficou conhecida como Basileia II e estabelece níveis mínimos de estoques de capital para os bancos, novas normas contábeis mais transparentes e maior segurança dos sistemas e dos dados.



De acordo com os relatórios do Projeto Ecosmar (2008), não existem muitos relatos escritos que ajudam a contar a origem da comunidade. Segundo relatos orais de moradores, constantes no Projeto Ecosmar (2008), trata-se de uma pequena vila de trabalhadores rurais e pescadores, cujas habitações eram bastante simples, sem acesso a serviços de água encanada e energia elétrica, onde o principal meio de transporte eram embarcações (os navios João das Botas e Visconde de Cairu), que levavam mercadorias e transportavam pessoas para as cidades de Salvador, Nazaré e Jaguaripe.

Esse modo de vida começou a ser alterado a partir da segunda metade da década de 70, quando a indústria química descobriu grandes jazidas de sal-gema no subsolo do município de Vera Cruz. No ano de 1977, a *The Dow Chemical Company (Dow)* – companhia do ramo da indústria química, uma multinacional com sede nos Estados Unidos (EUA), deu início à exploração do mineral, instalando sua unidade de mineração nas imediações da comunidade de Matarandiba. A empresa Dow adquiriu o direito de lavra subterrânea do minério e comprou cerca de 90% das terras da Ilha de Matarandiba.

Muito embora diversas consequências tenham sido apontadas pelos moradores, a chegada da Dow trouxe melhorias de infraestrutura, tais como transporte, que passou a ser terrestre, apoio às escolas locais e aos serviços de saúde, e acesso à energia elétrica e água encanada (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Como Matarandiba está localizada numa área de turismo e este ocorre, principalmente, durante os meses de dezembro a março, a ocupação em postos de trabalho, nesse período, é vinculada a serviços domésticos, guias, além de biscates e comércios temporários, como forma de complementação da renda familiar. Uma vez que a renda per capita mensal é inferior ao um salário mínimo, a população recorre a fontes de renda alternativas e programas sociais do governo (PROJETO ECOSMAR, 2008).

A atividade econômica é pouco desenvolvida; no caso da atividade comercial, esta é feita basicamente por mercadinhos, caixeiros e bodegas. Diante dessa realidade, 52,2% dos moradores realizam todas ou a maior parte das suas compras fora da comunidade, principalmente, devido aos altos preços, à falta de produtos necessários e à ausência de meios de pagamento, como cartão de débito ou crédito (PROJETO ECOSMAR, 2008). A produção se restringe ao extrativismo do mar e do mangue, além de alguns cultivos agrícolas e produção doméstica de itens básicos. Os serviços se limitam à hospedagem, aos salões de beleza, ao transporte e a serviços de lazer e entretenimento (PROJETO ECOSMAR, 2008).

Com a criação do Conselho Comunitário de Matarandiba (CCM) no ano de 2001, formado por representantes da Empresa, da comunidade e da Prefeitura de Vera Cruz, como forma de aproximar esses atores e discutir os problemas e propor soluções para as reivindicações da comunidade. Ao longo das discussões do CCM, em maio de 2007, se encaminhou um convite à Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Universidade Federal da Bahia (ITES/UFBA) para elaborar um projeto de desenvolvimento local com a comunidade.

Segundo Santana (2011), a ITES/UFBA foi convidada pelo fato de a Dow tomar conhecimento do projeto que vinha se desenvolvendo na comunidade de Santa Luzia, em Simões Filho/BA, e isso inspirou a construção de soluções para as problemáticas vividas em Matarandiba. Assim, dessa articulação entre a comunidade, a Dow e a

ITES/UFBA, foi iniciado, em agosto de 2007, o Projeto Economia Solidária e Sustentável de Matarandiba – Projeto Ecosmar.

O Projeto Ecosmar – Economia Solidária e Sustentável de Matarandiba, iniciado em agosto de 2007, se baseava na concepção de que a promoção do desenvolvimento local seria viabilizada pela criação de uma rede local de economia solidária que consistia na criação de empreendimentos e iniciativas de natureza social, política, cultural, econômica e ambiental, de modo a contribuir para uma reorganização da economia de Matarandiba, gerando cidadania, trabalho e renda no território, com base nos princípios da economia solidária (PROJETO ECOSMAR, 2007).

O atual processo de conformação da rede de economia solidária de Matarandiba consiste no fortalecimento do conjunto de organizações de natureza diversa que fazem parte da Rede Matarandiba, são elas: Associação Comunitária de Matarandiba (Ascoma), Associação Sociocultural de Matarandiba (Ascomat), Ponto de Leitura Tia Dazinha, Ponto de Memória Tia Dina, Rádio Comunitária a Voz da Terra, Cineclube Cinemar, Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar (BCDI), Infocentro Comunitário de Matarandiba (Infomar), Grupo de Produção Agroecológica de Alimentos, Grupo de Ostricultura Familiar, turismo de base comunitária, padaria comunitária e Fórum de Desenvolvimento Comunitário de Matarandiba (FDCM).

Fruto dessa experiência, o BCD Ilhamar, fundado em 27 de abril de 2008, tem como objetivo “integrar a comunidade socioeconomicamente através da oferta de microcrédito solidário para gerar iniciativas de produção, consumo e serviços, criando oportunidades de trabalho e renda” (PROJETO ECOSMAR, 2008, p. 21).

O BCD Ilhamar, embora se envolva em diversas iniciativas de reorganização da economia local e de articulação da Rede Baiana de BCDs, ele concentra suas ações em duas tarefas principais, que o singulariza em relação às demais iniciativas da Rede Matarandiba, são elas: o microcrédito solidário e a moeda social Concha.

Cabe informar que os recursos que compõem o fundo solidário de investimento comunitário do BCD Ilhamar, para as linhas de crédito e lastro da moeda social, são oriundos das diferentes etapas dos projetos financiados pela Dow e que até final de 2013 perfazia um valor total de R\$ 18 mil (dezoito mil reais).

O microcrédito solidário é a forma que o BCD Ilhamar utiliza para financiar atividades de produção, oferta de serviços e consumo na comunidade. Em geral, a oferta de crédito para produção e oferta de serviços é realizada em moeda nacional corrente (ou seja, em Real), enquanto a oferta para consumo é realizada, quase que integralmente, em moeda social, pois grande parte dos produtos que se busca consumir com esse crédito pode ser encontrada na comunidade, como os itens de alimentação da cesta básica.

A comunidade, no processo de constituição do BCD Ilhamar e refletindo sobre suas necessidades, decidiu que seriam instituídas quatro modalidades de microcrédito visando, de um lado, o apoio a iniciativas com potencial para se desenvolver na comunidade, e, do outro, a contribuir para a superação de dilemas básicos, como acesso à alimentação adequada. Assim, foram escolhidas as quatro linhas de crédito: Produção, Consumo, Reforma de Imóvel e Crédito para Jovens. Além disso, durante as oficinas, os moradores definiram outros aspectos do sistema de crédito do BCD Ilhamar, como taxas de juros e prazos de pagamento, conforme apresentados na tabela 01.

Tabela 01 – Linhas de crédito do BCD Ilhamar

| Linhas de Créditos  | Valor      | Juros | Prazo | Carência |
|---|------------|-------|-------|----------|
| Consumo*  | R\$ 200,00 | 1%    | 4     | 0        |
| Produção**  | R\$ 600,00 | 3%    | 6     | 0        |
| Reforma   | R\$ 600,00 | 3%    | 3     | 0        |
| CredJovem   | R\$ 150,00 | 1%    | 3     | 0        |
| * Crédito, quando em Real, se aplica juros  |            |       |       |          |
| ** Solicitação de crédito em Real, o valor é de R\$ 300,00 e juros 2,5% prazo 2 meses |            |       |       |          |

Fon  
te:  
elaboração

própria (2013).

Analisando o recente período de funcionamento, no que tange aos resultados financeiros do BCD Ilhamar, de abril de 2008 a dezembro de 2012, verifica-se que de um total de 525 créditos liberados –distribuídos nas linhas de crédito de Consumo (435), Produção (60), Reforma (26) e Cred Jovem (04) –, um percentual de 82,85% das solicitações de crédito destinam-se ao consumo de produtos básicos, em geral, de alimentação. Desse total de créditos para consumo, 287 foram em moeda social Concha, o que demonstra um amplo uso dessa forma de pagamento na comunidade de Matarandiba. O BCD Ilhamar tem trabalhado com um nível de inadimplência de 4,94%. Apresentamos na tabela 02 esses resultados.

Tabela 02 – Análise financeira do BCD Ilhamar 2008 - 2012

| Análise Financeira Geral (2008 – 2012) | Conchas              |                      | Real       |                      |
|--|----------------------|----------------------|------------|----------------------|
|  | Qt                   | Valor                | Qt         | Valor                |
| Consumo                                | 287                  | C\$ 14.753,60        | 148        | R\$ 21.503,20        |
| Produção                               | 1                    | C\$ 150,00           | 59         | R\$ 23.205,00        |
| Reforma                                | 5                    | C\$ 2.700,00         | 21         | R\$ 7.000,00         |
| CredJovem                              | 1                    | C\$ 10,00            | 3          | R\$ 350,00           |
| <b>Total</b>                           | <b>294</b>           | <b>C\$ 17.613,60</b> | <b>231</b> | <b>R\$ 52.058,20</b> |
| <b>Total de Créditos Liberados</b>     | <b>525</b>           |                      |            |                      |
| <b>Valor Total Liberado</b>            | <b>R\$ 70.247,55</b> |                      |            |                      |
| <b>Inadimplência</b>                   |                      |                      | <b>26</b>  | <b>4,95%</b>         |

Fonte: elaboração própria (2013).

A Moeda Social Concha constitui uma estratégia de consumo e internalização da renda por meio da oferta de crédito. A Concha (C\$) iniciou sua circulação seis meses após a inauguração do BCD Ilhamar, em novembro de 2008, depois dos moradores terem decidido sobre suas características e forma de funcionamento. Assim, definiram seu nome e iconografia, os quais traduzem os aspectos da cultura local e das práticas de trabalho.

A Concha é lastreada e tem paridade com a moeda nacional (Real), circulando com valores de C\$ 0,50 (cinquenta centavos de Concha), C\$ 1,00 (uma Concha), C\$ 2,00 (duas Conchas), C\$ 5,00 (cinco Conchas) e C\$ 10,00 (dez Conchas). A sua circulação se dá a partir de empréstimos feitos no BCD Ilhamar ou quando algum morador ou visitante troca R\$ por C\$, ou, ainda, quando os moradores a recebem como troco em suas compras, mesmo a compra sendo em Real.

A Concha visa a estimular a economia local, evitando que a renda seja canalizada para fora da localidade. Para tanto, os créditos feitos em Concha não

possuem juros. Contudo, no caso em que a finalidade da compra refere-se a produtos que não estão à venda nos comércios da rede do BCD Ilhamar, esse crédito poderá ser liberado em Reais (R\$), porém com juros.

Assim, uma vez que esses créditos são liberados em moeda social, são utilizados na própria comunidade, ou seja, nos estabelecimentos locais que aderiram ao sistema Concha. É nesse processo que se estabelece a rede de produtores, comerciantes, prestadores de serviços e consumidores que usam as Conchas no seu dia a dia.

Cabe apontar que a circulação da Concha não depende unicamente da ação do BCD Ilhamar, mas de uma rede de produtores e consumidores que aceitam de forma livre utilizar a moeda como meio de pagamento. Dessa maneira, os comerciantes e usuários que aderem ao sistema Concha se submetem a um conjunto de regras que devem ser respeitadas, sob risco de “quebrar o sistema”, como, por exemplo: prazo de troca, desconto nas vendas, taxa de administração, recebimento de remunerações em Concha, cadastro no BCD Ilhamar, placa de informação no estabelecimento, trocas para comerciantes (apenas estes trocam Concha por Real), entre outras. Essa última regra diz respeito a situações em que um usuário que não seja comerciante, ao acessar uma cédula de Concha, deverá, necessariamente, transformá-la em consumo, não podendo trocá-la por Real, ou seja, a troca de Concha por Real é uma prerrogativa exclusiva dos comerciantes mediante contrato estabelecido com o BCD Ilhamar.

No ano de 2012, o BCD Ilhamar registrou um total de 30 tipos de comércio participando do sistema Concha, entre eles, mercadinhos, bares, lanchonetes, sorveterias, transporte, lan house, locadora de vídeos, barbearia, marisqueiras, pescadores, manicures, cabeleireiras e vendedoras de bijuterias e de roupas, moradores que vendem seus produtos no próprio domicílio, como lanches e gás de cozinha, bem como os empreendimentos da própria Rede de Matarandiba – infocentro, grupo de agroecologia –e, ainda, outros comerciantes que utilizam mesmo sem ter cadastro no BCD, o que os impede de realizar a troca e acabam utilizando todos os recebimentos em Concha com outras aquisições na própria comunidade. Além desses comerciantes, podem-se citar os produtores e prestadores de serviços locais, como pedreiros, taxista e uma farmácia e loja de materiais de construção em outra comunidade próxima a Matarandiba, cuja parceria foi firmada como forma de ampliar o uso da moeda social para itens básicos do consumo das famílias. Todos esses aspectos apontados são fundamentais para o funcionamento e segurança do sistema da moeda social Concha.

Nota-se que a oferta do microcrédito em moeda social e o seu uso criam uma relação paradoxal, que obriga e desobriga ao mesmo tempo. Se, por um lado, o usuário tomador de crédito é levado, obrigatoriamente, a consumir apenas na sua localidade – lócus fundamental de aceitação de tal moeda –, por outro lado, prevalece o caráter de livre adesão dos moradores para participar desse sistema.

Conforme a tabela 02, de abril de 2008 a dezembro de 2012, foram liberados 294 créditos em moeda social, o que corresponde a 56% do total de créditos liberados pelo BCD Ilhamar. Nos créditos para consumo em moeda social, não são cobrados juros e a avaliação pelo CAC é mais rápida. Tais fatores acabam por se constituir num maior estímulo às solicitações dessa linha de crédito. Já os valores da soma dos créditos em Reais revelam a baixa capacidade do circuito econômico de Matarandiba para ofertar produtos e serviços, o que acaba por levar a maior parte dos recursos de crédito do BCD

Ilhamar a serem consumidos fora da comunidade. Tal situação sugere a necessidade de mais e novos incentivos a empreendimentos na comunidade.

O BCD Ilhamar, além da oferta de microcrédito e moeda social, realiza, também, o acompanhamento aos empreendimentos financiados e às famílias usuárias do crédito e da Concha, buscando orientar acerca da utilização dos créditos, da renda familiar, o papel da moeda e do microcrédito no território.

A maneira como o BCD Ilhamar se organiza para gerir suas ações esta diretamente vinculada aos mecanismos de participação da comunidade nas decisões estratégicas, como já se viu, mas, também, nas decisões cotidianas. Assim, depois que o BCD Ilhamar foi criado com a participação da comunidade em seu processo de decisão e definição das diretrizes estratégicas, constituíram-se duas instâncias de gestão que, em menor escala, também, admitem a participação da comunidade: a associação comunitária e o Comitê de Avaliação de Crédito.

A entidade gestora do BCD Ilhamar é a mesma entidade de representação comunitária, a Ascoma. Ela não possui apenas um papel legal ou burocrático, uma vez que as grandes decisões que alteram a política do BCD Ilhamar são tomadas em assembleias da Associação, convocadas para esse fim, além disso, cumpre o papel de realizar articulações políticas e institucionais junto com o BCD Ilhamar, como a parceria que vem sendo construída com a Caixa Econômica Federal para implantar o serviço de correspondência bancária.

A outra instância de gestão do BCD Ilhamar é o Comitê de Avaliação de Crédito (CAC), em que participam as agentes de crédito, dois representantes da Ascoma e um representante da comunidade. Eles decidem juntos, com base nos critérios estabelecidos, a aprovação, revisão ou negação das solicitações de créditos.

Atualmente, as três agentes de crédito do BCD Ilhamar têm a responsabilidade de desempenhar as funções de atendimento aos usuários, controle financeiro e cobrança dos inadimplentes. Contudo, a maior parte do seu trabalho consiste nas atividades relativas ao microcrédito solidário que, segundo Santana (2011), podem ser sintetizadas em três etapas: cadastrar os moradores que solicitam o crédito; analisar a necessidade do morador e os critérios do BCD para liberar o crédito solicitado; e levar as informações para o CAC. Conforme a decisão tomada, as agentes liberaram ou informaram ao usuário o motivo da não liberação.

O funcionamento de uma operação de microcrédito no BCD Ilhamar parece bastante simples, tendo sido bem explicada por Santana (2011). O processo se inicia no momento em que um morador, usuário do BCD, solicita o crédito. Logo é feita uma Ficha de Cadastro com dados do solicitante e uma Ficha de Análise de Crédito, em que se informa a situação socioeconômica, o motivo, o tipo e o valor do crédito. Sendo um crédito para produção, exigem-se mais informações, como Plano de Investimento, a fim de avaliar a viabilidade do empreendimento. As agentes ressaltam que, nesse momento, busca-se um conhecimento maior da vida do usuário e seu comportamento com as finanças pessoais. São, também, partilhadas informações da vida íntima do usuário, tornando o atendimento formal em uma relação de proximidade e camaradagem.

As informações recolhidas pelos instrumentos de gestão e pelas conversas com as agentes são levadas para avaliação. O CAC do BCD Ilhamar se reúne duas vezes por semana para analisar os créditos solicitados e emitir um parecer. Nessas reuniões, antes de se apresentar cada proposta de solicitação de crédito, é avaliada a disponibilidade de

recursos no fundo de crédito, para, em seguida, cada agente de crédito apresentar as solicitações que chegaram ao BCD Ilhamar. Após a apresentação de cada solicitação, se dá início ao processo de avaliação. Também, nessas reuniões, definem-se quais são as solicitações prioritárias, em geral com base nas necessidades do usuário: as solicitações que precisam de mais informações, as que podem ser atendidas parcialmente, aquelas que são totalmente reprovadas e, finalmente, as que são aprovadas. Nas análises do CAC, também são levadas em consideração, além das informações apresentadas pelas agentes, o histórico do usuário na comunidade e com o BCD, o grau de confiança depositado no momento de prestar informações críveis sobre sua vida financeira e pessoal, além da capacidade de pagamento.

Após a análise do CAC, cada usuário é informado sobre a decisão do BCD Ilhamar acerca de suas solicitações. Em geral, os usuários, após dois ou três dias, procuram as agentes de crédito para tomar conhecimento do resultado de sua solicitação. No caso das solicitações não aprovadas, por variados motivos, as agentes voltam a conversar com cada usuário buscando colocá-lo em condições de receber o crédito, o que pode durar mais tempo e requerer um processo de formação e acompanhamento do usuário.

As solicitações aprovadas são registradas no sistema de controle do BCD Ilhamar (feito em planilhas); em seguida, após os valores serem disponibilizado para as agentes (que ficam depositados em uma conta poupança no Banco do Brasil, sob responsabilidade da Ascoma), o valor e contrato são repassados para o usuário, que será acompanhado até que todas as parcelas sejam pagas.

As agentes precisam realizar, diariamente, o controle das entradas e saídas de crédito e o movimento das Conchas, utilizando os instrumentos de controle financeiro, tais como: Boletim de Liberação (BOL), Boletim de Recebimento (BOR), Demonstrativo de Disponibilidade Diária (DDD) e a Carteira Ativa.

Outra função das agentes de crédito é a cobrança comunitária, que consiste na realização de visita àqueles usuários que se encontram em situação de inadimplência – com atraso de mais de 30 dias. Nesses casos, as agentes buscam entender os motivos do atraso e propor soluções de renegociação da dívida.

Atualmente, outras atividades fazem parte da rotina das agentes de crédito, tais como participações em reuniões dos empreendimentos da rede local, em encontros da rede baiana de BCDs e em grupos de trabalho, além de apoiar a formação e acompanhamento de outros BCDs na Bahia e em outros estados, quando são convidadas.

Por fim, no que diz respeito à infraestrutura de funcionamento do BCD Ilhamar, esta é bastante simples. O Banco é equipado, apenas, com um desktop, um notebook, uma mesa, algumas cadeiras, dois armários e um cofre. A sala do BCD funciona na sede do Centro Comunitário, juntamente com a rádio comunitária, a Ascoma, o Infocentro e uma sala de reuniões.

## **FINANÇAS SOLIDÁRIAS E OS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO**

As pesquisas no campo das finanças solidárias procuram entender melhor a ideia dos serviços financeiros auto-organizados em diferentes escalas: em que circunstâncias

podem emergir, o que contribui para sua eficácia e durabilidade e o que pode prejudicá-los. Pretendem salientar também o papel que exerce a cooperação e reciprocidade no sistema financeiro para o desenvolvimento territorial e o bem-estar da população.

Essas iniciativas apontam para uma renovação da dinâmica socioeconômica de gestão e alocação de recursos para as comunidades que vivem em condições de acesso desigual aos recursos financeiros. Dito de outro modo, as finanças solidárias podem constituir-se como uma ferramenta para alcançar melhores condições de vida e trabalho.

Particularmente para França Filho (2013), elas constituem formas próprias de auto-organização coletiva, encontradas por diferentes populações e/ou grupos organizados nos seus respectivos territórios, para fazer a gestão de recursos econômicos com base em princípios de solidariedade, confiança e ajuda mútua.

Essas noções sugerem um entendimento renovado acerca do processo de intermediação dos recursos financeiros da sociedade, em que se alteram as relações de poder entre produtores, intermediários e consumidores, apontando para uma reconfiguração ou instituição de novos acordos, regras e marcos regulatórios de funcionamento do sistema financeiro. Nesse sentido as finanças solidárias se distanciam da lógica financeira das grandes instituições bancárias por se tratar de um tipo de finanças que busca recuperar o valor do trabalho, desenvolver as capacidades das pessoas e do território, além de reconhecer e valorizar as já existentes.

Na prática, o termo Finanças Solidárias identifica diversas experiências de prestação de serviços financeiros, baseadas em novas formas de solidariedade e que podem assumir diversos formatos, tais como: cooperativas financeiras, circuitos de moedas sociais, fundos rotativos solidários, bancos éticos, grupos de investimento coletivo, bancos comunitários, entre outras.

Essas iniciativas funcionam como instrumentos que têm por finalidade contribuir com a sobrevivência de experiências que estão no campo da economia solidária<sup>4</sup>, envolvendo pessoas não absorvidas pelo mercado de trabalho formal ou que buscam desenvolver iniciativas autônomas de organização econômica. Por outro lado, as finanças solidárias buscam, também, apoiar o enorme contingente de pessoas que estão na economia popular, ou seja, em variadas atividades informais realizadas de forma individual ou familiar.

Tal proposição conceitual encontra fundamentos empíricos na prática de diversas organizações de finanças solidárias, as quais podem contribuir para superação da exclusão financeira. Um dos propósitos dessas iniciativas é a tentativa de democratizar o sistema financeiro por meio de organizações comunitárias, de forma a possibilitar alternativas aos excluídos do sistema financeiro.

Entre as experiências de finanças solidárias, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) constituem uma prática que tem por finalidade o suporte às economias de territórios empobrecidos, na tentativa de apoiar iniciativas individuais e coletivas de trabalho e renda, além do consumo local. Estruturados a partir de organizações associativas, tal prática utiliza-se de uma série de instrumentos financeiros e não-financeiros para favorecer a circulação de renda no território, entre eles,

---

<sup>4</sup>A economia solidária é entendida aqui, como formas de gestão coletiva e de participação que apontam para o enfrentamento de problemas públicos em pequenas dimensões (comunitárias ou territoriais), visando superar as condições de precariedade e de acesso desigual aos recursos, e subordinando a finalidade estritamente econômica (renda) à social (cidadania), sem com isso deixar de buscar atender as necessidades materiais dos envolvidos (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

microcrédito solidário, moeda social, educação financeira, correspondência bancária, apoio à produção e comercialização, além de outros serviços financeiros como o microsseguro. Os BCD procuram investir simultaneamente na capacidade de produção, prestação de serviços e de consumo territorial. Para tanto ele financia e orienta empreendimentos de natureza sócio-produtiva e de prestação de serviços, bem como, o próprio consumo local.

Os BCDs são fruto de processos de amadurecimento da mobilização e organização dos territórios. Na base desse processo, se encontra o histórico de lutas, processos de formações, diversas tentativas de organização, êxitos e, também, fracassos.

Analisando os trabalhos de Silva Jr e França Filho (2004, 2006), encontra-se na origem dos BCDs a experiência seminal do Banco Palmas, em Fortaleza/CE, em janeiro 1998, como fruto da ação da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), no processo de luta política em torno da melhoria das condições de vida no próprio bairro. Com o desenvolvimento das experiências, no final de 2013 eram 103 BCDs, localizados em vários Estados brasileiros. Neste conjunto, 52 BCDs estão localizados no Nordeste, 16 na Região Norte, 6 na Centro-Oeste, 25 na Região Sudeste e 1 BCD no Distrito Federal.

Os BCDs diferem consideravelmente das ações de microcrédito tradicionais. Entre outros aspectos que singularizam e diferenciam tais práticas tem-se o fato destas últimas limitarem-se a concessão de pequenos empréstimos individuais com vistas a conceder apoio para implantação ou consolidações de negócios. Enquanto os BCDs buscam prioritariamente exercer uma espécie de democratização no acesso aos recursos financeiros (RIGO, 2014), na medida em que eles prioritariamente são constituídos e servem especialmente aqueles excluídos do sistema financeiro.

Acrescenta-se que os BCDs se encontram numa condição limiar, entre uma solução alternativa e complementar ao sistema financeiro convencional, primeiro, porque expressam uma resposta concreta da população vivendo em condições de pobreza, na medida em que criam seu próprio “sistema financeiro” para fazer frente às condições desiguais de acesso aos recursos; segundo, porque constitui uma opção a mais no combate à exclusão financeira, alcançando aquelas pessoas que, por variados motivos, não acessam os serviços financeiros e bancários ofertados pelas instituições oficiais.

Um outro aspecto considerado fundamental na ação dos BCDs refere-se a dimensão do território em que se desenvolvem tais iniciativas e os instrumentos utilizados. O pertencimento ao território em que atuam, seja este uma pequena comunidade, um bairro ou um município, é o que confere sentido ao trabalho dos BCDs, uma vez que sua ação é limitada em um determinado território, não fazendo sentido a sua expansão para localidades em que este não possui relações de proximidade e/ou de associação. Esse limite se justifica devido ao seu propósito de ir além da oferta de microcrédito para distintas finalidades, pois a ação dos BCD aponta para o enredamento de atores econômicos, não-econômicos e para a formação de redes de economia solidária, bem como, as relações de proximidade num território favorece a substituição de garantias materiais por colaterais sociais<sup>5</sup> no processo de avaliação para

---

<sup>5</sup>Os chamados colaterais sociais, funcionam como alternativa aos colaterais financeiros. O aval solidário é uma das formas mais efetivas de colateral social. Nesse sistema, os tomadores de empréstimos formam grupos, no qual os membros se avalizam



concepção, por exemplo, do microcrédito. Dito de outro modo, os usuários dos BCDs são credíveis, na medida em que se atesta a confiança mútua entre um usuário e as demais pessoas do território de atuação; isto é, quando um usuário declara sua relação de reciprocidade para com outros usuários, acontece uma espécie de aval de vizinhança baseado em aspectos éticos e morais. Dessa forma, os agentes de crédito consultam a rede de relações de vizinhança como fonte de conhecimento.

Tais referências aportam novos elementos para compreender a prática dos BCDs a partir de três dimensões: econômica – significa que atividades dessa natureza são voltadas para geração de trabalho, renda e movimentação da economia local através de empreendimentos solidários; social – está voltada à reprodução de dinâmicas associativas; e, finalmente, uma dimensão política – voltada para a mobilização de espaços de discussão na comunidade, no intuito de refletir sobre os problemas vividos por todos e propor soluções coletivas (FRANÇA FILHO, 2013).

## **BENS COMUNS: UM MARCO PARA ANÁLISE DOS BCDS**

Pretendemos discutir como a noção de gestão coletiva dos bens comuns pode estar presente, de maneira estruturante, numa plataforma de acesso aos recursos financeiros para a população, através de modalidades de finanças solidárias baseada em bancos comunitários de desenvolvimento.

O nosso argumento está baseado nas contribuições de Ostrom (2000), em torno da ideia de gestão coletiva dos bens comuns, ressaltando a construção de modelos alternativos de governança para promover o acesso a bens e serviços.

O intuito é mostrar como essa noção contribui para refletir acerca dos diferentes modos de promoção do acesso aos recursos financeiros da sociedade para as populações mais pobres e excludas do sistema financeiro. São duas as contribuições: a primeira aponta as limitações das instituições financeiras centradas no mercado para alocar os recursos financeiros às populações mais pobres, o que demandaria a implementação de um novo tipo de instituição, adequada ao perfil dessas populações; o segundo aponta para uma aproximação a modelos alternativos de instituições que garantam o acesso aos recursos financeiros por meio de sistemas auto-organizados.

Em face à crença de que as soluções para os problemas de alocação de recursos sociais, econômicos e ambientais só podem ser solucionados pela ação governamental ou através da competência do mercado, Ostrom (2000) formulou o conceito de gestão coletiva dos bens comuns, em que demonstra que os humanos são capazes de se auto-organizar e de criar iniciativas de cooperação que podem sobreviver por longos períodos, de modo que é preciso entender a viabilidade, mas não a inevitabilidade, dos sistemas auto-organizados. Ao invés de confiar completamente nos governos ou nas empresas para proteger os recursos, necessita-se abrir espaço para os cidadãos locais governarem seus próprios recursos. Além disso, a autora afirma que é preciso prover condições para que esses sistemas auto-organizados possam encontrar as melhores formas de se adaptarem ao longo do tempo.

---

mutuamente. Dessa forma, os beneficiários fiscalizam uns aos outros para evitar a inadimplência e o cancelamento dos empréstimos, reduzindo os efeitos negativos da assimetria de informação existente entre as instituições de microfinanças e os seus clientes, tais como a seleção adversa e o risco moral. Com o aval solidário, esse problema é minimizado, já que, dentro da vizinhança, o fluxo de informações entre as pessoas é maior.

Ostrom (2000), ao escrever o livro “O Governo dos Bens Comuns: a evolução das instituições de ação coletiva”, que lhe rendeu o prêmio Nobel na área de economia em 2009, buscou estudar sob quais condições as instituições de propriedade coletiva desempenham a gestão de recursos de forma a satisfazer as necessidades de todos os utilizadores.

Na direção do economicismo, segundo Ostrom (2000), a teoria convencional supõe que quando os indivíduos enfrentam um dilema, devido às externalidades criadas pela ação de outros, eles realizam apenas cálculos estreitos e de curto prazo, os quais levarão todos a se prejudicar e aos demais a não encontrar maneiras de cooperar para superar o problema.

Diferente do que a teoria convencional afirma, a autora, baseada em diversas pesquisas empíricas, encontrou outros pressupostos que mostram em quais condições indivíduos podem se apropriar de um recurso de forma cooperada. Com isso, apresenta questões fundamentais para a longevidade dessas organizações, tais como: a comunicação entre os usuários que utilizam um recurso; regras de uso entre usuários que estão próximos e utilizam o mesmo recurso; e oportunidade para os usuários discutirem e estabelecerem acordos sobre seus próprios níveis de utilização e seus próprios sistemas de penalidades.

Assim, Ostrom (2000) demonstra que os indivíduos envolvidos com a utilização de um recurso são capazes de se auto-organizar e de criar iniciativas de cooperação para solucionar problemas de escassez. A autora complementa que se faz necessário prover condições em que os sistemas auto-organizados possam aprender, uns com os outros, e a partir de estudos cuidadosos, melhores formas de se adaptar e sobreviver ao longo do tempo.

Embora o trabalho de Ostrom (2000) se dedique a casos de uso de recursos naturais, nos últimos anos, a teoria de uso coletivo de bens comuns tem sido utilizada para compreender uma generalidade muito maior de recursos ambientais, econômicos e culturais. Aqui, também, tal teoria foi utilizada, a fim de compreender o uso coletivo de recursos financeiros por meio de instituições auto-organizadas, como é o caso dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

Observa-se um conjunto de estudos e políticas que recomendam que o Estado controle a maioria dos recursos, enquanto outros, que a privatização resolva os problemas de acesso ou sobre-exploração. Entretanto, o que se observa no mundo real é que nem o Estado e nem o mercado têm conseguido êxito em manter um uso produtivo e equitativo dos recursos por parte dos indivíduos. Por outro lado, distintas comunidades têm confiado em instituições que não se parecem nem com o Estado e nem com o mercado, para regular alguns sistemas de recursos com níveis razoáveis de êxito, durante longos períodos.

Ostrom (2000) busca apresentar um questionamento à convicção, de muitos acadêmicos e analistas de políticas públicas, de que a única maneira de solucionar problemas de utilização de recursos de uso comum é as autoridades externas imporem plenos direitos de propriedade privada ou regulações centralizadas. Ao mesmo tempo, ressalta que nem sempre os acordos institucionais criados pelos próprios usuários de bens comuns, e não por autoridades externas do Estado ou do mercado, alcançam soluções ótimas.

Assim, a autora propõe um marco teórico que contribui para identificar variáveis que devem ser incluídas em qualquer esforço por explicar e prever quando é mais provável que os usuários de bens comuns, em pequena escala, se auto-organizem e governem de maneira efetiva seus próprios recursos, e quando será mais provável que fracassem.

Para Ostrom (2000, p. 310), “este marco teórico não só deve proporcionar modelos mais úteis, mas também, e de maneira importante, brindar-nos com um marco geral, que ajude a direcionar a atenção dos analistas para variáveis importantes, que devem ser levadas em conta nos trabalhos empíricos e teóricos”.

Não se trata de um modelo que pode ser aplicado de forma geral em qualquer contexto, mas, nesse caso, de um modelo útil para caracterizar o comportamento de usuários que utilizam recursos de uso comum em pequena escala. Em tais situações, ressalta a autora, os indivíduos se comunicam repetidamente e interagem entre si em um marco físico localizado, ou seja, em um mesmo território. Desse modo, é possível que aprendam em quem confiar, que efeitos terão suas ações sobre os demais e sobre os recursos, e como organizar-se para obterem proveito e evitarem danos. Quando os indivíduos vivem esse tipo de situação durante um tempo considerável e desenvolvem normas compartilhadas e padrões de reciprocidade, passam a possuir um capital social com que podem construir acordos institucionais para resolverem os dilemas de uso de recursos comuns.

Para Ostrom (2000, p. 311), “as políticas públicas baseadas na noção de que todos os usuários de recursos de uso comum são incompetentes, e que devem impor a eles regras, pode destruir o capital institucional acumulado durante anos de experiência em casos locais particulares”.

Ostrom (2000) apresenta questões que permitem entender, no marco para análise de auto-organizações que utilizam recursos de uso comuns, por que alguns usuários podem criar novas regras, conseguir participação quase voluntária e monitorar o cumprimento das regras estabelecidas por eles, enquanto que outros não conseguem fazê-lo?

Os recursos de uso comum dizem respeito a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, portanto, podem-se considerar recursos materiais ou imateriais, tais como: áreas de pesca, estacionamentos, servidores de internet, recursos financeiros, moeda, manifestações tradicionais, entre outros. O acesso a recursos de uso comum pode limitar-se a um só indivíduo ou empresa, a diversos indivíduos ou grupos de indivíduos que usam o sistema de recursos simultaneamente.

Ostrom (2000) busca elaborar uma explicação coerente e geralmente aceita de como um conjunto de pessoas pode resolver um problema de ação coletiva no qual estão envolvidas:

A provisão de um conjunto de novas instituições consiste em organizações de arranjos institucionais para promover o bem-estar dos participantes. Assim, um conjunto de indivíduos envolvidos em uma situação concreta pode resolver o problema da provisão institucional através dos mecanismos de confiança e do sentido de comunidade (BATES, 1988 apud OSTROM, 2000).

O estabelecimento de compromissos críveis, nesse caso, entre os próprios usuários, institui regras que restringem severamente as ações autorizadas. Tais regras definem, por exemplo, quantidades, tempo, período em que podem utilizar os recursos,

tecnologias etc. Se todos seguem essas regras, os recursos serão alocados de maneira mais eficiente, reduzindo os níveis de conflito e o próprio sistema de recursos será preservado ao longo do tempo. Cada usuário pode prometer: “cumprirei com meus compromissos se os outros cumprirem com os deles”.

Os usuários de um recurso de uso comum devem – se querem resolver o problema do compromisso sem um agente externo que os obrigue a cumprir – promover o monitoramento mútuo das atividades e estar dispostos a imporem penalidades para manter um alto nível de compromisso.

Para a autora, os problemas de provisão institucional, compromissos críveis e monitoramento mútuo são questões de desenho institucional. A explicação se baseia, em grande medida, nos pressupostos relativos a indivíduos que podem falhar, mas que adotam normas e perseguem estratégias contingentes em ambientes complexos e incertos. Pode-se esperar que esses indivíduos estabeleçam compromissos contingentes para cumprir regras quando:

a) definam um conjunto de usuários autorizados para utilizar os recursos. Indivíduos ou famílias com direitos para extrair unidades de recursos do sistema de recursos de uso comum devem estar claramente definidos, do mesmo modo que os seus limites;

b) se relacionem com o tipo de recurso e com a comunidade de usuários. As regras de uso que restringem o tempo, o lugar, a tecnologia e a quantidade de unidades de recurso se relacionam com as condições locais e com as regras de provisão que requerem trabalho, materiais e/ou dinheiro;

c) estas sejam definidas, ao menos em parte, pelos usuários locais. A maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais pode participar de sua modificação;

d) sejam monitoradas por indivíduos responsáveis pelos usuários locais. Os monitores que vigiam de maneira ativa as condições do sistema de recursos de uso comum e o comportamento dos usuários devem contar com estes, ou são eles os próprios usuários; e,

e) sejam utilizadas penalidades graduais. Os apropriadores que violam as regras recebem penalidades graduais (dependendo da gravidade e do contexto da infração) por parte dos outros usuários.

Assim, para Ostrom (2000):

Quando os indivíduos enfrentam regras que satisfazem esses critérios, podem estabelecer um compromisso seguro, vantajoso e crível. O compromisso consiste em seguir as regras quando: 1) os indivíduos são colocados em situações similares a adotarem o mesmo compromisso, e 2) quando os benefícios líquidos no longo prazo, que irão receber utilizando essa estratégia, sejam maiores que os do longo prazo para indivíduos que empreguem estratégias dominantes de curto prazo (OSTROM, 2000, p. 314).

Essas regras são consideradas vantajosas na medida em que a maioria dos usuários as segue. Estes estarão em melhores condições do que se optarem por seguir as estratégias dominantes de curto prazo, em que os indivíduos escolhem ações individuais. É uma maneira segura, na medida em que os usuários que a adotam não podem ser explorados por muito tempo por usuários que rompem com seus compromissos. Trata-se de um autocompromisso declarado que permite seguir a estratégia “eu faço se você faz”, e se torna crível quando existe monitoramento, porque

cada usuário sabe que há probabilidade de os desvios serem descobertos. Quando se descobrem as infrações de uma regra por parte de um usuário, se amplia a probabilidade de que os demais reduzam sua taxa de cumprimento da regra, se não houver penalidade.

Devido aos diferentes graus que a penalidade pode atingir, os usuários que se comprometem com essa estratégia sabem que o descumprimento de alguma regra irá implicar em punições, conforme o grau do desvio realizado. No entanto, a maneira com que as regras são construídas consiste em perdoar deslizes ou erros ocasionais e permite aos usuários evitar altos custos que podem resultar da aplicação rígida das regras. De outro modo, se um usuário infringe várias vezes a regra, sem ser descoberto, é necessário reconsiderar a eficácia do sistema de monitoramento para evitar casos similares.

Ostrom(2000)concluique

omonitoramentoeaspenalidadesgraduaisãonecessáriasparamanterataxadecumprimentodasregrasoficientementealta,comoparaevitarquesedesencadeieumprocessoemqueastaxasmaisaltasdeinfraçãoderegrasconduzamaincrementossubsequentesnastaxasdeinfraçãodasregras(OSTROM,2000,p.315).

Conforme visto, a abordagem de Ostrom (2000) permite compreender uma generalidade maior de instituições auto-organizadas que utilizam recursos de uso comum em pequena escala, bem como um entendimento renovado acerca das iniciativas estudadas no presente trabalho.

## **GESTÃO COLETIVA DOS BENS COMUNS: APORTES NECESSÁRIOS PARA UM DEBATE ACERCA DOS BCDs, A PARTIR DO CASO DE MATARANDIBA**

A partir da categoria da gestão coletiva dos bens comuns, de Ostrom (2000) buscamos compreender sob quais condições o BCD Ilhamar desempenha a alocação dos recursos financeiros disponíveis – os mecanismos de crédito, moeda social e acompanhamento –, na comunidade de Matarandiba. Trata-se de elucidar como essa organização de propriedade coletiva desempenha a gestão dos recursos financeiros de modo a satisfazer a necessidade dos seus usuários. Assim, o BCD Ilhamar será avaliado a partir das categorias de gestão coletiva dos bens comuns, considerando as estratégias adotadas para gestão dos recursos financeiros, destacando cinco questões: usuários dos recursos, tipo de recurso, definição das regras de uso, monitoramento e penalidades.

Analisamos a governança do BCD Ilhamar, buscando explicar como seus usuários, a partir de decisões consensuais tomadas no âmbito da Associação Comunitária Ascoma, desempenham a gestão dos recursos financeiros empregados no BCD Ilhamar, no intuito de prover soluções para os problemas de acesso a serviços financeiros e bancários, na comunidade de Matarandiba.

a) *Definição dos usuários autorizados a utilizar os recursos e limites do uso* – A ideia pretendida por Ostrom (2000) diz respeito aos limites dos recursos estabelecidos, ou seja, a quantidade de recursos que cada usuário ou grupo de usuários pode acessar num determinado período.

A comunidade definiu que os serviços do BCD Ilhamar estariam voltados, exclusivamente, aos moradores do território de Matarandiba; no entanto, esse acesso impõe condições que vão desde ser maior idade, 18 anos, até a disposição para integrar as atividades da rede local de economia solidária e a aceitação da moeda social Concha.

No caso dos jovens, se criou uma linha de crédito específica para jovens a partir de 16 anos de idade, desde que estivessem ligados a alguma atividade produtiva ou de prestação de serviços na comunidade.

A definição dos usuários que teriam acesso aos serviços do BCD Ilhamar foi classificada de forma geral, ou seja, moradores de Matarandiba. No entanto, cabiam alguns requisitos: a) primeiro, o tempo de moradia na comunidade – pessoas que moravam há menos de um ano não poderiam utilizar os serviços, a não ser em situações específicas que seriam avaliadas pelo CAC; b) pessoas que não residiam de forma fixa – visando a coibir o acesso por parte de veranistas; c) histórico de relações de boa vizinhança do usuário – moradores que se envolvem em constantes conflitos e não possuem credibilidade na comunidade deveriam ser atendidos com bastante cuidado e de forma progressiva, sem comprometer os recursos e a credibilidade do BCD Ilhamar, podendo até se exigir dele que outro morador o avalize.

Essa questão torna-se fundamental, pois diz respeito à longevidade da utilização dos recursos financeiros disponíveis no BCD Ilhamar, ou seja, a quantidade de vezes que um mesmo usuário pode acessá-los. Em Matarandiba, observou-se a definição de regras relativas a essa questão, pois, no processo de constituição do BCD Ilhamar, os membros/usuários já haviam percebido os limites dos recursos financeiros com os quais deveriam lidar. Com isso, foi preciso impor limites ao seu uso.

Conforme os dados levantados na pesquisa, os limites faziam referência a duas questões: a primeira, em relação aos valores dos créditos; e, a segunda, em relação à quantidade de vezes que um usuário poderia solicitar crédito durante um mesmo período.

Os limites dos valores a serem solicitados para cada linha de crédito, conforme é mostrado na tabela 01, como os créditos para consumo, produção, reforma e cred jovem, são claramente definidos, bem como as taxas de juros e os prazos de pagamento. As definições de valor, juros e prazo não dizem respeito à rentabilidade ou acumulação do capital, como são, comumente, tratadas nas instituições financeiras de mercado, mas, sim, à circulação dos recursos no território.

Dito de outro modo, os limites estabelecidos apontam para democratização do acesso aos recursos financeiros ao longo do tempo, uma vez que, devido ao fato de serem restritos, a sua divisão e limitação no tempo parecem permitir que sejam utilizados por mais usuários e por maior tempo. Assim, na medida em que um crédito é devolvido, de acordo com as regras combinadas, esse recurso torna-se disponível outra vez, para um novo usuário. A finalidade dos juros, nesse caso, é recompor possíveis perdas e contribuir com as despesas administrativas de funcionamento. O entendimento a que se chega é de que o BCD Ilhamar opera através de uma lógica de circularidade dos recursos financeiros, fazendo referência à circulação de um mesmo recurso “na mão” de diferentes usuários.

Já houve situações em que o crédito não foi devolvido (inadimplência) e isso obrigou o BCD Ilhamar a reduzir o número de usuários atendidos com crédito, ou seja, limitou a circulação de recursos para outros usuários. No início das atividades do BCD Ilhamar, houve um caso emblemático em que um usuário solicitou o valor do limite máximo – na ocasião, R\$ 300,00 – da linha de produção, para aquisição de uma rede de pesca. O BCD Ilhamar, empolgado com o início das atividades, fez uma avaliação positiva para a liberação do crédito, mesmo ouvindo ressalvas na reunião do CAC sobre

o histórico de conflitos desse morador. O usuário nunca devolveu os recursos e nem esteve disposto a negociar, caracterizando um caso de má fé. Conforme as regras, esse usuário foi excluído de todas as possibilidades de acesso ao BCD Ilhamar e às demais iniciativas da Rede Matarandiba.

No ano de 2010, o BCD Ilhamar recebeu um novo aporte de recursos – R\$ 10 mil – através do Projeto Ecosmar, financiado pela Dow. Diante da disponibilidade de mais recursos, a Ascoma, no início de 2011, convocou uma assembleia geral com a finalidade de discutir uma nova política de crédito. Essa reunião resultou na revisão dos limites de cada linha de crédito, com a ampliação de seus valores. A tabela 01 refere-se aos valores dessa nova política de crédito.

O outro limite imposto diz respeito à quantidade de vezes que um usuário pode solicitar crédito. Essa regra consiste em proibir uma nova solicitação de crédito, por parte do usuário ou outro membro de sua família, sem que as parcelas do crédito anterior tenham sido liquidadas. Essa regra é importante, primeiro, para evitar a concentração de recursos com um único usuário e, segundo, para que o maior número de famílias seja beneficiado. O BCD Ilhamar registrou, no final do ano de 2012, que praticamente todas as famílias de Matarandiba já tinham acessado os serviços de microcrédito e moeda social.

Acrescenta-se a essas duas regras de utilização dos recursos outra que se refere às situações de inadimplência. Conforme se observou, o BCD Ilhamar entende que os usuários que se encontram nessa situação passam a ter restrições no uso do recurso, e isso se estende à sua família. Enquanto os recursos solicitados não são devolvidos, o usuário e sua família ficam impedidos de solicitar novo crédito. O entendimento do BCD Ilhamar é que essa ação contribui com a organização financeira da família, reduzindo sua possibilidade de endividamento, além de funcionar como incentivo à devolução dos créditos solicitados. Tal situação poderá ser revertida caso o CAC avalie que o usuário precisa de um novo crédito para aplicar na geração de renda e, assim, conseguir devolver o crédito. No entanto, isso só ocorre em caso de crédito para produção.

O mesmo tipo de regra ocorre com a moeda social, pois os créditos nessa modalidade não possuem juros, porém, caso haja atraso na devolução, passa-se a calcular juros como se o crédito fosse tomado em Real.

Esses critérios, definidos pelos usuários, acerca dos limites de acesso aos recursos, buscam representar um maior interesse pela distribuição equitativa e controle da longevidade dos recursos financeiros do BCD Ilhamar. Essa opção tem permitido a continuidade ininterrupta dos serviços durante seis anos de atividade.

b) *Tipo de recurso utilizado pela comunidade* – nota-se que as regras elaboradas para funcionamento do BCD Ilhamar refletem a especificidade que possuem os recursos financeiros, tais como o seu significado e as condições reais sob as quais capta esses recursos. Nesse sentido, torna-se um desafio a intenção pretendida, pois, em geral, os usuários estão acostumados com outro tipo de relação referente à gestão de recursos financeiros, aquela praticada por instituições do mercado financeiro.

No BCD Ilhamar, os usuários são incentivados a assumir a gestão dos recursos financeiros, a estabelecer regras, monitorar e aplicar penalidades. É por esse motivo que o trabalho realizado consiste em investir tempo significativo em processos de sensibilização e formação dos usuários acerca da gestão coletiva dos seus próprios

recursos, ou seja, voltada para a autogestão. Os trabalhos realizados pelas agentes de crédito, também, se voltam para essa finalidade.

Conforme se levantou na entrevista, os casos de inadimplência estão, na maioria das vezes, diretamente vinculados a situações em que o usuário não está implicado com as atividades do BCD Ilhamar e nem mesmo com as demais iniciativas da Rede Matarandiba, o que o faz não compreender a lógica da cooperação e reciprocidade praticada, e enxergá-lo como uma organização similar a outras, simplesmente, para obter crédito.

A utilização das Conchas, também, revela um elemento importante da dimensão simbólica do uso dos recursos financeiros. Conforme resultados da pesquisa, a Concha é amplamente usada pela comunidade de Matarandiba não, apenas, devido às regras estabelecidas para o acesso ao crédito, mas, também, aos esquemas simbólicos que a Concha mobiliza acerca da identidade e cultura local.

Outra questão diz respeito às condições sob as quais o BCD Ilhamar consegue captar recursos para empregar nas atividades de microcrédito e circulação da Concha. Conforme destacado, os recursos utilizados são oriundos das etapas do Projeto Ecosmar, financiado pela Dow, que chegou ao ano de 2012 com um total de R\$ 18 mil. Essa condição coloca a sua atuação, por vezes, em situação delicada, pois alguns usuários que não estão implicados com a causa do BCD Ilhamar acabam por entender que os recursos não são da comunidade e, sim, da Dow, e que, portanto, estão desobrigados de devolver, já que tal fato não implicaria em problemas, pois os recursos pertencem a uma grande empresa multinacional que poderia efetuar novas doações.

No entanto, conforme apontado pelas agentes de crédito, esse tipo de compreensão pode gerar uma situação generalizada de insegurança, além de comprometer todo o trabalho do BCD Ilhamar. Mesmo que haja novas injeções de recursos, a relação de confiança entre os usuários estaria comprometida e a circulação dos recursos impedida de acontecer. As ações de formação, além de acompanhar o andamento dos usuários e dos seus empreendimentos, cumprem, também, a função de afastar o risco de desregular as relações de confiança entre os usuários.

Nesse sentido, têm sido empreendidas, por parte do BCD Ilhamar, outras estratégias de mobilização dos recursos, principalmente, referentes à participação em editais públicos de apoio às finanças solidárias, bem como de constituição de fundos de crédito comum entre os demais BCDs do estado da Bahia. Desde 2011, tais BCDs passaram a se articular em rede, no sentido de propor soluções conjuntas de mobilização de recursos.

c) *Participação na definição e modificação das regras de uso e funcionamento* – no BCD Ilhamar, existem alguns princípios que se traduzem na elaboração de um conjunto de regras de funcionamento. As regras de gestão foram definidas como forma de conduzir e orientar o trabalho cotidiano no BCD Ilhamar, no que se refere, principalmente, aos trabalhos do CAC e das agentes de crédito. O CAC constitui uma parte importante do BCD Ilhamar, pois representa a credibilidade do funcionamento do Banco perante seus usuários. Nesse sentido, suas regras de funcionamento levam em conta critérios objetivos, como valores de solicitação e capacidade de pagamento, bem como critérios mais subjetivos, como confiança, proximidade e necessidade dos usuários. Os procedimentos criados para o trabalho das agentes de crédito estão relacionados, principalmente, ao tipo de informações que devem ser repassadas ao



usuário, às informações que devem ser recolhidas no momento de uma solicitação de crédito, ao acompanhamento aos usuários e empreendimentos para aplicação dos valores solicitados e, ainda, às situações de inadimplência, em que se deve realizar a cobrança.

No que se refere ao funcionamento da moeda social Concha, estão envolvidos o BCD Ilhamar, os usuários e os comerciantes, pois cada um desses atores possui responsabilidades no funcionamento do sistema: ao BCD, cabe a oferta de créditos em moeda social, estabelecer a rede de adesão dos comerciantes e o acordo de uso das Conchas; aos comerciantes, a prática de descontos, aceitar a moeda social e obedecer os períodos de troca; e aos usuários, o ato de compra de produtos e serviços utilizando a Concha. Todos esses procedimentos dão sentido e segurança à circulação da moeda social Concha, no intuito de fortalecer a economia local e financiar o consumo, satisfazendo as necessidades básicas das famílias de Matarandiba.

Observa-se que essas regras funcionam como um tipo de suporte à estrutura do BCD Ilhamar, apontando para manutenção dos seus princípios e do interesse coletivo dos usuários. De um lado, aproxima as relações de acesso aos recursos financeiros, as quais, no mercado usual, são marcadas pela impessoalidade, e, do outro, soluciona o acesso a recursos financeiros para satisfação de algumas necessidades, que se encontravam insatisfeitas no marco dos serviços financeiros e bancários disponibilizados pelas instituições convencionais. Nesse sentido, são os próprios usuários provedores e consumidores dos recursos.

A definição das regras e a sua modificação se baseiam na participação dos próprios usuários que criaram e fazem a gestão do BCD Ilhamar. Observa-se que essas regras, em particular sua modificação/atualização, são uma espécie de resposta às novas situações encontradas no ambiente, no sentido de adaptá-las a melhores condições ao longo do tempo. Tais regras referem-se ao conjunto de princípios e normas de funcionamento que também apoiam a governança do BCD Ilhamar. Esses princípios dizem respeito à natureza de sua instituição e ao tipo de ações desenvolvidas. Conforme visto acima, trata-se de uma organização comunitária criada e gerida pelos próprios moradores de Matarandiba, os quais definiram as regras de acesso aos serviços e a gestão do BCD Ilhamar, objetivando a participação, a sustentabilidade e continuidade da organização, além do controle e transparência da gestão.

Observa-se que essas regras funcionam como um tipo de suporte à estrutura do BCD Ilhamar, apontando para manutenção dos princípios e interesse coletivo dos usuários. As regras, por um lado, aproximam os usuários (produtores, comerciantes e consumidores - atores locais), e, por outro, buscam solucionar o acesso a recursos financeiros a fim de satisfazer algumas necessidades não atendidas no marco dos serviços financeiros e bancários disponibilizados pelas instituições convencionais.

d) *Monitoramento do uso dos recursos e do comportamento dos usuários* – diz respeito a um conjunto de ações que são realizadas pelos próprios usuários que estão diretamente envolvidos com a gestão do BCD Ilhamar, visando manter o equilíbrio do sistema e o bom uso dos recursos. Observou-se que a dimensão do monitoramento dos recursos e dos usuários é uma questão fundamental para a prática e alcance dos objetivos, pois está diretamente relacionado com a permanência do sistema, e, em certa medida, é o que tem permitido a sua durabilidade ao longo do período estudado.

Viu-se que a utilização dos serviços financeiros do BCD Ilhamar (microcrédito e moeda social Concha) exige contraprestações dos usuários. Nessa situação, instaura-se um paradoxo de relação obrigada e desobrigada ao mesmo tempo, já que, no caso dos créditos solicitados, a devolução acontece em condições quase voluntárias, pois os usuários, na maioria das situações, preferem cumprir com as regras acordadas. Os que não cumprem ficam expostos à pressão moral dos vizinhos, da família e das agentes de crédito do BCD Ilhamar. Assim, os usuários, na maior parte das vezes, preferem pagar os créditos por uma questão de confiança depositada neles, gerando uma relação de reciprocidade. O resultado é um nível de inadimplência bastante reduzido. Conforme a tabela 09 apresentada no capítulo anterior, a inadimplência acumulada (2008-2012) representa menos de 5% do total de créditos liberados (525). Além disso, as repetidas operações de crédito entre um mesmo usuário e o BCD Ilhamar favorecem a manutenção dos compromissos e da reciprocidade. Há casos em que os usuários já renovaram cerca de 10 vezes o crédito, tornando mais simples a avaliação e o monitoramento.

Assim, parece haver um tipo de co-monitoramento entre os usuários, na medida em que percebem que os demais usuários também cumprem com os acordos estabelecidos. Dito de outro modo, cada usuário quer saber se os demais estão cumprindo os acordos e devolvendo os créditos, pois, se tomam conhecimento de um caso em que não houve devolução dos recursos sem nenhuma sanção, essa situação pode se alastrar entre os demais usuários. Para que isso não ocorra, é importante que os usuários tomem conhecimento dos níveis de inadimplência e que as penalidades sejam críveis, para que possam manter seu nível de confiança. É nesse sentido que as agentes de crédito afirmam que se faz necessário, no momento do atendimento e acompanhamento dos usuários, deixar claro que o não cumprimento das regras, ou seja, a não devolução dos créditos, por exemplo, incorrerá em penalidades, o que pode significar que certo nível de coerção é necessário à manutenção da confiança e credibilidade do sistema.

O que também se pode observar é que esse tipo de monitoramento implica custos de relações pessoais às vezes altos. As agentes de crédito são, constantemente, vítimas dessa situação, uma vez que o seu papel de monitoramento é confundido com as relações sociais de proximidade. Os usuários que são cobrados, por vezes, declaram que estão sendo perseguidos pelas agentes de crédito, geralmente, suas vizinhas em Matarandiba. Contudo, a manutenção das regras e do monitoramento tem revelado grande capacidade de produzir benefícios coletivos e a continuidade do BCD Ilhamar ao longo do tempo, podendo-se verificar uma quantidade razoável de acesso aos serviços financeiros básicos e os reduzidos níveis de inadimplência.

e) *Estabelecimento de penalidades para descumprimento das regras* – refere-se a determinados tipos de sanções que foram criadas para coibir, principalmente, a não devolução dos créditos, e para controle da circulação da Concha. No caso do microcrédito, já se viu que a não devolução, depois de tentativas de negociação, acarreta na proibição de novas solicitações do usuário e de membros de sua família, e na exclusão de outras iniciativas da Rede Ecosmar, tais como acesso aos serviços do infocentro, participação em projetos e em outras iniciativas da Rede. Cabe apontar que as possibilidades de negociação são inúmeras, inclusive cabendo sugestões do usuário para a modalidade de pagamento, seja com serviço ou doação de algum bem que seja

aceito pelo BCD Ilhamar, mas, principalmente, com a divisão das parcelas em um número maior de meses, de modo que fique mais confortável e possível sanar a dívida, por parte do usuário.

No caso da Concha, houve situações em que um comerciante aceitou que um usuário trocasse as Conchas por Real em seu comércio, contrariando as regras estabelecidas, já que apenas os comerciantes podem fazer esse tipo de troca junto ao próprio BCD Ilhamar. As penalidades relacionadas ao uso da Concha de forma indevida indicam a não aceitação de novas solicitações de crédito por parte desse usuário.

Cabe apontar que a aplicação das penalidades não constitui uma prática rotineira e nem se apresenta de modo rígido no BCD Ilhamar. Elas ocorreram em poucas situações, quando se esgotaram as tentativas de negociação. A aplicação de uma dessas penalidades é seriamente avaliada pelo CAC, buscando minimizar situações de constrangimento público. No entanto, os membros do CAC apontam que essas penalidades precisam existir e serem críveis, sob risco da ação do BCD Ilhamar cair no descrédito por parte de seus usuários. Elas impedem que se repitam os descumprimentos e que os demais usuários desconfiem da gestão do Banco.

Finalmente, a experiência do BCD Ilhamar mostra como os resultados da auto-organização e da cooperação, combinados às condições apresentadas, permitem a longevidade da instituição e a satisfação da necessidade por acesso a recursos financeiros dos seus usuários, para solucionar problemas em pequena escala.

Assim, concluímos que o BCD Ilhamar, ao longo dos seus cinco anos de atuação analisados, reuniu as condições que permitiram, através dos seus diferentes mecanismos, realizar a gestão e alocação dos seus recursos financeiros, minimizando os problemas de acesso a serviços financeiros e bancários para comunidade de Matarandiba.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscou-se compreender sob quais condições o Banco Comunitário de Desenvolvimento Ilhamar desempenha a alocação e gestão de recursos para provisão de serviços financeiros na comunidade de Matarandiba.

Com base no presente trabalho de pesquisa, considera-se que as categorias analisadas, baseadas nas categorias empregadas por Ostrom (2000), permitiu-se avançar na compreensão do BCD Ilhamar quanto à sua organização, quanto à definição de regras e de quem participa de suas decisões. Durante o período estudado, abril de 2008 a dezembro de 2012, essas questões estiveram presentes de forma fundante, estruturando as ações e dando sentido à prática do BCD Ilhamar, além de influenciar, sobremaneira, nos resultados alcançados.

Essas questões dizem respeito à relação entre os usuários e a utilização dos recursos, a participação na definição e modificação das regras, além de práticas de monitoramento e uso de penalidades.

Assim, reafirma-se a centralidade da gestão coletiva, para compreender a experiência e a longevidade do BCD Ilhamar, no sentido de participar das soluções que avançam para ampliar o acesso aos recursos financeiros da sociedade.

Nota-se que a oferta dos serviços financeiros e não financeiros do BCD Ilhamar, fundados numa organização autogerida baseada em princípios de cooperação e

solidariedade, parece contribuir para a superação de dilemas básicos vivenciados na comunidade, como o acesso precário a serviços financeiros e bancários.

No entanto, cabe apontar alguns desafios que estão postos à experiência do BCD Ilhamar. Esses desafios estão relacionados a quatro aspectos: mobilização de recursos financeiros, formação e capacitação dos membros e usuários, articulação com outras organizações de finanças solidárias e reconhecimento institucional de suas ações.

No que diz respeito à mobilização de recursos, embora se verifique a multiplicidade de arranjos, observa-se que os montantes captados permanecem limitados, uma vez que os valores disponíveis não são capazes de financiar de forma efetiva empreendimentos produtivos, pois exigem um volume maior de recursos. Esse fator limita a capacidade de o BCD Ilhamar fortalecer a oferta de bens e serviços na própria comunidade. Nesse sentido, trata-se de um desafio que está posto, qual seja, desenvolver a capacidade de mobilizar recursos da própria comunidade, através da venda de serviços e da articulação com outras instituições que possam operar de forma conjunta, inclusive aportando outros serviços distintos do microcrédito, tais como os microsseguros.

A formação e a capacitação dos membros e usuários são consideradas um ponto fundamental para o funcionamento do BCD Ilhamar, uma vez que a mudança cultural em relação ao acesso de serviços financeiros não se dá automaticamente no interior da comunidade, mas supõe um amplo processo de mudança em relação à utilização e gestão de serviços auto-organizados, o que sugere uma ampliação da participação dos próprios usuários na sua definição e monitoramento. Outro aspecto da formação está relacionado aos conhecimentos desenvolvidos acerca da gestão financeira do BCD Ilhamar, o que implica na aplicação de métodos e uso de instrumentos de gestão e controle. Para os que estão diretamente envolvidos na gestão do BCD Ilhamar, isso supõe um desafio de aprendizado, manutenção, atualização e circulação de conhecimentos e uso de ferramentas.

Quanto à articulação com outras organizações, parece fundamental a conexão com entidades congêneres às finanças solidárias, no sentido de atuar através de arranjos na oferta dos serviços e incidência sobre políticas públicas que favoreçam ao desenvolvimento do setor. Nesse sentido, torna-se relevante o papel do BCD Ilhamar em articular os demais BCDs no estado da Bahia para atuarem em rede.

No que diz respeito ao reconhecimento institucional de sua prática, supõe-se um desafio ainda maior, no sentido de buscar políticas públicas e um marco institucional jurídico que reconheça sua ação enquanto instituição voltada à superação da condição de exclusão financeira a qual vive parte significativa da população. No entanto, esse último desafio não pode ser alcançado exclusivamente pelo BCD Ilhamar, mas, sim, por todas as experiências de finanças solidárias que não gozam de reconhecimento no marco jurídico nacional.

Por fim, considera-se que as análises do presente trabalho podem contribuir para as pesquisas acerca das Finanças Solidárias e de modelos alternativos de governanças, com a finalidade de promover o acesso aos serviços financeiros e bancários.

Assim, entende-se que o presente estudo pode ensejar a continuidades de pesquisas que sistematizem melhor as condições de organização e gestão de BCDs e qual o contexto que favorece o seu desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

- ANGUERA, M. T. **Metodologia de la observacion en las ciencias humanas**. Madrid: Cátedra, 1989.
- CRESWELL, L. W. **Projeto de pesquisa: métodos, qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CROCCO, M.; SANTOS, F.; FIGUEIREDO, A. T. L. **Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2011. (Textos para Discussão).
- DYMSKI, G. Banking strategy and financial exclusion: tracing the pathway to globalization. **Economia**, Curitiba, v. 31, n. 1, p. 107-143, jan./jun. 2005.
- FRANÇA FILHO, G. C. **Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias: por uma outra abordagem da inclusão financeira**. 1. ed. Fortaleza, Ce: Arte Visual, 2013. 107p.
- FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.
- Gloukoviezoff Georges. **De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale**. Revue Française des Affaires Sociales. 3/2004 (n° 3) , p. 9-38. Acesso: [www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2004-3-page-9.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2004-3-page-9.htm).
- GODOY, C. K. et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- IPEA. **O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112\\_sips\\_bancos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112_sips_bancos.pdf). Acesso em: 10 mar. 2013
- KUMAR, A. (Coord.). **Brasil: acesso a serviços financeiros**. Rio de Janeiro: IPEA/Banco Mundial, 2004.
- LAVILLE, J. L.; JANÉ, J. G. **Crisis capitalista y economia solidaria: una economia que emerge como alternativa real**. Barcelona: ICARIA, 2009.
- MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
- \_\_\_\_\_; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.
- OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva**. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.
- PROJETO ECOSMAR. **TextoBase**. VeraCruz-BA, jul.2007.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final: etapa I**. Vera Cruz-Ba, maio 2008.
- RUIZ, R.M. **Análise territorial dos serviços no Brasil: polarização com frágil dispersão**. Brasil: CEPAL/IPEA, 2006.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SOUZA, J. et al. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1994.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.