

# **Acesso ao Sistema Financeiro: alternativas à exclusão**

## **O caso dos Bancos Populares**

Por Larissa Yuri Ushizima\*

### 1. Introdução

Quem pode abrir uma conta bancária? Como pessoas de baixa renda podem ter acesso a crédito se não oferecem garantias de pagamento? Há alternativas às redes bancárias oficiais?

Com intuito de refletir sobre estas questões, a partir da relação entre o atual sistema bancário brasileiro e a forma como a população de baixa renda encontra-se excluída dos esquemas tradicionais de crédito, o presente estudo de caso analisa a saída encontrada pelas próprias comunidades carentes, por meio da criação de “bancos populares”.

Formalmente considerados como Organizações de Finanças Solidárias, os bancos populares mostram-se uma iniciativa capaz de gerar dinamismo à comunidade na qual estão inseridos, uma vez que oferecem micro-crédito e serviços microfinanceiros à população de baixa renda, como o Banco Palmas, objeto do presente estudo.

### 2. Sistema Bancário Nacional: exigências e exclusão

Estudos do Banco Mundial estimam que 43% da população não tenha acesso a serviços bancários no Brasil<sup>1</sup>. O processo de concentração bancária, a privatização dos bancos públicos estaduais, aliados ao não cumprimento dos requisitos mínimos para a abertura de uma conta, como nível de renda, patrimônio, documentação, podem ser citados como fatores que explicam a exclusão de significativa parcela da população do sistema financeiro nacional.

Para exemplificar como as “regras do jogo” dificultam a participação da população de baixa renda no sistema financeiro, analisaremos, a seguir, os requisitos para a abertura de uma conta e o custo para sua manutenção no Brasil.

---

\* Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília ([larissa.ushizima@gmail.com](mailto:larissa.ushizima@gmail.com))

<sup>1</sup> Banco Mundial, 2004 apud Abramovay et al, 2004, p.17.

De acordo com o Banco Central do Brasil (Bacen), para a abertura de uma conta bancária o cliente deve:

- dispor da quantia mínima exigida pelo banco;
- preencher a ficha-proposta de abertura de conta, que é o contrato firmado entre banco e cliente, e apresentar os originais, no caso de pessoa física, do documento de identificação, inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e comprovante de residência.

Estes requisitos mínimos já são, em si, um entrave às classes C e D. Para a população de baixa renda, que vive principalmente nas zonas periféricas das grandes cidades, o problema do reconhecimento formal do direito de propriedade constitui um empecilho não só para a comprovação de residência, como também para o uso de sua propriedade como garantia de crédito. Tal argumento é corroborado pelos pesquisadores do Centro de Estudos de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Ricardo Abramovay e Carlos Eduardo Carvalho, que apontam a necessidade de se criar condições para regularização fundiária nas áreas metropolitanas, um condicionante para o aumento de empréstimos aos brasileiros pobres.

As tarifas cobradas por cada instituição financeira são, também, um exemplo da inviabilidade da manutenção de uma conta bancária pela população de baixa renda. O Banco Central não tabela os valores praticados pelos bancos, apesar de as Resoluções do Conselho Monetário Nacional 3.516, 3.517 e 3.518 disciplinarem a cobrança das tarifas, principalmente dos serviços mais utilizados por pessoas físicas.

Para se ter uma idéia da discrepância entre os valores de mercado, é possível comparar o custo de um Pacote Padronizado para Pessoa Física (PPPF) nos diferentes bancos brasileiros. Este Pacote constitui um conjunto de serviços, cujos componentes e quantidade de eventos foram determinados pelo Banco Central, e deve ser oferecido por todas as instituições financeiras aos clientes Pessoa Física. O objetivo da criação deste Pacote foi padronizar não só a nomenclatura utilizada pelos bancos, como também os serviços incluídos no Pacote, como vistas a proporcionar aos clientes uma melhor possibilidade de comparação entre os valores cobrados por cada instituição.

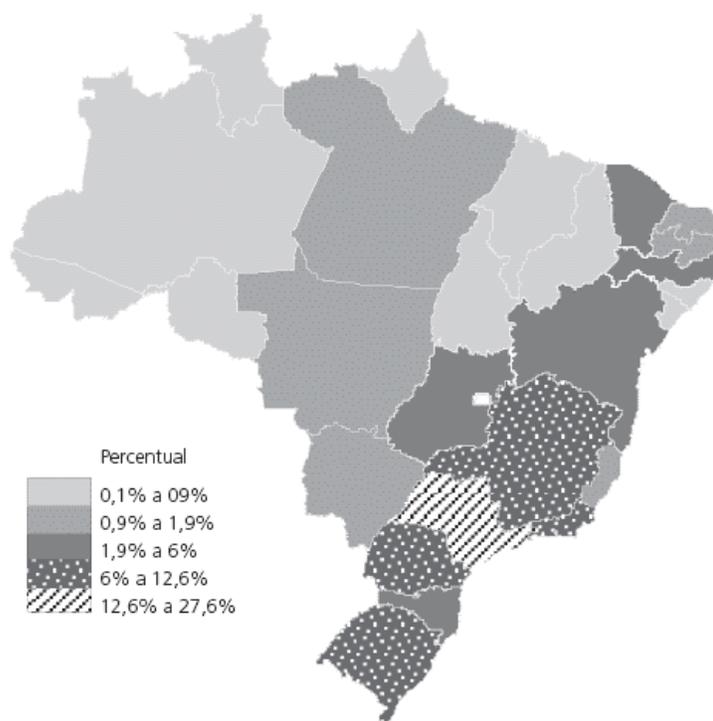
O quadro abaixo ilustra tal diferença:

| Instituição Financeira  | Custo mensal do PPPF em reais |
|-------------------------|-------------------------------|
| Unibanco                | 26,50                         |
| Banco Bradesco          | 22,00                         |
| Banco do Brasil         | 17,00                         |
| Caixa Econômica Federal | 15,00                         |

Fonte: Banco Central

Além das dificuldades supracitadas, existe ainda uma escassez de crédito por região do país, dado a maior concentração da atividade produtiva nas regiões Sudeste e Sul. O quadro abaixo ilustra o percentual de acesso a crédito nas áreas urbanas de cada Unidade da Federação (Giovanni et al, 2005). Com base nesses dados, é possível visualizar as regiões onde o crédito produtivo popular é mais escasso, que não coincidentemente são as mesmas regiões onde surgem as primeiras iniciativas de finanças solidárias no país.

Percentual de acesso a crédito por Unidade da Federação no Brasil (1997)



Fonte: Ecinf 97/IBGE.

### 3. O que é um Banco Popular?

Tendo em vista a dificuldade enfrentada no acesso aos serviços financeiros e de micro-crédito, principalmente pelas populações de baixa renda e trabalhadores informais, os bancos populares surgiram como uma iniciativa de Economia Solidária gerida no seio das comunidades como uma alternativa às fontes tradicionais de crédito.

Segundo o Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (SIES), vinculado ao Ministério do Trabalho, as organizações de finanças solidárias enquadram-se como uma atividade de crédito organizada e realizada solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária.

Para que seja considerada uma iniciativa de Economia Solidária, é necessário que a atividade financeira se caracterize por:

- a) **cooperação**: existência de objetivos comuns e compartilhamento de resultados e dificuldades;
- b) **autogestão**: gestão de estratégias e coordenação das atividades realizada de forma participativa;
- c) **viabilidade econômica**: agregação de esforços, recursos e conhecimentos para viabilizar as iniciativas coletivas;
- d) **solidariedade**: preocupação com a justa distribuição dos resultados e a melhoria das condições de vida dos participantes.

### 4. Quem precisa de um banco popular?

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup>, 13 milhões de pessoas trabalham no setor informal. Como 94% deste contingente não possui carteira assinada, encontra maiores dificuldades em realizar um financiamento tradicional, tendo em vista a formalidade e as exigências dos bancos brasileiros.

---

<sup>2</sup> Economia Informal Urbana (2003). Disponível em:  
[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=366](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=366)

A pesquisa sobre Economia Informal Urbana realizada pelo IBGE confirma esta dificuldade de acesso ao crédito: os dados apontam que 95% das empresas informais não utilizaram qualquer tipo de crédito, seja pela dificuldade de acesso, seja por seu alto custo<sup>3</sup>.

É justamente para suprir o reduzido volume de crédito destinado ao trabalhador do setor informal, ao desempregado, à dona-de-casa, que os bancos populares surgem como uma organização local de fomento.

#### 5. Como os bancos populares funcionam?

Os bancos populares são organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) de crédito e não bancos, em seu sentido estrito. Por esta razão, não integram o sistema financeiro oficial brasileiro e são proibidos pelo Banco Central de realizar poupança<sup>4</sup>. Apesar de existirem no Brasil há pelo menos 10 anos, ainda não possuem um marco regulatório específico. A maioria funciona como OSCIPS e são, assim, reguladas pelo Ministério da Justiça.

Diferentemente de um banco convencional, sua atuação não se limita apenas à concessão de créditos aos beneficiários, já que procura também prestar assessoria aos clientes e realizar cursos de capacitação aos tomadores de crédito com base em princípios da economia solidária.

As taxas de juros praticados pelos bancos comunitários (entre 2% e 4% ao mês) são bastante inferiores às taxas de mercado e suas linhas de crédito são compatíveis com a capacidade de endividamento de cada cliente.

Os empréstimos podem tanto ser realizados em reais, como na “moeda circulante ou moeda social”, um papel-moeda de referência na comunidade, que é lastreado em reais. A existência de uma moeda própria à comunidade serve para assegurar que o capital seja investido localmente, de forma a gerar um círculo virtuoso de produção e consumo, conforme ilustra a figura abaixo:

---

<sup>3</sup> Análise dos Resultados. Disponível em:  
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/comentario.pdf>

<sup>4</sup> Apenas os bancos oficiais podem realizar poupança.



Fonte: Banco Palmas

O conceito de “prosumidor” presente no quadro foi criado pelo Banco Palmas, primeira iniciativa financeira comunitária do país, e serve para elucidar a forma como o crédito fomenta não só a produção, mas também o consumo de produtos da própria comunidade.

A gestão de um banco popular é, em geral, realizada por moradores, através de uma organização local que os represente (grupo de assentados ou comunidade quilombola, por exemplo).

## 6. Banco Palmas

O Banco Palmas é considerado o primeiro “banco popular” do Brasil. Surgiu em 1998, no Conjunto Palmeira, periferia de Fortaleza, como uma iniciativa da Associação de Moradores. Num bairro de 30.000 habitantes, onde 80% da população ganha menos de dois salários-mínimos, os moradores encontravam inúmeras dificuldades de acesso ao crédito por meio da rede bancária oficial.

Com vistas a suprir esta demanda por empréstimos de curto prazo e baixo montante, o Banco surgiu como uma fonte de micro-crédito, tanto para a produção quanto para o consumo local. Diferentemente de um banco convencional, não são exigidas consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador. A própria rede de confiança da comunidade dá garantia ao tomador de crédito<sup>5</sup>.

O empréstimo pode ser tanto realizado em reais como no circulante local, o Palmas. Para estimular o uso desta “moeda social”, os comerciantes e os produtores oferecem

---

<sup>5</sup> Uma prática semelhante é adotada pelo Grameen Bank, a qual cada membro de um grupo de tomadores de empréstimo garante o pagamento dos demais membros do grupo. Vizinhos conhecem melhor os detalhes da capacidade de pagamento do que uma financeira poderia jamais sonhar (Giovanni et al, 2005).

descontos aos consumidores que utilizam o Palmas, de modo a manter a circulação da renda na própria comunidade.

## 7. Crédito para os pobres

Hoje, há 12 bancos populares no Brasil, que movimentam oitocentos mil reais por ano. Ainda que não caiba neste trabalho mensurar o impacto das organizações de finanças solidárias nas comunidades atendidas, é possível entender o papel desempenhado pelo micro-crédito oferecido para a promoção do desenvolvimento nessas comunidades.

Como aponta o estudo de Neetri e Giovanni (2005), “os instrumentos de crédito não criam oportunidades, mas permitem que as boas oportunidades existentes na economia sejam aproveitadas. Uma sociedade sem crédito é uma sociedade de oportunidades limitadas, onde projetos lucrativos não saem do papel”.

Analisando o Conjunto Palmeira e o Banco Palmas, percebemos que o micro-crédito desempenhou papel fundamental como fomentador das iniciativas geridas pela própria comunidade. Havia uma demanda reprimida por crédito, que é superada a partir da criação de um “banco” local capaz de adotar uma política de crédito compatível com o perfil dos clientes.

Como há diversos entraves burocráticos para acessar o sistema financeiro, além de uma escassa oferta de micro-crédito, “as capacidades empreendedoras de uma parte importante da sociedade são esterilizadas pela dificuldade em obter os serviços financeiros – crédito, seguros, conta bancária – que tornem viáveis seus empreendimentos a um custo compatível com a rentabilidade esperada”<sup>6</sup>.

O presente estudo de caso buscou demonstrar a possibilidade de criar alternativas viáveis para geração de sistemas de micro-créditos para a população de baixa renda. Nos bancos populares, a lucratividade não é o foco, mas sim a sustentabilidade do projeto e sua capacidade de gerar desenvolvimento à comunidade onde atua.

Nesse sentido, o Banco de Palmas pode ser apontado como um caso de sucesso. Atuando há 10 anos no Conjunto Palmeira, em Fortaleza, o Banco lançou um sistema

---

<sup>6</sup> Abramovay et al, 2004, p.18.

econômico solidário, capaz de fomentar a produção e consumo por meio de linhas de microcrédito e assim, criar alternativas à exclusão social.

## 8. Bibliografia consultada

ABRAMOVAY, Ricardo; CARVALHO, Carlos Eduardo. “O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro”. *In*: SANTOS, Carlos Alberto dos, (org.) – **Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas – Diagnósticos e perspectivas**, Brasília: SEBRAE, 2004.

**Atlas da Economia Solidária no Brasil**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, SENAES, 2006.

**Banco Palmas**. Disponível em: <http://www.bancopalmas.org.br/>. Acesso em: 6 de junho de 2008.

**Folha Online**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u84605.shtml>. Acesso em: 1 de junho de 2008.

GIOVANNI, Fabiano da Silva; NERI, Marcelo Côrtes. Negócios Nânicos, garantias e acesso a créditos. **Revista de Economia Contemporânea**, Vol.9, no.3, Rio de Janeiro Sept./Dec. 2005.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. Economia Informal Urbana (2003). Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=366](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=366). Acesso em: 1 de junho de 2008.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas**. Economia Informal Urbana – Análise dos Resultados (2003). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/comentario.pdf>. Acesso em: 6 de junho de 2008.

**Portal Fator Brasil**. Banco Popular do Brasil e Instituto Palmas inauguram primeiro Banco em comunidade quilombola no País. Disponível em: [http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver\\_noticia.php?not=24538](http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=24538). Acesso em: 8 de junho de 2008.

TOSCANO, Idalvo. **Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário**. 3 de junho de 2004. Disponível em: [www.polis.org.br/download/27.pdf](http://www.polis.org.br/download/27.pdf). Acesso em: 9 de junho de 2008.