

SUMÁRIO:

- I.** o sistema de crédito não cumpre suas finalidades históricas de prover crédito àqueles que mais necessitam;
- II.** a ética e a ótica do mercado não solucionam os graves problemas de financiamento das iniciativas populares;
- III.** o pequeno crédito necessita de uma estrutura diferenciada daquela sobre a qual tradicionalmente se concede créditos;
- IV.** financiar as iniciativas populares de geração de renda é atuar na promoção do desenvolvimento local includente;
- V.** os Fundos Rotativos Solidários são mecanismos criativos e flexíveis que fazem chegar crédito aos “mais pobres dentre os pobres”;
- VI.** experiências nacionais e internacionais apontam para o êxito de estruturas descentralizadas locais de crédito na promoção do desenvolvimento local comunitário;
- VII.** é imperiosa a constituição de uma política nacional de fomento aos Fundos Rotativos Solidários como complemento essencial às políticas sociais convencionais;
- VIII.** a constituição de um Fundo Financeiro de apoio aos Fundos Rotativos Solidários é um passo decisivo no combate ao empobrecimento das populações mais distantes.

Financiando os mais pobres dentre os pobres

Idalvo Toscano *

A democratização do crédito

O acesso a créditos destinados aos tradicionalmente excluídos do sistema bancário tradicional cresceu nos últimos anos, muito embora em ritmo menor que o desejado.

Medidas que foram adotadas nesta direção: o crédito consignado, o acesso a pequenos créditos de consumo por meio da abertura de contas bancárias e, mais recentemente, o “Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado” – PNMPO do governo federal.

Com o PNMPO, passa a se garantir uma fonte de financiamento perene às instituições de microcrédito, cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) e agências de fomento que atuam na ponta do produtor popular, com assistência e orientação técnica àquelas atividades. Este é, sem dúvida, um aspecto muito importante para a garantia de continuidade de suas atividades, em que pesem as deficiências do “modelo” operacional do Programa, aos quais fizemos referência em artigo anterior ¹.

Contudo, o crédito no Brasil não atende, em nenhuma de suas modalidades – bancos comerciais, bancos e cooperativas de crédito, ong’s, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, programas de crédito público e privado etc. -, àqueles que mais necessitam. Falamos dos empobrecidos que poderiam realizar atividades de geração de renda de sustento para si e seus familiares.

Com pequenas diferenciações, todas estas instituições e programas se caracterizam por:

- a. seguirem as tradicionais regras de mercado na concessão de seus créditos o que implica na incorporação da tecnologia bancária tradicional – fichas cadastrais, consulta aos serviços de proteção ao crédito, apresentação de garantias e comprovação de exercício das atividades produtivas por um período de tempo que gira em torno de um ano;
- b. possuírem carteiras restritas e, portanto, não apresentarem economias de escalas (exceção-se, sob este aspecto, o programa CrediAmigo do BNB, cuja carteira ativa, após 10 anos de atuação, é de 155 mil tomadores, com valores médios de empréstimos de R\$935,00);
- c. prescindirem de mecanismos de autofinanciamento local, como captação de poupanças comunitárias, cartões de crédito de circulação local e outras formas capazes de estimular movimentos econômicos e financeiros endógenos à economia local; e
- d. proverem acesso a créditos àqueles que já exercem alguma atividade produtiva;

Todavia, embora aparentemente diversificada e complementar, a estrutura da oferta de crédito é deficiente, pois:

- (i) da parte do crédito tradicional, é fortemente concentrada em suas operações e espacialmente descontínua;
- (ii) da parte do crédito popular, é frágil em sua atuação, com carteiras pequenas vis a vis às necessidades de crédito do segmento dos produtores populares,

¹ * Economista, ex-funcionário do Banco Central do Brasil, Consultor e Pesquisador de Microfinanças. E-mail: itoscano2@uol.com.br

Toscano, I. – O PNMO decola? Prós e contra de uma política social de mercado (<http://www.mcred.com.br/mcred/artigo15.asp>)

notadamente aqueles que ainda **não** exercem atividades de produção autônoma.

Para o primeiro destes problemas, talvez a solução passe pela criação de bancos com atuação especificamente voltada aos locais e regiões em que atuam. Uma possibilidade seria a criação de micro-bancos de atuação local (transformar as atuais SCM's nesse tipo de instituição pode ser uma alternativa promissora).

Para o segundo deles, é necessário se pensar na promoção de mecanismos que faça chegar ao “mais pobre dentre os pobres” financiamentos de consumo e de produção, com um amplo aproveitamento da riqueza monetária local. Esta é uma boa forma de se construir uma política de inclusão social para os empobrecidos, ao largo dos ditames do mercado, além de se coadjuvar decisivamente nos processos de desenvolvimento locais.

Para tanto – talvez como nunca o tenha sido na área de crédito – o papel do Estado é primordial, já que as organizações da sociedade civil, particularmente aquelas comprometidas com trabalhos sociais, deram provas criativas de atuação e, suplementarmente, construíram políticas públicas nesta direção. Que se veja, por exemplo, as atividades com “bancos comunitários” desenvolvidas pela Visão Mundial e a constituição de Fundos Rotativos Solidários – FRS's por parte de ONG's participantes da Articulação do Semi-Árido (ASA) no nordeste brasileiro.

Trata-se, por excelência, de atuações solidárias, na área de finanças, que tem o mérito de promover a autogestão das pequenas poupanças de grupos comunitários, mobilizando-as em função das necessidades locais e alcançando aqueles que nem as instituições de crédito popular atingem: cidadãos empobrecidos habitantes de comunidades isoladas.

Nos estados da Paraíba e da Bahia, esta rica e exemplar experiência de finanças solidárias, os Fundos Rotativos Solidários (FRS's), se constituem formados a partir da contribuição financeira espontânea das comunidades, com vistas a possibilitar que outras famílias tenham acesso a bens importantes para a melhoria de suas condições de vida. Parte desses fundos voltam-se à aquisição de cisternas; famílias que tiveram acesso àquele equipamento, por intermédio do “Programa por 1 Milhão de Cisternas”, contribuem para que as demais possam construir outros e, assim, potencializar o alcance da solução para a convivência com a escassez de recursos hídricos da região. Os objetivos dos FRS's não se restringem, todavia, ao programa de cisternas; prática comunitária histórica, os mesmos compreendem várias possibilidades, como a aquisição de cercas, sementes (banco de sementes), fundo de palmas etc. O importante, do ponto de vista financeiro, é que a contribuição ao FRS se dá sem juros, mas incorpora mecanismos de proteção às oscilações de preços de tal forma que, mensalmente, cada contribuição repõe uma parcela do bem a ser adquirido – 2 sacos de cimento, 10 kg de ferro, 20 metros de arame etc.²

Igualmente, há experiências internacionais emblemáticas no tocante à funcionalidade operacional das finanças locais, como é o caso do Banco Rakyat, Indonésia, e que guardam similitude com a estrutura dos FRS's.

O Rakyat começa como um fracassado programa de crédito rural subsidiado e, no ano de 1984, se transforma em um **sistema de micro-bancos** para ser, atualmente, o maior do mundo em microfinanças. O Rakyat é composto de 3.600 unidades (DESAS) atuantes nas aldeias e áreas urbanas de todo o país.

Os Desas (bancos comunais), na verdade eram escritórios de serviços bancários, que cobriam cerca de 18 aldeias, com estrutura bastante simples: 4 empregados – um chefe de unidade, um oficial de crédito, um “guarda livros” e um caixa. Atualmente operam com custos equivalentes a 14% sobre a carteira ativa (no Brasil, estes são da ordem de 30% a

² Ver: Toscano, I. – “Microfinanças e Desenvolvimento Local”; in: “Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais”, n° 30, 2005.

35% para as operadoras de microcrédito) e com taxa de juros por volta de 1,6% a.m., ainda considerada elevada para os padrões indonésios; já nós, aqui no Brasil, operamos com 4%, em média.

Mas não somente em outros países encontramos iniciativas exitosas no campo das finanças comunitárias. Em 2005 o Instituto Banco Palmas, Fortaleza (Ce), firmou parceria com a SENAES/MTE para difundir a metodologia de bancos comunitários por todo o país, tendo já implantado iniciativas em 16 municípios. Aqueles têm foco na iniciativa da população, no desenvolvimento local e na organização comunitária, articulando produção, comercialização e financiamento da produção popular.

Disto, ressaltamos 2 questões que nos parecem fundamentais:

1. as comunidades, mesmo as mais empobrecidas, movimentam recursos financeiros e organizam seus esquemas de financiamento, mesmo que informais ³;
2. as pequenas estruturas descentralizadas são imensamente funcionais à disseminação do crédito como poderoso instrumento de desenvolvimento local e inclusão social.

Uma programa nacional de apoio a projetos produtivos e populares, de caráter local

A questão do crédito assume um papel decisivo e complementar às tradicionais políticas sociais de caráter assistencial com fortes efeitos sobre a organização e o desenvolvimento das comunidades.

As ações de políticas públicas voltadas à inclusão são assistenciais e, normalmente, não consideram a necessidade de se construir mecanismos que permitam, em continuidade, que as pessoas assistidas pelas mesmas possam, a pouco e pouco, se incorporar a alternativas econômicas que lhes permitam prover a renda de sustento para sua família. Nesta direção, uma política descentralizada de acesso ao crédito é premente e imprescindível.

O crédito, mesmo aquele dito popular, incorpora os procedimentos tradicionais do mercado, o que impede sobremaneira o acesso daqueles que não dispõem de renda ou não estão exercendo alguma atividade produtiva já estabelecida. Ademais, exceto, talvez, esta nova fase do microcrédito assistido que surge com o PNMPO, é necessário ir além do crédito: a concessão de crédito é importante, mas, por si só, não soluciona o problema. O que as pessoas que vivem na pobreza necessitam, além de crédito, é perceber que individualmente suas chances de sobrevivência no mercado convencional são relativamente pequenas; portanto, ao crédito deve se somar o trabalho de organização da produção, de natureza associativa e cooperativa, como forma de enfrentamento das agruras do mercado e mais: como possibilidade real de se sedimentar uma alternativa popular e local de desenvolvimento econômico.

Para tanto, se prestaria a criação de Fundos Rotativos Solidários (FRS's) de constituição local. A experiência existente indica que tais fundos – formado por um número variado de produtores, geralmente de 5 a 20 –, podem coexistir, na mesma comunidade, com diversos outros; na prática, os FRS's podem se organizar a partir das atividades de seus participantes; p.ex., FRS para Aquisição de Silos, FRS para a Produção Artesanal, FRS para Sementes etc.

Esta estrutura tem imensas vantagens, dentre outras:

- a de ser leve e ágil – baixos custos operacionais;

³ Ver: Abramovay, R. (org.) – “Laços Financeiros na Luta Contra a Pobreza”; Ed. Annablume, São Paulo; 2004.

- a de ser participativa – o pequeno número de produtores facilita o comparecimento de todos;
- a de realizar processos de gestão coletiva – pelas mesmas razões anteriores, há maior facilidade de se definir as questões de interesse coletivo; e
- a de ser descentralizada – as decisões são tomadas com vistas aos interesses do grupo, a partir de regras estabelecidas pelo mesmo etc.

Os FRS's estabelecem as condições de retorno para os financiamentos concedidos objetivando garantir a integridade dos recursos comunitários. De certa forma, os FRS's se assemelham – embora com muitíssima mais autonomia – aos Grupos de Aval Solidário do Grameen Bank, Bangladesh, cantado e decantado pelos espíritos socialistas de agora.

Isto implica, todavia, na configuração de um Programa Nacional de Apoio a Projetos Produtivos solidários, nos moldes em que atualmente se dão as ações de apoio a projeto produtivos solidários, de iniciativa do BNB-Senaes.

Tais FRS's podem vir a se constituir no embrião de futuros “bancos comunitários” que poderiam potencializar suas atividades mediante a movimentação de poupanças comunitárias, moedas sociais de curso local, cartões de crédito comunitário e outros mecanismos adequados ao fomento da economia popular solidária.

Um fundo nacional de crédito solidário

A criação de um fundo nacional que abasteça os FRS's com os recursos necessários a seu funcionamento é decisiva e custa pouco!

Para que se tenha idéia, existe atualmente no semi-árido paraibano FRS's que movimentaram ao longo de 3 anos um volume de recursos de não mais que R\$ 50 mil – R\$ 1.400 mensais que beneficiam dezenas de famílias!

A fonte primária, face à sua natureza eminentemente social, seria o orçamento da União. Contudo, não é desprezível o concurso de outras fontes, dentre as quais destacamos as fundações vinculadas a empresas estatais, recursos não retornáveis de organismos internacionais, recursos de doações de bancos públicos e privados, recursos de fundos constitucionais etc.

A decisão, por fim, é de ordem política, já que, mobilizar recursos nessa direção não apresenta necessariamente óbices. Movimentar um montante de, por exemplo, R\$500 mi ao longo do primeiro ano, significa algo em torno de 6,25% dos recursos destinados ao Bolsa Família, mas que redundam em resultados muitíssimos mais duradouros para as famílias empobrecidas.

João Pessoa (Pb), 18 de maio de 2006.

Idalvo Toscano

Consultor de Microfinanças