

# RENOVAÇÃO E INOVAÇÃO: A NECESSIDADE DE REVISÃO DAS ESTRATÉGIAS PARA A SUSTENTABILIDADE DOS BANCOS COMUNITÁRIOS

Wiliam Retamiro – UFSCar / Doutorando PPGCTS-UFSCar  
[wretamiro@retamiro.com.br](mailto:wretamiro@retamiro.com.br)

Maria Lúcia Teixeira Machado – UFSCar / Docente Sênior - PPGCTS-UFSCar  
[mluciatmachado@gmail.com](mailto:mluciatmachado@gmail.com)

Wagner de Souza Leite Molina – UFSCar / Docente PPG-GOSP  
[molinawsl@gmail.com](mailto:molinawsl@gmail.com)

## Resumo

O processo histórico dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) no Brasil demonstra a importância da implementação das práticas da Economia Solidária (ECOSOL) para a democratização do acesso ao microcrédito e quanto ao pragmatismo das finanças solidárias, as quais promoveram ao longo de sua atuação nas últimas duas décadas, a inclusão social por intermédio da geração de trabalho e renda. Este trabalho objetiva evidenciar e familiarizar os leitores com o processo histórico dos BCDs desde a sua ascensão até os dias atuais, colocando em voga os desafios para a sua manutenção e reorganização. Destaca-se que os BCDs são objetos de estudos, tanto no Brasil como no exterior, os quais abordam as diferentes formas de atuação. Contudo, com a crise política brasileira evidenciada no ano de 2013, que culminou com o golpe parlamentar no ano de 2016, a alteração das políticas macroeconômicas por parte do governo federal objetivou atender ao sistema financeiro global. Este redirecionamento prejudicou os bancos de fomento, que eram as principais fontes de investimento nos BCDs. Por meio da realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema, bem como, buscas em institutos de pesquisa que abordam os BCDs como seus objetos de estudos, o presente trabalho apresenta como hipótese que os fundos de aval ou de investidores sociais são estratégias inovadoras para a sustentabilidade financeira dos BCDs. Ademais, o presente trabalho tem como hipótese que os fundos de aval ou de investidores sociais são estratégias inovadoras para a sustentabilidade financeira dos BCDs. Para além das moedas digitais que reproduzem as *fintechs* de mercado, sob a expressa crítica acerca da necessidade de renovar e inovar as estratégias que reduzam a dependência destes de editais e demais formas de verbas públicas, prospectam-se novas fontes de manutenção financeira para as suas atividades e ampliação das ações de microcrédito, quer seja por meio de fundo de aval ou de investidores sociais. Conclui-se que, a renovação provocará a inovação das práticas de gestão dos BCDs lançando um novo modelo deste instrumento imprescindível para atender aos princípios das finanças solidárias. Caso contrário, os BCDs estarão sujeitos ao malogro da prática assistencialista, sem a perspectiva de evolução para um instrumento econômico dinamizador de um determinado território e não mais somente como de combate à pobreza.

**Palavras-chave:** 1. Bancos Comunitários de Desenvolvimento. 2. Finanças Solidárias. 3. Microcrédito. 4. Sustentabilidade Financeira.

## **1. Introdução**

O processo de exclusão econômica e social assume diferentes formas e se origina a partir de processos muito diversos.

No âmbito econômico-financeiro a exclusão de acesso aos produtos e serviços do setor financeiro é um fator preponderante, pois coíbe a possibilidade de uma pessoa cujo perfil está aquém do enquadramento financeiro desejável por determinada instituição financeira de acessar qualquer linha crédito produtivo ou de consumo, fazendo com que se limitem as possibilidades de desenvolvimento territorial.

Por sua vez, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento são instrumentos de tecnologia social que objetivam romper com esta barreira que provoca a exclusão social, possibilitando a ampliação das políticas e práticas de finanças solidárias.

Tais instrumentos, ao longo da primeira década deste século se constituíram como principal meio para a democratização de acesso ao microcrédito, inclusive com a conquista de espaços de decisão e obtenção de apoio financeiro governamental de forma substancial. Contudo, eles atualmente enfrentam problemas de gestão, o que tem contribuído para a queda de sua participação como articulação de redes de economia solidária.

Por meio da realização de pesquisa bibliográfica sobre o tema, bem como, buscas em institutos de pesquisa que abordam os BCDs como seus objetos de estudos, o presente trabalho apresenta como hipótese que os fundos de aval ou de investidores sociais são estratégias inovadoras para a sustentabilidade financeira dos BCDs. Também, perpassa pelos dados atuais da desbancarização global e nacional, explanando sobre a nova lógica econômica e social que inspira as práticas de finanças solidárias. Entre estas, podem ser mencionadas o acesso ao microcrédito, a criação de moedas sociais, os chamados “bancos de tempo”, iniciativas de educação financeira para famílias vulneráveis, entre outras práticas que visam o fortalecimento de circuitos econômicos de alcance local ou territorial e o desenvolvimento das comunidades que ali residem. Neste sentido, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento - BCD's - destacam-se como possível instrumento de capilarização do microcrédito, mas vão muito além disso.

Entretanto, ao se examinar o conteúdo da PLP 93/2007 (2007), a qual objetiva fundar um marco legal para os BCDs, questiona-se se tais instrumentos (os BCD's) se encontram em condições de atender as exigências legais previstas na PLP.

Com isso, argumenta-se que este importante instrumento de democratização do acesso microcrédito solidário, demanda um processo de renovação quanto ao seu *modus*

*operandi*, e quanto à sua capacidade de autogestão - em termos estritamente técnicos. E tal processo poderia partir de uma necessária inovação em relação às estratégias que têm sido adotadas para proporcionar alguma sustentabilidade financeira aos BCD's.

## **2. As finanças solidárias**

A exclusão social no Brasil é caracterizada também pela ausência de acesso ao sistema financeiro para o desenvolvimento de atividades profissionais e de subsistência.

De acordo com o *Global Findex Database 2017*<sup>1</sup> (DEMIRGÜÇ-KUNT, 2018), embora o Brasil tenha obtido a evolução no número de contas bancárias entre os anos de 2014 a 2017 ampliando de 68% para 70% a participação da população de adultos<sup>2</sup> que possuem conta, o oposto foi registrado para certos segmentos, com destaque para a população mais jovem (entre 15 e 24 anos) para a qual houve redução de 52,6% em 2014 para 46,7% em 2017.

As razões pelas quais uma parte significativa da população (30%) ainda permaneça desbancarizada, segundo o mesmo estudo, se deve a escassez monetária, resultando em 57,8% da população sem acesso ao sistema financeiro. Outra informação relevante desta pesquisa é a de que 25% dos pesquisados apontam a falta de confiança no sistema financeiro, o que é reforçado pelo fato de que 60% das pessoas desbancarizadas possuíam acesso a internet e celulares, o que indica que a tecnologia de comunicação pode ser também um grande limitador do acesso ao sistema financeiro.

O estímulo ao mercado de crédito voltado para a população de baixa renda como forma de mitigar a pobreza, se caracteriza como uma adequação neoliberal do sistema financeiro diante de um mercado atomizado, o qual proporciona ganhos no curto prazo. Já nos médio e longo prazos, a mera oferta de concessão de crédito de baixo valor pode se revelar algo ilusório, capaz até de gerar obstáculos ao desenvolvimento (devido ao endividamento de famílias com pouca perspectiva de solvência) e potenciais impactos negativos para a economia local, podendo comprometer a implementação de “estratégias maiores de desenvolvimento econômico e social sustentável e, eventualmente, constituir

---

<sup>1</sup> Pesquisa realizada pelo Banco Mundial, feita por meio de entrevistas com 150 mil pessoas, em 140 países, sobre a evolução da inclusão financeira, que usa os indicadores de posse de conta, pagamentos, poupança, empréstimo e gerenciamento de risco.

<sup>2</sup> Nessa pesquisa, são consideradas pessoas adultas àquelas com mais de 15 anos de idade.

até mesmo uma nova forma de ‘armadilha da pobreza’ (*poverty trap*)” (BATEMAN; CHANG, 2009).

Somado a isso, a implementação de estratégias de microfinanças que estejam esvaziadas do caráter solidário e comunitário, tende ao esvaziamento de apoio, pois reforçam as suas convicções em empreendimentos individualizados e de caráter concorrencial.

À face do exposto, a estratégia de microfinanças - esvaziada de uma articulação de redes de cooperação econômica no território como forma de combater a pobreza por meio do acesso a crédito - se mostra ineficiente quanto aos resultados de médio e longo prazos.

A promoção de arranjos financeiros alternativos que sejam articulados sob os preceitos da economia solidária, tendo o associativismo e a autogestão como bases fundamentais, podem assumir um relativo grau de enraizamento local, logo, definido como Finanças Solidárias (SILVA, 2017).

França Filho (2008), expõe a proposição de combinar lógicas econômicas diversas, dentre as quais explana acerca da economia não monetária

(...) é um tipo de relação de troca orientada, principalmente, segundo a lógica da dádiva, tal como descrita por M. Mauss (2001). A dádiva compreende três momentos: o dar, o receber e o retribuir. Nesse tipo de sistema, os bens circulam de modo horizontal, e o objetivo da circulação dos bens e/ou serviços vai muito além da satisfação utilitária das necessidades. Trata-se, sobretudo, de perenizar os laços sociais. A lógica da dádiva obedece, assim, a um tipo de determinação social específica, pois, ao mesmo tempo livre e obrigada, a dádiva é essencialmente paradoxal (FRANÇA FILHO, 2008, p. 159).

As práticas das finanças solidárias se colocam para além da mera e esvaziada oferta de microcrédito para fins de investimento produtivo ao molde capitalista concorrencial, pois suas premissas têm vistas às demandas territoriais de forma estruturada e contextualizada, metamorfoseando-se para atender a realidade de cada momento do contexto local com base em sua realidade socioeconômica.

Nessa perspectiva, o acesso ao crédito deixa de ser somente uma ferramenta de dinâmica econômica para, também, ser identificado como uma ação democrática no âmbito financeiro, logo, um direito. As finanças solidárias referem-se a um conjunto de iniciativas cuja finalidade é democratizar o acesso aos recursos financeiros, fazendo com que operem a serviço das necessidades coletivas.

(...) Nesse sentido, as finanças solidárias distinguem-se do sistema financeiro convencional pelas regras de acesso e funcionamento qualitativamente diferenciadas que são definidas solidariamente pelas comunidades ou conjunto de associados. Sem exigências de garantias prévias em bens, buscam fortalecer e reproduzir relações de confiança com base na reciprocidade e na proximidade dos participantes dessas iniciativas (BRASIL, 2013, n.p.).

Além de um direito, o Termo de Referência da Política Nacional de Economia Solidária expressa de forma transparente que as finanças solidárias consistem em uma estratégia para democratizar o acesso ao crédito por meio da autogestão entre os agentes participantes do território. Ademais, se contrapõe ao sistema financeiro convencional quanto ao processo de avaliação de crédito e pela adoção do *score* pessoal, pois quando da avaliação de concessão de microcrédito exime o tomador das garantias convencionais.

Outrossim, para além da concessão do crédito, as finanças solidárias articulam as inovações econômicas que sejam ajustadas às realidades do seu público-alvo com o objetivo de sanar os problemas sociais com práticas de baixo custo e de fácil operação, logo de relativa facilidade de implementação, cujo objetivo é o impacto social no território. Tais práticas têm caráter não-discriminatório e orientado para o mercado interno de massa, e se caracterizam pela práxis liberadora do potencial e da criatividade do produtor direto, sendo assim, capazes de viabilizar economicamente os empreendimentos autogestionários e as pequenas empresas (DAGNINO, 2014). Logo, trata-se de uma tecnologia social, conforme corrobora o Instituto de Tecnologia Social:

Conjunto de técnicas, metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida (ITS BRASIL, 2004, p. 26).

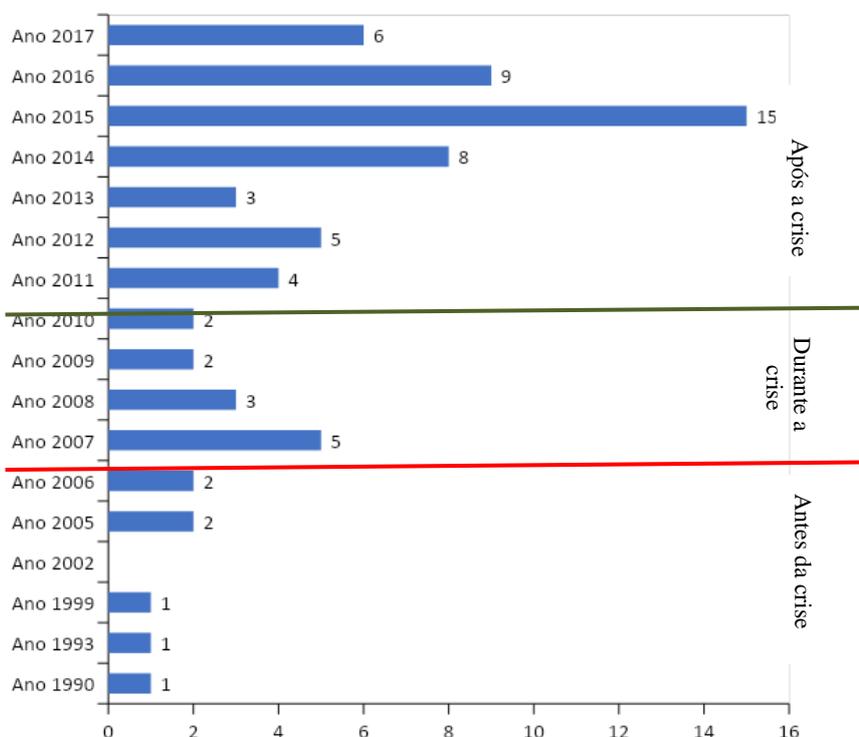
As finanças solidárias integram as práticas contidas na Economia Solidária (ECOSOL), definidas como um conjunto de “práticas econômicas associativas intrinsecamente vinculadas a questões culturais regionalizadas e com um engajamento sociopolítico popular (...) na medida em que questiona os mecanismos políticos, sociais e econômicos que privilegiam a acumulação do capital.” (RESGALA, 2019, p. 14).

Articular as práticas das finanças solidárias baseadas nos princípios da ECOSOL por meio de uma tecnologia social que vise sanar os problemas sociais privilegiando práticas de baixo custo e de fácil operação, demanda a existência de um instrumento de

ação que reúna todos os elementos anteriormente citados. Nesse sentido, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD's) parecem ser a resposta: são organismos autogestionários que prestam serviços de finanças solidárias de forma associativa e comunitária com vistas à geração de trabalho e renda local (RETAMIRO; VIEIRA, 2017).

No gráfico 1, verifica-se que a evolução dos BCDs despertou grande interesse entre os pesquisadores, fato que pode ser notado em levantamento sobre a produção acadêmica em periódicos nas duas primeiras décadas deste século. Entre os anos de 1990 a 2006, considerado o período de pré-crise financeira global, foram localizadas 6 publicações que se relacionam aos BCDs. Já no período da crise (2007 a 2010) foram identificadas 12 publicações, enquanto no período pós-crise (2011 a 2017) que é quando se pode perceber e mensurar os reflexos da crise, a quantidade de estudos sobre os BCDs perfaz 50 publicações, ou seja, 72,4% das publicações identificadas neste período (MOURÃO; RETAMIRO, 2020).

**Gráfico 1: Evolução das pesquisas sobre Bancos Comunitários de Desenvolvimento (2000-2017)**



Fonte: MOURÃO; RETAMIRO, 2020.

Ainda segundo a mesma pesquisa, o fenômeno dos BCDs é objeto de estudo em diversos países e em diferentes idiomas, tendo o Brasil e os Estados Unidos da América como os que mais desenvolvem pesquisas sobre o assunto, sendo 30% e 27%, respectivamente.

Os BCDs e as moedas sociais no Brasil ainda são consideradas fundamentalmente como um instrumento para o combate à pobreza. Entretanto, em países como Portugal, por exemplo, os BCD's parecem assumir outro caráter, como indicado em publicação de 2014: “as iniciativas portuguesas de moeda social em suporte físico surgiram em 2006 como formas inovadoras de dinamização das economias locais, valorizando os saberes e fazeres das comunidades” (SANTOS; SILVA, 2014). Portanto, os BCD's lusitanos têm foco no desenvolvimento territorial.

De acordo com Souza (2018), nos BCDs coexiste a relação intrínseca entre as moedas sociais eletrônicas<sup>3</sup> e a identidade territorial, juntamente com o propósito de estímulo ao consumo e às empresas locais via microcrédito.

## **2.1 A relação de dependência dos BCDs**

O advento da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), criada em 2003 com vista a retomada do desenvolvimento econômico a meta prioritária de combate à fome, movimentou a Economia solidária, presente em parte do território (SINGER, 2013). As Políticas Públicas de Economia Solidária proporcionaram grande incentivo para as atividades dos bancos comunitários, inclusive, pela articulação para a obtenção de recursos que financiassem os bancos comunitários.

O Banco Palmas<sup>4</sup> destaca-se como o principal BCD, o que lhe possibilitou participar de convênios. Ressalta-se que no ano de 2010 a parceria firmada com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) previa o investimento de R\$ 5,7 milhões, sendo que 52,6% deste valor fora destinado para as operações de microcrédito por intermédio dos BCDs e 38,6% em caráter não reembolsável cujo objetivo era o de estruturar novas unidades de bancos comunitários, cujo resultado no ano

---

<sup>3</sup> A Moeda Social Eletrônica circula por meio de um aplicativo para telefones móveis, cujo excedente (lucro) é destinado para investimento em territórios empobrecidos.

<sup>4</sup> O Palmas é considerado o primeiro BCD do país que foi criado na comunidade de Palmares na periferia do município de Fortaleza (CE). Atualmente é integrante da Rede de Bancos Comunitários com mais de 100 BCDs associados.

seguinte foi a concessão de 5.582 créditos a 67 BCDs em todo o território nacional (BNDES, 2011).

Apesar do apoio financeiro, a alta taxa de inadimplência levou a necessidade de renegociação junto ao seu financiador, apesar das taxas serem subsidiadas, logo de baixo custo. Mediante a renegociação realizada em 2015, o BNDES exigiu a contratação de especialista para reestruturar a metodologia da análise de risco para o microcrédito. Em vista disso, analisou-se a escala de oferta, o valor médio das operações, a taxa de inadimplência e de juros, o que resultou em maiores exigências e uma análise de risco e retorno dos empreendimentos por parte do Banco Palmas (BARRÊTTO; CERIDONO; BUENO, 2015).

Em análise relacionada às transferências de origem pública destinadas ao Estado de São Paulo, por intermédio de instrumentos celebrados pela SENAES, verificou-se que no período de 2011-2016 foi destinado o valor de R\$ 2.173.045,58 para “ações de apoio e fomento às iniciativas de finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos solidários e cooperativas de crédito solidário (finanças)” (ANZE, 2017, p. 153).

Para além dos aspectos de gestão, denota-se que a principal fonte de recursos dos BCDs é de origem pública, logo esta fonte está sujeita às oscilações políticas que direcionam as decisões relativas às práticas de fomento.

Após o golpe após o golpe parlamentar, jurídico e midiático com interesses empresariais e atendendo a interesses internacionais (SANTOS; BACCEGA; MATEUS, 2021) ocorrido em 2016, as práticas econômicas neoliberais foram ampliadas. Exemplo disso, é a alternância da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) anteriormente utilizada pelo principal fomentador dos bancos comunitários, o BNDES, para a Taxa de Longo Prazo (TLP), que em dados percentuais fez com que o percentual aplicado às operações desse um salto: no caso de Agosto/2021, esta passa de 4,88% a.a. (TJLP) para o valor do IPCA<sup>5</sup>+3,03% a.a.; fazendo com que as operações do BNDES não fossem mais atrativas em relação aos bancos comerciais privados.

Com avanço da linha política ultradireitista no país por meio da eleição do então candidato Jair Bolsonaro, a política de desenvolvimento social por meio das atividades econômicas solidárias foi desprestigiada. Fato este comprovado por meio da Lei 13.844

---

<sup>5</sup> De acordo com o Relatório de Mercado FOCUS da reunião de 20 de agosto de 2021 (BACEN, 2021), a estimativa do IPCA é de 7,11%, o qual somado com 3,03% perfaz a TLP em 10,14% para o mês de agosto/2021, logo, se torna 2,08 vezes maior que a TJLP.

(BRASIL, 2019), a qual extinguiu o Ministério do Trabalho, o qual sediava a SENAES que por sua vez foi realocada no Ministério da Cidadania, o que contribuiu para que as práticas econômicas progressistas da ECOSOL ficassem restritas à uma política de assistência social (PINHO, 2019).

Embora no Brasil ainda existam 19.708 empreendimentos que reúnem 1.423.631 associados distribuídos em 2.804 municípios, os quais movimentam R\$12 bilhões/ano, a ideologia ultradireitista do atual governo ignorou seu valor econômico e social (BARRÊTTO; CERIDONO; BUENO, 2015).

Logo, verifica-se que a dependência de verbas públicas para a manutenção dos BCDs se caracteriza como um risco, devido à vulnerabilidade da perspectiva de financiamento a partir da gestão pública. Faz-se, necessária, portanto, a inovação do processo de gestão e de sustentabilidade financeira.

### **3. Arcabouço jurídico para a inovação dos BCDs**

Nessa perspectiva, o acesso ao crédito deixa de ser somente uma ferramenta de dinâmica econômica para, também, ser identificado como uma ação democrática no âmbito financeiro, logo, um direito.

As Finanças Solidárias referem-se a um conjunto de iniciativas cuja finalidade é democratizar o acesso a recursos financeiros, fazendo com que as finanças operem a serviço das necessidades coletivas. (...) Nesse sentido, as finanças solidárias distinguem-se do sistema financeiro convencional pelas regras de acesso e funcionamento qualitativamente diferenciadas que são definidas solidariamente pelas comunidades ou conjunto de associados. Sem exigências de garantias prévias em bens, busca fortalecer e reproduzir relações de confiança com base na reciprocidade e na proximidade dos participantes dessas iniciativas. (BRASIL, 2013, n.p.)

Sendo os BCDs instrumentos de acesso popular ao financiamento, tais se enquadram na Recomendação nº 17, de 29 de abril de 2016; a qual orientava que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária do também extinto Ministério do Trabalho e Previdência Social (SENAES/MTPS), por meio do acordo de cooperação firmado em 2013 realizassem ações para o criação de iniciativas estruturantes e estratégicas, a fim de

disponibilizar recursos de caráter de investimento para os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), dentre os quais, de fomento às finanças solidárias.

No Art. 4º da referida recomendação, designava-se estruturar um Fundo Social de Investimentos nas atividades da ECOSOL, com o intuito de desenvolver mecanismos de captação de recursos, tais como o retorno de financiamentos para investimentos em empreendimentos de ECOSOL (retorno parcial), bem como de outras fontes e parceiros públicos e privados.

Atentando para a possibilidade de inserir no contexto as parcerias de caráter privado, o que pode ser fortalecido pelo que expressa o parágrafo IV do mesmo artigo:

Possibilitar a estruturação ou adaptação de fundos garantidores já existentes para viabilizar as linhas de crédito para capital de giro, investimentos e constituição de cotas-parte envolvendo na parceria as cooperativas de crédito solidário (BRASIL, 2016, n.p.).

É possível notar que há espaço para a proposição de novas formas de incentivo para a ação de finanças solidárias, principalmente pela modernização da oferta de microcrédito produtivo.

Sob o prisma do respectivo arcabouço, Freire (2011) expressa que a análise por meio da ciência jurídica deve considerar as contribuições de diversos campos de elaboração intelectual, a fim de ampliar os canais de abordagem dos fatos sociais reforçando a apreciação crítica da realidade empírica, o que fortalece a capacidade de fruição de direitos. A autora ainda afirma que “a moeda ou os produtos substitutos da moeda podem assumir uma multiplicidade de formas jurídicas” (FREIRE, 2011, p. 47), logo, as moedas sociais utilizadas nos BCDs se caracterizam como meio que pode assumir as funções da moeda, sendo: meio de troca e unidade de medida<sup>6</sup>.

Embora ainda não haja uma regulação específica para os BCDs, sendo a sua constituição jurídica uma organização de direito privado, sem fins lucrativos e com objetivos sociais, enquadram-se no parágrafo IX, art. 3º da Lei 9.790/99 (REF?), o qual reza pela “experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito” (BRASIL, 1999, n.p.).

---

<sup>6</sup> Há ainda uma terceira função da moeda que é a reserva de valor; contudo, como os BCDs tem dentre os seus objetivos a dinamização da atividade econômica local, o uso da moeda social como reserva de valor (poupança) incorreria na contradição dos objetivos dos BCDs.

Atualmente, o Projeto de Lei Complementar 93/2007 (BRASIL, 2007) de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina, que propõe a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, bem como o Conselho Nacional de Finanças Populares e Solidárias e os Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário, teve seus pareceres aprovados nas comissões, mas ainda aguarda o parecer da comissão de Finanças e Tributação<sup>7</sup>.

Embora ainda não haja uma regulação específica para os BCDs, sendo a sua constituição jurídica uma organização de direito privado, sem fins lucrativos e com objetivos sociais, estes se enquadram-se no parágrafo IX, art. 3º da Lei 9.790/99, o qual reza pela “experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito” (BRASIL, 1999, n.p.).

Apesar dessas características, os BCDs ainda estão limitados quanto ao seu potencial. Ademais, embora o PLP 93/2007 venha a ter muita contribuição para ampliar os limites de atuação dos BCDs, estes ainda precisarão comprovar a sua sustentabilidade financeira.

#### **4. Arcabouço para a sustentabilidade financeira dos BCDs: o PLP 93/2007**

Como observado na seção anterior, o PLP 93/2007 proporcionará a ampliação das práticas das finanças solidárias por intermédios dos BCDs<sup>8</sup>. Os principais impeditivos legais poderão ser mitigados por meio da aprovação deste projeto de lei, possibilitando que os quinze serviços financeiros previstos no Art. 10º sejam prestados.

Dentre os serviços que, eventualmente, poderão ser realizados pelos BCDS, destacam-se a possibilidade de captar depósito à vista, depósito a prazo e poupança; operar títulos de capitalização e gerir carteiras de investimentos voltadas às iniciativas econômicas populares e solidárias.

O advento desta ampliação de práticas dos BCDs possibilitará o atendimento das demandas por microcrédito sob as práticas das finanças solidárias. Porém, a sustentabilidade financeira do BCDs dependerá dos índices comuns às instituições

---

<sup>7</sup> O PLP 93/2007, teve a sua última ação legislativa em 06 de junho de 2021, para análise pela comissão de Finanças e Tributação (CFT). Mais informações sobre o trâmite deste PLP está disponível pelo link <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065>.

<sup>8</sup> No PLP 93/2007 os BCDs são denominados como “Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário”, termo também empregado por Toscano (2004), mas que no disposto do Art. 9º é possível verificar que se trata do mesmo instrumento da prestação de serviços sob a perspectiva da finança solidária.

financeiras convencionais, haja vista que as ações de investimento a fundo perdido por parte dos bancos de fomento ou pelas transferências aos BCDs são vulneráveis ao alinhamento da política macroeconômica que em governos considerados liberais ou ultraliberais dispensam a atenção para as práticas econômicas solidárias no primeiro momento, mas que poderão ser sucumbidas sob a perspectiva das finanças solidárias após a concretização de avanços de transmutação legal no setor financeiro.

Assim, com o intuito de mitigar a dependência financeira dos BCDs das transferências de verbas públicas, quer seja pelo aporte de investimento a fundo perdido ou por contemplação de editais, dar-se-á a necessidade de que os BCDs estejam em condições financeiramente sustentáveis e devidamente comprováveis, a fim de que a captação de recursos seja realizada a fim de proporcionar ao investidor (decorrente da captação de depósitos à vista e a prazo) a transparência necessária para a aplicação em determinada carteira de investimento.

Dessa forma, caberá aos gestores dos BCDs providenciarem os demonstrativos financeiros contábeis para a comprovação da solidez financeira do BCD, conforme dispõe o art. 24 do PLP 93, bem como atender as demais normas já estabelecidas ou que surgirem para o fim do propósito deste projeto de Lei, as quais costumam prezar pelo rigor fiscal e manutenção do setor financeiro, ainda que em detrimento do acesso das classes sociais de renda muito baixa ao sistema financeiro

Além de atender as regulamentações plausíveis, os BCDs ainda terão a necessidade de atender aos interesses dos potenciais investidores que poderão preferir aplicar, em determinada carteira de produtos financeiros em um BCD que atenda à sua expectativa territorial, tal como optar por investir no território onde resida, além de atender ao que expressa o art. 17 e ao disposto no §1º, haja vista que por ser o BCD um instrumento de tecnologia social voltado para o combate à pobreza por meio da geração de trabalho e renda em determinado território, o investidor poderá ter a opção de realizar a aplicação.

Para tanto, presume-se que serão seguidas as diretrizes do Plano Contábil das Instituições Financeiras (COSIF), cujo balanço dos BCDs devam seguir o estabelecido pelas normas contábeis (BACEN, 2021), descritas no Quadro 1 abaixo, com os dados necessários para a aferição dos índices de solvência.

**Quadro 1: Informações financeiras dos BCDs - Balanço Patrimonial**

Ativo	Para os BCDs	Passivo	Para os BCDs
<i>Circulante</i>		<i>Circulante</i>	
Disponibilidades			
Direitos realizáveis no curso dos doze meses seguintes ao balanço	Recebimento das parcelas decorrentes dos empréstimos no período de 12 meses seguintes ao balanço	Obrigações quando se vencerem no curso dos doze meses seguintes ao balanço	Pagamentos das aplicações financeiras para os investidores sociais
<i>Realizável a Longo Prazo</i>		<i>Exigível a Longo Prazo</i>	
Direitos realizáveis após o término dos doze meses subsequentes ao balanço	Recebimento das parcelas decorrentes dos empréstimos após o término de 12 meses seguintes ao balanço	Obrigações quando se vencerem após o término dos doze meses subsequentes ao balanço	Pagamentos das aplicações financeiras para os investidores sociais
<i>Permanente</i>		<i>Resultados de Exercícios Futuros</i>	
Imobilizado	Bens corpóreos destinados à manutenção das atividades	recebimentos antecipados de receitas antes do cumprimento da obrigação que lhes deu origem	
		<i>Patrimônio Líquido</i>	
		Capital Social	Art. 14 da PLP 93/2007
		Reservas de Excedente	Saldo financeiro líquido positivo das operações de microcrédito
		Lucros ou Prejuízos Acumulados	Resultados operacionais

Fonte: BACEN, 2021.  
Adaptado pelo autor.

Captar recursos financeiros, gerir carteira de investimentos ou operar títulos de capitalização, significa trabalhar com recursos alheios ou de terceiros. A captação destes recursos servirá para ofertar microcrédito nos respectivos territórios de atuação dos BCDs.

Para tanto, a taxa de juros costumeiramente baixa - praticada pelas ações de finanças solidárias - deverá ser adequada em relação ao mercado secular, a fim de suprir de forma autônoma os custos e despesas para a manutenção de um BCD.

A decomposição do custo do crédito e do *spread* bancário para o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC), que mais se assemelha no momento com as práticas dos fundos rotativos para as finanças solidárias, teve a metodologia adaptada para as características do crédito cooperativo, adaptações essas realizadas na metodologia ampla de decomposição do Indicador de Custo do Crédito (ICC) e seu *spread* (BACEN, 2020), conforme se pode observar no Quadro 2.

**Quadro 2: Decomposição do ICC e do *spread* para o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (em p.p.).**

Discriminação	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Média
1 – Custo de captação	8,19	5,47	5,08	6,25
2 – Inadimplência	4,56	3,94	3,68	4,06
3 – Despesas administrativas	6,97	6,61	6,18	6,59
4 – IOF, IR sobre JCP e FGCoop	0,6	0,57	0,57	0,58
5 – Sobras e JCP para cooperados	0,2	2,21	1,74	1,38
6 – ICC médio ajustado (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	20,52	18,81	17,24	18,85
Spread do ICC (6 - 1)	12,33	13,33	12,16	12,61

Fonte: BACEN, 2020.

No quadro acima vê-se que o custo de captação, que é o quanto as instituições pagam de juros pelo valor captado, as integrantes do SNCC têm logrado a redução deste custo entre os anos de 2017 a 2019. Da mesma forma, a inadimplência tem decaído, apesar da crise econômica pós 2015.

Ademais, as despesas administrativas e as tributações financeiras, que têm sofrido pouca variação no período analisado com médias de 6,59p.p. e 0,58p.p., respectivamente; também constituem custos inerentes aos processos de atuação de quaisquer instituições que operem recursos de terceiros. O resultado indica que o *spread* do ICC perfaz 12,61 p.p. na média do período.

Dessa forma, atuar com a captação de recursos exigirá dos gestores dos BCDs a organização contábil e financeira ajustada para fazer frente às demandas por microcrédito dos atores do território e, concomitantemente, manter o acesso destes ao ato democrático de acesso ao crédito.

Considerando que os BCDs não terão o apoio financeiro em caráter de subvenção, a captação de recursos de terceiros terá a função de realizar a alavancagem financeira fazendo com que o volume de recursos alheios se torne maior em relação aos recursos do capital social empregado nos BCDs.

A utilização de recursos de terceiros para compor o capital objetiva otimizar o retorno dos investimentos realizados, o que é justificado somente quando o custo de captação é inferior à taxa de retorno obtida na operação efetuada (WERNKE, 2008).

Tais informações de ordem técnica-financeira, se tornam imprescindíveis para que a sustentabilidade financeira dos BCDs possibilite o investimento autônomo e independente de transferências públicas de quaisquer naturezas, a fim de que em casos de alternância de governos, os BCDs não sejam negativamente impactados como outrora.

Os recursos captados de terceiros, tanto de pessoa física ou pessoa jurídica – neste trabalho identificados como Investidores Sociais –, poderão ser captados por meio de um custo de captação relativamente baixo e com um determinado prazo de pagamento (depósitos a prazo), mediante a transparência dos dados financeiros de cada BCD.

Os Investidores Sociais potencialmente detentores de recursos financeiros aplicados em outras instituições financeiras, poderão redirecionar uma parte de seus recursos para os BCDs, quer seja pela rentabilidade que poderá vir a ser aferida ou pela compreensão de ser o BCD local uma estratégia disruptiva quanto ao método de dinamização econômica descentralizada.

Neste caso, a aplicação dos indicadores de solvência que expressam a capacidade dos empreendimentos de obterem a captação de recursos evidenciando os índices de liquidez, poderão ser instrumentos financeiros de análise dos BCDs.

Decerto, independente de quaisquer que sejam os índices utilizados para aferir a sustentabilidade financeira de um BCD, a eventual aprovação do PLP 93 exigirá a organização financeira e contábil destes, por meio da exposição dos demonstrativos financeiros a fim de que estes estejam aptos a receberem os aportes decorrentes das captações.

## **5. Considerações finais**

Conforme explanado no preâmbulo deste trabalho, os Bancos Comunitários de Desenvolvimento se constituíram um instrumento de tecnologia social para a democratização do acesso ao microcrédito, atendendo aos princípios das finanças solidárias.

Objeto de pesquisa em diversos países, os BCDs possuem diferentes funções que variam de acordo com os aspectos territoriais em que estão inseridos, podendo atuar como dinamizadores da atividade econômica do território, como no caso dos BCDs portugueses ou como instrumentos para o combate à pobreza.

Anelar pela evolução dos BCDs brasileiros para transporem a fase de combate à pobreza se torna possível em um processo de longo prazo, mas que depende de variáveis extraterritoriais como, por exemplo, das políticas macroeconômicas de caráter socialmente inclusivo. Mas, também de questões relacionadas ao aprimoramento deste estratégico instrumento de democratização de acesso às finanças solidárias, as quais surgem como desafios no atual momento.

Conforme referido anteriormente, o PLP 93/2007 expande a possibilidade de captação de recursos para os BCDs. Ao mesmo tempo em que se configura em algo positivo, também se torna um desafio por parte dos gestores. Na eventualidade de o referido PLP vir a ser aprovado e promulgado os BCDs estarão sujeitos ao acompanhamento e fiscalização de suas atividades por parte do Banco Central do Brasil obrigando-se, inclusive, da apresentação semestral de suas demonstrações contábeis (Artigos 23 e 24 do PLP 93), sendo um fator positivo para a transparência e legalidade do processo de gestão.

Nisto, embora em um primeiro momento possa ser necessário o aporte por meio de transferências de verbas públicas a fim de que sirva como alavancagem financeira, a sustentabilidade do BCD dependerá da dinâmica econômica do território no qual está inserido, logo, a utilização do aporte servirá como oferta de microcrédito produtivo ou de consumo. Paralelamente, os gestores precisarão captar os recursos de terceiros sob a perspectiva de uma eventual descontinuidade do apoio financeiro do poder público. Assim, os demonstrativos financeiros serão imprescindíveis para a prospecção por investidores sociais, ou seja, os poupadores e correntistas.

Tendo como prática usual de quaisquer pessoas dispostas a realizar aplicações financeiras, indagar sobre a lisura e suporte da instituição na qual deseja aportar,

questiona-se se os BCDs possuem tais registros devidamente estruturados para que sirvam de instrumentos de transparência facilitando a captação de recursos de terceiros.

Entretanto, nas pesquisas de estudos *stricto sensu* cujos objetos sejam os BCDs, verifica-se a inexistência de estudos de cunho financeiro-contábil sobre a saúde financeira destes.

Outro desafio consiste no fato de que os potenciais investidores financeiros tenderão a optar pelo BCD com o qual possa se identificar, quer seja pela localidade territorial, afinidade social, entre outros nexos.

Isto poderá fazer com que os gestores locais se vejam defronte a necessidade de um planejamento estratégico ainda maior, pois além dos demonstrativos financeiros que deverão estar conforme a legislação, haverá a necessidade de ter um planejamento estruturado que indique as perspectivas econômicas do território que garantam a dinâmica econômica, a baixa inadimplência e, por conseguinte, o retorno do investimento realizado pelo investidor social.

Além dos desafios expostos, há ainda mais um desafio. Apesar do PLP analisado ser um avanço para a luta das redes de bancos comunitários, os instrumentos de captação dos recursos caracterizarão o custo de capital. A operacionalização, conforme descrita, indica a necessidade de inserção de outros instrumentos legais (fundo garantidor de crédito, IOF<sup>9</sup>, IR<sup>10</sup>, entre outros) que encarecerão o custo financeiro operacional, além da necessidade de suprir outros custos e despesas operacionais (agente de crédito, equipamentos, *softwares* etc.). Logo, o ICC será um fator imprescindível para a composição dos juros que serão aplicados pelo BCD, havendo ainda a necessidade de estimar o *spread* para servir de excedente que venha a compor o patrimônio líquido.

Destarte, à vista do que fora exposto neste trabalho, a necessidade de renovação das práticas de gestão e atuação territorial dos BCDs se torna um fator inexorável para a sobrevivência deste instrumento, mediante a aprovação do PLP 93/2007. Esta renovação provocará a inovação das práticas de gestão dos BCDs lançando um novo modelo deste instrumento imprescindível para atender aos princípios das finanças solidárias.

Caso contrário, os BCDs estarão sujeitos ao malogro da prática assistencialista, sem a perspectiva de evolução para um instrumento econômico dinamizador de um determinado território e não mais somente como de combate à pobreza.

---

<sup>9</sup> IOF: Imposto de Operações Financeiras.

<sup>10</sup> IR: Imposto de Renda.

## 6. Referências

ANZE, V. R. Políticas de fomento à economia solidária no Estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis paybacks para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados. In: **IPEA Mercado de Trabalho**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2017. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7835/1/bmt\\_62\\_pol%C3%ADticas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7835/1/bmt_62_pol%C3%ADticas.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BACEN. **Metodologia de decomposição do custo do crédito e do spread:** aperfeiçoamentos e decomposição por segmento de atividade financeira, incluindo cooperativas., 2020. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE086\\_Metodologia\\_de\\_decomposicao\\_do\\_custo\\_do\\_credito\\_e\\_do\\_spread.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE086_Metodologia_de_decomposicao_do_custo_do_credito_e_do_spread.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BACEN. **Focus - Relatório de Mercado:** Relatório de Mercado - 20/08/2021. Banco Central do Brasil. Brasília, 2021.

BACEN. **Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif)**, 2021. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/cosif>>. Acesso em: 06 set. 2021.

BARRÊTTO, I. C.; CERIDONO, J. G.; BUENO, V. G. **Introdução da moeda eletrônica e seus impactos na comunidade:** caso do Banco Palmas - CE, São Paulo, Outubro 2015. Disponível em: <[https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/introducao\\_da\\_moeda\\_eletronica\\_e\\_seus\\_impactos\\_na\\_comunidade\\_caso\\_do\\_banco\\_palmas.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/introducao_da_moeda_eletronica_e_seus_impactos_na_comunidade_caso_do_banco_palmas.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BATEMAN, M.; CHANG, H.-J. **The microfinance illusion**. Cambridge: University of Cambridge, 2009.

BNDES. **Relatório anual 2011**. Rio de Janeiro. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 93/2007**, de 02 de agosto de 2007. Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BRASIL. **Lei N. 9.790**, Brasília., 23 Março 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Economia Solidária**, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F00FA3A014F0496938B7DF7/Num%201%20A%C3%A7%C3%B5es%20Integradas%20para%20Municipios%20e%20UFs.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Imprensa Nacional**, 20 Abril 2016. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22913878/do1-2016-05-20-recomendacao-n-17-de-29-de-abril-de-2016--22913713](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22913878/do1-2016-05-20-recomendacao-n-17-de-29-de-abril-de-2016--22913713)>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **LEI Nº 13.844**. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm)>. Acesso em: 10 set. 2021.

DAGNINO, R. **Tecnologia social**: contribuições conceituais e metodológicas. Florianópolis: Ed. Insular, 2014.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A. L. K. D. S. S. A. A. J. H. **The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution**, Washington, DC., 2018. Disponível em: <[www.globalfindex.worldbank.org](http://www.globalfindex.worldbank.org)>. Acesso em: 03 ago. 2021.

FRANÇA FILHO, G. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, p. 219-232, Abril/Junho 2008. ISSN 45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/ycjPg73hsgNFQDVpZLpmfzj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

FREIRE, M. V. **Moedas sociais**: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil. Brasília, 2011. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011\\_MarusaVasconcelosFreire.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9485/1/2011_MarusaVasconcelosFreire.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ITS BRASIL. **Caderno de debate - Tecnologia Social no Brail**. ITS. São Paulo, p. 26. 2004.

MOURÃO, P. R.; RETAMIRO, W. Community development banks (CDB): a bibliometric analysis of the first 2 decades of scientific production. **Environment, Development and Sustainability**, p. 477-493, 08 Janeiro 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10668-020-00592-6>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

PINHO, L. Economia Solidária e a reorganização do governo Bolsonaro: o caminho é a mobilização. **Le monde diplomatique - Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/economia-solidaria-e-a-reorganizacao-do-governo-bolsonaro-o-caminho-e-a-mobilizacao/>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas**: uma análise das ações dos bancos comunitário de desenvolvimento. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

RETAMIRO, W.; VIEIRA, E. T. **Empreendimentos econômicos solidários como política de desenvolvimento**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

SANTOS, L. A.; BACCEGA, M. V. D. A.; MATEUS, Y. G. A. S. **O golpe de 2016 e o futuro da Democracia no Brasil [recurso eletrônico]**. São Luís: EDUFMA, 2021. Disponível em: <[https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2021/04/O-Golpe-de-2016-e-o-Futuro-da-Democracia-no-Brasil.pdf](https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2021/04/O-Golpe-de-2016-e-o-Futuro-da-Democracia-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2021.

SANTOS, L. L.; SILVA, B. C. Mercados de trocas e moedas sociais em Portugal continental: os desafios de uma cultura de emancipação social. **Otra Economía**, 8, n. 15, julio-diciembre 2014. 210-219. Disponível em: <Mercados de trocas e moedas sociais em Portugal continental: os desafios de uma cultura de emancipação social>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil, Rio de Janeiro, 2017.

SINGER, P. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). In: APLICADA, I. D. P. E. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 89-94. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3784>>. Acesso em: 10 set. 2021.

SOUZA, H. P. B. **Que moedas são essas?** Uma análise sobre as possibilidades de onstrução de circuitos de moedas sociais e de suas potencialidades e desafios na reconfiguração socioeconômica de territórios. São Bernardo do Campo: UFABC, 2018.

TOSCANO, I. Bancos Populares de Desenvolvimento Solidário. **Instituto Pólis**, 03 Junho 2004. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/bancos-populares-de-desenvolvimento-solidario/>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

WERNKE, R. **Gestão financeira**: ênfase em aplicações financeiras e casos nacionais. Rio de Janeiro: Saraiva, 2008.

WORD BANK. The global findex database 2017. Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. **The Global**, Washington, DC, 2018. 151. Disponível em: <<https://globalfindex.worldbank.org/>>. Acesso em: 03 ago. 2021.