

A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS NO CEARÁ: PERSPECTIVAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS

Victoria Régia Arrais de Paiva – UFC¹
E-mail: Victoriaregia13@yahoo.com.br
GT 5: Sociedade Civil e Políticas Públicas

RESUMO

A expansão dos Bancos Comunitários fomentada pelo Governo Federal brasileiro desde 2003 motiva a presente reflexão que visa compreender a singularidade e a dinâmica destas práticas num contexto de mundialização financeira, notadamente marcado por políticas de combate à pobreza baseadas no microcrédito. Fundamentadas numa metodologia difundida pelo Instituto Banco Palmas, tais iniciativas são geridas por entidades vinculadas a diversos atores sociais (jovens, mulheres e agricultores familiares) configurando um campo de relações sociais e de sentido denominado de *finanças solidárias*. Os achados empíricos analisados à luz das atualizações da teoria habermasiana dos espaços públicos indicam que a experiência dos bancos comunitários gera novas institucionalidades e estimula a criação de laços de reciprocidade entre o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil, reposicionando as tensões entre os aspectos econômicos, políticos e culturais, afirmando os princípios da economia solidária.

Palavras-chave: Economia Solidária – Bancos Comunitários – Finanças Solidárias – Espaços Públicos – Novas institucionalidades.

Introdução

Esta comunicação apresenta reflexões sobre as características do processo de institucionalização das finanças solidárias com ênfase no papel desempenhado pelos bancos comunitários de desenvolvimento, notadamente no contexto recente, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003. Tais reflexões são fruto da minha tese, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A questão central do estudo analisou os meandros do processo de constituição e organização político-institucional dessas experiências, indagando como elas originaram uma complexa rede de relações sociais envolvendo o Estado, o mercado e as organizações da sociedade civil, com rebatimento nas políticas públicas.

Fundamentados num modelo difundido pelo Banco Palmas, desde 1998 e, mais recentemente, pelo Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia

¹ Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Popular, Microfinanças e Economia Solidária da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Solidária², os bancos comunitários, juntamente com as cooperativas de crédito solidário e os fundos rotativos solidários configuram um conjunto de práticas e representações sociais designado pelo termo finanças solidárias, cujos princípios orientadores baseiam-se na economia solidária.

A pesquisa ocorreu entre 2010 e 2014, tendo sido o trabalho de campo realizado com três bancos comunitários localizados em territórios de baixo IDH, geridos por entidades vinculadas a associações comunitárias e sindicatos, envolvendo grupos de mulheres, jovens e agricultores familiares. Foram eles: o Banco DendêSol (Fortaleza), o Banco Paju (Maracanaú) e o Banco Quinamuiú (Tauá). A imersão em campo contou ainda com a minha presença em diversos momentos na sede do Banco e Instituto Palmas (Fortaleza) para a realização de entrevistas, além da participação em eventos e leitura de bibliografia especializada.

A abordagem teórico-metodológica priorizou um diálogo com a sociologia política, notadamente com Habermas (2003) e autores brasileiros que fazem a releitura de seu pensamento, a exemplo de Dagnino (2002), Avritzer e Costa (2004), Abers e Von Bülow (2011), entre outros. Para compreensão do fenômeno dos bancos comunitários no Brasil foram considerados os estudos de França Filho (2002, 2007, 2009), Dias Coelho (2003) e Muñoz (2009), considerando suas respectivas colaborações no Dicionário Internacional da Outra Economia. Em relação à construção do campo da economia e das finanças solidárias as pesquisas desenvolvidas por Lechat (2004), Alcântara (2005), Schiochet (2009) e Cunha (2012) foram fundamentais.

Os resultados indicaram que o processo de institucionalização dos bancos comunitários gerou laços de reciprocidade entre organizações governamentais e da sociedade civil, conjugando diferentes lógicas de atuação, fato que acarreta dilemas e distintas perspectivas de institucionalização, fundamentalmente, nas fronteiras e clivagens entre a inclusão financeira e a democracia econômica, reposicionando as tensões entre os

² De acordo com informações contidas na página do instituto na internet o Instituto Palmas é: “[...] uma OSCIP de Microcrédito, fundada em 2003 pela ASMOCONP (Associação de Moradores do Conjunto Palmeira). A principal função do Instituto Palmas é fazer a difusão tecnológica do Banco Palmas, ajudando a criar outros Bancos Comunitários no Brasil (e em outros países), integrando-os em rede. O Instituto Palmas serve como um guarda-chuva para os novos Bancos oferecendo crédito, correspondente bancário e microsseguro. O Banco Palmas se relaciona com o Instituto Palmas do mesmo jeito que os outros Bancos Comunitários: utilizando as linhas de crédito, correspondente bancário e microsseguro do Instituto Palmas”. Disponível *on line* pelo endereço: <http://www.inovacaoparainclusao.com/> (acesso em 13/11/2014).

aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais nas experiências analisadas, com vistas a inventar alternativas à mundialização financeira.

Pelos limites deste artigo, estruturado em três partes, priorizei apresentar inicialmente o contexto em que emergem as experiências em finanças solidárias no Brasil, pontuando, na sequência, a trajetória destas iniciativas, considerando as instituições, os atores sociais e eventos formuladores do processo de institucionalização das experiências no âmbito das políticas de apoio e fomento. Por fim, apresento as perspectivas e os desafios, pois, em última instância, este é um processo em andamento, já que ainda não se dispõe de um marco regulatório nem para a economia solidária e nem para as finanças solidárias, fato que se constitui num dos maiores desafios à sustentabilidade das experiências.

1. Situando o contexto de emergência das finanças solidárias com foco em bancos comunitários

Do mesmo modo como ocorre com outros fatos importantes da história, é difícil demarcar com exatidão quando ocorreu o início das experiências em finanças solidárias. Por isso, recorro ao termo “emergência”, que, segundo Sousa Santos (2002a), foi elaborado como crítica ao processo de invisibilização de um conjunto de experiências gestadas pela sociedade em busca de novos paradigmas para o desenvolvimento, incluindo diferentes iniciativas que ensejam novos caminhos para a emancipação social³. Esse fato estaria, segundo o autor, na base de uma sociologia das ausências e das emergências.

No tocante ao contexto e à necessidade de compor a história social da emergência do fenômeno, enfatizo as condições que possibilitaram o (res)surgimento das finanças solidárias no Brasil nos anos 1990, período marcado pela incorporação do Brasil à mundialização financeira (CHESNAIS, 1995) e ao projeto neoliberal, dando relevo ao surgimento e posterior institucionalização das experiências, com ênfase no Banco Palmas e bancos comunitários a ele vinculados, principalmente após a criação da Senaes/MTE, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em junho de 2003.

³ O autor coordenou uma ampla pesquisa envolvendo 69 pesquisadores em seis países – África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal, cujo tema foi a globalização alternativa, visando analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais. Os resultados da investigação foram apresentados em sete livros, que deram origem à série: *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos*, publicada no Brasil pela editora Civilização Brasileira.

Como uma das expressões das práticas em finanças solidárias, os Bancos Comunitários se constituem num fenômeno recente no Brasil, e o estado do Ceará tem despontado devido à projeção assumida pelo Banco Palmas, por esta ser considerada a primeira e mais bem sucedida iniciativa criada no Brasil⁴. Contudo, para além do pioneirismo, importa notar o desenvolvimento de um modelo organizativo próprio, customizado a partir do acúmulo de experiências vivenciadas na própria comunidade⁵ por intermédio das lutas sociais e dos projetos apoiados por instituições de diferentes matizes. Esse modelo vem sendo replicado no Brasil e no mundo, tendo recebido incentivos de ordem objetiva e simbólica, como prêmios de diferentes organizações públicas e privadas, a exemplo da Fundação Banco do Brasil (FBB), da Financiadora de Projetos (FINEP) e da Caixa Econômica Federal (Objetivos do Milênio/ODM).

Assim, o surgimento do termo finanças solidárias está associado ao contexto em que as experiências emergem no Brasil, destacando o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil (associações, sindicatos e ONGs) gerando conhecimento a partir das práticas existentes. A partir das iniciativas entram em cena as instituições governamentais (a exemplo da Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes), com a nomeação e reconhecimento pelo Estado (mediante fomento pela via dos editais de chamadas públicas); as instituições do Mercado (com as ações de incentivo, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e a criação de espaços de discussão como o Fórum Banco Central de Microfinanças e Inclusão Financeira) e também as instituições de ensino superior, com o apoio das Incubadoras e Núcleos de pesquisa e extensão que apoiam os empreendimentos econômicos solidários.

Portanto, o processo de formulação e legitimação das práticas de finanças solidárias toma como base as experiências organizadas por diferentes grupos sociais tradicionalmente excluídos do sistema financeiro convencional, no sentido de criar possibilidades de acesso ao crédito nos meios rurais e urbanos, tendo como princípios norteadores a solidariedade, a confiança, a autogestão e o desenvolvimento sustentável de base local e territorial.

⁴ Embora seja este um marcador importante para compor a trajetória desse tipo de organização, é relevante registrar que, nesse mesmo período, foram criadas outras iniciativas assemelhadas ao Banco Palmas, baseadas na experiência dos Clubes de Troca com Moeda Social em outros estados do país, como no Rio de Janeiro (moeda social tupi adotada no Fórum de Cooperativismo Popular).

⁵ A noção de comunidade adotada nesta tese toma como base a categoria êmica utilizada pelos interlocutores.

Em síntese, o processo de organização do segmento⁶ das finanças solidárias no Brasil foi sendo constituído a partir de um intenso debate pautado por uma diversidade de atores sociais (trabalhadores, gestores de políticas públicas e entidades de apoio e fomento) em vários espaços de articulação política (fóruns, conferências e plenárias) onde foram gerados subsídios acerca do perfil, principais demandas das diferentes experiências em andamento e uma agenda de debates, aproximando em torno de objetivos comuns aquelas que tinham como meta a constituição de formas alternativas de acesso ao crédito, fazendo uma crítica aos impactos negativos do neoliberalismo e às limitações concernentes à política de microcrédito nos moldes convencionais (com elevadas taxas de juros, exigência de garantias reais etc.), conforme será tratado a seguir.

1. As nuances da trajetória brasileira das finanças solidárias

O termo finanças solidárias começa a ser introduzido nas políticas de apoio e fomento desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE) no âmbito dos editais de chamadas públicas e seus respectivos termos de referência lançados a partir de 2005, passando a constar de documentos específicos do segmento, a exemplo da convocatória para a I Conferência Temática de Finanças Solidárias, realizada em 2010, a portaria que institui o Comitê Temático de Crédito e Finanças Solidárias, dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), entre outros.

A conceitualização das finanças solidárias nas políticas de apoio e fomento do Governo Federal está referenciada no acesso ao crédito por parte das populações excluídas do sistema de crédito convencional, trazendo à tona o debate sobre a tênue fronteira entre a inclusão financeira e a democracia econômica:

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 [...] De modo geral, essas iniciativas são constituídas para atender demandas de segmentos populacionais e organizações que estão excluídas do acesso ao crédito nos moldes convencionais, seja para financiar o consumo ou para outros tipos de investimentos na produção ou realização de serviços (SENAES/MTE, p.12 - item 5.3.1, 2010 – grifos não contidos no original).

Configuram-se, portanto, em iniciativas que têm perfil assemelhado (objetivos,

⁶ Termo utilizado nos documentos oficiais, a exemplo dos editais de chamada pública e anais das conferências e plenárias na área.

público prioritário, parceria com os Governos e necessidades comuns), todavia, com estratégias de atuação, modelos de gestão e marco legal distintos. Nesse sentido, cumpre retratar minimamente algumas características de cada uma das modalidades integrantes das finanças solidárias:

Quadro 1 – Iniciativas integrantes do Segmento das Finanças Solidárias no Brasil (2014)

INICIATIVAS/ PERFIL	COOPERATIVAS DE CRÉDITO SOLIDÁRIO	FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS	BANCOS COMUNITÁRIOS
ÁREA DE ATUAÇÃO E PERFIL	Atuação voltada ao meio rural, embora existam cooperativas de crédito urbanas, como a do Sindicato dos Bancários de São Paulo (Bancredi); Possui vários sistemas em funcionamento. Entre eles, o Cresol (Região Sul); Ascoob (BA), Creditag (criado com apoio da Contag), entre outros.	Atuação principalmente voltada ao meio rural (80% são agricultores familiares), embora existam alguns grupos no meio urbano. O mapeamento nacional realizado pela Fundação Grupo Esquel Brasil, afirma que existem mais de 500 FRS no país (2012).	Atuação voltada aos meios rural e urbano, embora o número de bancos em comunidades urbanas seja maior. Dados da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e Instituto Palmas afirmam que existem mais de 100 Bancos criados no país, embora não existam dados disponíveis sobre quantos destes estão funcionando.
SUSTENTAÇÃO ECONÔMICA E DIÁLOGOS COM PARCEIROS GOVERNAMEN- TAIS E DA SOCIEDADE CIVIL	Ocorre por meio das quotas-partes dos sócios e também por intermédio de vários projetos em andamento principalmente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e no período recente, com apoio da Senaes/MTE.	Ocorre por meio de projetos em andamento principalmente com a Senaes e BNB, sendo a execução dos Projetos realizada até então pela Cáritas Brasileira e Fundação Grupo Esquel Brasil, ambas as instituições são vinculadas à igreja Católica.	Ocorre por meio de projetos em andamento principalmente com a Senaes/Ministério do Trabalho e Emprego, BNDES, BNB, Governos municipais e estaduais e internacionalmente, contam com apoio do Comitê Católico contra a Fome para o Desenvolvimento do Mundo (CCFD) e outros parceiros da cooperação internacional.
MARCO LEGAL E INICIATIVAS DE FORTALECI- MENTO INSTITUCIONAL	Seu marco legal está baseado na Lei 5764/71. O fortalecimento institucional se deu com a criação da Ancosol (Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária). Dados do final de 2006 afirmam que essas organizações estavam em 15 Estados, representando 174 cooperativas, mobilizando em torno de 154 mil associados. Cada cooperativa reúne uma média de cem associados.	Fortalecimento institucional recente se deu a partir da criação do Conselho Gestor Nacional do Projeto de apoio aos Projetos Produtivos Solidários (PAPPS); Não possui marco legal instituído, atuando, do mesmo modo que os bancos comunitários, junto a Associações comunitárias, Sindicatos, Igrejas etc., porém com maior grau de flexibilidade, pois seu relacionamento com o sistema financeiro é opcional e definido por cada grupo.	Fortalecimento institucional se deu a partir da criação do Instituto Palmas; Não possui marco legal, mas há um projeto de Lei que pretende criar o Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias no país (PLC N°93/2007), A partir de 2009. O Banco Central do Brasil criou um grupo interno de discussão sobre o tema, tendo realizado vários fóruns sobre o assunto e começou a contribuir para a elaboração de um marco regulatório para o segmento.

		Pesquisa de mapeamento divulgada pela Fundação Grupo Esquel Brasil (2012) afirma que a maioria dos grupos não possui conta em banco.	Há uma orientação metodológica sobre o alcance territorial, cujo teto para abrangência é de até 30 mil pessoas. As iniciativas são empreendidas, por Associações, Sindicatos e ONGs e OSCIPS.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

Desde 2003, é possível observar as várias ações desenvolvidas pelos poderes públicos nas três esferas para apoiar as iniciativas no segmento das finanças solidárias, envolvendo também os bancos públicos e entidades de apoio e fomento, a exemplo das universidades e organizações não governamentais (ONGs) com forte atuação na economia solidária, bem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), como o Instituto Palmas.

O terreno concreto das experiências sinaliza distintos perfis e posicionamentos diferentes em relação à atuação das experiências em finanças solidárias no tocante a alguns eixos específicos, como o papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento e as estratégias em busca de um marco legal adequado. A ideia de institucionalização para o setor do cooperativismo de crédito está associada a ajustes na regulação já existente. Ao contrário, os fundos solidários, mesmo já funcionando há bastante tempo, ainda não possuem um marco legal definido. Do mesmo modo, os bancos comunitários tem sua ação limitada quando se caracterizam como OSCIP de microcrédito, pois, entre outras coisas, não podem captar poupança.

Nessa direção, inscreve-se o próximo tópico, onde será possível notar as principais iniciativas que contribuíram para a configuração do cenário atual e para a formação das redes de relações tecidas a partir das experiências existentes nos seus diferentes campos de atuação, com destaque para algumas ações públicas e de cunho governamental, principalmente programas e projetos, além de eventos (Conferências, Plenárias, atividades de formação, lançamento de publicações) etc.

1.1. Os eventos constitutivos das finanças solidárias no Brasil

Pela ênfase conferida ao processo de legitimação das finanças solidárias em geral e dos bancos comunitários em particular, a trajetória brasileira no âmbito das

políticas públicas será demarcada a partir de 2003⁷, com o surgimento de uma política coordenada nacionalmente, embora reconhecendo que nos anos 1980, fase denominada por Schiochet (2009) como “experimentalismo”, tenha sido o momento de efervescência de algumas ações governamentais, a exemplo dos governos das cidades de Porto Alegre e São Paulo, nas administrações dos petistas Olívio Dutra e Luiza Erundina. Na década seguinte, com o acumulado de experiências dos fundos rotativos solidários e das cooperativas de crédito, respectivamente, nas Regiões Nordeste e Sul do país, foi criado o Banco Palmas e com ele inaugura-se a terceira modalidade integrante do segmento.

Somente nos anos 2000, com a criação da Senaes, tendo à frente o economista e professor da Universidade de São Paulo (USP), Paul Singer como secretário, é que uma política nacional mais articulada começa a surgir. Nesta direção, observe-se o quadro a seguir, onde estão listados os principais eventos ocorridos na década de 2003 a 2013.

Quadro 2 – Eventos estruturantes do segmento dos Bancos Comunitários no Brasil (2003-13)

ANO	EVENTO/ANO	ORGANIZADORES
2003	Criação da Senaes e do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	Senaes/MTE – Governo Federal
	Criação do Instituto Banco Palmas e de outros bancos comunitários com apoio de prefeituras e outras instituições públicas	Banco Palmas e Associação de Moradores do Conjunto Palmeira
2004	II Plenária Nacional de Economia Solidária e criação do GT de Crédito e Finanças Solidárias	Movimento de economia solidária e entidades parceiras
	I Encontro Nacional dos Empreendimentos de Economia Solidária, em Brasília/DF.	Senaes/MTE – Governo Federal e movimento de economia solidária
2005	Criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	Governo Federal
	Parceria com o BNDES para composição da carteira de crédito	BNDES
	I Encontro dos Bancos Comunitários, em Caucaia/Ceará, quando foi assinado convênio com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) para criação de 10 bancos, no âmbito do Projeto Bancos Comunitários no Ceará.	Instituto Palmas e entidades parceiras
	Convênio entre a Senaes e o BNB que deu origem ao Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), voltado aos fundos rotativos solidários e bancos comunitários.	Senaes/MTE e BNB
	Parceria entre o Instituto Palmas e o Banco Popular do Brasil, para estruturação dos serviços de correspondência bancária nos mais de 80 bancos criados até então.	Instituto Palmas e o Banco Popular do Brasil
2006	I Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília, reunindo cerca de 1.300 participantes.	Convocada pela Senaes/MTE – Governo Federal
2007	II Encontro Nacional dos Bancos Comunitários, em Fortaleza	Instituto Palmas e parceiras
	Publicação Mapeamento da Economia Solidária no Brasil	Senaes/MTE
	III Plenária Nacional da Economia Solidária	Movimento de economia

⁷ É importante sublinhar que há registros de diferentes experiências em finanças solidárias com apoio do fomento público de alguns governos estaduais ou prefeituras bem antes de 2003. Contudo, o processo de legitimação a que me referi destaca o papel do governo federal no reconhecimento e fomento ao setor, fato que é uma particularidade do caso brasileiro na última década.

2008	Lançamento do Projeto Bancos Comunitários no Ceará (criou dez bancos comunitários no estado com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Fecop)	solidária e entidades parceiras Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Ceará (STDS/Ce)
	Lançamento da pesquisa de avaliação de impacto e imagem do banco, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Cariri (UFCA), após dez anos da inauguração do Banco Palmas (1998-2008).	Instituto Palmas e Universidade Federal do Cariri (UFCA)
2009	Lançamento da 2ª edição do Dicionário Internacional da Outra Economia durante o Fórum Social Mundial em Belém/Pará. Nesta publicação constam os verbetes “finanças solidárias” e “bancos comunitários de desenvolvimento”.	Centro de Estudos Sociais de Coimbra. Participaram várias entidades da sociedade civil, juntamente com os movimentos sociais mundiais.
	Iniciada parceria com a Caixa Econômica Federal para prestação de serviços de correspondência bancária nos bancos comunitários.	Instituto Palmas e Rede Brasileira de Bancos Comunitários
2010	II Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília/DF	Convocada pela Senaes/MTE
	I Conferência Temática específica das finanças solidárias, realizada no BNB Passaré, em Fortaleza, momento em que foram reunidas as três modalidades de experiências e também foi lançado edital de chamada pública pela Senaes, voltado para fundos solidários e bancos comunitários.	Convocada pela Senaes/MTE, com parcerias do BNB, entidades de apoio e movimento de Ecosol.
2012	II Plenária Temática das Finanças Solidárias, evento que reuniu mais uma vez as experiências de fundos solidários e bancos comunitários, em Fortaleza/Ce..	Entidades executoras dos projetos voltados às finanças solidárias, (Cáritas, Fundação Esquel Brasil e Instituto Palmas).
	V Plenária: Economia Solidária, com o tema: bem viver, cooperação e autogestão para um desenvolvimento justo e sustentável, na cidade de Luziânia/Goiás.	Movimento de economia solidária e entidades parceiras.
2013	Lançamento do livro Banco Palmas 15 anos: Resistindo e Inovando, com os resultados da pesquisa de avaliação e elaboração de indicadores de desempenho	Nesol/USP com apoio da Finep
	III Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, em Fortaleza. O evento aconteceu juntamente com o Seminário de Avaliação do Projeto de apoio aos Bancos Comunitários, promovido pelo Instituto Palmas.	Entidades executoras dos projetos voltados às finanças solidárias com foco em bancos comunitários.

Fonte: Elaboração própria

No quadro é possível observar as principais entidades e atores sociais atuantes no segmento dos bancos comunitários, configurando um campo que conjuga múltiplas lógicas de ação norteadas por interesses diversos. Observe-se que há entidades que atuam junto aos bancos comunitários desde a sua criação e outras estão presentes na sua expansão, tendo realizado encontros específicos, entre os quais foram citados os Encontros Nacionais da Rede de Bancos Comunitários, articulados pelo Instituto Palmas, em parceria com um conjunto de entidades de apoio (Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia, ONG Ateliê de Ideias/Espírito Santo, dentre outras). Em relação aos entes governamentais, além da própria Senaes, destacam-se o apoio do BNB, por meio do Escritório Técnico de Estudos do Nordeste (ETTENE), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros bancos públicos

(inicialmente o Banco Popular do Brasil e depois a Caixa Econômica Federal). Os momentos privilegiados de encontro das várias instituições envolvidas com o segmento são as Conferências e Plenárias, sendo que ambos os eventos, em nível estadual (e mesmo alguns nacionais), aconteceram em Fortaleza. Portanto, o estado do Ceará despontou como *locus* estratégico para a compreensão do processo de organização política do segmento.

Ressalte-se ainda que no contexto recente algumas mudanças foram observadas, dentre elas, a realização da II Conferência Temática de Finanças Solidárias⁸, em abril de 2014, sediada na Universidade de São Paulo (USP) e não mais no Ceará. Além da descentralização, uma das explicações se atém a outros fatores como o recuo das instituições públicas de apoio verificado tanto no caso do BNB como no Governo do Ceará, que não mais estabeleceram diálogo com o segmento após a finalização dos projetos em andamento, em meados de 2012, mesmo após várias tentativas relatadas pelos interlocutores durante a pesquisa de campo. Assim, o fomento às iniciativas tem ocorrido principalmente pela via da política federal, cujo convênio com a entidade de suporte e integração nacional foi celebrado com a USP, por meio do Núcleo de Economia Solidária (Nesol), responsável pela pesquisa de avaliação e elaboração de indicadores de desempenho do Banco Palmas, publicada em 2013, no momento de celebração dos 15 anos de existência do referido banco comunitário.

3.4 Os caminhos da institucionalização: espaços públicos e democracia à luz da teoria habermasiana

Os elementos apresentados mediante breve descrição da trajetória das finanças solidárias no Brasil juntamente com os elementos de contexto colocados anteriormente, revelaram alguns traços das principais políticas de incentivo aos bancos comunitários na última década. Além dos temas e conceitos discutidos, foi possível perceber quem são os atores e instituições que atuam no segmento das finanças solidárias e o modo como essas interações configuraram um campo de relações sociais estruturado em redes.

Observe-se que a existência de empreendimentos de natureza divergente do sistema hegemônico encontram muitas resistências para a sua efetivação, mesmo quando

⁸ O evento discutiu o tema: *Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária*. Esta conferência foi uma das etapas preparatórias à III Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), evento que se realizou de 26 a 30 de novembro de 2014, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães, em Brasília, e que definiu as prioridades do segmento para o Plano Nacional de Economia Solidária.

as relações entre Estado e Sociedade Civil coadunam, por assim dizer, com um mesmo projeto político. Nesse sentido, Dagnino (2002, p. 287) esclarece que a ideia de compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante permite compreender a existência de indivíduos em posições-chave, no interior do aparelho estatal que se comprometem com projetos denominados de participatórios. Esse compromisso, conforme avalia a autora, seria um dos fatores decisivos para o sucesso das iniciativas.

No caso do Banco e Instituto Palmas, observa-se o papel central desempenhado pelos seus coordenadores na busca de parcerias públicas e também privadas no intuito de fortalecer as iniciativas. No âmbito governamental, alguns gestores públicos vinculados a Senaes também estiveram à frente de ações de fomento estruturantes para o segmento. Portanto, o célebre conflito entre Estado e Sociedade Civil não parece adequado para compreender o processo de institucionalização das finanças solidárias brasileiras.

É relevante salientar que estas e outras formulações feitas por Dagnino (2002) constam de um estudo desenvolvido sobre as possibilidades e limites da construção democrática no Brasil⁹, em que a autora aborda o processo de democratização do Estado, tomando como base a problematização em torno das novas relações entre sociedade civil e Estado, posteriores ao período da ditadura militar. Estas novas relações seriam caracterizadas por uma postura mais negociadora e propositiva, ou, em suas palavras: "[...] na possibilidade de uma atuação conjunta, de 'encontros' entre o Estado e a sociedade civil" (DAGNINO, 2002, p.13). Conforme esclarece, tais relações podem se manifestar de duas maneiras:

a) relações formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um caráter permanente e estável ou estável. Os exemplos mais típicos seriam o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas [...] b) relações menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa (do Estado ou da sociedade civil) pode variar: são os casos do FNRU [Fórum Nacional de Reforma Urbana], do MST e de alguns dos formatos entre Estado-ONGs. Esses formatos mais fluidos abrigam objetivos, funções e procedimentos variáveis, definidos conjunturalmente e mais permeáveis talvez às correlações de forças vigentes em cada caso. (DAGNINO, 2002, p. 14).

O contexto desses encontros em que a participação da sociedade civil teria se ampliado foi iniciado nos anos 1990, em resposta à implantação do projeto político

⁹ Focalizo, principalmente, o livro *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, organizado pela autora, no qual constam vários artigos sobre o tema, incluindo um de sua autoria, intitulado: *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*, publicado em 2002.

neoliberal. Esse processo, no entanto, é fragmentado e contraditório, com avanços e recuos, já que “[...] nem o Estado e nem a sociedade civil seriam o demiurgo do aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2002, p. 279). No tocante ao Estado, as mudanças encontram ainda mais resistência devido às raízes autoritárias que o tornaram mais resistente ao que denominou de “impulsos participativos”.

O pensamento da autora encontra-se em sintonia com as teorizações propostas por Habermas, conforme a seguir:

Basta tornar plausível que os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de consequências, quando tomam consciência da situação de crise [...] eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político. (HABERMAS, 2003, p. 115).

Nesse sentido, a revisão do conceito de esfera pública desenvolvida por autores brasileiros é importante para analisar os atuais espaços de participação e de deliberação no Brasil como novos formatos possíveis para o modelo original habermasiano. É o caso de Losekann (2009), que fez uma revisão teórica acerca do conceito de esfera pública desde a abordagem clássica do próprio Habermas, incluindo seus críticos e as novas possibilidades para o uso do conceito nas democracias contemporâneas, notadamente, no contexto brasileiro. Pinto (2006) analisou as primeiras Conferências Nacionais (de Políticas para Mulheres, de Meio Ambiente, Cidades e Promoção da Igualdade Racial) realizadas no período de 2002-2006, abrangendo o primeiro mandato do Presidente Lula. Adotando a mesma perspectiva de Dagnino (2002), a autora analisa os avanços gerados a partir da construção destes espaços públicos, pontuando duas dimensões: uma para resolução de problemáticas específicas dos atores sociais envolvidos e outra para fomentar a auto-organização da sociedade civil. Embora destacando que, a rigor, as Conferências não poderiam ser consideradas como esferas públicas no sentido atribuído por Habermas uma vez que são convocadas pela esfera governamental, sendo, portanto, espaços institucionalizados; por outro lado, ela ressalta o fluxo comunicativo gerado pelas diferentes etapas das conferências, notadamente no caso das Conferências das Mulheres e da Igualdade racial.

Outros autores que também caminharam na direção da (re)elaboração do conceito de esfera pública em relação ao caso brasileiro e latino-americano foram Avritzer e Costa (2004). Para eles, a esfera pública:

[...] diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais as processam, o poder político se reconfigura, e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea. (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 722).

Portanto, a noção de esfera pública definida pelos autores inclui novos atores sociais tradicionalmente excluídos dos espaços de participação, constituindo-se num fator relevante para o processo democrático contemporâneo. Por isso, colabora na apreensão do processo de institucionalização das finanças solidárias, especialmente no que se refere ao compartilhamento de poder político e na dinâmica de interação entre a diversidade de atores e instituições envolvidas nos eventos citados no Quadro 2.

3. Desafios e perspectivas à sustentabilidade dos bancos comunitários

Dez anos após a criação da Senaes/MTE, os debates seguem em meio a novos ciclos de chamadas públicas com maior aporte de recursos envolvendo os segmentos dos bancos comunitários, fundos solidários e cooperativas de crédito, em meio a um cenário conjuntural de mudanças intensificadas no primeiro mandato da presidenta Dilma Roussef (2011-2015). Ainda que tendo permanecido a estrutura básica de funcionamento da Senaes/MTE, desde então houve maior fortalecimento do pacto federativo em detrimento do diálogo com as organizações da sociedade civil, fato que pode ser considerado como um componente político determinante do desenho das políticas de fomento desenvolvidas por aquele órgão no último período (correspondente ao PPA 2012-2015). Sobre o assunto, de acordo com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (espaço de articulação política do movimento de economia solidária que declarou apoio à reeleição da Presidenta Dilma Roussef), para o atual mandato (2015-2019), a expectativa é de ampliação dos canais de interlocução do governo com a sociedade, fortalecendo iniciativas já propostas, tais como o marco regulatório das organizações da sociedade civil e a Lei Nacional da Economia Solidária. No entanto, o início do governo tem sido bastante tenso devido ao conjunto de medidas de ajuste econômico implementadas juntamente com as constantes ameaças de *impeachment* vindas dos partidos de oposição.

Conforme pode ser observado nos tópicos anteriores, a experiência contemporânea dos bancos comunitários como expressão das finanças solidárias, particularmente no tocante à organização da Rede Brasileira de Bancos Comunitários,

confere lugar especial aos eventos, podendo estes serem analisados sob diferentes perspectivas; dentre elas, as formulações teóricas sobre a emergência de novos espaços públicos de relações entre Estado e sociedade civil que apontem o desenvolvimento da democratização do Estado, segundo Dagnino (2002) e Avitrizer e Costa (2004), analisando as possibilidades de convergência entre as dimensões da redistribuição e da regulação pela via estatal, processo denominado de “reinvenção da democracia” por Sousa Santos (2002b). Tais processos tomam como base o conceito de *esfera pública* desenvolvido por Habermas (2003); contudo, modificando-o e adequando-o ao contexto latino-americano, em que os Estados passaram por intensas transformações nos últimos anos.

Outro aspecto são as formas contemporâneas de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil, com base nas contribuições de Sousa Santos (2002), Dagnino (2002), Avitrizer e Costa (2004) com ênfase na noção de *espaços públicos* desenvolvida por Habermas (2003), principalmente no sentido das possibilidades de reinvenção da democracia mediante ampliação dos espaços de diálogo, alargando a noção de democracia para o campo econômico; e, por fim, a abordagem sobre o processo de institucionalização dos bancos comunitários, cujos desafios estão ligados à efetivação das políticas públicas de apoio às iniciativas como políticas sustentáveis e de fato “instituídas” (de Estado e não de governo) com aparato legal (marco regulatório) para as finanças solidárias, em que a noção de inclusão financeira não seja apenas a porta de entrada para a bancarização, mas sim o cumprimento dos desígnios da Constituição Federal (artigo 192) no que se refere à função social do sistema financeiro nacional, que deveria estar voltado à promoção do desenvolvimento equilibrado no país, servindo aos interesses da coletividade, refazendo os vínculos entre o econômico e o social, apartados pelo sistema capitalista.

Referências

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, Dec. 2011.

ALCANTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Economia Solidária: o dilema da institucionalização. Arte & Ciência, 2005.

AVRITZER Leonardo e COSTA Sergio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004

BANCO PALMAS: O Sistema Integrado de Microcréditos. Série Uma Prática de Socioeconomia, Vol I, Fortaleza, 2001.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. CHESNAIS, François. A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas a economia solidaria (2003-2010). 2012.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DIAS COELHO, F. A História das Finanças Solidárias. ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História, 2003. Anais... João Pessoa-PB. Disponível pelo: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S22.253.pdf>> Acesso em 15 de outubro de 2014.

_____. Finanças Solidárias. In: CATTANI, A. D (Org.). A Outra Economia. Porto Alegre, RS: Unitrabalho e Veraz Editores, 2003.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. II Encontro Nacional dos Bancos Comunitários. Iparana/Caucaia/Ce, 2005.

_____, Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. Bahia Análise & Dados, v. 12, n. 1, p. 9-19, 2002. disponível pelo: <http://base.socioeco.org/docs/economiasolidria-fronteirasconceituais.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2014.

_____, e SILVA JR. Bancos Comunitários de Desenvolvimento. CATTANI, A.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (Orgs.) Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Almedina, 2009.

NESOL-USP e INSTITUTO PALMAS. Banco Palmas 15 anos – Resistindo e Inovando. São Paulo: A9 Editora, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOSEKAN, Cristina. A Esfera Pública Habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. Pensamento Plural. Pelotas [04]: 37 - 57, janeiro/junho 2009.

MUÑOZ, Ruth. Finanças Solidárias. CATTANI, A.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (Orgs.) Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Almedina, 2009.

PINTO, Céli. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. Trabalho apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, 2006.

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: MTE/Ipea, n. 40, 2009.

SILVA JUNIOR, Jeová Torres. Avaliação de Impactos e de Imagem: Banco Palmas – 10 anos. 1. ed. Fortaleza: Arte Visual, 2008.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.) Produzir para Viver – Os Caminhos da Produção Não-Capitalista. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002a (Vol. 2. Série Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos).

_____. Reinventar a democracia. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002b