



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**SIMAIA SANTOS BARRETO**

**COALIZÕES DE DEFESA E FINANÇAS SOLIDÁRIAS NA  
BAHIA: UMA ANÁLISE DAS INTERAÇÕES NO PROCESSO  
DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NO ÂMBITO DO  
GT DE FINANÇAS.**

**SALVADOR**

**2017**

**Simaia Santos Barreto**

**Coalizões de Defesa e Finanças Solidárias na Bahia: uma análise das interações no processo de construção da política pública no âmbito do GT de finanças.**

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr. Alvino Sanches

**Salvador**

**2017**

---

B271 Barreto, Simaia Santos  
Coalizões de defesa e finanças solidárias na Bahia: uma análise das interações no processo de construção da política pública no âmbito do GT de finanças. / Simaia Santos Barreto. - 2017.  
140 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2017.

1. Política pública - Brasil. 2. Finanças – Política e governo. 3. Movimentos sociais.  
I. Sanches Filho, Alvino Oliveira. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

---

CDD: 354.81

**Simaia Santos Barreto**

**Coalizões de Defesa e Finanças Solidárias na Bahia: uma análise das interações no processo de construção da política pública no âmbito do GT de finanças.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, com área de concentração em Ciência Política, e aprovada em 26 de maio de 2017, pela comissão formada pelos professores:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho – Orientador - Deptº de Ciências Sociais PPGCS - UFBA

---

Prof. Dr. Genauto França Filho – Deptº de Administração /UFBA

---

Prof. Dr. Valdemar Ferreira de Araújo – Deptº de Ciência Política/ UFBA

## RESUMO

O trabalho analisou a dinâmica política do GT de Finanças, fórum de discussão e deliberação criado em 2009, com o objetivo de formular uma política para o segmento de finanças solidárias na Bahia, composto pelos segmentos de fundos rotativos, os bancos comunitários de desenvolvimento e o cooperativismo de crédito solidário. As questões colocadas para a pesquisa foram as seguintes: **como se deu a interação entre os atores do movimento social de Finanças Solidárias - FS com o Governo do Estado da Bahia no processo de formulação da política pública em curso. Como se configura a arena de disputas e onde estão localizados os principais pontos de conflito, e por fim, saber quais as repercussões do processo de formulação da política sobre as metodologias de ação das diversas vertentes presentes no campo das Finanças Solidárias.** A perspectiva analítica utilizada, recuperou os principais elementos presentes no modelo coalizações de defesa como o subsistema da política estudada, os parâmetros relativamente estáveis, identificação das coalizões de defesa, estratégias dos atores e os *outputs* políticos. Como principais achados, a pesquisa identificou (i) é possível afirmar que, durante os anos 2007/2011, os fundos rotativos solidários ascenderam na pauta dos governos federal e estadual, garantido recursos financeiros e participação na elaboração de ações políticas para seu segmento; (ii) as coalizões de fundos, bancos e cooperativas reagiram a ações políticas anteriores, ou seja, a formação “efetiva” das coalizões se deu mediante impulso do governo estadual, no momento em que é criado o GT de finanças. (iii) as coalizões passam a interagir de modo coordenado após mudança no comportamento político dos espaços institucionalizados que tratam da economia solidária. (iv) no momento em que o ator estatal reúne os três segmentos numa arena comum, ocorrem dois fatos: uma organização da agenda sob a perspectiva da SESOL, que em vez de tratar com os três segmentos separadamente passa a dialogar com todos simultaneamente aumentando seu poder de proposição; ao mesmo tempo em que permite uma verticalização da construção da política no processo de interação, sem que os atores da sociedade civil se posicionassem contrários às decisões.

**Palavras - Chave:** finanças solidárias, sistema de crenças e coalizão de defesa.

## ABSTRACT

The paper analyzed the political dynamics of the Finance WG, a forum for discussion and deliberation created in 2009, with the objective of formulating a policy for the segment of solidarity finance in Bahia, comprising the revolving funds, community development banks and Solidarity credit cooperativism. The research questions were as follows: how did the interaction between the actors of the Solidarity Finance social movement - SF with the Government of the State of Bahia in the process of formulating public policy in progress. How to configure the arena of disputes and where the main points of conflict are located, and finally, to know the repercussions of the process of formulating the policy on the methodologies of action of the various strands present in the field of Solidary Finance. The analytical perspective used recovered the main elements present in the defense model as the subsystem of the studied policy, relatively stable parameters, identification of defense coalitions, actors' strategies and political outputs. As main findings, the research identified (i) it is possible to affirm that, during the years 2007/2011, the solidary revolving funds ascended to the agenda of the federal and state governments, guaranteed financial resources and participation in the elaboration of political actions for its segment; (ii) the coalitions of funds, banks and cooperatives reacted to previous political actions, that is, the "effective" formation of the coalitions took place on the impulse of the state government, at the time the Finance WG was created. (iii) the coalitions begin to interact in a coordinated way after a change in the political behavior of the institutionalized spaces that deal with the solidarity economy. (iv) when the state actor brings together the three segments in a common arena, two events occur: an agenda organization from the perspective of SESOL, which instead of dealing with the three segments separately, Power of proposition; While at the same time permitting a verticalisation of the construction of politics in the interaction process, without the actors of civil society opposing decisions.

**Keywords:** solidarity finance, belief system and advocacy coalition framework.

## AGRADECIMENTOS

Ao final deste trabalho, é quase impossível lembrar todos que contribuíram para o processo de aprendizagem a fim de agradecer-los com coerência. Começo agradecendo o PPGS –UFBA pela oportunidade de construir e me reconstruir enquanto pesquisadora, permitindo um amadurecimento da pesquisa com todos os elementos que me foram oferecidos durante o curso.

Agradeço imensamente a todos os atores do GT de Finanças Solidárias da Bahia, por contribuir com a pesquisa e com a pesquisadora ao longo de três anos de aprendizado junto a essa arena política. Também agradeço aos atores dos três segmentos de finanças que têm sido parceiros de trabalhos, pesquisas e lutas, por um Brasil mais justo e solidário.

Não poderia deixar de agradecer aos meus irmãos, pai e mãe, pela compreensão na correria constante que vivi a fim de conseguir terminar essa pesquisa. Agradeço aos amigos de todas as jornadas e de todas as horas que me apoiaram nessa trajetória de aprendizado constante. Especialmente a amiga Íris Gomes, por incentivar a pesquisa e a busca por conhecimento desde de nosso encontro em projetos de extensão na UFBA.

Por fim, agradeço ao orientador Alvino Sanches, que, de fato, orientou esta pesquisa de maneira extremamente cuidadosa, profissional, e, principalmente, paciente. Tanto fez como orientador que muitos colegas de estudo sonhavam com uma orientação como a que tive a ele meu muito obrigado.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 01: Distribuição dos EES por atividade econômica. Retirada do boletim informativo do SIES de 2013	21
Quadro 01: Composição inicial do Conselho Nacional de Economia Solidária.	23
Quadro 02: Relação dos projetos de leis de Economia Solidária requisitados na esfera nacional.	23
Quadro 03: Relação das leis, decretos e projetos de leis de Economia Solidária existentes nos Estados Brasileiros	24
Quadro 04: Ações do PPA 2012 -2015 que tratam das finanças solidárias na Bahia	29
Quadro 05: Execução de despesa orçamentária SESOL -SETRE	30
Quadro 06: Relação entidades que realizam gestão de FRS no Brasil.	41
Tabela 02: Distribuição dos FRS no Nordeste e volume de recursos repassados.	48
Quadro 06: Distribuição dos bancos comunitários no Brasil.	53
Quadro 07: Distribuição dos bancos na Bahia.	54
Quadro 08: Linhas de crédito ofertadas pelo COGEFUR mediante cooperativa de crédito solidário.	60
Quadro 09: Os Três eixos das Finanças Solidárias na Bahia	63
Quadro 10: Tempo de atuação, financiadores e quantitativo de público atendido pelas Finanças Solidárias na Bahia.	64
Quadro 11: Relação de demandas e compromissos dos atores de finanças solidárias sistematizadas na carta escrita pelo movimento.	77
Quadro 12: Relação das hipóteses verificáveis no estudo.	82
Quadro 13: Argumentos que validam a identificação das crenças de núcleo duro.	88
Quadro 14: Tipos de crenças identificadas entre os discursos dos atores que participam do processo político na arena do GT de Finanças.	90
Quadro 15: Evidências dos tipos de conflitos verificados entre as coalizões dispostas (as evidências apresentadas representam trechos das entrevistas realizadas que demonstram uma exemplificação de cada categoria elaborada).	93
Quadro 16: Disposição das coalizões e suas respectivas concepções de aspectos secundários	98
Quadro 17: Posição das coalizões acerca da operação da linha de crédito do segundo piso oferecida pela DESENBAHIA.	100

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Movimento de Articulação do Semi - Árido
ACF	Advocacy Coalition Framework
ASCOOB	Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
BCD	Banco Comunitário de Desenvolvimento
CCS	Cooperativa de Crédito Solidário
CESOL	Centro Público de Economia Solidária
COGEFUR	Conselho Gestor do Fundo Rotativo
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia
ECOSOL	Economia Solidária
FRS	Fundo Rotativo Solidário
FS	Finanças Solidárias
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
FUNDESE	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
GT	Grupo de Trabalho Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial
ITES	Territorial
MDC	Modelo de Coalizão de Defesa
MT E	Ministério do Trabalho e Emprego
PAC's	Projetos Alternativos Comunitários
PPA	Planejamento Plurianual
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SESOL	Superintendência de Economia Solidária
SETRE	Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SPC	Sistema de Proteção ao Crédito
STRO	Social Trade Organisation
UFBA	Universidade Federal da Bahia

## SUMÁRIO

	<b>Introdução</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Da institucionalização da Economia Solidária no Brasil a inserção das Finanças solidárias como política pública do Estado da Bahia</b>	<b>17</b>
1.1	Institucionalização da Economia Solidária no Brasil: A construção da política.	<b>17</b>
1.1.2	Lutas fragmentadas e conquistas na construção da política pública.	<b>22</b>
1.2.	A construção da política pública da Economia Solidária na Bahia: desdobramentos de um movimento nacional?	<b>27</b>
1.2.1	A luta e ascensão das Finanças Solidárias como objeto de política pública: um olhar preliminar a partir da ação do segmento dos Fundos Rotativos Solidários.	<b>31</b>
<b>2</b>	<b>Fundos Rotativos Solidários, Bancos comunitários, cooperativas de crédito solidário: origens e trajetórias das redes de políticas e suas crenças do núcleo duro.</b>	<b>35</b>
2.1	Os Fundos Rotativos Solidários: o contexto nacional	<b>36</b>
2.1.2	Os Fundos Rotativos Solidários: origens, trajetórias e composição no cenário baiano.	<b>46</b>
2.2	Os bancos comunitários no Brasil	<b>51</b>
2.2.1	Os Bancos comunitários de desenvolvimento: origens, trajetórias e composição no cenário baiano.	<b>53</b>
2.3	Cooperativa de crédito solidário: o contexto nacional	<b>55</b>
2.3.1	Cooperativa de crédito solidário: origem, trajetória e composição no cenário baiano.	<b>57</b>
2.4	As Finanças Solidárias na Bahia: os entrelaçamentos, as diferenças e as imbricações dos três eixos constitutivos.	<b>62</b>

<b>3.</b>	<b>O GT de finanças solidárias: uma arena política.</b>	<b>65</b>
3.1	O subsistema da política, os atores envolvidos e as coalizões dispostas.	<b>68</b>
3.1.2	As coalizões dispostas	<b>70</b>
3.2	O desenvolvimento das atividades do GT de Finanças: confronto ou cooperação das coalizões?	<b>72</b>
3.3	O Seminário de Finanças Solidárias da Bahia: um ato de cooperação de coalizões	<b>75</b>
3.4	As ações do GT de Finanças Solidárias e suas implicações na construção da política de finanças solidárias do Estado da Bahia.	<b>78</b>
<b>4.</b>	<b>Uma análise da construção da política: os interesses, articulações, disputas e a solidariedade sob a perspectiva do modelo de Advocacy Coalition Framework.</b>	<b>80</b>
4.1	Coalizão das finanças solidárias: conflitos e cooperação por uma política pública de expressão das coalizões distintas.	<b>92</b>
4.2	Acesso ao segundo piso da DESENBAHIA: um output político rejeitado pela supremacia das crenças do núcleo duro em detrimento dos interesses	<b>99</b>
4.3	Conclusão	<b>105</b>
<b>5.</b>	<b>Considerações finais</b>	<b>106</b>
	<b>Referências</b>	<b>108</b>
	<b>Apêndice A Questões de pesquisa</b>	<b>115</b>
	<b>Apêndice B Tabela com citações das Finanças Solidárias nas reuniões do Conselho de ECOSOL</b>	<b>117</b>
	<b>Apêndice C</b>	<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

O movimento de finanças solidárias formado por três eixos distintos, quais sejam, bancos comunitários, cooperativas de crédito e os FRS, concebem suas demandas coletivas de luta a partir de crenças comuns a cada um desses segmentos, em detrimento de interesses específicos. Essa é uma das principais contribuições deste estudo, cujo objetivo é estudar o processo de construção, formulação e mudança na política pública de finanças solidárias na Bahia. Interessa-nos pesquisar, como se deu a articulação para as definições de diretrizes as quais pudessem nortear o campo da ECOSOL denominado Finanças Solidárias, composto pela articulação de três metodologias distintas de acesso ao crédito, quais sejam, os Fundos Rotativos Solidários (doravante, FRS), os Bancos Comunitários e as Cooperativas de Crédito Solidário, responsáveis pelo financiamento de empreendimentos econômicos solidários e de indivíduos que não acessam a rede de bancos formais e constituem a base deste movimento social. Para tanto, a pesquisa centra a análise na interação de atores distintos na arena decisória intitulada GT de finanças solidárias. Tal busca responder as seguintes questões: quem ganha o que, por que, e que diferença faz (Laswel, 1936; APUD Souza, 2006, pg.24). Ou seja, uma decisão política que impõe ação e investimentos estatais trará benefício a algum grupo, por determinado motivo, e fará diferença.

As finanças solidárias, e seus respectivos eixos constitutivos, são pouco explorados na literatura brasileira. Frequentemente, podemos encontrar trabalhos que versam especificamente sobre um eixo ou outro, sem, no entanto, realizar diálogo entre eles. Vê-se que o acesso ao crédito aos mais pobres é o mote da emergência das finanças solidárias. Embora os caminhos percorridos pelos três eixos tenham sido diversos, os objetivos são comuns, pois, nos estudos e artigos que permeiam a temática, há uma congruência de que o público atendido pelas finanças solidárias são grupos, necessariamente excluídos, principalmente da autonomia financeira, pois muitos não acessam crédito nos bancos tradicionais. Isso ocorre porque os indivíduos possuem restrições impostas pelo sistema financeiro, como inscrição no Serviço de proteção ao crédito – SPC, bem como, não atendem às imposições documentais e comprobatórias de acesso ao crédito, contrariamente àqueles que vivem bem acima do limite da pobreza, como afirma Yunus (2011). Contraditoriamente à prática mundial, de financiar apenas pessoas que detém a capacidade de pagamento, Yunnus passou a investir nos pobres de seu país. Na visão do autor, a experiência com o Grameen Bank mostrou que é rentável emprestar dinheiro aos pobres, pois eles possuem algum tipo de atividade econômica, e com algum acompanhamento o retorno do

capital aplicado torna-se um fato concreto. O resultado dessa experiência através do oferecimento do microcrédito como uma alternativa para distribuição de renda foi disseminado internacionalmente, o que leva a incorporação do microcrédito como uma ferramenta de combate à pobreza:

(...) desde o fim dos anos 80, um novo instrumento de combate à pobreza e proteção social, intitulado microcrédito, ganha centralidade (...). Entende-se por microcrédito empréstimos de baixo valor (em geral menos de 100 dólares) para grupos vulneráveis (principalmente mulheres que vivem em regiões rurais) sem exigências de colateral (HULME; MOSLEY, 1996; ARMENDARIZ de AGHION; MORDUCH, 2005). As estas três características básicas, soma-se também a concepção de que tais empréstimos devem ser empregados no estabelecimento ou fortalecimento de microempreedimentos produtivos e não devem ser utilizados para financiar o consumo (GULLI, 1988). (...) o microcrédito possibilitaria, então, o rompimento do ciclo da pobreza de uma maneira eficiente, sem redistribuição drástica de renda ou necessidade de intervenção estatal (BATEMAN,2012). (SOARES, pg.33, 2014).

Entender a centralidade da pauta do microcrédito permite, compreender a agenda política dos segmentos de finanças solidárias no Brasil e na Bahia, vez que os bancos comunitários de desenvolvimento e as cooperativas de crédito solidário se colocam participantes ativos na disseminação desse instrumento de combate à pobreza, mesmo que por perspectivas distintas. De outro modo, os fundos rotativos solidários, apesar de praticarem o microcrédito na essência da definição supramencionada rejeitam a identificação com tal denominação. Do ponto de vista da política pública, o Brasil destaca-se pela implementação de dois grandes programas de microcrédito, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e o CREDIAMIGO<sup>1</sup>. No entanto, o para os atores da sociedade civil, os programas não são abrangentes no que tange ao público a ser atingido, ou seja, os mais pobres que demandariam recursos para investimento em atividades produtivas. Nesse caso, as experiências de finanças solidárias se colocam como elementos concretos com alta permeabilidade ao público a ser atingido pelas políticas de microcrédito no Brasil.

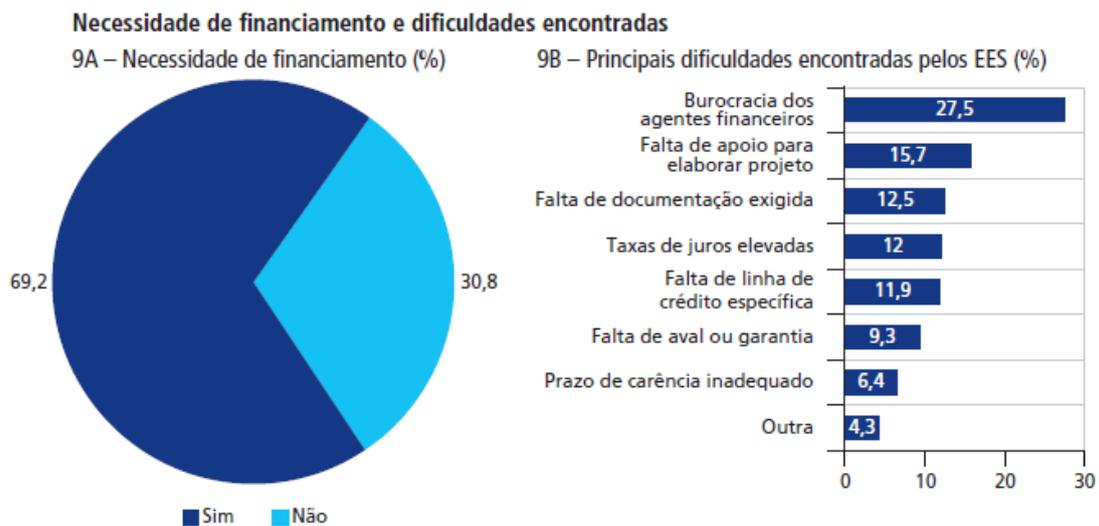
Além disso, há toda uma ligação das experiências de finanças solidárias com o movimento da Economia Solidária que se apresenta como alternativa direta no enfrentamento do problema do desemprego. O universo de empreendimentos de economia solidária -EES,

---

<sup>1</sup> O PRONAF visa financiar os agricultores em seus diversos níveis de renda, assim, as linhas de crédito são fragmentadas em A, B, C, D, E, F, etc. O banco do Nordeste executa essa política que é voltada completamente para o público rural. O CREDIAMIGO é um programa de microcrédito produtivo orientado para empreendedores e utiliza a metodologia do aval solidário que constitui o financiamento de crédito a grupos formais ou informais. O Banco do Nordeste também executa essa política. Informações no site do bnb.gov.br.

caracterizados de modo geral com organização e gestão coletiva é constituído por pessoas desprovidas de garantias materiais que não possuem acesso ao crédito nos bancos formais. Logo os empreendimentos necessitam de investimentos financeiros, mas enfrentam dificuldades burocráticas de acesso como mostra o gráfico 01, relativo aos dados da economia solidária no Brasil.

**Gráfico 01:** Necessidade de financiamento dos EES e as dificuldades encontradas no acesso ao crédito.



**Fonte:** relatório de pesquisa do IPEA sobre os dados da ECOSOL, pg.31, 2016.

A exposição da necessidade de crédito dos empreendimentos, aliada as informações das dificuldades no acesso, requer elucidar como os segmentos de finanças solidárias funcionam e atuam a fim de preencher a lacuna exposta pelo sistema financeiro tradicional. Do ponto de vista da metodologia de Fundos Rotativos Solidários, experiência mais antiga no Brasil, nasce na década de 1980, a partir da atuação da Cáritas Brasileira em conjunto com outras organizações sociais, em meio à crise do desemprego. Ocorre a criação do Programa de Apoio a Projetos Alternativos Comunitários (PACs) com objetivo principal de resolver problemas das necessidades básicas, como a falta de água, comida, moradia, dificuldade de trabalho e auto sustento dos grupos populares compostos por agricultores familiares, entre outros. Em 1989, os fundos de crédito dos PACs passaram a constituir Fundos Rotativos que funcionavam em comunidades nas quais algumas famílias eram beneficiadas com recursos para seus respectivos projetos produtivos, devolvidos voluntariamente após o desenvolvimento de suas atividades para que outra família pudesse usufruir o benefício. Assim, muitas organizações da sociedade

civil foram desenvolvendo a metodologia de Fundos Rotativos Solidários - FRS que continua sendo utilizada nos dias hoje. Para muitos, esse modo de ação efetiva uma ruptura do comportamento clientelista, muitas vezes desenvolvido nas comunidades rurais por ações políticas locais que impeliam a perpetuação da condição de dependência dos indivíduos, sendo também, instrumento não só de acesso ao crédito, mas de organização e autonomia comunitária, perceptível na história de mobilização da Articulação do Semi- Árido Brasileiro – ASA:

Os Fundos Rotativos Solidários constituem uma estratégia adotada pela ASA/PB para todas suas ações. Têm como base as tradições de cooperação e solidariedade próprias às comunidades camponesas da região. Eles foram inicialmente criados para permitir aos produtores de obter um crédito modesto para construir uma cisterna, uma barragem subterrânea, ou qualquer outro bem necessário para sua convivência com o Semi-árido, sem ter que passar pela burocracia bancária; pois, frente ao banco, o produtor está numa situação de inferioridade, tendo que aceitar “pacotes” geralmente estranhos às suas lógicas e mal adaptados a suas necessidades. Os recursos dos Fundos Rotativos são administrados pela comunidade e lhe são retornados (segundo modalidades definidas localmente) para que outras famílias possam também ser beneficiadas. (DUQUE. 2007.p.05)

Vale ressaltar, que a ação liderada pela ASA na construção de cisternas desdobrou-se e tornou-se uma política pública financiada pelo governo federal, com dois grandes projetos principais: “Projeto um milhão de cisternas” e “Programa uma terra e duas águas”<sup>2</sup>. De forma paralela à emergência e desenvolvimento dos FRS, inclusive com conquistas políticas, têm-se os Bancos Comunitários que iniciam suas atividades na década de noventa. A trajetória é um tanto diversa, já que, a primeira experiência emerge num bairro periférico denominado Conjunto Palmeiras, localizado em Fortaleza /CE. Nos relatos descritos sobre a origem do banco, ressalta-se o associativismo como ponto de partida, pois, em meio à pobreza que os circundava, os moradores resolveram iniciar um processo de cooperação na busca da melhoria de qualidade de vida. Para entender a economia local, fez-se o mapeamento do consumo no bairro, o qual contribuiu para uma mudança de perspectiva por parte da comunidade. Ao visualizarem que os recursos dos moradores estavam sendo direcionados para outros bairros, foi pensada uma ação que buscava incentivar o consumo no conjunto Palmeiras para que a “riqueza” permanecesse no local através de uma moeda social criada e emitida pelo banco

---

<sup>2</sup> O primeiro, com o objetivo de fornecer uma cisterna de placa a uma família em que a água captada seria direcionada para o consumo humano. O segundo programa, fornece água potável para cada família e também água para produção/agricultura via construção de duas cisternas diferentes.

comunitário Palmas. Assim, a moeda social é um elemento central que diferencia a atuação dos bancos comunitários das outras experiências de finanças.

Atualmente, o banco Palmas financia empreendedores e comerciantes locais, fomenta o consumo local (via moeda social própria denominada Palmas) e a comercialização solidária, baseada na troca. Em 2003 foi criado o Instituto Palmas com o objetivo de difundir a metodologia de banco comunitário de desenvolvimento, condição que, junto a articulação com o Governo Federal, propiciou a existência de 109 bancos comunitários no Brasil. O instituto criado desenvolve a metodologia em parceria com organizações e Universidades Brasileiras, por meio das incubadoras de tecnologia social e/ou economia solidária. Tal fato culmina para uma produção acadêmica significativa no tema, principalmente no que tange a gestão e desenvolvimento local.<sup>3</sup>

Por fim, a trajetória das cooperativas de crédito no Brasil percorreu caminho distinto, pois se origina no seio do sistema financeiro nacional regulado pelo Banco Central do Brasil. O primeiro regulamento foi o decreto nº 1.637 de 05 de janeiro de 1907, no qual, há o reconhecimento da utilidade das cooperativas. Posteriormente, outros decretos e legislações foram sendo implementados com finalidade de regular as cooperativas. Importante mencionar, que a história do cooperativismo de crédito, no Brasil, está vinculada ao desenvolvimento do cooperativismo de maneira geral. Existem variados tipos de cooperativas de crédito, como as profissionais ligadas a uma classe trabalhadora ou de empresas. No entanto, para efeito deste trabalho, serão consideradas as cooperativas de crédito que dialogam com o movimento da Economia Solidária. Nesse sentido, as primeiras experiências ligam-se ao universo da agricultura. Bittencourt (2003) afirma que uma das primeiras cooperativas de crédito, administradas pelos agricultores familiares no Brasil, ocorreu em Santa Catarina em 1993. O mesmo autor afirma que o cooperativismo de crédito rural foi um desdobramento das ações de FRS locais.

A ideia de formar uma estrutura de cooperativismo de crédito rural surgiu como desdobramento dos fundos rotativos, criados a partir de 1988 para atender agricultores familiares e assentados, administrados por diversas entidades populares nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do Paraná. Os fundos de crédito rotativos já eram frutos da organização contra os cortes e o intenso processo de seletividade e exclusão do sistema de crédito rural brasileiro,

---

<sup>3</sup> Atualmente existe uma rede Brasileira de bancos comunitários de desenvolvimento liderada pelo Instituto banco Palmas que administra e implementa uma moeda social eletrônica criada pelo conjunto de bancos comunitários da rede.

ocorrido na primeira metade da década de 1980 (BITTENCOURT. 2003. P. 196). Tal assertiva é fundamental para compreender articulação de dois segmentos das Finanças Solidárias, os Fundos Rotativos Solidários e o Cooperativismo de crédito no Brasil. É imprescindível discorrer que as cooperativas de crédito rural emergem com o caráter de emprestar dinheiro e prover assistência técnica aos agricultores. Esse modo de ação revela a intenção das cooperativas de crédito ligadas à economia solidária, que possuem uma estratégia de desenvolvimento em que o acesso ao crédito é essencial para o avanço e a organização econômica e social dos agricultores, como coloca Bittencourt. Como as cooperativas de crédito são reguladas pelo Banco Central, cumprem certas normas e regras sendo a taxa de juros, uma delas. Esse detalhe atribui diferença razoável entre as metodologias de finanças solidárias. Nos discursos e práticas empreendidas, a taxa de juros é pouco praticada no conjunto das experiências de FRS, pois, para seus participantes o acesso ao crédito deve ser livre e para todos. Por outro lado, os bancos comunitários praticam taxa de juros visando retorno e certa rentabilidade do capital a fim de financiar mais atividades produtivas.

Diante das poucas informações já destacadas a respeito das origens de cada segmento percebe-se que cada um, à sua maneira, coloca-se como agente de crédito para o mesmo público a ser atingido nos programas de microcrédito dos bancos formais, como o PRONAF Semiárido (disponibiliza crédito para o pequeno agricultor sem limite de renda mínima) e o CREDIAMIGO. Para além da atuação na oferta de crédito, os segmentos se articulam em prol de políticas públicas que atendam suas respectivas necessidades de desenvolvimento. No alcance da agenda dos governos, os segmentos de finanças conseguiram o Programa de Fomento às Finanças Solidárias, implementado pelo governo federal com a finalidade de apoiar a criação e o fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento e de fundos rotativos solidários, com vistas ao financiamento de iniciativas produtivas associativas e comunitárias, além de propiciar que se ofereça diagnóstico, acompanhamento e assistência técnica aos projetos financiados. Ainda nesse sentido, o planejamento plurianual de 2012 a 2015 previu, como meta, a inclusão de 200 comunidades nas finanças solidárias. As organizações atuantes nesse campo conseguiram, também, financiamento público direto via Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, nos anos 2011 e 2013<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> No atual contexto da política a Secretaria nacional de Economia Solidária – SENAES transformou-se em uma subsecretaria do Ministério do Trabalho e previdência Social. Contando com poucos recursos, mas surpreendentemente manteve as ações já em curso e sinaliza ação de investimento às finanças solidárias ainda em 2017.

Paralelamente à trajetória nacional, o estado da Bahia vem apresentando avanços no sentido de fortalecer os diversos eixos. Inicialmente foi criada uma estrutura em 2009, o Comitê estadual de FRS, no qual participavam representantes da sociedade civil e do governo e um representante do Comitê Nacional de Fundos Rotativos Solidários – FRS foi regulamentado pela portaria governamental em 2011. Posteriormente, o governo do Estado publicou a lei nº12.368/11 que dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária que, por sua vez, instituiu o grupo de trabalho das finanças solidárias de caráter permanente em 2013.

Assim, foi criado o GT de Finanças solidárias, composto pelos seguintes atores políticos uma representação do eixo Fundo Rotativo Solidário (com Cáritas Brasileira, Associação Regional de Grupos Solidários de Geração de Renda, Fundação Grupo Esquel Brasil, Conselho Gestor do Fundo Rotativo – COGEFUR), Bancos Comunitários de desenvolvimento (Incubadora de Economia Solidária da UFBA - ITES, Banco Comunitário de Matarandiba), Cooperativa de crédito solidário (ASCOOB), um representante do Fundo Estadual da Pobreza, Secretaria do Trabalho Emprego e Renda – SETRE/SESOL e Desenhahia. A dinâmica de funcionamento deste GT e a interação dos atores com os conflitos, os embates ações cooperativas são objeto de estudo desta pesquisa.

A partir da constatação de que houve conquistas do segmento dos Fundos Rotativos Solidários – FRS anteriores aos demais segmentos, esse estudo parte da perspectiva de que tal grupo pode ser caracterizado como empreendedor da política, negociadores hábeis que mantém conexões políticas, sendo também, persistente nas ideias e na capacidade de levar suas concepções de problemas a diferentes fóruns, conforme Kingdon (APUD CAPELLA, 2006). As evidências expostas revelam também uma mudança na arena de negociação de interesses dos segmentos de finanças solidária na Bahia. Se antes havia apenas o Comitê dos fundos, agora impõe-se a estrutura do GT de finanças com todos os segmentos. Assim, modifica-se a forma como se dá as interações dos atores, pois, antes o segmento dos FRS demandava numa arena específica e os bancos e as cooperativas de crédito solidário em outros espaços. Além disso, os gestores públicos passam a dominar a pauta dos segmentos demandando da sociedade civil respostas às suas provocações acerca dos instrumentos burocráticos pensados para a construção da política de finanças solidárias.

A leitura teórica desta dinâmica, presente nas interações do GT, se dará a partir do modelo do *Advocacy Coalition Framework* – ACF, elaborado por Sabatier e Jenkins em 1988, o qual se apresenta como modelo de análise adequado para compreender o processo de mudança

na construção da política pública em curso<sup>5</sup>. Conhecido no Brasil como modelo de coalizão de defesa – MDC traz, na sua concepção, a ação de grupos diversos atuando enquanto coalizões (com diferentes graus de poder, conhecimento etc) com a finalidade de alcançar repercussões no processo de mudança política e de aprendizagem orientada à política pública (Sabatier e Weible, 2007). Isto porque, na perspectiva dos autores, as coalizões são formadas a partir do compartilhamento de crenças ontológicas ou do núcleo da política e procuram imprimi-las nas políticas públicas. O leitor perceberá que a trajetória dos segmentos de finanças solidárias na construção da política pública estadual corresponde diretamente com o quadro de análise proposto pelos autores, pois o modelo visa compreender a complexidade da análise do processo político levando em consideração as mudanças que ocorrem em determinada política ao longo do tempo. Posto que há indícios de mudança na formulação da política a partir da interação dos grupos enquanto coalizões de defesa interdependentes na nova arena proposta pelo Estado, intitulada GT de Finanças Solidárias, este trabalho buscará respostas para as seguintes questões: **como se deu a interação entre os atores do movimento social de Finanças Solidárias - FS com o Governo do Estado da Bahia no processo de formulação da política pública em curso? Como se configura a arena de disputas e onde estão localizados os principais pontos de conflito? Quais as repercussões do processo de formulação da política sobre as metodologias de ação das diversas vertentes presentes no campo das Finanças Solidárias?** Claro, está, portanto, que se trata de uma pesquisa sobre o processo político de formulação da Política de Finanças Solidárias na Bahia. Ao mencionar investigação sobre processo político, Frey (1999) ressalta a importância dos arranjos institucionais, as atitudes, os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas, pontos que serão analisados no decorrer do trabalho agregando as teorias necessárias, já que, como recorda Sabatier (1991), há certa complexidade nesse campo que requer mesclar conhecimentos de comunidades de políticas, comportamento, instituições e coalizões.

O modelo de Sabatier e Jenkins (1988) trabalha com categorias consideradas fundamentais para compreender o processo de mudança numa dada área de política. Como se sabe, toda ação política implica um universo grande de instituições, leis, regulamentos e espaços

---

<sup>5</sup> Este trabalho reconhece as dificuldades de trabalhar com o modelo de análise que prioriza a perspectiva da mudança nas políticas públicas. A análise do GT parece indicar um processo de formulação de política muito mais do que uma perspectiva de transformação. Entretanto, parte-se do pressuposto de que a existência de premissas, valores, regras anteriores a formulação institucional da política, balizaram procedimentos e ações os quais foram impactados a partir da regulação buscada no GT. Embora, tal assertiva seja passível de contestação, este trabalho parte da premissa de que o modelo de ACF oferece condições importantes para dialogar com a dinâmica presente no GT.

de decisão que agindo em conjunto executam uma política pública. Nesse sentido é necessário explicar o que denominam de parâmetros relativamente estáveis do subsistema de política, ou seja, implica identificar os atributos básicos do problema da área, a distribuição de recursos, os valores e estrutura social e as regras constitucionais. No entanto, a fim de delimitar um campo para observação empírica, os autores indicam que o modelo deve deixar claro o subsistema da política a ser estudado. Este é caracterizado por Sechi e Souza (2014) por conter uma dimensão funcional/substantiva e outra territorial, o que orienta a delimitar uma área da política pública a ser estudada e, conseqüentemente, circunscreve-la geograficamente. No estudo proposto, o subsistema é a política de finanças solidárias no estado da Bahia.

Após delimitar o ambiente em que a política está alocada, é necessário analisar o comportamento dos atores a partir da atuação das coalizões, pois as coalizões estão buscando traduzir suas crenças em programas governamentais (...) a medida em que um programa específico incorpora as crenças de uma única coalizão é, no entanto, uma questão empírica e refletirá o poder relativo dessa coalizão dentro do subsistema (Sabatier, 1986, p. 40, tradução nossa). Nesse sentido, uma coalizão possui crenças que são tipificadas em *deep core beliefs* ou de *policy core beliefs*. A primeira, revela crenças ontológicas, ou seja, que acompanham o indivíduo desde o nascimento, tal qual direito à vida por exemplo. A segunda, expõe crenças do núcleo da política, ou seja, ideias de como determinada política deve ser. De modo geral, agregam atores que as compartilham formando uma coalizão. Contudo, poderemos identificar coalizões mais transitórias que permitem unir coalizões em torno de um compartilhamento de crenças momentâneas. Como as de núcleo da política. Mas, também, é possível indicar coalizões permanentes por compartilharem o conjunto de crenças de núcleo duro ao longo dos anos. Em todos os casos, pressupõe-se que a coalizão agirá coordenadamente ao longo do tempo, tentando imprimir suas crenças em uma dada política pública. O quadro seguinte, desenvolvido por Sabatier e Jenkins (1988) e revisado por Sabatier e Weible (2007), ilustra o modelo de análise utilizado.

**Figura 01:** Diagrama da visão da ACF revisado pelos autores Sabatier e Weible (2007, p. 202).

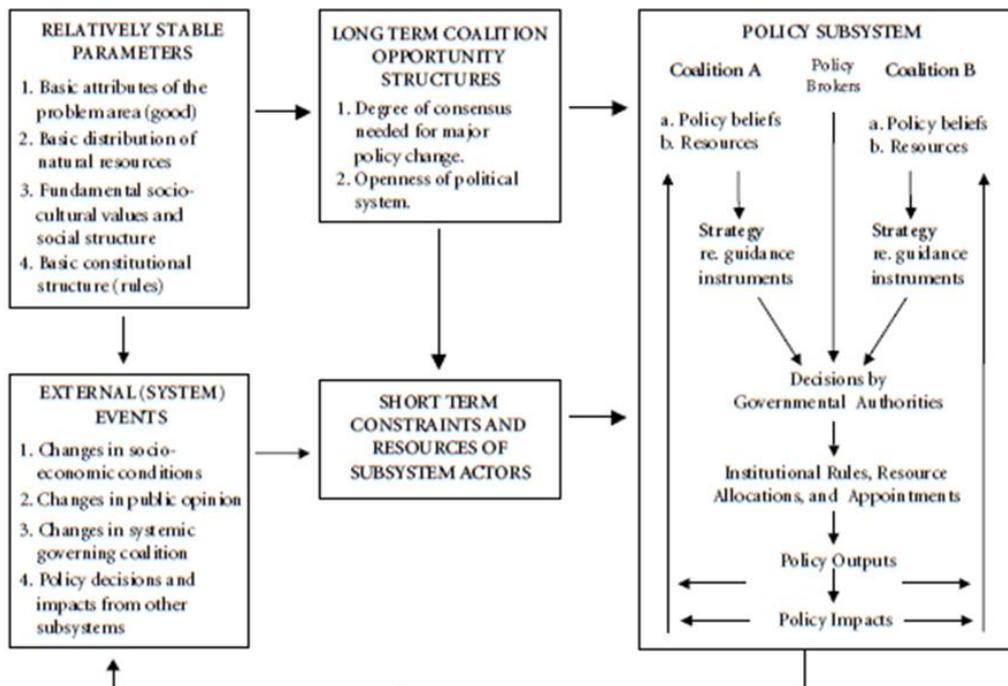


FIGURE 7.2 2005 Diagram of the Advocacy Coalition Framework

**Fonte:** Diagrama da visão da ACF revisado pelos autores Sabatier e Weible (2007, p. 202).

A figura apresentada expõe a lógica do modelo que identifica os parâmetros relativamente estáveis de um problema em uma dada área, a estrutura de oportunidades de coalizão, o subsistema político onde as coalizões interagem a fim de obter saídas políticas para suas questões. Têm-se também identificação de recursos e constrangimentos aos atores que atuam na área e possíveis eventos externos que podem impactar no subsistema político, ou na relação dos atores que repercutem nos *outputs* da política. Apresenta, de forma simples, os aspectos que são observados na atuação de cada coalizão, como a identificação das crenças, estratégias e recursos que irão repercutir na interação dentro do subsistema político. Tal quadro permite depreender numa análise de política de *bottom-up* e expõe que:

Dentro do subsistema, o quadro baseia-se fortemente na abordagem de baixo para cima. Pressupõe, no entanto, que os atores podem ser agregados em uma série de coalizões de defesa - cada uma composta por políticos, funcionários de agências, líderes de grupos de interesse e intelectuais que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais sobre questões políticas fundamentais. Em cada momento específico, cada coalizão adota uma estratégia (s) que prevê uma ou mais mudanças nas instituições governamentais percebidas para promover seus objetivos políticos. (Sabatier, 1986, p.40, tradução nossa)

Em relação à metodologia utilizada, este estudo parte de uma perspectiva qualitativa de análise. Foram coletados dados a partir de entrevistas semi-estruturadas com os membros do GT de Finanças Solidárias, contemplando todos os segmentos. Também, foram analisadas dezenove atas do conselho estadual de economia solidária que tratavam da temática de Finanças Solidárias nos anos 2013 a 2015. Com a finalidade de mapear as coalizões foi realizada uma pesquisa sobre a trajetória de cada eixo, sendo utilizadas informações de pesquisa bibliográfica do movimento de finanças, bem como de dados primários e secundários que são administrados por cada segmento. Os fundos rotativos solidários possuem um banco de dados digital, resultado de um mapeamento realizado nos anos de 2011 e 2012, que serviu a esta pesquisa no processo de sistematização da trajetória estadual, e, portanto, de identificação de suas crenças ontológicas. No caso dos bancos comunitários, informações e dados coletados junto à Incubadora de Economia Solidária da Universidade Federal da Bahia trataram de auxiliar na descrição da trajetória desse segmento. Por fim, entrevistas realizadas em duas unidades de uma cooperativa de crédito, realizada em 2011, serviram a composição do caminho percorrido deste eixo.<sup>6</sup>

Para a organização e análise dos dados obtidos nas entrevistas, foi utilizado um recurso adicional, o software Atlas. T.I.<sup>7</sup> No entanto, como sinaliza Duarte (2002), o material coletado precisa ser organizado e categorizado segundo critérios relativamente flexíveis e previamente definidos, de acordo com os objetivos da pesquisa (p. 151). Isto posto, cabe apresentar ao leitor, os códigos utilizados na tabulação dos dados. Na pesquisa tem-se a identificação de três coalizões permanentes, como a coalizão dos bancos comunitários de desenvolvimento, a coalizão dos fundos rotativos solidários e a coalizão do cooperativismo de crédito solidário, bem como coalizões transitórias, denominadas no estudo como coalizão pró-edital, coalizão pró-regulação e coalizão da informalidade. Do ponto de vista dos conflitos, identificou-se três categorias: conflitos internos, conflitos de coalizão e conflitos de crença. Por fim, foram mapeadas, nos discursos dos atores, informações sobre as mudanças socioeconômicas, mudanças no sistema de coalizão de governo e mudanças na opinião pública que repercutem de alguma forma nas saídas políticas pensadas. As categorias dos *outputs*, então, são: segundo piso

---

<sup>6</sup> A pesquisadora desta dissertação participou da coleta dos dados do mapeamento dos fundos rotativos solidários no decorrer dos anos 2011 a 2012. Sendo assim, solicitou junto a organização (Fundação que administra o banco de dados acesso e autorização para publicação do mesmo. As entrevistas realizadas junto as cooperativas em virtude das trajetórias de ligação entre as experiências de fundos solidários.

<sup>7</sup> O ATLAS Ti constitui um software que auxilia o pesquisador na análise qualitativa de determinada pesquisa. Justicia (2005, pg.2) o define como uma ferramenta de informática com o objetivo de facilitar a análise qualitativa, principalmente de grandes volumes de dados textuais.

Desenbahia, edital de finanças, sistema de finanças solidárias e integração das finanças solidárias. Por fim, a categoria aprendizado orientado para política implicou perceber, nos discursos, vestígios que conduzem a tal caminho.

Dessa forma, de acordo com o desenho apresentado e a metodologia utilizada, cabe demonstrar o caminho percorrido na pesquisa a fim de responder as questões propostas. No primeiro capítulo, estão reunidas informações do arcabouço político/institucional que permeia a discussão de finanças solidárias no Brasil e na Bahia, o que permite depreender os parâmetros relativamente estáveis do subsistema político, como pontua Sabatier (1988). Como há uma ligação intrínseca das finanças solidárias com o movimento de economia solidária, não foi possível dissociá-los. O capítulo dois, expõe as trajetórias diversas de cada segmento das finanças solidárias que indicam a formação de redes de políticas atuantes nos cenários nacional e estadual. Tal conteúdo permite depreender as crenças ontológicas de cada rede, condição que propiciou identificar as coalizões permanentes. O capítulo três apresenta o subsistema da política com foco na arena do GT de finanças, ou seja, ocorre nesse ponto a explanação do ambiente e das pautas que nortearam a interação dos atores, portanto, das coalizões. O capítulo quatro apresenta uma análise das interações das coalizões de defesa de modo a pontuar os elementos fundamentais que permitiram encontrar respostas às questões colocadas. A análise do processo de interação ocorreu via exame do posicionamento dos atores de acordo com a pauta debatida. Isso permitiu mapear as razões das falhas de todos os *outputs* políticos colocados na arena política.

Por fim, a pesquisa sob a orientação do modelo de ACF, permitiu compreender a complexidade de formulação de uma política pública que pretende ser inclusiva, mas que não possui uma normatividade que contemple todas as crenças envolvidas. Logo, um achado importante é a confirmação da tese central dos autores do modelo, a qual indica que crenças ontológicas podem suplantar os interesses políticos nas negociações entre grupos que requerem políticas públicas ao Estado. É possível também afirmar que a mudança de posicionamento do papel do Estado na arena influenciou diretamente na diminuição do poder de pressão de uma coalizão empreendedora de políticas, como a coalizão de FRS. Isso ocorreu devido ao conhecimento acumulado pelos gestores públicos que participaram do processo político de formulação e construção das primeiras ações políticas na Bahia. Nesse contexto, a mudança causou estagnação do andamento das ações propostas, como a não publicação do edital demandado e construído com todas as coalizões, indicando que o aprendizado institucional guiou a SESOL na direção de se tornar a proponente de pautas nas arenas institucionalizadas.

Transformando o papel do Estado de agente implementador de demandas a propositor de pautas de modo a guiar o comportamento dos atores, na medida em que media e modera conflitos, como informa outra hipótese da ACF.

## **1. Da institucionalização da economia solidária no Brasil a inserção das Finanças Solidárias como Política Pública do Estado da Bahia.**

### **1.1. Conjuntura e institucionalização da Economia Solidária no Brasil: a formulação da política.**

Para entender como as experiências de Finanças Solidárias foram incorporadas pelas ações governamentais e agentes públicos, será imprescindível circunscrever a temática no cenário da institucionalização da Economia Solidária no Brasil a fim de identificar os parâmetros relativamente estáveis desse subsistema político. O movimento dos atores, que pleiteavam a política no âmbito federal, repercutiu na atuação dos atores no âmbito do Estado? No presente capítulo, será apresentada uma explanação acerca da institucionalidade no campo estudado os avanços no cenário nacional e seus rebatimentos nos acontecimentos do cenário local. Nesse sentido haverá exposição dos caminhos da institucionalização da economia e finanças solidárias no Brasil e, posteriormente, uma apresentação do contexto baiano. Anterior ao movimento federal, iniciativas de apoio à economia solidária passaram a ser adotadas a partir dos anos 1980, nas esferas estadual e municipal. Segundo Pinheiro (2010), o governo do Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro (1999/2002), sendo que os municípios de Porto Alegre, Belém e Santo André, seguidos de Recife e São Paulo, implementaram as primeiras experiências de ações governamentais (PRAXEDES, apud Pinheiro 2010). Em alguns momentos, as experiências estaduais e municipais foram utilizadas na construção da política Nacional. Assim, não se pode falar em institucionalização da Economia Solidária no Brasil sem evidenciar a contribuição dos entes Estaduais e da sociedade civil organizada.

Para França Filho (2006), duas formas de articulação do movimento foram utilizadas para obter reconhecimento institucional: as redes e os fóruns. Na definição do autor, as redes constituem um associativismo mais amplo, contendo certo número de experiências concretas, organizações de fomento e apoio que compartilham valores e regras comuns<sup>8</sup>. Já os fóruns são ambientes, onde os atores do movimento se reúnem para articularem-se, mas também abrem espaço para um conjunto de representantes de instituições públicas. Dessa maneira, se tornaram locais de forte interlocução com os governos, como exemplo tem-se a votação para os representantes da sociedade civil nos Conselhos Estaduais que, muitas vezes, ocorre via eleição

---

<sup>8</sup> Como exemplo tem-se a Rede de Socioeconomia Solidária.

nos respectivos Fóruns. No Estado da Bahia ocorreu dessa forma, pois a lei Estadual nº 18.636/2010<sup>9</sup> determinou no artigo dezesseis, parágrafo segundo, que os representantes de empreendimentos de ECOSOL, e entidades de apoio e fomento são escolhidos e, portanto, legitimados pelo Fórum Baiano.

Nessa conjuntura, os fóruns impuseram seu papel determinante nos diálogos com as esferas, de governo, que se colocam a disposição para a construção da política pública. Sabe-se que o Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES foi criado em 2001, no decorrer dos acontecimentos do I Fórum Social Mundial. Na primeira reunião do FBES, realizada em 2002, foram criados 18 Fóruns estaduais. Hoje são 160 Fóruns distribuídos nos Municípios, Microrregiões e Estados<sup>10</sup>. Após entrar na agenda governamental federal em 2003, como detalham Nagem e Silva (2013), ao longo dos anos 2002 a 2012 é possível registrar a emergência de legislações, estruturas administrativas, programas e projetos, específicos criados em torno do tema. A Economia Solidária foi, notadamente, pautada como política pública, no cenário federal, após a criação da Secretaria Nacional da Economia Solidária – SENAES (designada com a publicação da Lei nº 10.683<sup>11</sup>, de 28 de maio e instituída pelo Decreto nº 4.764<sup>12</sup>, de 24 de junho, ambos de 2003, fruto da proposição da sociedade civil.)<sup>13</sup> a partir do lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, implementado em 2004<sup>14</sup>. Em resumo, a ação central do programa constituía em fomentar a geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária, de modo a abarcar ações de formação, capacitação de agentes, de assessoria técnica, de incubação etc. Nesse sentido tentava-se atender algumas demandas dos atores do movimento, já que, a própria Carta ao governo Lula indicou

---

<sup>9</sup> Esta lei dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária.

<sup>10</sup> Informações da trajetória do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, bem como quantitativo de fóruns estaduais estão disponíveis no site <http://fbes.org.br>.

<sup>11</sup> A mesma lei cria o Conselho Nacional de economia Solidária.

<sup>12</sup> Este decreto foi substituído pelo decreto nº 5.063 que da mesma forma aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências.

<sup>13</sup> Informação disposta no site do Ministério do Trabalho e Emprego – Economia Solidária.

<sup>14</sup> Infelizmente não foram encontrados documentos oficiais com detalhamento do programa, mas um balanço das ações do mesmo com algumas configurações de seu planejamento e implementação em documento elaborado pela SENAES intitulado “Oito anos da SENAES. Avanços e Desafios para as PP de Economia Solidária no Governo Federal 2003\_2010”. Nele, a instituição afirma que “o processo de planejamento da Secretaria teve início no primeiro semestre de 2003, (...) no âmbito da formulação do Plano Plurianual (PPA) que definiria os programas do Governo Federal para o próximo quadriênio (...) A discussão inicial apontava para a necessidade da construção de vários programas que expressassem as demandas apontadas pelo movimento da ES e que considerassem as experiências de políticas públicas já realizadas no Brasil, pois não se partia do zero. Contudo, os tenso processos de negociação internos no governo possibilitam apenas a construção de um único programa: o **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**”.

capacitação e formação como conquistas a serem alcançadas<sup>15</sup>. Contudo, nas palavras da SENAES/MTE:

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento converteu-se em um processo de experimentação de políticas públicas de ES, refletindo avanços na sua atual configuração (no PPA 2008 - 2011). Diferente da elaboração da primeira versão do Programa, em 2007 a SENAES contou com momento conjuntural favorável, seja pelo acúmulo do período anterior de execução, seja com os dados e informações da realidade da ES no Brasil proporcionados pelo SIES e pelos debates proporcionados na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada no anterior, mas, sobretudo, pela possibilidade de planejamento participativo no âmbito do CNES, que tinha sido instalado em 2006 e que tinha a responsabilidade de traduzir as resoluções da I Conferência em iniciativas de políticas públicas. (pg. 38)

Para além do primeiro programa implementado pelo governo federal, determinadas estruturas de diálogos entre governo e sociedade civil estavam sendo construídas, ainda que, algumas fossem recompostas. A trajetória desenhada pelos atores do movimento de economia solidária, em busca de uma política pública, se refletiu no formato de organização institucional construído pelo Governo Federal. Tão logo os espaços constituídos como Fóruns de ECOSOL receberam cada vez mais gestores públicos, insurgem, por impulso da sociedade civil, uma rede de gestores ligados ao tema. A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária é formada pela articulação de gestores e gestoras de políticas de economia solidária de Prefeituras, Governos Estaduais.<sup>16</sup> De um lado, a sociedade civil se organiza e se articula na luta pela institucionalização da ECOSOL, por outro, o Estado se organizava na tentativa de responder as demandas colocadas. Nesse movimento, os espaços de interlocução estabelecem uma relação de interdependência entre os atores. Se por um lado, representantes da sociedade civil são legitimados em espaços não autônomos como os conselhos, por outro a atuação dos gestores nos fóruns são validadas pela sociedade civil<sup>17</sup>. O diálogo entre a SENAES, Fórum

---

<sup>15</sup> Informações retiradas do texto: Historicizando o fórum mundial e a feira mundial de economia solidária: do modelo de caridade libertadora para à política pública no Brasil – as contribuições do projeto esperança/cooesperança- RS –Brasil de autores desconhecidos. Disponível em <http://rededegestoresecosol.org.br>.

<sup>16</sup> Segundo site ([http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede\\_gestores/](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores/)) a REDE “existe para proporcionar a interlocução, o intercâmbio, a sistematização, a proposição de políticas públicas governamentais e a realização de projetos comuns, para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, de modo a qualificar as ações desenvolvidas, a partir dos órgãos de governo voltados para este segmento”.

<sup>17</sup> Anterior à institucionalização da política participavam do Fórum Brasileiro de Economia Solidária: a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); o Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); a Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (ABICRED); e alguns gestores públicos.

Brasileiro de Economia Solidária e a Rede de Gestores oportunizou, também, a criação da política dos Centros Públicos de Economia Solidária com recursos específicos, incorporada no PPA 2004/2007. Um Centro Público de ECOSOL deve atender as demandas dos Empreendimentos de Economia Solidárias presentes no local onde se insere e o governo Federal financia toda a estrutura requerida<sup>18</sup>.

Com o panorama descrito, dois termos carecem de explanação para apreender melhor a estrutura basilar da ECOSOL, que inclusive se faz presente na criação de legislações. Por Empreendimento de Economia Solidária (EES) entende-se um conjunto de experiências distintas, mas centradas em valores e práticas comuns como solidariedade e autogestão. França Filho (2006) destaca os bancos comunitários, as cooperativas populares, as cooperativas de crédito e os clubes de troca. Entretanto, para além desses exemplos, na prática existem experiências “informais”, como uma unidade de agricultura familiar que é também considerada um EES. Logo, esse conjunto, configura a base do movimento e todas as demais estruturas, estarão de algum modo em função desses empreendimentos. As Entidades de apoio e fomento – EAF, por exemplo, na visão do mesmo autor, são representadas por um conjunto de instituições/organizações que apoiam os EES como a Cáritas Brasileira, as incubadoras tecnológicas, e a Central Única dos Trabalhadores. Estas entidades oferecem, além do apoio direto (como assessoria técnica e formação), um locus de articulação entre os EES. Com a conexão facilitada, torna-se mais pujante o pleito de políticas públicas, já que as mesmas são constituídas de corpos técnicos com alguma expertise nessa área. Após a primeira Conferência Nacional de Economia Solidária – CONAES, no que tange a composição do Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, coube a seguinte representação: Empreendimentos Econômicos Solidários - EES; Entidades de assessoria e/ou fomento e Gestores públicos.

Tudo que foi exposto, até o momento, denota um quadro de diálogo entre Governos e Sociedade Civil. Contudo, o Estado sempre requisitou conhecer mais acerca da Economia Solidária, pois, era necessário obter informações para construção da política. Nesse sentido, houve um esforço coletivo do Fórum Brasileiro de Economia Solidária para realizar um mapeamento da Economia Solidária no Brasil. O Governo Federal, financiador da iniciativa, também planejou construir um sistema de banco de dados que servira de subsídio para ações e

---

<sup>18</sup> No Brasil, de modo geral, a política de implantação do Centro Público é executada via prefeituras municipais (como Osasco, Itajaí, Contagem, Rio Branco, etc.), mas o Estado da Bahia incorporou como política de Estado. Entretanto com a conjuntura política diversa da qual se originou a política, atualmente, os recursos estão escassos e competem com outras ações da política de ECOSOL na Bahia. Até 2006, segundo site do MTE, foram realizados 21 convênios para implantação de 21 Centros Públicos, na Bahia, até 2016 eram 11 unidades em funcionamento.

construções de políticas na temática, denominado: Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária - SIES. Segundo boletim informativo do SIES, foram realizadas três rodadas de mapeamento. A primeira foi iniciada em 2005 e completou-se com a segunda em 2007, com registro de 21.859 empreendimentos de economia solidária. A terceira etapa ocorreu entre os anos 2010 e 2012 com o mapeamento de mais 11.663 EES, ou seja, até 2013 o banco de dados possuía registro de 33.518 empreendimentos. Houve uma divisão das informações encontradas quanto ao tipo de atividade econômica desenvolvida, assim como, abrangência, localização, entre outras, como mostra a tabela a seguir:

**Tabela 01:** Distribuição dos EES por atividade econômica. Retirada do boletim informativo do SIES de 2013.

<b>Atividade Econômica</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Troca de produtos ou serviços.	430	2,2
Produção ou produção e comercialização.	11.081	56,2
Comercialização ou organização da comercialização.	2.628	13,3
Prestação do serviço ou trabalho a terceiros.	1.296	6,6
Poupança, crédito ou finanças solidárias.	328	1,7
Consumo, uso coletivo de bens e serviços pelos sócios.	3.945	20
<b>Total</b>	<b>19.708<sup>19</sup></b>	<b>100</b>

**Fonte:** boletim informativo do SIES de 2013.

O importante, agora, é destacar que os empreendimentos relativos à poupança, crédito ou finanças solidárias são da ordem de 328, número muito abaixo da realidade como esse trabalho irá apontar<sup>20</sup>. Essa conjuntura desencadeou, ou fortaleceu, lutas fragmentadas pelo financiamento das iniciativas, mas principalmente por políticas públicas. Como foi

<sup>19</sup> Segundo a publicação, para efeito desta tabela o SIES considerou apenas 19.708 empreendimentos que forneceram informações mais completas, pois o questionário aplicado continha 171 questões, que nem todos conseguiram responder.

<sup>20</sup> Isso ocorre porque não houve um censo, mas um mapeamento dos empreendimentos, sendo assim, o trabalho também apresenta uma contribuição na consolidação das informações de dados das iniciativas de finanças solidárias, principalmente, na Bahia.

demonstrado, introdutoriamente, as finanças solidárias dizem respeito a três experiências metodológicas, sendo elas: bancos comunitários, cooperativas de crédito e fundos rotativos solidários - FRS. No mapeamento do SIES foram registradas 139 experiências de FRS e 88 de cooperativas de crédito rural. Nessa conjuntura, antes mesmo de terminar a terceira etapa de mapeamento, houve uma mobilização das organizações que atuavam com a metodologia de FRS requisitando um mapeamento específico que dessa conta, de oferecer visibilidade, e, portanto, substância para pleitear ganhos políticos concretos. Mais uma vez, financiado pelo Governo Federal e executado por organizações da sociedade civil, foi realizado um mapeamento, entre 2011 e 2012, que resultou no registro de mais de 584 experiências de FRS no Brasil<sup>21</sup>.

### **1.1.2. Lutas Fragmentadas e Conquistas na Formulação da Política Pública.**

O cenário aponta para uma fragmentação na luta por políticas públicas que, concretamente, resultou em conquistas diferentes, mas que se agregam. A I conferência Nacional de Economia Solidária - CONAES, realizada em junho de 2006, congregou sociedade civil organizada, governos, e atores diversos do movimento que, juntos, instituíram algumas prioridades para as ações governamentais, além de requisitar a instalação de espaços de diálogos como os Conselhos. Embora o Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES<sup>22</sup> tenha sido criado por um ato legal, aprovado em junho de 2003, foi instituído conjuntamente o Ministério do Trabalho e Emprego -MTE e a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. Assim, o CNES foi implantado pelo Governo Federal com total apoio da sociedade civil. Sua composição fora discutida nas primeiras reuniões ordinárias realizadas entre novembro de 2006 e março de 2007, sendo que ao final o Conselho assumiu a seguinte representação:

---

<sup>21</sup> O mapeamento ocorreu em todo o Brasil e foi realizado por diversas organizações da sociedade civil. A autora da pesquisa participou da coleta dos dados realizadas nos Estados da Bahia e de Sergipe nos anos 2011 e 2012 junto a Fundação Grupo Esquel Brasil. Até o momento presente não houve publicação com a sistematização de todos os dados, logo o trabalho em questão pretende contribuir com a disseminação de parte da pesquisa.

<sup>22</sup> O CNES foi concebido como órgão consultivo e deliberativo de interlocução permanente entre as organizações governamentais e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária.

**Quadro 01:** Composição inicial do Conselho Nacional de Economia Solidária.

<b>Poder Público</b>	<b>Organizações da Sociedade Civil</b>	<b>Empreendimentos</b>
<b>Titulares</b>	<b>Titulares</b>	Arnaldo Liberato - ANTEAG
Ministro de Estado do Trabalho e Emprego - MTE	Benedito Anselmo- Rede de ITCP's	Niro Barrios - UNISOL
Angela Schwengber - Rede de Gestores	Ademar Bertucci - Cáritas	Gilmar Carneiro - ANCOSOL
Fernando Bezerra - FONSET	Ari Nascimento - ADS/CUT	José Ferreira - UNICAFES
<b>Suplentes</b>	<b>Suplentes</b>	Ary Pereira - FBES
Paul Singer - SENAES/MTE	Maria Valdênia - ASA	Sandra Magalhães - FBES
Quenes Gonzaga - SGPR	João Bosco - GTA	Sebastiana Almire- FBES
Gilson Bittencourt - MF	Maria Nezlida - Unitrabalho	

**Fonte:** retirada da II Ata da reunião ordinária do Conselho Nacional de Economia Solidária, realizada nos dias 06 e 07 de março de 2007.

Apesar da criação de estruturas administrativas e da ampliação de espaços de interlocução entre os atores envolvidos no campo da ECOSOL, no âmbito do Governo Federal ainda não há legislação específica aprovada que disponha sobre a temática. Na realidade, existem três projetos de leis federais que se relacionam diretamente com o movimento: um de caráter mais geral sobre a política nacional de Economia solidária, proposta por iniciativa popular, as outras duas estão ligadas a eixos de atuação específicos do movimento, uma sobre finanças solidárias e outra sobre comércio justo e solidário, como mostra o quadro.

**Quadro 02:** Relação dos projetos de leis de Economia Solidária requisitados na esfera nacional.

<b>LEGISLAÇÃO ECOSOL - GOVERNO FEDERAL</b>		
<b>Projeto de Lei</b>	<b>Escopo</b>	<b>Ano</b>
<b>Projeto Lei ECOSOL de iniciativa popular n° 4.685</b>	Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e o Fundo Nacional de Economia Solidária, e dá outras providências.	Proposta de 2012 e ainda não aprovada <sup>23</sup> .
<b>Finanças solidárias projeto lei complementar Luiza Erundina</b>	Estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências.	Proposta de 2007, ainda não aprovada e publicada.
<b>Minuta_ 11 de abril de 2007. GT Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário</b>	Dispõe sobre criação, finalidade, competências, composição e funcionamento do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário.	Proposta de 2007, ainda não aprovada e publicada.

**Fonte:** Elaboração da autora com base nas pesquisas nos sites do movimento de ECOSOL e no site da câmara.gov.br

<sup>23</sup> Proposta realizada por 08 deputados (as) federais, sendo 06 do Partido dos Trabalhadores, um do PDT e outro do PSB. Em novembro de 2016 essa proposta aguarda parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça.

Ainda que não se tenha evidenciado ganhos concretos com legislações específicas propostas acima, os atores que discorrem sobre a ECOSOL<sup>24</sup>, consideram uma conquista no campo da institucionalidade a aprovação da lei nº 11.488 de 2007 que garante aos empreendimentos econômicos solidários os benefícios não tributários da lei do supersimples<sup>25</sup>. Nessa perspectiva, pode-se observar que no interior das discussões acerca da ECOSOL cabem vários debates, de modo, a fragmentar e/ou priorizar certas lutas. Na falta de uma lei geral sobre a temática os mais variados segmentos (comércio justo, finanças solidárias, cooperativismo, etc.) vão se organizando e pleiteando o atendimento de suas demandas alcançando, em alguns casos, resultados concretos. Por outro lado, nas esferas municipais e estaduais há um percurso maior, no desenvolvimento de ações voltadas para ECOSOL, assim como a criação de estruturas administrativas e legislações específicas, mesmo anterior às ações do Governo Federal. É difícil mensurar com precisão as legislações municipais e estaduais aprovadas que dispõe sobre alguma política específica na temática. O quadro seguinte fornece uma ideia da contribuição dos Estados no que tange a institucionalização da política de ECOSOL no país.

**Quadro 03:** Relação das leis, decretos e projetos de leis de Economia Solidária existentes nos Estados Brasileiros.

Estado	Leis e decretos estaduais	Projetos de Leis
AL	Lei nº 7576 de 24 janeiro de 2014. Dispõe sobre a Política Estadual de Fomento da Economia Solidária - PEFES, e dá outras providências.	-----
BA	Lei nº 12.368 de 13 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação da política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária.	Projeto de Lei nº18.636 de 2010. Dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária.
CE		Projeto de Indicação 51.09 (aprovado em plenário dia 02/06/2009). Cria o Fundo Estatal de Fomento e Fortalecimento aos Bancos Comunitários
DF	Lei 4.899 de 2012. Institui a Política Distrital de Fomento à Economia Solidária.	

Continua

<sup>24</sup> Como mostra o registro na pauta da 3ª reunião ordinário do Conselho Nacional de Economia Solidária.

<sup>25</sup> Anterior à Sanção a lei nº 123 de 2006 excluía as cooperativas dos benefícios não tributários e outras benesses, no entanto, na segunda reunião realizada pelo Conselho Nacional de Ecosol foi solicitado a inclusão das cooperativas no tratamento diferenciado permitido pela lei.

Estado	Leis e decretos estaduais	Projetos de Leis
ES	LEI Nº 8256/2006 Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Espírito Santo PEFES e dá outras providências.	-----
MA	-----	Projeto de lei que Dispõe sobre a criação da política estadual de fomento à economia solidária e dá outras providências
MT	Lei nº 8.936 de 17 de julho de 2008. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Mato Grosso.	-----
MS	LEI Nº 3.039, DE 5 DE JULHO DE 2005. Institui o Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária de Mato Grosso do Sul - pefes/ms, e dá outras providências.	-----
MG	Decreto 44.898 que regulamenta a lei nº 15.028, de 19 de Janeiro de 2004, Que institui a política estadual de fomento à economia popular solidária no estado de minas gerais – PEFEPS.  Lei 15028 de 2004 que Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais.	-----
PA	-----	Projeto de lei de 2007. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Política de Fomento à Economia Popular e Solidária no Estado do Pará e dá outras providências.
PR	Decreto nº 6.663/2012. Regulamento da secretaria de estado do trabalho, Emprego e economia solidária.	-----
PE	Lei nº 12.823, de 06 de junho de 2005. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Pernambuco.  Decreto Nº 30.493, de 01 de junho de 2007. Institui Grupo de Trabalho no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências	-----
PI	Lei nº <b>6.057 de janeiro de 2011</b> . Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Piauí e dá outras providências.	-----
RJ	Lei nº 5.315, de 17 de novembro de 2008. Cria o Conselho Estadual de Economia Solidária do Rio de Janeiro e dá outras providências.	-----

Continua

Estado	Leis e decretos estaduais	Projetos de Leis
RN	Lei nº 8.798 de 22 de fevereiro de 2006. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular e Solidária no Estado do Rio Grande do Norte e estabelece outras disposições.	-----
RS	Decreto nº 41.062, de 21 de setembro de 2001. Institui o Programa de Economia Popular e Solidária e dá outras providências.	-----
SC	LEI Nº 14.830, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual do Artesanato e da Economia Solidária - CEAES, e adota outras providências.	-----
SP	Lei nº 14.651 de 15 de dezembro de 2011. Cria o programa estadual de fomento à economia popular e solidária no Estado de São Paulo - PEFES e dá outras providências.	Projeto de Lei Nº 806 / 2004- Institui o Programa Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado - PEFEPS.
TO	Lei Nº. 2.423 de 02 de setembro de 2011. Dispõe sobre a Política Estadual de Fomento da Economia Solidária - PEFES, e dá outras providências	-----

**Fonte:** Elaboração da autora.

Como demonstra o quadro, dezesseis Estados brasileiros já possuem leis e/ou decretos voltados para Economia Solidária. Destes, quatorze<sup>26</sup> possuem leis aprovadas, enquanto que Rio Grande do Sul e Paraná só possuem decretos. Destaca-se que o Decreto nº 41.062 do Rio Grande do Sul data de 2001, período em que não havia ações políticas, no governo federal acerca da temática. Interessante notar que no período de 2004 a 2006 foram publicadas seis leis sobre o tema, ou seja, anterior também a atuação do Conselho Nacional de ECOSOL, alguns Estados, como Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Norte já haviam avançado no que tange a discussão e elaboração de leis específicas.

A exposição evidencia que alguns entes estaduais avançaram na institucionalização da política da Economia Solidária, sem necessariamente estarem submetidos a orientações políticas da esfera federal. Logicamente, fatores não explícitos nesse escrito podem ter contribuído nos avanços específicos de cada localidade. Em contrapartida, quando o Governo Federal começa a implementar o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, em

<sup>26</sup> Os Estados de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Tocantins.

2004, oito leis estaduais são sancionadas. Nesse contexto, cabe eleger um Estado para estudo de modo a poder entender em que medida a política desenvolvida na esfera Federal repercutiu nas ações implementadas no local. Além disso, como supramencionado, alguns eixos lograram mais êxito que outros, seja na esfera Federal, seja no âmbito dos Estados. A Bahia, por exemplo, possui uma lei Estadual aprovada em 2011, anos depois de alguns avanços no governo Federal. Contudo, existe uma articulação e movimentação em acelerado progresso para a formulação de uma política pública de Finanças Solidárias, em relação a outros governos. Pode-se afirmar, ainda, que a ação dos grupos articulados, do eixo Fundos Rotativos Solidários, desencadeou a ação política do governo estadual.

## **1.2. A Formulação da Política de Economia Solidária na Bahia: desdobramentos de um movimento nacional?**

A conjuntura delineada nacionalmente dos atores da Economia Solidária e as relações estabelecidas com o governo federal contribuíram para avanços políticos do movimento. Entretanto, a natureza do trabalho requer um olhar mais aprofundado sobre a conjuntura e desenvolvimento da Economia Solidária no Estado da Bahia. Se há uma trajetória de organizações sociais e mudanças incrementais na estrutura do Governo Federal, depreender-se-á um fluxo de acontecimentos e mudanças similares na esfera Estadual. Observando a organização da sociedade civil, em 2003, percebe-se a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária juntamente com o Fórum Baiano de Economia Solidária<sup>27</sup>. De modo análogo aos acontecimentos do movimento nacional, na Bahia, houve também a entrega de uma carta em 2006 ao, então eleito, governador Jacques Wagner cobrando ações, na perspectiva da Economia Solidária, e solicitando a criação de uma instância de governo específica para acolher as demandas do movimento. Assim, como acolheu a demanda do movimento em 2003, quando ocupava o cargo de Ministro do Trabalho e Emprego, Jacques Wagner, como governador da Bahia, acolhe em 2007 a mesma questão em outra esfera de governo. Dessa maneira, ocorre à constituição da Superintendência de Economia Solidária - SESOL junto à Secretaria de Trabalho, Renda, Emprego e Esporte – SETRE.

Observar o local institucional da SENAES e SESOL induz acreditar que a ECOSOL foi incorporada na agenda política como, de fato, uma alternativa de geração de emprego e renda

---

<sup>27</sup> Segundo informações disponíveis no site do Fórum Brasileiro de Economia Solidária o Fórum Baiano é um espaço permanente de representação, interlocução, articulação, discussão, proposição, troca de saberes, formação e fomento ao apoio técnico para o desenvolvimento da Economia Solidária no Estado da Bahia.

que foge a ideia tradicional de inserção no mercado de trabalho, exclusivamente, via qualificação profissional. Apesar de Nagem e Silva (2009), afirmar que a SENAES cumpre um papel residual no governo federal, haja vista, a dotação e execução orçamentária limitada no MTE. Por outro lado, Satyro e Soares ao discorrer sobre o Programa Bolsa família, revela que o governo federal oferece políticas sociais que buscam auxiliar as famílias, beneficiárias do programa bolsa família, a saírem da condição de pobreza. Uma das “ferramentas” utilizadas é o Projeto de Promoção Local da ECOSOL, desenvolvido junto ao MDS. Dessa maneira, percebe-se, no Governo Federal, que as ações políticas desenhadas para a ECOSOL são transversais. Na Bahia, não é diferente, o quadro quatro expõe as áreas distintas que viabilizam ações voltadas para a temática da Economia Solidária, denotando sua transversalidade.

Com o advento da SESOL, as questões colocadas pelo movimento organizado poderiam, então, ser acolhidas em um ambiente institucional. De tal modo, a criação deste órgão<sup>28</sup> emerge com a competência de atuar em três dimensões: 1) fomentar a economia solidária por meio de melhoria nos canais de comercialização e garantir assessoramento técnico e gerencial de empreendimentos solidários; 2) prover formação e divulgação da ES; 3) facilitar o acesso de linhas de crédito e financiamento apropriados, estimular o cooperativismo de crédito, os bancos comunitários dentre outras. No entanto, não havia orçamento definido para ações específicas da Economia Solidária em 2007, já que o ano de execução orçamentária fora elaborado pelo PPA 2000-2007, oriundo da gestão anterior que ainda não havia incorporado à temática de maneira institucionalizada. Apesar da temática ES ser tratada pelo governo Federal desde 2003, na Bahia até 2007, só haviam sido implementados três programas que se aproximavam do tema, são eles: ONG Forte, Reciclar para Crescer e Família Produtiva<sup>29</sup>. Nos anos subsequentes com a elaboração do PPA 2008-2011 e 2012-2015 já constavam ações específicas com orçamentos definidos, como ilustra o quadro seguinte:

---

<sup>28</sup> Como demonstra o site institucional: <http://www.portaldotrabalho.ba.gov.br>.

<sup>29</sup> Informação coletada por representantes da SETRE/SESOL na apresentação da experiência do Governo Estadual durante Conferência Territorial de Economia Solidária do Piemonte Norte do Itapicuru, realizada nos dias 07 e 08 de abril de 2014. Vale ressaltar que todos os programas citados foram implementados pela extinta Secretaria de Combate a Pobreza – SECOMP.

**Quadro 04:** ações do PPA 2012-2015 que tratam das finanças solidárias na Bahia

Eixo Estruturante	Área Temática	Programa	Metas	Órgão Responsável
Inclusão Social e afirmação de direitos	Inclusão Produtiva	Vida melhor - oportunidade para quem mais precisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar 180 EES e beneficiar 3,6 mil famílias;</li> <li>- Atender a 2.228 EES beneficiar 46 mil famílias;</li> <li>- Estruturar 850 catadores de resíduos sólidos em atividades associativas de reciclagem, atendendo 850 pessoas;</li> <li>- Implantar e prestar assistência continuada a 16 incubadoras públicas de ECOSOL;</li> <li>- Desencubar 80 empreendimentos solidários populares.</li> </ul>	SETRE
Inclusão Social e afirmação de direitos	Saúde	Bahia Saudável	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obter 20% dos CAPS desenvolvendo ações de inclusão por meio de ECOSOL.</li> </ul>	Secretaria da Saúde
Inclusão Social e afirmação de direitos	Segurança Pública	Pacto pela Vida - Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a geração de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida da população mediante apoio a empreendimentos de economia popular e solidária.</li> </ul>	SETRE
Inclusão Social e afirmação de direitos	Trabalho e Renda	Bahia Solidária: Mais trabalho e mais renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar 105 mil contratos do programa de Microcrédito do Estado da Bahia – Credibahia;</li> <li>- Qualificar 6 mil atores sociais envolvidos em grupos produtivos, em empreendimentos e instituições de apoio e fomento e gestores públicos;</li> <li>- <b>Beneficiar 97 Empreendimentos de Economia Solidária - EES através de Fundos Rotativos;</b></li> <li>- Acompanhar e monitorar 81 empreendimentos associativos solidários beneficiários do Crédito Solidário – Credisol;</li> <li>- Atender 6 mil artesãos em núcleos, associações, cooperativas e incubadoras temáticas artesanais de 160 municípios;</li> </ul>	SETRE
Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento	Turismo	Bahia Esportiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a geração de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida da população mediante apoio a empreendimentos de economia popular e solidária.</li> </ul>	

**Fonte:** criada com base no PPA 2012 – 2015.

O quadro expõe os eixos de atuação que o governo baiano se comprometeu frente à Economia Solidária no Estado. Para efeito deste escrito, sobressaem-se duas informações, a primeira diz respeito a meta, destacada em negrito, na qual fica evidente a pauta dos FRS na agenda de política pública. A segunda, mas não explícita, é a transversalidade da construção da política de ECOSOL, pois tanto o programa Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa, como o Bahia Solidária: Mais trabalho e mais renda possuem ações que perpassam por vários órgãos do Estado o que pode refletir a importância da temática no nível de planejamento estatal. Há também outro fator que denota o crescente desenvolvimento no nível planejamento/execução, a evolução do orçamento desta pauta ao longo dos anos.

**Quadro 05:** execução de despesa orçamentária SESOL-SETRE

<b>Ano</b>	<b>Inicial</b>	<b>Pós-Contingenciamento</b>	<b>Empenhado</b>
<b>2007</b>	R\$ 215.000,00	-----	R\$ 463.683,00
<b>2008</b>	R\$ 11.798.000,00	R\$ 6.488.568,00	R\$ 5.191.877,00
<b>2009</b>	R\$ 8.776.800,00	R\$ 3.674.258,00	R\$ 2.195.619,00
<b>2010</b>	R\$ 7.065.000,00		
<b>2011</b>	R\$ 5.797.027,05		R\$ 5.797.027,05
<b>2012</b>	R\$ 9.149.667,17		R\$ 9.149.667,17
<b>2013<sup>30</sup></b>	R\$ 18.101.615,11		R\$ 18.101.615,11

**Fonte:** Relatório de gestão SESOL/SETRE 2010 com modificações realizadas pela autora.

<sup>30</sup> Os anos 2011 a 2013 foram incorporados a tabela com base na apresentação da Superintendência de Economia Solidária durante a Conferência Territorial de Economia Solidária em 2014.

### **1.2.1 A luta e ascensão das Finanças Solidárias como objeto de política pública: um olhar preliminar a partir da ação dos FRS**

Até o momento presente, são evidentes avanços na conquista de apoio governamental para a Economia Solidária, na Bahia, todavia, há de se ressaltar o desempenho da ação coordenada dos grupos que fazem frente à metodologia de Fundos Rotativos Solidários no Estado. Os desdobramentos de uma ação conjunta de organizações no âmbito federal se fizeram presentes na realidade Estadual, sendo necessário relatar esse processo. O quadro exposto, anteriormente, sobre as falhas do mapeamento de Economia Solidária, no Brasil, ensejou um modo de agir, por parte de determinadas organizações do país. Em determinada fase de mapeamento, ficou “diagnosticado” que o processo não deu conta de registrar fielmente as experiências, tidas como legítimas da economia solidária, em variados aspectos. Por um lado, algumas organizações, reclamavam que certos empreendimentos não atendiam aos valores atribuídos à Economia Solidária, por outro, os grupos e organizações que praticavam a metodologia de Fundos Rotativos Solidários não apareceram como se esperavam. Posto que, organizações da sociedade civil como a Fórum Brasileiro de Economia Solidária, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, a Articulação do Semiárido Brasileiro – ASA e o Mutirão para Superação da Miséria e da Fome da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, avaliaram que os números colocados como representantes da realidade no país eram diminutos diante dos trabalhos empreendidos no decorrer dos anos.

Essa conjuntura culminou com a articulação, em 2004, do conjunto de representações supramencionadas com algumas instituições do Governo Federal (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, Banco do Nordeste do Brasil, Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário), em prol da formulação de uma política pública que incorporasse os FRS de maneira mais específica. Segundo relatos de uma publicação do movimento, uma das motivações que uniram essas entidades e organizações, foi a busca por uma estratégia que pudesse permitir aos assistidos pelo Programa Bolsa Família sair da dependência dos programas de transferência de renda. A certa medida, o microcrédito tradicional foi colocado como uma resposta a essas pessoas, no entanto, foi verificado que são contemplados apenas empreendedores individuais já atuantes no mercado, de modo que uma ínfima parcela do público referido estaria sendo assistida. A defesa das organizações consiste em afirmar, segundo publicação, que:

Fundo Solidário é uma metodologia que casa o financiamento de iniciativas produtivas e sociais comunitárias com ações de formação e organização popular que estimulam o fomento de um patrimônio coletivo que permita a comunidade organizada se tornar protagonista do seu próprio desenvolvimento econômico e social.

(...) não devem se basear nos parâmetros tradicionais do sistema financeiro, quais sejam, uma lógica meramente financista que cobra juros de uma população que vive em lugares de incipiente dinâmica socioeconômica, além de não se pautar por princípios da racionalidade do processo de acumulação capitalista e do individualismo urbanos. Assim, os fundos solidários se apresentam como uma estratégia eficaz para promover a inclusão produtiva dos segmentos mais pobres e excluídos da população. (Caderno 01: Fundação Esquel. p.06)

Vê-se, que a metodologia em questão, pleiteia a construção de uma política pública, e concomitantemente se apresenta como complementaridade de políticas já existentes como o Programa Bolsa Família. Ainda, segundo o movimento, o conjunto de entidades da sociedade civil coloca como desafio enfrentar/superar as ameaças às práticas de FRS, visto que, algumas exigências de marco legal têm prejudicado formas singulares de cooperação e execução de projetos dos movimentos sociais<sup>31</sup>. Os trabalhos empreendidos culminaram para a realização do Seminário Nacional Sobre Fundos Solidários, realizado em Brasília no ano de 2007, evento que foi originário do comitê gestor ampliado do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários<sup>32</sup>. Este, por sua vez, também foi resultado de um diálogo entre governo e sociedade civil a fim de antecipar ações de apoio à FRS na Região Nordeste, além de fornecer modelo para um programa nacional. Fora iniciado, em 2006, com gestão participativa e financiamento de 50 projetos de FRS, no Nordeste entre 2005 e 2009 (utilizando um valor da ordem de cinco milhões de reais não reembolsáveis). Além do financiamento direto as experiências, foram promovidos quatro seminários para garantir visibilidade da temática, sendo um nacional,

---

<sup>31</sup> Dentre as principais dificuldades listadas pelo movimento estão: “(1) gratuidade do benefício dos projetos sociais, obstaculizando a devolução ou retorno, monetário ou não, ainda quando há a consciência dos beneficiários de retorno voluntário para maximizar os efeitos das ações; (2) exigências de licitação formal dificultam aquisição de bens e serviços de empreendimentos solidários informais e (3) dificuldades de cumprimento das exigências legais de prestação de conta dos recursos dadas a natureza das entidades beneficiadas e da própria característica dos empreendimentos solidários, não previstas da legislação”.

<sup>32</sup> Composto por: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), o Movimento de Articulação do Semiárido (ASA), o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) e o Mutirão para Superar a Miséria e a Fome da CNBB.

ocorrido em Brasília (2007), e três regionais realizados na Paraíba (2007), Bahia (2009) e Brasília (2009).

Em síntese, dois pontos foram determinantes para as conquistas empreendidas na Bahia, a realização do mapeamento dos FRS que fora realizado em todo país, e que registrou 40 experiências distribuídas em 19 municípios. O outro foi a realização do Seminário Regional da Bahia, no município de Ponto Novo em 2009. Nele houve a reunião de 100 participantes integrantes de entidades, movimentos sociais e empreendimentos econômicos solidários dos territórios do Piemonte Norte do Itapicuru e do Sisal. Esse evento invoca uma articulação política dos atores sociais envolvidos nas práticas de Fundos Rotativos solidários na Bahia. A participação de representantes dos governos Federal- através da SENAES e do banco do Nordeste do Brasil, e Estadual – através da SESOL foi de extrema importância para o diálogo e percepção dos entes governamentais sobre a importância dessas experiências de FRS para o desenvolvimento local<sup>33</sup>. Nos relatos informais, os representantes do Estado afirmam que compreenderam as experiências, de Fundos Rotativos Solidários, como promotoras de outro tipo de desenvolvimento local/territorial a partir de decisões e investimento da própria comunidade.

Como desdobramento ocorreu o início de um diálogo com o governo do Estado sobre a construção de estratégias de apoio governamental a essas iniciativas na Bahia. Os resultados foram relevantes, pois fora criado um Comitê Estadual Gestor de Fundos Rotativos<sup>34</sup>, composto por representações da sociedade civil organizada e Estado (Articulação do Semiárido Bahia, Comitê Nacional de FRS, Cáritas Regional NE3, Fórum Baiano de Economia Solidária, Grupo Regional de Economia Popular e Solidária, Superintendência de Economia Solidária e SETRE). Nesse lócus de interação foi discutido, no decorrer de dois anos, a construção de um edital de apoio direto aos empreendimentos econômicos solidários que atuavam com a metodologia de FRS. Logo, em 2011, foi publicado um edital da ordem de R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), contudo foram 63 propostas submetidas à SETRE, que imediatamente aportou mais recurso, totalizando R\$ 3,5 milhões e meio de reais para apoiar 20 iniciativas. Entre elas, algumas experiências de redes de organizações e de empreendimentos.

---

<sup>33</sup> As informações acerca desse seminário são oriundas de conversas informais, sistematizações de apresentações públicas em eventos dos atores do movimento, já que, não há registros formais do acontecido. Havendo, apenas, uma memória comum que atribui a esse momento grande relevância.

<sup>34</sup> No âmbito nacional existe um Comitê Nacional de Fundos Rotativos Solidários, a estrutura na Bahia é singular em relação aos outros estados.

Para o movimento de FRS as conquistas elencadas alavancaram seu poder de negociação dentro do Estado. Assim, o Comitê Estadual pautou, também, que uma organização da sociedade civil desempenhasse um papel de assessoria e acompanhamento das entidades aprovadas no Edital. No momento em que um grupo de interesse alcança recursos públicos outros grupos podem se atentar para a competição política. Assim ocorreu, pois após a conquista do edital, outros atores tenderiam a pressionar o governo por financiamento que direcionasse recursos, especificamente para seu segmento. Em determinado momento alguns atores da ECOSOL reivindicaram a transformação do Comitê Estadual de FRS para Comitê Estadual de Finanças Solidárias. No entanto, na sequência dos acontecimentos o Estado publicou a lei (12.368/11) sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária. Este, por sua vez, instituiu o grupo de trabalho das finanças solidárias de caráter permanente. Uma das atribuições do GT constitui a construção do edital de finanças solidárias previsto para sair em 2013, mas adiado para 2014 para atender os bancos comunitários, as cooperativas de crédito e os Fundos Solidários.

O cenário desenhado, ainda, causou certa exaltação no movimento da Economia Solidária no Estado, pois os representantes de FRS em 2011 participavam de modo diminuto nas reuniões do Fórum Baiano de Economia Solidária. Os avanços, principalmente, em termos de alcance de financiamentos refletiram numa volta de aproximação com as esferas de discussão como o Fórum e apontam os atores desse segmento como um grupo empreendedor de políticas públicas. No capítulo seguinte, está posta uma explanação acerca das trajetórias e modos de ação das organizações de Finanças Solidárias-FS do Estado da Bahia com a finalidade de fornecer um quadro analítico que indicará como as os atores se articularam para propor ações governamentais e criação de uma política pública específica.

## **2. Fundos rotativos solidários, bancos comunitários e cooperativa de crédito solidário: origens e trajetórias das redes de políticas.**

O conjunto dos bancos comunitários, cooperativas de crédito e os fundos rotativos solidários constituem o movimento das finanças solidárias no Brasil, os quais, embora atuem de maneira distinta, possuem o mesmo objetivo. Como afirma Freire (2013), as finanças solidárias visam assegurar o acesso a serviços financeiros de forma democrática, ética e solidária de modo a priorizar os excluídos do sistema bancário tradicional. Assim, o presente capítulo pretende expor as origens e trajetórias dos três grupos de atores supramencionados e, por conseguinte, identificar as ideias que norteiam cada segmento, para compreender as redes de políticas constituídas. Esse caminho também permite indicar as pistas de crenças ontológicas de cada segmento que permitirão a formação das coalizões distintas. Dessa forma, será possível analisar as estratégias, articulações e modos de atuação do conjunto de atores na arena política do GT de Finanças Solidárias. Uma arena, no universo do processo de formulação da política pública, constitui a delimitação de um campo onde se travam as disputas e decisões da política. Esta pode ser definida segundo sua abrangência relativa de seus efeitos e beneficiários, bem como, a forma e o alcance das disputas existentes entre os interesses envolvidos (Lowi, 1961). No papel de compreender a composição dessa arena de disputas, cooperações e conflitos apresentar-se-á alguns dados sobre a composição das redes na realidade baiana, no que tange as experiências em questão. No âmbito dos FRS serão utilizados os dados do mapeamento dos Fundos Solidários do Nordeste<sup>35</sup>. No caso dos bancos comunitários, os dados são provenientes da apresentação da rede baiana de bancos comunitários realizada em espaços de articulação política. Em alguns momentos, também serão utilizados textos que tratam da temática<sup>36</sup>. Por outro lado, para descrever a trajetória das cooperativas de crédito, os dados aqui expostos são oriundos de duas entrevistas realizadas com duas cooperativas de crédito de uma mesma rede localizadas no território do Sisal. Essas foram, também, realizadas durante o processo de mapeamento dos FRS que, em alguns casos, apontam imbricação das atividades das duas metodologias, podendo indicar um elo que permita uma ação coordenada com processos de

---

<sup>35</sup> Realizado pela Fundação Grupo Esquel Brasil nos anos de 2011 e 2012, na Bahia, os dados foram coletados e sistematizados pela autora deste trabalho. Cabe ressaltar que houve financiamento da SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária para realização do mapeamento no Brasil via edital público. O trabalho foi executado por entidades diferentes em cada região, mas com ações coordenadas entre elas, com o mesmo instrumento de coleta.

<sup>36</sup> Entrevistas com atores-chaves no processo de composição da Rede Baiana de Bancos Comunitários também serão realizadas.

cooperação em espaços de articulação política. Por fim é realizado um esforço de relacionar os três eixos das finanças destacando suas similaridades/diferenças nas trajetórias e ideologias que repercutam no modo de articular com o governo na construção da política pública.

## **2.1. Os Fundos Rotativos Solidários: o contexto nacional.**

De modo objetivo, um FRS é uma poupança coletiva que financia as necessidades dos participantes mediante o consenso de regras acordadas por seus integrantes. No entanto, essas poupanças poderão emergir de uma comunidade e/ou grupo após ação de alguma organização da sociedade civil, seja para formação de tal poupança via atividades formativas, seja com repasse de recurso financeiro. Para melhor compreender a lógica da ação, é imperioso elucidar as classificações das experiências de Fundos Rotativos Solidários<sup>37</sup>. São três as tipologias registradas: a) Entidade de fomento, quando as instituições incentivam grupos e/ou comunidades a criarem pequenos fundos rotativos locais através de atividades formativas e acompanhamento técnico. Neste caso, poderá ocorrer repasse de recurso financeiro da entidade de fomento para a comunidade gestora do FRS. De outro modo, apenas com as atividades de formação e assessoria as famílias são estimuladas a edificarem as próprias poupanças coletivas. A assessoria é realizada com foco na construção da metodologia do fundo rotativo local, ou seja, a construção das regras de participação, instrumentos de gestão, entre outros. No entanto, em muitos casos, uma entidade de fomento realiza formação, assistência técnica, captação e repasse de recursos financeiros para os FRS construídos; b) Entidades gestoras são as que gerem os recursos do fundo rotativo e muitas vezes, também oferecem formação e assistência técnica. Diz-se que toda organização/ entidade que detêm um fundo rotativo solidário constitui uma entidade gestora de recursos, por isso detêm instrumentos de gestão e controle, regras instituídas, e geralmente, um grupo coeso que participa ativamente do FRS; c) Entidades de apoio e fomento são as que realizam a gestão de um fundo rotativo e, de modo natural, ou proposital, acabam incentivando a criação de outros fundos rotativos. Assim, constituem entidades de fomento, uma vez que inspiram grupos e/ou comunidades na prática da metodologia. Sendo entidades gestoras também, porque gerem um fundo rotativo solidário específico.

---

<sup>37</sup> As categorias foram estabelecidas pelo conjunto de organizações que atuam com os FRS no Brasil. O questionário aplicado no decorrer da pesquisa contempla as tipologias explicadas no texto com perguntas específicas para cada situação.

Outro fator preponderante para compreensão da metodologia e dos dados coletados, parte do entendimento da linguagem que permeia a prática. No campo dos bancos formais um empréstimo é solicitado por um cliente que fará pagamentos, ajustados a taxas de juros do mercado, mediante um contrato e apresentação de garantias. Para além do acréscimo do valor a pagar por conta dos juros, uma consequência do não cumprimento desse acordo culmina com a inserção do indivíduo em listas negativas de crédito como o Sistema de Proteção ao Crédito-SPC. No contexto dos FRS, ocorrem financiamentos para um participante que fará a devolução voluntária do valor recebido mediante assinatura de um termo de compromisso<sup>38</sup>. Esses são elementos centrais para a metodologia. O financiamento, em geral, é o investimento em alguma atividade produtiva, o termo de compromisso constitui o acordo onde o indivíduo se compromete com a devolução voluntária diante do grupo dos participantes. A não devolução do valor devido não implica uma penalidade burocrática com ações judiciais, mas a sanção do grupo quando há quebra proposital do compromisso assumido. Contudo, caso o não pagamento tenha sido fruto de situações adversas como doença, ou intempéries da ação produtiva, ocorre um processo de renegociação das devoluções que não acarreta taxa de juros. A taxa de juros constitui elemento de enfrentamento do conjunto das experiências de FRS de modo que indica uma crença ontológica da formação da maioria das experiências. Na análise qualitativa das entrevistas, realizadas na Bahia, o argumento central, das organizações que não aplicam taxa de juros no processo de devolução, implica em afirmar que não é possível cobrar juros de uma população já excluída financeiramente. Essa questão irá repercutir insistentemente no processo de interação com os atores que participam da formulação da política na arena estudada.

Quanto ao conteúdo dos recursos mobilizados nos FRS existem duas modalidades: podem ser financeiros, quando um fundo dispõe de valores monetários para um indivíduo, ou família, que adquire máquinas, equipamentos ou insumos, e após um período de produção, realiza a devolução em dinheiro; Já um fundo não monetário acontece de inúmeras maneiras, a exemplo da modalidade conhecida como casa de semente<sup>39</sup>. Geralmente, um grupo de agricultores se organiza para estocar coletivamente parte da colheita realizada no período. Isto para garantir sementes para o próximo plantio sem depender dos programas de distribuição do governo. A participação de parte dos agricultores locais permite constituir um banco de

---

<sup>38</sup> Este documento expõe que o participante se compromete diante do grupo a devolver parte, ou o total, do valor financiado voluntariamente para que outras famílias sejam atendidas. Além desse, existem outros documentos de controle que serão explicados no escrito.

<sup>39</sup> Também conhecida como banco de sementes.

sementes comunitário que garante as sementes criolas<sup>40</sup> e a agrobiodiversidade do agricultor com autonomia para o plantio. O Fundo Rotativo de Animais também é considerado uma modalidade de gestão não financeira e funciona, igualmente, com famílias agricultoras, que após conseguir uma reprodução de caprinos<sup>41</sup>, por exemplo, repassa um reprodutor e algumas cabras para outra família que pretende iniciar esse tipo de criação. Todas as modalidades de FRS relatadas foram e são amplamente utilizadas por organizações da sociedade civil que tratam da temática da convivência com o semiárido. Nota-se aqui a diversidade de atuação das formas de execução dos FRS que serão defendidas exaustivamente por seus atores implicando um modelo de investimento estatal que, a priori, não caberia regulação.

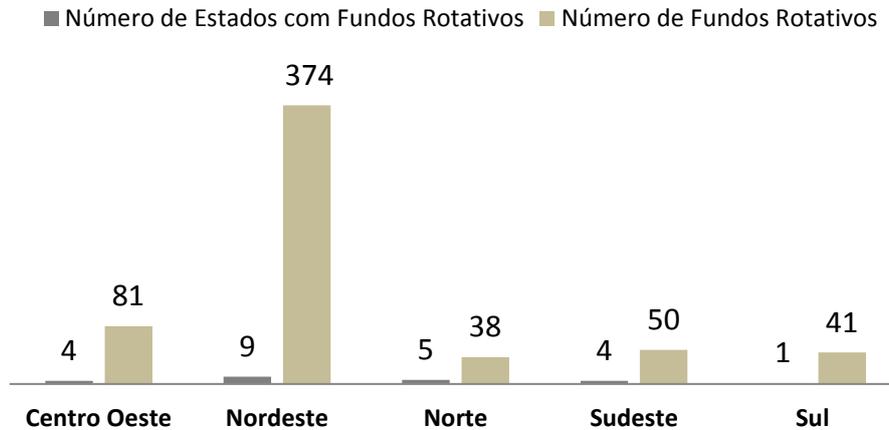
Quanto às tipologias supramencionadas, foram registradas no decorrer do mapeamento 584 experiências de FRS espalhadas pelo Brasil. Destas, 56 experiências são exclusivamente de fomento e estão espalhadas por todo o país incentivando comunidades e famílias a criarem fundos rotativos solidários, sendo que 31 estão localizadas no Nordeste. As outras 528 experiências são do âmbito da gestão dos fundos rotativos solidários, o que compreende a maior diversidade de organizações. Dessas, 343 estão localizadas no Nordeste. As diversas experiências que se espalham pelo país possuem um elo na concepção de acesso ao crédito, sobretudo, as origens da metodologia estão ligadas ao atendimento de uma necessidade básica e emergencial, como o acesso a água. Nesse contexto, o gráfico a seguir demonstra uma predominância dos FRS no Nordeste, região que sofre com períodos prolongados de secas, na qual o acesso à água via mobilização de recursos locais foi preponderante para a fixação e desenvolvimento econômico comunitário de muitas famílias. Há também, em muitos escritos, relatos que narram a emergência dos FRS ao Programa dos Projetos Alternativos Comunitários desenvolvidos pela Cáritas Brasileira que fomentou as primeiras iniciativas na década de oitenta, também possibilitando o acesso à água via construção de poços artesianos e financiamento de atividades produtivas locais. O gráfico seguinte dispõe acerca da distribuição das 584 experiências de FRS mapeadas no país entre 2011 e 2012 no Brasil<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Sementes criolas são as sementes que são resguardadas para armazenamento sempre que o agricultor vai colher a safra para posterior plantio no próximo período, o que permite a emancipação do agricultor em relação aos programas de distribuição de sementes do governo. Muitas vezes as sementes distribuídas pelo Estado não germinam, ou então, o período de distribuição não condiz com o período do plantio. Por isso, diz-se também que são sementes adaptadas ao solo da região, pois existem bancos de sementes com mais de 15 anos, de maneira que há certa preservação da espécie.

<sup>41</sup> Modalidade de criação mais comum entre os fundos rotativos de animais.

<sup>42</sup> A pesquisadora autora deste trabalho participou do mapeamento dos FRS do Nordeste, especificamente, nos estados da Bahia e Sergipe. O banco de dados foi disponibilizado para pesquisa via Fundação Grupo Esquel Brasil.

**Gráfico 02:** Distribuição dos Fundos Rotativos encontrados no Brasil 2011-2012.

**Fonte:** Criado pela autora a partir dos dados do mapeamento disponíveis no sistema nacional de FRS.

No gráfico vê-se a predominância de 64% das experiências no Nordeste, segundo dados da ASA e do Ministério da Integração Nacional, região que abriga o semiárido brasileiro cuja característica principal do clima é a aridez. Para Baptista e Campos (2013), alguns fatores favorecem isso como, por exemplo: os modos humanos de explorar a terra; o desmatamento; a prática predatória para com os rios e a terra; as queimadas; a contaminação dos solos com agrotóxicos, entre outras. Dentre os problemas enfrentados, um se destaca em repercussão e enfrentamento como a escassez de chuvas. É nesse cenário que muitas experiências de FRS emergem com finalidade de oferecer um sistema de armazenamento com base na tecnologia das cisternas de placas (desenvolvida pelas organizações sociais). Para efeito deste trabalho, é preciso destacar mais as implicações do clima da região Nordeste:

O clima é uma das características mais importantes da região, principalmente pela ocorrência do fenômeno das “grandes secas” caracterizadas pelo esgotamento da unidade do solo, fenecimento das plantas, (...) eventual cessação de fluxo dos cursos de água. A seca é sinônimo de tragédia que provoca grandes problemas sociais, econômicos e políticos da região. Destrói as atividades agrícolas e pecuárias e agrava a falta de água até mesmo para consumo humano. Ocasionalmente, a sede, a fome e muitas mortes em consequência de doenças provocadas pela ingestão de águas impuras e contaminadas. (BAPTISTA E CAMPOS, P.49; 2013).

O trecho em destaque ressalta o ambiente onde majoritariamente aparecem as experiências de FRS. Pode-se relacionar, ainda, as 50 experiências registradas no Sudeste,

sendo que 31 delas estão localizadas em Minas Gerais, estado que abrange parte do bioma da caatinga e do clima semiárido, sofrendo também grandes estiagens. Essas implicam a falta de água para consumo humano, baixa ou nenhuma produção agrícola nos locais de estiagem e consequente falta de alimentos que garantam a subsistência. Nesse cenário, a metodologia de FRS é uma estratégia utilizada por organizações sociais, na medida em que, financia todo e qualquer elemento que possa solucionar a necessidade imanente. Dessa forma, a construção de cisternas<sup>43</sup> para consumo humano não mitiga a resolução do problema, mas tende a melhoria das condições de vida das pessoas do semiárido brasileiro que se tornam “independentes” de favores em situações de vulnerabilidade como a ausência de água para consumo humano. Esse fator é importante, pois demarca fortemente o elo que une as diversas organizações que atuam nesse campo o que implica numa liga que desenha, naturalmente, uma rede de organizações que agem em prol investimento em ações de convivência com o semiárido, portanto, a metodologia de FRS.

Quanto à classificação das entidades que realizam a gestão de FRS no Brasil, percebe-se uma predominância de Associações, Pastorais e Entidades religiosas. Esse dado corrobora duas informações: a primeira, ligada à origem dos FRS, pois a diversidade das pastorais esteve no âmago do surgimento de muitas experiências. No entanto, com o passar do tempo, essas entidades redirecionaram a gestão dos fundos para outras organizações ou findaram seus trabalhos, mas ainda assim, são as entidades com maior número de participantes. Muitas associações comunitárias ganharam fôlego com a ação da metodologia e outras foram criadas para facilitar a gestão da mesma. A ocorrência de apenas um registro como banco de produção de sementes é explicado pelo fato de quase a totalidade dos bancos de sementes serem geridos pelas Associações Comunitárias. A questão relacionada a esse quadro se refere à tipologia que o entrevistado classificava a entidade que realiza a gestão do fundo rotativo. O que também explica o aparecimento de classificações bem específicas.

---

<sup>43</sup> Inevitável fazer referência à construção de cisternas via fundos rotativos solidários, pois constitui o elemento motriz da emergência das experiências relatadas.

**Quadro 06:** Relação entidades que realizam gestão de FRS no Brasil.

<b>TIPO</b>	<b>Nº FS</b>	<b>Nº de Participantes</b>
Fórum de representações	01	10
Banco	01	15
Banco de produção de sementes	01	150
Grupo de Mulheres do P.A São Manoel	01	11
Opção outra: polo sindical	01	18
Associação Comunitária	201	5576
Cooperativa	20	2735
Sindicato	09	149
Grupo Informal	115	4097
Outra Associação	86	5900
Pastoral, Entidade Religiosa.	70	29018
Associação de Mulheres	02	34
Entidade de Poder Público	03	300
Associação Mettareilá do povo Indígena Suruí	01	0
Instituto	04	84
Associação de Produtores	02	24
Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras	01	0
Organização Não Governamental - ONG	02	90
Entidade Religiosa/Luterana	05	280159

**Fonte:** Banco de dados do Sistema de banco de dados de Fundos Rotativos Solidários da Bahia.

A demonstração dos dados supramencionados impõe mencionar que durante muitos anos a cooperação internacional (governos, sociedade civil etc.) enviava os recursos financeiros ao Brasil, mediante contratos com organizações da sociedade civil, para atender os excluídos de direitos no país. Esse elemento é muito importante para compreender as experiências de FRS, pois a grande maioria inicia seus trabalhos com recursos internacionais que eram repassados às comunidades a fundo perdido para resolver alguma situação de carência. Com o passar do tempo, como ressalta Kraychete (2005), as organizações da Cooperação Internacional guiadas pelo ideário liberal, anunciaram políticas que objetivavam a retomada do desenvolvimento e a minoração da pobreza, na década de noventa. Isso implicou, também, rever os termos de financiamento das organizações da sociedade civil (como as pastorais e outras entidades religiosas) no Brasil, que atuavam com projetos de acesso a direitos, ou seja, as organizações atuantes no campo dos Fundos Rotativos Solidários. Se antes as organizações foram estimuladas a desenvolver metodologias que permitissem a sustentabilidade das comunidades após receber algum tipo de financiamento, posteriormente, segundo as entrevistas relatadas, as entidades da cooperação internacional passaram a exigir a cobrança de juros na devolução dos recursos utilizados pelas comunidades. Essa “orientação” fomentou muitas

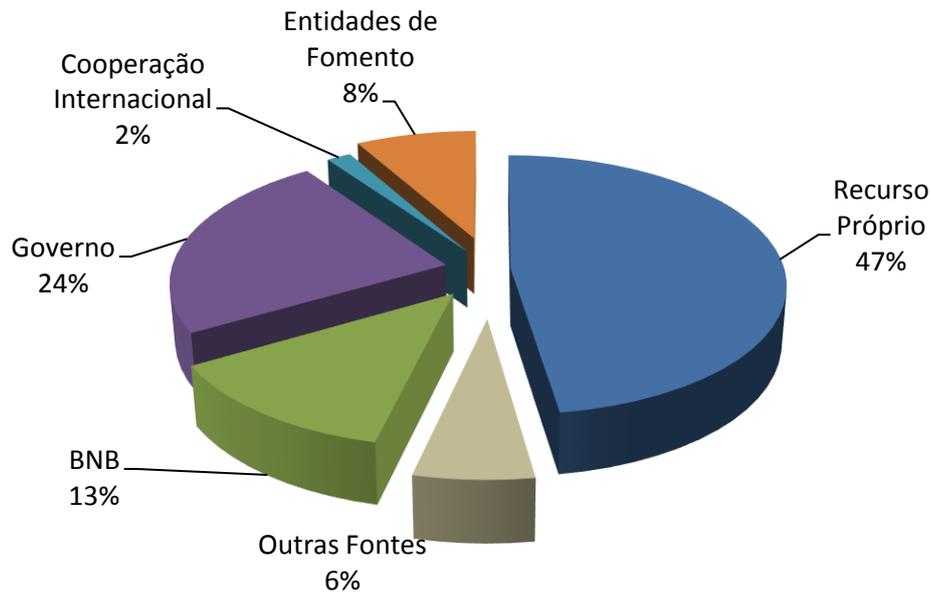
discussões dos atores que trabalhavam com a metodologia de FRS. Essa conjuntura, aliada a outros fatores, impulsionou o rompimento de algumas organizações com o financiamento das entidades internacionais, enquanto outras modificaram seus modos de ação de maneira bem diversa.

Na Bahia, por exemplo, especificamente no território do Sisal, o novo contexto congregado a um significativo montante de recursos acumulados nas entidades da sociedade civil da região, incentivou o debate cada vez mais ascendente sobre cooperativismo de crédito. Dessa maneira, as entidades organizadas e atuantes na metodologia de FRS fomentaram a criação de uma cooperativa de crédito solidário que garantisse a continuidade dos trabalhos iniciados pelos fundos rotativos da região, e, ao mesmo tempo, não excluísse a captação de recursos internacionais. Nesse cenário nasce o Conselho Gestor do Fundo Rotativo Solidário – COGEFUR (composto por 34 entidades), no território do Sisal que congregou diversos FRS da região e possui sua ação ligada à cooperativa de crédito local, e também, um novo ator importante para a construção de políticas públicas de finanças solidárias e acesso ao crédito na Bahia no ano de 1999.

De maneira concreta, os recursos utilizados pelas entidades gestoras em 2010 refletem o retrato da diminuição dos recursos da cooperação internacional, bem como, o aumento da participação dos recursos do Estado na contribuição das experiências, ainda que não seja de forma direta, pois os recursos do setor governo inclui tanto a Petrobrás como também, do Programa Cabra Forte. O gráfico abaixo demonstra a composição das origens dos recursos das entidades gestoras no ano de 2010. Destaca-se que no setor recurso próprio, estão todos os bancos de sementes (já que estes atuam com contribuição das sementes do próprio agricultor) e as experiências que contam com a contribuição dos participantes, seja voluntária ou fruto do processo de devolução. No setor intitulado BNB – Banco do Nordeste do Brasil os financiamentos ocorreram no âmbito do PAPS – Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Esse programa foi fruto de uma articulação da sociedade civil atuante na metodologia de FRS e Governo Federal.

**Gráfico 03:** Fontes de Financiamento das Entidades gestoras no ano de 2010.

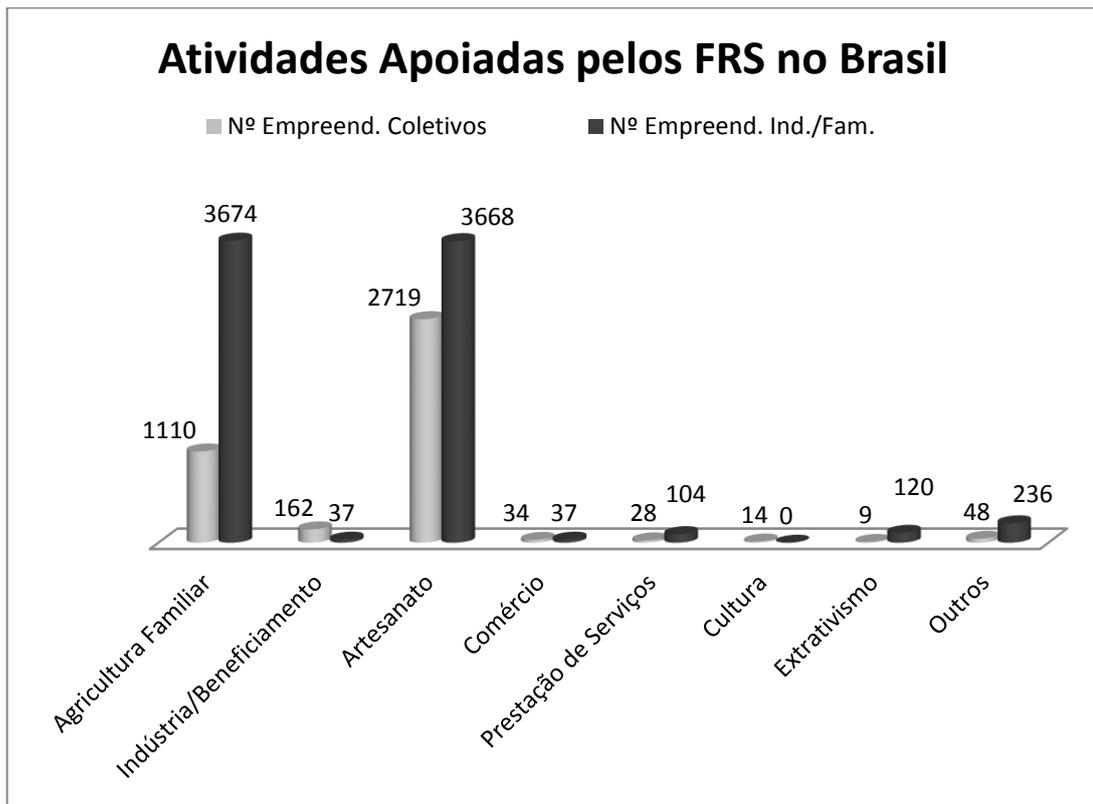
**Fonte:** Construção do gráfico a partir do mapeamento realizado na Bahia entre 2011 e 2012.

Para as entidades que atuam no campo da gestão de recursos, outro dado importante para a ação do FRS consiste em dimensionar seu lócus de ação. O gráfico, disposto na sequência, revela a direção dos financiamentos dos FRS no Brasil. Ainda que, muitas organizações não tenham o quantitativo exato de cada eixo de financiamento, todas financiam as categorias expostas. O número de financiamentos de empreendimentos familiares é maior que o de empreendimentos coletivos, mas as atividades de núcleo familiar são, na sua grande maioria, no âmbito rural, onde a família se envolve com o processo de produção, seja ela de horticultura, criação de animais, etc. O artesanato se encontra muito próximo em número de empreendimentos e, normalmente, pode estar tanto em ambientes mais urbanos como rurais, pois são os mais diversos produtos produzidos. Na categoria indústria de beneficiamento, se enquadram, principalmente, as casas de farinha, unidades de beneficiamento do leite, de frutas, de mel. Todas elas com a comercialização muito ligada à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e agregam mais famílias em torno do trabalho coletivo<sup>45</sup>. O apoio às atividades de comércio, prestação de serviços e cultura é diminuto e, em grande parte, se dá em contextos urbanos. Paradoxalmente ao que ocorre na prática, pois a maior dificuldade dos empreendimentos, atualmente, é a comercialização, embora muitos a tenham melhorado a

<sup>45</sup> As relações dos FRS com algumas políticas públicas como PNAE serão aprofundadas no caso BA.

partir das políticas do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, PNAE e ações da Companhia Nacional de Abastecimento. De maneira geral, os financiamentos de atividades produtivas são priorizados, na medida em que potencializam o incremento e/ou geração de renda, fato considerado mais frágil na realidade das famílias participantes.

**Gráfico 04:** Atividades Apoiadas pelos Fundos Rotativos Solidários no Brasil.

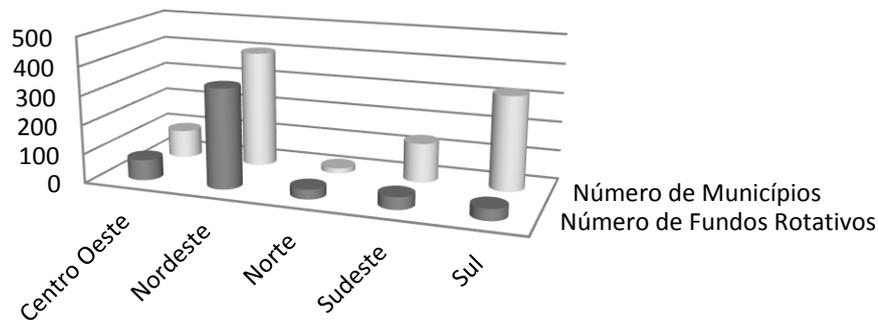


**Fonte:** Construção do gráfico a partir da base de dados do Sistema de FRS.

Outro dado significativo que a coleta dos dados traz é o alcance da metodologia. A priori, pode-se pensar que a realização de poupanças coletivas autogeridas se restrinja a atuação de pequenas comunidades. No entanto, apesar de um FRS ter sede em determinado município, sua abrangência pode ultrapassar, inclusive, “barreiras” territoriais. Normalmente, os fundos têm como sede o local da instituição que executa a gestão, mas o atendimento das pessoas se faz pela demanda, necessidade e interesse das comunidades acolhidas, bem como, capacidade de atendimento. As experiências, principalmente no âmbito rural, demonstram uma alta capacidade de atendimento de lugares e pessoas. Na Bahia existem fundos rotativos que abrangem mais de um território de identidade atendendo comunidades presentes em mais de 10

municípios. O gráfico exibido abaixo demonstra essa capacidade de atuação dos fundos no Brasil.

**Gráfico 05:** Abrangência dos FRS no Brasil e números de municípios de alcance da metodologia em cada região do país até 2011.



	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
■ Número de Fundos Rotativos	71	343	33	42	39
■ Número de Municípios	97	403	18	135	324

**Fonte:** Criado pela autora a partir dos dados do mapeamento disponíveis no sistema de FRS.

Os dados da realidade baiana coadunam com os dados nacionais no que diz respeito ao financiamento das famílias, à predominância das atividades rurais, mas sobressai-se em alguns pontos na articulação por políticas públicas e modos de ação de seus atores. Nas linhas posteriores, estarão evidenciados alguns dados do mapeamento da Bahia que possibilitem traçar sua origem, trajetória e cenário atual.

### **2.1.2. Os Fundos Rotativos Solidários: Origens, trajetória e composição no cenário baiano.**

A partir de agora, será feito um esforço no sentido de tentar compreender a emergência e consolidação do FRS para além de uma ferramenta que permite o acesso ao crédito. Serão evidenciados elementos que permitem identificar traços de uma lógica de ação coletiva que proporciona ação política das pessoas envolvidas que direciona a ação desse grupo na formulação da política pública, no segmento, na Bahia. Nesse caso, revela-se uma ação coletiva que não é mais visualizada como uma tentativa para tomada do aparelho do estado, mas sim como a busca de soluções autônomas (Boschi, p.25). Segundo as informações coletadas nas entrevistas, pode-se depreender que a emergência dos Fundos Solidários na Bahia ocorreu via estímulo das organizações da sociedade civil organizada. As origens são divergentes no que tange às localidades, embora todas objetivassem suprir as necessidades mais urgentes das comunidades. Em muitos relatos, a preocupação é com a segurança alimentar, ou seja, garantir que as famílias tivessem alimentos o ano todo de maneira digna de modo a contribuir para a soberania, nesse quesito, já que, os agricultores, muitas vezes, estavam sujeitos à produção de uma cultura para posterior comercialização. Nessa realidade, as organizações da sociedade civil, buscaram inserir a metodologia de Fundos Rotativos Solidários na perspectiva de financiar atividades agrícolas diversificadas, juntamente, com uma formação voltada para agroecologia. No contexto dos bancos de sementes e de quase a totalidade dos financiamentos de atividades agrícolas dos FRS, o critério a ser cumprido pelos produtores diz respeito à prática da agroecologia, a qual é disseminada e exigida. Para tanto, na visão de Altieri (2004), a prática agroecológica possibilita efeitos benéficos como:

(...) cria uma cobertura vegetal contínua para a proteção do solo; - assegura constante produção de alimentos, variedade na dieta alimentar e produção de alimentos e outros produtos para o mercado; - fecha os ciclos de nutrientes e garante o uso eficaz dos recursos locais; - contribui para a conservação do solo e dos recursos hídricos através da cobertura morta e da proteção contra o vento. (ALTIERI, 2004, pg. 24)

Outro contexto de relevância é o incentivo e fortalecimento de atividades produtivas locais, antes desvalorizadas. No Sertão da Bahia, onde durante muito tempo as atividades mais naturais e propícias do clima e da localidade não eram desenvolvidas, algumas organizações começaram a financiar a criação de cabras, animais resistentes ao clima local. Havia compra de um reprodutor e duas cabras, que eram repassados a uma família. Após a primeira reprodução, a família repassava o reprodutor e algumas matrizes para outra família, emergindo o fundo

rotativo de animais, muito comum nos territórios do Sisal e Piemonte Norte do Itapicuru, embora, atualmente, tal prática tenha sido reduzida. A única experiência de FRS de animais mapeada relatou que seu início se deu a partir do Programa Sertão Produtivo do Governo do Estado<sup>46</sup>, no qual havia compra de animais pelo programa e sequencial distribuição para os agricultores. Nesse exemplo, percebe-se uma imbricação entre uma política pública e a prática da metodologia. Há indícios de que o FRS é de fato, uma alavanca do desenvolvimento econômico local, na medida em que impulsiona e fomenta atividades propícias às regiões secas. Talvez, seja possível inferir que, o Programa Sertão Produtivo também tenha ocasionado a realização de mais FRS de animais em outros municípios não pesquisados.

Quanto às tipologias encontradas na Bahia, são trinta e três entidades gestoras, sendo que oito realizam a gestão de casas de sementes, uma é um FRS de animais e as outras vinte e seis gerem recursos monetários. Ao contrário das experiências no Estado da Paraíba, o qual possui muitos fundos comunitários e movimenta certo volume de recursos, oriundos em grande parte dos próprios participantes, a Bahia possui menor número de FRS, embora tenha movimentado um montante de recursos muito maior no decorrer dos anos de atuação das organizações, como está disposto na tabela 02. Esse fato ocorreu porque a característica muito marcante no Estado é que as organizações da sociedade civil captam recursos e realizam a gestão dos FRS, assim o volume de recursos repassados tende a ser maior, pela própria “facilidade” de captação<sup>47</sup>. Do contrário, a mobilização de recursos comunitários tende a ter valores modestos, pela capacidade limitada das famílias de poupar parte de suas rendas, já diminutas. A porcentagem distribuída na tabela se refere ao montante movimentado pelas experiências de FRS ao longo da sua história, foi identificado o valor de R\$ 22.991.059,91 reais desde o início das atividades na região Nordeste. Esse valor pode ser pouco comparado às instituições de crédito oficiais, mas é significativo por se tratar de associações, organizações da sociedade civil e grupos informais de homens, mulheres e jovens excluídos economicamente do sistema vigente<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> O programa é implementado pela SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária por meio da SUAF – Superintendência da agricultura familiar. O programa é realizado com base na distribuição dos animais em regime de doação rotativa, quando as famílias beneficiadas dão a mesma quantidade de animais, recebida pelo programa para uma segunda família em até 18 meses.

<sup>47</sup> Embora, os recursos utilizados ao longo dos anos de atuação dos FRS na Bahia tivessem sua origem na cooperação internacional, atualmente, os recursos estão mais escassos e são captados dentro país, como será exposto em seguida.

<sup>48</sup> Ressalta-se que algumas entidades não detinham os dados sistematizados, e por isso, acredita-se que o valor pode é maior do que o registrado no momento da pesquisa.

**Tabela 02:** Distribuição dos FRS no Nordeste e volume de recursos repassados.

Estados com FS	Nº FS	Porcentagem do recurso repassado
Alagoas	30	2,38
Bahia	33	57,26
Ceará	59	18,15
Maranhão	48	6,11
Paraíba	97	4,48
Pernambuco	43	7,60
Piauí	29	3,41
Rio Grande do Norte	3	0,31
Sergipe	1	0,30

**Fonte:** Sistema de banco de dados dos Fundos Rotativos Solidários, administrado pela Fundação Grupo Esquel Brasil.

O termo “repasso”, utilizado na tabela, quer dizer o montante de recursos que fora disponibilizado para a família e/ou indivíduo para investimento na atividade produtiva, e/ou melhoria de sua infraestrutura. Ocorrem também na Bahia, os fundos comunitários criada via formação, ou seja, sem injeção direta de recursos financeiros. Um grupo de agricultores de Jacobina, por exemplo, após participar de formação/capacitação de uma entidade de fomento local, resolveu criar o FRS com mobilização dos próprios recursos. Fora pactuado entre os dezessete participantes uma contribuição de 5% do valor vendido de cada um, nos dias de feira para alimentação do FRS. De maneira que, ao fim de 2010, esse grupo detinha um saldo de R\$ 6.000,00 reais na conta do FRS. Esse recurso é utilizado para compra de insumos e equipamentos de produção, bem como pode ser utilizado para aquisição de remédios ou pagar exames médicos como determina o Regimento Interno do FRS<sup>49</sup>. Essa possibilidade de autofinanciamento entre os agricultores proporciona autonomia, pois eles dependem única e exclusivamente da aprovação dos próprios participantes para receber o financiamento. No caso específico, não é preciso fornecer garantias, pois cada agricultor do grupo já conhece o volume de vendas do outro, facilitando o processo de aprovação do valor financiado. No caso específico desse grupo as devoluções são definidas pelo recebedor do financiamento, eles podem realizar

<sup>49</sup> O regimento interno é o documento que trata das regras de funcionamento do FRS, será mais profundamente abordado no tópico 3.3.1 que trata dos elementos de gestão.

uma devolução anual, mensal ou semestral. Outro fator interessante é que o grupo de agricultores iniciou os trabalhos informalmente, e posteriormente, criaram uma Associação para gerir o FRS. Essa trajetória é o caminho natural de algumas experiências mapeadas, embora ocorram casos de grupos informais que realizem a gestão, muitos que assim começaram, acabaram por se registrarem em uma associação. Na visão das experiências, isso favorece a gestão e a confiança no FRS, pois quando o grupo é informal o recurso fica na conta de uma pessoa ou em um cofre constituído para tal.

De modo geral, as experiências baianas se distribuem entre os territórios do Sisal, Piemonte Norte do Itapicuru, Portal do Sertão, Baixo Sul, Extremo Sul, Velho Chico, Região Metropolitana de Salvador, Piemonte da Diamantina, Chapada Diamantina, Sertão Produtivo, Bacia do Jacuípe, Piemonte do Paraguaçu e Sertão do São Francisco. Em alguns territórios há presença de mais de uma experiência de FRS, inclusive, articuladas em rede, já outros contam com uma, ou duas e nenhuma articulação. Destacam-se os territórios do Sisal, Piemonte Norte do Itapicuru e Portal do Sertão que possuem grande presença e articulação de FRS. Tais territórios abrigam experiências que envolvem um número significativo de pessoas com um trabalho de desenvolvimento local sustentável baseado no financiamento de pequenos projetos, principalmente, de agricultura familiar que, segundo os entrevistados, garante autonomia e segurança alimentar de inúmeras famílias. Atualmente, as atividades produtivas mais financiadas são a caprinocultura, apicultura, beneficiamento de frutas, avicultura, banco de sementes, horticultura, artesanato entre outras. Anterior à predominância de financiamentos nas atividades produtivas, os fundos iniciados nas décadas de 80 e 90 centravam esforços no financiamento de poços artesianos, cisternas de placa, placas de energia, ou seja, necessidades básicas das comunidades rurais. Com o passar dos anos em meados da década de 90, alguns fundos redirecionam suas ações para o fomento e fortalecimento de atividades produtivas por algumas razões específicas. A primeira é que em 2003 a Articulação do Semiárido alçou junto ao Governo Federal a instituição do “Programa um milhão de Cisternas” designando assim, a cisterna de placa como uma ação de política pública<sup>50</sup>. Nesse contexto, as organizações e comunidades que articulavam seus respectivos fundos rotativos para financiar acesso à água refletiram, e passaram a mobilizar seus recursos para outras atividades, principalmente produtivas.

Nesse cenário estão dadas, minimamente, a abrangência e diretrizes principais das ações de FRS na Bahia. O fator central que liga muitas das metodologias mapeadas é a convivência

---

<sup>50</sup> Site da Articulação do Semiárido – ASA Brasil.

com o semiárido. Nesse caso, é fomentar e possibilitar nas comunidades modos de convívio com acesso a água, segurança alimentar e desenvolvimento econômico. Segundo publicação das organizações da sociedade civil, as ações básicas para esse convívio são: a democratização do acesso à água, pelos sistemas simplificados de abastecimento de água (barragens, cisternas de placas, poços tubulares, etc.); acesso à terra; desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais com respeito às características ambientais; agricultura familiar, entre outros. A mesma publicação enumera algumas ações estratégicas de promoção da coexistência com o clima em questão:

(...) criação de um programa de suporte forrageiro; incentivo, fortalecimento e criação de bancos e casas de sementes, considerando as sementes criolas ou da “paixão”; distribuição de fôrmas, equipamentos e máquinas ensiladeiras, visando à construção de silos anel e trincheira para armazenagem de fenação e silagem, tecnologias sociais ao alcance imediato dos (as) agricultores (as) familiares, apenas para citar algumas medidas importantes. (p.10, 2013).

As organizações no Estado da Bahia têm proporcionado a convivência com o semiárido a partir da prática da metodologia de FRS. Ações descritas acima são financiadas e prioritárias nas realidades dos territórios onde ocorre o clima, de modo que a comunidade tem se fortalecido e potencializado o desenvolvimento local. Para além dos dados exibidos até aqui, têm-se outras informações no banco de dados do sistema de FRS, contudo, o que foi exposto possibilita situar à realidade baiana no contexto brasileiro. Sobressaem-se, nesse tópico, a dominância da metodologia no Nordeste e sua caracterização geográfica, que a certa maneira determina terreno fértil para a metodologia. Os números apresentados demonstram a centralidades das associações comunitárias na execução das ações que refletem a opinião dos entrevistados, na Bahia. Ao elegerem os cinco principais resultados da experiência com o FRS, na sua realidade, colocam o fortalecimento das suas respectivas associações em primeiro lugar. Fato, para muitos, curioso tendo em vista que a prática viabiliza o acesso ao crédito àqueles que não o possuem.

Por fim, cabe destacar que todo esse universo dos fundos rotativos solidários, aqui representado, passou a interagir com gestores estaduais “oficialmente” a partir da portaria nº 069/2011 que legitimou o Comitê dos Fundos Rotativos Solidários e a Comissão Técnica de Avaliação dos Projetos. Contudo, explicitava que sua função fundamental era o acompanhamento à execução dos recursos destinados ao primeiro edital de FRS publicado em 2011. Com a ressalva de que ao final da execução dos projetos esse comitê estaria extinto. Nesse espaço de interlocução os atores da sociedade civil e Estado discutiam formas de apoio

governamental, possíveis e viáveis a esse segmento das finanças solidárias. Pode-se depreender que se amplia o grupo que compartilha valores e ideias a respeito das práticas de FRS realizadas na Bahia. O movimento articulado promoveu um seminário estadual em 2012 e com ligações com o movimento nacional, atuou também no seminário nacional de 2013, com a pauta, inclusive de criação de uma rede nacional de FRS.

Dentre os elementos resultantes das articulações e compartilhamento dos valores dos referidos atores tem-se uma carta estadual de FRS (2012) e uma carta nacional do segmento. O documento estadual o movimento coloca os FRS como instrumento concreto para construção do desenvolvimento a partir da realidade. As cinquenta entidades que assinaram a carta se comprometem publicamente a se articular com os demais segmentos das finanças solidárias, ou seja, os bancos comunitários e as cooperativas de crédito solidário como forma de originar a base do sistema nacional de finanças solidárias.

## **2.2. Os bancos comunitários no Brasil.**

Tendo em vista que a experiência pioneira, e mais antiga, de banco comunitário de desenvolvimento data de 1998, no Brasil. É importante mencionar sua trajetória e seus rebatimentos para ampliação e emergência de outras experiências, no país, em especial, a configuração do contexto baiano. Toda ação que permitiu a organização comunitária em torno da temática das finanças sob a ótica dos bancos comunitários, foi iniciada no bairro periférico de Fortaleza – CE, na localidade denominada Conjunto Palmeiras. Para tanto, foi imprescindível a ação da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras - ASMOCONP, pois os moradores resolveram pensar melhorias para a comunidade. As intervenções da Associação foram desde as melhores condições de habitação até a inauguração do Banco Palmas, com a proposta de incidir diretamente na inclusão financeira dos moradores, bem como, permitir um novo olhar sobre o consumo local. Apesar da inauguração na década de noventa, a moeda “Palmas” só começou a circular na comunidade em 2002, a partir do incentivo de uma organização holandesa denominada STRO<sup>51</sup>. Para França Filho (2013), os Bancos Comunitários de Desenvolvimento – BCD’s oferecem duas categorias de serviços, os financeiros e os de natureza pedagógica, de educação popular que acompanham o crédito. Nessa

---

<sup>51</sup> A organização atua com intervenções na arena monetária, mas também possui foco em questões ambientais.

perspectiva, um BCD não se restringe a possibilidade de acesso ao crédito, mas principalmente, versa sobre um “modelo” de desenvolvimento local, como destacado abaixo:

(...) uma estratégia importante de dinamização econômica de comunidades pobres, ao enfrentar a pobreza articulando a oferta de serviços financeiros e bancários à construção de autonomia das comunidades na organização de suas economias, na emancipação de sua população e no fortalecimento dos laços comunitários. (NEIVA *et al.* p.106)

Ainda, segundo Neiva *et al.* (2013), o Banco Palmas atuou até 2003 como o único banco comunitário de desenvolvimento do Brasil, até que o “interesse” do poder público, no mesmo ano possibilitou a expansão da experiência brasileira via editais de fomento<sup>52</sup>. Ainda segundo os autores, tal fato motivou o Banco Palmas a criar o Instituto Palmas com o objetivo de realizar a replicação da metodologia. Na trajetória nacional, convém expor que os bancos comunitários existentes compõem uma Rede Nacional que se articula no alcance de recursos financeiros, bem como por uma política pública de finanças solidárias. Os atores organizados em torno desse eixo são as Universidades (por meio de Incubadoras de Economia Solidária)<sup>53</sup>, o Instituto Palmas e as Associações locais, que na prática, gerem o banco. Percebem-se, então atores que possuem certa legitimidade social, principalmente, na interlocução com o Estado, que permite alocação de recursos diferenciados, haja vista, propostas de intervenção que são implantadas pelas Universidades com financiamento público em comunidades. Esse cenário indica uma composição diferente dos outros segmentos das finanças solidárias que implicará também posicionamentos diferenciados, no que tange a construção de políticas públicas, evidentes na própria arena política. No fim da década de noventa até os anos atuais houve uma verdadeira proliferação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, o quadro a seguir revela um pouco do cenário nacional:

---

<sup>52</sup> Até o momento não foi possível inferir se o “interesse” do governo fora provocado pela ação da sociedade civil organizada em torno do tema.

<sup>53</sup> Segundo site do MTE as incubadoras de empreendimentos econômicos solidários destinam-se a apoiar e assessorar novos empreendimentos ou fortalecer empreendimentos já criados, oferecendo qualificação e assistência técnica durante o período de incubação.

**Quadro 06:** Distribuição dos bancos comunitários no Brasil.

<b>BANCOS COMUNITÁRIOS NO BRASIL</b>			
<b>Estado</b>	<b>Quantidade de bancos</b>	<b>Número de Municípios</b>	<b>Ano de início</b>
Acre	2	1	2011
Amapá	2	2	2011
Amazonas	3	2	2011
Bahia	8	8	2005
Ceará	37	28	1998
Distrito Federal	3	3	2012
Espirito Santo	7	4	2006
Goiás	1	1	2012
Maranhão	1	1	2012
Mato Grosso	3	3	2012
Mato Grosso do Sul	3	3	2006
Minas Gerais	3	3	2009
Pará	8	6	2009
Paraíba	2	1	2008
Piauí	2	2	2007
Rio de Janeiro	5	4	2010
Rio Grande do Norte	1	1	2013
Rondônia	1	1	-
São Paulo	10	2	2009
Sergipe	1	1	-

**Fonte:** elaborada pela autora com informações da apresentação dos Bancos Comunitários apresentadas em reunião do GT de Finanças Solidárias.

### 2.2.1. Os bancos comunitários: Origens, trajetória e composição no cenário baiano.

Na Bahia, os bancos comunitários de desenvolvimento iniciam suas atividades em 2005 via estímulo e fomento da Universidade Federal da Bahia com a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial - ITES. Segundo informações da incubadora, atualmente são oito bancos em processo de incubação no Estado, e que compõem a Rede Baiana de Bancos Comunitários. O processo de incubação de um banco é norteado por uma metodologia própria, desenvolvida pela Universidade<sup>54</sup>, que visa principalmente, o

<sup>54</sup> Há indícios que essa metodologia tenha sido desenvolvida em conjunto com o Banco Palmas, fato que poderá ser comprovado, ou não, com entrevistas futuras.

desenvolvimento territorial. Ainda, segundo apresentação da Rede Baiana de Bancos Comunitários<sup>55</sup>, a estruturação do Banco se realiza por meio de dinâmicas associativas locais, e uma série de cinco ferramentas para gerar e ampliar a renda do território: microcrédito solidário, moeda social circulante local, educação financeira, correspondência bancária, apoio à comercialização. Portanto, é dessa maneira que estão estruturados os bancos comunitários listados no quadro abaixo.

**Quadro 07:** Distribuição dos bancos na Bahia.

<b>Banco<sup>56</sup></b>	<b>Município de Implantação</b>	<b>Ano de início</b>	<b>Número de Famílias Atendidas</b>
Eco Luzia	Simões Filho	2005	800
Lhamar	Vera Cruz	2008	200
Casa do Sol	Cairu	2009	1200
Guiné <sup>57</sup>	Salvador	2009	400
Bamex	Canavieiras	2013	2000
Quilombola do Iguape	Cachoeira	2013	3000
Abrantes	Camaçari	2014	-
Ouro Negro	São Francisco do Conde	2014	-
Madre de Deus	Madre de Deus	2014	-

**Fonte:** apresentação institucional da ITES no GT de finanças solidária.

Em cada localidade há uma Associação local que realiza a gestão do banco na comunidade, sempre com o apoio de técnicos da Incubadora – ITES/UFBA. Todos os bancos estão organizados numa rede Estadual de bancos Comunitários de Desenvolvimento com reuniões periódicas que possibilitam articulação e alinhamento de suas ideias, bem como, a organização dos seus processos de gestão. No entanto, todo o processo de articulação da rede é capitaneado pela Universidade Federal, por meio do corpo técnico que realiza assistência técnica aos bancos. Outra informação relevante diz respeito aos financiadores da implantação de Bancos Comunitários, no caso baiano duas ocorrências contam com

<sup>55</sup> Apresentação exibida em reunião do GT de Finanças Solidárias em 2014.

<sup>56</sup> Segundo informações disponibilizadas, os Bancos de Camaçari, São Francisco do Conde e Madre de Deus possuem juntos a expectativa de atendimento de 7500 famílias.

<sup>57</sup> Esse banco encerrou suas atividades em 2016 em virtude de baixa participação da comunidade.

investimento do governo municipal, ou seja, parcerias diretas entre a Incubadora - ITES e prefeituras. Três projetos de implantação mais recentes 2012/2013 foram financiados pela SENAES via edital das Finanças Solidárias lançado em 2012, além de obter os primeiros financiamentos via estrutura de governo estadual.<sup>58</sup>

Sobre a articulação dos atores representativos dos bancos comunitários há de ser mencionada a Rede Brasileira de Bancos Comunitários, ao que parece, capitaneada pelo primeiro banco comunitário do Brasil: o banco Palmas. O ator de bancos possui uma interlocução de ideias e valores que possibilitaram avanços na implementação de bancos comunitários no Brasil. Dentre os tripés das práticas estudadas há o uso da moeda social e outros atributos que já foram tratados nesse tópico. Essa rede atua na perspectiva de desenvolver articulação política que permita a implementação de uma política pública federal, estadual e municipal<sup>59</sup>. Contudo, as redes também têm discutido formas autônomas de ampliação e manutenção das experiências em curso. Assim, em novembro de 2015 ao realizar o encontro nacional de bancos comunitários no município de Fortaleza, a rede foi formalizada e constitui atualmente uma figura jurídica. No mesmo período foi lançado uma moeda social digital denominada E-dinheiro que poderá ser compartilhada por todos os bancos comunitários no Brasil. Apesar da rede nacional de bancos possuir articulação com governo federal no Estado da Bahia a rede dos atores de bancos não possui articulação com gestores públicos.

### **2.3. Cooperativas de Crédito Solidário: o contexto nacional.**

O cooperativismo de crédito insurge no mundo no mesmo período que as primeiras experiências autogestionárias de produção e consumo. Segundo informações de Singer (2002) as cooperativas de crédito foram invenções alemãs de Hermann Schulze-Delitzsch e Friederich Wilhelm, o primeiro promoveu uma experiência de cooperativismo de crédito urbano e o segundo fomentou o rural. Dentre as divergências entre ambas estão o público atendido e os montantes movimentados, pois no âmbito do rural os recursos eram diminutos. No contexto, internacional, do surgimento dessas práticas os integrantes de uma cooperativa se associavam

---

<sup>58</sup> O mesmo edital da SENAES que possibilitou a incubação de alguns bancos comunitários também financiou cooperativas de crédito solidário e Fundos Rotativos Solidários espalhados pelo Brasil. Foram vinte e cinco milhões de reais distribuídos entre os três eixos, sendo que dois milhões foram destinados a um projeto que viabilize a interlocução das entidades que atuam nos três campos.

<sup>59</sup> No âmbito dos municípios algumas experiências de bancos comunitários têm avançado no Brasil, como mostra o caso do banco dos cocais, localizado no município de São João do Arraial – PI. Nesta cidade foi implementada uma lei municipal que direciona recursos públicos financeiros para o banco.

para juntos compartilharem de suas poupanças, bem como, alçar investimentos no mercado financeiro que era assumido por todos através da responsabilidade ilimitada dos cooperados.

Segundo Pinheiro (2008), no Brasil o cooperativismo de crédito emergiu em 1902 em Nova Petrópolis - RS, mas no que tange esse tópico o foco será dado às Cooperativas de Crédito Solidário, pois são assim intituladas as atuantes junto ao movimento de Economia Solidária. Uma cooperativa, nessa categoria, é guiada por valores como autogestão, solidariedade, cooperação, dentre outros. Contudo, suas ações e serviços prestados estão submetidos a normas estabelecidas pelo sistema financeiro nacional. Ao contrário dos Fundos rotativos solidários e dos bancos comunitários de Desenvolvimento, uma cooperativa de crédito, ainda que solidária, é uma instituição financeira subordinada ao Banco Central pela Lei nº 4.595 de 1964. Há ainda um enquadramento pela Lei nº 5.764/71 que dispõe sobre o cooperativismo de maneira geral. Além de legislações específicas e complementares que tratam, especificamente sobre o cooperativismo de crédito. A lei complementar nº 130 de 2009 que dispõe sobre o Sistema nacional de Crédito cooperativo, nesta é descrito dentre outras coisas, a necessidade das cooperativas de crédito se submeterem a legislação do Conselho Monetário Nacional. Por outro lado, para uma cooperativa de crédito funcionar deve cumprir ritos burocráticos, todos descritos, na Resolução nº 3.859 de 2010 e na Circular nº 3.502 de 2010. Interessante notar que as normas específicas para o cooperativismo de crédito emergiram, justamente, no decorrer de um governo petista, no qual já atuava a Secretaria Nacional de Economia Solidária com diretrizes claras de apoio ao conjunto das finanças solidárias.

No cenário nacional o cooperativismo de crédito congrega dois espaços de articulação das cooperativas de crédito solidário. Em 2004 surgiu a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária – ANCOSOL, que visa apoiar os agricultores no âmbito do crédito com alternativas econômicas baseadas nos valores da Economia Solidária. No site da associação há uma identificação clara e expressa com as Finanças Solidárias no Brasil. Nessa associação as centrais de cooperativas do Brasil que se identificam e trabalham junto ao movimento de Economia Solidária se reúnem para articular e construir suas linhas de ação. Há também no âmbito nacional um sistema cooperativo de Economia Solidário organizado mediante uma confederação denominada Cooperação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária – CONFESOL. Ao investigar as informações das duas articulações nacionais mencionadas percebe-se uma preocupação em suprir os excluídos do sistema bancário tradicional os serviços necessários a uma vida mais inclusiva economicamente.

### **2.3.1. Cooperativas de Crédito Solidário: origens, trajetórias e composição no cenário baiano.**

A trajetória e emergência das cooperativas de crédito são antigas no Brasil, no entanto a experiência baiana de que tratará esse estudo data de 1993. A Bahia abriga duas grandes redes de cooperativas que são distintas na sua atuação, enquanto uma desempenha papel primordial no acesso ao crédito para grupos da Economia Solidária, a outra se distancia do movimento, realizando ações no setor de microcrédito para população de maneira geral. Sabe-se que ambas pela natureza social de sua criação e pela normatividade da qual fazem parte praticam o microcrédito. Porém, não se restringem a ele, para Neri (2008) há diferença entre microcrédito e microfinanças. O primeiro envolve o fornecimento de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos, já o segundo inclui outros serviços financeiros como micropoupanças, microsseguros, crédito imobiliário, além do próprio microcrédito. No caso baiano os dois sistemas de cooperativas de crédito representados se enquadram na categoria de fornecedores de serviços de microfinanças, contudo a que se aproxima do movimento de economia solidária se entrelaça completamente com a temática da agricultura familiar.

A composição da arena de construção da política pública de finanças solidárias através do Grupo de Trabalho, já mencionado aqui, congregou, na primeira reunião, as duas cooperativas existentes na Bahia. No entanto, a cooperativa que não dialoga diretamente com o movimento de Economia Solidária se retirou voluntariamente do debate, pois não acreditou ser relevante para seus objetivos estratégicos. Dessa forma, esse tópico dará ênfase à cooperativa de crédito solidário que atua e participa ativamente na arena de decisão supramencionada<sup>60</sup>. O relato das origens dessa cooperativa, na Bahia, é um pouco similar ao caso relatado por Bittencourt (2003), que relata a emergência de uma cooperativa de crédito rural via experiência de um Fundo Rotativo Solidário. Segundo os relatos das entrevistas, na ocasião do surgimento da cooperativa um grupo político da cidade impulsionou primeiro uma cooperativa de produção que oferecia também uma linha de crédito aos seus associados. No entanto, com a criação do Conselho Gestor do Fundo Rotativo-COGEFUR<sup>61</sup>, muitos

---

<sup>60</sup> As informações sobre essa cooperativa de crédito solidária são limitadas nesse momento a alguns arquivos expostos no decorrer das reuniões do GT e de Finanças Solidárias, bem como, duas entrevistas realizadas no ano de 2011 no decorrer do mapeamento dos FRS, devido à relação imbricada dessas experiências na Bahia. Naturalmente entrevistas serão realizadas para preencher as lacunas existentes nesse trecho do trabalho e possibilitar um maior entendimento dos outros capítulos.

<sup>61</sup> Já citado anteriormente no item Fundos Rotativos Solidários na Bahia.

agricultores passaram a se interessar e começaram a ingressar na cooperativa. Isto porque o público atendido pelo FRS é formado majoritariamente por agricultores e agricultoras. Ao ingressarem na cooperativa a prática e exercício que os agricultores trouxeram na sua trajetória, no que tange o acesso ao crédito, fomentaram um ideal de acesso ao crédito que eles acreditavam. Assim, houve um esforço para mudança da metodologia de empréstimo praticada pela cooperativa, naquele momento. Visando alcançar uma forma baseada nas microfinanças, utilizando o crédito orientado desde 1999, a cooperativa começou a atuar dessa maneira.

Contudo, essa ascensão do cooperativismo de crédito no território de nascimento da cooperativa supramencionada possui um contexto bem definido. Primeiro havia um conjunto de entidades trabalhadoras e atuantes na metodologia de Fundos Rotativos Solidários nos territórios do Sisal, Portal do Sertão e Piemonte Norte do Itapicuru, não coincidente, esses se somam aos territórios atuais de atuação da cooperativa. Uma organização importante no crescimento da metodologia dos FRS foi a Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia que ajudou na discussão empreendida na década de noventa sobre o cooperativismo de crédito na região. O desfecho fundamental para a concretização do cooperativismo de crédito solidário foi a criação do COGEFUR que congrega 34 entidades dos territórios mencionados e gere os recursos dos FRS existentes anteriormente. Ele fora criado em decorrência das dificuldades de gestão dos Fundos Rotativos Solidários das organizações, até porque era mais uma atividade realizada por elas, não sendo uma atividade fim. No período a inadimplência dos FRS da região alcançava 40%, e havia o desafio de aumentar a rotatividade para ampliar a quantidade de financiados. Havia também uma preocupação com os financiadores, pois o montante recebido pelas entidades aumentava e o valor alcançado com as devoluções diminuía<sup>62</sup>.

Nesse cenário as organizações promoveram, durante o ano de 1997, ciclos de discussões com os gestores de vários fundos locais, sindicatos e organizações da sociedade civil. Em 1998 já haviam sido criadas as cooperativas de crédito e os pontos de atendimento, bem como, foi legalizado o COGEFUR que recebeu os recursos de várias organizações que realizava a gestão de um FRS na região. O elemento importante para esse tópico é que a metodologia de utilização dos recursos do COGEFUR perpassa pela existência e capacidade de operação da cooperativa de crédito em destaque. Se antes o agricultor requisitava o crédito a um técnico (contratado por alguma organização da sociedade civil) que o acompanhava, posterior à criação do COGEFUR

---

<sup>62</sup> As informações aqui detalhadas sobre o COGEFUR foram extraídas da entrevista realizada em 2011 durante o mapeamento dos FRS e da apresentação realizada por representantes da organização no GT de Finanças Solidárias em 2013.

as comunidades se organizavam, com auxílio do técnico, e solicitavam um recurso coletivo ao conselho. Esse analisava a proposta, mediante um comitê, que após aprovação encaminha um parecer junto à Cooperativa de Crédito Solidário, em seguida de uma tramitação burocrática entre conselho e cooperativa há a liberação do crédito na conta corrente do beneficiário, logicamente dentro do sistema da cooperativa. O pagamento do crédito nesse caso é realizado em parcelas e com cobrança de taxa de juros. Isto porque toda cooperativa de crédito pratica a taxa de juros segundo normas do Banco Central do Brasil.

O desenho relatado da emergência da cooperativa de crédito solidário baiana pode parecer confuso, mas tem funcionado há mais de dez anos com aplicação de um montante de recursos considerável. Em 2012 o COGEFUR utilizou o recurso de R\$ 12. 199.325,28 (doze milhões, cento e noventa e nove mil, trezentos e vinte e cinco e vinte e oito centavos de real) com um índice de 7% de inadimplência segundo representantes do conselho. O montante exposto é significativo tendo em vista a origem nos longos anos de atuação dos FRS de várias entidades do território. O recurso é todo utilizado pela cooperativa de crédito solidário, está atualmente também utiliza recursos da DESENBAHIA (Agência de Fomento do Estado da Bahia) via um programa de fortalecimento do cooperativismo de crédito. Quanto às linhas de crédito executadas pela cooperativa, com orientação do conselho, constam atividades antes financiadas pelos FRS da região como a linha intitulada "Cabra-Escola" que financia aquisição de caprinos e ovinos, construção de cerca e plantio de palma<sup>63</sup>. O Fundo "Cabra-Escola" ainda aceita o bode ou cabra como devolução. Esse fundo, específico, para incentivar as famílias a fixarem suas crianças na escola. No entanto, existem outras linhas como mostra o quadro a seguir:

---

<sup>63</sup> Esse constituía um modelo de FRS de animais muito comum, nele a família ganhava as matrizes e após dois anos devolvia as matrizes e metade da produção para outra família.

**Quadro 08:** Linhas de crédito ofertadas pelo COGEFUR mediante cooperativa de crédito solidário.

LINHA	TETO	JUROS a/a	REEMBOLSOS	FINALIDADE
Estruturar	R\$ 20.000,00	3%	10 + 2 (Carência)	Investimentos planejados pela família para organização do sistema produtivo.
Cabra Escola	R\$ 1.800,00	3%	6 + 2 (Carência)	Aquisição de Caprinos, ovinos, construção de cerca e plantio de palma.
Fort. Organização	R\$ 80.000,00	12%	3 + 1 (Carência)	Aquisição de equipamentos e investimentos diversos.
Microempreendedor agrícola e não agrícola	R\$ 10.000,00	3%	3 anos e meio + 06 meses (Carência)	Investimento ou custeio de atividade (não) agrícola que gerem renda e bem estar pra famílias da zona rural
Apoio aos empreendimentos solidários	R\$ 50.000,00	6%	4 + 1 (Carência)	Aquisição de equipamentos, construções simplificadas.
Apoio ATER <sup>64</sup>	R\$ 25.000,00	12%	36 meses	Aquisição de veículo para o trabalho de ATER.
Mulher Empreender	5.000,00/ 15.000,00	3%	+ 1 (Carência)	Aquisição de Equipamentos, construções simplificadas, cotas partes, capital de giro, atividades comerciais.
Jovem Empreendedor	5.000,00/ 15.000,00	3%	5 + 1 (Carência)	Capital de giro, atividades comerciais, custeio, investimentos agrícolas e não agrícolas e cotas partes.
Fundo de Aval/Alavanca de Crédito	10% do total de crédito alavancado.	Taxa Selic	3 + 1 (Carência)	Constituição de Fundo Garantidor para Operações de repasses captados pela cooperativa junto aos programas oficiais de crédito rural.
Crédito Rápido	2.000,00/20.000,00 200.000,00	Taxa Selic	18 meses	Microcrédito para finalidades diversas.
Crédito especial de apoio.	10% dos resultados		-----	Apoio a experimentações da agricultura familiar/assistência.
Crédito de capitalização de cooperativas.	R\$ 2.000,00/200.000,00	Taxa Selic	18 meses	Capitalização para cotas partes.

**Fonte:** retirado da apresentação da organização no GT de Finanças Solidárias, 2013.

<sup>64</sup> ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural.

Como demonstrado, pelo quadro, o COGEFUR tenta dar conta, tanto das linhas de financiamentos já praticadas pelos Fundos Rotativos Solidários locais, bem como, atender a “novas” demandas, como o público urbano, além de atender outras organizações cooperativas. A linha para mulheres, por exemplo, revela a preocupação em relação à questão de gênero, que também habita as experiências de FRS locais. Os relatos ainda descrevem mudanças no ano 2000, após novas eleições. Fora criado um departamento de educação visando atrair as pessoas da zona rural para terem acesso ao crédito. Nesse sentido, educadores dialogam com as pessoas em suas comunidades, caso ocorra o interesse dos indivíduos, um grupo de agricultores é criado de modo a impulsionar a abertura de uma conta na cooperativa, a fim de receber o financiamento adequado. Existe o entendimento de que a Cooperativa tem o objetivo de levar o crédito para o agricultor, mas como se trabalhava com dinheiro de captações não tinha como financiar o agricultor a taxas menores. Na época o FRS foi a solução para financiar o agricultor a taxas menores. Inicialmente o valor do financiamento do agricultor dentro do FRS oscilava de R\$ 200,00 a R\$ 300,00 reais, na lógica de ação desenvolvida, quando o agricultor alcançava o valor de R\$ 1.500,00 reais estava apto a conseguir o microcrédito da cooperativa. Em uma das entrevistas foi descrito o exemplo de um agricultor que no início, foi financiado com o valor de R\$ 300,00 reais no FRS e atualmente é dono de uma padaria e outras atividades de comércio.

Um fato curioso e relatado em uma das entrevistas diz respeito às dificuldades encontradas pela cooperativa em determinado município, pois “os clientes se localizam em locais dispersos, entretanto, as poucas pessoas que faziam parte da cooperativa realizavam propaganda da mesma. Só quem acessava o FRS eram os associados”. Desse modo, evidencia-se, ainda mais, a relação intensa entre os usuários do crédito do FRS e da cooperativa de crédito. Sendo fácil indicar que alguma relação exista entre esses dois eixos de finanças solidárias no estado da Bahia, que talvez facilite e/ou possibilite maiores avanços na construção de um possível sistema de finanças solidárias, já que existe uma maturação das ideias, propósitos e formas de atuação dessas metodologias nos territórios supramencionados. No cenário do cooperativismo, ainda que solidário, é válido ressaltar ainda que o não pagamento do crédito por parte de um associado incorre as sanções do sistema de crédito como a inscrição nos serviços de proteção ao crédito como SPC e SERASA.

#### **2.4. As finanças solidárias na Bahia: Os entrelaçamentos, as diferenças e imbricações dos três eixos constitutivos.**

Nos tópicos anteriores foram delineadas as trajetórias dos três eixos de finanças solidárias na Bahia, contudo, as informações expostas podem acarretar pequenas confusões nos conceitos apresentados. Assim, caberá aqui resgatar alguns pontos para maior clareza e entendimento dos capítulos futuros. Todos os três eixos constitutivos das finanças solidárias realizam o microcrédito, no entanto, apenas dois (bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário) ofertam outros serviços financeiros como microsseguros, possibilidade de pagar contas, etc. A metodologia de Fundo Rotativo Solidário possibilita o financiamento de atividade produtiva e fomenta a capacidade de poupança coletiva das comunidades, indivíduos e grupos. Contudo apenas os bancos comunitários emitem a “moeda social” e realizam ações estratégicas para potencializar o consumo local e com isso o desenvolvimento econômico do território que se insere. Há ainda diferenças nos modelos de gestão, a cooperativa de crédito possui uma hierarquia formal, mas também realiza assembleias dos associados porque há uma legislação que normatize esse comportamento. Os BCD's requerem uma estrutura composta por um conselho gestor, agentes de créditos contratados, normas e regras coletivas, moeda social circulante local, dentre outros. Os FRS também necessitam de regras acordadas coletivamente mediante a construção do Regimento Interno, além de outros instrumentos de gestão (como termo de repasse e termo de compromisso), uma comissão eleita e voluntária de três a cinco pessoas (que inclui um tesoureiro/a) e a ação constante da devolução voluntária. O quadro a seguir ilustra de modo resumido cada eixo das finanças solidárias:

**Quadro 09:** Os Três eixos das Finanças Solidárias na Bahia

	<b>Concepção.</b>	<b>Aplicação de Taxa de Juros.</b>	<b>Regulação Governamental? Qual?</b>
<b>Banco Comunitário de Desenvolvimento</b>	Organização comunitária que viabiliza serviços bancários para indivíduos e grupos da Economia Popular e Solidária, visando o desenvolvimento econômico local mediante a circulação de moedas sociais.	Sim	Não
<b>Fundo Rotativo Solidário</b>	Poupanças coletivas que possibilitam o financiamento de melhorias para a vivência dos indivíduos e grupos da economia solidária e agricultura familiar. Com base no financiamento produtivo e acesso aos direitos do bem viver.	Nove experiências de fundos rotativos monetários <sup>65</sup> aplicam a mesma taxa de juros aplicada à poupança.	Não
<b>Cooperativa de Crédito Solidário</b>	Cooperativas criadas segundo o rigor da Lei para ofertar serviços financeiros aos excluídos do sistema bancário tradicional. Visando o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária e agricultura familiar.	Sim. Regulamentada pelo Banco Central.	Sim. Banco Central.

**Fonte:** criação da autora a partir da pesquisa desenvolvida.

Para além da concepção e modos de ação dos eixos das finanças solidárias, há também que ser destacado um panorama da capacidade de atendimento de cada segmento, seus financiadores e tempo de atuação na Bahia, nesse sentido, a quadro seguinte permite visualizar essa dimensão. Percebe-se que atualmente há presença de financiamento governamental nos três segmentos, porém ainda persiste a contribuição da cooperação internacional tanto nas Cooperativas de Crédito (via recurso do COGEFUR que ainda recebe recursos do exterior), bem como, algumas experiências de FRS.

<sup>65</sup> Sete experiências não monetárias também declararam aplicar certo tipo de correção. Por exemplo, um banco de sementes que empresta uma “garrafa pet” de sementes criolas solicita uma devolução de duas “garrafas pet’s” de sementes.

**Quadro 10:** Tempo de atuação, financiadores e quantitativo de público atendido pelas Finanças Solidárias na Bahia.

	<b>Ano de início das atividades na Bahia</b>	<b>Principais Financiadores</b>
<b>Bancos Comunitários</b>	2005	Governo Federal, prefeituras municipais, Empresas privadas e Petrobrás.
<b>Cooperativas de Crédito</b>	1993	Conselho Gestor do Fundo Rotativo Solidário – COGEFUR, Desenhahia, PRONAF e contribuição de associados.
<b>Fundos Rotativos Solidários</b>	1981	Contribuição de participantes, Banco do Nordeste do Brasil, Cooperação Internacional.

**Fonte:** criação da autora a partir da pesquisa desenvolvida

Por fim, foi realizado um esforço, nesse capítulo, de relatar minimamente as origens, caminhos percorridos e formas de atuação de cada eixo das finanças solidárias para que seja possível analisar as ações dos grupos de atores numa arena de decisão de política pública. Fica evidente, nesse momento, maior atuação do movimento de Fundos Rotativos Solidários no que tange à volume de recursos mobilizados e pessoas participantes, até mesmo na própria história do cooperativismo de crédito solidário. Talvez essa relação anterior e intrínseca entre dois eixos de finanças solidárias não tenha tanta relevância na construção da política, ou a pesquisa poderá demonstrar o contrário. Para tanto, o próximo capítulo detalhará as ações dos três grupos de atores no âmbito da arena do GT de Finanças Solidárias criado nos anos 2013 e 2014, bem como os desafios postos para a concretização da política pública de finanças solidárias na Bahia.

### 3. O Grupo de Trabalho das Finanças Solidárias: uma arena política.

Este capítulo trata de compor o cenário com elementos que possibilitem analisar os modos de ação das coalizões encontradas no estudo e as possíveis contribuições nos avanços e desafios na construção da política pública de Finanças Solidárias. O enfoque aqui é o processo político de elaboração e conseqüente transformação da política pública em curso. Dentre os modelos teóricos da ciência política, vários autores apontam que o modelo de *Advocacy Coalition Framework* – ACF, de Sabatier e Weible (1988 e 2007) permite o estudo da complexidade de análise do processo político sem a convencional fragmentação em agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas, típicos da abordagem do ciclo da política. A teoria utilizada pressupõe a formação de uma coalizão e a delimitação de um subsistema de política. O modelo afirma que os participantes da política se esforçam para converter componentes de seus sistemas de crenças em políticas atuais (Sabatier e Weible, 2007, p.196). Quando um grupo de atores compartilha seu sistema de crenças, reverbera na formação de uma coalizão de defesa, que tende a agir na implementação e/ou mudança de uma política pública. As crenças são classificadas pelos autores e podem ser identificadas como: crenças do núcleo duro, convicções de núcleo político e convicções de aspectos secundários.

De acordo com Sechi e Souza (2014), as crenças do núcleo duro são sustentadas no alicerce normativo e em axiomas ontológicos, os quais definem a visão do indivíduo, sociedade e mundo; já as de núcleo político constituem estratégias básicas e posições políticas que servem à execução do núcleo profundo em um subsistema de política e concretamente orientam a formação das coalizões; por último os aspectos secundários abrangem considerações instrumentais sobre como programar a política, sendo essas as mais suscetíveis às mudanças ao longo do tempo. Visto esses aspectos teóricos, torna-se necessário identificar o sistema de crenças de cada grupo de atores mencionados. No capítulo anterior, estão dispostas as trajetórias dos três grupos de atores da sociedade civil, que compõem parte do Grupo de Trabalho (GT) de Finanças Solidárias. De modo que será possível, nesse momento, traçar minimamente a ocorrência de algumas coalizões e o conseqüente mapeamento de suas crenças.

O GT está ligado ao Conselho Estadual de Economia Solidária do estado da Bahia, instituído pela lei nº 12.368 de dezembro de 2011, e a sua constituição efetiva, com a nomeação dos conselheiros, foi realizada em 2012. O GT é um órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo, composto por oito representantes do governo e oito representantes da sociedade

civil<sup>66</sup>. Portanto, constitui ambiente paritário de representação de interesses. Importante relatar que a composição das secretarias de Estado que atuam no Conselho é indicada pela legislação, assim como há indicação expressa do quantitativo de empreendimentos e entidades de assessoria da Economia Solidária a serem representados. Contudo, os representantes da sociedade civil são eleitos no espaço do Fórum Estadual de ECOSOL. Fica explícito que há um campo já dado e institucionalizado de discussão da política de economia solidária.

O ambiente descrito de articulação de atores é complexo e necessita de maior clareza no intuito de compreender o espaço do GT e sua funcionalidade. Portanto, é necessário descrever o cenário antecedente que, em certa medida, foi fundamental para a ocorrência dessa nova arena de articulação de interesses. Como já apontado no capítulo anterior, os três eixos das finanças solidárias possuíam espaços distintos e paralelos em que articulavam seus interesses com atores governamentais. O eixo de bancos comunitários pouco dialogava com o Estado, mas conseguiu apoio da Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado – FAPESB, possibilitando os primeiros financiamentos para incubação de bancos comunitários com recursos estaduais na Bahia. Porém, o mesmo segmento possui articulação mais duradoura na esfera federal, tendo em vista a ocorrência de dois convênios para apoio aos bancos comunitários com recursos da união. A vertente do cooperativismo de crédito possuía um espaço singular de relacionamento com o Estado no âmbito do Conselho do Cooperativismo de Crédito<sup>67</sup> que data de 2009. Por fim, o segmento de Fundos Rotativos Solidários discutia e articulava com o governo estadual no espaço criado em 2009 e legitimado em 2011, denominado Comitê Gestor de Fundos Rotativos Solidários<sup>68</sup>.

De modo simplificado, estão dispostas acima as arenas de articulação de cada segmento das finanças. Mas é inerente descrever as implicações ocorridas nesses ambientes que dialogam diretamente com os desdobramentos que resultaram no GT de Finanças. Fica evidente que

---

<sup>66</sup> Dentre os representantes do governo estão: a Secretaria do Trabalho, Emprego Renda e Esporte - SETRE; Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES; Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária - SEAGRI; Secretaria da Educação - SEC; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI; Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA e a Superintendência Regional do Trabalho na Bahia - SRTE-BA. A representação da sociedade civil é composta de quatro empreendimentos de Economia Solidária; três entidades de assessoria e fomento, e um representante do Fórum Estadual de Economia Solidária. No total compõem o conselho 32 membros titulares e suplentes. Em 2016 houve pequenas mudanças na representação com a entrada de duas novas organizações em virtude da eleição realizada em 2015 foram nomeados conselheiros com ligação ao segmento de finanças solidárias modificando a composição dessa arena.

<sup>67</sup> Criado por meio da Lei Estadual de Apoio ao Cooperativismo, nº 11.362, de 26 de janeiro de 2009. Fazem parte dele seis secretarias de governo, a DESENBAHIA, o SEBRAE e dois representantes da Organização das Cooperativas do Estado da Bahia – OCEB.

<sup>68</sup> Como mencionado anteriormente, esse espaço foi resultado de uma articulação estadual oriunda da articulação nacional de organizações que atuam nesse segmento.

dentre os fundos rotativos solidários, os bancos e o cooperativismo de crédito, o ator mais articulado, do ponto de vista da delimitação de um espaço institucionalizado de decisão foi o cooperativismo, visto que o Conselho de natureza consultiva, deliberativa e tem por base uma legislação específica – a lei estadual de apoio ao cooperativismo<sup>69</sup>. Por outro lado, os bancos comunitários possuíam diminuta articulação informal com atores governamentais, mas alcançaram recursos públicos mediante a construção de um convênio entre a universidade e a Fundação de Apoio à Pesquisa da Bahia.

Na prática, os atores do segmento dos fundos rotativos demandaram, junto ao Estado, a construção do edital, a seleção das propostas e o acompanhamento e execução dos projetos selecionados. Foram financiados vinte projetos distribuídos em doze territórios, inclusive locais nos quais não havia experiências de FRS. Tal iniciativa foi considerada inovadora do ponto de vista da gestão pública, pois além de investir diretamente nas experiências, houve apoio e financiamento de um projeto de acompanhamento técnico que prestaria assistência ao processo de formação e consolidação de fundos. Se a prerrogativa de que toda ação de política pública era construída no ambiente do Fórum de Economia Solidária, como os atores de FRS alcançaram investimentos concretos nas suas iniciativas? Essa situação constituiu um ponto de convergência no âmbito do movimento de ECOSOL, ocorrendo uma reaproximação dos atores de modo geral. Há ainda que mencionar a participação dos atores da sociedade civil e governo em audiências públicas nos estados de Pernambuco e Minas Gerais a fim de partilhar a trajetória percorrida na concretização da ação.

Esse pano de fundo impactou diretamente na orientação das atividades do GT. A ocorrência do primeiro edital, exclusivo para um segmento de fundos rotativos solidários, foi utilizada como referência pelo Estado na elaboração de ação em apoio às experiências de finanças solidárias. Após algumas reuniões deste fórum, houve a deliberação da criação de grupos de trabalho de caráter permanente com a finalidade de pautar e subsidiar as decisões referentes à política pública de Economia Solidária do Estado. Os grupos de trabalho criados foram: formação/capacitação, legislação, comercialização e finanças solidárias. Todos os GTs são liderados por um conselheiro que, normalmente, congrega organizações com atuação na área indicada pelo nome do GT.<sup>70</sup> Dentre os representantes da sociedade civil estavam presentes

---

<sup>69</sup> A lei nº 11.362 de 26 de janeiro de 2009 que institui a política estadual de apoio ao cooperativismo.

<sup>70</sup> As informações acerca das tramitações relacionadas à eleição dos conselheiros foram coletadas via observação participante realizada no dia da votação, bem como, anotações de conversas informais com representantes de organizações que vivenciaram o processo.

na primeira reunião do GT os Fundos Rotativos Solidários, Banco Comunitário de Desenvolvimento e Cooperativa de Crédito, como também as seguintes representações do governo do estado: a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE, Superintendência de Economia Solidária – SESOL, Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza – FUNCEP e a Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA.

### **3.1. O subsistema da política, os atores envolvidos e as coalizões dispostas.**

Os ambientes onde se travam as ideias e embates acerca do crédito são vários existentes no Brasil, mas todos esses espaços se realizam dentro de estruturas legitimadas pelo estado, já que o mesmo é quem delibera sobre a política macroeconômica e a fiscalização bancária, que inevitavelmente delibera sobre o crédito via ação do Banco Central. Só que o tipo de financiamento de crédito que predomina no Brasil, segundo Neri (2007) é o orientado para consumo e, sobretudo, de curto prazo. O autor destaca que o país não avançou numa política de crédito produtivo, principalmente para populações pobres. Apesar do esforço nacional em realizar um programa de microcrédito que atenda os pobres como o CREDIAMIGO, maior programa dessa natureza no Brasil. A realidade de estruturas sociais com metodologias próprias de acesso ao crédito para o público excluído do sistema financeiro tradicional já foi largamente apresentada nesse trabalho. Elas alcançam um público que não dispõe de nenhuma garantia para os bancos formais, mas possuem metodologias que permitem o retorno do investimento. Os atores envolvidos no processo político com pretensões de lograr políticas públicas para as metodologias apresentadas, não poderiam disputar espaços já estabelecidos formalmente que discutem política de crédito, pois tais os espaços de discussão da política de crédito no Brasil são destinados a atores altamente qualificados na temática em que impera a lógica do capital e da orientação econômica vigente<sup>71</sup>.

O contexto delineado acima e somado às condições políticas favoráveis já permitiram a ocorrência de alguns espaços de discussão do que é denominado aqui de finanças solidárias, ou seja, um ambiente para discutir o acesso ao crédito por parte da população que não possui garantias, utilizando metodologias reguladas e não reguladas praticadas pela sociedade civil. O GT emerge, então, como subsistema da política a ser estudada sob a perspectiva do modelo de coalizão de defesa. Na interpretação de Sechi e Souza (2014), um subsistema é caracterizado

---

<sup>71</sup> Sobre a composição do alto escalão do Banco Central ver Olivieri (2007) e sobre o poder das instituições financeiras no capitalismo contemporâneo e redes transacionais na América Latina, ver Minella (2007).

por uma dimensão funcional/substantiva que diz respeito à área da política pública, e a uma dimensão territorial que evidentemente tem relação com o lugar da política. No caso em estudo, o subsistema da política é o conteúdo da política de finanças solidárias e a área geográfica, o estado da Bahia.

O universo da ECOSOL compreende entidades de apoio e fomento (EAF), bem como os empreendimentos (EES) que constituem associações de modo geral, cooperativas e/ou grupos informais. A composição do GT contempla entidades de assessoria, ou seja, apoio e fomento às experiências de bancos, fundos e cooperativas, mas também empreendimentos que participam diretamente da gestão de um banco, um fundo, ou uma cooperativa. Essa concertação tentou contemplar as duas modalidades de entidades, que deveria ter como consequência a representatividade de no mínimo duas representações de cada eixo das finanças. Contudo, a representação quantitativa da sociedade civil ficou distribuída da seguinte forma: duas representações de bancos comunitários (uma assessoria e um empreendimento); três representações de fundos rotativos solidários (sendo duas entidades de assessoria e uma de empreendimento); duas representações de cooperativismo de crédito solidário (sendo duas de empreendimento). A representação do governo ficou distribuída entre a SETRE/SESOL, a Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBAHIA e o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCEP.

Os participantes do GT que representavam a secretaria nos anos 2013/2014 detinham pouco conhecimento nos segmentos das finanças, tendo maior compreensão e informação acerca dos FRS de acordo a experiência do edital já mencionado. Outro fator relevante é que a coordenação de microfinanças da SETRE responsável por executar dois programas de microcrédito da secretaria: o CREDISOL e o CREDIBAHIA que de modo confuso nominam durante muitas vezes como finanças solidárias. O operador central dos dois programas supracitados é a DESENBAHIA – uma agência de fomento. Como visto, a ligação do órgão com a secretaria é anterior ao GT, pois há convergência na execução dos programas de microcrédito executados que são operados em conjunto pelas duas instituições. Há também relação de longa data entre a agência e o segmento de cooperativismo de crédito que opera à linha de crédito, denominada CREDIBAHIA. Nesse aspecto, a presença desse ator favorece as expectativas de financiamentos diversos por parte da agência, que sempre fomentou apoio financeiro às experiências de finanças mediante o atendimento a um conjunto de regras. Contudo, em alguns momentos pode ser constatada certa frustração no avanço das relações da agência com a totalidade dos atores do GT, que muitos atribuem à estrutura burocrática. O representante atuante no GT é oriundo da coordenação de desenvolvimento de novos produtos

e em seu discurso afirma que é necessário conhecer as práticas para que a DESENBAHIA possa criar um produto (de crédito) adequado ao segmento das Finanças Solidárias.

Outra estrutura de governo que se faz representar no GT é o Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza – FUNCEP. O fundo financia ações de habitação de interesse social: programa água para todos, programa luz para todos, agricultura familiar, economia solidária, pesca artesanal, segurança alimentar, assistência social, alfabetização, aumento da escolaridade e qualificação profissional. Na trajetória de relação do fundo com economia solidária constam investimentos em ações no Programa Vida Melhor, o qual permeia um conjunto de secretarias. As ações de economia solidária no Estado da Bahia têm se concentrado na execução da SETRE. Entretanto, trata-se de uma política transversal que conta com apoio de outras secretarias que porventura apoiam.

No que tange aos atores da sociedade civil nas organizações constam: uma Universidade Federal da Bahia que atua como instituição de apoio e fomento ao segmento de bancos comunitários de desenvolvimento; uma representação de entidade de apoio e fomento de fundos rotativos, reconhecida nacionalmente e possui tradição na área; uma associação comunitária que realiza a gestão de um banco comunitário; outra associação de agricultores que realiza a gestão de um FRS. Assim, as entidades da sociedade civil que possuem representação no GT são: Cáritas Regional Nordeste III, Associação Regional dos Grupos Produtivos de Geração de Renda – ARESOL; Associação Comunitária de Matarandiba – ASCOMA; Comitê Nacional de Finanças Solidárias; ASCOOB e COGEFUR. Todas as representações do poder público atuam como conselheiros e participam diretamente nas reuniões do Conselho Estadual de Economia Solidária. De outra maneira, dentre os representantes da sociedade civil apenas o segmento de bancos comunitários atua formalmente no conselho. Relevante mencionar que três representantes do GT já participavam do Comitê de Fundos Rotativos Solidários.

### **3.1.2. As coalizões dispostas.**

Segundo Deubel (2002), uma rede de política se define por seus atores, relações, laços e limites. Assim, estão postas e definidas as três redes de que tratam esse trabalho: a rede de fundos rotativos solidários, a rede de bancos comunitários e o cooperativismo de crédito solidário. Todas possuem os fatores apontados pelo autor e ainda apresentam um núcleo relativamente estável de acordos públicos e de organizações privadas, sendo estruturas híbridas de colaboração, de enlace e de apoio da atividade política governamental (Deubel, 2002. p. 34).

Para efeito deste trabalho, é necessário destacar, ainda, que as redes identificadas estão postas pelas conexões entre os atores de cada segmento, havendo, também, uma ilustração da rede governamental criada com elos comuns entre os atores do Estado. Dessa forma, é difícil tratar de coalizões de defesa sem tratar das redes que podem compor uma coalizão e constituir a união de atores (redes) diferentes, mas que compartilham valores e crenças e as utilizam para exercer uma predominância na materialização de ações políticas. A existência das redes descritas aponta empiricamente para a constituição de uma *policy communitie*, constituída de redes fortemente interligadas com poucos participantes que compartilham valores básicos e recursos (conforme Dye 2005). No entanto, como identificar as crenças e as coalizões?

O desenho de uma coalizão pressupõe a partilha de crenças e ideias entre seus atores. Tendo em vista que os atores de finanças na Bahia passam de uma atuação paralela e desarticulada para uma ação interacionista no espaço do GT, observa-se a criação de três coalizões distintas a partir de suas crenças que atuaram na construção de ações no âmbito da “política de crédito para as finanças solidárias” configurada na Bahia. Não é difícil entrever o desenho a ser apresentado diante das informações dispostas até o momento. Do ponto de vista das crenças comuns, mapeadas nos segmentos de finanças solidárias, existe uma que perpassa todos os eixos: a concepção do acesso ao crédito como um direito, principalmente por pessoas em situação de pobreza. Nesse sentido, poderia-se indicar uma única coalizão entre os atores da sociedade civil no GT de finanças. Contudo, há uma crença divergente do ponto de vista das práticas realizadas acerca da noção de regulação das experiências para acessar recursos públicos. Nas entrevistas com representantes do segmento de fundos rotativos solidários, evidencia-se que a ideia de normatizar, regulamentar a metodologia inviabiliza a prática da mesma. Paradoxalmente, os atores do cooperativismo de crédito e dos bancos comunitários de desenvolvimento tendem a acatar possíveis normatizações como etapa de um processo que possibilite investimento de recursos públicos. Para o campo do cooperativismo de crédito solidário não há resistências, haja vista, que toda sua operação segue uma normatização da instituição máxima reguladora das organizações bancárias. Contudo, os bancos comunitários de desenvolvimento, por sua trajetória de exercício de práticas que se aproximam do mercado regulado, principalmente no que diz respeito às práticas de taxa de juros, não demonstraram resistências a uma possível regulação.

De modo que dessa perspectiva, pode-se nominar duas coalizões: a coalizão pró-regulação, que une atores de bancos e cooperativas de crédito solidário no alcance de recursos públicos, e a coalizão da informalidade, representada pela rede de atores dos FRS que tende a “desistir” do acesso a recursos públicos para preservar sua metodologia de ação. Por fim, para

os atores que representam instituições governamentais a crença principal afirma a impossibilidade de repassar crédito para a criação de fundos das experiências de finanças. Outra crença comum é o acesso ao crédito por parte dos pobres para alavancar um desenvolvimento sustentável que possibilite a superação da pobreza, condição na qual os atores governamentais se aproximam de crenças ontológicas defendidas pelos representantes da sociedade civil.

Como a literatura aponta que as coalizões podem mudar ao longo do tempo, este estudo identificou algumas mudanças nas coalizões dispostas: coalizões transitórias que envolveram todas as redes identificadas como a coalizão pró-edital, cuja crença apontava para possibilidade de investimento de recursos públicos e coalizão pró-regulação. Tais crenças apresentam elementos do núcleo político sendo mais determinante sobre a formação da coalizão como aponta Sabatier (2006).

### **3.2. O desenvolvimento das atividades do GT de Finanças: confronto ou cooperação das coalizões?**

Dada a complexidade da política em análise, é possível identificar a constituição do GT como uma arena de natureza distributiva, que reverbera numa arena regulatória. A leitura de Lowi (1961) expõe que um ambiente de dispersão de recursos, o qual de certa forma atende demandas tópicas, tende a ter baixo conflito entre os atores, visto que as questões podem ser altamente desagregadas, constituindo uma arena distributiva. A distribuição de recursos nos segmentos de fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário descreve esse ambiente. O presente estudo indica que um avanço mais institucionalizado de ação política para as finanças solidárias demandará uma atuação no campo da regulação. E esse ponto tende a ser o limite na concretização de uma política pública que envolva todos os atores do campo estudado. Este tópico tratará de expor o conteúdo das reuniões do período compreendido. Foram utilizadas também informações registradas em algumas atas, sobretudo, anotações oriundas da metodologia de observação participante e conversas informais com representantes. Nos momentos oportunos serão destacadas as posições das coalizões mapeadas no estudo indicando situações de confronto ou cooperação entre elas<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Apesar de o GT ter uma agenda frequente de reuniões com representação de todos os atores, não ocorre um processo rigoroso de sistematização das informações, de forma que foram encontradas, apenas, três atas formais. O restante das informações foi coletado no decorrer das reuniões e nas informações circuladas no grupo de emails do GT, do qual a pesquisadora faz parte.

Na primeira reunião do GT, realizada em fevereiro de 2013, houve a explanação da concepção do mesmo como espaço de articulação das finanças para propor ações de políticas públicas de modo a contrapor o momento anterior em que os representantes de cada segmento dialogavam com o estado via outros canais de negociação. A predominância de articulações específicas e fragmentadas com objetivos que se assemelham na perspectiva de alcançar investimentos públicos, tende a ser superada pois fica nítido que o Estado encontra uma forma de canalizar as demandas em um único espaço de negociação, ou seja, o GT.

A pauta dessa reunião tratou sobre o contexto de criação do GT, a apresentação das entidades participantes e a criação de uma agenda de encontros mensais. Para todas as pessoas presentes, o espaço era novo, e com ele, criou-se uma expectativa de articulação dos atores, que, apesar de se conhecerem, não dialogavam na perspectiva de criação de uma agenda conjunta. Logo, foi definido que caberia a todos os participantes a realização de apresentação do seu segmento com exposição de dados e sua metodologia de ação. A finalidade primordial era partilhar com os gestores governamentais presentes no GT, as concepções das finanças solidárias, bem como socializar entre os atores o funcionamento operacional de cada eixo.

Na reunião seguinte, os representantes da SETRE/SESOL divulgaram a intenção da secretaria em publicar um edital específico para as finanças solidárias. Apesar de estruturar uma agenda de apresentações onde o ponto primordial constituía o aprendizado, a fim de basilar às possíveis discussões de investimento público e propostas de políticas, a pauta da publicação do edital dominou a realização das reuniões. Do ponto de vista da relação entre as coalizões, a pauta fora aceita de modo consensual por corresponder a uma demanda de todos no que tange a conquista de recursos públicos, podendo configurar, inclusive, a formação da coalizão pró-edital. Como havia um precedente da ocorrência do edital de FRS em 2013, aliado ao fato de que no mesmo ano outros editais estavam sendo lançados para a ECOSOL no Estado, havia quase uma garantia implícita que a publicação do edital se concretizaria. Os representantes da SETRE/SESOL, além de publicizar a intenção de publicar um edital, também, solicitou que a construção da proposta fosse discutida e elaborada dentro do GT. Nesse contexto, para lograr êxito na construção do edital o primeiro passo do grupo foi identificar as demandas de cada segmento, inclusive, com estimativas de valores a serem investidos pelo estado de acordo com a necessidade de cada eixo.

Assim, foi elaborado um documento conjunto que explicitava os valores necessários à manutenção de bancos, fundos rotativos e o cooperativismo de crédito, bem como valores para investimentos de expansão das três metodologias. Ao apresentar a proposta ao Estado durante a terceira reunião do GT, os representantes do governo explanaram que a secretaria não obtinha

o volume de recursos requerido e apresentaram uma contraproposta de investimento, além da modalidade de integração das finanças solidárias no edital.<sup>73</sup>

Os representantes dos bancos comunitários de desenvolvimento demonstraram a necessidade do fortalecimento da rede e dos bancos já constituídos, como também investimento e fomento a novos bancos, realização de formação, manutenção da infraestrutura e criação de um software pra finanças solidárias. Os fundos rotativos requereram a necessidade de fomento a novos fundos, fortalecimento institucional, recursos para articulação e financiamento para criação da rede estadual de FRS. Já as cooperativas de crédito objetivavam o fortalecimento de suas ações através da contratação de pessoal, capacitação, pesquisa e criação de um fundo para as cooperativas. Outro ajuste realizado foi à modificação do quantitativo de experiências que seriam fomentadas pelo edital. Houve uma preocupação em dar tempo para a consolidação de experiências recém-criadas, por exemplo, com o edital anterior de FRS. O aprendizado das organizações que participaram desse processo indicou que os tempos de execução burocrática não permitem a consolidação das experiências, já que os fundos rotativos mais ativos do Estado são gestados há mais de cinco anos. Logo, um fundo criado e com assistência técnica durante dois anos tende a não perpetuar sem investimentos técnicos e materiais durante um período superior a dois anos. Essa avaliação foi realizada por técnicos do Estado que também acompanhava a execução física desses projetos, sobretudo a sociedade civil. De modo geral, as mudanças sugeridas foram aceitas sem demonstrações de muito desgaste nas relações entre as coalizões dispostas.

No entanto, a perspectiva de contemplar uma modalidade de integração das finanças solidárias não estava clara para todos os atores. Tal ponto, apesar de aceito amplamente, necessitou de debates internos de modo a elaborar um item, o mais neutro possível, para o edital. A ideia comum de grande parte dos atores sobre a integração evidenciou a ocorrência de uma possível articulação entre os segmentos de finanças do ponto de vista das suas práticas. E o desenho da integração traria indícios da construção do possível sistema de finanças solidárias. Na perspectiva de alguns representantes do estado, a integração supõe um modo que possibilite o autofinanciamento entre as três metodologias de maneira que prescindam de investimento estatal. Após um breve período de diálogos, houve um consenso de que as ações de integração possíveis entre as finanças seriam, a priori, a realização de encontros de formação, articulação

---

<sup>73</sup> Ainda que em alguns momentos de discussão os representantes do Estado tenham sinalizado que o valor contemplado seria de três milhões, hipótese totalmente rejeitada porque os representantes da sociedade civil haviam solicitado ao Estado recursos da ordem de quinze milhões de reais. Defendendo o argumento de que os valores disponibilizados pelo Estado em 2011 financiaram apenas um segmento. Logo um investimento que desse conta de todos os eixos das finanças solidarias deveria ser triplicado.

e pesquisa. Isto porque, para o grupo de trabalho não havia ainda uma maturação sobre o tema. Dessa forma a atividade de construção do edital chega ao fim com a sistematização de um documento que prevê três modalidades de financiamento do estado: financiar experiências de FRS, de bancos comunitários e propostas de integração das finanças solidárias.

Além de propor o conteúdo do edital, foi discutida também a melhor forma de celebrar o contrato com o Estado e, tal qual o edital anterior, a modalidade de convênio foi escolhida. Ao fim de 2013 estava construída a proposta do edital. No ano subsequente o edital não fora publicado sob a alegação dos representantes do Estado de que o mesmo estava sob a condição de análise da Procuradoria Geral. Assim em 2014, todos aguardavam uma posição do governo sobre a publicação do edital, mas também se inquietavam com a ideia da integração e consequente criação do sistema estadual de finanças solidárias. Situação predominante em 2014, que tratou de discutir a elaboração do conteúdo acerca de duas temáticas fundamentais para os atores: a integração das finanças e a criação do sistema de finanças solidárias.

### **3.3 O Seminário de Finanças Solidárias da Bahia: um ato de cooperação de coalizões.**

Concluídas as atividades relacionadas à construção do edital de finanças solidárias, pautado pelo governo e aceito por todos os integrantes do GT, a pauta seguinte foi sendo desenhada na perspectiva de realizar o encontro estadual que reunisse os três eixos das finanças. Essa foi uma proposta amplamente pactuada entre os segmentos. No contexto do diálogo, os atores compartilharam a ideia da construção de um sistema de finanças solidárias e da “integração” das finanças. De modo que pareceu acertado aos membros do GT, dialogar com os demais atores para a elaboração do conteúdo desse sistema, bem como demonstrar ao governo que as finanças solidárias possuem uma base sólida que mobiliza indivíduos, organizações, grupos formais e informais. Dentre os objetivos descritos para o encontro, destacam-se: promover a interlocução entre as experiências de finanças solidárias da Bahia; pensar a articulação política das finanças solidárias; pensar coletivamente propostas de integração das metodologias de finanças solidárias; contribuir para a construção de uma política pública de finanças solidárias; avançar na construção de um sistema estadual de finanças solidárias. Implicitamente, também se pretendia pressionar o governo estadual para alcance de recursos financeiros mediante publicação do edital construído. Os três segmentos se organizaram, mobilizaram suas bases e financiaram a logística e infraestrutura do evento

prescindindo de apoio financeiro estadual. Dessa forma, foi denominado Encontro Estadual de Finanças Solidárias<sup>74</sup> e ocorreu entre os dias 04 e 05 de novembro de 2014, no município de Feira de Santana - BA<sup>75</sup> contando com a participação de cinquenta entidades de representações da sociedade civil e do Estado e representações da SETRE/SESOL, DESENBAHIA, Fórum Baiano de Economia Solidária, Rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Cooperativa de Crédito e Rede de Fundos Solidários.

Dentre as temáticas colocadas para discussão em mesas estão: perspectivas das Finanças Solidárias em construção na Bahia e Análise e conjuntura das Finanças Solidárias na Bahia: construindo um sistema na visão dos seus atores.

No decorrer das atividades, foram problematizadas e sistematizadas diversas questões, como, por exemplo, as discussões acerca da integração das finanças além de ações propostas, desde a injeção de recursos de um segmento para o outro, até atividades de formação e intercâmbios de experiência. O fato é que após as discussões, alguns atores acreditaram ter o conteúdo descrito do que seria a integração das finanças solidárias. Por outro lado, para outros, não existia essa clareza. No bojo de todas as discussões realizadas, há de se fazer uma diferenciação entre a pauta da integração das finanças, proposta pelo Estado, e uma pauta da construção do sistema de finanças solidárias. Ao final do encontro, os segmentos registraram numa carta pública contendo suas intenções e necessidades enquanto ações políticas requeridas, como demonstra a tabela seguinte:

---

<sup>74</sup>Algumas informações desse evento ainda se encontram disponível na página: <http://finsolbahia.blogspot.com.br/2014/10/programacao.html>. A exemplo dos objetivos do encontro.

<sup>75</sup> A escolha do município se deu pela proximidade que o cooperativismo de crédito possui na cidade, bem como, a facilitação da logística da maior parte dos atores de finanças. Além do fato de que o local físico para realização do evento foi “cedido” pelos atores do cooperativismo.

**Quadro 11:** relação de demandas e compromissos dos atores de finanças solidárias sistematizadas na carta escrita pelo movimento.

<b>Demandas para o Estado</b>	<b>Compromissos assumidos pelos segmentos.</b>
Estruturar um programa permanente do FUNDESE - Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico do estado da Bahia de fomento as finanças solidárias, envolvendo os bancos comunitários, fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito solidário, possibilitando a operação de linhas de crédito rural e para empreendedores da economia popular e solidária, além da adequação das exigências de documentação, especialmente as certidões negativas da receita federal e secretária da fazenda	Buscar maior integração entre as experiências de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário
Criar linhas específicas da DESENBAHIA, voltadas ao financiamento das organizações de finanças solidárias, envolvendo os bancos comunitários, fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito solidário.	Realizar encontros territoriais que envolvam as diferentes iniciativas de finanças solidárias: bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário.
Garantir a continuidade dos serviços de assessoria técnica, formação e capacitação, valorizando o acúmulo de experiência das organizações da sociedade civil, bem como garantir o apoio dos Centros Públicos de Economia Solidária às organizações de finanças solidárias.	Realizar anualmente um encontro estadual de finanças solidárias; realizar oficinas metodológicas e intercâmbios entre as experiências de finanças solidárias.
Constituir a Secretaria de Economia Solidária no estado da Bahia	Estabelecer um diálogo entre o plano de expansão das cooperativas de crédito solidário e as demais metodologias de finanças solidárias nos territórios, com base nas demandas dos empreendimentos de economia solidária
Ampliar os mecanismos de fomento para as ações de consolidação e expansão das organizações de finanças solidárias: bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário.	Discutir planos de expansão das finanças solidárias nos territórios
Garantir a legitimidade das cooperativas de crédito solidário como instituições financeiras para operar recursos financeiros oficiais	Formalizar a intenção de ações de integração entre o Sistema ASCOOP de cooperativas de crédito solidário, bancos comunitários e COGEFUR, definindo instituições e agenda de intercâmbio, considerando os territórios de atuação.
	Pautar o tema das finanças solidárias em diferentes espaços de articulação política.

**Fonte:** Carta das finanças solidárias da Bahia, (2015, p 03.)

A carta une alguns posicionamentos, compartilha propostas e reivindicações ao governo estadual, além de conter assinaturas de cinquenta organizações representantes de fundos rotativos solidários, cooperativas de crédito solidário e bancos comunitários de desenvolvimento. Apesar de demonstrar envolvimento dos três segmentos em compromissos assumidos na perspectiva de integração das finanças, a análise das entrevistas realizadas evidenciou que a pauta “integração” revela uma natureza conflituosa entre as coalizões, o que irá contribuir para falhas em eventuais outputs, políticos pensados no âmbito da arena decisória.

#### **3.4. As ações do GT de Finanças Solidárias e suas implicações na construção da política de finanças solidárias do Estado da Bahia**

Ao investigar a arena do GT de finanças se percebe que o aprendizado, resultante de três anos de discussão do GT, não foi suficiente para realizar a manobra na regra que possibilitasse continuar injetando recursos em experiências de acesso ao crédito, aqui evidenciadas, pois, em anos anteriores, a experiência do comitê de fundos rotativos solidários fora suficiente para o Estado realizar uma manobra na regra, quesito necessário e suficiente, para investir recursos nas experiências de FRS. Contudo, não há possibilidade de limitar à análise a entraves de aprendizagem coletiva que, de certa forma, impediram avanços na concretização da liberação de recursos para as metodologias estudadas. De modo que, só à investigação dos eventos externos e os possíveis conflitos internos, como sinaliza Sabatier e Weible (2007) ao subsistema poderá explicar a mudança do ponto de vista da construção da política, que ora fora facilitada e posteriormente paralisada<sup>76</sup>.

Por outro lado, a ideia proposta de construção de um sistema de finanças solidárias, estabeleceu uma crença compartilhada por quase a totalidade dos atores, condição que resultou na formação, em determinado momento, de uma coalizão única. Esta não possuiu força de implantar tal conteúdo à política. Daí depreende-se que os pontos de conflito entre as coalizões são mais importantes que os consensos, porque permitem avanços do ponto de vista de ações políticas concretas. Se há uma ideia consensual de algo inovador que se deva realizar, porque não avançar? Ao que parece, atitudes de confronto permitiram desenhar melhor as estratégias de ação até então não realizadas pelas coalizões.

---

<sup>76</sup> Fato é que os representantes do Estado alegam que havia um grupo consolidado de procuradores na PGE especializados em editais para áreas do campo social. Os mesmos haviam sido sensibilizados para a temática da ECOSOL e no processo de elaboração do primeiro edital receberam informações acerca das práticas de FRS. Tudo indica que o cenário facilitou o encaminhamento do primeiro edital. Já no segundo alega-se que procuradores foram substituídos fato que teria ocasionado entraves na liberação do segundo edital de finanças.

Uma implicação inesperada para a rede de atores de fundos rotativos solidários, foi seu enfraquecimento do ponto de vista da incidência política. O espaço anteriormente ativo (comitê de FRS), que aglutinava Estado e organizações da sociedade civil, altamente eficaz no alcance de recursos públicos para o segmento, fora desativado ao fim de 2014. Primeiro porque findaram os convênios das vinte organizações que acessaram os recursos para desenvolver os FRS, e, a princípio, o Comitê servia apenas para acompanhar a execução dos recursos investidos. Tão logo se percebeu o fim do comitê, o assunto tornou-se pauta de uma das reuniões do GT, ocorrida no fim do ano de 2014. Assim, os representantes dos FRS solicitaram apoio dos outros atores do GT a fim de defender a permanência do comitê em uma das reuniões do Conselho. Foram realizadas algumas ponderações na reunião e todos os presentes acabaram apoiando a permanência do comitê. Entretanto, na prática, as reuniões do comitê de fundos, antes realizadas com frequência máxima de três meses, passaram a não mais existir.

Diminuição do poder de articulação das finanças frente à política do centro público de economia solidária, bem como a situação política (mudança de governador), impactaram diretamente o investimento de recursos na área de economia solidária. Contudo, em 2015 o GT ainda participou da elaboração do PPA com proposições a serem encaminhadas pela SETRE. Dentre as metas propostas, destaca-se a construção do sistema de finanças solidárias.<sup>77</sup> Ainda tentando um caminho para financiar os segmentos a DESENBAHIA, na perspectiva de aumentar a capilaridade de suas ações, se propõe a entender, na prática, a operação dos bancos comunitários na Bahia e no Brasil. Para tanto, realizam visita técnica a uma experiência local e também participam do seminário nacional dos bancos comunitários, realizado em 2015 no município de Fortaleza. As ações diminuíram, mas persistiram sem resultados mais concretos do ponto de vista de investimento financeiro.

Do exposto neste capítulo, conclui-se que o subsistema da política não possui regulação específica, mas a arena funcionou regularmente nos anos 2013 a 2015. Os atores interagiram frente a pautas conflituosas e cooperativas e as coalizões agiram de acordo com suas crenças. De modo que no capítulo seguinte estão aprofundadas as análises das interações ocorridas entre as coalizões e as respostas as questões de partida.

---

<sup>77</sup> Apesar de ter participado com proposições até setembro de 2016 os atores não receberam a confirmação se as propostas colocadas constam na finalização do PPA. Isto porque cada secretaria encaminha suas demandas e ocorre uma votação dos itens que realmente permanecem na proposta final do PPA.

#### **4. Uma análise da construção da política: os interesses, articulações, disputas e a solidariedade sob a perspectiva do modelo de Advocacy Coalition Framework.**

Nesse capítulo, busca-se investigar a dinâmica das coalizões na articulação e enfrentamento às questões discutidas ao longo dos anos 2013, 2014 e 2015 no GT de Finanças<sup>78</sup>. Caberá, aqui, uma explanação sobre o modelo escolhido e sua aplicabilidade ao caso pesquisado, aliado à análise dos dados obtidos, conforme apresentado de forma resumida na introdução. O *Advocacy Coalition Framework* – ACF, ou modelo de coalizão de defesa – MCD, foi desenvolvido por Sabatier e Weible em 1988. Segundo os autores, o modelo permite o deslocamento do foco nos interesses para o foco nas convicções e ideias. Esse deslocamento distingue a proposta da ACF da abordagem da escolha racional, a qual assume que os atores são autointeressados e guiados por cálculos econômicos de utilidade. Sabatier também argumenta que “as convicções, muitas vezes, são incorporadas nos discursos de defesa da política, sendo mais fácil identificá-las do que os verdadeiros interesses dos atores envolvidos”(1991, pg. 945).

Logo, a identificação das crenças é um processo fundamental para análise. Sabatier (1988) e Sabatier e Weible (2007) enumeram dois tipos de crenças, também nominadas como convicções: *deep core* ou de *policy core*. A primeira, núcleo profundo, envolve crenças normativas gerais e ontológicas básicas, como valoração da liberdade individual ou equidade social, por exemplo. Já o núcleo da política constitui crenças normativas que projetam a imagem de como o subsistema político deve ser (SABATIER e WEIBLE, 2007, pg.194 – 195). Há ainda as crenças secundárias, também traduzidas como aspectos secundários, que são mais estreitas e se referem às diretrizes, orçamentos dentro de programas específicos, ou seja, são instrumentos ou propostas relacionadas ao subsistema político. O reconhecimento de duas ou três crenças é suficiente para identificar no mínimo duas coalizões de defesa. De modo geral, as crenças possuem abrangência diversa. Os autores contextualizam que as crenças de núcleo profundo abrangem todo o subsistema político, as do núcleo da política agregam aliados e dividem oponentes, e as secundárias possuem escopo mais estreito, referindo-se mais a

---

<sup>78</sup> As ações políticas em torno de segmentos das finanças solidárias se iniciaram-se em 2007 no âmbito do governo federal. Já no Estado da Bahia, a ocorrência do GT propicia uma discussão no sentido de construir uma política pública estatal com abrangência dos três segmentos das finanças que buscavam separada e paralelamente respostas públicas às suas demandas. Aqui entende-se que há uma mudança de perspectiva com a institucionalização desse espaço de diálogo que repercute no modelo de participação dos atores deste movimento social.

instrumentalização da política. Em certos contextos, um grupo agindo como uma coalizão de defesa pode inviabilizar negociações, caso as propostas contrariem crenças e valores que permeiam sua natureza de agir. Isto porque, não é apenas o autointeresse que guia ações coletivas em prol de conquistas políticas, pois, além do interesse, há crenças e outros fatores que interferem no modo como atores políticos participam do processo de construção de uma política pública, como será demonstrado empiricamente nesse estudo.

Esse quadro usa sistema de crenças em vez de interesses como seu foco porque as crenças são mais inclusivas e mais verificáveis. Os modelos de interesse devem ainda identificar um conjunto de meios e indicadores de desempenho necessários para atingir a meta, esse conjunto de interesses/objetivos, relações causais percebidas e estados de parâmetros constitui um “sistema de crenças”. Embora, os modelos do sistema de crenças possam, assim, incorporar os interesses auto organizacionais, eles também permitem que os atores estabeleçam metas de maneiras bastante diferentes (por exemplo, como resultado da socialização) e, portanto, sejam mais inclusivos. Além disso, pessoalmente tinha grande dificuldade em especificar a priori um conjunto de interesses claros e falsificáveis para a maioria dos atores em conflitos políticos. Em vez disso, parece preferível permitir que os atores possam indicar seu sistema de crenças (através de questionários e análise de conteúdo de documentos) e, em seguida, empiricamente examinar a extensão das mudanças ao longo do tempo. (SABATIER, 1988, pg.142, tradução nossa).

Duas questões são fundamentais a partir da citação exposta: na primeira, as crenças podem ser identificadas a partir de questionários e análise de conteúdo de documentos. Em relação ao objeto da pesquisa, a sistematização das trajetórias dos segmentos das finanças solidárias permitiu compreender e indicar as crenças de cada eixo e a consequente identificação das coalizões (expostas no próximo tópico). Toda a ação das coalizões é coordenada de modo a permitir mudanças em determinada política ao longo do tempo. A questão temporal é essencial. Os autores indicam um período de aproximadamente dez anos de determinada política a fim de avaliar e identificar os pontos de mudanças. No caso empírico aqui analisado, é imprescindível destacar a trajetória de ações políticas no âmbito das finanças solidárias em nível nacional, as quais reverberam no despontamento das ações no Estado da Bahia numa escala de tempo de quase dez anos<sup>79</sup>.

No cenário delineado, duas perspectivas de formação das coalizões serão aqui destacadas: a primeira, diz respeito as coalizões formadas pelo compartilhamento de crenças ontológicas, evidenciadas nas trajetórias de formação de cada segmento. Por outro lado, as crenças do núcleo político são consideradas um elemento aglutinador. Segundo hipótese da

---

<sup>79</sup> Conforme foi enfatizado no capítulo um.

ACF, elas promovem coalizões entre aliados e oponentes, pois os aspectos instrumentais são entendidos como componentes mais negociáveis no âmbito do subsistema (VICENTE, 2015, pg.83). Nessa perspectiva, há identificação de coalizões formadas a partir de compartilhamento de crenças de núcleo político, ou seja, quando coalizões divergentes em suas crenças ontológicas compartilham a ideia de como o subsistema deve implementar a política. Nesse caso, nomino essas coalizões de transitórias, já que são constituídas no percurso de articulação em prol da instrumentalização de propostas políticas. Outra contribuição do modelo é a indicação de hipóteses de três naturezas distintas que podem ser testadas nos casos empíricos. Atualmente são quinze as hipóteses da ACF, divididas em três categorias: (i) coalizões de defesa; (ii) mudança política; e o (iii) aprendizado orientado às políticas (Soares e Alves, 2015, p.70). Para efeito deste estudo, foram verificadas algumas hipóteses, como demonstra o quadro seguinte.

**Quadro 12:** Relação das hipóteses verificáveis no estudo.

Categoria	Hipóteses verificáveis no estudo
Coalizão de defesa	Os atores dentro da coalizão de defesa tendem a mostrar consenso substancial sobre questões relacionadas ao núcleo político ( <i>policy core</i> ) e um consenso menor quanto aos aspectos secundários ( <i>secundary aspects</i> ).
	No âmbito de uma coalizão as agências administrativas normalmente vão defender posições mais moderadas do que seus aliados do grupo de interesse.
	Atores que compartilham crenças do núcleo político ( <i>policy core</i> ) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo desde que: interajam repetidamente; (ii) experimentem custos relativamente baixos de transação
Aprendizado político	Aprendizado orientado à política entre sistemas de crença é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Para isso, é preciso: (i) cada um ter os recursos técnicos para se envolver em tal debate; (ii) o conflito se dá entre aspectos secundários de um sistema de crenças e elementos fundamentais do outro ( <i>policy core</i> ), ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crença.
	No âmbito de uma coalizão as agências administrativas normalmente vão defender posições mais moderadas do que seus aliados do grupo de interesse.
Mudança política	Perturbações externas significativas para o subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, para mudança nos atributos políticos centrais ( <i>policy core</i> ) de um programa governamental.

**Fonte:** Soares e Alves (2015, pg. 70 e 72).

Os dados coletados revelam três categorias importantes para o modelo em questão: coalizão de defesa, aprendizado político e mudança política. No que tange a preocupação com o conhecimento produzido e incorporado no processo de construção de políticas, a ênfase se dá no aprendizado orientado para a política, condição que pressupõe um processo de mudança no âmbito do subsistema político. No entanto, o fator mudança pode ser compreendido como produto de dois processos: primeiro, o esforço da coalizão de defesa dentro do subsistema para traduzir o núcleo político e aspectos secundários em seu sistema de crenças dentro de programas governamentais (Wansley, 1983, APUD SABATIER 1988 pg.148). Em segundo lugar, a mudança pode ser resultado de uma perturbação externa, isto é, efeitos dos eventos sistêmicos, como mudanças nas condições socioeconômicas, saídas de outros subsistemas e mudanças em todo sistema de coalizão de governo (SABATIER, 1988, pg. 148). Sabatier e Weible revisaram o modelo em 2007 e incorporaram dois novos caminhos para mudança política: os choques internos e acordos negociados. Os primeiros, confirmam crenças do núcleo da política dentro da coalizão de defesa minoritária e aumentam a dúvida dentro da coalizão dominante (SABATIER e WEIBLE, 2007, pg. 204). Já o acordo negociado, reflete situação onde as coalizões negociam certa cooperação entre elas ao vislumbrar *outputs* políticos que distribuem recursos ou benefícios igualmente entre as partes. Para que fique claro a diferença entre choque interno e perturbações externas (também traduzidas como choques externos em alguns escritos), cabe destacar que o choque interno trata de questões relacionadas a crenças do núcleo político, ou seja, quando as coalizões conflitam em relação a uma preferência do núcleo político que repercute no *output*.

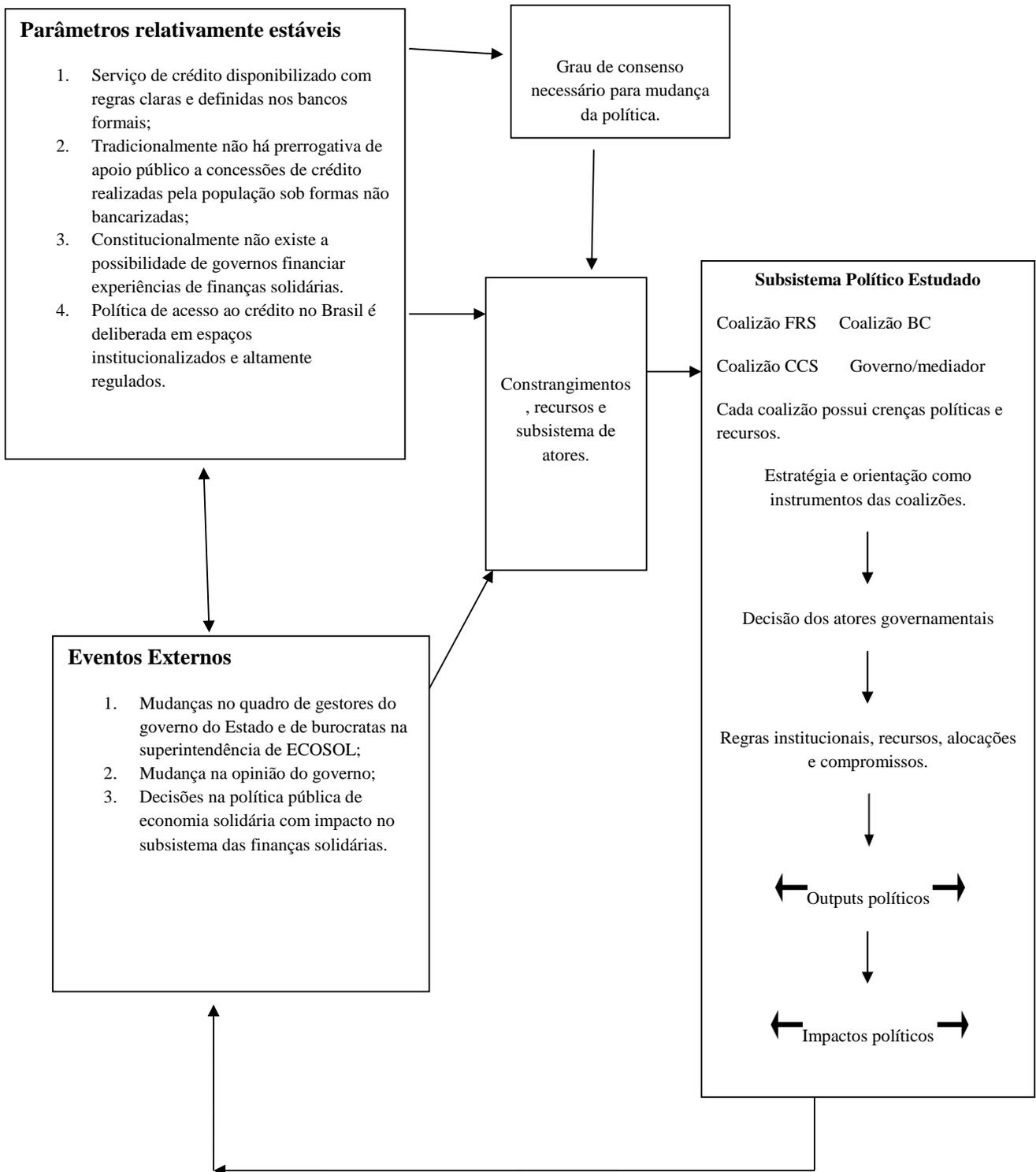
Nesse contexto, uma contribuição do modelo é a possibilidade de compreender processos de mudanças e/ou entraves no alcance de objetivos políticos não perceptíveis da perspectiva do interesse dos grupos. Outro fator importante a ser considerado, é o processo de aprendizagem orientado à política, elemento central para mudança. Cerqueira (2010), afirma que a mudança numa política pública não é simplesmente o resultado da competição entre vários interesses sustentadas por recursos financeiros e regras institucionais, mas, também, fruto do aprendizado. Sabatier e Jenkins pontuaram claramente a tipologia do aprendizado como ilustra o trecho subsequente:

(...) o aprendizado sobre um tema de política pública é sempre filtrado através das crenças preexistentes: os atores tendem a aceitar informações que confirmam suas crenças e a descartar as dissonantes o que é ainda mais verdadeira para as crenças do núcleo da política do que para aspectos secundários de suas crenças.

Sabatier e Jenkins (1999) fizeram dois conjuntos de revisões nesse tópico do modelo. Primeiramente, pela percepção de situações em que mesmo não havendo aprendizado entre as coalizões, algum aprendizado afetou a política. Ou seja, a acumulação de informação técnica tem importantes impactos sobre a política – ao menos no curto prazo – pela alteração da visão de agentes políticos intermediários ou de outros importantes servidores públicos, mesmo quando não consegue mudar a visão das coalizões oponentes. (CERQUEIRA, 2010 pg. 48)

Apesar de enfatizar o processo de aprendizado e sua importância sob a perspectiva da mudança política, os eventos externos também repercutem em modificações e entraves para além das crenças, como será demonstrado empiricamente. Dentre os fatores considerados externos está a mudança de gestores e governantes, as mudanças socioeconômicas, mudanças na opinião pública, decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Nessa pesquisa, a operacionalização conceitual da teoria da Coalizão de Defesa foi realizada a partir da identificação e definição de códigos associados às categorias principais dessa teoria, quais sejam: crenças do núcleo profundo, crenças do núcleo da política, aspectos secundários, coalizões, choques internos e externos, aprendizagem orientada à política e mudança. Há ainda a identificação do subsistema político estudado que para efeito desta pesquisa é a política de finanças solidárias no estado da Bahia. A figura seguinte expõe o modelo de Sabatier e Jenkins (exposto na introdução) aplicado ao caso estudado.

**Figura 02:** Visão Geral do modelo de Advocacy Coalition Framework – ACF aplicado ao objeto de estudo.



**Fonte:** Elaboração da autora a partir da visão geral da ACF traduzida do texto Sabatier e Weible *The advocacy coalition framework innovations and clarification*, figura 7.1, p. 191.

Cabe, nesse momento, recuperar as questões de partida colocadas por esta pesquisa, quais sejam: **como se deu a interação entre os atores do movimento social de finanças solidárias com o governo do estado da Bahia no processo de construção da política pública em curso?** Como sub-questões, **como se configura a arena de disputas e onde estão localizados os principais conflitos e quais as principais repercussões do processo de formulação da política sobre as metodologias de ação das diversas vertentes presentes no campo das finanças solidárias?** Nesse sentido, a figura 02 será fundamental, pois, a partir das coalizões, poderá ser percebida e analisada a interação dos atores.

Respostas à primeira questão serão buscadas pelo exame das relações entre os códigos correspondentes à família **sistema de crenças e valores**, em que foram alocados os códigos das coalizões encontradas pelo exame do grafo gerado no Atlas TI das relações entre os códigos correspondentes à família sistema de crenças e valores onde foram alocados os códigos das coalizões encontradas e assim estão dispostas as relações para análise.<sup>80</sup> Já para explicar a questão sobre a configuração da arena decisória e seus principais pontos de conflito, foi utilizada o grafo de redes sobre as relações dos seguintes códigos: conflitos de crenças, conflito de coalizões e conflitos internos, ou seja, os três tipos de conflitos identificados na pesquisa. Por fim, na tentativa de explicar as repercussões das decisões políticas nos segmentos de finanças solidárias, foi analisado o conteúdo das relações que ocorreram no decorrer da discussão dos *outputs* políticos, quais sejam, o edital do GT e a modalidade do segundo piso da Desenbahia. Assim, nos tópicos seguintes, serão respondidas as questões da pesquisa na ordem aqui apresentada.

Três categorias são estruturais na teoria do ACF, convicções de núcleo profundo, as convicções de núcleo da política pública e os aspectos secundários (Sechi e Souza, 2014 p.945). Sobre as convicções do núcleo profundo (também conhecida como crenças do núcleo duro) os autores afirmam que têm origem na socialização da infância (Sabatier e Weible 2007 p. 194). No caso das coalizões das finanças solidárias, dizem respeito às crenças oriundas na formação de cada segmento. Ao reelaborar as trajetórias de cada modalidade (conteúdo do capítulo três), foram identificadas crenças diversas entre os grupos de fundos rotativos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito solidário, já que as suas trajetórias foram distintas.

---

<sup>80</sup> O termo família se refere ao agrupamento de um conjunto de códigos dentro do ATLAS Ti. Já o grafo constitui o desenho das relações identificadas entre os códigos criados para análise das entrevistas a partir da utilização do software ATLAS Ti. No apêndice está disposto o conjunto de grafos utilizados nas análises empreendidas.

Contudo, foi identificada uma crença de núcleo profundo que perpassa os três segmentos: a ideia da supremacia da solidariedade na utilização do crédito entre os mais pobres. Apesar desse consenso, a forma de operacionalização é diversa. O segmento de FRS compreende que a oferta do crédito deve ocorrer sem taxação de juros e uma política pública deve responder a essa demanda. Já os dois outros segmentos (bancos e cooperativas) pressupõem a disponibilização de crédito com taxa de juros e como uma prestação de serviço financeiro. No universo das cooperativas de crédito e dos bancos comunitários, admite-se a prática das microfinanças, serviços financeiros diversos que incluem microcrédito, micropoupanças, microsseguros, crédito imobiliário etc. (NERI, 2007, p. 29). O mesmo autor também explica o microcrédito como a modalidade de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, abarcando apenas o setor de empréstimos como aponta o relatório de inclusão financeira do Banco Central de 2015. De outro modo, o segmento dos fundos rotativos não se reconhece apenas como prática de microcrédito. Na visão dos atores, sua metodologia de ação está para além do crédito, construindo emancipação de comunidades no que tange a investimento em empreendimentos que ensejam desenvolvimento econômico. Ou seja, nesse ponto, os representantes dos fundos rotativos rejeitam a ligação de suas práticas com a conceituação de microcrédito.

Outra divergência entre os segmentos situa-se no campo da gestão dos recursos financeiros. Da perspectiva do cooperativismo de crédito, existe uma normatividade do ponto de vista da gestão, mas, para os representantes dos bancos comunitários, há o entendimento de que é necessário profissionalizar os atores que participam e trabalham na deliberação e acompanhamento do crédito, fato este não pontuado pelo segmento de fundos rotativos solidários. Quanto às convicções ontológicas de cada eixo, nota-se divergências que repercutiram nos avanços e impedimentos na construção de *outputs* políticos da política de finanças solidárias. Aliado ao compartilhamento de crenças que cada grupo possui, foram identificadas três coalizões permanentes, ou seja, grupo de atores que compartilham um conjunto de convicções e agem de forma orientada a fim de alcançar resultados significativos. Dessa forma, têm-se a coalizão de fundo rotativo solidário, a coalizão do cooperativismo de crédito e a coalizão dos bancos comunitários de desenvolvimento. Antes de apresentar o quadro geral das coalizões, o quadro seguinte expõe as concepções de crenças ontológicas de cada segmento, condição que que possibilitou a caracterização das coalizões distintas.

**Quadro 13:** Argumentos que validam a identificação das crenças de núcleo duro.

Tipologia da Coalizão	Tipologia da crença/definição da crença	Citação que confirma a tipologia
<b>Coalizão FRS</b>	Núcleo Duro/Não taxação de juros	<p>“ (...)o então ele devolve de forma voluntária porque tem interesse em contribuir com outro grupo. Então se a gente acessa o recurso do segundo piso da DESENBAHIA que a entidade ao acessar já começa a pagar um juro, necessariamente, a gente teria que repassar isso né pra os fundos rotativos, e não é essa a ideia. “</p> <p>“A verdade, nunca ficou muito claro para gente o que seria? Como ficaria o segundo piso da DESENBAHIA. O certo é que os FRS ele não... se inseriu um sistema como DESENBAHIA que empresta recursos de qualquer forma a um juro né...a gente virava mero atravessador financeiro. Isso foge completamente do sistema, da metodologia da economia solidária, que é uma coisa mais autogestionária que é o voluntarismo que não comporta a nosso ver a colocação de juros, de correções essa coisa...”</p>
<b>Coalizão BCD</b>	Núcleo duro/prestação de serviço financeiro diverso a indivíduos e grupos sem acesso a bancos formais	<p>“Bom, limites eu imagino que tenha, mas não há essa discussão clara de quais são esses limites, entendeu? De quais são esses limites, mas sim. E hoje isso já ocorre, vários bancos são OSCIPS no interesse de operar, vários bancos operam serviço de correspondente bancário é... ou estão buscando e se adequando pra poder operar esse serviço entendendo que as suas condições de viabilidade, de desenvolvimento, de fortalecimento vai se dar também por acesso a essa diversificação de serviços e operação de alguns serviços públicos né...entendendo que isso beneficia as comunidades onde eles atuam.”</p> <p>“Do ponto de vista dos bancos públicos, ou seja, a gente operar serviços dos bancos públicos em favor de comunidades, operar microcrédito, e vice versa, Entendeu?”</p> <p>“Essa condição de adequação ASCOMA, por exemplo, podia ser a âncora de operação do segundo piso pra todos porque já é OSCIP e cumpria as regras da DESENBAHIA, ou pressionar para uma flexibilização, uma alteração dessas regras. Mas não houve essa condição, o contexto assim... Não houve disposição pra isso. [inaudível] Nesse momento pra operar tem que submeter a essas regras e aí como também dentro do processo de organização da rede de bancos esse era um assunto ainda em amadurecimento e...Terminou não indo pra frente.”</p>
<b>Cooperativa de crédito solidário</b>	Núcleo duro/Prática de microcrédito	<p>“A ASCOOB hoje a gente tem uma diversidade de processos voltados para finanças e eu acho que um dos grandes destaques dentro do trabalho é o trabalho que a gente faz com as microfinanças. Com a inclusão, processo de inclusão financeira das pessoas, as primeiras operações de crédito, microsseguros, então eu acho que micropoupanças. Uma das grandes coisas que a ASCOOB desenvolve é nesse sentido. ”</p> <p>“Que a cooperativa consegue se sustentar através do capital social e do depósito em poupança. Então eu acho que o grande diferencial do cooperativismo para os outros dois segmentos é que eles não conseguem é essa parte que a cooperativa consegue captar dinheiro na praça e aí o banco e o fundo rotativo tem certa limitação, digamos nesse sentido, principalmente legal, pois a gente sabe o aperto que o banco central faz. ”</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas e documentos de cada segmento.

O quadro acima, apresenta a tentativa de sistematizar a argumentação conforme uma crença de núcleo profundo, identificada no discurso dos atores, mas também corroborada na trajetória de cada segmento, conforme conteúdo do capítulo dois. Os debates ocorridos na arena decisória evidenciaram as crenças ontológicas e permitiram pontuar limites concretos de negociação entre os segmentos. De outro modo, há também atores que representam o governo, os quais compartilham a crença orgânica de que ao Estado é vedado o repasse direto de recursos financeiros para modalidades de fundo rotativo solidário e de bancos comunitários. Do ponto de vista das crenças ontológicas, a convicção do Estado está embasada em normas bem definidas que guiam a política de acesso à deliberação do crédito no Brasil, como foi exposto nos capítulos anteriores, evidenciando a atuação deste segmento como coloca Sabatier quando identifica os corretores de política, presente no trecho seguinte:

No subsistema, assume-se que os atores podem se agregar em um número de coalizões de defesa compostas por pessoas de várias organizações que compartilham um conjunto de crenças normativas e causais e que muitas vezes agem em conjunto. Em qualquer momento específico, cada coalizão adota estratégia (s) que preveja uma ou mais inovações institucionais, que ao seu ver, melhorem seus objetivos políticos. Estratégias conflitantes de várias coalizões são normalmente mediadas por um terceiro grupo de atores aqui denominados de corretores de políticas, cuja principal preocupação é encontrar algum compromisso razoável que reduza conflitos intensos. O resultado final é um ou mais programas governamentais que por sua vez produzem resultados políticos ao nível operacional. (SABATIER, 1988, pg. 133)

Para efeito deste estudo, entende-se que os atores estatais, mesmo compartilhando algumas crenças, não exercem ação coordenada ao longo do tempo para serem apresentados como uma coalizão permanente. Como o modelo teórico aponta, haverá certamente uma categoria de atores \_ aqui denominados agentes da política \_ cuja preocupação dominante é manter o nível de conflito político dentro dos limites aceitáveis e chegar a uma solução ‘razoável’ para o problema” (Sabatier, 1988, p. 141) . Nessa categoria se encontram os atores governamentais estudados. Já as crenças ou preferências do núcleo político, são relativas a normas e são mais fáceis de negociar ao longo do tempo. Para Soares e Silva (2015, p.69), são crenças fundamentais de política e constituem a base para formação das coalizões.

Por outro lado, as crenças secundárias, ou aspectos secundários, são relativos às regras particulares e aplicações orçamentárias dentro de um programa específico (Sabatier e Weible 2007, p. 196). Podem, ainda, ser compreendidas como aspectos instrumentais, ou seja, o modo como fazer e como distribuir recursos (Soares e Alves 2015, p. 69). De modo concreto, materializam-se no *output* político proposto à política pública em construção. Nesse estudo, foram identificados dois tipos de *outputs*: a formulação do edital específico para as finanças

solidárias, e a operacionalização da linha de crédito do segundo piso oferecido pela Desenbahia. Como visto, o quadro teórico permite identificar inicialmente as crenças para, depois, circunscrever as coalizões, de modo a explicar a ação coordenada de cada uma delas e suas interações no processo de construção da política.

Esse tópico tratou de explicar as convicções do núcleo duro, do núcleo da política e as secundárias que unem os grupos em coalizões e que tentam incidência política numa dada área. Foram identificadas e codificadas coalizões transitórias e permanentes, como demonstra o quadro seguinte:

**Quadro 14:** tipos de crenças identificadas entre os discursos dos atores que participam do processo político na arena do GT de Finanças.

	<b>Tipo de Coalizão</b>	<b>Crenças do núcleo duro</b>	<b>Crenças do Núcleo da Política</b>	<b>Crenças secundárias</b>
<b>Coalizão Bancos Comunitários</b>	Coalizão permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aos bancos comunitários de desenvolvimento cabem prestar serviços financeiros à população excluída do sistema financeiro tradicional;</li> <li>- Crédito liberado com prática de juros com possíveis sanções ao tomador do crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso a crédito como direito por parte da população pobre;</li> <li>- Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Editais para financiamento das experiências;</li> <li>- Financiamento via agências financeiras estatais suportando possíveis regulações.</li> </ul>
<b>Coalizão Cooperativa de Crédito Solidário</b>	Coalizão permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento de crédito do público excluído do sistema financeiro tradicional com regime de juros e serviços mais especializados para seu público.</li> <li>- Crédito liberado com prática de juros, pois há condição de pagamento a taxas de juros menores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso a crédito como direito por parte da população pobre;</li> <li>- Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Editais para financiamento das experiências;</li> <li>- Financiamento via agências financeiras estatais suportando possíveis regulações.</li> </ul>

Continua

	<b>Tipo de Coalizão</b>	<b>Crenças do núcleo duro</b>	<b>Crenças do Núcleo da Política</b>	<b>Crenças secundárias</b>
<b>Coalizão Fundo Rotativo Solidário</b>	Coalizão permanente	- Compete ao Estado o financiamento de crédito para população pobre;  - Crédito liberado sem prática de juros com devolução voluntária.	- Acesso a crédito como direito por parte da população pobre; - Necessidade de investimento estatal para democratização do crédito; - Financiamento a fundo perdido	- Editais para financiamento das experiências; - Criação de uma sistemática de financiamento de editais sem possibilidade de regulação.
<b>Coalizão pró-Edital do GT de Finanças</b>	Coalizão transitória		O Estado deve financiar experiências de finanças solidárias com recursos a fundo perdido; Os grupos devem construir um sistema de finanças solidárias com financiamento do Estado.	- Edital público com distribuição de recursos para fomentar as finanças solidárias.
<b>Coalizão da informalidade</b>	Coalizão permanente	Não aceitação de regras que imponham mudanças na metodologia de FRS.	Qualquer política deverá respeitar a diversidade dos FRS.	Edital como um meio de financiamento ou um fundo público.
<b>Coalizão pró-regulação</b>	Coalizão transitória		Mostra interesse em saídas políticas que exijam algum tipo de normatização e encaram o crédito como um microcrédito.	Aceitam a linha do segundo piso da DESENBAHIA como uma alternativa à capitalização das organizações.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas e documentos de cada segmento.

Três coalizões não explicadas anteriormente, representam momentos de discussão específicas do GT: a coalizão da informalidade, a coalizão da pró-regulação e a coalizão pró-edital. A primeira, composta unicamente pela coalizão dos representantes de fundos rotativos, corresponde a defesa incontestável de que não deve haver taxação de juros na operacionalização de seus créditos, bem como normas as quais possam impactar suas práticas vigentes. Seus atores compreendem o conflito posto, e ainda assim, sinalizam que tais ações não serão admitidas pelo segmento, mesmo que isso signifique a retirada do processo de negociação com o poder público. A coalizão pró-edital é composta por todas as coalizões permanentes dispostas no quadro e o objetivo central foi a liberação de recursos públicos, no curto prazo, para as experiências de finanças. Por fim, a coalizão pró-regulação indica momentos em que as coalizões de bancos comunitários e cooperativas de crédito compartilham crenças do núcleo da política e conflitam com a coalizão da informalidade.

Retomando a questão de partida, qual seja, como **se deu a interação entre os atores do movimento social de finanças solidárias com o governo do estado da Bahia no processo de construção da política pública em curso**, o quadro do sistema de crenças e da distribuição das coalizões permite destacar alguns elementos. A elaboração do edital de finanças solidárias e a possibilidade de operação da linha de crédito do Segundo Piso da Desenhavia, dois outputs políticos construídos no âmbito do GT, incitaram interações ora cooperativas e ora conflituosas entre as coalizões. Para efeito de compreensão, as coalizões consideradas permanentes são reflexos do compartilhamento de crenças ontológicas à formação do segmento de finanças. Logo, conflitos sob essa perspectiva foram categorizados como conflitos de crenças. Já as coalizões tidas como transitórias, compartilham crenças do núcleo da política e as oposições das coalizões nesse contexto foram englobados na categoria denominada "conflitos de coalizões". Foi ainda registrada a categoria "conflitos internos" para representar embates entre atores de uma mesma coalizão ou mesmo entre os atores independentemente da natureza das suas crenças, diretamente relacionados com discussões fundamentais do GT ao longo dos dois anos: a pauta da integração das finanças e a construção do sistema de finanças solidárias.

#### **4.1. Coalizão das finanças solidárias: conflitos e cooperação por uma política pública de expressão das coalizões distintas.**

Se, no tópico anterior, foram colocadas evidências das interações dos atores, aqui caberá o detalhamento com ênfase na identificação das disputas e dos principais pontos de conflito a fim de responder a segunda questão da pesquisa. Nesse momento, as considerações aqui expostas são oriundas da análise dos grafos do ATLAS denominados pelas categorias: coalizão Finanças Solidárias, GT de Finanças, conflitos de crenças, conflitos de coalizão e conflitos internos. Os mesmos permitem identificar trechos das entrevistas que congregam as categorias elaboradas. Na sequência, o quadro quinze ilustra sinteticamente as concepções de cada conflito com registro de algumas evidências expostas no discurso dos atores. Pontua-se que os conflitos revelados repercutem diretamente no desenvolvimento das atividades do GT no que tange a não concretização dos *outputs* políticos construídos.

**Quadro 15:** Evidências dos tipos de conflitos verificados entre as coalizões dispostas (as evidências apresentadas representam trechos das entrevistas realizadas que demonstram uma exemplificação de cada categoria elaborada).

Categoria	Definição	Evidência	Elemento em Conflito
<b>Conflito interno</b>	Constitui discursos que evidenciam embates entre atores de uma mesma coalizão ou mesmo entre os atores diversos independentemente da natureza das suas crenças	<p>“No comitê Gestor dos FRS eu acho que abriu o diálogo com o estado foi a primeira vez. O estado avançou se abriu para dialogar e tivemos conquistas concretas porque discutíamos de fato a metodologia. Agora no GT de finanças é como lhe falei. A gente se preocupou muito com uma coisa abstrata né... e também a questão de criar um relacionamento né... Que não fosse de tensão. E por isso a gente fica se prendendo né... Para não confrontar tanto e se mostrar que tá respeitando a outra metodologia e isso não avança porque não se tem nem com tanta franqueza em se falar o que se pensa.”</p> <p>“Porque há um cavalheirismo entre as três metodologias, porque eu acho um ambiente bom ainda... Essa tensão se deu num aspecto porque a gente não aceita esses termos de integração. Porque como é essa integração? A que ponto o fundo rotativo pode ficar suplantado a uma determinada região porque lá surge uma cooperativa ou banco comunitário. Isso é impensado. Então essas coisas a gente foi tendo que reagir dentro do GT de finanças e discordar com essas formas de colocar o fundo rotativo solidário como um instrumento de apoio às comunidades pobre e tudo mais...”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relação dos atores na arena decisória;</li> <li>- Concepção das finanças solidárias;</li> </ul>
<b>Conflito de coalizão</b>	Indica divergências do ponto de vista das crenças do núcleo da política	<p>“Falava desde o início que tava se discutindo isso (ideia do sistema) a nível nacional e que o Estado tinha esse interesse em fazer essa integração, mas na verdade essa pauta não acredito que seja do interesse dos fundos rotativos solidários, talvez das cooperativas que têm um movimento mais burocratizado já. Quando eu digo burocratizado não é no termo pejorativo não é no sistema mais... no formato mais sistematizado, mais informatizado né... até porque eles precisaram fazer isso pra normatização do banco central. É totalmente diferente dos fundos rotativos que é uma construção do povo.”</p> <p>“O termo “Integrar” ainda continua na pauta que ninguém teve coragem de dizer assim: “tira esse negócio daí”. Então como é que se constrói um marco regulatório das finanças solidárias? Se as cooperativas de crédito já tem um marco regulatório delas né... Como elas vão se submeter a um novo marco regulatório? Isso é possível? São questões.”</p> <p>“o sistema ele envolve ações das redes, da sociedade civil, da economia solidária, das finanças solidárias, mas inevitavelmente ele envolve ações do governo que também compõe o sistema. Então uma coisa que eu vejo dificuldade da gente avançar... é que sistematicamente, na conferência de economia solidária, na carta que teve no seminário de finanças de feira de Santana né...foi colocado como se o sistema fosse restrito aos três elos: os fundos, os bancos e as cooperativas de crédito. Sim, é... E aí com isso vc tá dizendo o que? Que alternativas de política pública e de governos que já existem já não regam o sistema?”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção do sistema;</li> <li>- Integração</li> </ul>

Continua

Categoria	Definição	Evidência <sup>81</sup>	Elemento em Conflito
Conflito de crença	Expõe divergências das coalizões sob a perspectiva das crenças ontológicas	<p>“Até porque um fundo rotativo é um patrimônio daquele grupo, se você pega um recurso de um outro ente pra movimentar ele e devolver depois para DESENBAHIA, o fundo rotativo passa a ser um gestor desse recurso. Então quebrava toda a metodologia, por isso que pouco se discutiu e também não tivemos muito interesse.”</p> <p>“Primeiro que os fundos rotativos têm outra lógica de elaboração que várias coisas que estavam sendo tratadas ali não diziam respeito a relação dos fundos rotativos. A possibilidade, por exemplo, de operação de crédito com a DESENBAHIA, eles disseram que isso não fazia parte dos fundos rotativos né (...)”</p>	- Taxa de juros;

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas e documentos de cada segmento.

Diante do exposto verifica-se que algumas evidências refletem não só conflitos de crença, mas também do núcleo da política. Os conflitos são mais evidentes de acordo com a pauta colocada no GT. A pauta do segundo piso, por exemplo, enseja um ponto que coloca limitação no processo de negociação entre os atores da sociedade civil e do Estado. A frequência de trechos que refletem discordância entre os atores é concentrada, principalmente, em pontos que trazem à tona suas crenças. A primeira pauta instituída foi a elaboração do edital de finanças solidárias enquanto *output* político do GT, tal solução é indicada como resultado da experiência anterior do Estado ao publicar um edital específico para FRS em 2011. Essa pauta reúne os anseios de todas as coalizões porque distribui recursos entre todos os segmentos e a priori apresenta ações cooperativas dos atores, não apresentando nenhum dos conflitos supramencionados. Pelo contrário, o instrumento do edital é colocado como fator de aprendizado, pois o edital 001/2011 permitiu realizar investimentos em um segmento das finanças solidárias sem impedimentos legais. Logo, a repetição da mesma saída política não encontraria dificuldades na visão de todos os entrevistados. Nesse contexto, todas as coalizões dispostas se uniram mediante uma coalizão transitória que denominarei aqui de coalizão pró-edital. Fato que comprova a assertiva de Sabatier e Jenkins quando pontuam que as coalizões diferentes podem se unir diante de uma crença do núcleo da política.

Importante salientar que no decorrer da elaboração da proposta do edital, havia dois argumentos centrais que provocaram ora cooperação ora conflitos nas coalizões dispostas: a

<sup>81</sup> As evidências apresentadas representam trechos das entrevistas realizadas que demonstram uma exemplificação de cada categoria elaborada.

pauta da integração, intimamente ligada à construção do edital de finanças solidárias; e a construção do sistema estadual de finanças solidárias. Este último corresponde à idealização de como as finanças solidárias poderiam se estruturar na Bahia tendo o apoio de ações políticas. Outro output político colocado em pauta foi a possibilidade dos segmentos de finanças operarem a linha de crédito do segundo piso oferecida pela Desenhahia. Nesse sentido, as concepções do núcleo da política do segmento de bancos comunitários crédito irão divergir da coalizão de fundos rotativos, evidenciado no quadro dos conflitos e, condição que repercutiu na falha desse output político.

A elaboração do edital de finanças solidárias foi a agenda que guiou as relações de todas as coalizões no primeiro ano do GT. Nesse contexto, a pauta da modalidade “integração” torna-se um ponto importante que reflete o “acordo negociado” entre as coalizões como parte essencial da proposta em construção. No momento em que os interlocutores do Estado propuseram a elaboração do edital, foi solicitado a inclusão desta modalidade, ou seja, caberia ao edital quatro modalidades: apoio ao cooperativismo, apoio à bancos comunitários de desenvolvimento, apoio à fundos rotativos solidários e, por fim, uma modalidade que requisitaria projetos de integração das três metodologias. Importa observar a natureza dúbia da pauta integração, posto que, ao mesmo tempo em que impõe um nível de cooperação dos atores, indica conflitos provenientes das distintas convicções ontológicas das experiências de finanças solidárias, tal como aponta o quadro anterior. Na visão dos interlocutores do Estado, uma proposta de integração possibilitaria uma alimentação e retroalimentação dos segmentos que, a longo prazo, viabilizasse a “construção de um sistema de finanças solidárias” e promovesse sua sustentabilidade com independência de recursos públicos. Ou seja, está claro que na visão do Estado, corroborada nas entrevistas, a ideia de integração pressupõe autonomia financeira dos segmentos das finanças solidárias incitando injeção de recursos financeiros entre eles.

Ao final da construção da proposta do edital havia, então, apenas a modalidade de integração que previa tanto os projetos de interlocução entre os segmentos, quanto propostas operacionais de integração entre eles. Do ponto de vista dos gestores públicos, caberia a indicação de um desenho operacional em que os três segmentos atuariam com desenvolvimento de serviços financeiros comuns e financiamento direto entre os segmentos, além de outras possibilidades. No entanto, esse diálogo não avançou na arena de discussão e articulação. A solução indicada foi a inclusão da modalidade no edital sem indicar modelos operacionais para execução. A impossibilidade de apontar um projeto piloto de integração, como requeria o governo estadual, impõe uma solução próxima de um “acordo negociado”, condição que

implicaria em uma mudança na política, conforme Sabatier e Weible (2007) apontam. Ora, o Estado impôs uma pauta junto a um *output* político e a sociedade civil não consegue apresentar uma resposta coletiva a demanda dos gestores públicos. Isto indica que os atores e suas coalizões não demonstram nenhum consenso na ideia da integração. Ao contrário, a pauta aponta para a existência de conflitos de crenças e conflitos de coalizão, conforme evidencia o grafo de análise da categoria integração, anexo ao texto.

O trabalho encontrou, também, conflitos internos entre atores de uma mesma coalizão, especificamente no segmento de fundos rotativos. Exemplo disso, foi a discussão sobre as possibilidades de integração das finanças, criticado por alguns, mas visto também a partir da perspectiva da complementariedade entre as experiências, ou seja, os FRS seriam mais adequados para a população mais pobre e sem qualquer acesso ao crédito, os bancos comunitários deveriam ofertar serviços financeiros à população já atendida pelos fundos, e por fim, às cooperativas de crédito caberia prover serviços financeiros e crédito para empreendimentos e indivíduos que já conseguiram acesso através das outras metodologias. Tal situação indicaria, para alguns atores, uma hierarquia na operacionalização dos serviços, enquanto, para outros, a possibilidade de disponibilizar a maior gama de serviços financeiros para a população sem acesso ao crédito. No entanto, a concepção dominante e mais conflitiva no GT, foi a conceituação da integração como uma operação conjunta dos três segmentos, ou seja, a ideia de que serviços possa ser realizados de forma compartilhada.

A concepção de integração foi rejeitada por parte da coalizão de fundos rotativos, gerando uma coalizão transitória, aqui denominada "coalizão da informalidade". A dissidência que ocorre tem relação direta com a concepção dos atores em torno do conceito das finanças solidárias, entendido, para alguns, como metodologia de acesso ao crédito que realizam microcrédito, concepção rejeitada pela coalizão dos fundos rotativos. Nesse sentido, toda discussão sobre integração não avança, gerando conflitos sempre que se apresenta na pauta. Mesmo assim, o tema da integração é utilizado para propor a elaboração de um "sistema estadual de finanças solidárias". Ainda que com conflitos e divergências de concepções, ocorre a materialização de um *output* vazio de conteúdo e com ausência de caminhos operacionais no âmbito político. Isto porque, apesar de nenhum consenso no campo das ideias, a pauta do sistema se torna um item aprovado no PPA 2015-2019 do governo do Estado da Bahia.

A evidência concreta de que a pauta do sistema domina o segundo ano do GT é a realização do Seminário Estadual de Finanças Solidárias, realizado em novembro de 2014, cujo

tema foi “construindo um sistema de finanças justo, ético e solidário” (apresentado no capítulo três), fato que comprova que a sociedade civil incorpora a pauta do Estado. Na concepção do cooperativismo de crédito a integração é uma questão prioritária para a construção do sistema de finanças solidárias. Isto porque, da perspectiva de sua crença política, um sistema é necessariamente integrado, como já ocorre no cooperativismo, cuja trajetória demonstra uma imbricação com experiências de fundos rotativos. Esse, então, seria um modelo a ser estudado e implementado numa possível proposta de integração das finanças. No entanto, na concepção de alguns representantes é necessário um esforço coletivo, ainda, na concepção do sistema de finanças solidárias, exigindo produção de estudos que poderiam nortear o conteúdo do sistema. Na verdade, todos entendem que a construção do sistema é possível sob perspectivas diversas, sendo que o único ponto em comum é a necessidade de realizar seminários, encontros e de se produzir conhecimento para materializar tal objetivo.

De outro modo, os principais, pontos de confronto estão diretamente ligadas a necessidade ou não de integrar às finanças para se constituir um sistema. No questionário apresentado aos atores durante a realização da pesquisa, a pergunta questionava qual seria o ponto essencial para construção do sistema. Nesse tópico, a maioria afirma que é imprescindível ações de integração. Assim, verifica-se a predominância da pauta colocada pelo Estado sem acordos entre as coalizões. O quadro em seguida evidencia os conceitos, distribuídos entre coalizões, sobre sistema de finanças que se relacionam diretamente com a ideia de integração dos atores.

**Quadro 16:** disposição das coalizões e suas respectivas concepções de aspectos secundários.

<b>Coalizão</b>	<b>Ideias de concepção acerca do sistema estadual de finanças solidárias e integração</b>
<b>FRS</b>	<p>“No sentido de as três metodologias entenderem as suas especificidades né...e avançar nessa proposta de diálogo no sentido de construir algo maior do que cada iniciativa isoladamente. Cada experiência</p> <p>Isoladamente, numa perspectiva de fato de integrar, de fato articular essas diferentes experiências. Nessa perspectiva de construção de um sistema de finanças onde cooperativas, bancos comunitários e fundos rotativos solidários têm uma existência concreta e uma importância também muito grande para as diferentes iniciativas de empreendimentos solidários na Bahia”</p> <p>“Então nós estamos sempre fazendo esse argumento que os três se complementam e a gente precisa dos três segmentos que nem o sistema financeiro capitalista tem vários, produtos, serviços, instrumentos né...da mesma forma o sistema de finanças solidárias precisa ter. são iguais em termos de direito e legitimidade, só tem funções diferentes.</p> <p>“Falava desde o início que tava se discutindo isso a nível nacional e que o Estado tinha esse interesse em fazer essa integração, mas na verdade essa pauta não acredito que seja do interesse dos fundos rotativos solidários, talvez das cooperativas que têm um movimento mais burocratizado já. Quando eu digo burocratizado não é no termo pejorativo não é no sistema mais.... No formato mais sistematizado, mais informatizado né... até porque eles precisaram fazer isso para a normatização do banco central. É totalmente diferente dos fundos rotativos que é uma construção do povo.”</p>
<b>Bancos Comunitários</b>	<p>“A integração pode vir junto, ela pode vir de uma forma bastante robusta, ou seja, vim junto com a integração do serviço, mas isso depende do entendimento dos atores, mas se não for fácil ainda pra esse entendimento mais profundo, eu acho que pelo menos venha com a participação dos diferentes no sistema, mas eu acho que a integração é importante para viabilizar. O nível de fragilidade das organizações é muito grande, e mesmo de longevidade é...muitas é...tem uma fragilidade muito grande, podem morrer de uma forma muito fácil.”</p>
<b>Cooperativas de crédito solidário</b>	<p>“Pra gente constituir o sistema eu acho que a. nós temos o entendimento. Entendimento nós temos, mas não temos a prática. Então eu acho que pra gente construir um sistema eu acho que precisaria do chamamos no cooperativismo de uma intercooperação de verdade né.... Que aí precisaria estar integrado. Integrado de que forma? Aonde o banco comunitário pode ajudar o cooperativismo? Onde o fundo rotativo pode ajudar? E onde é que p cooperativismos pode ajudar os outros dois rumos. Digo questões práticas pra poder fortalecer.”</p> <p>“(...) Porque realmente não tem como você criar um sistema se os três entes que são partes não se complementam, digamos assim... eu digo em ações práticas de integração mesmo”</p>

Continua

Coalizão	Ideias de concepção acerca do sistema estadual de finanças solidárias e integração
<b>Governo</b>	<p>“É porque sistema se tornam mais sistema e se reforçam enquanto sistema se eles se integram né..”</p> <p>“Eu acho que não. Eu acho que não consegui avançar muito nessa discussão de sistema não. Porque se você pensa no sistema como algo integrado, algo assim, em que uma ação depende da outra né. E que elas em algum momento se encontram, não teve avanço nessa discussão”</p> <p>“O processo de construção no GT pra mim... e eu procuro sempre pautar isso... é uma lógica de sistema. Onde existem claramente diferenças entre os elos, apesar de existirem, também, perspectivas de integração. Pra mim o tempo do GT é um tempo de estudo, de aprofundamento, até então de conhecer bem, características de cada um, e vislumbrar possibilidades.”</p>

**Fonte:** elaborado pela autora a partir da análise das entrevistas realizada com o ATLAS TI.

O quadro demonstra que para a construção de um sistema estadual de finanças solidárias, a integração parece ser elemento central, embora essa questão apareça como instigadora dos conflitos mais significativos na articulação e discussão entre as coalizões, e mesmo, dentro de coalizões. Há certa clareza sobre a importância da construção do sistema para o movimento de finanças solidárias. Entretanto, o conteúdo operacional é diverso e particularizado o que impede a construção de um entendimento comum que envolva os três segmentos. Tal contexto expõe a dificuldade de formalizar *outputs* políticos, pois os conteúdos se apresentam em constante dissenso no campo das ideias.

#### **4.2. Acesso ao segundo piso da DESENBAHIA: um output político rejeitado pela supremacia das crenças do núcleo duro em detrimento dos interesses**

A proposta de segundo piso foi um output político oferecido pela agência de fomento Desenbahia, alternativa de acesso a recursos já utilizada pelo cooperativismo de crédito no Estado. Na visão dos representantes da agência, havia possibilidade de ampliação da aplicação do modelo para outras experiências das finanças. No desenvolvimento das atividades do GT, essa pauta tomou algumas reuniões e nas entrevistas realizadas a questão do segundo piso evidenciou um conflito no campo das crenças do núcleo profundo entre as coalizões de bancos comunitários de desenvolvimento e os fundos rotativos solidários. Por outro lado, a coalizão do cooperativismo de crédito solidário demonstrou uma posição imparcial, mas com reconhecimento da dificuldade em operar a linha de crédito devido às exigências burocráticas.

O segmento dos bancos comunitários demonstrou interesse em operacionalizar o crédito, contudo, identificou a impossibilidade de negociar e avançar no debate sem o apoio da coalizão de fundos rotativos. Esta, por sua vez apresenta rejeição imediata à alternativa, por compreender que o modo de operação exigida pela burocracia acarretaria disfunções na metodologia praticada até o momento. O quadro seguinte expõe os argumentos de representantes das três coalizões sobre o output político em questão e apresenta as respectivas crenças que embasam os argumentos de cada coalizão.

**Quadro 17:** Posição das coalizões acerca da operação da linha de crédito do segundo piso oferecida pela DESENBAHIA.

<b>Output político: Operação de crédito via linha do segundo piso - DESENBAHIA</b>	<b>Argumento sobre o output da política oferecido</b>	<b>Crença que embasa o argumento</b>	<b>Posição da coalizão</b>
<b>Segmento de bancos comunitários</b>	“(…)justamente pelo fato de não haver um interesse tão grande dos fundos rotativos solidários em operar o segundo piso e as cooperativas já operavam. Ora, só quem tinha interesse em pressionar por esse elemento era os bancos e a gente não tinha força para isso, entendeu? ” (...) “a operação exigia ou você se adequar, e os bancos tinham condição, vários já tinham sua condição de adequação (...) ou pressionar para uma flexibilização, uma alteração das regras. Mas não houve essa condição, o contexto assim...Não houve disposição para isso (...)”	Crédito como direito à população e serviço financeiro deve ser disponibilizado por experiência de finanças solidárias.	Demonstra interesse em operar a linha de crédito, mas não avança numa tentativa de negociação nem de operacionalização nos termos colocados por perceber isolamento na pauta.
<b>Segmento do cooperativismo de crédito solidário</b>	“o que acontece a DESENBAHIA, ela trabalha com segundo piso, mas a exigência que ela impõe eu acho muito difícil: o que ela exige hoje do cooperativismo se ela for exigir a mesma coisa para os outros dois segmentos, ninguém vai conseguir acessar nada porque eles exigem garantias reais, inclusive, de carteira de crédito essa coisa toda...e hoje as cooperativas de crédito conseguem da DESENBAHIA, mas a realidade dos bancos e dos fundos é muito diferente, então eu acho que é uma das grandes coisas, eu acho que é a documentação que ela exige, as garantias...que eu acho que as garantias...eu acho que realmente não vai andar se for construído do mesmo modo que tá com as cooperativas.”	A burocracia no âmbito do crédito inviabiliza certas dinâmicas comunitárias de operação de crédito informalizadas.	Demonstra preocupação na operação dos outros segmentos nessa modalidade por compreender a complexidade da burocracia exigida pela própria prática do segmento que já opera a linha de crédito oferecida.

Continua.

Output político: Operação de crédito via linha do segundo pisso DESENBAHIA	Argumento sobre o output da política oferecido	Crença que embasa o argumento	Posição da coalizão
Segmento de Fundos Rotativos Solidários	“ A verdade, que nunca ficou muito claro para gente como seria? Como ficaria o segundo piso da DESENBAHIA? O certo é que os fundos rotativos ele não...se inseria um sistema como a DESENBAHIA que empresta recurso de qualquer forma a um juro né... a gente virava mero atravessador financeiro. Isso foge completamente do sistema da metodologia, da economia solidária, que é uma coisa mais autogestionária que é voluntarismo que não comporta a colocação de juros, de correções, essa coisa...”	Crença quase normativa desse segmento de não aceitação das regras, principalmente no que tange a taxa de juros.	Não tem interesse em operar a linha de crédito e não tem disposição para negociação.

**Fonte:** Elaboração da autora com base na análise das entrevistas realizadas.

A alternativa de financiamento apresentada pela Desenhahia implicou dissensões entre as coalizões dos fundos rotativos e bancos comunitários tendo em vista que a trajetória da primeira coalizão, ao lograr recursos públicos sem normatização, reforça sua crença do núcleo da política a qual pressupõe ações governamentais de financiamento do segmento sem nenhum tipo de regulação, ao mesmo tempo em que consolida sua crença de núcleo duro que compreende a prática de crédito informalizado sem imposição de taxa de juros. Nesse cenário, a possibilidade de operar a linha de crédito ‘segundo piso’ é rejeitada sumariamente pelos representantes de FRS<sup>82</sup>. A modalidade impõe regras e normas consideradas incompatíveis com a sua metodologia. Por outro lado, representante da coalizão de BC entende que uma pressão das coalizões diante da Desenhahia acarretaria alguma flexibilização na normatização da operação requerida no momento. No entanto, a coalizão de BC reconhece que sem o apoio da coalizão de FRS não haveria uma predisposição coletiva para pressionar o Estado, vez que o cooperativismo de crédito já operava a linha de crédito do segundo piso.

A ausência de pressão para invocar mudança política necessária na operação do segundo piso incorre na falha do output da política e também demonstra alguma mudança no padrão de negociação em curso ao longo dos anos. A própria emergência do GT de finanças sinaliza uma modificação na construção da política, uma vez que as ações anteriores eram resultado de uma demanda da sociedade civil à qual o Estado se ajustava. A situação descrita demonstra que o Estado agora apresenta soluções às quais a sociedade civil deveria se adaptar. Toda discussão

<sup>82</sup> Dentre as exigências, têm-se a devolução total do recurso oferecido pela agência estatal, acrescido de juros o que impõe a aplicação de uma taxa de juros na liberação do crédito seja qual for o segmento (bancos, fundos ou cooperativas).

dos atores a respeito da alternativa colocada pela Desenbahia aponta para uma falha na operacionalização desse *output* político sendo que, os principais atores divergem quanto aos motivos causais desse fracasso a partir de suas crenças. O contexto mencionado implica reafirmar duas coalizões do ponto de vista das crenças do núcleo da política: coalizão da informalidade – representada pelo segmento dos fundos rotativos que defende a não regulação e a não aplicação da taxa de juros sobre o crédito liberado e estabelece limites de negociação claros no que tange a qualquer proposta colocada por entes governamentais. Vê-se que essa posição é reforçada por uma aprendizagem política que guiou os atores na fidelidade de suas crenças. Logo, para esse segmento não caberá o abandono ou flexibilidade de crenças políticas ou as de núcleo duro, vez que outrora houve êxito sem mudanças na metodologia praticada pelos atores. Tem-se, também, a coalizão pró-regulação, composta pelos segmentos de bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativismo de crédito solidário. O segmento de bancos tende a aceitar níveis de regulação a fim de operar recursos públicos, talvez pela própria trajetória de práticas de correspondência bancária que requer, dos bancos, certas adequações burocráticas. Já o segmento do cooperativismo reconhece a burocracia e a ela está sujeita por isso não vislumbra saídas fora do ambiente regulado.

O quadro geral indica a ocorrência de falha em mais um *output* político oferecido. Vê-se, no modo de agir, que a crença do núcleo profundo de determinada coalizão se impõe sobre o interesse no alcance de recurso público. Essa situação ainda evidencia certa capacidade de liderança da coalizão de FRS como propositor de *outputs* políticos para a área de finanças solidárias de modo a confirmar seu papel como grupo empreendedor de políticas.

Todo arcabouço do modelo de coalizões é utilizado para explicar, principalmente, o processo pelo qual as mudanças ocorrem no subsistema político. Isto a partir da análise de como as coalizões se estruturaram e quais predominaram nas tomadas de decisão ao longo do tempo. Dessa forma, uma das contribuições do modelo é a possibilidade de identificar a mudança da política a partir do impacto dos choques internos e choques externos. Os choques internos confirmam crenças do núcleo duro da política e podem separar aliados de oponentes. Em contrapartida, os choques externos têm relação com as mudanças macroeconômicas que impactam no subsistema. Dentre as mudanças externas ao subsistema da política têm-se: mudanças na opinião pública, mudanças no sistema de coalizão do governo e mudanças socioeconômicas. Na arena decisória estudada, foram verificados os três tipos de mudança externa que impactaram no subsistema de modo a indicar falhas nos *outputs* políticos, além de possibilitar verificar com maior clareza que tipo de mudança ocorre, ou seja, se houve mudança nos aspectos do núcleo político (*policy core*) do programa governamental (maior) ou nos

aspectos instrumentais (*secondy aspects*) (VICENTE, 2015, pg.83). O modelo de ACF enfatiza o aprendizado e comportamento das coalizões envolvidas nas alterações das políticas em longos períodos de tempo. Dito isto, duas evidencias estão expostas nesse caso empírico. A primeira constitui o aprendizado orientado para a política e a segunda, a trajetória da mudança no que tange o aprendizado:

O MCD concebe o aprendizado orientado à política pública como espinha dorsal da dinâmica interna de um subsistema, sendo ele diretamente influenciado pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel de debate técnico sobre aspectos críticos de políticas públicas. Portanto, o efeito cumulativo de estudos e conhecimentos tem grande influência no redirecionamento das políticas públicas (WEISS, 1997; 1983; SABATIER, 1978; LIAAS, 1991; SABATIER, EIBLE 2007, WRIBLE, 2008; APUD VICENTE, 2015).

A pesquisa não identificou produção sistemática de conhecimento, mas deve-se reconhecer que os atores participantes da arena são altamente especializados em suas respectivas áreas e possuem informações técnicas relevantes acerca do tema. No que tange ao processo de aprendizado, destaca-se aqui o conhecimento adquirido na relação Estado e sociedade civil no desenvolvimento de ações políticas, como o edital de FRS. A mudança política dentro de um subsistema pode ser compreendida como produto de dois processos: primeiro, o esforço da coalizão de defesa dentro do subsistema para traduzir o núcleo político e aspectos secundários a seu sistema de crenças dentro dos programas governamentais (Wansley, 1983 apud Sabatier 1988, p.148). Segundo, uma tensão externa, como já mencionado. No que tange a mudança no campo interno ao subsistema, os autores salientam que se refere a cada desejo realizado em objetivos ao longo do tempo através de crescente recursos políticos e aprendizado orientado para políticas.

O edital de FRS reflete o tipo de mudança elencado por Sabatier (1988). Contudo, há uma inversão no jogo político mediante aprendizado, ocasionado pela experiência na execução da primeira ação de política pública oportunizada com o edital. Para implementar tal ação, foi necessário burlar a “crença do núcleo da política”, assentada na tese de que não havia instrumental burocrático que permitisse o financiamento de experiências de créditos informalizadas, tais quais os FRS. Logo, a operacionalização se daria por meio das práticas já implementadas, de forma que a coalizão de FRS imprimiu suas crenças do núcleo duro e de natureza política nesse *output* político. Por outro lado, gestores públicos promoveram a ascensão de outro espaço de articulação de grupos de interesse na perspectiva das finanças solidárias a partir do aprendizado acumulado da operacionalização desse edital. O novo espaço

institucionalizado em 2014 foi o GT de Finanças Solidárias o que direciona um esvaziamento do comitê de FRS.

Do ponto de vista da política de finanças solidárias, a primeira mudança aconteceu em 2009, com a ascensão da pauta na agenda do governo do Estado da Bahia. No entanto, tal direcionamento das ações políticas é capitaneado pela coalizão de fundos através do Comitê de Fundos Rotativos Solidários, primeiro espaço institucionalizado com a agenda de um dos segmentos das finanças solidárias. A mudança da arena, promovida com a liderança do poder público, enseja, para alguns entrevistados, o enfraquecimento político da coalizão de FRS e denota uma mudança de postura do governo no tratamento da pauta das finanças.

Na perspectiva de alguns entrevistados a principal causa da não publicação do edital do GT, tem relação direta com as mudanças ocorridas no sistema de coalizão do governo com a troca de gestores e técnicos que, em um dado momento, estavam mais sensíveis e empenhados na perspectiva de materialização dos outputs políticos das finanças solidárias. Os novos técnicos, segundo os entrevistados, não possuíam conhecimento da pauta, nem se comprometeram do ponto de vista da aceleração de ações que viabilizassem a operacionalização das pautas requeridas. As falhas dos *outputs* também estão associadas às mudanças socioeconômicas, como efeito do contingenciamento de recursos ocorrido ao final do ano de 2014 devido à instabilidade política do governo Dilma, pois grande parte dos recursos operados na política de Economia Solidária no Estado da Bahia, era oriundo do governo federal.

Diante do exposto, confirma-se a hipótese proposta no modelo de ACF no que tange à mudança política. Perturbações externas significativas para o subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, para mudança nos atributos políticos centrais (*policy core*) de um programa governamental (Sabatier, 1988, pg.148). Já as hipóteses acerca da categoria aprendizagem orientada à política, foram corroboradas nos tópicos anteriores. Assim, o caso estudado conforma indícios concretos das pressuposições do modelo utilizado e tem potencial para colaborar com esse campo de pesquisa.

### 4.3. Conclusão do capítulo

Como principais achados da análise apresentada neste capítulo, podemos elencar: (i) é possível afirmar que, durante os anos 2007/2011, os fundos rotativos solidários ascenderam na pauta dos governos federal e estadual, garantido recursos financeiros e participação na elaboração de ações políticas para seu segmento; (ii) as coalizões de fundos, bancos e cooperativas reagiram a ações políticas anteriores, ou seja, a formação “efetiva” das coalizões se deu mediante impulso do governo estadual, no momento em que é criado o GT de finanças. (iii) as coalizões passam a interagir de modo coordenado após mudança no comportamento político dos espaços institucionalizados que tratam da economia solidária. Tal contexto de interação, fomentado por agentes externos, pode ter auxiliado na inviabilização dos *outputs* políticos discutidos na arena, o que demonstra mudanças na construção da política. A arena decisória, dominada e pautada por um único segmento, modifica-se para uma arena diversificada e institucionalizada por ação Estatal. Como consequência, a coalizão de fundos rotativos, antes empreendedora política, atua, na nova arena, como um ator com potencial para limitar negociações pela incompatibilidade a regras e normas.; (iv) no momento em que o ator estatal reúne os três segmentos numa arena comum, ocorrem dois fatos: uma organização da agenda sob a perspectiva da SESOL, que em vez de tratar com os três segmentos separadamente passa a dialogar com todos simultaneamente aumentando seu poder de proposição; o mesmo tempo em que permite uma verticalização da construção da política no processo de interação, sem que os atores da sociedade civil se posicionassem contrários às decisões. De outra forma, os interlocutores estatais capitanearam toda agenda do GT com colaboração das coalizões, e em momentos mais conflituos, agiram como mediadores das possíveis dissidências. Tal situação confirma a hipótese do modelo referente ao comportamento das coalizões de defesa, qual seja, no âmbito de uma coalizão, as agências administrativas vão defender posições mais moderadas do que seus aliados do grupo de interesse (Soares e Alves, 2015, pg. 70).

## 5. Considerações Finais

O trabalho abordou o processo de formulação da política pública de finanças solidárias na Bahia sob a perspectiva da interação dos atores a partir do modelo de análise do Advocacy Coalition Framework. Tal esforço representou um duplo desafio. Primeiro, recuperar a dinâmica de participação dos atores representantes dos três eixos de finanças, fundos rotativos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito solidário, na arena institucionalizada de discussão e deliberação da política de finanças solidárias na Bahia, materializada no GT de finanças criado em 2013. Segundo, conforme anunciado, analisar essa dinâmica do ponto de vista do modelo de coalizão de defesa. Espera-se que o trabalho final tenha cumprido minimamente os requisitos para o enfrentamento desses desafios.

Apresenta-se, agora, os achados mais significativos da pesquisa. Verificou-se que as relações entre atores das finanças solidárias foram guiadas predominantemente por suas crenças, sobretudo, as de núcleo profundo. Evidência concreta desse achado é que os conflitos identificados possuem ligação intrínseca com as crenças de um modo geral, repercutindo na paralisação de avanços da construção da política pública em curso.

A identificação das coalizões transitórias e permanentes em virtude do compartilhamento das crenças do núcleo da política, bem como a caracterização e análise do processo conflituoso de interação dos atores do ponto de vista de suas crenças ontológicas, resulta em respostas a questão principal colocada na pesquisa, qual seja, **como se deu a interação entre os atores do movimento social de Finanças Solidárias - FS com o Governo do Estado da Bahia no processo de formulação da política pública em curso**. Destaca-se o comportamento cooperativo das coalizões na perspectiva de elaborar uma demanda comum ao Estado, como a proposta do edital, que referenda a hipótese de que os atores dentro da coalizão de defesa tendem a mostrar consenso substancial sobre questões relacionadas ao núcleo político e um consenso menor quanto aos aspectos secundários.

Na tentativa de responder **como se configura a arena de disputas e onde estão localizados os principais pontos de conflito**, foram identificados os pontos de conflitos, suas respectivas definições e caracterizações entre conflitos internos, conflitos de coalizões e conflitos de crenças que se revelaram aspectos centrais para estagnação de algumas alternativas

políticas colocadas. Como exemplo tem-se a não efetivação da operação do segundo piso da Desenharia para os demais segmentos das finanças solidárias.

Por fim, na perspectiva de responder **quais as principais repercussões do processo de formulação da política sobre as metodologias de ação das diversas vertentes presentes no campo das Finanças Solidárias**, foram identificadas as falhas nos outputs políticos discutidos ao longo dos anos do GT, evidenciando que as crenças repercutem mais do que os interesses dos atores no processo de construção dessa política pública, cujo ponto principal a inclusão financeira via estruturas econômicas informais. Nesse cenário, cabe questionar como o segmento dos FRS pretende alcançar uma regularidade de investimentos públicos sem abrir mão de crenças ontológicas, como a questão da taxa de juros. Será possível segmentos com trajetórias tão diversas compartilhar crenças do núcleo da política e imprimi-las na implementação das mesmas? É possível que toda ação desencadeada no Estado da Bahia aponte novos desenhos em outros estados? São questões que poderão ser exploradas em pesquisas futuras, contribuindo com um campo de pesquisa tão inexplorado como a dinâmica do desenho da política de finanças solidárias.

Um achado interessante e não questionado na pesquisa foi o papel do conhecimento acumulado pelos gestores públicos que participaram do processo político de formulação e construção das primeiras ações políticas na Bahia, tendo em vista a ambiguidade de interpretação da repercussão da mudança do quadro de gestores e burocratas nos espaços institucionais que se relacionam com a pauta. Se por um lado, a mudança causa estagnação do andamento das ações propostas, como a não publicação do edital, por outro, houve aprendizado institucional que guiou a SESOL na direção de se tornar a proponente de pautas nas arenas institucionalizadas, o que muda o papel do Estado de um agente respondente de demandas a proponente de pautas de modo a guiar o comportamento dos atores, na medida em que media conflitos, tornando moderados como indica hipótese da ACF.

A pesquisa conclui que atores da sociedade civil do movimento de finanças solidárias atuam de forma a imprimir suas crenças na política pública em processo de construção e mudança, mas não conseguem ainda estabelecer uma articulação de todas as coalizões aqui apresentadas. Tal fato poderá indicar uma desfragmentação da coalizão de Finanças Solidárias e o retorno da atuação de redes de políticas centradas nos segmentos específicos de cada eixo. Contudo, só estudos futuros poderão indicar os desdobramentos das ações dos atores que atuam na política pública estudada e suas repercussões.

## BIBLIOGRAFIA

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia Objetivos e Conceitos**. In Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Ed. UFRGS. RS, 2004.

BAPTISTA, N. Q. CAMPOS, C. H. **Caracterização do Semiárido Brasileiro**. In Convivência como Semiárido Brasileiro. Ed. IABS. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **A convivência com o Semiárido e suas potencialidades**. In Convivência como Semiárido Brasileiro. Ed. IABS. Brasília, 2013.

BITTENCOURT, Gilson A. **Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito rural: uma experiência de economia solidária entre agricultores familiares**. In. Singer, P. Souza, R. André (organizadores). Economia Solidária no Brasil. São Paulo. Editora Contexto. 2003. P. 193 -217.

BRASIL. **Lei Estadual nº 18.636 de 2010**. Dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária.

BRASIL. **Lei nº 5.764/71**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L5764.htm). Acesso dias 25 e 26 de março de 2015.

BRASIL. **Lei complementar nº 130 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis no 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp130.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp130.htm). Acesso dia 28 de março de 2015.

BRASIL. **Resolução 3.859 de maio de 2010**. Altera e consolida as normas relativas à constituição e ao funcionamento de cooperativas de crédito.

BRASIL. **Circular nº 3.502 de 2010**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas cooperativas de crédito para instrução de processos referentes a pedidos de autorização e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2010/pdf/circ\\_3502\\_v2\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2010/pdf/circ_3502_v2_P.pdf). Acesso dia 28 de março de 2015.

CASTRO. M. S. SANTOS. L. B. **Boas Práticas de Manejo para Extrativismo Sustentável do Umbu**. EMBRAPA, 2010. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/arquivos/Umbu4.pdf>.

**CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS CENTRAIS DE CRÉDITO RURAL COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA**. <http://www.confesol.com.br/paginas.php?id=1>. Acesso dia 25 e 26 de março de 2015.

CORTES. Soraya Vargas. **Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities**. P. 125-143. In. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). 2007. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

CAPELLA. Ana Cláudia. N. **Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In Políticas Públicas no Brasil. Ed. Fiocruz.

CARITAS. Brasileira. 20 Anos de Economia Popular e Solidária. 2002.

DYE, Thomas R. “**Models of politics; some help in thinking about public policy**”. In: **Understanding public policy**. 11<sup>a</sup> ed. New Jersey : Prentice-Hall, 2005. p. 11-30.

DYE, Thomas R. (2005). **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2010). Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: Editora UNB. p. 99-129.

DUARTE. Rosália. **Pesquisa qualitativa: reflexões Sobre o trabalho de campo**. In Caderno de pesquisa, nº115, 2002.

DUQUE, G. . **Da abertura democrática à democratização efetiva: A experiência da Articulação do Semi-Árido na Paraíba**. In: VII Simpósio Observanordeste - Nordeste 1985-2006: Maioridade democrática?, 2007, Recife. Observanordeste - Análises de Conjuntura. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **O Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Disponível em <http://www.fbes.org.br>. Acesso entre janeiro e fevereiro de 2014.

FRANÇA FILHO, G. C. **A Economia Solidária no Brasil. In Ação Pública e economia Solidária: Uma abordagem internacional**. 2006. São Paulo. Ed. Almedina Brasil Ltda.

\_\_\_\_\_ **Teoria e Prática em economia Solidária: Problemática, desafios e vocação**. In. Revista de Ciências Sociais, v,7 n. 1, jan-jun.2007.

FREY. Klaus. **Análise de Políticas Públicas: Algumas Reflexões Conceituais e Suas Implicações para Situação Brasileira**  
In.<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>.

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL. **Caderno 01: Mobilização em prol de uma política pública de apoio a Fundos Solidários**. Brasília. 2010.

GAIGER . L. I. **Antecedentes e expressões atuais da economia solidária, Revista Crítica de Ciências Sociais**, nº 84. 2009, p. 81-99.

GIL. Walt. **Health Policy and Planning** 2008;23:308-317

GONÇALVES. Alicia F. **Experiências em Economia Solidária e Seus Múltiplos Sentidos**. In. Ver. Katál. Florianópolis. V. 11. N.1 p. 132-142. Jan/Jun.2008.

GRUPO DE TRABALHO BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Rio de Janeiro,2002

JUSTICIA. Juan Muñoz. **Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS.ti** 5, 2003. Pg.2 -19.

KRAYCHETE. Elsa Sousa. **As organizações de cooperação internacional, a redefinição de desenvolvimento e pobreza e as microfinanças**. In. Pesquisa e debate, SP, volume 16, número 2(28), pp.249-268,2005. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11881/8599>. Acesso dia 07 de março de 2015.

LAVILLE, Jean Loïs. **A economia solidária: um movimento internacional**. In **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 2009. P. 7-47.

LEITE, Márcia P. **A Economia Solidária e o Trabalho Associativo**. In. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 24. N.69. Fev. 2009.

LIETAER e PRIMAVERA. **Moedas Complementares, Bancos comunitários e o Futuro que Podemos Construir**. In Banco Palmas 15 anos. Vol. 1. Ed. A9. 2013.

LOWI, Theodore. **American business and public policy**. World Politics, Vol. 16, No. 4 (Jul., 1964), pp. 677-715.

MISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br). Acesso entre Janeiro e Fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010**. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. **Acontece SENAES – Boletim informativo**. Brasília. 2013.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento de economia solidária no Brasil: o desafio de mostrar o que não está visível**. Brasília.

MUÑOZ, Ruth. **Finanças Solidárias**. In **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Jan. 2009. São Paulo. Ed. Almedina Brasil Ltda. P. 208-212.

NERI, Marcelo. **Microcrédito o mistério nordestino e o grameen brasileiro**. Rio de Janeiro. ED. FGV, 2008. P. 27-51.

NAGEM, F. SILVA, S. **Institucionalização e execução das políticas Públicas de economia solidária no Brasil**. In **Revista de Sociologia e Política** V. 21, Nº 46: 159-175 JUN. 2013.

PINHEIRO, Marcus Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito histórias da evolução normativa no Brasil**. Banco Central do Brasil. 6 ed. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro\\_cooperativas\\_credito.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_cooperativas_credito.pdf).

REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Carta de apresentação**. Disponível em [http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede\\_gestores](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores). Acesso em 20 de janeiro de 2014.

REIS. P.W. Bruno. **Arena política, do Dicionário de Políticas Públicas** (São Paulo: Fundap, 2013).

ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). **Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?** Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

SABATIER. Paul. A. **Toward Better Theories of the Policy process**. In. Political Science and Politics, Vol. 24, No. 2. Jun. 1991. P. 147-156.

SABATIER. Paul A. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein**. In. Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework (1988), pp. 129-168.

\_\_\_\_\_. **The Need for Better Theories**. In Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007. P. 03 -17.

\_\_\_\_\_. **Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis**. In. Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), pp. 21-48. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/3998354>

Sabatier e Weible \_\_\_\_\_ **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In Theories of the Policy Process. Westview Press, 2007. P. 189 -220.

SECRETARIA DO TRABALHO EMPREGO, RENDA E ESPORTE.  
[www.portaldotrabalho.ba.gov.br](http://www.portaldotrabalho.ba.gov.br). Acesso dias 3 e 4 de dezembro de 2012.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA BAHIA.  
<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>. Acesso dias 20 e 21 de Agosto.

Seminário Finanças Solidárias na Bahia. Acesso novembro de 2015.  
<http://finsolbahia.blogspot.com.br/2014/10/o-encontro.html>.

SILVA, Sandro Pereira e CARNEIRO, Leandro Marcondes. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos.**

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo. Ed. Perseu Abramo.2002.

SISTEMA FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS. Disponível em:  
<http://sistema.fundossolidarios.org.br/>. Acesso agosto e novembro de 2014.

SITE. Banco palmas. [www.bancopalmas.org.br](http://www.bancopalmas.org.br). Acesso dia 10 de junho de 2014.

SOARES, Camila Mata Machado. **O MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL: uma análise comparativa de Brasil e Bolívia.** Dissertação de mestrado, RJ, pg. 33-57 e 88-108, 2014.

SOARES e SILVA. **Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa.** In. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição 05, 2015. p.64-76.

SOCIEDDE CIVIL. Diretrizes para Convivência com o Semiárido, 2013. Disponível em:<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=227&ap=1&nw=1>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura.** In Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Luiz Ricardo de, & Secchi, Leonardo. (2014). **A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa.** Revista de Administração Pública, 48(4), 939-960. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-76121557>.

SOUZA e SECHI. A política científica tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizão de defesa. In. Revista Administração Pública, RJ, Jul/ago. 2014. P.939-959.

WEBER, Max. Três tipos de Poder Legítimo. Disponível em [http://www.lusosofia.net/textos/weber\\_3\\_tipos\\_poder\\_morao.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/weber_3_tipos_poder_morao.pdf). Acesso 25 de junho de 2013.

YUNUS. Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. Editora Ática. 2011.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

### **Percalços na construção da política de Finanças Solidárias na Bahia: análise política da atuação dos bancos comunitários, cooperativas de crédito e fundos rotativos solidários no âmbito do GT de finanças solidárias no período 2013/2015**

#### **Questões de pesquisa**

- Como se deu a interação entre os atores governamentais e não governamentais no GT de finanças solidárias no processo de discussão e construção do sistema em curso? Como se configura esta arena de disputas e onde estão localizados os principais pontos de conflito?
- Quais princípios nortearam a participação dos bancos comunitários, cooperativas de créditos e fundos rotativos solidários e como repercutiram sobre as decisões tomadas no GT? Quais os principais resultados alcançados nesta arena de disputa?

#### **Roteiro de Entrevista**

- Qual setor o(a) sr(a) representa no GT de finanças solidárias?
- Como o(a) sr(a) define a metodologia de ação do setor que representa?
- No âmbito das finanças solidárias, como o(a) sr(a) avalia a dinâmica de ação dos bancos comunitários, cooperativas de crédito e fundos rotativos solidários?
- Como se deu a participação do setor que o(a) sr(a) representa no âmbito do GT?
- Quais foram as maiores dificuldades encontradas do ponto de vista da articulação de um sistema estadual de finanças?
- Como o(a) sr(a) avalia os resultados parciais do GT? Poderia ter-se avançado mais ou são provenientes das incompatibilidades de princípios que nortearam as disputas?
- Por que a opção oferecida pela DESENBAHIA de operar a linha de crédito do segundo piso não avançou?
- Em quais aspectos o setor que o (a) sr(a) representa cedeu na discussão e qual o limite de negociação tendo em vista os princípios que definem sua metodologia de ação?
- Como o(a) sr(a) avalia a participação do governo estadual na articulação de uma política estadual para as finanças solidárias?

- Por que o encaminhamento inicial privilegiou a política de editais? Haveria (havia) outras possibilidades colocadas na mesa de negociação?
- O que o setor que o(a) sr(a) representa considera prioritário em relação a um sistema estadual de finanças solidárias?
- Na avaliação do(a) sr(a), há um desequilíbrio de forças entre os atores que participam do GT? Tal desequilíbrio, se existe, condicionou de forma irremediável os resultados alcançados até agora?

## APÊNDICE B – Trechos que trata das Finanças Solidárias nas Atas do Conselho Estadual da ECOSOL

Data da reunião	Menções às Finanças Solidárias	Instituições presentes	Linhas da ATA
25/01/2013	<p>Definida a primeira reunião do GT de Finanças - "GT Finanças Solidárias – Coordenador Leonardo Leal, reunião dia 31/01, as 09hs".</p> <p>Também houve informe: "O Conselheiro Leonardo leal informou que nos dias 12 a 15 de março estará acontecendo 15 anos do Banco Palmas".</p>	<p>SETRE,SEDES, DESENBAHIA, FUNCEP, FUNCEP, Complexo de Reciclagem/UNISOL, Rede Baiana de Alimentação, Rede Baiana de Alimentação, Rede ITCPs, Rede Unitrabalho, Movimento de Organização Comunitária, Rede Moinho e SEAGRI</p>	86-87 e 123-124.
20/03/2013	<p>"O Presidente Suplente do Conselho Milton Barbosa informou que em virtude das reuniões do GT de Finanças Solidárias foram convidados, enquanto observadores, representantes da ASCOOB e COGEFUR". A Conselheira Tatiana Velloso sugeriu convidar outras cooperativas que não estão representadas na ASCOOB com experiências de enfrentamento da ausência de infraestrutura dos Sistema Financeiro Nacional, a exemplo da CRESOL. O Presidente Suplente do Conselho Milton Barbosa lembra que o próximo encontro do GT de Finanças Solidárias será no dia 02 de abril, na DESENBAHIA. (...) O representante da COGEFUR esclareceu que há uma intenção de aproximar-se destas cooperativas "solteiras" (singulares) para inclui-las na assistência no âmbito da ASCOOB, a exemplo da existente em Morro do Chapéu. Ele continuou explicando que no caso da CRESOL, há uma discussão específica sobre o Nordeste, onde foi acordado que eles não venham para a Bahia e a ASCOOB estenda sua assistência na Bahia para outros estados do Nordeste. (...)</p> <p>"O GT de Finanças Solidárias já realizou 2 reuniões e já tem uma terceira agendada para 02 de abril. O Conselheiro Suplente João Paulo da Matta relatou que a 1ª reunião foi rica, com a participação de uma diversidade de instituições que atuam na área. A agenda definida foi de nivelamento de conteúdos de conhecimento entre os representantes, inclusive já realizaram a apresentação dos fundos rotativos. Na segunda reunião, foi realizada a apresentação da Cáritas. Ele informou que a intenção é que o professor Genauto França Filho seja o próximo palestrante. O Grupo de Trabalho de Finanças Solidárias também tem como pauta a construção do edital de apoio a Finanças Solidárias. O Coordenador de Microcrédito e Finanças Solidárias da SESOL Joaquim Oliveira lembrou sobre a urgência de cada representante enviar a demanda do seu segmento, solicitando assim a prioridade para esta pauta.</p>	<p>SETRE,SEDES, DESENBAHIA, FUNCEP, FUNCEP, Complexo de Reciclagem/UNISOL, Rede Baiana de Alimentação, Rede Baiana de Alimentação, Rede ITCPs, Rede Unitrabalho, Movimento de Organização Comunitária, Rede Moinho, ASCOOB e COGEFUR</p>	15-30 e 156-185

Continua

Data da reunião	Menções às Finanças Solidárias	Instituições presentes	Linhas da ATA
20/03/2013	<p>A Conselheira Gisleide do Carmo Oliveira Carneiro lembrou que a Cáritas representa o GT de Fundos Rotativos do 1º edital e estabeleceu a parceria com a SETRE para acompanhar os 20 convênios. Sendo assim, a demanda apresentada por eles representa o segmento. O Conselheiro Suplente João Paulo da Matta deu continuidade informando que o Seminário deverá ser realizado no 2º semestre após o Grupo de Trabalho adquirir uma massa crítica sobre as Finanças Solidárias. Estão sendo desenvolvidas as tipologias e classificações para mapear as experiências existentes.</p>	<p>SETRE,SEDES, DESENBAHIA, FUNCEP, FUNCEP, Complexo de Reciclagem/UNISOL,Rede Baiana de Alimentação,Rede Baiana de Alimentação,Rede ITCPs, Rede Unitrabalho,Movimento de Organização Comunitária,Rede Moinho, ASCOOB e COGEFUR</p>	<p>15-30 e 156-185</p>
05/06/2013	<p>"o Conselheiro Leonardo Leal apresentou o resultado do GT de Finanças e entregou a síntese dos resultados a todos os presentes. A Conselheira Márcia Maria Souza fez uma contextualização sobre a atual situação dos microcréditos com a entrada dos Bancos Nacionais, como: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal neste mercado, com financiamento a 8% ao ano. Este contexto poderia, inclusive inviabilizar o “piso 2”. O Presidente do Conselho, Nilton Vasconcelos, considerou importante esta contextualização e informou que o Governador reduziu a taxa de juros pela segunda vez. O Conselheiro Leonardo Leal finalizou a apresentação e franqueou a palavra para os demais Conselheiros. O Conselheiro Joilson comentou que seria necessário mobilizar outras entidades financiadoras para garantir a execução da proposta apresentada e parabenizou o GT de Finanças. segunda questão colocada pelo suplente da presidência Milton Barbosa é de se discutir como explorar mais aquelas experiências que já existem. Ele considerou que a integração das ações é um passo para se alcançar a sustentabilidade, não só no que se refere á autonomia econômica, mas também política em relação ao sistema financeiro. Uma proposta seria a integração entre os fundos, cooperativas de crédito e bancos comunitários. Débora Rodrigues, Conselheira Suplente, concordou e reconheceu que o GT de Finanças aprofundou o estudo e apresentou uma proposta baseada no real, possível. Porém, ela considerou que é preciso apresentar a proposta do tamanho que se sonha que ela seja. Ela ponderou que é preciso realizar um estudo de quem são estes beneficiários e o impacto destes investimentos dentro do contexto do movimento de economia solidária. Simaia Santos Barreto, observadora, integrante do GT de Finanças Solidárias, relatou a experiência do mapeamento de Fundos Rotativos, retratando o perfil do público e a dificuldade de integração entre eles.</p>		

**Continua.**

Data da reunião	Menções às Finanças Solidárias	Instituições presentes	Linhas da ATA
05/06/2013	<p>O Presidente Suplente do Conselho Milton Barbosa, esclareceu que, neste caso, a discussão seria sobre uma metodologia de integração. O Conselheiro Leonardo Leal informou que foi realizado um mapeamento junto ao Governo Federal de bancos comunitários, cooperativas de crédito e fundos rotativos. O Conselheiro José da Boa Morte ponderou que a discussão era sobre a necessidade de realizar o mapeamento e integração, mas ainda não há consenso sobre o método. Diante da necessidade de reflexão sobre o perfil das Finanças Solidárias, ele ponderou que nem todas as ações seriam dentro do Sistema Financeiro Nacional. Ele ponderou que o valor do edital não deve ser pensado apenas com recurso da SETRE, mas da mobilização de todos os atores. O Conselheiro Leonardo Leal comentou sobre as inquietações colocadas por Milton Barbosa acerca do público das finanças solidárias. Ele respondeu que foi realizada a discussão no âmbito do GT de qual é o alcance das finanças solidárias na Bahia. Ele reconheceu a importância desta informação, mas que eles já sistematizaram parcialmente. Ele se colocou como entusiasta da integração, de modo que os agentes de finanças solidárias operem ações do Sistema Financeiro Nacional. Porém, ele pondera que não é o momento, ainda é muito recente. Resgatou a discussão com João Paulo, representante do DESENBAHIA onde se colocava a necessidade de integração do Banco Comunitário com os Bancos e vice-versa. Ele retratou o caso da Caixa Econômica que viabiliza que Bancos Comunitários consigam, por exemplo, operar o Programa Bolsa Família. Por fim, ele ressaltou a questão da necessidade em investimento em tecnologia, como o sistema de gestão das finanças solidárias. Ele exemplificou que não há um sistema e que o GT orçou em 2 milhões a criação de um software. Ele discutiu ainda a questão da sustentabilidade, pois considera que não se deve exigir que um serviço seja medido pela sua capacidade de se auto-sustentar e exemplificou com o Programa Crescer que é subsidiado. Finalizou assinalando para a necessidade da política pública apontar para a estruturação do sistema de finanças solidárias. A Secretária Executiva do Conselho, Tatiana Reis, resgatou a memória da SESOL que vem apoiando várias iniciativas, inclusive de finanças, como o apoio à ITES/UFBA através do edital de Apoio a Incubadoras em 2008 em parceria com a FAPESB, que foi apoiada também em 2010. Em 2011, o próprio edital de Fundos Rotativos e em 2012, foi aprovado um projeto de apoio à articulação da rede de bancos comunitários. Ela finalizou colocando a importância de se refletir sobre os resultados acumulados. Simaia, observadora, integrante do GT de finanças, colocou a importância de se refletir sobre estes resultados.(...) Milton ponderou que é preciso não perder de vista a necessidade de se criar um sistema de finanças solidárias com foco ao acesso ao crédito.</p>	<p>SETRE, DESENBAHIA, FUNCEP, Complexo de Reciclagem/UNISOL, Rede Baiana de Alimentação, Rede Baiana de Alimentação, Rede ITCPs, Rede Unitrabalho, Movimento de Organização Comunitária, Rede Moinho, Vida Brasil e SRTE/BA</p>	26 -92

Continua

Data da reunião	Menções às Finanças Solidárias	Instituições presentes	Linhas da ATA
<b>17/07/2013</b>	" Relato da apresentação do CEES em Santa Maria, o Senhor André Ferreira discorreu sobre o momento de apresentação da política pública desenvolvida no Estado da Bahia no qual foram abordadas as temáticas de fundos rotativos, feiras de economia solidária, formação e divulgação de ações pela Superintendência Estadual de Economia Solidária, bem como a conjunção e articulação de trabalho com a Cáritas Regional Bahia que tratou sobre a metodologia desenvolvida no Projeto de acompanhamento das 20 (vinte) propostas de Fundos Rotativos Solidários financiados pela SETRE/SESOL. "	SETRE, SEDES, DESENBAHIA, FUNCEP, Complexo de Reciclagem/UNISOL, Rede Baiana de Alimentação, Rede Baiana de Alimentação, Rede ITCPs, Rede Moinho, Vida Brasil e SRTE/BA	
<b>18/09/2013</b>	O conselheiro Leonardo Leal relatou que o estudo foi entregue na SESOL para produção do edital. Neste momento a rede esta realizando intercâmbios entre as experiências de finanças solidárias. Uma articulação com o Espírito Santo tem sido articulada, pois lá, já operam com bancos comunitários com apoio do governo estadual. Ha uma intenção também de realizar um seminário estadual de economia solidaria. O GT construiu um mapa das experiências para verificar onde estão as práticas e as áreas comuns de atuação. O conselheiro, José da Boa Morte, solicitou a palavra para falar sobre a importância deste mapeamento e sugeriu que o Grupo de Trabalho e o próprio CEES, realizasse este Seminário Estadual, enquanto conferencia Temática de finanças Solidarias. O conselheiro, João Paulo, ressaltou a importância da participação do Conselho Gestor de Fundos Rotativos - COGEFUR e Sistema ASCOOB, pois, a política de apoio ao cooperativismo da Agência de Fomento do Estado da Bahia - DESENBAHIA tem se aproximado do movimento, através do Grupo de Trabalho de Finanças Solidárias. O presidente suplente do conselho , Milton Barbosa, sugeriu que fosse elaborada uma proposta para o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico - FUNDESE para avaliação e possa entrar na pauta do Fundo. Milton Barbosa, questionou ao conselheiro, João Paulo, se há gargalo legal, referente a esta questão. O conselheiro, João Paulo, respondeu que não há um reconhecimento, por parte do banco Central, para os bancos comunitários. O presidente suplente do conselho, Milton Barbosa refletiu que se o Estado do Espírito Santo apoia os bancos comunitários é porque tem base legal. O Conselheiro, Leonardo Leal chamou atenção para necessidade de uma normatização na esfera estadual.	SETRE, SEDES, DESENBAHIA, FUNCEP, SEAGRI/SUAF, ITCP/UNEB, Complexo de Reciclagem/UNISOL, Rede Baiana de Alimentação, Rede Baiana de Alimentação, Rede ITCPs, Rede Moinho, Vida Brasil, SRTE/BA e o vereador Everaldo Augusto	

Continua

<b>Data da reunião</b>	<b>Menções às Finanças Solidárias</b>	<b>Instituições presentes</b>	<b>Linhas da ATA</b>
<b>14/10/2013</b>	A Conselheira Suplente Janice Vieira questionou sobre a possibilidade de se realizar conferências temáticas sobre a finanças e tributação durante a Conferência Estadual de ECOSOL	ETRE, , DESENBAHIA, FUNCEP, SEAGRI/SUAF,Complexo de Reciclagem/UNISOL,Rede Baiana de Alimentação,Rede Baiana de Alimentação,Rede ITCPs,Rede Moinho, Vida Brasil, SRTE/BA e Movimento de Organização Comunitária - MOC.	39-41
<b>18/02/2014</b>	para defender junto a comissão organizadora nacional esta mudança da data e, na oportunidade, foi solicitado que seja questionado nesta reunião a informação de como será tratado o tema das finanças solidária nacionalmente, visando com isto alinhar com as ações do GT de finanças solidárias do CEES`	FUNCEP, SETRE,Secretaria de Desenvolvimento Social e combate à Pobreza - SEDES, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI, DESENBAHIA, Rede de ITCP's, Rede UNITRABALHO, STRE/BA.	60-63
<b>06/08/2014</b>	"Milton responde que o pedido de suplementação foi feito, que a SETRE conseguiu recursos para o edital de empreendedorismo negro e edital de finanças solidárias."	FUNCEP, SETRE,Secretaria de Desenvolvimento Social e combate à Pobreza - SEDES, UNICAFES/BA, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação -SECTI, DESENBAHIA, Rede de ITCP's, Rede UNITRABALHO, Complexo de Reciclagem/UNISOL,STRE/BA e Movimento de Organização Comunitária-MOC.	153-155
<b>18/11/2014</b>	"Informes do GT de Finanças – foi informado que houve uma visita de intercâmbio no Espírito Santo e que deverá ser relatada na próxima reunião do CEES. Sobre a situação do Edital de finanças e Tatiana Reis se prontificou em verificar as últimas informações sobre o Edital de Finanças Solidárias para socializar com os conselheiros"	FUNCEP, SETRE, DESENBAHIA, Arco Sertão/UNICAFES, Rede de ITCP's,Complexo de Reciclagem,STRE/BA e Movimento de Organização Comunitária-MOC	79-83

Continua.

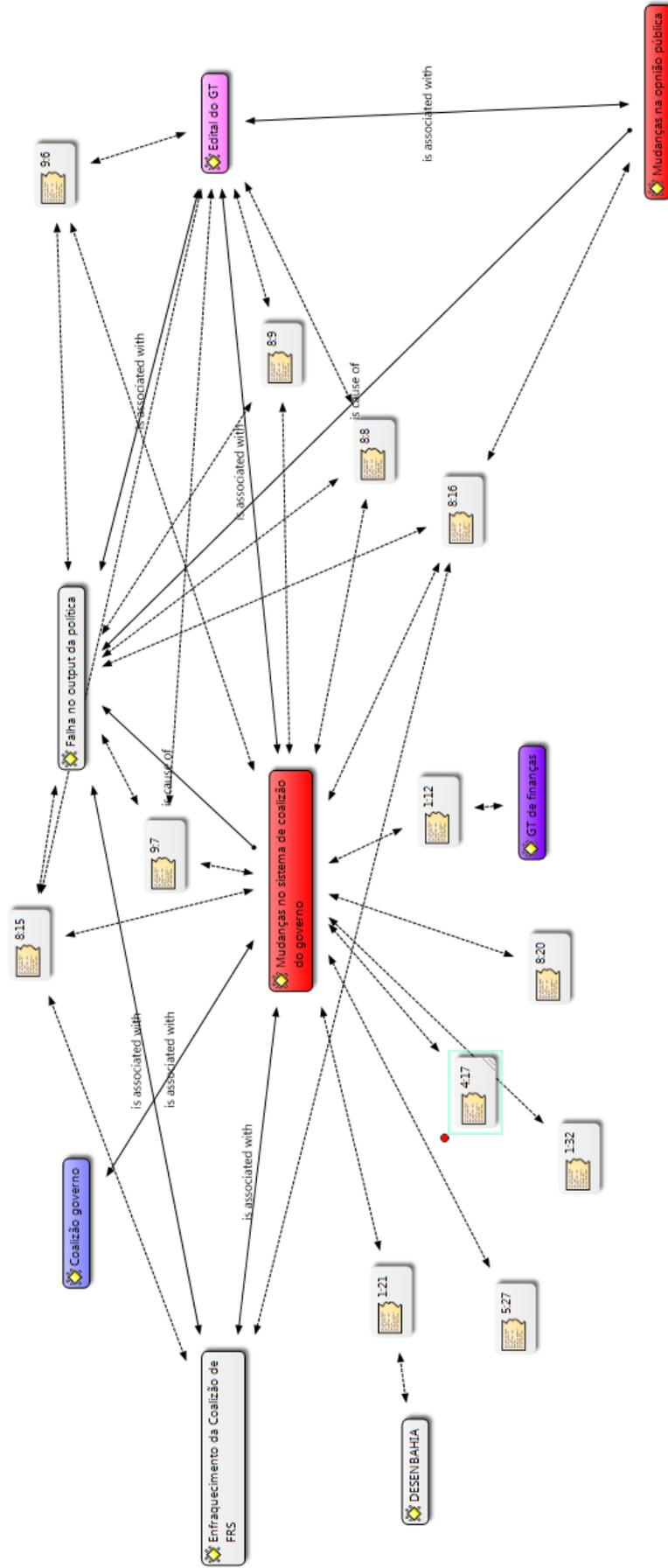
<b>Data da reunião</b>	<b>Menções às Finanças Solidárias</b>	<b>Instituições presentes</b>	<b>Linhas da ATA</b>
23/02/2015	<p>"4)Informes do GT de Finanças Solidária e articulação dos demais GTs;. O conselheiro João Paulo comentou sobre os dois eventos que participou e salientou que o grupo de finanças conquistou vários resultados interessantes, e que o trabalho precisa servir de referência para outros gts. Reforçou a importância do trabalho dos outros grupos, como o de formação, para poderem complementar os anseios do grupo de finanças e sobre o avanço do edital. O superintendente Milton Barbosa informou que o edital está na procuradoria e que estamos aguardamos maiores informações porque houve mudança na diretoria da PGE. Informou que o Comitê gestor de fundo rotativo encaminhou uma solicitação de continuidade, e ele trouxe para deliberação do CEES. Salientou que, como teremos um novo edital, que se possibilidade essa continuidade em paralelo aos de finanças. O Conselheiro Diogo Rego falou da preocupação com relação à superposição de ações e sugeriu findar esse comitê e se iniciar um novo diálogo com o GT de finanças, para não se criar tantos espaços de diálogo. A conselheira Gisleide Carneiro defende que a intenção é continuar na linha dos fundos solidários e que o gt de finanças trabalha no campo bem maior, a nível Bahia, incluindo as experiências de fundos que estavam incubadas. Sugeriu ainda, envolver mais a sociedade civil na construção de edital. A Conselheira Débora Rodrigues reforça o papel do CEES defende que é importante reconhecer a importância do comitê dos fundos rotativos. Afirma que não há uma reflexão sobre a política pública. O Comitê de Fundos Rotativos, afirma Conselheira Débora Rodrigues, precisa continuar desde quando esteja dentro do gt de finanças. O Conselheiro João Paulo registrou que para o Desenhahia foi muito gratificante essa participação no gt e finanças, nos evento e tudo que já foi construído. A Secretaria Executiva Tatiana Reis informou que o gt de finanças se reuniu bastante e tinha uma pauta bem extensa, lembrou os GTs que fazem parte do CEES (...)" " A conselheira Gisleide lembrou que esse reconhecimento se faz pela representação Nacional, e com relação ao comitê Fundos Rotativos Solidários não há sobreamento e é espaço de construção e de formação. Marcus Fabrício ( Caritas) afirmou que os fundos solidário estão espalhados pela Bahia, estão num processo de aglutinação e há a necessidade de um comitê para fortalecimento dessas ações e acompanhamentos dos grupos.Diogo faz uma proposta de encaminhamentos do gt de finanças traga uma proposta para o CEES sobre os fundos rotativos. "</p>	FUNCEP, SETRE, DESENBAHIA, Arco Sertão/UNICAFES, Rede de Alimentação,Cáritas Regional NE3,Complexo de Reciclagem,STRE/BA e Movimento de Organização Comunitária-MOC.	43-67; 76-83

Continua

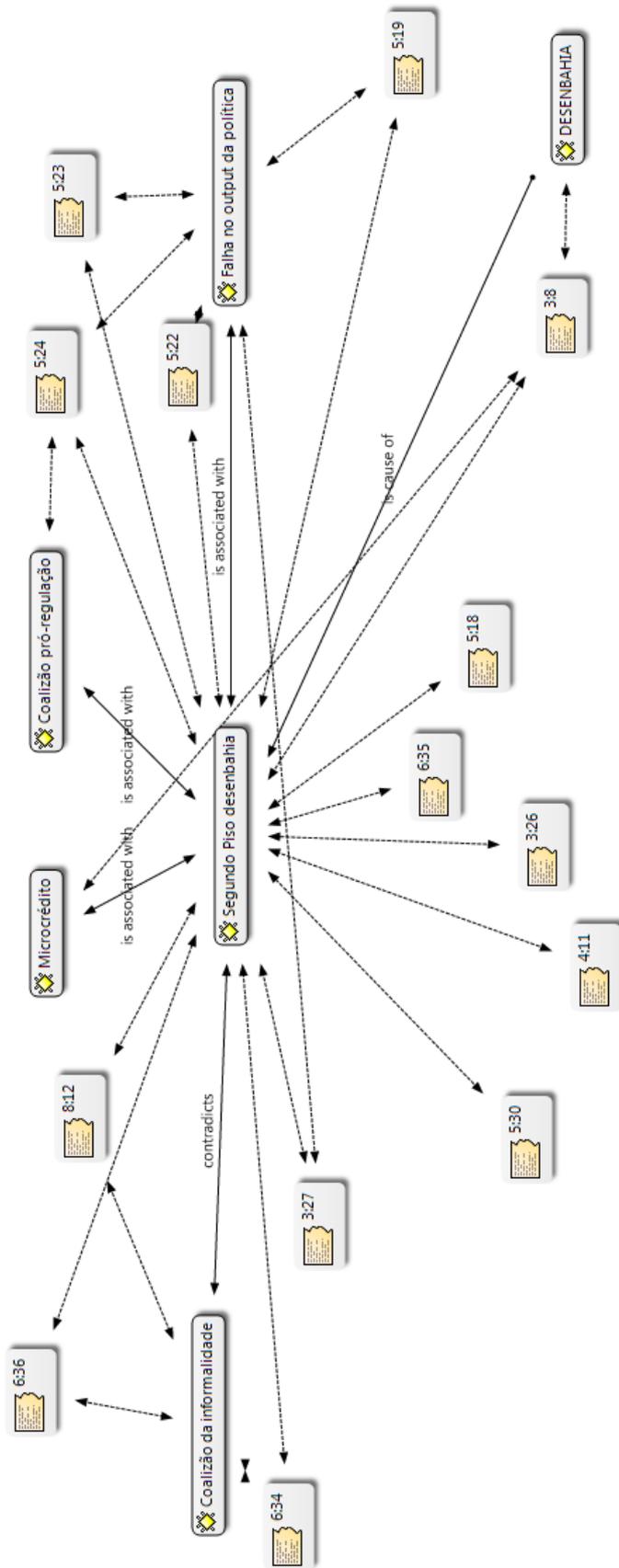
Data da reunião	Menções às Finanças Solidárias	Instituições presentes	Linhas da ATA
01/04/2015	"Salientou também que todas as entidades parceiras estão responsáveis também pelo acompanhamento do CADSOL, como o PANGEA, a Caritas e a Esquel por exemplo. Falou também do envolvimento das mesmas nessa construção, não só como executora, mas contribuindo com a comissão. O intuito é que as instituições compartilhem conhecimento e aproximem diálogos no objetivo de integração, exemplo do catadores e moradores de rua, bancos comentários e cooperativas de créditos. (...) Simaia colocou a importância da integração nos segmentos de fundos rotativos, que vinha sendo construído no GT de fundo rotativo, mas que não avançou."	FUNCEP, SETRE, DESENBAHIA, Arco Sertão/UNICAFES, Rede de ITCP's, Fórum Baiano de ECOSOL, SENAES, ITES/UFBA, INCUBA/UNEB, PANGEA, Rede de Alimentação, Rede Xique-xique, Caritas Regional NE3, DIEESE, Complexo de Reciclagem, STRE/BA e Movimento de Organização Comunitária-MOC.	83; 109-11
10/06/2015	SETRE, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI, SDR, DESENBAHIA, Arco Sertão, Rede de Alimentação, Complexo de Reciclagem, SRTE/BA, Movimento de Organização Comunitária- MOC, Rede Moinho, Rede UNITRABALHO, GREPs, COOPSER, CAMA, Rede de Produtoras da Bahia, Fundação Esquel.	SETRE, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI, SDR, DESENBAHIA, Arco Sertão, Rede de Alimentação, Complexo de Reciclagem, SRTE/BA, Movimento de Organização Comunitária- MOC, Rede Moinho, Rede UNITRABALHO, GREPs, COOPSER, CAMA, Rede de Produtoras da Bahia, Fundação Esquel.	44-47
12/08/2015	Seminário Sobre Finanças Solidárias - Simaia Barreto (ITES) informou que nos dias 02 e 03/09/015 estará acontecendo o seminário sobre Fundos Rotativos, avaliação e novos desafios	SETRE, DESENBAHIA, FUNCEP, Rede de Alimentação, Rede de ITCP's, SRTE/BA, Movimento de Organização Comunitária- MOC, Fórum Baiano de ECOSOL, Rede UNITRABLAHO, Caritas Regional NE3, MNCR, ARESOL, GREPS, CCRB, ITES/UFBA.	134-136



**Grafo 02:** Relação entre citações dos atores e a categoria “Mudanças no sistema de coalizão do governo”

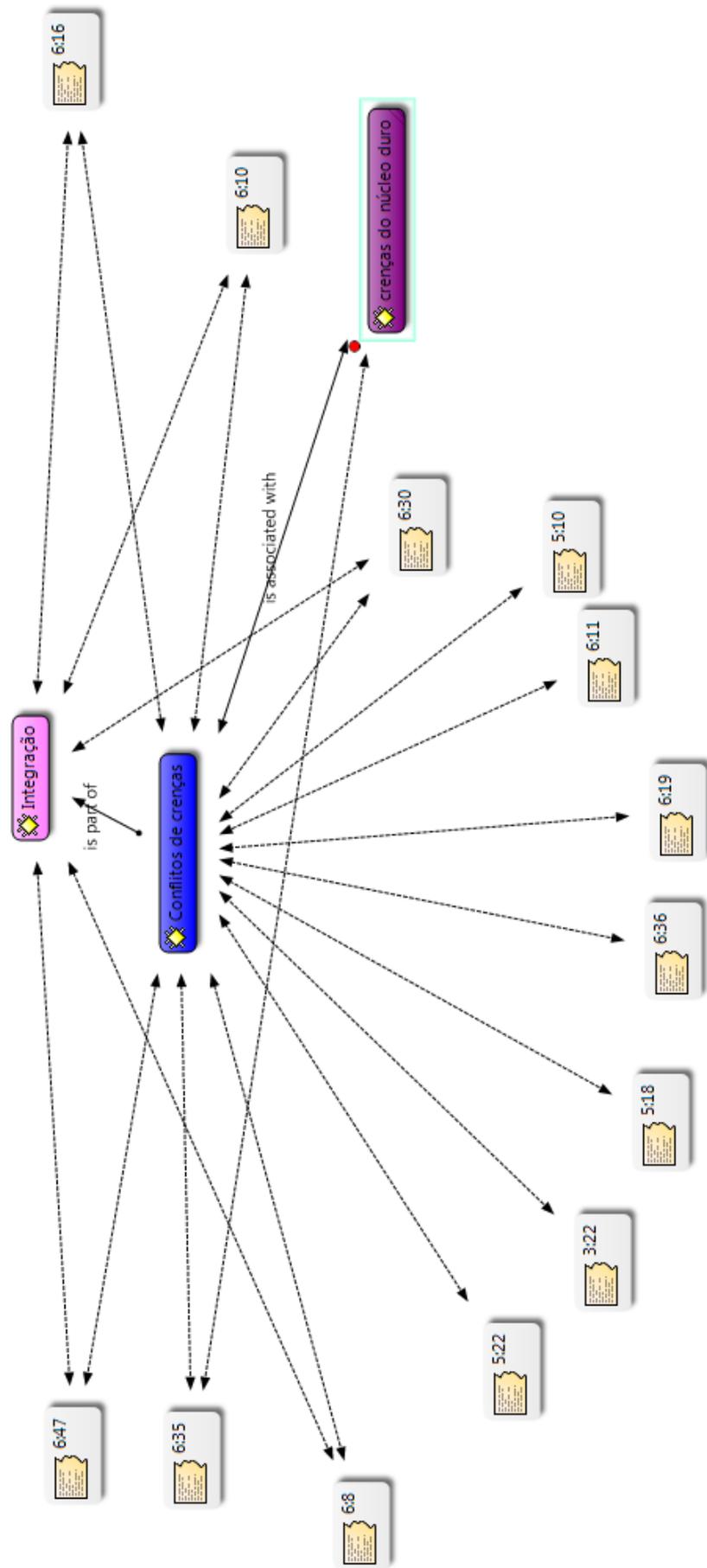


**Grafo 03:** Distribuição das citações em relação a categoria do *output* “segundo piso DESENBABIA”



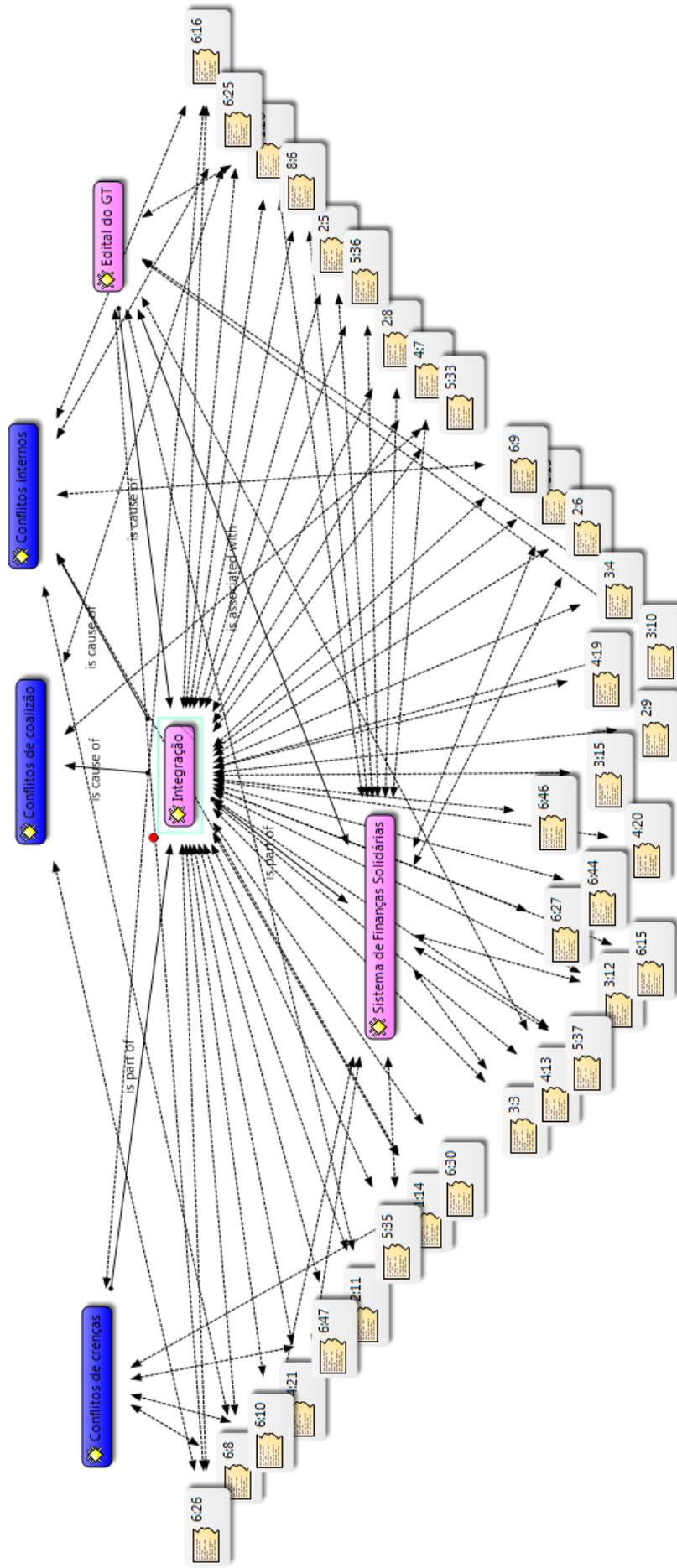
Fonte: ATLAS Ti.

**Grafo 04:** Distribuição das citações em relação a categoria do Conflitos de crenças.





Grafo 06: Distribuição das citações em relação a categoria Integração.





**Grafo 08:** Relações da categoria Falha no output político e as categorias sobre mudança.

