



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

SIDÉLIA LUÍZA DE PAULA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS: ATORES, DISPUTAS E
PROJETOS POLÍTICOS**

**CAMPINAS
2019**

SIDÉLIA LUÍZA DE PAULA SILVA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS: ATORES, DISPUTAS E
PROJETOS POLÍTICOS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção de título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À
VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO A
SER DEFENDIDA PELA ALUNA SIDÉLIA
LUÍZA DE PAULA SILVA E ORIENTADA
PELO PROFESSOR DR. WAGNER DE
MELO ROMÃO.

**CAMPINAS
2019**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES, 2588015
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5354-2511>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Si38p Silva, Sidélia Luiza de Paula, 1988-
Políticas públicas de finanças solidárias : atores, disputas e projetos políticos / Sidélia Luiza de Paula Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Wagner de Melo Romão.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Finanças - Aspectos sociais. 2. Economia solidária. 3. Processo decisório.
4. Políticas públicas. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Public policies of solidary finance : actors, disputes and political projects

Palavras-chave em inglês:

Finance - Social aspects

Solidarity economy

Decision making

Public policy

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Wagner de Melo Romão [Orientador]

Milena Pavam Serafim

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Data de defesa: 11-02-2019

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 11/02/2019, considerou a candidata Sidélia Luíza de Paula Silva aprovada.

Professor Dr. Wagner de Melo Romão.

Professora Dra. Milena Pavan Serafim.

Professor Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações e na Secretaria de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

“...experimentalizar o experimental...”

(Wally Salomão)

RESUMO

A Secretaria Nacional de Economia Solidária demonstrou a possibilidade de inclusão financeira das camadas populares através das políticas públicas de Finanças Solidárias. Por sua vez demonstrou potencialidade em estimular geração de emprego e renda em regiões periféricas. Porém, as disputas políticas em torno dos processos decisórios de políticas públicas ajudam a entender a dinâmica das relações que foram estabelecidas e os interesses em jogo nessa implantação. Analisamos as disputas em torno das políticas públicas de Finanças Solidárias implementadas pela SENAES/MTE, no governo federal de 2004 a 2011. Comparando as políticas e suas correspondências com os princípios estabelecidos pelo movimento de economia solidária. Entender as disputas políticas no processo da agenda até implementação da política pública. A proposta é analisar os conflitos e negociações no campo de tomada de decisão. Para tanto será utilizado o método comparativo e Análise de Política. Identificamos conflitos nas deliberações, que as disputas políticas entre os atores que de decisões da política pública gerou como resultado, uma política pública “por consenso”.

Palavras-chave: Finanças-Aspectos Sociais, Economia Solidária, Processo Decisório, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The National Secretariat for Solidarity Economy has demonstrated the possibility of financial inclusion of the popular strata through the public policies of Financial Solidarity. In turn, it demonstrated the potential to stimulate employment and income generation in peripheral regions. However, political disputes around the public policy decision-making process help to understand the dynamics of the relationships that have been established and the interests at play in this deployment. We analyzed the disputes about the public policies of Solidarity Financing implemented by SENAES / MTE, in the federal government from 2004 to 2011. Comparing the policies and their correspondence with the principles established by the solidarity economy movement. Understand the political disputes in the agenda process until the implementation of public policies. The proposal is to analyze conflicts and negotiations in the field of decision-making. To do so, the comparative method and the Policy Analysis will be used. We identified conflicts in the deliberations, that the political disputes between the actors that the public policy decisions generated as a result, a public policy "by consensus".

Keywords: Finance-Social Aspects, Solidarity Economy, Decision Making, Public Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Regiões e estados atendidos (2015).....	41
Tabela 2 - Concentrações dos bancos comunitários no Brasil	45
Tabela 3 - Relação de Princípios FBES x Finalidade das Ações no PPAs.	54
Tabela 4 - Estruturação dos princípios de Economia Solidária.....	62

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo dos princípios da Economia Solidária	30
Figura 2 – Previsão de cobertura por território.....	48
Figura 3 -	49
Figura 4 - Previsto e realizado PPA 2008-2011	50
Figura 5 - Ação 4737 PPA 2004-2007 – Previsto X Realizado	52
Figura 6 - Ação 4737 PPA 2008-2011 – Previsto X Realizado	52
Figura 7 - Ação 4744 PPA 2004-2007 – Previsto X Realizado	53
Figura 8 - Ação 8056 PPA 2008-2011– Previsto X Realizado	53
Figura 9 - Grupos inseridos na formulação das políticas públicas de Finanças Solidárias.	69
Figura 10 - Intersecção dos grupos inseridos na formulação das políticas públicas de Finanças Solidárias	71

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ABCRED	Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanas
ABICRED	Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito
ADS/CUT	Agência de Desenvolvimento Solidário
ANTEAG	Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão
ASMOCONP	Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CERIS	Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais
CESE	Coordenação Ecumênica de Serviço
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
EES	Empreendimento de Economia Solidária
EI	Equipe de Incubação
FASE	Federação de órgãos para a Assistência Social e Educacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FRPM	Fundo Rotativo Coletivo Gerido por Mulheres
FRPs	Fundos Rotativos Produtivos
FSM	Fórum Social Mundial
GEPES	Grupo de Estudos e Pesquisas
GT	Grupo de Trabalho
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Socioeconmicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Economica Aplicada
ITCP	Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores/as de Materiais Recicláveis
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MST/CONCRAB	Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PACS	Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
PACs	Programas Alternativos Comunitários
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PPA	Plano Plurianual
RBSES	Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
Rede ITCPs	Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
SCMs	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
UNITRABALHO	Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Notas e dificuldades sobre o campo	16
Mapa do estudo	18
1. A EQUIVALÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES NAS RELAÇÕES SOCIAIS	19
1.1. Dinheiro, equivalência, trocas e sociedade de mercado	20
1.2. Dinheiro, equivalência e Finanças Solidárias	24
2. FINANÇAS SOLIDÁRIAS: CONCEITOS, EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS	27
2.1. Finanças Solidárias e Economia Solidária	30
2.2. Trajetória das Finanças Solidárias no Brasil	31
2.3. Experiências e práticas das Finanças Solidárias	33
2.3.1. Bancos comunitários de desenvolvimento.....	34
2.3.2. Fundos rotativos produtivos.....	36
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS COM PROPÓSITO DE INCLUSÃO FINANCEIRA	37
.....	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL.....	40
3.1. Análise das políticas públicas de Finanças Solidárias implementadas pela SENAES/MTE	46
3.1.1. Análise por ação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento	51
3.2. Comparação entre princípios do FBES e realização das políticas públicas de Finanças Solidárias	54
3.2.1. Comparação do princípio 1 do FBES	56
3.2.2. Comparação princípio 2 do FBES	58
3.2.3. Comparação princípio 3 do FBES	59
4. DISPUTAS E ATORES, CONFLUÊNCIA PERVERSA E PROJETOS POLÍTICOS.....	61
4.1. As dificuldades de absorção dos valores da SENAES	65
4.2. Atores nas entrevistas	66
4.2.1. Atores e disputas	67
6. CONSIDERAÇÕES E NOTAS PARA UMA AGENDA TEMÁTICA.....	74
Mundo do trabalho	76
Ciclos orçamentários e identificação de disputas	78
Políticas Públicas de Finanças Solidárias	79
REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

As investigações das disputas no campo de políticas públicas são importantes para refletirmos e aprimorarmos as ferramentas de análise sobre os processos que envolvem essas políticas. Muitos modelos analíticos foram criados, sendo que alguns se complementam e outros reformulam estudos anteriores. O avanço nas pesquisas sobre o tema tem oferecido novas ferramentas e/ou evidenciado os limites de ferramentas já existentes (Sabatier et al, 2007).

Fato é que as relações entre os atores nos processos políticos que permeiam a elaboração e implementação de políticas públicas são fartos objetos de estudo e análise. As relações e disputas deste campo se complexificam na medida em que os interesses estão obscuros na arena das decisões a serem tomadas e as polarizações não dão conta de responder os enredamentos. Nesse estudo, fica nítida a complexidade de relações e de tomada de decisões dos atores em torno da política pública analisada, bem como a importância de se entender a trama social e política que influencia e delinea a política na prática.

A conquista da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego –MTE, foi um marco importante para o movimento de Economia Solidária. Fruto de processos decisórios coletivos que antecedem sua criação (assembleias, fóruns, reuniões, entre outros), a trajetória de reivindicação da Secretaria tornou possível a implementação de políticas públicas importantes. Uma dessas políticas foi a de Finanças Solidárias.

A integração do movimento de Economia Solidária às políticas de Finanças Solidárias permitiu que as reflexões acerca dos princípios que regulam as experiências, os limites e possibilidades de acesso a serviços financeiros por parte da população de baixa renda pudessem se expandir. Ademais, durante o período de existência da SENAES, essa integração contribuiu para que as Finanças Solidárias se transformasse em um dos instrumentos de geração e distribuição de renda, de autonomia de territórios e de gestão comunitária do dinheiro e produção.

As chamadas “finanças informais”, caracterizadas pelo empréstimos de pequenas montas, poupanças coletivas, fundos produtivos, entre outros, são alocadas de acordo com as especificidades das comunidades rurais e outras que vivem à margem, do mercado “formal” de finanças. Existem diversas demandas que são supridas com a simples autonomia e auto-organização das comunidades sobre seus territórios, uma vez que a população desassistida

também cria e formula interações complexas para possibilitar a sua sobrevivência e suprir demandas. Para Silva (2018, p. 13):

quanto mais pobres as famílias e as regiões em que vivem, menos os bancos e outros agentes financeiros fazem parte dos círculos sociais de proximidade nos quais se apoiam os indivíduos em sua reprodução social, o que faz com que uma parcela significativa da população seja excluída dos instrumentos formais de crédito. Ou seja, além de exclusão socioeconômica, a racionalidade da dinâmica financeira também promove exclusão territorial, com uma tendência à concentração bancária cada vez maior, apesar dos esforços governamentais de inclusão bancária nos últimos anos.

Silva (2018) afirma, portanto, que existe relação entre desenvolvimento econômico e inclusão financeira. Destarte, as necessidades dessa população excluída dos instrumentos formais de crédito demandam um outro modelo de finanças. O movimento de Economia Solidária no Brasil atribuiu para si a tarefa de pensar as relações em torno da organização do dinheiro e dos recursos nos territórios, criando um novo modelo que recebeu o nome de “Finanças Solidárias”, ainda que outros nomes, como “Finanças de Proximidades” ou “Finança Popular”, sejam atribuídos e se diferenciem em alguns aspectos. Por muito tempo, essas práticas foram denominadas apenas como “finanças informais”, pois sua forma de atuação principal era junto aos trabalhadores/as informais que estavam à margem da organização formal do trabalho.

As questões acerca do “trabalho formal” e “trabalho informal” surgiram ao longo desse estudo como elementos que constituem parte importante das disputas entre atores. Ainda que a SENAES se disponha à organização dos/as trabalhadores/as informais, essa organização não passa necessariamente pela via da formalização. Inserida no Ministério do Trabalho e Emprego, essa pasta foi presidida majoritariamente por pessoas que participaram do movimento sindical que, por sua vez, tem como pauta principal os direitos trabalhistas via formalização.

Nesse cenário, a noção de *modelo de coalizão de defesa* (Sabatier *et al.*, 2007) ajuda a entender os conflitos de interesses dentro do MTE. Destaca-se, neste ponto, a defesa de interesses, por parte do sindicalismo, de um projeto político que organize os trabalhadores informais pela via da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Enquanto oriunda de um movimento popular vinculado à Economia Solidária, a SENAES tinha como norte a socialização dos meios de produção, algo que não traria necessariamente a formalização da classe trabalhadora:

De modo geral, os princípios básicos de distinção dessas iniciativas [de Economia Solidária], apontados pela maioria dos autores, são: posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática por participação direta ou, no caso dos empreendimentos maiores, por representação; repartição da receita líquida entre os associados; destinação do excedente anual (denominado sobras) por critérios acertados entre todos os cooperadores (Singer, 2000; Coraggio, 2007). (Silva, 2017, p. 9)

A perspectiva do alcance de direitos pelo movimento de Economia Solidária emerge a partir do questionamento da economia hegemônica, propondo outro modo de inclusão e acesso a direitos. Nota-se que os interesses não eram conflitantes, mas os métodos é que eram diferentes. Essas duas perspectivas de organização da informalidade no trabalho estão presentes e em disputa na narrativa de constituição das políticas públicas de Finanças Solidárias.

Enquanto parte dos atores do movimento sindical viam no crédito ao trabalhador um complemento monetário para compras de bens individuais de alto custo, como casas, carros e outros, os atores do movimento de Economia Solidária viam no crédito a possibilidade de melhoria da renda coletiva, desenvolvimento territorial e garantia de instrumentos de geração de renda. Os resultados das comparações entre esses modelos evidenciam algumas oscilações no ciclo da política pública. Tais evidências contribuem para compor a argumentação e visualização das problemáticas acerca das negociações que formam a política pública.

Esse estudo objetiva trazer à luz os conflitos entre os atores na tomada de decisão referente às políticas públicas de Finanças Solidárias. Para tanto, será desenvolvida uma análise comparativa entre o que foi orçado, o que foi executado e o que resultou na política pública, além de realizar uma análise da carta de princípios do FBES. Optamos também por realizar entrevistas semiestruturadas com pessoas que integraram a SENAES. Além da adoção de nomes fictícios, consideramos a entrevista de apenas um dos 4 entrevistados, pois somente um deles consentiu com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Unicamp¹. Entretanto, a utilização de uma única entrevista não trará uma perda significativa de conteúdo, uma vez que o entrevistado que concordou com a participação na pesquisa expôs conteúdos muito semelhantes aos colocados pelos demais entrevistados, de maneira que suas colocações funcionarão como uma síntese das falas dos participantes.

¹ O projeto que deu origem a esta pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da UNICAMP sob o número do parecer 2.319.430, em 06 de Outubro de 2017.

Notas e dificuldades sobre o campo

Faremos as considerações sobre as dificuldades de realização dessa pesquisa em três níveis. Em um primeiro momento, falaremos sobre a Análise de Políticas Públicas no Brasil, depois sobre a pesquisa na SENAES e, por último, sobre a análise das Finanças Solidárias como pano de fundo de toda a pesquisa.

O campo de Análise de Políticas Públicas não é fácil e requer dados precisos e bem estruturados, o que já é uma dificuldade em geral de pesquisa e se agrava nessa área em específico. Em primeiro lugar, os “campos” de preenchimento dos sistemas fiscalizatórios, em especial o do Sistema de Convênios (SICONV), são fechados à comunicação externa. Como o SICONV não parecia contemplar o que era pensado ou executado quanto política pública, houve necessidade de documentos adicionais que justifiquem ou expliquem a “não-sincronia” de informações entre previsto, realizado e execução nas políticas públicas. Entretanto, tanto a solicitação de dados e a disponibilização de resultados, como as prestações de contas, ou o gerenciamento e a gestão da secretaria, são informações de difícil acesso. Por vezes, os dados foram encontrados nos anexos disponibilizados e, por outras, não.

Alem disso, por essa pesquisa ter como foco atores que integraram instituições estatais e governamentais, a disposição para entrevistas ficou comprometida, mesmo com a garantia de ocultar o nome ou qualquer informação que identifique o/a entrevistado/a. Neste sentido, a resistência em responder o questionário foi grande. Parte disso pode ser atribuído ao desejo da maior parte dos funcionários com quem conversamos em dar continuidade à carreira pública dentro da SENAES ou outro órgão similar que venha surgir, algo que pareceu fazer com que optassem por não dar declarações que pudessem comprometer a sua imagem enquanto gestor/a de políticas públicas.

Outro ponto importante é que ainda são poucas as pesquisas que abordam essa metodologia de análise de políticas públicas, uma vez que geralmente esse tipo de análise é realizada por entidades como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a fim de informar os próprios órgãos sobre sua atuação. Assim, os institutos de pesquisas que são contratados pelos órgãos têm mais facilidades de acesso a dados importantes para o resultado das análises, enquanto, nesta pesquisa, a dificuldade de acesso a dados e relatórios se demonstrou intrínseca do começo ao fim. Em uma de nossas tentativas de entrevista, nos perguntaram se a pesquisa era vinculada ao IPEA, algo que nos trouxe a perspectiva de que, para esses órgãos, a Análise de Políticas Públicas está centralizada na figura de entidades como o IPEA.

Por último, encontramos dificuldades no próprio meio acadêmico, uma vez que a metodologia adotada estava centralizada em instituições e órgãos específicos. Não apenas poucas pessoas puderam compreender o que o trabalho pretendia, como também houve muitos contratempos que dificultaram a seleção de materiais que fossem realmente relacionados com a Análise de Políticas Públicas através do método comparativo. Muitos colegas esperavam e orientavam no sentido que cabia a outras metodologias e até outras pesquisas. Ao longo dessa pesquisa, posso afirmar que a Análise de Políticas Públicas constitui e finaliza em sua maioria como um trabalho no modelo no qual apresento: muitos dados; descrição de acontecimentos que tiveram impacto no objeto de estudo; análises em dados e/ou descrições que fogem do “padrão” ou do que seria “normal” encontrar nos dados. São esses os três pilares que temos encontrado e que consideramos ser esperado em trabalhos que utilizem a Análise de Políticas Públicas pela via comparativa.

Outra situação que destacamos é de que as informações da própria SENAES – assim como de outros órgãos ou secretarias estatais – são deveras imprecisas.

Porém, notamos que o cuidado em realizar sistematizações dos processos e ações da SENAES é uma prática que se amplia ao longo dos anos de existência da secretaria. Conforme o órgão se adapta e reivindica o seu formato funcionamento, através de toda a burocracia exigida – formulários, relatórios, entre outros documentos – a questão da sistematização é sanada, mas outra é aberta: a sistematização de acordo com a burocracia do Estado não é capaz de absorver toda a informação gerada pela de execução da política pública. Sabendo-se que a maioria dos EESs (tal como outros formatos de organizações coletivas) vive em situação informal, as formas mais variadas de vivência da política foram inseridas ao longo dos documentos de sistematização da SENAES – mas apenas quando essas formas de organização do mundo real podiam ser e de fato eram detectadas.

No decorrer do trabalho, compreendemos que uma das possibilidades que nos permite compreender essas oscilações e diferenças entre orçado, executado e Carta de Princípios, está no processo decisório dos atores. No início da pesquisa, tínhamos como hipótese uma distorção do movimento de Economia Solidária ao entrar na esfera governamental. Dado isso, nosso direcionamento era procurar as causas dessa distorção. Porém, constatamos que o resultado da política pública não se deu por distorção do movimento de Economia Solidária ao entrar na esfera governamental, mas foram as relações com outros atores (de outras organizações ou até mesmo de nenhuma organização) que moldaram e influenciaram o processo.

Mapa do estudo

O modelo teórico de *coalizão de defesa* sugerido por Paul A. Sabatier foi utilizado neste estudo, uma vez que suas contribuições para o campo de análise de política (Vicente e Calmon, 2011) foram fundamentais para a reflexão de processos de políticas públicas.

O presente estudo será organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, exploraremos a importância de se debater os usos e sentidos do dinheiro como instrumento e linguagem de um mundo globalizado, além de seus comportamentos nas dinâmicas de inclusão e exclusão financeira. No segundo capítulo, trataremos sobre os debates e práticas acerca das Finanças Solidárias e da Economia Solidária no Brasil, bem como suas movimentações nas disputas de projetos políticos (Dagnino, 2004). No terceiro capítulo, analisaremos alguns casos de políticas públicas até chegar na temática específica das Finanças Solidárias, para então, no quarto capítulo, expressarmos as evidências encontradas na comparação entre orçamento e realização das políticas públicas com base nos arquivos dos seguintes Planos Plurianuais: Brasil de Todos (2004-2007) e Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011).

No quinto capítulo, analisaremos as entrevistas realizadas com pessoas que integraram a Secretaria Nacional de Economia Solidária, cruzando as evidências encontradas no capítulo anterior com o modelo teórico adotado no estudo, explorando quais são suas possíveis contribuições para o caso em tela. Neste mesmo capítulo, relataremos nossas conclusões e partiremos para as nossas considerações finais.

1. A EQUIVALÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES NAS RELAÇÕES SOCIAIS

O dinheiro não é apenas uma forma material em si ou uma forma de padronização e valoração de bens e serviços. O dinheiro é carregado de valor simbólico que ultrapassa o econômico. Esse método organizativo das relações de troca cria, estabiliza e desestabiliza as relações sociais ao seu entorno:

O dinheiro constitui o ponto de convergência da cultura mundial moderna. Define as relações entre as pessoas, não só entre cliente e comerciante no mercado ou empregador e funcionário no local de trabalho. Cada vez mais na sociedade moderna, o dinheiro define as relações entre pais e filhos, entre amigos, entre políticos e eleitores, entre vizinhos e entre o clero e os paroquianos. O dinheiro forma as instituições centrais da economia e mercado modernos, e em torno dele se encontram agrupadas as instituições subordinadas por parentesco, religião e política. O dinheiro é o idioma do comércio no mundo moderno. (Weatherford, 1998, p. 16)

São duas as organizações que se estruturam em torno do dinheiro: o sistema tributário e o sistema de mercado. O sistema tributário é basicamente a imposição à população do pagamento de impostos para manutenção do Estado, que pode ser organizada de acordo com as produções dos comerciantes e cidadãos, dos critérios estabelecidos em cada território ou mesmo com a atividade econômica de determinada população. Já a organização por meio do sistema de mercado consiste na articulação de escoamento, produção, negociação e comércio.

As redes e articulações possíveis a partir do dinheiro revelam qual é o lugar das Finanças Solidárias dentro de uma proposta emancipatória dos trabalhadores e quais são os interesses em jogo no campo das *políticas públicas* acerca do tema. Mesmo considerando que o dinheiro é um dos maiores instrumentos que estrutura as relações no capitalismo, o debate sobre seu papel em uma proposta de emancipação e autonomia ainda é obscuro. Desta forma, a discussão sobre a função do dinheiro nas relações sociais e nos territórios é indispensável.

1.1. Dinheiro, equivalência, trocas e sociedade de mercado

Inicialmente, as trocas eram realizadas em territórios menores através do escambo de produtos (Marx, 2002). O dinheiro “padronizado” tinha a função de matéria prima que era comum e tinha valor a todos, tal como a prata, o ouro, o bronze e demais metais que não tinham a deterioração fácil com as intempéries e situações adversas da época e do transporte.

Foi o dinheiro como linguagem universal que permitiu a ampliação e complexificação dos sistemas de mercado e tributários. A linguagem “universalizada” do dinheiro, que passou a valer como principal item de troca em transações que envolvessem valor entre os envolvidos foi o que tornou possível a expansão dos mercados regionais para outros territórios. A produção de cacau, por exemplo, que na época dos incas era abundante, fez com que o cacau se tornasse moeda em suas trocas comerciais. Além de uma “moeda” de troca de mercadorias diversas, o cacau era também um alimento que tinha valor para todos os envolvidos, já que ele podia ser conservado por muito tempo. Assim, caso ele não fosse utilizado em outras trocas de mercado, poderia ser consumido como alimento. Para esse território e época, fazia sentido a estruturação das trocas comerciais pelo cacau, em virtude de sua cultura econômica de pequena escala que não realizava grandes acumulações (Weatherford, 1998).

A Depressão de 1929 atestou que a alta produção não era garantia de mercados e demandas para as mercadorias. Essa crise demonstrou que para a estruturação do capital, a circulação seria um dos principais elementos para mercadoria (Marx, 2002). A partir desse período, as acumulações de mercadorias em larga escala demonstrou-se inviável. O que nos interessa nesse estudo é o caráter acumulativo de mercadorias que, por si só, garantiriam (em tese) o retorno em dinheiro.

Na transição do regime feudal para a revolução burguesa, os economistas apontavam que o *valor* estaria contido na própria *mercadoria* em si, descartando as relações sociais de produção e circulação. Essa abordagem falha, na visão de Marx, será realizada, principalmente, por Adam Smith (1983) e David Ricardo (2018). Esses dois economistas pensam o *valor de troca* e o *valor de uso* de forma incompleta ao desconsiderar as relações sociais existentes, principalmente as de trabalho. De acordo com Marx, essa abordagem estaria atrelada ao que o autor conceitua como *fetichismo da mercadoria*. A exposição da *forma dinheiro* como *valor equivalente*, para Marx (2013, p. 201, “é precisamente esta forma acabada do mundo das mercadorias, a sua forma-dinheiro, que, em vez de revelar, dissimula o carácter social dos trabalhos privados e as relações sociais entre os produtores”.

Ao nosso ver Marx faz alusão ainda que David Ricardo e Adam Smith tentam demonstrar o *valor*, basicamente, a partir da escassez, demanda e oferta. Entretanto, enquanto Smith considera a riqueza, Ricardo trata da distribuição das riquezas. São análises semelhantes, mas com objetivos distintos. Na discussão sobre *mercadoria* no primeiro capítulo de sua obra *O Capital*, a crítica de Marx é sobre a teoria social contida nos argumentos destes dois autores, que impulsionaram o pensamento social liberal de suas respectivas épocas.

Os dois autores criticados por Marx realizaram suas contribuições conforme os limites de suas épocas, que refletiam um momento de transição para outro jeito de se produzir riqueza. O dinheiro que é móvel - uma linguagem compreensível nas trocas e que pode ser *equivalente* de qualquer coisa - possibilitou a expansão dos mercados e territórios das grandes potências, negociações entre comerciantes e circulação de mercadorias. Essa transição resultou na desestruturação dos sistemas feudais para o início do processo do sistema capitalista. É assim a *forma dinheiro* tem ocupado espaço na produção de riqueza social desde então.

Simmel (1858), em sua obra “Filosofía del dinero”, trata sobre o tema tentando desvinculá-lo do campo disciplinar da economia política, na qual estão situados Marx, Smith e Ricardo. Como se percebe no trecho a seguir, o autor tenta compor um pensamento a partir do que ele chama de *espírito da economia política*:

En esta investigación no hay ni una línea em el espíritu de la economía política. Ello quiere decir que manifestaciones como valor y compra, cambio y médio de cambio, formas de producción y acumulación de valores, que la economía estudia desde um ponto de vista, aquí se estudian desde outro. (Simmel, p. 3, 1958)

A discussão central de Simmel sobre o dinheiro é a incidência da equivalência em coisas que para o autor são puramente qualitativas, ou seja, coisas que não podem ser mensuradas ou equivalentes. Porém, com o avanço da equivalência do dinheiro para todas as coisas, os sentimentos, as relações e demais interações humanas passam a ser quantificáveis. Para o autor a equivalência de bens imensuráveis é definida como *recíproca*.

No primeiro capítulo de sua obra chamada “A filosofia do amor”, Simmel critica as relações estabelecidas a partir do dinheiro. Ele inicia a obra com uma crítica feroz à prostituição. Para o autor, a nova economia do século XIX impôs essa situação às mulheres, que só foram obrigadas a tolerar essas relações superficiais a partir do advento do dinheiro, que fez a equivalência de todas as coisas. A preocupação de Simmel com o dinheiro aparece

mais nitidamente em seus comentários sobre seu caráter subjetivo, já que a quantificação de elementos nas relações humanas, para o autor, é puramente qualitativa.

Em alguma medida, Simmel dialoga com o que Polanyi (1980) propôs sobre as problemáticas das sociedades de mercado. O autor afirma que as sociedades de mercado não seriam um dado natural da humanidade, já que a organização social aconteceria pela *reciprocidade*. Com o fenômeno da sociedade de mercado, a humanidade passou a ter comportamentos e organizações que não seriam naturais.

Sobre a segmentação da economia, política, cultura e sociedade, Polanyi (1980) sugere que as relações sociais não são segmentadas e critica a economia de mercado. Seu argumento ataca, principalmente, a economia, por considerar esta uma área do conhecimento e do funcionamento da sociedade que se aparta das demais áreas, como se fosse possível funcionar isoladamente. Desta forma, a “sociedade de mercado” seria necessariamente segmentada, tanto pela impossibilidade de existir fora do plano fictício que criou, como por ter que se submeter trabalho, terra e dinheiro (mercadorias fictícias) em equivalências que não podem ser expressas fora da racionalidade da economia das “sociedades de mercado”.

Para Polanyi (1980), a estruturação da economia de mercado se dá a partir de instituições que condicionam os indivíduos². Não falamos, aqui, de qualquer mercado, mas especificamente do mercado de trocas com valor que possa ser expresso em dinheiro. Na superfície, esse mercado parece ser algo natural que se apresenta como livre, ou seja, um ambiente onde todos compram e vendem conforme a sua vontade. Polanyi (1980) demonstra que isso é uma inverdade, pois a “sociedade de mercado” é resultado das instituições que agiram como condicionantes dos indivíduos ao longo do tempo, por meio da combinação entre a coerção e o convencimento através da política.

Essas movimentações teóricas constituem elementos importantes sobre a constituição das Finanças Solidárias nesse trabalho, pois trazem a reflexão de que as relações sociais estão imbricadas com a política, economia, cultura e sociedade como um todo. Parece-nos que o modo de organização das Finanças Solidárias dialoga com essas perspectivas ao pensar as finanças como uma ferramenta que organiza os recursos para o trabalho e a distribuição do que é produzido por ele, lapidando assim o que seria a combinação da perspectiva do espírito e da matéria.

² Sobre a imersão dos indivíduos que passam por condicionamento dessas instituições que foram criadas para regular a sociedade de mercado, Polanyi usa o termo: *embeddednes*. Esse conceito é importante e central na argumentação de Polanyi.

As organizações em torno do dinheiro tomaram muitas formas e suas crises ficaram difíceis de resolver, principalmente agora que se manifestam em escala global. Desta maneira, as decisões sobre os rumos das finanças no mercado centralizam-se, impondo a produção e/ou consumo de determinadas mercadorias ou serviços, construindo concorrências e demandas que *a priori* não existiam, e que acabam por constantemente disputar espaço nas decisões dos governos:

O dinheiro aparece como uma arena de movimentos cada vez mais numerosos, fundados sob uma lei do valor que tanto deve ao caráter da produção escolhida como às possibilidades da circulação. A circulação ganha sobre a produção o comando da explicação, porque ganha sobre a produção o comando da vida. E essa lei se estende aos lugares, quanto maior a complexidade das relações externas e internas, mais necessidades de regulação, e se levanta a necessidade de Estado: o Estado e os limites, o Estado e a produção, o Estado e a distribuição, o Estado e a garantia do trabalho, o Estado e a garantia da solidariedade e o Estado e a busca da excelência na existência. (Santos, 1999, p. 9)

Neste sentido, temos que o principal instrumento que perpassa as relações sociais no sistema capitalista é, de fato, o dinheiro. Com isto, algumas inquietações podem ser levantadas. Qual a necessidade de se pensar em outra forma de fazer economia? Por que esse formato hegemônico que está posto não proporciona o aprendizado e a assimilação dos cidadãos de como ele funciona? Hoje, parece que o mercado é uma alegoria, uma entidade que tem vida própria. Entretanto, o mercado é, na verdade, bem estruturado e tem suas intenções muito nítidas.

Os pressupostos de funcionamento do mercado e sua organização nos permite assimilar elementos referentes ao modo como a tecnocracia, a burocracia, a acumulação, a centralização de decisões e a imposição e criação de demandas para os territórios são ferramentas que estruturam as (im)possibilidades e/ou dificuldades de acesso e decisão nos próprios territórios. Todos esses elementos são critérios bem elaborados e propositalmente complexos que buscam viabilizar medidas de exclusão dos cidadãos no processo decisório que diz respeito a esse campo.

Pensando em um Estado democrático de direito e os diversos (des)níveis de formação, compreende-se que esses pressupostos não poderiam apenas habitar o campo da instrução de nível superior especializada. Por isso, reformular e traduzir tais termos para aplicá-los no cotidiano da população como um todo, fazendo com que o mercado se tornasse

um elemento presente nas relações sociais do cotidiano e das tomadas de decisões que impactam diretamente na vida dos indivíduos, faz parte também de um processo pedagógico de cidadania e coletividade que a Economia Solidária tem se demonstrado disposta a impulsionar.

Contudo, não estamos mais no século XVIII e XIX, nos quais a sociedade estava em transição para a sociedade de mercado. Os séculos XX e XXI consolidaram a sociedade de mercado (Guéhenno, 2003), sendo esse o cenário que a Economia Solidária se desdobra com a intenção de ser uma alternativa de transição dessa sociedade de mercado para outra organização social. Ainda que o estabelecimento das organizações sociais possa ser um processo que por vezes é longo, ele precisa iniciar de alguma forma.

1.2. Dinheiro, equivalência e Finanças Solidárias

A proposta de outra economia tem como ponto de partida o território. Como é possível produzir de acordo com as demandas existentes e a capacidade produtiva local? Se o dinheiro é o equivalente ao trabalho e a mercadoria produzida, quer dizer que não tem fim em si mesmo. O dinheiro é finito, assim como os demais recursos, por ser a equivalência desses recursos. Os recursos também são finitos e as flutuações do mercado giram em torno da provisão de uma riqueza que ainda não existe.

Mas se pensarmos que os recursos e o trabalho são coisas concretas e materiais e que o dinheiro tem equivalência a partir disso, descobriremos que o mercado, principalmente o financeiro, com seus juros, têm riscos porque se apoiam no pressuposto de que o trabalho e o recurso irão se realizar futuramente. É nesse ponto de transição e incerteza, entre previsão de produção e realização dos lucros que o mercado financeiro está localizado com suas constantes especulações.

Dessa forma, o território como ponto de partida dialoga com a perspectiva de que, para as Finanças Solidárias, finanças são um modo de organização de recursos, trabalho e produção. Sobre o funcionamento das finanças entendido primeiramente a partir do território, temos que:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o

território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (Santos, 1999, p. 8)

Com isto, a proposta das Finanças Solidárias vai ao encontro das práticas *desalienantes* propostas em Marx (2002), ao tirar o “véu” do *fetichismo da mercadoria* e expor os *valores de uso* e de *troca* de acordo com as relações sociais e de trabalho estabelecidas. Entendendo o trabalho como o eixo da produção de riquezas, a apropriação desses meios de forma autogestionária, territorial e coletiva se torna uma proposta possível de um processo de emancipação.

Quando o movimento de Economia Solidária afirma que as Finanças Solidárias são uma das ferramentas para emancipação popular, é possível perceber que o dinheiro assume outro papel que não apenas o de *equivalente* para reger as *trocas*, mas também como componente de intermediação dos territórios com a economia já estabelecida.

Isto ocorre pois as *trocas* realizadas nos territórios onde as práticas de Finanças Solidárias são adotadas não se expressam apenas pela *equivalência* do dinheiro com relação a outras mercadorias, mas também com outras mercadorias que de acordo com seu *valor* constituem os *equivalentes* para a *troca*. Dito de outra maneira, o que se vê em alguns territórios é a prática do *livre-cambismo*, que dota de valores *equivalentes* as suas produções (mercadoria e trabalho) em vista de outros mercados. Para Santos (1999, p. 8):

O dinheiro aparece em decorrência de uma vida econômica tornada complexa, quando o simples escambo já não basta, e ao longo do tempo acaba se impondo como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser, objeto de comércio. Desse modo, o dinheiro pretende ser a medida do valor que é, desse modo, atribuído ao trabalho e aos seus resultados.

O que Santos (1999) coloca como “atribuição ao trabalho e aos seus resultados” são as relações sociais estabelecidas no processo intermediário entre matéria prima e mercadoria, ou seja, a produção. A invisibilidade desta fase intermediária do processo de produção realizada pelos/as trabalhadores/as seria para Marx (2002) um dos elementos que compõe o *fetichismo da mercadoria*.

Trazer à luz o debate sobre *fetichismo* contido na obra de Marx demonstra que existe (a) uma proposta de processo emancipatórios como a Economia Solidária; (b) uma

insatisfação com o modelo de se fazer finanças e economia preestabelecidas hegemonicamente; e (c) uma proposta estruturada e praticada em diversos territórios. Portanto, pode-se dizer que há processos desalienantes em curso que funcionam como uma ferramenta propulsora que modela uma alternativa de economia, produção, circulação e troca, sustentada na perspectiva de desenvolvimento local, autogestão e território.

2. FINANÇAS SOLIDÁRIAS: CONCEITOS, EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS

Segundo Silva (2015), a Economia Solidária no Brasil se constituiu como resposta ao desemprego, o que fez com que o número de empreendimentos de trabalho coletivo e autogestionário se intensificasse a partir dos anos 1990. Essas práticas demonstram a possibilidade de realizar os processos produtivos com decisões horizontais e com a descentralização e distribuição igualitária de recursos nos espaços de trabalho.

Em alguns casos, como no exemplo de Fábricas Ocupadas, a organização dos trabalhadores surge por conta do desemprego, considerados os processos de reestruturação produtiva e de desestatização, além de outros fatores que intensificaram o desemprego e o desmonte da indústria nacional.. Algumas empresas, como o caso da Flaskô no Brasil, são tomadas pelos trabalhadores, que começam a organizar por conta própria o espaço de trabalho e as formas de produção. Em alguns casos, os empresários tinham diversas dívidas, muitas delas trabalhistas, o que legitimou a ocupação de fábricas e as tomadas dos meios produtivos pelos trabalhadores. Para França e Dzimira (2004), “a economia solidária surge como reação à crise na forma de numerosas iniciativas locais”.

A exclusão dos trabalhadores do mercado de trabalho na década de 1990 contribuiu para que as práticas de Economia Solidária crescessem em todo o país, uma vez que ela foi visibilizada enquanto prática alternativa para geração de renda e trabalho. Alguns trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal vislumbram nessa prática a alternativa real de reconstruir os vínculos de trabalho, políticos e sociais. Desta maneira, esse sistema acabou contribuindo para a criação de uma economia que funciona paralelamente ao sistema econômico, ainda que em uma dimensão menor, com diretrizes de produção, trabalho e escoamento que visam o coletivo e a perspectiva de tomada de decisões horizontais.

A especificidade dos trabalhadores e trabalhadoras que a Economia Solidária pretendia incluir é, em sua maioria, uma parcela da sociedade que vive em situação de miséria e pobreza extrema. Por ter como pressuposto a inclusão e o acesso democráticos, a intenção é demonstrar, na prática, que o trabalho e a renda em uma sociedade que se diz democrática não podem ter como cerne a hierarquia de funções e a exclusão de uns em detrimento de outros.

Na redemocratização, surgem muitos “projetos alternativos de democracia”, principalmente, a partir dos movimentos sociais. Podemos posicionar o movimento de Economia Solidária como um desses projetos, que mobiliza novas práticas econômicas, sociais e políticas. Embora não tenha sido declarado em sua constituição ou em documentos oficiais, este projet também tinha a perspectiva de acolhimento das camadas mais emergentes

e mostrou ter potencial de organização para esses setores, já que ele parte do pressuposto da cidadania como um direito comum a todos. Diferentemente do entendimento assimilado por muitos de que cidadania é caridade³, o projeto de Economia Solidária estabelece em suas práticas o seguinte:

Como parte da ordenação social autoritária hierárquica na sociedade brasileira, ser pobre significa não apenas privação econômica e material, mas também ser submetido a regras culturais que implicam uma completa falta de reconhecimento das pessoas pobres como sujeitos, como portadores de direitos. (Dagnino, 2000, p. 82)

É assim que, em 1990, o movimento da Economia Solidária inicia o debate teórico sobre o lugar ocupado pelas suas práticas, dimensões, limites e possibilidades. Assim, as ideias sobre a institucionalização desse modelo começam a integrar as discussões dos espaços decisórios em todos os níveis territoriais. A questão mais simples é que a institucionalização era necessária para legitimar e reconhecer não apenas essa prática, mas também as pessoas que compunham esse contingente de trabalhadores/as.

Por outro lado, as reflexões sobre o assunto também apontaram que este modelo poderia gerar uma perda da autonomia dos movimentos e organizações. Surge então o debate sobre qual seria o caminho da institucionalização-autonomia desse movimento. Dagnino (2000) alerta que a questão da perda de autonomia frente ao Estado foi uma preocupação em outros movimentos sociais, não é algo exclusivo do movimento de Economia Solidária.

No Brasil, a proposta de Economia Solidária ganha *status* de secretaria a nível federal a partir dos governos Lula. Porém, o movimento é anterior à institucionalização. Nos anos 1980, ele aparece com força devido às empresas falidas que foram recuperadas pelos trabalhadores. O debate sobre a globalização e a prematura desindustrialização no país fortalece os ingredientes para que os movimentos sociais e a igreja (preponderantemente a católica) pensem em novas formas de trabalho e geração de renda de modo associativo/cooperativo.

Para melhor compreender essa institucionalização, apontaremos algumas instâncias decisórias que constituíram a materialização e o funcionamento desse projeto. Uma dessas instâncias é o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, que se instaurou inicialmente como uma instância nacional do I Fórum Social Mundial, em 2001. Depois da institucionalização,

³ Sobre a questão da cidadania como caridade e cidadania como direitos, estamos nos referindo aos exemplos que formam o conceito de *confluência perversa* de Dagnino (2004).

em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, os fóruns sobre economia solidária expandiram-se para os municípios, distritos e estados do país. O modelo das Conferências⁴ (da mulher, da igualdade racial, da saúde etc) foi adotado como método organizativo das demandas e deliberações, buscando contemplar o maior número de pautas e uma forma representativa de decisão por meio da delegação de cada território e eixo de discussão.

⁴ As Conferências são divididas em eixos de discussões, que discutem coletivamente as propostas entre os presentes. De conferência para conferência, a metodologia pode sofrer algumas alterações. Entretanto, de um modo geral, as propostas são organizadas pelos representantes de cada território (bairro, cidade, estado etc) e são realizadas de baixo para cima, ou seja, dos níveis territoriais menores para os maiores. Cada território escolhe um/a delegado/a que representa as demandas nas conferências maiores e acompanha os encaminhamentos, sendo que as propostas precisam ter a concordância da maioria dos presentes para serem aceitas.

2.1. Finanças Solidárias e Economia Solidária

É impossível desvincular a existência das Finanças Solidárias no Brasil das propostas de Economia Solidária, pois os princípios das Finanças Solidárias têm suas diretrizes ancoradas nos princípios da Economia Solidária. A título de exemplo, as políticas públicas de Finanças Solidárias são implementadas dentro da SENAES.

Ao refletirmos sobre finanças em qualquer formato e sistema, o pressuposto é que elas constituem a economia. As Finanças Solidárias podem ser compreendidas como subsistemas que alimentam e se retroalimentam, constituindo e impulsionando o funcionamento e o desenvolvimento de critérios e princípios que se alteram no decorrer do tempo de existência da Economia Solidária. Esses princípios e critérios orientam as práticas de Economia Solidária, nas diversas atividades e níveis, principalmente em espaços decisórios, sejam regionais, distritais, municipais, estaduais etc, para além dos níveis territoriais orientam também as decisões sobre os elementos constituintes da Economia Solidária. A Figura 1 a seguir exemplifica como este ciclo funciona.

Figura 1 – Ciclo dos princípios da Economia Solidária



Fonte: Elaboração própria.

Diversas políticas públicas foram desenvolvidas com as perspectivas de Economia Solidária, de forma que essa prática reverbera em outras relações de consumo, serviços financeiros, escoamento e produção. Segundo Praxedes (2009, p. 57), “a economia solidária

vem assumindo o campo da busca de alternativas para a reorganização do mercado de trabalho, bem como para o enfrentamento da pobreza.”

Para Vasconcellos (2012, p. 17-18), a economia solidária no Brasil vai além da teoria, estando arraigada no campo das experiências em todos os níveis territoriais:

La Economía Solidaria se convierte en el país, no solo en un nombre teórico para caracterizar las experiencias, sino también, en una articulación nacional que engloba los(as) trabajadores(as) (empresas solidarias), actores del gobierno (gestores públicos) y sociedade civil (agentes de apoyo). Así, son articulados foros municipales, estatales y nacionales, todos com una propuesta de representación tripartida, incluyendo los 3 grupos de actores citados anteriormente, y que se denominam: movimiento de Economía Solidaria.

Alguns princípios de funcionamento das Finanças Solidárias são a autogestão, as relações sociais que privilegiam o trabalho, o potencial humano empregado nisso (e não apenas o lucro), além de outros eixos da Economia Solidária – que também é conhecida como a “economia social, socioeconomia solidária, humanoeconomia, economia popular e solidária, economia de proximidade, economia de comunhão etc” (FBES, 2003). Nascimento aponta ainda outros pilares:

Finanças solidárias, comércio justo de bens e serviços, agricultura sustentável, produção associativa, comércio equitativo e solidário, gestão participativa do habitat urbano, diálogos interculturais, sistemas de trocas solidárias, são algumas tentativas concretas de classificar a ação da Economia Solidária. Tudo isso conjugado com a adoção de códigos de conduta que garantam a justa implementação de critérios na prática de empreendimentos, sejam eles sociais, privados ou públicos. (Nascimento 2006, p. 9)

2.2. Trajetória das Finanças Solidárias no Brasil

No Brasil, é notável o potencial das Finanças Solidárias⁵ como instrumento de inserção das camadas populares a serviços financeiros. Essas práticas tornam-se cada vez

⁵ Para conhecer algumas experiências empíricas de iniciativa popular de Finanças Solidárias no Brasil, ver: VASCONCELOS, Nilton. **Bansol: uma nova experiência em finanças solidárias**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n. 1, p. 131-139, 2002.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. **Finanças solidárias e agricultura familiar: o Sistema Cresol de cooperativas de crédito rural**. 2003. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo.

mais comuns nas comunidades, fomentando diversas possibilidades de empreendimentos produtivos que têm como objetivo o aumento de renda no território e a redução da pobreza, além da produção, consumo e desenvolvimento local (Feltrim, Ventura e Dodl, 2009).

Os diversos princípios desenvolvidos a partir da perspectiva da Economia Solidária intentam uma economia menos predatória, que reconheça o outro em sua funcionalidade produtiva na sociedade, preserve a autonomia dos grupos e considere o coletivo ao invés do individual.

As Finanças Solidárias são importantes instrumentos para a promoção de uma Economia Solidária, pois elas proporciona uma emancipação dos/as trabalhadores/as que ultrapassa a esfera social e política, visando alcançar também a esfera econômica. A integração dessas categorias é fundamental para a reflexão dos movimentos sociais atuais, em especial para a realização de um debate franco e aberto sobre dois fatores que temos considerado nesse trabalho: autoritarismo social (Dagnino, 2000) e distribuição de recursos de forma efetiva na sociedade. Em termos reais, um debate sério e ampliado sobre as relações sociais a partir dos recursos disponíveis e sua distribuição implicaria passar pela relação da economia com a pobreza, tal como aponta Paul Singer (*apud* Abramovay, 2004, p. 13):

Na tradição das lutas pela emancipação, não figurava a preocupação com a vida financeira dos pobres. Por definição, é pobre a quem falta dinheiro. O que interessava era a exploração do trabalho, que produzia a pobreza, e como eliminá-la para que todos tivessem dinheiro suficiente para atender suas necessidades. O que implicava na organização dos pobres para a luta por melhores salários ou por melhores preços para seus produtos ou ainda pela redução do valor extraído de arrendatários e parceiros pelos latifundiários.

Portanto, a luta pela emancipação dos trabalhadores pela via da Economia Solidária passaria por uma perspectiva econômica, inclusive com a perspectiva de disputar as narrativas e métodos do sistema econômico hegemônico, o que se traduz nas perspectivas das Finanças Solidárias contidas na Carta de Princípios do FBES. A institucionalização da

SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. **As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial.** Colóquio Internacional sobre Poder Local, v. 10, p. 11-13, 2006.

SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. **Os Bancos comunitários e desenvolvimento territorial: analisando as singularidades destas experiências de microfinanças solidárias.** Cadernos Gestão Social, v. 1, n. 1, p. 34-51, 2007.

LEAL, Leonardo Prates; RIGO, Ariadne Scalfoni; ANDRADE, Richard Nogueira. **Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento: explorando os dados do diagnóstico no Nordeste do Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2016.

MELO NETO, João Joaquim; MAGALHÃES, Sandra. **Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

SENAES possibilitou a ampliação dessas práticas para diversos territórios, por meio das políticas públicas, que foram desenhadas e implementadas para o atendimento desses grupos.

2.3. Experiências e práticas das Finanças Solidárias

As Finanças Solidárias podem ser caracterizadas pela inclusão das camadas populares aos serviços financeiros (Hespanha *et al.*, 2009, p. 209), promovendo-se a democratização do sistema financeiro. Essa inclusão pode ser realizada de muitas formas, inclusive sem considerar o que defendemos e demonstramos até agora como princípios, critérios e fundamentos. Ponderamos, entretanto, que estamos de acordo com a Carta de Princípio do FBES e demais princípios estabelecidos pelo movimento de Economia Solidária, em especial no que diz respeito ao conceito de Finanças Solidárias:

Por um sistema de finanças solidárias

1. Para a Economia Solidária o valor central é o direito das comunidades e nações à soberania de suas próprias finanças. São alguns dos elementos fomentadores de uma política autogestionária de financiamento do investimento do nível local ao nacional:
2. A nível local, micro, territorial: os bancos cooperativos, os bancos éticos, as cooperativas de crédito, as instituições de microcrédito solidário e os empreendimentos mutuários, todos com o objetivo de financiar seus membros e não concentrar lucros através dos altos juros, são componentes importantes do sistema socioeconômico solidário, favorecendo o acesso popular ao crédito baseados nas suas próprias poupanças.
3. A nível nacional, macro, estrutural: a descentralização responsável das moedas circulantes nacionais e o estímulo ao comércio justo e solidário utilizando moedas comunitárias; o conseqüente empoderamento financeiro das comunidades; o controle e a regulação dos fluxos financeiros para que cumpram seu papel de meio e não de finalidade da atividade econômica; a imposição de limites às taxas de juros e aos lucros extraordinários de base monopólica, o controle público da taxa de câmbio e a emissão responsável de moeda nacional para evitar toda atividade especulativa e defender a soberania do povo sobre seu próprio mercado. (FBES, 2003, p. 3)

Em termos globais, a maior quantidade de apontamentos para o início das Finanças Solidárias pode ser observada após a criação do *Grameen Bank* em Bangladesh, pelo Professor Doutor Muhammad Yunus, em 1976. O professor Yunus realizava empréstimos de pequenas montas a pessoas pobres que não tinham acesso ao sistema financeiro. Sua metodologia de microcrédito foi adotada por diversos países como instrumento de enfrentamento e combate à pobreza.

A criação do *Grameen Bank* e a metodologia de cessão de microcrédito rendeu a Yunus o prêmio Nobel da Paz em 2006. Ainda que experiências semelhantes já existissem pelo Brasil e pelo mundo, Yunus inovou ao pensar o crédito e a a inclusão financeira como forma e instrumento de inclusão social, tratando-os, inclusive, como um direito. No caso de

Bangladesh, trata-se de uma demonstração de que a eficiência dos resultados atingidos na redução da pobreza pode contribuir para experiências semelhantes em outros locais, respeitando-se as especificidades territoriais (Braga e Toneto Jr, 2000).

Santana e Gúzman (2012) apontam que a experiência brasileira da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), datada de 1973, já contava com métodos de cessão de crédito, além de formações e acolhimento de trabalhadores informais. Estudos afirmam que, nos anos 1970 e 1980, as organizações da sociedade civil ocuparam um papel crucial na implementação dessas experiências:

Diferentemente de outros países da Ásia e da América Latina, a indústria das microfinanças no Brasil, até 1994, era praticamente inexistente. Apenas a Rede Ceape com treze filiais, e o Banco da Mulher, associado ao Banco Mundial da Mulher, com sete filiais, operavam no país. As altas taxas inflacionárias, a tradição de crédito governamental dirigido e subsidiado, as diferentes modalidades de crédito ao consumidor e um marco legal não propício são apontadas como as principais causas desse atraso. (Barone, 2002, p. 8)

No Brasil, o funcionamento⁶ das Finanças Solidárias acontece através de ferramentas diversificadas. Apresentaremos a seguir as estratégias mais populares no movimento de Economia Solidária.

2.3.1. Bancos comunitários de desenvolvimento

Os bancos comunitários de desenvolvimento são bancos que geralmente atuam localmente e funcionam de forma autogestionária. As decisões são tomadas, em sua maioria, a partir de assembleias, plenárias e reuniões amplas com a população local. Seus serviços financeiros contam com a perspectiva da demanda territorial como princípio. Um exemplo bem sucedido dessa experiência no Brasil é o Banco Palmas, que surgiu a partir de uma experiência de financiamento coletivo dos moradores do bairro Palmas, em Fortaleza/CE, que visava o fomento da economia local do bairro, a concentração do dinheiro e a sua distribuição no território. Silva (2008, p. 7) faz um breve resumo sobre esta experiência:

Banco Palmas tem sido a expressão comumente utilizada para referir-se a uma experiência de organização popular e solidária que muito extrapola as ações de microcrédito. Trata-se, na verdade, da iniciativa da Associação dos Moradores do

⁶ É importante ressaltar que algumas práticas de Finanças Solidárias, por vezes, se utilizam de outros nomes: microcrédito, microfinanças, entre outros. O que diferencia ou insere uma prática de “finanças” de uma prática de “finanças solidárias” é que, no caso da segunda, exista também uma dimensão de alcance não-econômica das práticas econômicas (Guérin *et al.*, 2013).

Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), um bairro situado na periferia da cidade de Fortaleza. A ASMOCONP surgiu, no início dos anos 80, com um claro objetivo de inserção política de luta dos moradores em torno da construção do seu próprio bairro. Muito além de uma dinâmica puramente reivindicatória, a associação empreende uma série de ações, sobretudo na forma de atividades econômicas muito variadas visando potencializar as capacidades sócio-produtivas locais. São inúmeros os projetos fomentados: de grupos produtivos nas áreas de artesanato, confecções e limpeza, passando por iniciativas de clubes de troca e de consumo solidário. As ações acabam por gerar um circuito econômico bastante particular no bairro, uma outra economia, que oferece as bases de um modo de desenvolvimento local sustentável extremamente singular, pois assumindo a forma de uma cadeia sócio-produtiva local.

Outro exemplo de bancos comunitários de desenvolvimento são os bancos de sementes, muito utilizados no Nordeste brasileiro. Essas iniciativas consistem em realizar trocas de sementes, isto é, o reabastecimento dos bancos é feito a partir da troca de sementes retiradas das safras atuais com sementes que foram depositadas no banco. A ideia central é sempre ter sementes disponíveis para o plantio de uma comunidade específica, para que também possa haver trabalho e renda para as comunidades rurais.⁷

Existe uma rede de bancos comunitários de desenvolvimento que se articula politicamente em encontros, reuniões, manifestos, assembleias, plenárias, entre outros, para o compartilhamento e expansão dessas experiências em outras comunidades e para definir e conceituar as práticas empíricas dos bancos comunitários:

o estabelecimento de parcerias com instituições públicas e privadas, o envolvimento de outras Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e que a replicação da metodologia de criação de BCDs consolidam-se em todo o Brasil. Em 2004 foi fundado o segundo BCD no Brasil, também no Ceará; em 2009, eram 49 BCDs e, em maio de 2012, a rede brasileira constituía-se de 78 BCDs. (Leal, Rigo e Andrade, 2016)

A partir da experiência do Banco Palmas, foi criado o Instituto Palmas, visando sistematizar as metodologias do banco e implementá-las em outras regiões. O acúmulo de conhecimento e as articulações oriundas dessas experiências permitiram criar uma Rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, que gerou a deliberação e elaboração de um marco teórico, um modelo de certificação e uma metodologia de formação. A Rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento é uma instância importante de deliberação e regulamentação dos bancos comunitários de desenvolvimento, pois mantém diálogo direto com o Banco Central do Brasil e media o apoio da SENAES em todas as ações. A rede

⁷ Para mais informações sobre constituição, importância ambiental e social dos bancos de sementes, ver: PARAIBANO, Articulação Semi-árido. **Programa especial de fortalecimento e ampliação dos bancos de sementes comunitários da Paraíba**. Campina Grande, 1999.

também é reconhecida como uma instância deliberativa e consultiva dos bancos comunitários de desenvolvimento.⁸

2.3.2. Fundos rotativos produtivos

Os fundos rotativos produtivos⁹ têm como perspectiva atender as demandas de produção e infraestruturas local, ou seja, equipamentos, reformas e outras demandas de estruturação necessária para produção, trabalho e geração de renda. Eles possuem expressão forte no Nordeste, a partir dos anos 80, como proposta da CEBs para o desenvolvimento local, “baseando-se nas práticas culturais locais” (Schmidt, 2007 p. 15).

Os fundos rotativos produtivos geralmente são alimentados pela comunidade local. Após o primeiro saque do fundo, é necessário alimentá-lo novamente (o pagamento do empréstimo, que pode ser de forma monetária ou não) para que esse recurso seja utilizado em outras necessidades de produção (Gonçalves, 2010, p. 228).

A metodologia de fundos rotativos demonstrou resultados positivos em áreas rurais, quilombolas e florestais, como nos afirma Schmidt (2007). Na maioria das vezes, as produções nessas áreas demandam valores menores, como por exemplo: sementes, ferramentas manuais para plantio, entre outros. Outro fator importante é a proximidade das relações interpessoais nesses territórios e o isolamento por conta da distância dos centros urbanos. Esses são os elementos que tornam possível a manutenção de um fundo produtivo rotativo.

⁸ Para mais informações sobre as atividades da Rede de Bancos Comunitários, ver: <http://www.institutobancopalmas.org/rede-brasileira-de-bancos-comunitarios>, acesso em 3 out. 2018.

⁹ Podem ter outros nomes: fundos solidários, fundos produtivos solidários, fundo rotativo produtivo, dentre outros.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS COM PROPÓSITO DE INCLUSÃO FINANCEIRA

Em 1999, foi instituída a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que possibilitou que Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs operassem atividades de microcrédito. Nesse mesmo ano, com objetivo de ceder crédito para viabilização de empreendimentos econômicos de pequeno porte e pessoas físicas, foi instituída a MP 1.894-19, que criou as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs). Embora toda a trajetória da regulamentação do microcrédito no Brasil tenha sido importante, segundo Barone e Sader, (2008) apenas em 2003 é que a compreensão ampliada do termo, para além do microcrédito, passa a considerar mais modalidades ao escopo de microfinanças, englobando (a) contas bancárias simplificadas para pessoas de baixa renda; (b) melhoria e expansão do serviço de correspondentes bancários; e (c) subsídio à criação de Cooperativas de Crédito de livre associação.

Em 2005, é criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Os recursos para esse programa provinham do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Fundos Constitucionais de Financiamento (Fundos Públicos). O propósito do PNMPO é o

atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (BNDES, 2016)

Mesmo com a relação no local das atividades econômicas, o PNMPO era realizado, em sua maioria, por intermédio de instituições financeiras tradicionais. Isso engloba um ponto de vista incompatível entre as prerrogativas de inclusão financeira das camadas emergentes pelo modo produtivo previsto pelo FBES, tampouco com a perspectiva de lucro que se manteve nessas operações mesmo com subsídios governamentais. Esse modelo do microcrédito dentro das microfinanças tem uma perspectiva liberal e

pode levar a uma precarização do trabalho, haja vista que a criação de autoemprego, através do microempreendedorismo, pode ser vista como a solução mágica para os problemas de exclusão social. (Santana e Gúzman, 2012, p.6)

Outro problema é a possibilidade do endividamento dos mais pobres, algo já apontado por Sciré (2011). Este fator tende a aumentar a vulnerabilidade social dessa camada da população e dar suporte à perspectiva empreendedora liberal que se constitui a partir de

características meritocráticas e competitivas. Ao ser desenvolvido sem a equalização de oportunidades, o modelo de microcrédito pode representar uma receita de fracasso e da intensificação das desigualdades. Embora essa preocupação possa efetivar-se, é importante apontar que, mesmo que as ofertas de microfinanças sejam direcionadas e formatadas para a população de baixa renda,

o Brasil apresenta a combinação paradoxal de ampla demanda não atendida de crédito e financiamento com um sistema financeiro sólido e sofisticado, capaz de avançar e recuar em ordem diante de flutuações conjunturais, capaz de preservar sempre seus interesses e seus lucros e de transferir os custos dos ajustamentos para setores mais frágeis. Em situações favoráveis, o sistema aumenta o crédito com rapidez, mas sem romper as barreiras da exclusão financeira. Em momentos de crise, o sistema simplifica os efeitos da instabilidade e concentra seus custos sobre os segmentos mais frágeis, pelo encarecimento e corte do crédito nas situações em que se torna ainda mais crucial obtê-lo. (Carvalho e Abramovay, 2004, p. 3)

Singer (2009, p.70) pontua a discrepância entre o perfil dos trabalhadores das classes mais pobres e os requisitos de acesso ao crédito pelas instituições financeiras:

Muitos são pessoas humildes, que se encontram à margem não só do sistema financeiro, mas de todas as instituições públicas. Seu trabalho é informal, sua habitação está situada em loteamentos irregulares, como favelas ou “invasões”, o nascimento de seus filhos não é registrado e tampouco os óbitos familiares. Passam a vida como “indocumentados”, integrados a comunidades em que quase totalidade dos membros está na mesma condição.

A partir dessa reflexão, cabe apontar que existe um limite de acesso das camadas populares aos serviços financeiros, mesmo com todos os esforços apontados anteriormente. Segundo relatório do BCB (2010), de 10 milhões de contas bancárias simplificadas abertas, apenas 5,5 milhões estavam ativas. Esse indicador aponta que talvez o público alvo não esteja sendo atendido ou, caso esteja sendo alcançado, as instituições financeiras tradicionais têm alguma incompatibilidade em reter clientes das camadas populares, mesmo quando dispostas a adotar metodologias e direcionamentos de inclusão financeira subsidiados pelos Fundos Públicos.

Cabe ressaltar que, mesmo com programas que não contemplam as camadas populares – embora direcionados a elas –, os esforços alternativos e, muitas vezes, informais existem como forma de resistência dos trabalhadores para sobreviverem à oscilação e incerteza de renda. Frequentemente, o crédito e o empréstimo de pequena monta das comunidades são as iniciativas que impulsionam o desenvolvimento e a resistência local.

A criação de políticas públicas em prol da inclusão financeira é um esforço que precisa ir além do simples acesso ao crédito e outros serviços financeiros. Necessariamente, ela precisa passar pela noção de cidadania, reconhecendo o acesso a direitos e a participação na sociedade para que suas ações surtam efeito. É com essa preocupação que Santana e Gúzman (2012, p. 11) apontam para a perspectiva das Finanças Solidárias como forma real de inclusão financeira das camadas mais pobres. Com vistas em seus princípios, os autores afirmam:

as Finanças Solidárias surgem no intuito de democratização do sistema financeiro, ancoradas em valores como a solidariedade, a democracia e a justiça social, em oposição às finanças capitalistas (hegemônicas), caracterizadas pela concentração e centralização dos recursos financeiros e da riqueza.

Além da intenção de atender a demanda dos territórios e favorecer a proximidade da comunidade, as Finanças Solidárias são chamadas também de Finanças de Proximidade. Nesta linha, observa-se que a oferta de serviços financeiros é pensada a partir do fortalecimento dos laços sociais desenvolvidos no decorrer das decisões coletivas, que são tomadas em relação aos serviços financeiros estabelecidos no território.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL

As Finanças Solidárias surgem no Brasil na década de 1980, de acordo com dados históricos e sistematizados, por iniciativa da Carítas Brasileira, uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário. Sua atuação se dá junto aos grupos excluídos, em defesa da vida e da participação na construção solidária de uma sociedade justa, igualitária e plural¹⁰.

Os trabalhos da Carítas Brasileira nas Finanças Solidárias se iniciaram com os Programas Alternativos Comunitários (PACs)¹¹,

que são pequenas iniciativas produtivas de desenvolvimento e de infra-estrutura comunitária, financiadas com recursos da cooperação internacional; tais iniciativas eram executadas pelas famílias e grupos na própria comunidade e contavam com ajuda de animadores voluntários. Os PACs surgiram na região Nordeste e se espalharam para o Sul do Brasil. Entre 1984 e 1992, a Carítas financiou aproximadamente mil PACs. Dentre outras entidades, a Coordenação Ecumênica de Serviço (CESE) e o Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS) também trabalharam na mesma linha. Durante a maior parte da década de 80, os recursos repassados aos PACs não tiveram exigência de retorno. Contudo, no início dos anos 90, por exigência dos organismos de cooperação internacional, a disponibilização de novos recursos destinados a apoiar os PACs ficou condicionada ao estabelecimento de regras que estabeleciam a devolução monetária do valor financiado por parte dos participantes.” (Schmidt, 2007, p. 15)

Inicialmente, as práticas dos PACs mais difundidas foram os fundos rotativos solidários, em razão da simplicidade em mantê-los e por serem uma prática já conhecida e usual nas comunidades mais pobres e, principalmente, rurais (Gonçalves, 2010).

Alguns segmentos organizados, como a igreja católica, os movimentos sociais e as universidades, unem-se em torno dos instrumentos de Finanças Solidárias (principalmente os fundos rotativos solidários), chegando ao ápice da sua utilização em 1993. Com as reivindicações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, é efetivado, com a promulgação da Lei Federal nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária¹². Em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, este

¹⁰ Carítas <<http://caritas.org.br/>> acesso em 15/05/2017.

¹¹ (FBES, 2003)

¹² “O Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira e inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar — CONSEA. O CONSEA inaugurou uma nova era colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais” (PELIANO, RESENDE, BEGHIN, 1995, p 20).

programa criou estratégias de desenvolvimento territorial que integrariam um projeto de política pública com as seguintes parcerias e funcionalidades:

Em cumprimento de seu papel institucional de apoio técnico ao Comunidade Solidária, o IPEA, em conjunto com a Secretaria Executiva, criou um Grupo de Trabalho, objetivando elaborar proposta técnica e operacional de uma estratégia de geração de ocupação e renda para as camadas mais pobres da população, via sistema de crédito orientado. (Peliano, Resende, e Beghin, 1995)

Algumas práticas de Finanças Solidárias já existiam antes da sistematização do PAC. Por isso, ele foi muito importante no desenvolvimento e sistematização das metodologias territoriais, pois a integração dessas iniciativas expandiu as práticas em novas comunidades, a partir da perspectiva de território e desenvolvimento local. Nesse período, um dos objetivos da Carítas Brasileira foi unir:

o saber popular sistematizado nos Programas Alternativos Comunitários (PACs) as metodologias de finanças solidárias, hoje presentes nas nossas comunidades através dos Fundos Rotativos Solidários e outras ferramentas importantes na construção da autonomia e da viabilidade dos empreendimentos. (Cardoso, 2015, p. 1)

O percurso das Finanças Solidárias encontrou seu ápice de desenvolvimento no âmbito das políticas públicas com a experiência do Banco Palmas, uma prática de referência no Brasil e no mundo. Seus idealizadores, João Joaquim de Melo Neto e Sandra Magalhães, demonstraram que, além das Finanças Solidárias serem possíveis e possibilitarem resultados efetivos no desenvolvimento das comunidades, elas também podem participar dos espaços de discussão sobre Economia Solidária. Neste sentido, as políticas públicas de Finanças Solidárias trouxeram importantes contribuições para a organização do pensamento e da prática sobre a distribuição de recursos da SENAES e para as questões acerca dos bancos comunitários que estavam se constituindo pelo Norte e Nordeste brasileiro.

Contudo, não são apenas os idealizadores do Banco Palmas que tornaram o Norte e Nordeste conhecidos dentro do movimento de Economia Solidária. Essas duas regiões brasileiras também protagonizaram as discussões e as práticas mais bem sucedidas de Finanças Solidárias. E isso não é de hoje. A própria Carítas aponta para a existência dentro dos territórios de experiências informais e autônomas de serviços financeiros coletivos (financiamentos, empréstimos, poupanças, fundos) anteriores aos PACs.

Tabela 1 - Regiões e estados atendidos (2015)

Região	Estado	Bancos Comunitários	Total
Norte	Pará	12	26
	Acre	2	
	Amapá	2	
	Roraima	1	
	Amazonas	9	
Nordeste	Bahia	9	53
	Sergipe	1	
	Paraíba	2	
	Rio Grande do Norte	1	
	Piauí	2	
	Maranhão	1	
	Ceará	37	
Centro Oeste	Distrito Federal	3	10
	Goias	1	
	Mato Grosso do Sul	3	
	Mato Grosso	3	
Sudeste	Espirito Santo	10	26
	São Paulo	7	
	Rio de Janeiro	6	
	Minas Gerais	3	

Fonte: Instituto Palmas – Rede de Bancos Comunitários (2015).

O protagonismo do Nordeste e Norte também decorre da quantidade de experiências efetivas, pois parte significativa dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento – BCD estão localizados nas capitais de estados nordestinos e nortistas. No Sudeste, os BCD atendem regiões demograficamente mais pobres e, majoritariamente, localizadas fora das capitais. No estado de Minas Gerais, por exemplo, pode-se observar que não há uma unidade de banco comunitário em Belo Horizonte. Para Santos (1999) isso acontece porque há zonas de condensação e zonas de rarefação do dinheiro, ainda que o comando da atividade financeira econtre-se onde os dinheiros podem estar presentes, ou seja, no estado de São Paulo.

Como o mapeamento é feito em 2015 a região Sul tem seus primeiros bancos comunitários inaugurados em 2016, não há dados sobre essa região no mapeamento feito pela

Rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. O Sul é reconhecido por sua forte experiência em Cooperativas de Crédito, com a inserção de princípios de Economia Solidária e Finanças Solidárias. Entretanto, nota-se que as experiências de Cooperativas de Crédito visavam alimentar um mercado específico, geralmente composto por trabalhadores que possuíam alguma forma de garantia, como médicos, enfermeiros e advogados, de maneira que os sistemas mais comuns de Cooperativas de Crédito atendiam trabalhadores de classe média. Segundo Casaccia (2015, p. 28):

Atualmente, há três grandes sistemas de cooperativas no Brasil que são baseados em estruturas parecidas com a bancária. O Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (SICCOOB) e o Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI), estes possuem seus próprios bancos e o terceiro, o Sistema Unicred Brasil (UNICRED) ainda sem banco.

Essencialmente, o que diferencia as Cooperativas de Crédito das Cooperativas de Crédito Solidário é que esta última tem a perspectiva de que a gestão e decisão sobre a demanda financeira do território deve necessariamente ser coletiva. Visando atender as pessoas que não conseguem ter acesso a serviços financeiros devido à exclusão financeira, esse modelo logo nos remete à pobreza. A experiência do Sul com esse tipo de assunto financeiro foi, possivelmente, um dos elementos que fizeram com que as experiências com bancos comunitários de desenvolvimento fossem tardias:

A primeira cooperativa de crédito da América Latina foi criada no Brasil no estado do Rio Grande do Sul, no início do século XX. Depois de criada a primeira, a prática foi se multiplicando e se espalharam pelo estado e pelo país. Com a ditadura, em 1964, enfrentaram dificuldades, mas ganharam força com a constituição de 1988. Ao final da década de 90 os grandes sistemas de cooperativas estavam verticalizados limitando a participação da população de baixa renda. A partir desse momento surgem as cooperativas de crédito solidário, em sua maioria, fruto da mobilização de movimentos sociais. (Casaccia, 2015)

Essas são algumas das especificidades da região Sul e as implicações dessa região não aparecer no mapeamento da rede. É possível recorrer ao trabalho de Casaccia (2015)¹³ para mais informações sobre a perspectiva de implantação de um BCD no bairro Cascata, na cidade de Porto Alegre/RS. A demografia do território em que o banco foi implementado é

¹³ CASACCIA, Fernando Coll. **Bancos comunitários de desenvolvimento como instrumento para potencializar o desenvolvimento local: perspectivas de implementação no bairro Cascata em Porto Alegre.** 2015.

citada neste trabalho como um fator que corrobora para a perspectiva de atendimento de uma população com baixa renda e em situação de exclusão social aos mais diversos direitos básicos como saúde, educação, emprego entre outros.

Na Tabela 2, é possível observar as concentrações dos bancos comunitários por região, estado e cidade, reforçando as análises anteriores sobre a demografia encontrada tanto no trabalho de Casaccia (2015) quanto nos apontamentos de Melo e Magalhães (2003).

Tabela 2 - Concentrações dos bancos comunitários no Brasil

Região	Estado	Município (Bairro)	Município	Código do IBGE	Nome do Banco
Norte	Pará	Santa Izabel (Carapuru)	Santa Izabel	1506500	Rio Carapuru
		Ananindeua (Paar)	Ananindeua	1500800	Paar
		Curralinho	Curralinho	1502806	Rio Canaticú
		Muaná	Muaná	1504901	Pracaubense
		Belém (Mosqueiro)	Belém	1501402	Tupinambá
		Belém (Outeiro)	Belém	1501402	Caratateua
		Belém	Belém	1501402	Cajueiro
		Belém (Castanheira)	Belém	1501402	Castanheira
		Santo Antonio do Taua	Santo Antonio do Taua	1507003	Tauense
		Igarapé-Miri	Igarapé-Miri	1503309	Min
	Jacundá (Alto Paraíso)	Jacundá	1503804	Paraíso	
	Marituba (Marituba 1)	Marituba	1504422	Mari	
	Rio Branco (Vitória)	Rio Branco	1200401	Vitória	
	Rio Branco (Triângulo Novo)	Rio Branco	1200401	Triângulo	
	Macapá	Macapá	1600303	Fazendinha	
	Laranjal do Jari (Centro)	Laranjal do Jari	1600279	Farol	
	Roraima	Guajará-Miri (Cerraria)	Guajará-Miri	1100106	Pérola do Mamoré
	Amazonas	Manaus	Manaus	1302603	Colônia
		Barreirinha	Barreirinha	1300508	Anramba
		Boa Vista do Ramos	Boa Vista do Ramos	1300608	Boa Vista do Ramos
		Manaus	Manaus	1302603	Nova Aliança
		Manaus	Manaus	1302603	Mauá
Manaus		Manaus	1302603	Poraque	
Manaus (Morro da Liberdade)		Manaus	1302603	Conquista	
Manaus (Colônia Antônio Aleixo)		Manaus	1302603	Liberdade	
Parintins (São Benedito)		Parintins	1303403	Parintins	
Cachoeira		Cachoeira	2904902	Cidadania Quilombola	
Bahia	Cairu	Cairu	2905404	Casa do Sol	
	Canavieiras	Canavieiras	2905303	Rio Claro	
	Ouricangas	Ouricangas	2923308	Fonte de Agua Fresca	
	Salvador	Salvador	2927408	Guine	
	Simões Filho	Simões Filho	2930709	Ecoluzia	
	São Francisco do Conde	São Francisco do Conde	2929206	Ouro Negro	
	Vera Cruz	Vera Cruz	2932208	Ilha Mar	
	Camaçari	Camaçari	2905702	Abrantes	
	Barra do Coqueiros	Barra do Coqueiros	2800605	Dunas	
	João Pessoa	João Pessoa	2507507	Jardim Botânico	
Sergipe	Barra do Coqueiros	Barra do Coqueiros	2800605	Dunas	
	João Pessoa	João Pessoa	2507507	Jardim Botânico	
	João Pessoa (São José)	João Pessoa	2507507	Mucubank	
	São Miguel do Gostoso	São Miguel do Gostoso	2412508	Banco Solidário do Gostoso	
	São João do Arraial	São João do Arraial	2209971	Cocais	
	Pedro II	Pedro II	2207900	Rede Opala	
	Alcântara	Alcântara	2100204	Quilombola	
	Acarape	Acarape	2300150	Vale Acarape	
	Acarau	Acarau	2300200	Dunas	
	Beberibe	Beberibe	2302206	Bandesb	
Paraná	Caridade (Campos Belos)	Caridade	2303006	Pe Quiliano	
	Cascavel	Cascavel	2303501	Bandesc	
	Caucaia	Caucaia	2303709	Potira	
	Choró	Choró	2303931	Sertanejo	
	Chorozinho	Chorozinho	2303956	Rio Claro	
	Fortaleza (Pirambú)	Fortaleza	2304400	Pirambu	
	Fortaleza (Granja Portugal)	Fortaleza	2304400	Rio Sol	
	Fortaleza (Conj Palmeiras)	Fortaleza	2304400	Palmas	
	Fortaleza (Sítio São João)	Fortaleza	2304400		
	Fortaleza (Edson Queiroz)	Fortaleza	2304400	DendeSol	
Ceará	Ibaretama	Ibaretama	2305266	Serra Azul	
	Irauçuba	Irauçuba	2306108	Bancart	
	Irauçuba (Cruzeiro)	Irauçuba	2306108	Amizade	
	Irauçuba (Júá)	Irauçuba	2306108	Juazeiro	
	Itatinga	Itatinga	2306256	Itasol	
	Itarema (Almofala)	Itarema	2306553	Tremembé	
	Juazeiro do Norte (Timbaúbas)	Juazeiro do Norte	2307304	Timbaúbas	
	Madalena (Macaoca)	Madalena	2307635	Bansol	
	Maracanaú	Maracanaú	2307650	Paju	
	Maracanaú (Jereissati)	Maracanaú	2307650	Jaçana	
Maranhão	Maranguape	Maranguape	2307700	Empreendedores	
	Maranguape (Itapebussu)	Maranguape	2307700	Itapebussu	
	Mauriti	Mauriti	2308104	Buriti	
	Monsenhor Tabosa	Monsenhor Tabosa	2308609	Serra das Matas	
	Ocara	Ocara	2309458	Ocards	
	Pacatuba	Pacatuba	2309706	Pacatubano	
	Palhano	Palhano	2310001	Artpalha	
	Palmácia	Palmácia	2310100	Serrano	
	Paracuru	Paracuru	2310209	Par	
	Paramoti	Paramoti	2310407	Frei Diogo	
Centro Oeste	Quixadá	Quixadá	2311306	Quixadá	
	Tamboril	Tamboril	2313203	Feiticeiro	
	Tauá	Tauá	2313302	Quinamuiu	
	Cidade Estrutural	Cidade Estrutural		Estrutural	
	Itapoa	Itapoa	1101104	Itapoa	
	Planaltina (DF)	Planaltina (DF)	5217609	Planaltina	
	Iporá	Iporá	5210208	Pequi	
	Ponta Porã	Ponta Porã	5006606	Ita	
	Dourados	Dourados	5003702	Pirê	
	Anastácio	Anastácio	5000708	Pantanal	
Suldeste	Rondonópolis	Rondonópolis	507602	Cerrado	
	Alta Floresta	Alta Floresta	5100250	Raiz	
	Serra (Jacaraípe)	Serra	5107883	Mar	
	Serra (Planalto Serrano)	Serra	3554405	ABraço	
	Serra (Central Carapina)	Serra	3554405	Passarela	
	Serra (Vila Nova de Colares)	Serra	3554405	Viver	
	Vitória (Nova Palestina-São Pedro)Vitória	Vitória	3205309	Puá	
	Cariacica (Vista Dourada)	Cariacica	3201308	Sol	
	Vitória (São Benedito)	Vitória	3205309	Bem	
	Pedro Canário - Cristal do Norte	Pedro Canário	3204054	União	
Cariacica (Nova Rosa da Penha II)Cariacica	Cariacica	3201308	Esperança		
Vila Velha (Ataide)	Vila Velha	3205200	Verde Vida		
Vila Velha (Terra Vermelha)	Vila Velha	3205200	Terra		
Carapicuíba	Carapicuíba	3510609	Tonato		
São Paulo (Início Monteiro)	São Paulo	3550308	Paulo Freire		
São Paulo (Jardim Apanã)	São Paulo	3550308	Apanã		
São Carlos (Jardim Gonzaga)	São Carlos	3548906	Nascente		
São Paulo (Jardim São Luís)	São Paulo	3550308	Autogestão		
São Paulo (Jardim Mana Sampaio)	São Paulo	3550308	União Sampaio		
São Bernardo do Campo (Jardim Silvina)	São Bernardo do Campo	3548708	Padre Leo Commissari		
Várzea Paulista (Vila Real)	Várzea Paulista	3556503	Orquídea		
Rio de Janeiro (Cidade de Deus)	Rio de Janeiro	3304557	Cidade de Deus		
Niterói (Charitas)	Niterói	3303302	Preventório		
Silva Jardim	Silva Jardim	3305604	Capvari		
Manicá	Manicá	3302700	Mumbuca		
Duque de Caxias (Saracuruna)	Duque de Caxias	3301702	Saracuruna		
Chapada Gaúcha	Chapada Gaúcha	31116159	Chapadense		
Esmeraldas	Esmeraldas	3124104	Esmeralda		
Teófilo Otoni (Teófilo Rocha)	Teófilo Otoni	3168606	Banclisa		

Fonte: Instituto Palmas - Rede de Bancos Comunitários (2015).

Nos itens a seguir, poderemos constatar que a afirmativa de Santos (1999) faz todo sentido na efetivação das políticas públicas de Finanças Solidárias. As contradições entre se propor como uma política territorial de desenvolvimento e privilegiar territórios desenvolvidos e com concentração de “onde os dinheiros todos podem estar” aparece nessa comparação, trazendo mais elementos para entendê-la a partir das entrevistas realizadas e do modelo analítico de *coalizão de defesa*. Antes disso, porém, iremos explorar as políticas públicas de Finanças Solidárias através da comparação entre os territórios previstos e os territórios contemplados nas ações desenvolvidas no âmbito no Governo Federal e da SENAES.

3.1. Análise das políticas públicas de Finanças Solidárias implementadas pela SENAES/MTE

As informações que utilizamos para construir o banco de dados estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados¹⁴, no formato de tabelas. O recurso de tabelas dinâmicas foi utilizado para extrair e organizar essas informações em gráficos, sendo que o banco de dados contou apenas com informações a respeito de economia solidária e finanças solidárias. Buscamos identificar nesses dados indícios da existência de programas anteriores que apontassem alguma iniciativa de políticas públicas anterior à SENAES implementadas em âmbito federal, porém não encontramos nada neste sentido.

De 1996 a 1999, para fins de informação e como parte do programa “*Brasil em Ação*”, o governo Fernando Henrique Cardoso vinculou o *Programa Comunidade Solidária* – que é parte do Plano Plurianual – à sistematização de práticas que já eram realizadas pelas comunidades com relação à finanças, principalmente no que tange os fundos solidários. Essa sistematização contribuiu mais tarde para o desenvolvimento das metodologias de Finanças Solidárias.

Constatamos que oficialmente organizado como um programa destinado às Finanças Solidárias havia apenas o “*Economia Solidária em Desenvolvimento*”, que teve início em 2004 e permaneceu até 2011. Esse programa tinha como perspectiva e justificativa resolver as seguintes questões:

¹⁴ Site Oficial da Câmara dos Deputados :<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>. Acesso em 3 out. 2018.

Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário. (Brasil, 2004)

Esse programa ficou alguns anos nos PPAs, porém sem realização até o intervalo de 2004 a 2007. Durante esse período, o programa foi realizado todos os anos. Contudo, de 2008 a 2011 houve uma lacuna na realização do programa, sendo que o período de 2008 a 2009 coincide com a crise econômica no mercado imobiliário americano, que teve impacto no Brasil e pediu medidas econômicas do governo para preservar o país.¹⁵

Em ambos os PPAs, as políticas públicas foram implementadas pela SENAES sob a reponsabilidade de execução do MTE:

Implementação mediante convênio e acordo de cooperação com bancos públicos, que formam, junto com a SENAES/MTE e entidades do campo da economia solidária e das finanças solidárias, um Comitê Gestor responsável pela seleção dos projetos de fundos rotativos solidários a serem apoiados, com recursos não-reembolsáveis dos bancos públicos e do orçamento da Secretaria. (Brasil, 2008)

Segundo Singer (2004, p. 2), as principais instituições que estabeleceram convênios e acordos de cooperação junto a esse programa são: Cáritas Brasileira, Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças – ABCRED, Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, Banco Central do Brasil – BCB e Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

O programa analisado neste capítulo foi o *Economia Solidária em Desenvolvimento*, lançado no PPA em 2004 e mantido no PPA até 2011, ainda que com outros objetivos. Dentro desse programa, as ações elencadas e citadas no PPA como de Finanças Solidárias são três, sendo que a numeração que antecede a nomenclatura é o número da ação registrada nos documentos oficiais do PPA:

4744 - Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias (2004): ação de abrangência nacional, no PPA não consta em nenhum dos anos em que essa ação foi executada (2004 e 2005) a sua finalidade. Embora nos resultados tenha extrapolado a previsão de atendimento: previsto de 250 pessoas capacitadas foram para realização de 318 pessoas capacitadas.

¹⁵ Para um estudo detalhado sobre remanejamento do orçamento federal devido à crise ver: SANT'ANA, Paula Ramalho Nóbrega. **Os impactos da crise financeira e econômica mundial no orçamento público federal brasileiro**. UNB. 2009.

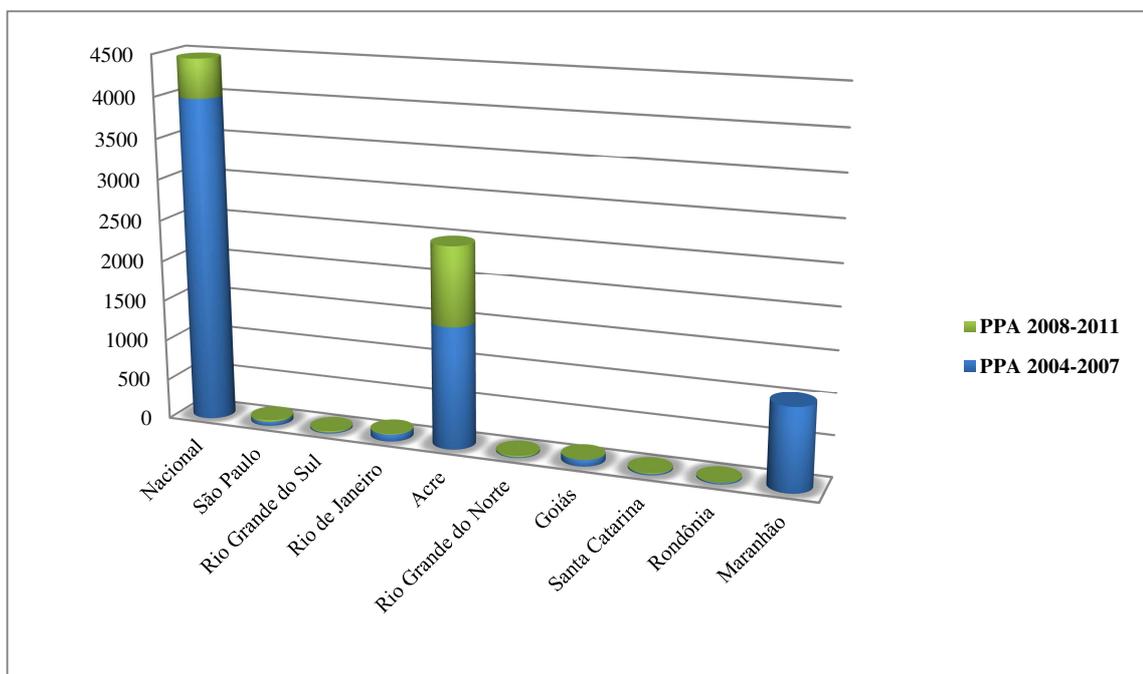
4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária (2007): ação de abrangência nacional com a finalidade de “constituir e fortalecer empreendimentos e redes de economia solidária com vistas à geração de novos postos de trabalho.” (Brasil, 2008)

8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários (2010): ação de abrangência nacional com a finalidade de:

Fomentar a criação e o fortalecimento institucional de "bancos comunitários de desenvolvimento" e de fundos rotativos solidários, por meio da articulação e disponibilização de recursos financeiros não reembolsáveis e reembolsáveis em condições especiais, em favor do fundo rotativo, com o objetivo de atender iniciativas produtivas associativas e comunitárias, realizadas por parcelas da população sem acesso a serviços de crédito. (Brasil, 2008)

Na análise do nosso banco de dados, os PPAs chamam a atenção para o previsto e o executado nos estados com previsão de atendimento. As análises estão organizadas em três rodadas: (a) previsto *versus* Realizado por PPA; (b) previsto *versus* Realizado nas ações encontradas no programa; e (c) comparação entre previsto e realizado com as prerrogativas da Carta de Princípios do FBES. O item “a” será analisado a partir da Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Previsão de cobertura por território



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

O cálculo denominado “Nacional” na Figura 2 não é a somatória da previsão e do realizado por estados chamada pelos PPAs de “cobertura nacional”, relacionado à verba destinada diretamente por emenda parlamentar. O que foi registrado como “Nacional” seriam as previsões de emendas parlamentares previstas e/ou destinadas para articulação da SENAES

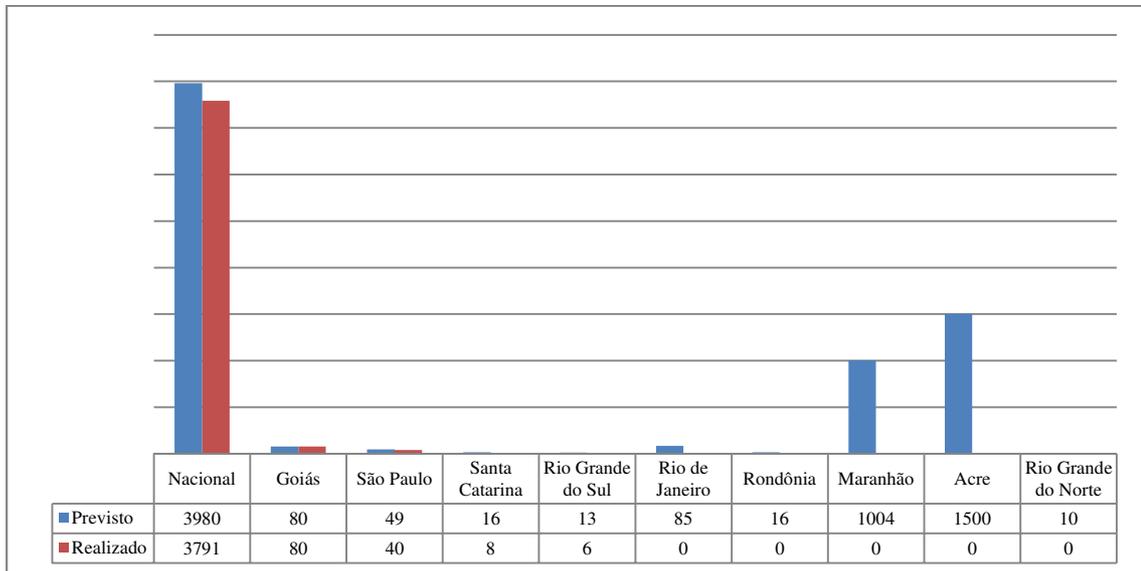
e demais órgãos e organizações que disputavam as Finanças Solidárias, como foi apontado pelo nosso entrevistado:

talvez, metade era o orçamento que a gente conseguia brigar para estar na proposta de governo e a outra metade vinha de emenda parlamentar. Então essa coisa do orçamento ser direcionado para o norte também tem muito haver com a organização do movimento nacional de microfinanças e de microcrédito que tinha representantes do Congresso com quem eles negociavam emendas parlamentares. E aí esse dinheiro tinha que ser executado lá. (Entrevistado 1, 2018)

Os números previstos e realizados nos estados estão condicionados à destinação de verba federal do MTE e da SENAES aos estados. Por sua vez, os estados executam os projetos ou destinam às organizações e/ou municípios que irão executar a política pública diretamente nos Empreendimentos Econômicos Solidários.

Pode-se observar que o Acre e o Maranhão são os estados com a maior parte na previsão de atendimento. Porém, em comparação com o realizado, esses estados não foram contemplados, como podemos observar na Figura 3 adiante:

Figura 3 - Previsto e realizado PPA 2004-2007



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

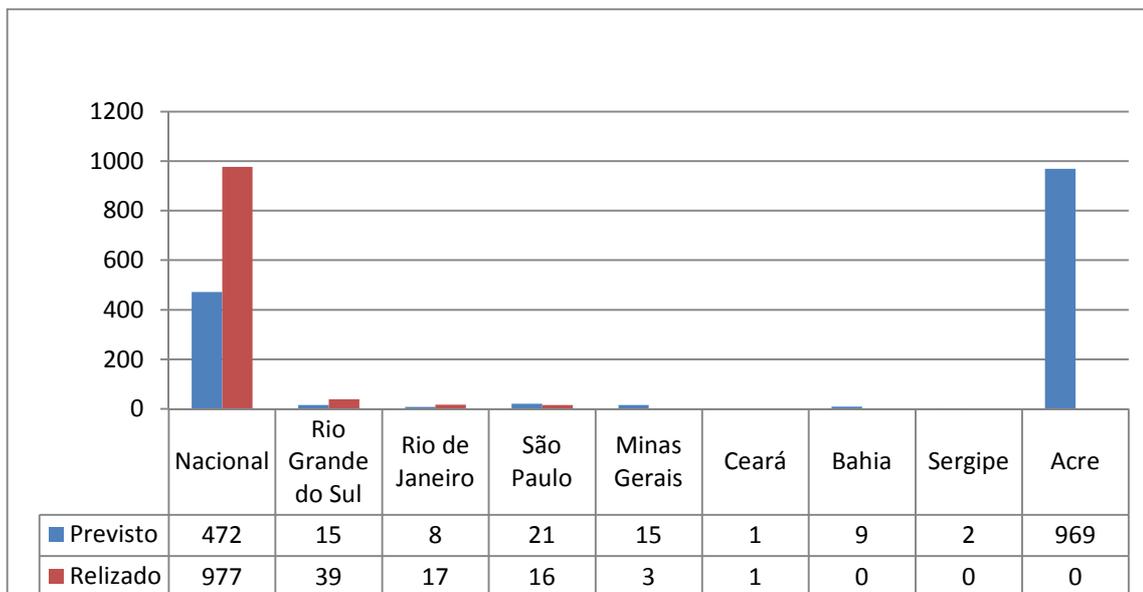
Os dados do banco de dados que formulamos possibilitam visualizar o atendimento das regiões Sul e Sudeste no PPA de 2004-2007. Em Goiás e na região Centro-Oeste, o mesmo previsto foi realizado. Já a previsão superestimada de atendimento do Maranhão e do Acre não obteve sequer 1% de realização. No entanto, estudiosos apontam que é necessária parcimônia, pois:

Indicadores (...) não determinam *per se* a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de questões em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. (Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, 2007)

Essa é uma questão que será desenvolvida nos próximos capítulos, pois concordamos com Hochman, Arretche, e Marques. Os indicadores de bancos de dados são importantes, porém a análise em conjunto com outros dados fica mais rica e nos permite uma visão dos obstáculos enfrentados nas negociações até a execução dessas políticas desconfiguradas do seu propósito inicial. A maioria dos entrevistados, por exemplo entende que essas desconfigurações eram uma maneira dessa modalidade existir e se efetivar.

A Figura 4, a seguir, permite entender um pouco mais sobre o PPA de 2008-2011.

Figura 4 - Previsto e realizado PPA 2008-2011



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

A Figura 4 demonstra que os estados do Sul e Sudeste foram os que mais tiveram acesso às políticas públicas de finanças solidárias no PPA de 2008-2011. O Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro ultrapassam o número de empreendimentos e projetos apoiados previsto na execução, ao passo que estados que tinham a previsão de receber mais fomento, como Acre, Bahia e Sergipe, ficaram no zero quanto à execução.

Um dos fatores que explicam esses números é a concentração da “cobertura nacional” não informar os territórios específicos que atenderam, pois, de acordo com uma das

peças entrevistadas, é provável que o repasse tenha ocorrido diretamente da emenda parlamentar para a execução. Segundo Silva (2018 p. 11):

Embora possa ser considerado um sistema já consolidado na estrutura da administração pública no Brasil, o modelo do ciclo orçamentário abre espaço para alguns problemas que dificultam uma ação mais estratégica de implementação de políticas públicas por partes dos órgãos executores. Um deles refere-se ao engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo de controle físico-financeiro de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, comprometendo seu conteúdo político estratégico (Cardoso Júnior e Coutinho, 2014). Ademais, o processo exige que os agentes responsáveis tenham que repactuar ano a ano, em meio aos mais distintos lobbies atuantes no Congresso, a garantia do que está previsto no PPA, pois mudanças nas receitas estimadas e nas diretrizes de política econômica podem interferir na alocação de recursos entre os programas no momento de aprovação da LOA.

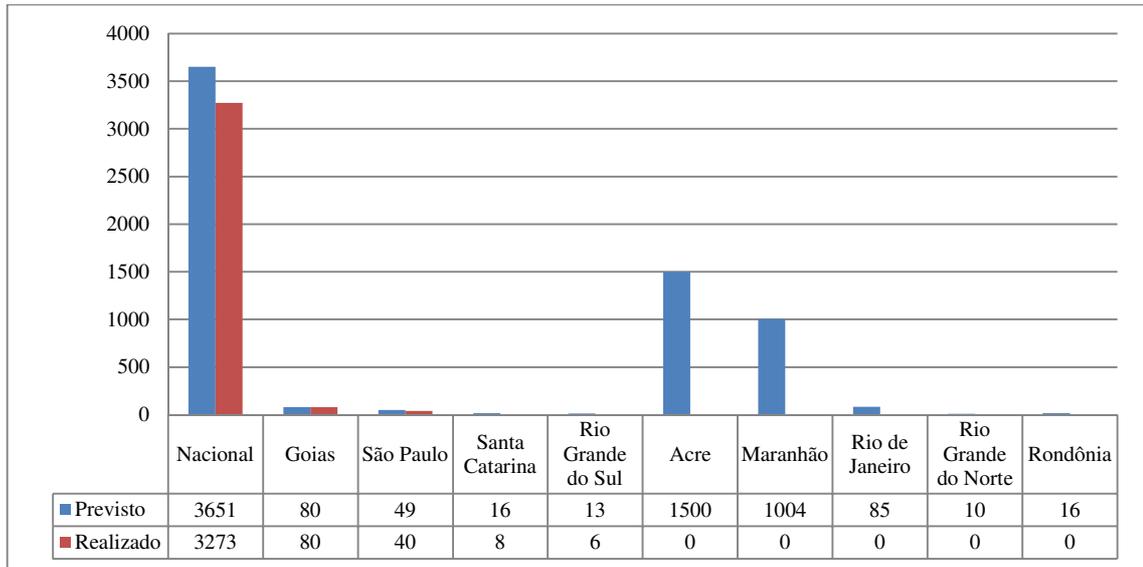
Também pode ter ocorrido do repasse ter atendido ainda mais as regiões que já aparecem nos gráficos com número realizado superado, aumentando ainda mais as disparidades entre previsto e realizado. Identificamos e pontuamos essa situação como um dos limites desta análise.

3.1.1. Análise por ação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

Tal como citado anteriormente, foram três ações específicas de Finanças Solidárias dentro do programa de *Economia solidária em desenvolvimento* da SENAES/MTE: (a) 4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária o resultado é calculado por número de “empreendimentos apoiados; (b) 4744 - Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias, o resultado é calculado por número de “pessoas capacitadas”; e (c) 8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários, o resultado é calculado por número de “projetos apoiados”.

Na Figura 5 abaixo, realizamos uma descrição da extração de informações gerais do banco de dados pormenorizadas em ações e ano do PPA:

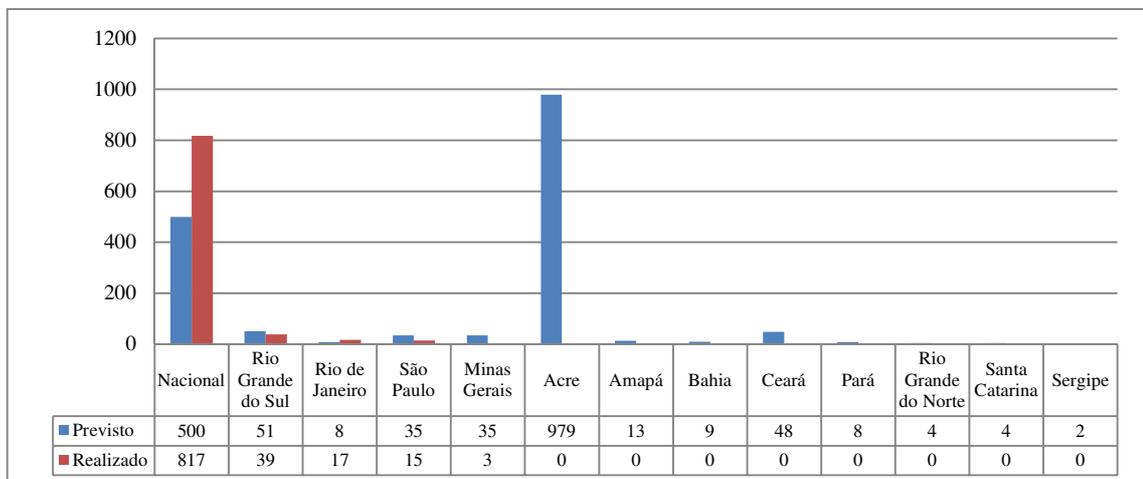
Figura 5 - Ação 4737 PPA 2004-2007 – Previsto X Realizado



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

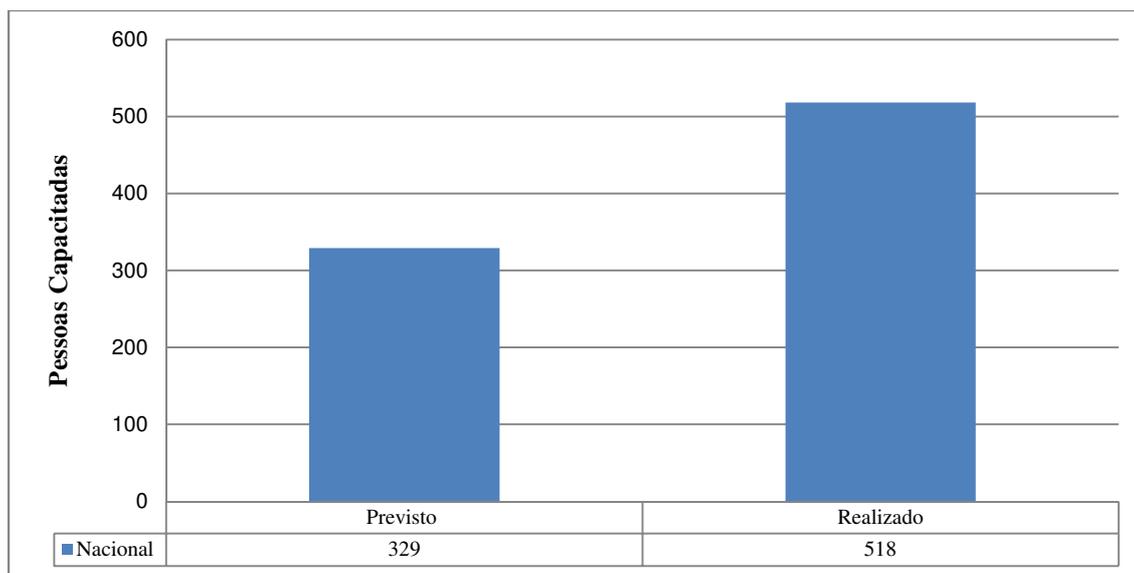
Nota-se que as execuções dispares de Acre e Maranhão concentram a política pública destinada ao “fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária”. O resultado é calculado por número de “empreendimentos apoiados”. Quando filtramos as informações do banco de dados por ação é possível perceber que outros estados são previstos e com nenhuma execução. Dentre estes, ressaltamos o Rio de Janeiro, que embora não realizado consegue ser previsto e ultrapassar a expectativa de realização na mesma ação, no PPA 2008-2011, como podemos observar nas Figuras 6 e 7 abaixo.

Figura 6 - Ação 4737 PPA 2008-2011 – Previsto X Realizado



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

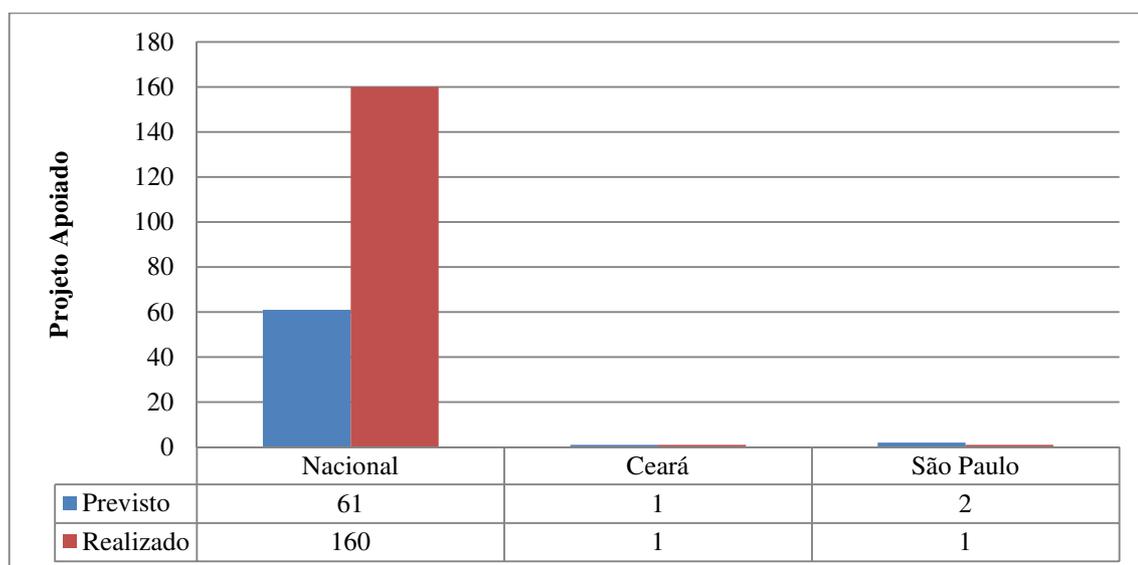
Figura 7 - Ação 4744 PPA 2004-2007 – Previsto X Realizado



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

A ação 4744 do PPA 2004-2007 é realizada apenas em âmbito nacional, ou seja, por meio de ementa parlamentar e repasse direto da união para a capacitação de pessoas em Finanças Solidárias. Nota-se que o resultado superou a previsão da ação, sendo importante demarcar que essa ação não foi detectada no PPA de 2008-2011.

Figura 8 - Ação 8056 PPA 2008-2011– Previsto X Realizado



Fonte: Brasil (2004, 2008, 2018).

Na ação 8056, destinada ao fortalecimento de atividades de bancos e fundos comunitários, notamos que o realizado é maior que o previsto em “cobertura nacional”. Enquanto o estado do Ceará teve um resultado perfeito, o estado de São Paulo executou

metade do previsto. Essa ação prevê menos estados e só tem início e previsão no PPA de 2008-2011.

A análise do banco de dados demonstra que as ações atenderam majoritariamente estados que são reconhecidos por seu poder político e econômico. Para Santos (1999), a ideia de território se contrasta no mundo globalizado com as desigualdades que carrega, pois a existência do dinheiro no território não se dá da mesma forma, havendo zonas de condensação e zonas de rarefação que contrastam a presença do dinheiro. Nesse sentido, as oscilações demonstram que há uma não-linearidade entre planejado e executado nas políticas públicas de Finanças Solidárias.

Não por acaso, o orçado dialoga com a Carta de princípios do FBES e o realizado destoa da perspectiva da Carta:

Para a Economia Solidária o valor central é o direito das comunidades e nações à soberania de suas próprias finanças. São alguns dos elementos fomentadores de uma política autogestionária de financiamento do investimento do nível local ao nacional...

Parece-nos que as disputas na tomada de decisão moldaram a implementação das políticas públicas de acordo com interesses que não eram necessariamente do FBES ou da SENAES. Considerando que os atores do FBES e da SENAES são praticamente os mesmos nesse processo, outros atores compuseram esses processos decisórios.

3.2. Comparação entre princípios do FBES e realização das políticas públicas de Finanças Solidárias

Nesse capítulo, será comparada cada ação e sua finalidade em relação com os princípios do FBES no eixo de Finanças Solidárias, conforme demonstra a Tabela 3 adiante.

Princípios de Finanças Solidárias do FBES	Finalidade da ação 4737	Finalidade da ação 4744	Finalidade da ação 8056
<p>1. Para a Economia Solidária o valor central é o direito das comunidades e nações à soberania de suas próprias finanças. São alguns dos elementos fomentadores de uma política autogestionária de financiamento do investimento do nível local ao nacional.</p>			
<p>2. A nível local, micro, territorial: os bancos cooperativos, os bancos éticos, as cooperativas de crédito, as instituições de microcrédito solidário e os empreendimentos mutuários, todos com o objetivo de financiar seus membros e não concentrar lucros através dos altos juros, são componentes importantes do sistema socioeconômico solidário, favorecendo o acesso popular ao crédito baseados nas suas próprias poupanças.</p>	<p>Constituir e fortalecer empreendimentos e redes de economia solidária com vistas à geração de novos postos de trabalho.</p>	<p>Não Informado (é essa informação nos dados do PPA)</p>	<p>Fomentar a criação e o fortalecimento institucional de "bancos comunitários de desenvolvimento" e de fundos rotativos solidários, por meio da articulação e disponibilização de recursos financeiros não reembolsáveis e reembolsáveis em condições especiais, em favor do fundo rotativo, com o objetivo de atender iniciativas produtivas associativas e comunitárias, realizadas por parcelas da população sem acesso a serviços de crédito.</p>
<p>3. A nível nacional, macro, estrutural: a descentralização responsável das moedas circulantes nacionais e o estímulo ao comércio justo e solidário utilizando moedas comunitárias; o consequente empoderamento financeiro das comunidades; o controle e a regulação dos fluxos financeiros para que cumpram seu papel de meio e não de finalidade da atividade econômica; a imposição de limites às taxas de juros e aos lucros extraordinários de base monopólica, o controle público da taxa de câmbio e a emissão responsável de moeda nacional para evitar toda atividade especulativa e defender a soberania do povo sobre seu próprio</p>			

mercado.”			
-----------	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

3.2.1. Comparação do princípio 1 do FBES

Com relação ao princípio 1 do FBES e no que tange colocar os investimentos do nível local ao nacional, pudemos perceber nos gráficos três, quatro, cinco e seis, a concentração da realização das políticas públicas de Finanças Solidárias da SENAES/MTE e o atendimento de territórios com circulação intensa e fluida de capital. Por mais que a previsão orçamentária tenha colocado “na ordem do dia” outros territórios mais vulneráveis e carentes de ações governamentais, temos evidências de que isso não ocorreu já que a maioria dos locais atendidos são capitais ou cidades da região sudeste. Mais que isso, podemos perceber a nítida influência do nível nacional no nível local, atuando de forma que não combina com o princípio 1 do FBES.

Destarte, a previsão era para territórios com disparidades econômicas, como o Norte e o Nordeste. Porém, a execução foi realizada com mais êxito nas regiões Sul e Sudeste. Os estados São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais agrupados totalizam 60% no geral da execução orçamentária de 2004 a 2007 e 2008 a 2011.

Além disso, contar com parcerias de bancos privados para estabelecer correspondentes bancários nas comunidades não contempla por inteiro “o direito das comunidades e nações à soberania”. Afinal, se bancos privados que já estão estabelecidos

economicamente trazem para regiões emergentes seus serviços a partir de políticas públicas, podemos dizer que as comunidades estão de fato exercendo seus direitos sobre a soberania e sobre as suas finanças?

Parece-nos que as políticas públicas implementadas nos territórios vulneráveis suprem esses locais para o preenchimento de critérios mínimos estabelecidos pelos bancos privados para se instalarem nessas regiões. Por esse motivo, logo após a implementação das políticas públicas, essas organizações aparecem como “parceiras”, instalando suas filiais com a finalidade de atender as especificidades. Para Silva (2017 p. 13):

quanto mais pobres as famílias e as regiões em que vivem, menos os bancos e outros agentes financeiros fazem parte dos círculos sociais de proximidade nos quais se apoiam os indivíduos em sua reprodução social, o que faz com que uma parcela significativa da população seja excluída dos instrumentos formais de crédito. Ou seja, além de exclusão socioeconômica, a racionalidade da dinâmica financeira também promove exclusão territorial, com uma tendência à concentração bancária cada vez maior, apesar dos esforços governamentais de inclusão bancária nos últimos anos.

O desenvolvimento local e a garantia e geração de renda atendem a alguns pré-requisitos de instituições financeiras privadas. Assim, implantar políticas públicas de desenvolvimento é também tornar um território fértil para a instalação de bancos privados e outros atores do mercado. Conforme Abramovay (2004, p. 27), uma vez que a renda esteja minimamente garantida, os territórios se tornam consumidores e/ou clientes em potencial:

no contexto de padronização dos produtos bancários e de globalização dos mercados, as estratégias de racionalização da oferta financeira centram-se, cada vez mais, em critérios de rentabilidade de curto prazo. A dupla e inevitável consequência é a eliminação dos clientes definidos como de maior risco ou de menor retorno imediato e o fim das operações de custos administrativos elevados. (...) os bancos são fortemente estimulados a conceder empréstimos sobre a base de garantias reais – e, portanto, a um público socialmente limitado.

Refletimos, porém, que a soberania sobre as finanças acontece de outro modo, justamente quando as comunidades criam seus órgãos para gerir eles mesmos as suas demandas, contribuições e dificuldades. Citamos o caso do Banco Palmas, que nos parece autêntico e ao mesmo tempo uma resposta alternativa aos bancos privados e às prerrogativas do sistema hegemônico. Neste sentido, por exemplo, está a modalidade de Correspondentes Bancários, que consiste na atuação de bancos privados (como Santander, Bradesco etc) nas

regiões mais pobres, a partir do oferecimento de serviços de pagamentos de contas nos comércios locais.

Atualmente, a gama de serviços dos correspondentes bancários foi ampliada para abertura de contas, contratação de financiamento individual, entre outros. Porém, desvantagens em relação a este modelo não são poucas. Os juros desses serviços, por exemplo, vão para fora do território no qual esses serviços são disponibilizados. Além disso, a gestão desses serviços remunera mal o comerciante que os realiza e a transparência e laços com a instituição que proporciona o serviço são inexistentes. Porém, a utilização dos laços da comunidade na figura do comércio local para realização das suas operações é amplamente aproveitada pelas instituições bancárias privadas que prestam este serviço.

Levamos em consideração o esvaziamento de diversas possibilidades de execução da política pública devido às relações e forças de poder na implementação da política. Os capítulos anteriores demarcaram a problemática das instituições financeiras tradicionais gerirem o processo de políticas públicas de Finanças Solidárias, dado o objetivo de lucro que não é compatível com os princípios norteadores da Economia Solidária como um todo.

3.2.2. Comparação princípio 2 do FBES

A indicação de “favorecer o acesso popular ao crédito baseados nas suas próprias poupanças” a partir de políticas públicas encontra diversos impasses. Isso porque os fundos não são formados automaticamente pelas poupanças das próprias comunidades, mas sim de instituições estatais que utilizam-se do orçamento do próprio governo para formar esses fundos. Isso gera uma certa perda de autonomia do território sobre como o dinheiro será aplicado e quais critérios serão utilizados na cessão de crédito, além de outros assuntos.

Em contrapartida, as iniciativas de Finanças Solidárias externas à política pública conseguiram formar sua própria poupança. Em particular, as iniciativas de âmbito popular, tais como Bansol, Banco Palmas e Banco dos Cocais, são aquelas que, mesmo recebendo ajuda do governo em um primeiro momento, passaram a existir e consolidar-se em uma dinâmica popular de funcionamento que adotou critérios de organização que atendiam melhor o território e as demandas locais (i.e. prazos maiores, pagamento em trabalho para comunidade, troca de serviços e outras regras semelhantes ao “banco do tempo” das redes sociais). Outros bancos comunitários, como o Banco Cascata, geram sua poupança integrando atividades que garantam a renda e ampliem as finanças, como por exemplo, atividades relativas a feiras de trocas.

Cabe também refletir a respeito do que a literatura em Finanças Solidárias argumenta sobre a questão das finanças, já que estas compreendem a formação de relações que não contemplam apenas a transação do dinheiro em si, mas também trocas que não são necessariamente monetárias. Pensar nisto é imaginar como é difícil assentar uma proposta no âmbito da política pública, pois é difícil encontrar uma mensuração distinta da tradicional aferição monetária. Nesta linha, nota-se que até mesmo para mensurar os resultados da própria política pública em um Estado que caminha para um projeto político neoliberal, a tecnocracia toma o espaço das relações simples de troca cotidiana, transformando cada vez mais essas relações em formas individuais e complexas de interação. Criam-se, assim, critérios que excluem de maneira obscura as camadas populares do acesso ao sistema financeiro.

Em nossas pesquisas pela bibliografia acerca deste tema, não encontramos nenhuma metodologia que mensurasse o valor de troca nos casos em que as trocas são regidas por valores “não-monetários”. A única exceção encontrada foram os bancos de animais e de sementes, que utilizam o parâmetro da quantidade, peso e volume dos animais e sementes e não consideram a troca monetária em nenhuma das etapas, de maneira que a conversão de um valor “não monetário” para “monetário” não existe nestas modalidades.

3.2.3. Comparação princípio 3 do FBES

Pode-se considerar que, em certa medida, esse princípio tem se concretizado. Os BCDs apresentam resultados muito próximos das expectativas instituídas no “Termo de Referência dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento” da Rede de Bancos Comunitários, aprovado em 2007 no II Encontro da Rede de Bancos Comunitários realizado em Caucaia/CE. Dentre os bons resultados, destacam-se aqueles relativos à “descentralização responsável das moedas circulantes nacionais e o estímulo ao comércio justo e solidário utilizando moedas comunitárias”.

Apesar de pouco conhecidos no passado e de terem sofrido um embargo do Banco Central do Brasil, as moedas sociais e os Bancos Comunitários de Desenvolvimento conseguiram contornar a situação com sutileza e maestria. Mediante essa situação, articulou-se uma rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento que fomentou discussões em comissões mistas da sociedade civil, Rede de Bancos Comunitários e Banco Central do Brasil, tendo sido criadas instâncias e seminários internos do próprio Banco Central do Brasil para discutir, apoiar e fortalecer essa modalidade financeira como marco de inclusão social ao sistema financeiro e também como instrumento de desenvolvimento territorial (BCB, 2010).

Por essa situação e pelas perspectivas de autonomia das Finanças Solidárias, foi criado o Comitê de Finanças Solidárias, que formulava orientações, práticas e reflexões no campo de Finanças Solidárias, tanto em instâncias deliberativas e legislativas como em Conferências de Economia Solidária e relativas à formulação, implementação e execução de marcos jurídicos. Para se ter uma ideia, em 2007 foi proposto na Câmara, pela Deputada Luiza Erundina (PSB/SP), o Projeto de Lei Complementar nº 93/2007 (PLP 93/07), que “estabelece a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias e dá outras providências” (Brasil, 2007).

Na perspectiva de que a política e seus recursos são constantemente disputados, com relação ao PLP 93/07 não foi diferente. O movimento de Economia Solidária quis pressionar o Legislativo, assim como havia feito em relação às diretrizes encaminhadas, de maneira que foram criadas estratégias para que o projeto fosse aprovado. Na Conferência Nacional de Economia Solidária de 2010, na etapa realizada em Santa Maria/ SC, o Comitê de Finanças Solidárias em relatório final pontua como propostas internas:

- Pautar os candidatos para incentivar a criação de programas de finanças solidárias;
- Avançar no acesso a capacitação e formação sobre finanças;
- Criação de estratégias políticas de acompanhamento para aprovação da lei da Luiza Erundina; (Sistematizadores/as, 2010)

Diante dessas comparações é possível notar que a inserção das Finanças Solidárias nas políticas públicas governamentais ao mesmo tempo em que trouxe avanços, trouxe também certa “dependência” dessas instâncias e a constante burocratização da mesma. Isto, de certa forma, dificultou a participação e o acesso das pessoas situadas em lugares emergentes nas instâncias decisórias, deliberativas e gerenciais:

A mercantilização dos produtos da EcoSol¹⁶, a localização, a renda, a burocratização para acesso a contratos e convênios, os requisitos “mirabolantes” que o Estado impõe para que os EES funcionem legalmente. Tudo isso é dificultado na EcoSol, onde a maioria das pessoas não tem instrução, estão abaixo do nível de desemprego e mal sabem se haverá renda. (Silva, 2017, p. 68)

Ao levantar essas questões, nossa intenção é indagar: o que é viável realizar em contra fluxo dentro do sistema político e econômico hegemônico? E o que - ainda que latente em nossa luta – não tem condições e/ou situações propícias para se efetivar?

¹⁶ EcoSol é a sigla utilizada por esse autor para se referir à Economia Solidária.

4. DISPUTAS E ATORES, CONFLUÊNCIA PERVERSA E PROJETOS POLÍTICOS

É importante ressaltar que estamos constantemente disputando termos dentro da política. No caso analisado, essas disputas giram em torno de dois projetos políticos, já apontados por Dagnino (2004): o *projeto democratizante participativo* e *projeto neoliberal*. A tensão entre esses dois modelos de Estado pode ser evidenciada no processo de aprovação da Constituição de 1988 e na eleição do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1989. Nesses dois momentos da história brasileira, as forças neoliberais adotaram termos que dizem respeito ao *projeto democratizante participativo*, na clara tentativa de esvaziar seus significados democratizantes-participativos e preenchê-los com outros significados que fazem mais sentido para os interesses do neoliberalismo.

Essa disputa e movimentação acerca dos significados não está apenas no plano dos termos e expressões utilizadas na política legislativa e partidária, mas também no plano material das escolhas políticas que envolve a elaboração e efetivação desses projetos políticos. Nesse sentido, Dagnino (2004) conceitua o fenômeno como *confluência perversa*. A perversidade estaria no esvaziamento do conteúdo democrático dos termos que compõe a democracia e a participação, e o preenchimento desses termos com conteúdos que compõe os preceitos de funcionamento do neoliberalismo. Um exemplo seria o termo cidadania que, para o *projeto democratizante participativo*, estaria vinculado a garantia de direitos básicos, e, para o *projeto neoliberal*, seria um termo vinculado à caridade, à tutela dos cidadãos e cidadãs sob a guarda do Estado.

Destarte, Finanças Solidárias também é uma expressão que pressupõe uma disputa de sentidos, que atinge seu auge nos anos de funcionamento da SENAES. Veremos mais à frente, na análise das entrevistas, como os atores de diversas organizações disputaram a noção de Finanças Solidárias. Contudo, destacamos este fato neste ponto da argumentação para indicar como a noção de Finanças Solidárias é compreendida pelo movimento de Economia Solidária. Assim, os pontos que envolvem os significados e sentidos desta expressão dentro do movimento social são:

- a) A finança é tratada como elemento de organização da produção, troca e trabalho nos territórios.
- b) A *forma-dinheiro* não é a única forma de equivalência nas trocas, leva-se em consideração o *valor de uso* e o *valor de troca*.
- c) O valor central é a soberania dos territórios sobre a organização de suas demandas e ofertas, produção e escoamento de forma autogestionária.

d) O trabalho como propulsor das capacidades, habilidades e criatividade humanas para a transformação das matérias e criação de vínculos e sociabilidades. (FBES, 2003)

Indicamos que entendemos o movimento de Economia Solidária juntamente com a SENAES um *grupo de coalizão*, de acordo com os conceitos de *advocacy coalition framework*, pois ambos compartilham valores, objetivos e crenças políticas que orientam as suas ações e práticas nessa situação. (Sabatier et al, 2007)

As Finanças Solidárias e seus instrumentos são ferramentas elementares da Economia Solidária no Brasil. Todos os eixos, princípios e movimentações de um projeto democratizante participativo são fundamentos da Economia Solidária. Outro motivo que justifica a não desvinculação desses dois conceitos são as políticas públicas analisadas. Ainda que a SENAES apareça como ponto de partida, os elementos constituintes das Finanças Solidárias foram amplamente discutido antes da secretaria, tanto nas plenárias, assembleias e fóruns como em demais espaços participativos denominados como de Economia Solidária. O termo “finanças” sempre apareceu nas demandas dos coletivos, até o seu “batismo” final para a expressão “Finanças Solidárias”.

Para ilustrar brevemente a estruturação do movimento de Economia Solidária, seus princípios e suas ferramentas de construção, elaboramos a Tabela 4 abaixo.

Tabela 4 - Estruturação dos princípios de Economia Solidária



A Economia Solidária é, portanto, o eixo central que distribui as funções, os princípios, os fundamentos e as deliberações para os demais elementos que compõe o sistema. Embora, em algumas situações esses ligamentos se reorganizem de outra maneira na

SENAES e no MTE, principalmente, em razão de disputas internas, as Finanças Solidárias são um elemento da Economia Solidária. Contudo, elas não são um componente que se esgota em si mesma, pois, diferentemente da “indústria do microcrédito”, cuja finalidade é a obtenção de lucro para as instituições financeiras privadas, as Finanças Solidárias é um meio que visa impulsionar, junto com outros componentes (formação, capacitação, visita técnica etc), a cidadania, o desenvolvimento do território e o potencial humano (Pochmann, 2010).

Antes mesmo da instituição da SENAES, as críticas ao microcrédito e às microfinanças¹⁷, que atuavam como um meio de desenvolvimento regional e não alimentavam uma “indústria de microcréditos”, era realizada duramente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES. Em um documento datado de 2000, o BNDES relata uma série de “fragilidades” do microcrédito no Brasil, a partir da ideia de que sua função era atender o mercado dos lucros ou, como o próprio documento denomina, “a indústria do microcrédito”:

As instituições de microfinanças no Brasil são fracas. É verdade que até hoje não existe um programa no Brasil que tenha alcançado um “efeito de demonstração” comparável a instituições como o BancoSol da Bolívia, cujos indicadores são muitas vezes usados para assustar e chamar a atenção de banqueiros e investidores do setor privado. A maior e mais lucrativa ONG de microfinanças do Brasil, a CEAPE-Pernambuco, tem apenas 9.000 clientes e infelizmente dispõe de sistemas de informações tão precários que não se pode esperar que um banqueiro ou investidor analise os demonstrativos financeiros da instituição e os leve a sério.” (Goldmark, Pockross e Vechina, 2000, p. 10)

Pode-se perceber que, por volta dos anos 2000, havia um monitoramento por parte das instituições financeiras, através do BNDES, para entender como ocorria o desenvolvimento do microcrédito no Brasil. De acordo com este documento, o interesse era arrecadar lucros maiores para as instituições financeiras, ou seja, disponibilizar o crédito com o fim nele mesmo. Porém, o próprio documento demonstra a preocupação das instituições financeiras privadas com relação a inadimplência e a incerteza de garantias das populações de baixa renda. Ao mesmo tempo em que as instituições financeiras vêem uma possibilidade de aumentar o seu lucro, há alguns limites para esta empreitada.

No começo do seu reconhecimento, os limites e fragilidades do microcrédito e das microfinanças no Brasil são tratadas e amortizadas por bancos estatais e pelo próprio Estado. Para as instituições financeiras privadas, isto é considerado um absurdo. Porém, essas

¹⁷ Microfinanças é um conjunto de serviços financeiros que não se limita à cessão de crédito, compreendendo também serviços como poupanças, seguros, movimentação de depósitos e transferências. O microcrédito é uma das modalidades das microfinanças.

instituições privadas não têm capacidade de amortizar os limites existentes na cessão de crédito para populações de baixa renda, pois essa cessão requer a manutenção constante da geração de renda, de condições de rendimento e de crescimento produtivo. Em uma passagem do documento, é possível visualizar a constatação das instituições financeiras privadas de que a demanda por microcrédito irá expandir e que existe interesse nessa demanda. Mas, ao mesmo tempo, há limites estabelecidos pelas situações econômicas do país e das próprias regiões Norte e Nordeste, onde essas práticas se desenvolveram com mais intensidade. Esses limites, entretanto, somente o Estado e as organizações sem a finalidade de lucro puderam amortizar:

Alguns profissionais de microfinanças brasileiros que passaram os últimos anos participando de conferências internacionais, ouvindo que os atores do setor privado voltados para o lucro precisam ser convencidos a entrar para o setor se quisermos que as microfinanças tenham um alcance significativo, ficam aturdidos quando vêem o que é basicamente uma agência estatal de desenvolvimento com ativos significativos de qualidade duvidosa operar um programa de microfinanças no varejo. O que o programa Credi-Amigo mostrou com seu crescimento espetacular, sem sombra de dúvida, é que existe demanda para microcrédito no Nordeste. Outra lição que os brasileiros aprenderam é que uma instituição com uma infraestrutura física previamente existente -- como as agências do Banco do Nordeste em cada pequena cidade da região e seu sistema centralizado de rastreamento de carteira de empréstimos -- tem condição de entrar no setor de microfinanças de maneira maciça, alcançar escala em pouquíssimo tempo e incorrer em custos marginais limitados nesse processo. Grandes instituições como a Caixa Econômica (também ela uma estatal) estão acompanhando atentamente o desenvolvimento do programa Credi-Amigo. (Goldmark, Pockross e Vechina, 2000)

A grande questão, aqui, é que quando as instituições financeiras privadas estão pensando em microcrédito, elas pensam em microcrédito para o consumo, e essa não foi (e não é) a finalidade de iniciativas como a do Credi-Amigo, do Banco do Povo e de outras organizações criadas para inclusão social. As pessoas que formam o público alvo dessas iniciativas não são tratadas como “clientes”, mas como pessoas excluídas social, econômica e politicamente da cultura de organização financeira. Por isso, há uma ampla diferença, desde 2000 até os dias de hoje, na disputa do termo microcrédito.

Muitas vezes, o termo modificou-se em razão das disputas entre as organizações que estão em torno disso. As disputas ficam mais visíveis na análise dos dados dos Planos Plurianuais, como vimos anteriormente. Ademais, também existem diferenças entre os princípios e fundamentos estabelecidos pelo FBES e SENAES no orçamento e na execução das três ações identificadas nesse estudo. Para embasarmos a discussão sobre como os atores se comportam nessas disputas, desenvolveremos uma comparação entre esses dados.

Essas contradições entre instituições financeiras privadas e a perspectiva de uma parcela do programa Comunidade Solidária (Cáritas Brasileira) entraram em conflito na constituição da SENAES. Esses e outros atores (como as organizações sindicais, por exemplo) disputaram os significados e sentidos que envolveram a construção dessas políticas públicas ao mesmo tempo em que essas organizações realizavam cessões. Na medida em que o poder político para disputa decresce, os atores do movimento de Economia Solidária são instalados no Ministério do Trabalho e Emprego. Olharemos mais atentamente para essas disputas, que ficam nas entrelinhas da política pública e formam as oscilações das comparações entre orçado e previsto já analisadas anteriormente.

4.1. As dificuldades de absorção dos valores da SENAES

Pontuamos que a dificuldade de sistematização da execução da política pública nos sistemas de burocracia do Estado não está atrelada só à informalidade, mas também à forma como o Estado foi constituído para funcionar ao atribuir responsável, local, data, entre outras informações. O embate acontece quando o modo de funcionamento da Economia Solidária, que é coletivo, aguarda por decisões da comunidade, algo que é um processo sempre mais difícil e com dispêndio maior de tempo, tanto em ocupações como em locais que não são reconhecidos “oficialmente” (e que, por isso, dificilmente podem se comprometer com contrapartidas).

Todas essas colocações dão luz às dificuldades de comunicação entre Estado, Governo e as diversas realidades da sociedade civil durante o processo de alinhamento, planejamento, execução e prestação de contas das políticas públicas. No tocante às Finanças Solidárias, todas essas burocracias intensificam o grau de dificuldade, pois há um regimento de como um sistema financeiro deve funcionar mundial e nacionalmente, a cargo dos órgãos fiscalizadores e instâncias reguladoras. O surgimento de um sistema financeiro paralelo ao sistema em funcionamento traz um tipo de “ameaça” ao cumprimento da “lei e da ordem”, principalmente se esse sistema financeiro paralelo não visa lucro e pretende a distribuição de renda no território.

Inicialmente, a tentativa de regularização das Finanças Solidárias por meio dos Bancos Comunitários foi marcada pelo embargo das moedas sociais pelo BCB. Esse é apenas um dos episódios que demonstram a forma como o Estado visualiza e trata as finanças e

também nos permite absorver qual(is) prática(s) possui(em) “permissão” de funcionamento.¹⁸ Após muito diálogo, as moedas sociais foram permitidas. As certificações de bancos que seguem o exemplo dos bancos comunitários, bancos de sementes e outros instrumentos de Finanças Solidárias foram estudadas pelo BCB, que buscou meios de criar certificações para uma série de práticas que, inclusive, já foram proibidas e não foram sequer pensadas, sendo tampouco, regulamentadas.

Denominações como “lucro” e “mão de obra” não tinham serventia e pouco expressavam o sentido empenhado pela Economia Solidária e pelos EESs. Entretanto, com o decorrer do tempo, esses termos foram se adaptando para ser uma ferramenta de empoderamento e de posicionamento político do movimento de Economia Solidária. Tanto a vulnerabilidade quanto a reivindicação de direitos básicos de cidadania coletiva e inclusão nas mais diversas esferas sociais, inclusive nas finanças, torna a forma de organização da Economia Solidária uma incógnita nos sistemas de burocracia do Estado, sendo possível perceber as dificuldades na absorção das informações. Por isso, os chamado “gestores de políticas públicas” tiveram que realizar uma atualização nos seus conhecimentos sobre regulamentação e funcionamento dos sistemas financeiros formais no país e no mundo, a fim de criar um “padrão” para o funcionamento das Finanças Solidárias, além de uma identidade e também o que não pode ser reconhecido como prática de Finanças Solidárias.

4.2. Atores nas entrevistas

De modo geral, os dados apresentados até agora tornam perceptíveis as nuances, os objetivos e as relações de poder dos grupos que compuseram as esferas de tomada de decisão da política pública de Finanças Solidárias pela SENAES.

Considerando que isto tornou impossível a execução da política pública na perspectiva do movimento de Economia Solidária, a realização das entrevistas permitiu que conseguíssemos apresentar três momentos: a formulação da agenda, a parte do resultado final da política pública (a avaliação) e a parte do “momento do meio” de tudo isso – sendo essa última a principal fase do “processo da tomada de decisão” que conduziu a alianças entre atores, princípios, instituições e outras negociações.

¹⁸ Sobre esses episódios de embargo, João Joaquim de Melo Neto, um dos fundadores do Banco Palmas escreveu em 2012 para Folha de São Paulo realizando um comparativo com a moeda palma (que foi embargada) e com a moeda Dotz (que nunca foi embargada). A questão é que a lei em que o BCB se baseou para embargar a palma fazia alusão à soberania monetária do país, com a afirmação não se podia criar uma segunda moeda. Porém essas “permissões” se demonstraram frágeis com o comparativo que João Joaquim realizou em 2012. (Melo Neto, 2012)

4.2.1. Atores e disputas

Sabatier et al (2007) propôs o *modelo de coalizão de defesa* como categoria analítica para políticas públicas. Para o autor, a interação entre os valores e as crenças dos atores são elementos importantes para entender o processo das políticas públicas:

a estrutura de coalizão de defesa (ACF sigla em inglês) enfoca a interação de coalizões de defesa - cada uma composta de atores de uma variedade de instituições que compartilham um conjunto de crenças políticas - dentro de um subsistema de políticas. A mudança de política é uma função da concorrência dentro do subsistema e de eventos fora do subsistema. (Sabatier et al, 2007, p. 9)

Dialogando com o *modelo de coalizão de defesa*, as análises demonstraram que as interações entre instituições, organizações, grupos e coletivos para a implementação da política pública de Finanças Solidárias resultaram em um consenso que mudou o projeto inicial que existia a partir da Carta de Princípios do FBES. Assim, a concorrência de diversos atores defendendo crenças e ideias diferentes em torno da política pública de Finanças Solidárias influenciou no processo e diretamente no resultado.

As entrevistas semiestruturadas trazem alguns resultados e indagações sobre as movimentações políticas no interior dos processos decisórios das políticas públicas de Finanças Solidárias. As divergências na concepção do que é inclusão social via crédito é um ponto chave, já que nos parece que as diversas organizações que compuseram essas decisões de projetos da SENAES não tinham um consenso sobre as políticas públicas de Finanças Solidárias.

Tinha um movimento Nacional do Microcrédito que tinha acho que dois principais representantes, um era o João¹⁹ lá do Pará, e o outro eu não lembro o nome dele, era da Varig, um ex-piloto, que era tipo presidente da Associação Nacional de Microcrédito e Microfinanças,²⁰ eu não lembro direito o nome da ... eu esqueci agora o nome das pessoas, desculpa mas faz muito tempo ... e ... essas duas pessoas elas tavam a frente desse movimento de microcrédito e microfinanças, né, e finanças solidárias e foram eles que indicaram o Albuquerque²¹ para compor a secretaria na primeira equipe na nossa primeira formação em 2003. (Entrevistado 1)

¹⁹ Nome fictício.

²⁰ A Associação Nacional de Microcrédito e Microfinanças – ABCRED, já cita citada anteriormente nesse trabalho, demonstrou ter o entendimento de que o microcrédito e as microfinanças tem maior legitimidade para o consumo individual e para o empreendedorismo, expressando um sentido neoliberal de meritocracia e outros temas.

²¹ Nome fictício.

Esse é um momento crucial em que a SENAES precisou dialogar com outros setores, de maneira que o quadro de disputa sobre o que seriam Finanças Solidárias, como as políticas públicas as atenderiam e a quem se destinariam, é formado:

o Albuquerque²² veio para secretaria para ser coordenador geral de finanças solidárias dentro da diretoria do Leandro²³ que era a diretoria de fomento a política de economia solidária. A ideia deles era criar um plano nacional de finanças solidárias que conseguisse integrar as várias formas existentes de finanças solidárias, entre elas o microcrédito²⁴, mas a ... vamos chamar assim ... a especialidade que o Albuquerque tinha, tinha mais a ver com microcrédito do que com finanças solidárias mais abrangente em geral. E essa dimensão de finanças solidárias mais abrangente...ela foi construída durante a gestão da própria SENAES, agregando principalmente interlocutores como o Banco Palmas e todo o movimento de moedas solidárias, a gente já conhecia, já tinha proximidade, mas não era – do meu ponto de vista pelo menos – não era algo tão orgânico quanto foi se tornando ao longo do tempo. E aí aconteceu uma ruptura, não lembro exatamente o ano que essa ruptura aconteceu Sidélia, acho que foi se eu não me engano foi em 2006. Teve uma briga interna do Ministério [MTE], principalmente o pessoal da CUT [Central Única dos Trabalhadores], PT e igreja, e as forças que compunham a secretaria. E o pessoal emplacou o André²⁵ como secretário nacional de políticas públicas de emprego. E o André resolveu colocar microcrédito como um dos temas da reforma que eles tavam (sic) fazendo no Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda que era o Sistema Nacional de Emprego que era o SINE, né. (Entrevistado 1, 2018)

Essa ruptura dos atores tem reflexo direto na proposta orçamentária de 2008-2011, pois os recursos “nacionais”, oriundos de emenda parlamentar, são executados em valor maior que o previsto. Apenas o Acre tem previsão expressiva no orçamento, mas não é implementada. Os estados do Sul e Sudeste aparecem no orçamento, enquanto o único estado do Nordeste que aparece é o Ceará. Nesse PPA, os estados que conseguiram realizar orçamento em parte, total ou acima do previsto estão concentrados no Sul e no Sudeste, ganhando destaque o desempenho dos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo (Gráfico 3).

Esse é um dado importante e responde parte da diferença entre previsto e realizado que já é latente na parte comparativa dessa pesquisa. Mais do que isso, os dados das entrevistas tem demonstrado que havia grupos que orientavam a sua concepção do que seria a inclusão social via crédito. Esses grupos divergiam dentro da SENAES e especificamente em torno das Políticas Públicas de Finanças Solidárias:

²² Nome fictício.

²³ Nome fictício.

²⁴ Eles conseguem fazer essa articulação na Câmara pelo projeto da Luiza Erundina PL 93/2007.

²⁵ Nome fictício.

Figura 9 - Grupos inseridos na formulação das políticas públicas de Finanças Solidárias.



Fonte: Elaboração própria.

O MTE, segundo as entrevistas, inseriu na SENAES servidores e organizações que aparecem em um dos relatos como tendo “uma perspectiva liberal para o crédito”, sem qualquer preocupação com a Carta de Princípios do FBES. Essa visão, que pareceria ser próxima da concepção de “empreendedorismo”, tinha como expectativa que os EESs tivessem “grandes lucros”, muitos funcionários, prosperassem na vida e ganhassem milhões em pouco tempo de existência. Foi relatado que, ao não se concretizar essas concepções liberais e/ou empreendedoras, culpou-se a pobreza por ser pobre. Em outras palavras, na percepção desse grupo, todos os aparatos foram colocados à disposição, porém não houve avanço. Esse grupo de servidores do MTE que migrou para a SENAES disputava o que seria Finanças Solidárias dentro da concepção liberal de “empreendedorismo”.

Já as Organizações Sindicais tiveram dificuldades em absorver conceitos como trabalho informal e trabalho cooperativo, que abarcavam os princípios da Economia Solidária. Essas organizações direcionavam as Finanças Solidárias como uma possibilidade de crédito individual ao trabalhador formal, com uma concepção de que o crédito seria um dinheiro para o trabalhador formal comprar uma casa, um carro ou um bem de valor muito acima do permitido pelo seu salário. O grupo das Organizações Sindicais que fizeram parte dessas divergências em torno das políticas públicas de Finanças Solidárias não conseguiu processar a função produtiva e coletiva do crédito como instrumento potente para inclusão social,

relacionando acesso a bens de consumo via crédito e trabalho formal à ideia de inclusão social.

O posicionamento do movimento de Economia Solidária foi colocado durante todo esse texto como uma concepção de que o crédito só é capaz de pautar a inclusão social a partir da perspectiva de gestão e responsabilidade compartilhada, coletiva e comunitária do dinheiro. Esse entendimento baseia-se em premissas como: (a) a demanda deve partir da comunidade e não de oferta do mercado; (b) o foco deve ser o desenvolvimento do território e a geração de renda para toda comunidade; (c) um dos resultados esperados é a criação de uma rede local de produção e consumo; e (d) as ações devem concentrar-se em territórios vulneráveis e sem acesso a serviços financeiros.

A compreensão a respeito do movimento de Economia Solidária presente nesses dois grupos que fizeram parte da SENAES não reflete o posicionamento dessas premissas. Entretanto, essas visões repercutem nitidamente nos resultados das políticas públicas que foram apresentadas. Evidências disso é que as iniciativas foram executadas, em sua maioria, em cidades onde já havia a circulação de capital; sem o aparato de instrumentos de geração de renda local; e sem autonomia dos territórios sobre suas finanças e meios de produção:

Teve uma briga enorme porque a concepção deles [André e Albuquerque]²⁶ era o seguinte: a economia solidária é um tipo de organização do trabalhador de segunda classe, então a ... o trabalhador se organiza fundamentalmente no sindicato, a partir da dimensão da luta de classes e a economia solidária seria uma segunda categoria de organização do trabalhador que não conseguiu emprego, então eles queriam dentro do sistema público de emprego criar toda estrutura para intermediação, qualificação ..é... seguro desemprego e estatística de emprego. E a economia solidária ia entrar junto com o microcrédito e com empreendedorismo em todas as outras demais formas de emprego. (Entrevistado 1, 2018)

Nas entrevistas, esses dois grupos aparecem em algumas alianças feitas para chegarem em um consenso, ou seja, nenhum desses grupos eram hegemônicos em sua expressão de interesse. Assim como a SENAES, todos estavam disputando suas expressões diante da política pública de Finanças Solidárias, sendo que dentro dos próprios grupos havia posicionamentos divergentes, o que explica em parte os resultados obtidos entre orçado e realizado, além da Carta de Princípios do FBES estar distante do que foi realizado e mais próxima do que foi previsto.

²⁶ Nome fictício.

A discussão de políticas públicas de Finanças Solidárias na SENAES funcionava como uma intersecção de vários grupos. Para ficar mais nítido visualmente, formulamos um diagrama de Venn, representado na Figura 10 adiante.

Figura 10 - Intersecção dos grupos inseridos na formulação das políticas públicas de Finanças Solidárias



Fonte: Elaboração própria.

Salientamos que a SENAES parecia ser hegemônica em seus posicionamentos, pois as pessoas que foram chamadas para trabalhar diretamente na direção da secretaria e ocupar funções administrativas expressavam maior consenso. Um relato que expõe essa cumplicidade parte de um dos entrevistados, que relata a divisão igualitária dos salários dentro da secretaria:

Então, o Bento²⁷ ele tava como DAS 4, ele era chefe de gabinete. E o Almeida achava que o DAS 4 era muito e não tinha nada intermediário na secretaria naquele momento. Então a sugestão do Almeida foi que a gente pegasse os dois cargos, o grande com o Bento e o pequeno comigo, e a gente rachava a remuneração; fazia uma média e o Bento me transferia; que o jeito que o Almeida encontra de enfrentar a burocracia em vez de ficar tentando aprovar regra faz[ia] a prática acontecer e o problema ser resolvido. (Entrevistado 1, 2018)

²⁷ Nome fictício.

Na ITCP/Unicamp e na ITCP/UFPB²⁸, incubadoras sediadas em universidades públicas com o objetivo de desenvolver ações ligadas a Finanças Solidárias, havia uma prática similar no recebimento dos projetos. A remuneração era dividida igualmente entre os trabalhadores e trabalhadoras, independente da função que exerciam, de maneira que todos recebam o mesmo valor que a acordo com o que era contabilizado por horas de trabalho.

O *status* de secretaria subordinada ao MTE que a SENAES tinha trouxe problemas para a tradução dos significados de suas propostas para o mundo do trabalho e da inclusão financeira. Parece-nos que a proposta em torno de como se deveria realizar a organização do trabalho era central nas disputas entre SENAES e MTE:

Esses caras [Organização Sindical], ao mesmo tempo queriam que a SENAES existisse, mas que ela existisse subordinada ao mundo sindical²⁹, enquanto existia um pedaço do mundo sindical que não queria nem que a SENAES existisse. (Entrevistado 1, 2018)

Enquanto a maioria dos representantes do MTE tinham uma forte expressão dentro dos movimentos sindicais e na luta pela formalização dos trabalhadores/as e direitos trabalhistas, a maioria dos representantes da SENAES possuíam uma forte expressão dentro dos movimentos populares que viam na organização coletiva em formato de cooperativas uma plataforma de luta no mundo do trabalho.

Assim, o principal resultado que a comparação desse estudo identifica está nas diferenças de perspectivas do movimento de Economia Solidária dentro da SENAES e da execução da política pública. Isso mostra a complexidade do processo narrado no decorrer do texto e o surgimento de outras organizações dispostas a disputar significados, como as organizações sindicais e os próprios grupos de servidores. A forma com que essas relações se mostraram complexas não estava contemplada na hipótese inicial dessa pesquisa. Este é um dado importante, pois demonstra como a política pública de Finanças Solidárias foi modelada de acordo com esses atores e a partir da falta de uma diretriz comum.

Enquanto os gráficos mostraram nitidamente como os orçamentos dos PPAs não convergiram com a Carta de Princípios do FBES, as entrevistas deram embasamento para responder o porquê isso aconteceu. Assim, foi possível perceber que existiram três

²⁸ Trabalhei como monitora em ambas Incubadoras é um relato de parte da minha experiência com a Economia Solidária. As Incubadoras tinham projetos de vínculo direto com a SENAES e foram constituídas como forma de cumprir o papel de assessoria técnica e formação que era previsto pela secretaria.

²⁹ Vide intersecção entre “organização sindical” e “movimento de economia solidária” representada na Figura 9.

organizações (as mais e as únicas citadas nas entrevistas) em disputa no momento da efetivação da política pública, além da força da burocracia do Estado, que dificultou algumas ações previstas nos PPAs.

6. CONSIDERAÇÕES E NOTAS PARA UMA AGENDA TEMÁTICA

Inicialmente, esse estudo tinha a preocupação de demonstrar que a ida de parte das pessoas que integraram o movimento de Economia Solidária para SENAES modificou a execução dos princípios do movimento na política pública. Ao partir da hipótese inicial de que a ida dessas pessoas teria distorcido a execução da Carta de Princípios do FBES a nível governamental, acabamos por perceber que tal hipótese em nada contribuía para entender a dinâmica da execução da política pública de Finanças Solidárias. Afinal, não foi a movimentação dessas pessoas que causou as oscilações na implementação, de maneira que entender isto pouco explicaria o porquê do orçado ser diferente da execução.

Como restou demonstrado ao longo do texto, a análise dos dados fez com que explorássemos a relação e a interação entre os diversos atores em torno da política pública de Finanças Solidárias. A disputa entre essas pessoas nos mostrou que interesses distintos tiveram, em alguma medida, que ser conciliados e confluídos.

A cessão e a tensão das negociações conformaram as oscilações no processo da política pública, o que fez com que seu resultado pouco condizesse com a Carta de Princípios do FBES. Esses fatores impactaram na maneira como a inclusão financeira foi compreendida pelos principais atores que apareceram nas análises. Enquanto as organizações sindicais disputavam uma inclusão financeira que possibilitasse o consumo e a aquisição de bens individuais como casa, carro e outros, a SENAES tinha como proposta a inclusão financeira coletiva, a partir da produção e financiamento do aumento da produtividade e, por consequência, do aumento da renda. Essas duas propostas se chocaram nos processos de negociação da política pública, principalmente naqueles que envolveram a implementação, já que é justamente este o momento no qual os recursos são distribuídos.

As Finanças Solidárias demonstram uma alternativa real e concreta para inclusão financeira. Além disso, esse modelo também demonstra a efetividade na geração de trabalho e renda, no desenvolvimento local e no trabalho coletivo. As Finanças Solidárias formam uma proposta viável para a superação do mercado financeiro como está posto para nossa sociedade. Ao refletirmos que a sociedade de mercado já está consolidada (Guéhenno, 2003; Polanyi, 1980), a questão que se coloca agora é: como podemos reconfigurar esse mercado predatório e excludente em outra lógica?

Construímos, ao longo do texto, a ideia de que as Finanças Solidárias e a Economia Solidária são alternativas emancipatórias para o trabalho e um caminho para o

combate à vulnerabilidade e à subcidadania, situação às quais parte considerável das pessoas que vivem em nossa sociedade ainda estão submetidas.

O fato do movimento de Economia Solidária conquistar a SENAES foi um saldo positivo para o movimento, frente à possibilidade de ter suas práticas minimamente reconhecidas pela sociedade de uma forma atuante e propositiva. Contudo, o reconhecimento também trouxe algumas dessincronias, que entendemos fazer parte do processo de estar dentro do governo. É importante ressaltar ainda que a parte do movimento de Economia Solidária que estava fora da SENAES também foi muito importante, já que esse era um movimento de rua que podia se articular e se contrapor a qualquer momento, dependendo como negociações e disputas fossem conduzidas.

Por sua vez, as Finanças Solidárias demonstram uma capacidade de reconstruir e fomentar territórios com baixa eficiência financeira a partir dos recursos, meios de produção e trabalhos locais, em contraposição ao avanço do neoliberalismo no contexto atual. Demonstram, ainda, ser mais do que uma ferramenta de inclusão financeira, possuindo uma capacidade real e diversa de inclusão social.

Enquanto isso, o mercado financeiro tradicional pouco se preocupa com o endividamento de pessoas pobres e muito ganha com essas dívidas e seus juros que alimentam os lucros a cada ano. Funcionando, geralmente, em uma lógica institucionalizada e quase tutelar, como descrito no capítulo três, casos como o do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado demonstram que o acesso ao crédito individual para inclusão financeira e/ou redução da pobreza pode intensificar o endividamento e, por conseguinte, a pobreza (Bateman e Chang, 2009).

O avanço da política pública de Finanças Solidárias está no ponto em que os governos deixam de tratar os territórios pobres com ar de tutela e caridade e impulsionam políticas reais de desenvolvimento que se mantenham e produzam com base na autonomia e autossuficiência local. Ao mapear a trajetória destas políticas públicas, vimos que, embora os PACs tenham contribuído bastante na década de 90, eles também deixavam o território dependente das instituições financeiras. Assim, pode-se perceber que essas políticas não capacitavam o território para se auto-sustentar economicamente.

As políticas públicas de Finanças Solidárias foram construídas com planos reais de garantir direitos às pessoas vulneráveis. Passando longe do plano da caridade, foram políticas que visavam a cidadania plena, representando um conjunto de políticas e a expressão de um governo que tinha a proposta real de colocar o Brasil em um processo de soberania como um todo.

Mundo do trabalho

As problemáticas do mundo do trabalho são inúmeras. Nessa pesquisa, buscou-se explorar o paradigma da informalidade e sua influência na intensificação da situação de subcidadania das pessoas que trabalham no que aqui denominamos como Economia Solidária.³⁰

O confronto de ideias do mundo sindical, que, em sua maioria, pensa a Consolidação das Leis do Trabalho como única via de garantia de direitos, com a forma com que a Economia Solidária pensa o trabalho a partir da produção e meios de produção coletivos, demonstrou refletir a forma com que políticas públicas podem promover o desenvolvimento territorial.

Mesmo com a reflexão de que não há empregos para todos e de que a lógica atual faz necessária a criação de um *exército de reserva* e de um excedente de mão de obra, entendemos que dificilmente haverá a perspectiva de se refletir sobre outros meios de inclusão trabalhista. Nesta linha, buscamos argumentar que as alternativas do mundo do trabalho devem também estruturar e acompanhar as mudanças do tempo em que está inserido.

Compondo a Economia Solidária, o setor de resíduos sólidos é o mais reconhecido no mundo do trabalho. Segundo Silva (2018), foi este o setor que mais recebeu recursos da SENAES, em parceria com a Fundação Banco do Brasil e com o projeto Cata Forte. Esses financiamentos foram capazes de estruturar o setor e torná-lo viável economicamente através de cooperativas de trabalho e associações.

Um dos entrevistados pontuou o modo de trabalho do aplicativo Uber como uma categoria de trabalho “cooperado”. Dentro dessa perspectiva, que já se anuncia na Indústria 4.0, encontra-se a possibilidade de obter caronas por meio de aplicativos de celular (BlaBlaCar e Waze, por exemplo) e de achar um catador de material reciclável próximo a sua residência (Cataki). Essas são as possibilidades de trabalho e remuneração que a tecnologia

³⁰ Além do caráter coletivo e da autogestão na organização da atividade produtiva, outro fator que geralmente caracteriza um EES é que seus trabalhadores, ou pelo menos uma boa parte deles, mantêm ou já mantinham previamente alguma relação social entre si, seja por dividirem outros ambientes de trabalho, seja por serem de uma mesma localidade, de um mesmo grupo familiar ou étnicos. Por tal motivo, a razão econômica presente nesses empreendimentos tende a se combinar com outros vínculos sociais geradores de uma solidariedade de proximidade, que vão além das solidariedades naturais presentes na esfera doméstica. Isso se traduz tanto em um maior envolvimento dos participantes nas questões relativas ao empreendimento, quanto no seu relacionamento com as questões locais e comunitárias nas quais estão inseridos (França Filho e Lavelle, 2006; Leite, 2009 *apud* Silva, 2017, p. 10).

torna cada vez mais comum. A questão que se impõe é: como pensamos a informalidade e a garantia de direitos nestas situações?

Consideramos que a informalidade não deve ser – principalmente para pessoas vulneráveis – uma limitação para acesso a direitos. Por isso, outro questionamento que nos vêm é: como nós, como sociedade, podemos avançar nesse sentido? Ou ainda: como podemos construir direitos mínimos e universais para todos sem a necessidade de condicionar isso ao registro Consolidação das Leis do Trabalho?

As atividades que estão na informalidade são muitas e se organizam das mais diversas formas. Para além do esforço dos sindicatos e demais setores progressistas, há também a dificuldade em articular uma identidade coletiva entre os trabalhadores para uma organização inicial. Como aponta Sanchez (2012, p. 17) no estudo em que analisa o Grupo de Trabalho 8 – GT8 do Fórum Nacional do Trabalho, que articulou diversas discussões sobre microempresa, autogestão e informalidade, é nítida a dificuldade de articular uma identidade coletiva em que os trabalhadores informais se reconheçam em unidade.

Esse reconhecimento é importante para a ação coletiva desses atores e, em especial, para a disputa de narrativas dentro campo do trabalho. A história do direito trabalhista nos mostra que sua exclusividade com a formalidade trabalhista acaba por torná-lo excludente. Há pouco tempo, a utilização do sistema de saúde no Brasil, por exemplo, estava atrelada à condição de trabalhador formal. Há pouco tempo, também não era reconhecido o trabalho doméstico. Evoluímos, mas foi um processo.

Consideramos que essa discussão é extensa e, ainda que muito produtiva, no que tange esse estudo faz-se necessário destacar que a informalidade tem dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, ela é intensificada pela burocracia de Estado, pois como vimos ao longo do texto há “permissões” e “permissões” para o funcionamento de algo vinculado ao Estado. Podemos citar como exemplo a Lei do Cooperativismo, criada em 2012, que ajudou muitas organizações informais a se formalizarem. Entretanto, uma única norma não “permitiu” o acesso irrestrito, havendo a necessidade da criação de muitas outras leis (ou políticas públicas) que fortaleçam, apoiem e reconheçam o trabalho dessas pessoas.

Em segundo lugar, destacamos o acesso desses trabalhadores aos direitos trabalhistas, previdência e seguridade social. Consideramos que o movimento sindical, juntamente com os demais setores progressistas, precisa despender algum esforço nessa reflexão de inclusão. Como é possível um sindicalismo onde há informalidade? Como é possível o sindicalismo em uma formalidade que não necessariamente dialoga com a

organização com base na CLT dos sindicatos (como as cooperativas e associações por exemplo)?

Esses atritos entre informalidade na Economia Solidária e outras instituições não são novos. Essa discussão do trabalho relaciona-se com o local em que a SENAES estava inserida, ou seja, sua ligação com o Ministério do Trabalho e Emprego. Entendemos que a partir do próprio movimento de Economia Solidária, é possível pensar em uma inclusão produtiva. Em outros estudos³¹, os atritos entre o mundo do trabalho com a Economia Solidária aparecem por diversos motivos, sendo esta uma variável constante nas relações sociais desse setor.

Concluindo, o crédito para trabalhadores formalizados se orienta para satisfação de necessidades individuais de melhorias. Esse trabalhador tem maior facilidade de conseguir crédito, pois tem renda garantida (um dos critérios apontados no texto). Enquanto isso, para os trabalhadores informais a cessão de crédito se orienta para o uso coletivo e territorial e maior dificuldade de acesso ao crédito.

Ciclos orçamentários e identificação de disputas

Outros trabalhos foram realizados analisando os ciclos orçamentários e suas implicações nas políticas públicas. Neste sentido, poucas foram as informações extraídas nessa análise. Contudo, este tipo de análise nos parece ser mais relevante em estudos descritivos de políticas públicas, em que há a manipulação de dados. No caso deste estudo, que explorou as necessidades de responder se há alguma questão social relacionada com a efetivação da política pública, o paradigma analisado precisa de outros elementos de análise que dêem suporte à investigação.

As oscilações entre previsto e realizado nos ciclos orçamentários é um bom parâmetro para uma análise como esta. As oscilações nos ciclos orçamentários podem acontecer pelos mais diversos motivos, como revogações, mudanças de governos, crises econômicas, política externa, entre outros. Ainda que todos esses fatores sejam importantes, buscamos nesse estudo demonstrar a importância de mapear os atores envolvidos e os seus interesses como uma chave possível de análise para política pública, que pode responder

³¹ Para mais informações: SANCHEZ, Fabio José Bechara. **Além da informalidade, além dos direitos: reflexões sobre o trabalho desprotegido**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.; NEVES, Ednalva Felix; SERAFIM, Milena Pavan; BACIC, Miguel Juan. A policy for social inclusion by means of the solidarity economy in Brazil. **4th CIRIEC International Research Conference on Social Economy University of Antwerp**. 24-26 out. 2013. Disponível em: http://base.socioeco.org/docs/319_neves_e_serafim_e_bacic_txt.pdf. Acesso em 18 ago. 2018.

muitas indagações e trazer à luz diversos conflitos. Nesse caso, apareceu por exemplo um conflito oriundo do mundo do trabalho. Essas disputas impactaram no resultado da política pública de Finanças Solidárias. Assim, o movimento de Economia Solidária não conseguiu inserir literalmente a Carta de Princípios na implementação da política.

Essa divergência sobre formalidade ou informalidade dentro da perspectiva da política pública de Finanças Solidárias dialoga com o que tratamos ao longo do texto: quem tem “permissão” para acessar o crédito e como esse acesso se configura (coletivo, individual etc). A formalidade no trabalho está ligada, portanto, com questões que vão além da garantia de direitos.

Em geral, as Finanças Solidárias cresceram em expressão e conseguiram atender boa parte das demandas. Para Silva (2017, p. 69), que realizou uma longa análise sobre Finanças Solidárias e recentemente publicou um trabalho sobre as políticas de Economia Solidária e ciclos orçamentários:

Tanto os dados analisados quanto a literatura consultada permitem dizer que os EFS são instrumentos que não apenas prestam serviços financeiros adequados à população residente em regiões periféricas e com alta incidência de pobreza, como também incentivam a participação das famílias nas comunidades, sobretudo aquelas em que não há histórico de organização social.

Consideramos, assim, que também existiram iniciativas de Finanças Solidárias que não foram necessariamente cobertas pelas políticas públicas. Isso é relevante por dois motivos: (a) demonstra ser um movimento orgânico e autônomo; e (b) embora as políticas públicas impulsionem o desenvolvimento deste mecanismo, com ou sem ele, as pessoas estão se movimentando a partir de suas demandas e estruturando ações coletivas.

Políticas Públicas de Finanças Solidárias

O recorte de temporalidade de 2004 a 2011 dessas políticas públicas dentro da SENAES, se deu por alguns motivos. O primeiro é que, nos PPAs anteriores, não havia nomenclatura de “Finanças Solidárias”. Porém, tal como apontado ao longo do texto, explicitamos os PACs que tinham algumas similaridades com as práticas de Finanças Solidárias e antecederam a SENAES. O segundo motivo é que a análise dos anos anteriores não trouxe informações relevantes que contribuíssem de alguma forma para a temática desse estudo.

Para Silva (2018, p. 32), enquanto o período de 2004 a 2007 é considerado a “ascensão da temática na agenda governamental”, os anos de 2008 a 2011 “confirmaram a consolidação” das políticas de Economia Solidária. Embora o autor veja continuidade nos PPAs de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019, esses são os anos em que começa o desmonte na SENAES.

Os anos de 2012 a 2015 são marcados pelo que o autor denomina como “expansão contraditória”, pois o orçamento para as ações de Economia Solidária eram maiores do que os anos anteriores. Porém, as execuções ficaram bem abaixo do orçado. Há também nessa época um processo de desestabilização política no país. As eleições de 2014 foram impactantes em diversas políticas públicas que estavam em andamento. Já os anos de 2016 a 2019, nos quais o orçamento é proposto por um governo interino após um golpe de Estado, são caracterizados pelo autor como “crise de paradigma”, pois os orçamentos para as políticas de Economia Solidária (assim como para as políticas sociais como um todo) têm cada vez mais o valor reduzido.

Consideramos que esse estudo sobre as políticas públicas de Finanças Solidárias trouxe como principal resultado a urgência de pensar essas políticas dentro do âmbito maior das políticas sociais de desenvolvimento, uma vez que a necessidade de se vincular a alguma formalidade para ter acesso às políticas sociais de desenvolvimento são uma constante. Dito isso, consideramos que os estudos sobre as políticas sociais de desenvolvimento precisam investigar as dinâmicas territoriais e individuais e considerar as possibilidades de critérios e quesitos exigidos.

Outro ponto é que o trabalho e a geração de renda estão intrinsecamente ligados às políticas sociais de desenvolvimento. A perspectiva de inclusão do movimento de Economia Solidária sempre perpassou a autogestão, produção e geração de trabalho e renda. Consideramos, assim, que não há como pensar as políticas sociais de desenvolvimento sem a questão do trabalho. Por isso, os conflitos do mundo do trabalho aparecem tão latentes nessa análise.

A alocação da SENAES no MTE também reforça e emerge a questão do mundo do trabalho para as políticas públicas desenvolvidas nesse ambiente. A disputa de interesse entre atores e suas diferentes perspectivas de como deveriam encaminhar a política pública de Finanças Solidárias, além da forma com que os atores davam significado ao trabalho no contexto da Economia Solidária, são fatores que contribuem para que a discussão sobre informalidade ocupe uma dimensão acentuada.

Consideramos relevantes as discussões e disputas estabelecidas no MTE, pois acreditamos que foram construídas políticas importantes, além de formações e construção de espaços de participação para o mundo do trabalho e Economia Solidária como um todo. Sobre as políticas públicas de Finanças Solidárias, acreditamos que foi criada uma atmosfera propícia para o que denominaremos nesse estudo como *políticas públicas decididas à base do consenso*.

Todas as discussões e debates realizados em torno da decisão de como funcionaria a política pública de Finanças Solidárias (quantidades de recursos alocados, perfil de beneficiário etc) resultaram em uma política pública que beneficia o meio de produção coletiva, mas que também favorece os pequenos empreendedores individuais com um capital inicial para começar um negócio próprio. É importante ressaltar que esses pequenos empreendedores individuais também têm o trabalho como única forma de sustento. Então, novamente, nos deparamos com o trabalho.

Apesar das disputas em torno da política, é preciso notar que a centralidade do consenso está no trabalho, assim como as disputas acerca da inserção produtiva. A maior questão, porém, se encontra nos dois extremos: de um lado, o trabalho formal e, do outro, o informal. É nos entremeios desses extremos que se percebem diversas formas de se organizar o trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume, 2004.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Inclusão Financeira**. II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira. Anais... Brasília: SEBRAE, 2010
- BARONE, F. M.; SADER, E. **Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas**. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 1249–1267, 2008.
- BARONE, F. M. et. al. **Introdução ao microcrédito**. São Paulo: Conselho Comunidade Solidária, 2002.
- BATEMAN, M.; CHANG, H. J. B. The Microfinance Illusion. **University of Juraj Dobrila Pula and University of Cambridge**, p. 1-38, 2009.
- BRAGA, M.; TONETO JÚNIOR, R. Microcrédito: aspectos teóricos e experiências. **Análise Econômica**, v. 18, p. 69–86, 2000.
- BNDES. **Microcrédito no Brasil: histórico e legislação**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/microcredito-brasil>. Acesso em: 23 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 11.653/2008. **PPA, Plano Plurianual: Brasil de Todos**. Brasília: 2008.
- _____. Lei nº 10.933/2004. **PPA, Plano Plurianual: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade**. Brasília: 2004.
- _____. **Projeto de Lei Complementar nº 93/2007**. Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065>. Acesso em 11 dez. 2018.
- CARVALHO, E. C.; ABRAMOVAY, R. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. In: SANTOS, C. A. (Org). **Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas**. 2 ed. Brasília: SEBRAE, 2004. p. 17–45.
- CASACCIA, F. C. **Bancos comunitários de desenvolvimento como instrumento para potencializar o desenvolvimento local: perspectivas de implementação no bairro Cascata em Porto Alegre**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração). Curso de Administração. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.
- DAGNINO, E. **Cultura, Cidadania e Democracia: A Transformação dos Discursos e Práticas na Esquerda Latino-Americana**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- _____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 5, p. 139–164, 2004.
- RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. LeBooks Editora, 2018.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas.** Abril Cultural., 1983.

FBES. **Carta de Princípios do FBES – Fórum Brasileiro De Economia Solidária.** Ed. Plenária Nacional da Economia Solidária. Anais...2003.

FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. **Perspectivas e desafios para Inclusão Financeira no Brasil: visão de diferentes atores.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

FRANÇA, G. C., DZIMIRA, S. Dádiva e economia solidária. In: MARTINS, P. H.; NUNES, B. F. (Orgs.). **A nova ordem social. Perspectivas da solidariedade contemporânea.** Brasília: Paralelo, 2004. p. 136–164.

GÓIS, L. S.; SILVA, R. V. M. **As Diferentes Metodologias de Microcrédito no Mundo e no Brasil.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <www.abcred.org.br>. Acesso em: 26 set. 2017.

GOLDMARK, L.; POCKROSS, S.; VECHINA, D. **A Situação das microfinanças no Brasil.** Rio de Janeiro: Versão preliminar para apresentação durante o Seminário Internacional BNDES Microfinanças, 2000.

GONÇALVES, A. F. A História Dos Fundos Rotativos Solidários no Estado da Paraíba: A Construção Político-Institucional de uma Política Pública. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, v. 1, 2010.

GUÉHENNO, J. M. **O futuro da liberdade: a democracia no mundo globalizado.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

GUÉRIN, I.; MORVANT-ROUX, S.; VILLAREAL, M. **Microfinance, debt and over-indebtedness: juggling with money.** New York: Routledge, 2013.

HESPANHA ET AL, P. **Dicionário Internacional da Outra Economia.** Coimbra: Almedina, 2009.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

LEAL, L. P.; RIGO, A. S.; ANDRADE, R. N. Finanças Solidárias Com Base Em Bancos Comunitários De Desenvolvimento: Explorando Os Dados Do Diagnóstico No Nordeste. Mercado de Trabalho. IPEA, v. 60, p. 77–86, 2016.

MARX, K. A Mercadoria. In: _____. **O Capital.** São Paulo: Boitempo, 2013. p. 157-218.

MELO, J. J.; MAGALHÃES, S. **Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto.** Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

MELO NETO, J. J. **Uma segunda moeda agora pode?** Folha de São Paulo, 11 jul. 2012. Disponível em: <http://empreendedorsocial.blogfolha.uol.com.br/2012/07/11/uma-segunda-moeda-agora-pode/>. Acesso em 11 dez. 2018.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate a fome e a miséria**. Brasília: IPEA, 1995.

POCHMANN, M. et al. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRAXEDES, S. F. Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias. **Ipea**, v. 39, p. 57–62, 2009.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1817].

SABATIER, P. A. (Ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SANTANA, C. A.; GÚZMAN, I. P. R. Uma Leitura das Finanças Solidárias como Alternativa de Acesso ao Crédito para a população de Baixa Renda. **XXXVI Encontro da ANPAD**, 2012.

SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. **Geographia**, v. 1, n. 1, p. 7–13, 1999.

SCHMIDT, B. **Fundos Solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais (Experiências de fundos solidários - Caderno 2)**. Fortaleza: [s.n.]. Disponível em: <<http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2011/03/Caderno-2-FUNDOS-SOLIDÁRIOS-EXPERIÊNCIAS-DE-FUNDOS-SOLDÁRIOS.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2018a.

_____. **Fundos Solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais (Mobilização em prol de uma política pública de apoio a fundos solidários - Caderno 1)**. Fortaleza: [s.n.].

SANCHEZ, F. J. B. **Além da informalidade, quem dos direitos: reflexões sobre o trabalho desprotegido**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCIRÉ, C. D. O. Financeirização da pobreza: crédito e endividamento no âmbito das práticas populares de consumo. **Revista de Ciência Política**, p. 65–78, 2011.

SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2270.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2434.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2018.

SILVA, J. T. **Avaliação de Impactos e de Imagem-Banco Palmas 10 anos**. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: [s.n.]. 2008.

SILVA, S. L. DE P. Histórico da Economia Solidária no Brasil. **CONPES II**, p. 1–14, 2015.

SILVA, S. L. DE P. Crítica ao Cunho Revolucionário Criado para a Economia Solidária. In: BELISÁRIO, A. (Ed.). **Economias Subversivas**. Rio de Janeiro: I-Motirõ, 2017. .

SINGER, P. A Economia Solidária No Governo Federal. **Ipea**, p. 3–5, 2004.

____. Finanças Solidárias e Moeda Social. In: [FELTRIN, L. E.; VENTURA, F. C. E.; DODL, B. A. Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. .

SISTEMATIZADORES/AS. **Relatório Final do Eixo de Finanças Solidárias da Conferência Nacional de Economia Solidária 2010**. Santa Maria: CONAES 2010, 2010

SMITH, A. **A riqueza das nações**. [s.l.] Nova Fronteira, 2017 [1776?].

VASCONCELLOS, B. M. **Economía Solidaria y feminismo: aproximaciones desde la experiência de um fondo gestionado por mujeres del campo y la ciudad**. Valência: Universitat de Valência, 2012.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Encontro da ANPAD – ENANPAD**. Rio de Janeiro XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>>

WEATHERFORD, J. **A História do Dinheiro**. Campus, 1999.