

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

***BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BANCO
CIDADE DE DEUS – RIO DE JANEIRO/RJ***

AMANDA CRISTINA MEDEIROS

Rio de Janeiro

2014

AMANDA CRISTINA MEDEIROS

***BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BANCO
CIDADE DE DEUS – RIO DE JANEIRO***

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Instituições, Políticas e Governo

Orientador: Fernando Guilherme Tenório

**Rio de Janeiro
2014**

Medeiros, Amanda Cristina

Bancos comunitários de desenvolvimento como instrumento de políticas públicas: o caso do Banco Cidade de Deus – Rio de Janeiro / Amanda Cristina Medeiros. – 2014.

96 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Bancos de desenvolvimento. 3. Microfinanças. 4. Economia solidária. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

AMANDA CRISTINA MEDEIROS

**“BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BANCO CIDADE
DE DEUS – RIO DE JANEIRO/RJ.”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 03/12/2014

Aprovada em:

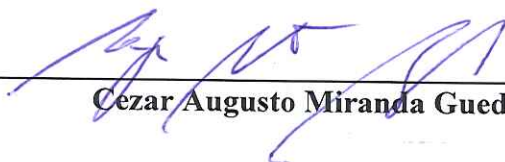
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

A handwritten signature in blue ink, reading 'Fernando Tenório', is positioned above a horizontal line.

Fernando Guilherme Tenório
Orientador (a)

A handwritten signature in black ink, appearing as a stylized 'D' followed by a flourish, is positioned above a horizontal line.

Deborah Moraes Zouain

A handwritten signature in blue ink, reading 'Cezar Augusto Miranda Guedes', is positioned above a horizontal line.

Cezar Augusto Miranda Guedes

Dedico este trabalho aos meus amigos... Os que conheci aqui na cidade maravilhosa, e também aos de longa data. Que aqui represento e homenageio através de duas pessoas que contribuíram sobremaneira, quer para a conclusão desta dissertação, quer me apoiando de forma inequívoca: à **Laís Villela** e **Nilceu Moreira Galvão**.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação foi investigar os desafios da utilização dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como política pública. Segundo a Rede Brasileira de Bancos Comunitários estes podem ser definidos como serviços financeiros solidários, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais por meio da constituição de redes de economia solidária. Desde o surgimento da primeira experiência de banco comunitário, em 1998 em Fortelza/CE, até o presente momento os BCDs foram replicados em mais de 100 localidades. Pela singularidade em lidar com a concessão de microcrédito e por conseguir uma capilaridade junto as populações em situação de pobreza ou extrema pobreza, os BCDs despontaram como alternativas a algumas políticas públicas do microcrédito tradicional e tem recebido apoio do governo federal para replicação de novas experiências e consolidação das já existentes. Além disso, os governos estaduais e municipais também vem adotando políticas de replicação dos bancos comunitários e em alguns casos, como é o estudo de caso desta investigação, a iniciativa para a constituição dos BCDs tem partido das prefeituras. A pergunta de pesquisa que norteia este trabalho foi analisada por meio de uma abordagem qualitativa, com a utilização de entrevistas e observação participante junto ao Banco Comunitário Cidade de Deus, situado na cidade de Rio de Janeiro/RJ. A pesquisa de campo abrangeu os meses de maio a agosto do corrente e ano e os resultados apontam para existência de três dimensões de desafios aos processos de instrumentalização dos BCDs como políticas públicas, quais sejam: eficiência técnica, sustentabilidade financeira e conflitos políticos internos.

Palavras-chaves: Bancos Comunitários de Desenvolvimento, políticas públicas e economia solidária.

ABSTRACT

The goal of this study was to investigate the challenges of the use of Community Development Banks as a tool of public policy. According to the Brazilian Network of Community Banks, the community banks are a group of solidary financial services, with associative and community nature, focused in generating work and earnings. Its intention is to re-organize local economies through chains of solidary economy. Since its first inception—in Fortaleza/CE in 1998, the CDBs were replicated in 100 different places. Because of its unique experience in dealing with microcredit and because of its capillarity in populations in poverty or extreme poverty situations these banks were launched as alternatives to some public policies of traditional microcredit, and have since been receiving support of the federal government to the replication of the existing experience and creation of new ones. Not only federal government but also state and local governments have been replicating the initiative, which is the case in this study. Interviews and participant observation were used as tools in a qualitative study in the Community Bank of Cidade de Deus, located in Rio de Janeiro/RJ. The field study was conducted between May and August of 2014 and results indicate three challenging dimensions to the instrumentalization process of the CDBs as public policies. They are: technical efficiency, financial sustainability and internal political conflicts.

Key-words: Community Development Banks; Public Policies, Solidary Economy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD & CC Agência de Desenvolvimento e Comitê Comunitário da Cidade de Deus

BCD Bancos Comunitários de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento

CAIXA Caixa Econômica Federal

CDD Cidade de DEUS

EAF Entidades de Apoio e Fomento

ECOSOL Economia Solidária

FINEP Financiadora de Estudos e Projetos

IBASE Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IPPUR/ UFRJ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

ITES/ EAUFB Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento de Territórios da Universidade Federal da Bahia

MTE Ministério do Trabalho e Emprego

Nesol/ USP Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo

SEDES Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Solidário

SENAES Secretária Nacional de Economia Solidária

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 01: Inauguração do Banco Comunitário Cidade de Deus

Fotografia 02: Inauguração do Banco Comunitário Cidade de Deus

Figura 01: Moeda Social Banco Comunitário Cidade de Deus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. CONTEXTO	15
1.1 O surgimento dos BCDs	15
1.2 Constituição da Política Pública de Bancos Comunitários de Desenvolvimento no município do Rio de Janeiro.....	19
2. BASES TEÓRICAS	23
2.1 Economia Solidária	24
3.1.1 Contextualizando Economia Solidária no Brasil	25
3.1.2 Abordagens Conceituais para Economia Solidária no Brasil	27
2.2 Em busca do enquadramento teórico para os Bancos Comunitários de Desenvolvimento.....	43
3. DESENHO E MÉTODO DA PESQUISA	62
3.1 Questões de pesquisa	62
3.2 Elementos do desenho da pesquisa	62
3.3. Tipos e fontes de evidências.....	64
3.4 A pesquisa de campo.....	65
3.5 Procedimentos para análise das evidências coletadas.....	66
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS: O ESTUDO DE CASO DO BANCO CIDADE DE DEUS	69
4.1 Apresentando o Estudo de Caso: Banco comunitário de Desenvolvimento Cidade de Deus	69
4.2 Análise dos dados coletados	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS.....	90

INTRODUÇÃO

Quais os desafios da utilização dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como prática de políticas públicas? É a pergunta de pesquisa que norteia esta dissertação. Enquadrada como um tipo específico de microcrédito dentro do campo das finanças solidárias, a experiência dos bancos comunitários ampliam o universo das microfinanças e o entendimento do microcrédito tradicional ao se basearem nas relações de proximidade, confiança e solidariedade com o objetivo de promoverem o desenvolvimento local a partir do fomento as capacidades endógenas(RIGO, 2014).

Aqui política pública é entendida como qualquer ação emanada pelo estado que tenha como propósito a resolução de um problema público. Nas palavras de Secchi (2013, p. 11) as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Em outras palavras, política pública é definida como uma diretriz ou ação com intenção de enfrentar um problema público e que tenha como seu proponente uma entidade/representante do Estado¹.

Segundo Rigo (2014) o processo de instituição de uma política pública com foco nas finanças solidárias está atrelada em última instância a própria criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE). E mais recentemente o processo de reconhecimento institucional destas práticas pode ser atestado, entre outras coisas, pela viabilização de editais públicos em 2011 e 2013 pela SENAES/MTE para apoio a replicação e consolidação de bancos comunitários, além da constituição da rede nacional de bancos comunitários, e a definição das finanças solidárias como uma das áreas de atuação estratégica da SENAES (RIGO, 2014).

Os BCDs diferem consideravelmente das ações de microcrédito tradicionais. Entre outros aspectos que singularizam e diferenciam tais práticas tem-se o fato destas

¹ Estado aqui entendido como as entidades ligadas a administração pública direta ou indireta e nas três esferas de atuação da federação.

últimas limitarem-se a concessão de pequenos empréstimos individuais com vistas a conceder apoio para implantação ou consolidações de negócios. Enquanto os BCDs buscam prioritariamente exercer uma espécie de democratização no acesso aos recursos financeiros (RIGO, 2014).

As experiências de bancos comunitários necessitam do empoderamento da comunidade, o que colabora para a formação política das pessoas envolvidas. Desta forma, para além da perspectiva da promoção do desenvolvimento local, traz consigo um aspecto que transpassa este viés e alcança outras dimensões como a política e a social; resgata o sentimento de pertencimento ao local.

Acredita-se que o enquadramento desta tecnologia enquanto política pública e sua relação e articulação com as esferas públicas de governo é permeada por uma série de desafios. Isto decorre da natureza desse processo que envolve tensões entre sujeitos que ao mesmo tempo que reivindicam sua emancipação necessitam do apoio do Estado para articular o sucesso de suas experiências, sobretudo, por tratar-se de dinâmicas que pressupõem um relacionamento contínuo de apoio e financiamento por partes das instituições do governo.

Ressalta-se que a problemática na constituição desta relação é observada nos níveis estaduais e municipais, em que a gestão dos bancos comunitários requer articulação entre os atores da comunidade envolvidos diretamente na administração das experiências e os representantes do poder público local responsáveis pela implantação da política pública.

Hoje existem mais de 100 BCDs brasileiros espalhados entre 19 estados da federação, dos quais um número considerável foi instituído como políticas públicas municipais ou estaduais. Existem também diversos projetos de financiamento a estudos e a replicações de tais experiências e uma série de espaços para discussões de tais práticas.

Atualmente, existe um projeto em execução pela SENAES na direção de uma política pública visando a implantar bancos comunitários no Brasil como estratégia de inclusão financeira, amparado no “Plano Brasil sem Miséria” do Governo Federal.

Não obstante, em que pese a considerável disseminação destas práticas em território nacional, inexistem estudos analíticos que problematizem e avaliem a adoção destas práticas como políticas públicas. E é nesse sentido que o presente trabalho ganha relevância, sobretudo pela importância que estas experiências vêm ganhando nas pautas de discussão de políticas públicas na esfera federal.

Este trabalho tem ainda uma importância prática para a formulação e condução das políticas públicas de implementação de BCDs, pois, a partir da identificação dos desafios inerentes à execução desta política, é possível encontrar soluções para os processos que se encontram em andamento, bem como reorientar os processos futuros de implementação da política.

Uma das ferramentas usadas pelos BCDs é o microcrédito que consiste em uma metodologia de acesso a crédito para populações que não têm acesso ao mercado financeiro tradicional, principalmente pela falta de possibilidade desta população em oferecer garantias. Tal ferramenta também tem sido utilizada como estratégia de combate à pobreza por diversos organismos internacionais e vem ganhando grande destaque principalmente a partir do lançamento da Conferência Global sobre Microcrédito, em 1997, que em seu plano afirma o crédito como um instrumento central no combate à pobreza (MICROCREDIT SUMMIT, 1997).

O microcrédito tem sido apontado frequentemente como uma alternativa eficaz para redução da pobreza no mundo (YUNUS, 2002) por promover o desenvolvimento socioeconômico através da geração de renda. No entanto, existem alguns autores que divergem desta visão otimista sobre os efeitos dos projetos de microcrédito. Carvalho *et al.* (2009) afirmam que existem estudos empíricos que demonstram uma pequena presença² do microcrédito junto às camadas mais pobres da

² Isso deve-se entre outras pela regras relativas ao acesso a crédito, da não exigência de garantia e controle baseada nas relações de confiança. Além de existirem linhas de crédito com moeda social destinada ao consumo.

população e, desta maneira, o potencial desta prática em gerar impactos positivos no desenvolvimento local e no combate à pobreza tem sido limitado.

Nesse contexto, surgem novas experiências que tem como objetivo preencher essa lacuna apontada, ou seja, promover o aumento do acesso ao crédito pela população em situação de extrema pobreza. Entre estas práticas estão os BCDs que têm despontado como alternativa de políticas públicas, se diferenciando, desta forma, dos programas convencionais de microcrédito.

Em que pese a forte disseminação destas práticas no Brasil ao longo dos últimos anos e do crescimento da sua importância no âmbito das agendas governamentais; os estudos publicados a respeito de tais experiências apresentam, em sua grande parte, um viés mais descritivo e muito pouco analítico.

Os primeiros textos publicados se preocuparam em descrever o surgimento e as características dos bancos comunitários, bem como o impacto do uso de moedas sociais no desenvolvimento local (MELO NETO, 2002, 2004; MELO NETO & MAGALHÃES, 2003). Silva Jr (2004, 2006, 2007) analisa a gestão destas experiências, seu papel como agente fomentador do desenvolvimento local, além de tratar da sua conceituação (SILVA JR, 2009). França Filho (2007), por sua vez, procurou traçar um marco analítico e teórico para as experiências dos bancos comunitários. Outros estudos tratam das implicações e os desafios do uso de moedas sociais (FRANÇA FILHO, RIGO & SILVA JÚNIOR, 2012).

No entanto, nenhum destes estudos analisou as questões ligadas a constituição desta inovação enquanto política pública. E é justamente nessa perspectiva que se propõe a presente pesquisa, no sentido de avaliar os desafios da utilização destas experiências enquanto prática de políticas públicas; uma vez que tais estão sendo constituídas nos contextos municipais e estaduais, bem como pela possibilidade de, num futuro próximo, integrarem os programas de políticas públicas federais de microcrédito.

Para responder a pergunta de pesquisa, utilizou-se uma abordagem qualitativa por meio da utilização de entrevistas, observação participante e conversas informais como estratégia para coleta de dados. O método de pesquisa escolhido foi o estudo de caso e sua seleção foi intencional e baseada na escolha do caso que fosse capaz de fornecer ricas informações para a investigação. Nesse sentido, o estudo de caso escolhido foi o Banco Comunitário da Cidade de Deus, situado na cidade do Rio de Janeiro. E essa escolha deveu-se ao fato da implantação desse BCD ter ocorrido a partir de uma iniciativa da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, integrando um plano de ação voltado para o desenvolvimento de políticas públicas a partir da matriz teórica e prática da economia solidária. Para análise dos dados lançou-se mão da técnica de análise de conteúdo a partir da perspectiva qualitativa. A fase da pesquisa de campo abrangeu os meses de maio a agosto do corrente ano.

Cumprir registrar que além desta seção, o presente trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro deles é a 1- Contextualização, em que apresenta-se um panorama geral a cerca do surgimento e disseminação das experiências de BCDs. O capítulo 2, por sua vez, contém a base teórica da presente pesquisa, em que são discutidos os conceitos e diferentes abordagens para economia solidária, bem como o conceito e características do microcrédito e dos bancos comunitários. No capítulo 3, a preocupação voltou-se para a apresentação da metodologia utilizada na coleta e análise da pesquisa de campo. No capítulo seguinte, apresentam-se o estudo de caso, bem como as discussões dos resultados encontrados a partir da presente investigação. E por fim, no capítulo 5, apresentamos as considerações finais deste estudo.

1. CONTEXTO

O objetivo desse capítulo é oferecer ao leitor um panorama geral sobre o surgimento e disseminação das experiências de bancos comunitários. Além disso, são apresentadas, em linhas gerais, algumas características que resumem o caráter inovador destas experiências. Para tanto, contamos um pouco sobre a história do Banco Palmas e resgatamos importantes acontecimentos que concorreram para a disseminação destas experiências, incluindo o caso do BDC Cidade de Deus no qual se realizou o estudo de caso deste trabalho.

1.1 O surgimento dos BCDs

O surgimento dos BCDs passa pela história do Conjunto Palmeiras, bairro de aproximadamente 40 mil habitantes, situado na periferia da cidade de Fortaleza no estado Ceará. A Associação dos Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMACOMP) protagonizou a implantação da experiência que ficou conhecida pelo termo de banco comunitário, o Banco Palmas (SILVA JR, 2004). Fundado em 1998, o Banco Palmas tem como objetivo o fomento à geração de trabalho e renda por meio da utilização de diversas ferramentas de concessão de serviços de finanças solidárias aos produtores e consumidores do território (JAYO; DINIZ; POZZEBON, 2009).

A proposta de surgimento do Palmas nasce da constatação que, após o processo de urbanização muitos moradores haviam se mudado do bairro por não suportarem o custo de vida imposto pela urbanização. Chegou-se a conclusão de que era preciso desenvolver algum projeto que fosse capaz de fomentar trabalho e renda naquela localidade. O desafio inicial era entender como se manteria uma experiência de crédito para os produtores do Conjunto Palmeiras. A partir deste ponto, se discutiu com os comerciantes do bairro e com os associados a respeito, e nestas conversas apareceu a sugestão de se financiar também o consumo como forma de dinamizar a economia local. Desta maneira, para além de uma linha de crédito voltada ao incentivo da produção, surge a ideia de um cartão de crédito para estimular o

consumo. Assim, nascia o PalmaCard³ – Cartão de Crédito do Banco Palmas. Posteriormente o uso do cartão de crédito foi substituído por uma moeda, também com circulação local, lastreada no real, a moeda social⁴ Palmas. Desta forma, pode-se dizer que Palmacard o qual foi posteriormente substituído pelas moedas sociais foi a semente que gerou todo o Sistema de Microcrédito e Gestão da Economia Solidária no Conjunto Palmeiras (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003).

Importa destacar que todo esse processo de criação e implantação do sistema da rede de economia solidária no Conjunto Palmeiras se deu a reboque de qualquer conhecimento prévio dos atores envolvidos sobre o referencial da economia solidária, bem como sem contar com nenhum acompanhamento de assessoria ou consultoria universitária (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003). Todas as tecnologias sociais que surgiram no início do processo de criação da rede se deu a partir de ideias dos próprios moradores. Nas palavras de Melo Neto e Magalhães (2003, p. 24) “somente a convivência cotidiana com as contradições geradas pelas situações de extrema exclusão é capaz de possibilitar conhecimento e sabedoria para se fazer, de forma eficaz, a mais desafiadora de todas as gestões: a gestão da pobreza”.

O objetivo do Banco Palmas era garantir microcréditos tanto para produção quanto para consumo local, a juros muito baixos, sem exigência de consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador. Segundo Silva Júnior e França Filho (2005), na perspectiva edificada pelo Banco Palmas para o acesso ao microcrédito, mais do que um cadastro formal, a concessão do crédito exige um conhecimento da vida do tomador do empréstimo na comunidade. O agente de crédito consulta assim a rede de relações da pessoa como fonte de conhecimento. Já a cobrança do crédito, por sua vez, passa pela introdução de um mecanismo de controle social extremamente

³ É interessante destacar que a ideia de criação do Palmacard surge a partir de uma reunião em que uma moradora do bairro pede a palavra e sugere que o recém criado banco deveria emitir e gerenciar uma espécie de cartão de crédito que tivesse circulação só no Palmeiras, assim nas próprias palavras da moradora “nós poderíamos fazer assim... que nem tem por aí... a gente podia ter o nosso cartão aqui e a gente comprar aqui mesmo...” (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003, p.20)

⁴ De acordo com Soares (2009, p. 255) a moeda social pode ser definida com uma espécie de moeda paralela instituída e administrada por seus próprios usuários que tem lastro no real e objetiva dinamizar as economias locais de territórios caracterizados pela pobreza e exclusão do mercado financeiro e de trabalho formais.

original ao envolver vizinhos numa espécie de aval solidário. São os próprios moradores que passam a ter a função de estabelecer mecanismo de pressão moral junto aos demais vizinhos (SILVA JR & FRANÇA FILHO, 2005).

Importa destacar que o banco comunitário vai além da simples concessão de microcrédito e se constitui num programa de desenvolvimento local que passa pelo empoderamento da comunidade, bem como pela sensibilização para a solidariedade e colaboração (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003). O pioneirismo desse tipo de experiência de microcrédito deve-se ao fato de integrar a concessão de crédito, organizar a produção, a comercialização e o consumo local numa perspectiva de reorganizar as cadeias produtivas da comunidade, oferecendo oportunidades de trabalho e formas de se gerar renda para os moradores (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003).

Em pouco tempo, o Banco Palmas passou a ser reconhecido pelo sucesso da experiência e pela ação inovadora de mobilização comunitária implantada no bairro. O reconhecimento e consequente sucesso levou a procura por parte de outras instituições interessadas em reproduzir esta tecnologia social (SILVA JR, GONÇALVES & CALOU, 2008). Para facilitar a execução deste propósito, em 2003, surge o Instituto Palmas, com sede também em Fortaleza/CE, cuja função é difundir as metodologias e tecnologias sociais desenvolvidas pelo Banco Palmas no Brasil e no Exterior (SILVA JR, 2004).

Já no ano seguinte, em setembro de 2004, o primeiro banco comunitário com metodologia replicada é constituído no litoral do Ceará: Banco PAR, na cidade de Paracuru. Em 2005, a ideia de replicação metodológica dos BCDs se consolida e parceiros procuram o Instituto Palmas com o intuito de constituir experiências de Banco Comunitário em algumas cidades do Brasil: Vila Velha/ES, Vitória/ES, Simões Filho/BA, Palmácia/CE, Santana do Acaraú/CE, Campo Grande/MS e Fortaleza/CE (SILVA JR; GONÇALVES; CALOU, 2008).

Ainda em 2005, o Ministério Venezuelano de *Facultad de Economía Comunal* (MINEC) procura o Instituto Palmas com o interesse de replicar a experiência dos

bancos comunitários. Nessa medida, os *Bancos Comunales* são implantados através de uma política pública do governo na Venezuela. Tais bancos guardam algumas semelhanças aos princípios que orientam a atuação dos BCDs brasileiros, uma vez que são geridos por organizações populares locais - os *Consejos Comunales* e constituem um tipo específico de experiência de microcrédito (SILVA JR; GONÇALVES; CALOU, 2008).

O Governo Federal do Brasil, também em 2005, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), anuncia sua proposta de “Apoio à Implantação de Bancos Comunitários”, entendendo esta experiência como uma forma importante de fomento ao desenvolvimento local. Em Janeiro de 2006, um outro parceiro, o Banco Popular do Brasil (BPB) se insere no suporte às iniciativas de BCDs por meio do aporte de recursos financeiros para a formação do fundo de crédito do banco comunitário (SILVA JR, 2008). A partir de 2010 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também passa a apoiar o Instituto Palmas na replicação dos BCDs. Os recursos provenientes do BPB e do BNDES são utilizados para empréstimos por parte dos bancos comunitários de desenvolvimento conforme seus próprios critérios.

Atualmente, há também acordos firmados com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Brasil (BB), tanto para aporte de recursos para operacionalização de créditos pelos bancos comunitários, como a possibilidade dos BCDs atuarem como correspondentes bancários destes dois bancos. Ao se tornar um correspondente bancário destes bancos públicos, o banco comunitário passa a funcionar como uma espécie de "ponto de atendimento", sendo remunerado pelas operações e serviços bancários que realizar, os valores desta remuneração varia de acordo com os contratos e as transações realizadas (FRANÇA FILHO, 2013).

O outro passo importante para a disseminação destas experiências foi a criação da Rede de Bancos Comunitários. Conforme Rede (2006), a rede contribui para troca de experiências, saberes e articulação de recursos e parcerias para que todos os BCDs possam crescer de modo conjunto. Atualmente, integraram a Rede de Bancos Comunitário mais de 100 BCDs constituídos em cidades de norte a sul do país,

dentre estas: Belém/PA, Alcântara/MA, São João do Arraial/PI, Fortaleza/CE, Juazeiro do Norte/CE, João Pessoa/PB, Salvador/BA, Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Dourados/MS e São Leopoldo/RS.

Para Rigo (2014) foi a partir da criação do Instituto Palmas e consolidação da rede de bancos comunitários, bem como por meio da ampliação do apoio governamental que estas experiências tem se multiplicado.

Como fica claro, os BCDs estão se espalhando pelo Brasil e chegando até a outros países, como é o caso da experiência na Venezuela. Além disso, estas experiências estão sendo reconhecidas como uma forma eficiente de promoção de desenvolvimento local, bem como geração de trabalho e renda. Neste sentido, diversas instituições públicas, importantes no contexto brasileiro, estão apoiando a replicação e consolidação destas experiências. Além do apoio destas instituições no nível nacional, encontramos casos em que os governos de estados e municípios também têm apoiado a constituição de bancos comunitários.

Nesse sentido, interessa a esta pesquisa o caso específico da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. E por esta razão apresenta-se na próxima seção como se deu o processo de implantação do BCD Cidade de Deus por intermédio desta prefeitura.

1.2 Constituição da Política Pública de Bancos Comunitários de Desenvolvimento no município do Rio de Janeiro

Em razão da difusão dos BCDs pelo Brasil, constatada na seção anterior, o Rio de Janeiro teve, em dezembro de 2010, seu primeiro banco comunitário inaugurado o Banco Comunitário Cidade de Deus. Este projeto é fruto de uma iniciativa da prefeitura municipal em parceria com a SENAES, o Instituto Palmas, o BNDES e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). A criação desse BCD fazia parte de umas das metas do Projeto Rio Ecosol⁵ — voltado à economia solidária — organizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Solidário (Sedes) da Prefeitura

⁵ Rio Economia Solidária. Plano de Trabalho. SEDES/PCRJ. 2009.

Municipal do Rio de Janeiro. Abaixo as figuras 01 e 02 apresentam o momento da inauguração do banco.

Fotos 01 e 02: Inauguração do Banco Comunitário Cidade de Deus



Fonte: Site da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro⁶

Ao Instituto Palmas coube prestar assessoria para constituição do banco, desde o processo de mobilização e capacitação da equipe que ficaria responsável pela gestão do banco, até o fornecimento de assessoria para gestão das operações, bem como a disponibilização de uma carteira de crédito com recursos do Banco Palmas a ser operacionalizada em empréstimos e financiamento na Cidade de Deus. A CAIXA forneceu a tecnologia bancária para montar a sede do banco. Além disso, a prefeitura disponibilizou R\$ 20 mil para ser utilizado em despesas correntes e investimento na infraestrutura física do banco. O jornal O globo⁷ e em matéria publicada no site da Unidade de Polícia Pacificadora⁸ foi vinculado na época que o BNDES e MTE teriam desembolsado, respectivamente, os montantes de R\$ 60 mil e R\$ 150 mil para formação do fundo de crédito banco.

O Banco Cidade de Deus também contou com recursos advindos do governo federal, via projeto da SENAES por intermédio do Núcleo de Economia Solidária da

⁶ Estão presentes nas fotos: o prefeito Eduardo Paes, o secretário nacional de Economia Solidária, o secretário de Desenvolvimento Econômico Solidário Marcelo Henrique da Costa, a presidente do Comitê Gestor do Banco Cidade de Deus Ana Lúcia Serafim e Dona Benta, membro do comitê gestor do banco e uma das figuras homenageada na moeda CDD. <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=2122531> Acesso em 19/05/2014.

⁷ Link para acesso a matéria: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/cidade-de-deus-no-rio-ganha-moeda-e-banco-proprios.html> Acesso em 18/05/2014.

⁸ Tal matéria pode ser acessada através do link: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/economia-solidaria-e-sucesso-em-areas-pacificadas/Cidade%20de%20Deus> Acesso em 18/05/2014.

Universidade de São Paulo – (NESOL/USP) e da Associação Ateliê de Ideias⁹, dentre outras coisas, estes recursos foram destinados para o pagamento da remuneração dos agentes de crédito e financiamento para participação destes em reuniões e encontros da rede de bancos comunitários.

Além da disponibilização de recursos para cobrir as despesas operacionais do banco e do estabelecimento de parcerias responsáveis pela viabilização do projeto, a prefeitura por meio da SEDES passou a realizar um acompanhamento sistemático das ações do BCD, chegando inclusive, a disponibilizar uma profissional vinculada à prefeitura para assessorar as atividades cotidianas do banco.

Importa destacar que durante o evento de inauguração do Banco Comunitário Cidade de Deus foi assinada uma carta aberta para a criação de uma rede de bancos comunitários do estado do Rio de Janeiro, a qual foi assinada pelos representantes dos bancos comunitários do Morro do Preventório de Niterói (com a moeda Prevê), de Saracuruna (Saracura), Cidade de Deus (CDD) e o Complexo do Alemão (que na época estava em processo de mobilização para implantação).

Atualmente, a prefeitura por intermédio da SEDES e em parceria com o Instituto Palmas está articulando um projeto para garantir mais recursos para investir no Banco da Cidade de Deus, tais recursos são oriundos do MTE e do BNDES.

⁹ Associação Ateliê de Ideias é uma instituição de apoio e fomento à experiências de natureza associativista/cooperativista ligada ao Banco Bem – um banco comunitário de desenvolvimento localizado em Vitória/ES – e desempenha um papel similar ao desenvolvido pelo Instituto Palmas do Banco Palmas, sendo a entidade responsável pela replicação de BCDs nos Estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, por meio do “Projeto de Apoio às Finanças Solidárias com Base na Organização de Bancos Comunitários”, Convênio nº 00042/2013, celebrado com o Ministério Trabalho e Emprego/SENAES. No nordeste as instituições responsáveis por um similar e também com financiamento deste mesmo convênio são a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (ITES/EAUFBA) e o Instituto Palmas.

2. BASES TEÓRICAS

Este capítulo tem o objetivo apresentar as bases teóricas para o entendimento da pesquisa empírica proposta nesta dissertação, a qual tem como tema a economia solidária e os bancos comunitários.

Iniciaremos esta fundamentação a partir de uma análise do referencial teórico sobre a economia solidária, destacando-a especialmente o contexto brasileiro a partir do resgate histórico e entendimento das diferentes abordagens ao tema. Ressalta-se que a discussão e enquadramento teórico da ecosol assume um importante papel no entendimento do conceito e das práticas dos BCDs, uma vez, que estes podem ser exemplarmente caracterizados como empreendimentos da economia solidária. E não somente, também despontam como o único tipo de experiência dentro deste outro modo de experimentar a economia capaz de desenvolver a proposta de criação de redes (também conhecidas como redes de “prossumidores” que veremos mais adiante), pelo fato de associarem produtores e consumidores locais através do estabelecimento de canais de relações de troca, implicando numa ruptura da clássica dicotomia entre produção e consumo característica da lógica capitalista de organização das atividades econômicas (SILVA JR, 2004; FRANÇA FILHO, 2007b).

A construção de redes deste tipo é a expressão concreta da possibilidade de construção da economia solidária. A qual se constitui uma alternativa viável ao fortalecimento de economias locais, reorganizando-as na direção de um outro modo de promover o desenvolvimento tendo por base os princípios deste outro agir econômico.

Assim, justifica-se que a primeira seção teórica aqui desenvolvida trate do surgimento e conceituação da economia solidária. Conforme poderá ser observado o universo que compõe este campo vai além dos BCDs. Assim como o banco comunitário representa um tipo de experiência que tem na sua metodologia de atuação a utilização do microcrédito como uma das estratégias utilizadas para dinamizar as economias dos territórios e promover o desenvolvimento local, mas que

não se resume somente ao microcrédito tradicional, nem tão pouco aos casos do Grameen Bank ou Crediamigo do Banco do Nordeste.

Assim, por este motivo na seção reservada para a discussão teórico dos BCDs também apresentamos o contexto e a definição do microcrédito, bem como o histórico do surgimento e desenvolvimento destas experiências no Brasil e no Mundo.

Desta forma, na segunda parte deste capítulo tratamos dos temas microcrédito, finanças solidárias e bancos comunitários em uma tentativa de discutir o enquadramento dos bancos comunitários no campo das finanças solidárias.

2.1 Economia Solidária

Os diferentes modos de produção adotados pela humanidade ao longo dos séculos e suas respectivas tecnologias foram estruturados de forma a garantir *status* e legitimar o poder das classes dominantes. Notadamente no sistema capitalista temos o desenvolvimento de tecnologias cada vez mais avançadas, as quais em sua grande maioria visam a obtenção de lucros sem preocupação com o desenvolvimento social e a preservação ambiental (SILVA JR, MEDEIROS, 2009).

Tecnologias surgidas com a proposta supra citada são excludentes, pois são produzidas dentro de contextos caracterizados pela desigualdade, hierarquização, alienação e exploração do trabalho humano. E mais que isso, são pautadas por princípios que tendem a perpetuar as relações de dominação e exclusão social características do contexto capitalista (INSTITUTO..., 2007).

Neste contexto, o conceito de economia solidária se caracteriza por uma atuação que inverte a lógica do capitalismo à medida em que busca considerar não os imperativos dos setores hegemônicos, contemplando outras lógicas econômicas que podem estar mais próximas dos desejos de uma parcela excluída da população (GAIGER, 2000; FRANÇA FILHO, 2006; SINGER, 2002).

A economia solidária emerge como proposta de um outro modelo de regulação dos princípios econômicos que tem como cerne o homem humanizado, através do resgate dos valores como solidariedade, cooperação, democracia, respeito e transparência.

3.1.1 Contextualizando Economia Solidária no Brasil

Resgatando o contexto histórico de surgimento da economia solidária (ecosol), Singer (2002) remonta suas origens ao período do capitalismo industrial em que suas primeiras manifestações estiveram relacionadas à reação ao acentuado empobrecimento dos artesões devido ao processo de industrialização do setor. Ademais, ressalta-se que à medida que a classe operária fora conquistando direitos, o prélio contra o trabalho assalariado e a busca por uma alternativa emancipatória foi esfriando e dando lugar à luta pela ampliação dos direitos já conquistados.

Ainda segundo este autor, com a mudança do cenário econômico mundial decorrente da crise do emprego formal na metade da década de 70, somada ao colapso dos estados socialistas da Europa Oriental e ao relativo fracasso dos partidos social-democratas, o movimento da economia solidária é reinventado e ganha força na maioria dos países, dentre estes está o Brasil.

Assinala assim o surgimento da economia solidária no contexto brasileiro como uma saída ao desemprego em massa e as desigualdades estruturais, responsáveis pela marginalização de uma considerável parcela da população do país. Sob esta perspectiva, o movimento da economia solidária está ligado fundamentalmente ao movimento cooperativista e atuação de entidades da sociedade civil.

França Filho & Laville (2004), por sua vez, analisam comparativamente o contexto de realidade em que se deu o surgimento da economia solidária na França e no Brasil. O caso francês, corrobora com as colocações de Singer a respeito do ressurgimento da economia solidária. Em outras palavras, sua emergência se dá devido à problemática da exclusão social, ligada mais especificamente a crise do emprego.

Gaiger (2000), aponta o surgimento da economia solidária no Brasil como resposta da população a um acentuado processo de exclusão e pobreza. Assim, segundo este autor, as primeiras manifestações de atividades populares e que hoje conhecemos como economia solidária, deram-se por volta dos anos 80, quando constata-se o aumento do desemprego, da fome e de doenças na sociedade, numa explosão de necessidades sociais sem resposta eficiente por parte do governo.

Nesse contexto surgiram ações realizadas geralmente pela Cáritas e outros segmentos religiosos, notoriamente em comunidades rurais e carentes. Estas ações eram chamadas na época de projetos comunitários e, desde que tiveram início, houve “uma gradativa emergência e multiplicação de empreendimentos associativos de cunho comunitário e até semifamiliar” (GAIGER, 2000, p.168). Estes empreendimentos teriam sido formados dentro de movimentos sociais de caráter comunitário, vindo a surgir depois também no sindicalismo, bem como em outras entidades como universidades e organizações não governamentais, contribuindo para criação nos anos 90 do conceito de economia solidária no Brasil.

Atualmente o que podemos observar é que aquelas ações, consideradas de pequeno porte e referidas inicialmente apenas a organizações religiosas, estão paulatinamente ganhando visibilidade social e viabilidade política. Após esta contextualização sobre o surgimento e desenvolvimento da economia solidária no Brasil, seguiremos com as diferentes abordagens conceituais desenvolvidas pelos principais estudiosos deste tema no contexto brasileiro.

3.1.2 Abordagens Conceituais para Economia Solidária no Brasil

A economia solidária é observada por diferentes abordagens e, por isso, propomos nesta subseção apresentar uma análise do referencial teórico dos autores estudados nesta pesquisa para compreender o conceito da economia solidária.

No Brasil, existem pelos menos três correntes que apresentam uma abordagem conceitual diferente para economia solidária: a) outro modo de produção (abordagem sociológica marxista); b) a colaboração solidária como alternativa ao capitalismo; c) abordagem antropológica com ênfase na constituição de redes de ecosol.

A Economia Solidária como um Outro Modo de Produção

A tentativa de classificar a economia solidária em diferentes abordagens não é algo inédito. Conforme destacado na introdução deste trabalho este tema tem ganhado um importante destaque em diversos setores – público, privado e sociedade civil – e suscitado forte interesse da academia em estudar as formas e a viabilidade das iniciativas desta alternativa econômica (GAIGER, 2000).

O primeiro trabalho de pós-graduação especificamente sobre este tema (que continha o termo economia solidária em seu resumo) foi escrito em 1998. Até 2002 eram publicados menos 5 pesquisas de mestrado ou doutorado por ano, sendo que a partir de 2003 este número salta para 25 pesquisas anuais. A partir de 2007, realiza-se a cada ano entre 50 dissertações de mestrado e 60 teses de doutorado com o termo ES (BERTUCCI, 2010, p. 123).

Nesta perspectiva, Meira (2005) discorre sobre a Ecosol, dentre outras abordagens, como “alternativa ao modo de produção capitalista”. Podem ser inclusos na seara de autores que corroboram com este entendimento Gaiger (2000) e Singer (2000, 2002, 2003).

É importante destacar o papel de Paul Singer para o estabelecimento da economia solidária como uma alternativa ao modo de produção capitalista, conforme esmiuçaremos adiante. Todavia, não nos parece totalmente coerente enquadrar nesta abordagem o autor Luiz Inácio Gaiger, conforme autotaxiagem em artigo

de sua autoria – no qual faz reflexões teóricas partindo de suas experiências empíricas (GAIGER, 2000). Ademais, é possível identificar em pelos menos outra obra sua a ressalva à possibilidade de considerar a ecosol como um outro modo de produção (GAIGER, 2000).

Para Singer (2002) a economia solidária passou a ter força no cenário mundial a partir de dois momentos. O primeiro deles, o seu nascimento, haveria ocorrido logo após o capitalismo industrial, e deveu-se principalmente ao alarmante empobrecimento dos artesãos daquela época, provocado, sobretudo pela substituição da mão-de-obra pelo uso de máquinas e da organização fabril da produção. Não obstante, à medida que o movimento operário e sindical passou a conquistar direitos para os assalariados, estes passaram a se preocupar quase que exclusivamente com a defesa e ampliação dos direitos conquistados, enfraquecendo assim o movimento da Ecosol. Este cenário sofreu radicais transformações, assinalando o seu segundo momento, a partir dos anos 70 com o retorno do desemprego em massa e retrocesso para assalariados na flexibilização de seus direitos, o que culminou com a reinvenção da Ecosol, consubstanciada pela criação em número cada vez maior de novas cooperativas e formas análogas de produção associada em diversos países.

Ademais, para Singer (2002) estas últimas mudanças estão em sintonia com outras transformações contextuais que atingiram de forma profunda os movimentos políticos de esquerda – crise dos Estados do “socialismo realmente existente” da Europa Ocidental e semífracasso dos governos dos partidos social-democratas; o que levou alguns a se reconciliar com o capitalismo, “mas muitos outros sentem-se desafiados a buscar um novo modelo de sociedade que supere o capitalismo, em termos de igualdade, liberdade e seguranças para todos os cidadãos” (SINGER, 2002, pag. 111).

Para o autor, a economia solidária se baseia na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante, seu avanço não estaria inteiramente subordinado ao apoio institucional e financeiro do Estado. Assim,

poderíamos entendê-la como “um outro modo de produção cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual” (SINGER, 2002, pag. 10).

Enquanto na economia capitalista prevalece o estímulo à competição - seja no comércio varejista ou em mercados de serviços ou ainda no modo de vida das pessoas atingindo todos os âmbitos das esferas sociais; a economia solidária desde o seu surgimento tem buscado trabalhar em cima de uma lógica de estímulo à cooperação e à solidariedade (SINGER, 2002).

De acordo com Singer (2002, p.53), para a realização de uma economia solidária, seria preciso uma organização igualitária por aqueles que se associassem para “comercializar, produzir ou poupar”. Neste sentido, “a chave desta proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais” (SINGER, 2002, p.53).

Singer (2002) defende duas possibilidades para a economia solidária prosperar: a) se a economia capitalista mergulhasse numa depressão longa e profunda ou se a hegemonia da burguesia rentista mantivesse a economia da maioria dos países crescendo sempre menos que a elevação da produtividade do trabalho; b) a economia solidária é ou poderá ser mais que uma resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar, poderá ser uma alternativa superior ao capitalismo por proporcionar às pessoas uma vida melhor. Nessa medida, o autor pontua que “a economia solidária foi concebida pelos utópicos como uma nova sociedade que unisse a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social” (SINGER, 2002, pag.115).

Ademais, na visão do autor, para a economia solidária garantir seu crescimento, precisaria continuar a integrar os mercados e competir tanto com as empresas capitalistas, como com as empresas solidárias. Teria como pressuposto, ainda, a consecução de elevados níveis de produção e distribuição de mercadorias, além de suporte financeiro e científico-tecnológico e do Estado através de políticas públicas

para fortalecimento das iniciativas, bem como de acompanhamento de incubadoras universitárias.

Gaiger (2000), por sua vez, chama a atenção aos cuidados que a tarefa de teorizar o tema requer, ressaltando a possibilidade de apreciação desta teoria por seus impactos políticos e ideológicos. Adjetiva como audaciosas as formulações que associam a economia solidária a um novo modo de produção não capitalista – justificando sobretudo pela forte tendência destas formulações se colocarem “como respostas seguras, chancelando tomadas de posição e juízos definitivos” (GAIGER, 2000, p. 01).

No entanto, ao mesmo tempo em que procura teorizar e justificar o porquê da não consideração inicial e atual da ecosol como um outro modo de produção Gaiger (2000) não exclui totalmente a possibilidade:

Vendo-a seja como um campo de trabalho institucional, seja um alvo de políticas públicas de contenção da pobreza, seja ainda uma nova frente de lutas de caráter estratégico, visões, conceitos e práticas cruzam-se intensamente, interpelando-se e promovendo a economia solidária como uma alternativa para... os excluídos, os trabalhadores, um modelo de desenvolvimento comprometido com os interesses populares, etc.; uma alternativa, ao aprofundamento das iniquidades, às políticas de corte neoliberal, ... ao próprio capitalismo (GAIGER, 2000, p.1).

Neste sentido, o autor pontua que considerar a economia solidária como um novo modo de produção, traz sérias repercussões teóricas, pois, pensa-la sob este viés representaria superar o modo de produção capitalista e das formações sociais que lhe correspondem, através da instauração de um tipo de sociedade pós-capitalista, tendo ainda como pressuposto que as características deste outro modo de produção tornar-se-ia historicamente predominantes, no sentido de percorrer todo o processo de transição na substituição de um modo de produção para outro. Desta forma, não descarta totalmente a possibilidade, muito embora suas conclusões ora realcem a tese, ora a contradigam.

Gaiger (2000) salienta a prodigalidade do capitalismo em abranger inúmeras formas sociais de produção, ensejando na coexistência de outras formas de organização do

trabalho que escapam às estreitas condições de assalariamento e de extração de mais-valia. E neste sentido, questiona-se “como tais formas, a partir de seu lugar subalterno ou periférico, podem encetar movimentos de alargamento do seu próprio campo e da sua lógica interna, subtraindo-se, em alguma medida, ao controle do capital” (GAIGER, 2000, p.06).

Dentre as formas sociais de produção capazes de coexistência dentro do modo de produção capitalista Gaiger (2000) cita a economia camponesa, fenômeno de aparição historicamente recorrente, caracterizada por repousar as relações de produção na unidade familiar e na posse parcelar da terra e por “reproduzir-se a si mesmo, mas não à sociedade inteira” (GAIGER, 2000, p.07).

Não obstante, a economia solidária assemelha-se a economia camponesa, conquanto que ambas possuem relações sociais de produção diferentes da forma assalariada. Distinguem-se pela capacidade da ecosol de converter-se no elemento básico de uma nova racionalidade econômica, capaz de gerar resultados que extrapolam a via meramente monetária, sendo ainda capaz de alterar a base de produção do capitalismo provocando uma inversão no processo de separação do trabalhador e suas forças produtivas, promovendo sua reconciliação, (re)possibilitando a vivência da experiência integral da vida laboral, por intermédio do atendimento de aspirações que extrapolem as vias materiais (GAIGER, 2000).

Por conseguinte, as relações de produção dos empreendimentos solidários não são apenas atípicas para o modo de produção capitalista, mas contrárias à forma social de produção assalariada: nesta, o capital emprega o trabalho; naqueles, os trabalhadores empregam o capital (GAIGER, 2000, p. 08).

Nessa perspectiva, retomando as ideias marxistas cuja base crítica ao capitalismo repousa na análise das relações de produção, Gaiger (2000) pontua que as bases para superação de um modo de produção são as evidências que no modelo alternativo de produção, aquelas relações possuam novas conotações e chances reais de vigência histórica, refletindo os “interesses subjetivos dos trabalhadores e respondem a condições objetivas de viabilidade e perduração” (GAIGER, 2000, p. 09).

Assim, no entendimento de Gaiger (2000), apesar da economia solidária não reproduzir em seu interior as relações capitalistas e representar uma forma social de produção específica, oposta à forma do capitalismo; esta ainda não é capaz de eliminar a reprodução da forma típica do capitalismo, mesmo apresentando ferramentas superiores e até mesmo almejadas pelo sistema capitalista, esta não possui em médio prazo a possibilidade real de subsunção ao modelo capitalista.

Os argumentos de Singer, em defesa da profundidade da mudança contida na economia solidária, considerando a necessidade do aprendizado de um novo modelo econômico pelos trabalhadores, a melhora significativa nas condições de vida, advinda do trabalho numa empresa autogestionária, e o fortalecimento que tais fatos representam para a luta geral dos trabalhadores contra a exploração capitalista, em verdade dimensionam a transformação social a longo prazo, o que retira de perspectiva, por um outro caminho, entender a alternativa solidária, em si mesma, como a posta em marcha de um novo modo de produção, no sentido abrangente e profundo que o termo contém (GAIGER, 2000, pag. 10).

O conceito de modo de produção remete ao princípio basilar, fundamental de organização da vida social, tem a ver com estado de desenvolvimento material e humano. Desta forma, mesmo considerando que as relações sociais que se estabelecem no processo material de trabalho da ecosol, na visão de Gaiger (2000) “isso se refere a um outro conceito que não aquele de modo de produção: se refere ao conceito de forma social de produção” (GAIGER, 2000, p. 189).

Para o referido autor a economia solidária aponta para a possibilidade de criação de uma forma social de produção diferente da experimentada a partir do sistema capitalista, e neste sentido ressalta que aquela pode e necessita conviver com a forma de produção assalariada (GAIGER, 2000).

Não obstante, conforme mencionado por Gaiger (2000), Paul Singer defende a economia solidária como um modo de produção alternativo ao sistema capitalista. “Mesmo sendo hegemônico, o capitalismo não impede o desenvolvimento de outros modos de produção porque não é incapaz de inserir dentro de si toda a população economicamente ativa” (SINGER, 2000, p. 86).

Colaboração Solidária como Modo de Produção Dominante

Mance (1999) parte de uma análise da abordagem de Paul Singer para propor como uma alternativa democraticamente viável e superior ao capitalismo, a Colaboração Solidária, considerando este conceito como mais complexo e abrangente do que o conceito de economia solidária. Entendemos, no entanto, que o conceito de economia solidária e a proposta defendida por alguns teóricos do tema se coadunam com as proposições de Mance (1999) (FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004; GAIGER, 2000 & SINGER, 2002). Neste sentido, apresentamos a seguir as proposições do referido autor na perspectiva de uma abordagem da economia solidária a partir da constituição de redes.

Para Mance (1999) a partir da constituição de redes de colaboração solidária podemos construir uma sociedade alternativa ao capitalismo, caracterizada por ser uma opção viável e concreta para os excluídos e marginalizados pelo movimento da globalização do capitalismo.

O referido autor ressalta que esta proposta não representa uma utopia de um mundo a ser realizado em um futuro longínquo, trata-se tão somente, de um projeto que pode ser iniciado desde já. Salienta, ainda, que as bases para suas afirmações estão consubstanciadas a partir de uma série de experiências em curso, empiricamente analisadas, que podem ser observadas no mundo todo.

Para Mance (1999) estas experiências estão circunscritas em uma esfera diversa das esferas pública e privada, convencionalmente e respectivamente chamadas de primeiro e segundo setor. Desta forma, traz em sua abordagem o conceito e papel do terceiro setor na constituição das redes de colaboração solidárias.

O termo terceiro setor é de origem norte-americana e inglesa, identifica o universo das organizações sem fins lucrativos (*non-profit organizations*). Nesta mesma linha, experiências que são reguladas mecanismos além dos circuitos tradicionais mercantil e estatal, surgiram na europa – se remetem à tradição histórica da “Economia Social”, cuja manifestação encontrava-se nas organizações operárias,

surgidas na metade inicial do século XIX e possuidoras de uma dinâmica de resistência popular que, em geral, abarcam quatro formas de organizações: fundações, cooperativas, sociedades mutualistas e associações (SILVA JR., 2004).

Historicamente o desenvolvimento das forças produtivas tem provocado alterações nas relações sociais de produção. Notadamente no sistema capitalista, convivem diversas formas de organização das relações produtivas, fenômeno ocasionado principalmente pelo número de excluídos da relação assalariada, os quais passam a criar novas relações produtivas em que o trabalho assalariado vai sendo suprimido. Nesta medida, encontra-se em curso um processo em que o capitalismo gera condições que possibilitam tanto o surgimento de uma série de problemas sociais, como “o surgimento de novas relações de produção centradas na colaboração solidária que possibilitam um movimento virtuoso de geração e distribuição social de riqueza” (MANCE, 1999, pag. 35).

(...) uma outra significativa parcela de ações econômicas inseridas também na economia informal apresenta novas relações de produção que subvertem as relações de produção capitalistas e que expandindo-se em redes, multiplicando suas células por toda parte, incorporando-se ao processo produtivo e de consumo os excluídos do capital, poderá fortalecer-se ao ponto de avançar em transformações não apenas econômicas, mas políticas e culturais que extrapolem as fronteiras regionais e nacionais, promovendo o surgimento de novas relações de produção pós-capitalistas – uma sociedade centrada na colaboração solidária (MANCE, 1999, pag. 34).

Mas, afinal, em que consiste essa tal de Colaboração Solidária? De que forma pretende reestruturar as relações de produção?

Cabe-nos dizer que em linhas gerais a colaboração solidária implica em trabalhar e consumir de forma compartilhada, vinculada reciprocamente a um sentido moral de corresponsabilidade pelo bem-viver de todos e de cada um em particular. “A colaboração solidária é, pois, uma atitude que orienta nossa vida e uma posição política frente à sociedade em que estamos inseridos” (MANCE, 1999, pag.19).

Por seu turno, bem-viver refere-se ao ato de dispor das mediações materiais, políticas, educacionais e informacionais com vistas a garantir, de forma ética, a

realização de todas as idealizações e vontades da liberdade pessoal, desde que estas não neguem a liberdade pública. “O bem-viver solidário implica em respeitar o desejo pessoal e promover a sua realização na igual medida em que respeita o desejo público e se promove a sua realização” (MANCE, 1999, pag.17). Assim, para realizar o bem-viver não basta acumular muitas riquezas materiais, tão pouco, é possível praticá-lo sem satisfatórias mediações materiais.

Não obstante, para a compreensão da proposta de Mance (1999) cumpri-nos apresentar a definição de rede:

Trata-se de uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem se multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidas por ele, permitindo-lhe expandir-se em novas unidades ou manter-se em equilíbrio sustentável. Cada nódulo da rede representa uma unidade e cada fio um canal por onde essas unidades se articulam através de diversos fluxos (MANCE, 1999, pag.24).

São três os princípios básicos que permeiam esta noção de rede: a) **Sistema Autopoiético**: a rede funciona como um sistema aberto que se auto-reproduz, como um; b) **Intensividade**: a rede deve atingir e envolver o maior número pessoas no local onde aquela unidade atua; c) **Extensividade**: é essencial a expansão da rede para outros territórios colaborando com o surgimento de novas unidades suas e no desenvolvimento destas, ampliando a abrangência da rede e fortalecendo o seu conjunto (MANCE, 1999).

Importa-nos destacar que para viabilização desta meta é preciso que aqueles que aderiram à alternativa da colaboração solidária pratiquem o consumo solidário, priorizando em suas atividades de consumo os produtos originados de redes de colaboração solidária (MANCE, 1999).

Àqueles que praticam o consumo solidário, o fazem movidos pela consciência de que o consumo é o objetivo final de todo o processo produtivo e conhecem todas as implicações decorrentes dos seus respectivos processos de produção, tendo em vista que através da compra corroboram para sua legitimação e continuidade.

Significa escolher um produto não por suas características de mercado – preço, qualidade, durabilidade, marca – mas com finalidade indireta de promover o bem-viver da coletividade (MANCE, 1999).

Ademais, cumpri-nos dizer que ao contrário do que acontece na via capitalista, todo o desenvolvimento tecnológico aplicado ao processo produtivo nas redes de colaboração solidária representará ampliação das liberdades públicas e privadas, sobretudo através da ampliação da produção, da qualificação dos produtos, da redução da jornada de trabalho e da incorporação de um número maior de trabalhadores (MANCE, 1999).

Destarte, Mance (1999) advoga pela possibilidade de colaboração entre as células que constituem as redes de colaboração solidária, discordando fortemente com a ideia defendida por Singer (2002) de que as empresas solidárias precisariam competir entre si para garantir melhoria na qualidade e redução de custos dos seus produtos.

Mance (2001) aborda a economia solidária numa perspectiva propositiva, através de uma percepção macro-estruturante; define sua proposta a partir da formação de redes de economia solidária, que embora ancoradas localmente, articulam-se com diversas outras, constituindo uma espécie de setor da economia (CUNHA, 2010).

Uma abordagem Antropológica

França Filho e Laville (2004) olham a economia solidária a partir de uma abordagem antropológica, apresentando as possibilidades de uma resignificação do sentido do agir econômico em sociedade, entendendo-o como uma nova forma de operar a economia. Caracteriza-se por apresentar traços significativos que dão subsídios para compreendê-la como uma espécie de novo movimento social (França Filho, 2006 e 2007; França Filho e Laville, 2004).

Os referidos autores caracterizam-na no contexto europeu como herança da economia social e fruto da inconformidade com a crise estrutural do emprego e, no

caso brasileiro, compreendem-na como um legado da economia popular e motivação na desigualdade histórica da sociedade brasileira.

França Filho (2007) propõe que antes de tratarmos efetivamente do tema da economia solidária devemos desconstruir o conceito de economia vigente, que está relacionado exclusivamente à ideia de mercado ou troca mercantil. Devemos considerar o decorrer da história da humanidade, que nos mostra ter havido diversos tipos de economia: a domesticidade, a reciprocidade, a redistribuição e o mercado auto-regulado. Desta forma, podemos afirmá-la como economia plural. Este conceito traz a ideia de que a economia em si pode realizar-se segundo diversos princípios de produção e distribuição de riquezas, não apenas segundo o princípio capitalista.

Assim, a economia solidária constitui-se como uma tentativa de articulação das três economias, caracterizadas por possuírem distintas formas básicas de trocas: a) a economia mercantil: orientada no princípio do mercado auto-regulado e ótica utilitarista; b) a economia não-mercantil: constituída segundo o princípio da redistribuição que necessita da figura de uma instância superior – o Estado – que toma posse dos recursos com a finalidade de distribuí-los; c) a economia não-monetária: fundamentada no princípio da reciprocidade e orientada especialmente pela lógica da dádiva que, de acordo com França Filho e Dzimira (1999, p. 12) citando Mauss (1978), “compreende três momentos: o dar, o receber e o retribuir(...) O seu intuito seria perpetuar os laços sociais.”

Não obstante, França Filho (2006) sublinha as dificuldades de olhar a economia solidária no contexto brasileiro, tendo em vista as suas dimensões continentais e as complexidades ligadas às desigualdades regionais, o que se reflete nas suas diferentes formas de expressão. Desta forma, no que diz respeito às experiências que constituem este campo, ele divide a ecosol em três categorias organizativas:

- Empreendimentos Econômicos Solidários (EES): entidades que operam a economia solidária na ponta, representando o núcleo essencial para constituição do campo de atuação, expressando-se em iniciativas como o comércio justo, cooperativismo popular, cooperativas de crédito, bancos populares e comunitários,

clubes de trocas, associações, entre outras.

- Entidades de Apoio e Fomento (EAF): são estruturas organizativas dedicadas à assessoria dos EES, representadas por ONGs com experiência em organizações populares e na assessoria de movimentos sociais, assim como organizações de base social e Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs);
- Formas de auto-organização política: representadas pelas redes e os fóruns de ecosol, espaços privilegiados para discussão, proposição e implantação de soluções para os problemas comuns.

Ademais, França Filho e Laville (2004) estabelecem alguns critérios que podem caracterizar os empreendimentos como econômicos e solidários, quais sejam: *i*) pluralidade de princípios econômicos; *ii*) autonomia institucional; *iii*) democratização dos processos decisórios; *iv*) sociabilidade comunitário-pública; *v*) finalidade multidimensional.

Pluralidade de princípios econômicos indica neste tipo de empreendimentos que diversas fontes de recursos são articuladas, como as advindas de mercado, dos setores públicos e de práticas orientadas pela reciprocidade. A autonomia institucional refere-se a independência que os EES têm em relação ao possível controle a ser exercido por outras instituições. A democracia dos processos decisórios pressupõe existência de mecanismos de decisão interna coletivos e democráticos; caracterizados pela autogestão. A sociabilidade comunitário-pública, refere-se a forma singular de sociabilidade destas iniciativas, ao articularem uma nova forma de organização comunitária que correlaciona “padrões comunitários de organização e relações sociais com práticas profissionais” (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004, p. 168). Por fim, o critério da finalidade multidimensional indica que o EES internaliza outras dimensões que não só a econômica, envolvendo questões sociais, políticas, culturais e ambientais.

Destaca-se que a economia solidária tem uma vocação associativa e cooperativista capaz de envolver os moradores de um determinado contexto territorial na busca pela resolução de problemas concretos relacionados à sua condição de vida, através do fomento à criação de atividades socioeconômicas, tornando possível a constituição de redes de economia solidária através do envolvimento e articulação entre produtores e consumidores.

Assim, a economia solidária tem a capacidade de construir, a partir de um contexto real a oferta e a demanda, a criação das atividades sócio-produtivas e a oferta de serviços surgem em função de demandas reais, expressas pelos moradores em seu local.

Em conformidade com esse processo, gera-se uma tendência de se desenvolver um circuito integrado de relações socioeconômicas envolvendo produtores e/ou prestadores de serviço em articulação com consumidores e/ou usuários de serviços, numa lógica de rede de economia solidária. Nesta lógica o processo de auto-regulação do mercado perde o sentido, bem como a competição que este impõe. O objetivo da rede de ecosol é justamente abrir mão desta relação de divisão própria dos regimes de mercados e instigar a livre associação entre produtores e consumidores, gerando o conceito de “prossumidores”¹⁰. A regulação desta economia é feita através de discussões públicas no espaço associativo, ou seja, em que todos os sócios podem participar e decidir

Em outras palavras, esta economia permite o exercício da democracia local, estimulando a participação dos moradores para uma avaliação e um planejamento dos valores da oferta de produtos e serviços com relação às demandas identificadas, chegando assim a uma decisão coletiva. Neste sentido, pode-se observar uma atuação da ecosol no aspecto socioeconômico e político na vida das pessoas que a desenvolvem (FRANÇA FILHO, 2007).

Neste sentido, a gestão dos empreendimentos da ecosol, e especialmente os bancos comunitários, caracteriza-se como um âmbito bastante favorável para o

¹⁰ Termo cunhado por França Filho (2002).

exercício da gestão social. Aqui entendida como um processo de decisão pautado pelo diálogo, pressupondo a participação de todos os envolvidos e a igualdade entre os participantes na tomada de decisão. Em outras palavras, significa um processo de gestão participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos, caracterizado por ser um espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito a se manifestar, sem serem coagidos (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO, 2011).

A discussão teórica a respeito do conceito da gestão social teve início em 1998 com o artigo seminal de Tenório (1998). Neste trabalho, o autor preocupa-se especialmente em demonstrar a incompatibilidade entre a gestão estratégica e a visão republicana de política, numa perspectiva orientada para alertar a necessidade de ampliação social do exercício da democrática.

Assim, para Tenório (1998) a gestão social é concebida como vetor da cidadania deliberativa uma vez que “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Não obstante, neste processo o agir comunicativo é caracterizado pelo fato da legitimidade das decisões depender das decisões terem origem em processos de discussões “orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008, p. 41).

Juntos os conceitos de economia solidária e gestão social nos remetem a uma nova forma de enxergar e fazer o agir econômico e comunicativo, trazendo consigo a possibilidade de ampliar a nossa visão diante dos conceitos de empresa produtiva, de economia plural, transcendendo as normas da economia capitalista, nos permitindo ver o que há de singular nas diferentes formas de definir economia. Estimulando a ideia de economia como instrumento de intervenção sociopolítica, cultura e ambiental, sobrepujando a visão da economia como um fim em si mesmo.

O entendimento destes dois conceitos e esta outra possibilidade de fazer a gestão e a economia se coadunam com a proposta de desenvolvimento local¹¹.

Resta-nos, por fim, apresentar alguns pontos de convergência e divergências entre as proposições sobre ecosol apresentadas pelos outros autores aqui tratados (MANCE, 1999; FRANÇA FILHO, 2007; SINGER, 2002; GAIGER, 2000).

Segundo Singer (2002), para a economia solidária se tornar uma alternativa efetivamente viável frente ao sistema capitalista, ela precisaria atender a alguns requisitos: a) alcançar níveis de eficiência na produção e distribuição de produtos, comparáveis aos da economia capitalista; b) ter apoio técnico e científico; c) contar com financiamento e intervenção do Estado na redistribuição das rendas; d) competição entre as empresas solidárias com vistas a melhorarias na qualidade e redução de custos; e e) constituir uma moeda própria objetivando gerar reservas de mercado.

Nessa medida, França Filho (2007) corrobora com entendimento de que existe uma necessidade de apoio técnico e científico, bem como apoio financeiro e institucional do Estado. Defende ainda uma concepção de desenvolvimento baseada na via da economia solidária numa perspectiva de implantação de redes de economia solidária, que tem o circulante local (moeda alternativa ou social) como uma das principais bases para constituição e consolidação destas redes.

Entretanto, Mance (1999) contra argumenta a todas estas premissas defendidas por Singer (2002) e França Filho (2007), exceto pela presença das redes – muito embora possuam algumas nuances de divergências. Defende que, sob o modelo das redes de colaboração solidária, a intervenção do Estado é desnecessária para as redes poderem gerar movimentos autopoieticos, apresentado reais condições de

¹¹ O desenvolvimento aqui tratado, inclui a perspectiva local, referindo-se a uma estratégia convergente que busca catalisar esforços no intuito de promover uma interação entre os diferentes poderes locais, regionais e nacionais, juntamente com uma participação efetiva da sociedade em seus diferentes setores. E é justamente nesta perspectiva de desenvolvimento local que podemos inserir a economia solidária, na medida em que esta procura articular os princípios de solidariedade e democracia e a realização de atividades econômicas como forma de enfrentamento de suas problemáticas locais, inserindo neste contexto a dimensão política típica dos movimentos sociais (FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2004).

levantar recursos e mobilizar-se para constituição, crescimento e expansão autosustentável das redes de colaboração solidária (1999, p.171).

Não obstante, as abordagens de Gaiger (2000) e Singer (2002) se aproximam por ambas olharem a economia solidária a partir da sua unidade, que Gaiger chama de empreendimento econômico solidário e Paul Singer de cooperativa ou empresa solidária. Ambos, consideram o surgimento da economia solidária pelo movimento de criação destas unidades e pelo surgimento do cooperativismo autogestionário.

Corroborando com o entendimento de Cunha (2010), percebemos que Gaiger (2002; 2004) apresenta em sua abordagem uma visão mais analítica da economia solidária, sobretudo em relação ao nascimento e manutenção dos empreendimentos, a partir de uma perspectiva da organização dos trabalhadores e dos fatores que a cercam. Singer (2002), por sua vez, apresenta um olhar mais propositivo e macroestrutural, convergindo com Gaiger (2000; 2004) por, de forma similar, exhibir uma proposta de reorganização econômica a partir da organização dos trabalhadores na constituição e/ou reorganização de empreendimentos solidários.

Além disso, vale destacar algumas críticas feitas a concepção da economia solidária. Um das críticas feitas a ecosol refere-se a incompatibilidade em definir a solidariedade e a igualdade como valores naturais ao indivíduo quando, estes são na verdade valores culturais e, portanto, construídos, aprendidos e, por decorrência, assumidos (SILVA, 2010).

Vainer (2000) vai além na crítica a proposta da economia solidária defendida por Singer (2002) e Gaiger (2000) ao apontar como sendo uma contradição juntar economia e solidariedade, destacando que o capitalismo não abre espaços para ações de solidariedade na esfera da produção e do consumo, salientando a impossibilidade prática e teórica da proposta de economia solidária como uma nova forma de organização social. “(...) uma coisa é uma organização cooperativa, outra coisa é um projeto ideológico que promete instalar um território liberado do capital dentro do capitalismo” (VAINER, 2000, p.10).

Moura e Meira (2002), por outro lado, destacam os obstáculos que são experimentados pelos empreendimentos da economia solidária, dentre os quais a dificuldade de lidar com o individualismo e a competição, bem como o pouco aprendizado da produção coletiva.

Lisboa (1999), por sua vez, destaca as debilidades e os problemas constantes no cotidiano destas organizações, tais como, carência de capital de giro; problemas decorrentes de barreiras legais, da carência de entidades de apoio e de padrões gerenciais adequados. Ressaltando que todos os esforços de reforço a tais experiências ainda são insuficientes para garantir seu sucesso.

2.2 Em busca do enquadramento teórico para os Bancos Comunitários de Desenvolvimento

O objetivo desta seção é contextualizar o debate teórico a cerca do enquadramento dos bancos comunitários de desenvolvimento. Para tanto, dividimos essa seção em duas partes: na primeira levanta-se a perspectiva teórica a respeito do microcrédito, numa tentativa de conceituar e apresentar algumas discussões a cerca do alcance do microcrédito a atender populações mais pobres. Já na segunda parte apresenta-se, a partir dos quadros de referência da economia solidária, o enquadramento teórico dos bancos comunitários de desenvolvimento.

O que é microcrédito?

"O crédito é de fundamental importância se quisermos construir uma sociedade justa onde todos os seres humanos podem viver com dignidade. Estou convencido de que o crédito é um direito humano básico. Todos os outros direitos básicos - comida, abrigo, educação, saúde - são negados quando uma pessoa é pobre. Crédito destranca a porta." (Yunus, 1997, p.34)

A partir da década de 1970 surge no ambiente econômico uma variedade de programas inovadores na sua forma de lidar com o fornecimento de crédito e de outros serviços financeiros a indivíduos de baixa renda, com vistas, sobretudo, a lidar com a superação da pobreza da população local e do baixo desenvolvimento

econômico (WOLLER e WOODWORTH, 2001). Tais programas posteriormente vieram a evidenciar saltos nos resultados em relação aos tradicionais programas de subsídios governamentais (YUNUS, 2003). Às instituições e entidades que desenvolveram estes programas, convencionou-se chamar de “instituições de microfinanças”.

Microfinanças refere-se a serviços financeiros (poupança, créditos, seguros, entre outros) direcionados à população que não tem acesso ao mercado tradicional (ou com acesso restrito), seja pela falta de garantias reais adequadas, seja pelo parco conhecimento do mercado sobre os estratos menos privilegiados da população ocupada (HELMS, 2006). No âmbito das microfinanças, são combinados mecanismos de mercado, apoio estratégico do Estado e iniciativas comunitárias com o objetivo de estruturar serviços financeiros sustentáveis para a clientela de baixa renda, sejam indivíduos, famílias ou empresas formais e informais (PARENTE, 2002).

Em razão de seu sucesso no impacto positivo que tiveram sobre as vidas de milhões de indivíduos em todo o mundo, as microfinanças despontaram como esperança de mudança na forma de tratamento de problemas relativos à pobreza, tendo o microcrédito alçado o centro das atenções de formuladores de políticas públicas a nível mundial (CARVALHO et al, 2009).

Além disso, com a constatação e reconhecimento das insuficiências das políticas convencionais de trabalho (baseado na qualificação profissional da força de trabalho) e da sua incapacidade de gerar emprego assalariado para todos os que dele precisam, a estratégia adotada centra-se então na valorização do trabalho autônomo, especialmente na forma do microempreendedorismo privado, cujo impulso depende intrinsecamente do microcrédito (FRANÇA FILHO e DURAN PASSOS, 2008).

É assim que a associação entre as ideias de empreendedorismo e microcrédito e sua difusão no plano internacional guarda relação estreita com o fato de importantes instituições financeiras internacionais (como FMI ou BIRD, entre outras), já nos anos

1980, passaram a difundir a importância do empreendedorismo e do microcrédito como grande solução para a crise do trabalho, ante a possibilidade de inclusão financeira dos mais pobres (FRANÇA FILHO & DURAN PASSOS, 2008).

Nesse sentido, a ONU declarou 2005 como o "ano internacional do microcrédito", com mais de 100 países participando de atividades, incluindo mais de 350 conferências. Em 2006, o Grameen Bank, o estabelecimento que é muitas vezes comparado com o início do movimento atual de microcrédito, recebeu o prêmio Nobel da paz por seus esforços na atuação pelo desenvolvimento (Fundação de Nobel 2006).

Esse contexto de popularização do microcrédito é motivado também por uma interpretação e reapropriação bastante específica de experiências pioneiras que tiveram grande impacto e visibilidade, a exemplo da Grameen Bank. Este caso pode ser definido como uma política de inclusão social introduzida nos anos 1970, em Bangladesh, através da iniciativa de professores e estudantes de economia da Universidade de Chittagong, liderados e inspirados por Muhammad Yunus.

O Grameen é uma organização de microfinanças inclusiva que concede créditos baseados na confiança mútua, participação e responsabilidade à população rural daquele país – fundamentalmente composta por mulheres com dificuldades de acesso aos canais tradicionais de crédito (HUDAK, 2010). A experiência do Grameen Bank inspirou programas parecidos em todos os continentes (YUNUS, 2006, p. 223-256) e atraiu o interesse do setor financeiro privado.

Nesse sentido, o ano de 1997 se consitiu em um marco importante do processo de valorização do microcrédito, tendo na Conferência Global sobre Microcrédito um dos momentos afirmadores dessa importância ao abranger a participação 2.900 pessoas com representantes de 137 países (MICROCREDIT SUMMIT, 1997). Nesta conferência, o microcrédito se afirma como uma forte estratégia de combate à pobreza (CARVALHO et al., 2009; COSTA, 2010).

De acordo com Zouain e Barone (2007), nos anos 90 as instituições de microcrédito se multiplicaram no Brasil, principalmente devido à estabilização da economia brasileira com o Plano Real de 1994. As experiências brasileiras de microcrédito se originam sobretudo a partir de iniciativas públicas municipais e estaduais (fundos municipais e estaduais), conhecidas como “bancos do povo” (ZOUAIN e BARONE, 2007, p. 375).

Dentre as instituições de microcrédito que surgiram no Brasil na década de 90 podemos citar a Instituição Comunitária de Crédito Portosol em Porto Alegre¹². Trata-se de agência de crédito popular que concede microcrédito para empreendedores e utiliza dentre as suas formas de controle e garantia os grupos de aval solidário, se aproximando do formato da experiência vivenciada pelo *Grameen Bank* e também do Crediamigo do Banco do Nordeste (COSTA, 2002).

Segundo Guterres (2009) a Portosol foi a primeira instituição de microcrédito no Brasil a ser constituída com recursos públicos e a sua constituição inaugurou o tratamento do microcrédito como um política pública de desenvolvimento, uma vez que esta agência comunitária de crédito foi implementada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre com apoio do governo do estado do Rio Grande do Sul, da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica/GTZ, da Inter-American Foundation/IAF e de financiamentos do BNDES e do SEBRAE/RS (COSTA, 2002).

A Portosol concede créditos a pequenos empreendimentos nas modalidades de capital fixo ou capital de giro. Sua administração é feita por técnicos e membros dos governos municipal e estadual, contando também com a participação da comunidade através do Orçamento Participativo de Porto Alegre (COSTA, 2002). Atualmente atua em toda a região metropolitana de Porto Alegre e Vale do Rio dos Sinos, tendo cinco pontos de atendimento, oferecendo diversos serviços de financiamento para pequenos empreendedores. Segundo dados coletados no sítio da instituição já foram concedidos mais de R\$ 130 milhões aos pequenos empreendedores da região.

¹² Legalmente constituída como uma OSCIP de microcrédito.

Em nossa pesquisa não encontramos estudos recentes sobre o potencial e impacto dessa ação de microcrédito no combate a pobreza e exclusão social, nem tampouco a relação entre a atuação da agência e o aumento da taxa de sobrevivência de pequenos empreendedores, ou ainda seu impacto sobre o desenvolvimento local nos seus respectivos territórios de atuação. Destarte, a replicação desta metodologia de abordagem ao microcrédito ficou limitada ao município de Porto Alegre e Região dos Sinos no estado do Rio Grande do Sul.

Outra experiência pioneira de microcrédito no Brasil foi implementada pelo Governo do Distrito Federal com recursos do Banco de Brasília – BRB. A iniciativa baseou-se em outras experiências de microcrédito internacionais e envolveu a criação de uma linha de crédito assistido para pequenos empreendedores, a BRB Trabalho. Esta linha de crédito do BRB ficou popularmente conhecida como Banco do Povo. O programa também abrange a realização de capacitação técnica e gerencial para os tomadores de empréstimos (ARAÚJO FILHO & GUEDES, 1997).

Na iniciativa de Brasília por ser a linha de crédito administrada e gerenciada por um banco nos moldes tradicionais a concessão do crédito fica condicionada à legislação vigente e as normas do Banco Central de forma que esta experiência se aproxima bastante do microcrédito tradicionalmente praticado nos modelos internacionais acima descritos no que tange especialmente a análise para a concessão do crédito e o sistema de garantias e controle, além da definição de prazo e taxas de juros a serem empregadas. Uma vantagem de atuar dentro da legislação vigente se traduz no maior volume de recursos financeiros destinados a concessão do crédito, o que por um lado permite que empréstimos de valores maiores sejam concedidos, mas por outro lado, exclui uma parcela de empreendedores que não dispõem das garantias exigidas para a concessão do crédito¹³.

Vale destacar que o contexto das microfinanças no Brasil não se resume às iniciativas de instituições públicas, existe ainda o microcrédito fomentado por organizações de mercado (bancos privados comerciais) (FRANÇA FILHO & SILVA JÚNIOR, 2009) e por organizações não governamentais de microcrédito, tais como

¹³ No site do BRB não existe mais nenhuma menção a respeito da continuidade da linha de crédito BRB Trabalho.

as cooperativas de crédito, e uma variadoa lista de experiências oriundas das formas de organização popular/comunitária (FRANÇA FILHO & SILVA JÚNIOR, 2009).

Em que pese já existirem a níveis subnacionais, desde os anos 90, diversas experiencias de microcrédito espalhadas pelo país; apenas a partir de 2004 o governo federal brasileiro assumiu diretamente o papel de formulador e indutor de políticas públicas voltadas para a concessão de crédito produtivo às populações de baixa renda (ZOUAIN e BARONE, 2007). Merecem destaque neste contexto a criação, em 2005, do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) durante o governo Lula, e mais recentemente, em 2011, na gestão Dilma, o CRESCER (Programa Nacional de Microcrédito inserido nas ações do Programa Brasil Sem Miséria) que tem o objetivo de fornecer crédito a juros mais baixos a microempreendedores individuais e microempresas.

Bancos Comunitários de Desenvolvimento: caracterizando essas experiências

Na tentativa de delimitar e diferenciar os BCDs dos microcrédito tradicional importa em primeiro lugar ressaltar que tal experiência faz parte do universo das finanças solidárias, as quais são definidas por Abramovay e Junqueira (2005) como uma espécie dentro do gênero do microcrédito cuja composição abrange iniciativas capazes de valorizar o potencial de mobilização de investimentos endógenos ao território, utilizando-se das redes de relações sociais para a garantia e controle das operações de crédito e com financiamento conjunto da produção e consumo.

França Filho, Rigo e Silva Júnior (2012, p. 07) salientam neste sentido que “as organizações de finanças solidárias buscam atingir a sua sustentabilidade econômica sem colocar como coadjuvante o alcance de objetivos sociais junto ao seu público e ao seu território”.

França Filho (2013), por sua vez, define finanças solidárias como:

uma manifestação da sociedade e, mais particularmente, elas representam uma emanção de formas próprias de auto-organização coletiva, encontradas por diferentes populações e/ou grupos organizados nos seus respectivos territórios ou comunidades para fazer a gestão dos seus próprios recursos econômicos com base em princípios de solidariedade, confiança e ajuda mútua (FRANÇA FILHO, 2013, p. 41).

O que há de comum entre as experiências das finanças solidárias e o microcrédito tradicional pode ser resumido em duas características: em primeiro lugar, o fato de envolverem operações financeiras de pequena monta, e; em segundo lugar, o fato de atingirem um público considerado de baixa renda, o que ensejaria um processo de democratização do crédito para populações excluídas do sistema financeiro formal. No que diz respeito a segunda semelhança conforme apontamos na seção anterior muito se tem argumentado sobre o insucesso do microcrédito tradicional de promover a democratização do acesso ao crédito. Outros aspectos que singularizam a experiência dos BCDs relaciona-se a utilização da moeda social com circulação restrita ao território de atuação do banco e lastreada no real, e o sistema de controle e garantia para concessão de empréstimos que é baseada nas relações de proximidade e vizinhança. Para a concessão de crédito nas experiências de bancos

comunitários não há consulta aos cadastros convencionais de restrição ao crédito, nem necessidade de qualquer garantia ou aval (nem mesmo o aval solidário como ocorre no Crediamigo do Banco do Nordeste e Portosol).

Assim, Os BCDs fazem parte do universo das microfinanças solidárias que é composto também por outros tipos de experiências de iniciativas diversas que partem do setor público, do setor privado, ou de iniciativas da sociedade civil organizada. A primeira definição a respeito da experiência dos bancos comunitários surge em 2006, proposta pela Rede de BCDs, nas palavras de Melo Neto e Magalhães (2006, p. 6), os BCDs podem ser definidos como “serviços financeiros solidários em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda, tendo por base os princípios da economia solidária” (2006, p. 7).

Em recente trabalho, França Filho (2013) complementa essa definição e caracteriza os BCDs dentro das práticas de finanças solidárias, cuja finalidade volta-se ao suporte às economias de territórios empobrecidos, por meio do apoio a iniciativas coletivas e individuais, bem como pelo incentivo ao consumo local por intermédio da implementação de redes de economia solidária.

De acordo com França Filho (2007b), inserido no campo das práticas da ecosol, a hibridação de economias e a construção conjunta de oferta e demanda, se constituem nas principais características dos bancos comunitários, sendo ainda responsáveis por singularizar esta tecnologia no campo das finanças solidárias. Assim, no contexto de atuação dos bancos comunitários a hibridação de economias decorre da natureza de suas atividades e de suas fontes de captação e geração de recursos, desta forma, tais bancos têm por base de atuação três lógicas econômicas distintas:

- 1) Economia Mercantil: tem base nos princípios do mercado auto-regulado. As atividades desenvolvidas pelos bancos comunitários a partir da atuação nessa lógica econômica é caracterizada pela impessoalidade e equivalência monetária, em que a relação entre o banco e o seu usuário limita-se a um registro utilitário. Esta lógica se

faz presente nestas experiências quando da realização de pagamentos de serviços cujas receitas destinam-se a manutenção da experiência.

2) Economia Não-mercantil: tem base nos princípios da redistribuição. Nesse tipo de economia o Estado aparece como figura central à medida que financia as atividades dos bancos e estes, sob a forma de diversos serviços, passa a distribuí-los a população na forma de serviços públicos.

3) Economia Não-monetária: tem base nos princípios da reciprocidade. Objetiva a capilaridade dos laços cooperativos e sociais e privilegia o valor das relações sociais em detrimento do valor econômico dos bens e serviços. Está presente na atuação dos bancos comunitários por meio do sistema de garantia e controle social dos empréstimos, bem como no uso da moeda social fundamentada nas relações de confiança.

Com relação à capacidade dos BCDs promoverem a construção conjunta da oferta e da demanda relaciona-se ao fato de ser uma iniciativa associativa que envolve os moradores de determinado contexto territorial por meio da busca pela resolução de problemas comuns concretos relacionados à sua condição de vida no cotidiano, através do fomento à criação de atividades socioeconômicas. Neste sentido, o desenvolvimento das atividades produtivas ou a oferta de serviços são construídas em função de demandas reais expressas pelos moradores em seu local e ensejam a constituição de redes de consumo local (SILVA JR, 2004).

Tais redes são também conhecidas como redes de “prossumidores”, pelo fato de associarem produtores e consumidores locais através do estabelecimento de canais de relações de troca, implicando numa ruptura da clássica dicotomia entre produção e consumo característica da lógica capitalista de organização das atividades econômicas (SILVA JR, 2004; FRANÇA FILHO, 2007b).

A construção de redes deste tipo é a expressão concreta da possibilidade de construção da economia solidária. A qual se constitui uma alternativa viável ao fortalecimento de economias locais, reorganizando-as na direção de um outro modo

de promover o desenvolvimento tendo por base os princípios deste outro agir econômico. Desta forma, os bancos comunitários se afirmam como importantes atores na construção de um movimento de economia solidária quer pela atuação no âmbito dos fóruns regionais e nacionais desse movimento, quer na constituição de sua própria rede: a rede brasileira de bancos comunitários (FRANÇA FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009).

Nesta economia de prossumidores, a regulação ocorre através de debates públicos concretos no espaço associativo, num exercício de democracia local em que os próprios moradores planejam e decidem sobre a oferta de produtos e/ou serviços (ou seja, a criação de atividades sócio-econômicas) em função das demandas efetivas identificadas precedentemente por eles próprios (FRANÇA FILHO, 2007b, P. 161).

Outro aspecto importante destacado na teoria sobre o tema relaciona-se a necessidade da mobilização endógena do território para o surgimento de um banco comunitário. Assim, em que pese o reconhecimento da centralidade de estímulos externos de instituições de apoio, o papel destes agentes deve sempre ser secundário ao da comunidade, devendo brotar desta o desejo da constituição da experiência (SILVA JÚNIOR, 2007).

Nesse sentido, uma série de outros requisitos precisam estar presentes no processo de implantação de um BCD, dentre os quais se destacam a existência de (i) algum tipo de organização comunitária capaz de exercer a gestão do banco, (ii) capital financeiro para a constituição do fundo de crédito e pagamento das despesas operacionais, (iii) pessoas capacitadas para assumir as função de agente de crédito e (iv) assessoria para assimilação da tecnologia pela comunidade (SILVA JR, GONÇALVES & CALOU, 2008). Além disso, vale destacar que os BCDs não tem personalidade jurídica própria e são em geral ancorados juridicamente por associações locais que assumem ora a forma de associações, de bairro, Organizações Não Governamentais ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (RIGO, 2014).

Soma-se a isso o fato dos BCDs atuarem numa esfera de atividades cujas demandas não são atendidas, seja pelo estado ou pelo mercado. Assim, os bancos

comunitários, em razão principalmente da dimensão de finanças de proximidade, supõe um tipo de relação econômica em que o laço financeiro encontram-se submersos em relações de confiança e solidariedade (FRANÇA FILHO, 2007b).

Outra característica que singulariza o BCD no campo das finanças solidárias e do microcrédito tradicional diz respeito à garantia e controle para concessão de crédito serem baseados nas relações de proximidade e confiança mútua. Ou seja, para a concessão de crédito o agente do banco consulta a rede de relações de vizinhança como fonte de conhecimento. Nesse contexto, a cobrança do crédito passa pela introdução de um mecanismo de controle social em que os próprios moradores do território passam a ter a função de estabelecer mecanismos de pressão moral junto aos demais (SILVA JR, 2004).

Igualmente importante e um elemento central na metodologia dos BCDs é o uso de moedas sociais circulantes locais. Esta moeda social circulante local é “uma forma de moeda paralela instituída e administrada por seus próprios usuários, logo, sua emissão é originada na esfera privada da economia” (SOARES, 2009, p. 255). No Brasil, são frequentemente chamadas de “moedas sociais” (MENEZES e CROCCO, 2009; BÚRIGO, 2010; SOARES, 2006 e 2009).

Ao se tornarem legítimos no território, o que exige um esforço relativamente longo de sensibilização, desempenham papel importante não apenas na circulação interna da riqueza (notadamente econômico), mas social e identitário. O uso da moeda social no território acaba desempenhando também um papel pedagógico e simbólico que envolve a noção de apropriação cidadã da moeda, a história e a identidade do lugar (RIGO, 2014, p. 40).

Para França Filho e Silva Júnior (2009), a denominação “social” deve se ao fato das de tais moedas estarem a serviço das comunidades para apoiar a resolução dos seus problemas sociais e econômicos. Destacam, ainda, que estas servem a dois propósitos básicos, quais sejam, de servir como instrumentos de incentivo ao consumo local, bem como estimular um novo tipo de relação com o dinheiro, por meio da restauração de vínculos sociais degradados propondo um “novo tipo de organização da vida econômica local” via construção de novos tipos de sociabilidade

diferente daquela baseada nas trocas mercantis e no interesse único de satisfação pessoal e material (FRANÇA FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009, p. 107).

Assim, a constituição de um banco comunitário nos moldes da economia solidária e tomando como base a experiência disseminada pelo instituto Palmas pressupõe, antes de mais nada, uma mobilização comunitária anterior e o desejo endógeno de constituir tal empreendimento. Neste sentido, pode-se dizer que passa pelo empoderamento e participação comunitária, uma vez que a titularidade da experiência e sua própria gestão é comunitária.

O conceito de sustentabilidade dos BCDs inclui a dimensão e o reconhecimento da necessidade de financiamento externo, uma vez que sua natureza não lucrativa e seu objetivo primeiro – promoção do desenvolvimento local - não são compatíveis, pelo menos num primeiro momento, com a capacidade de autosustentar-se e gerar lucros. Nesse sentido, destaca-se que outras experiências de microcrédito também trabalham nessa ótica e não são caracterizados pela geração de vultuosas quantias em formas de juros.

Por conta desta natureza em que a promoção do bem comum está acima do alcance de interesses privados, os BCDs são caracterizadas como instrumentos de políticas públicas com potencial para reduzir a pobreza e incluir economicamente populações excluídas do mercado financeiro formal. Nesse sentido, é completamente compatível e necessária que a constituição de experiências deste tipo sejam objeto de políticas públicas, especialmente, quando as mesmas apresentam forte potencial para atingir os objetivos a que se pretende e se mostram como alternativas a outros projetos de desenvolvimento socioeconômicos que não foram exitosos.

No entanto, acredita-se que uma série de desafios são impostos naturalmente a constituição de empreendimentos desta natureza e que as variadas dimensões institucionais que estão nelas presentes e representadas (especialmente as dimensões social, política e econômica) potencializam a existência de desafios e conflitos na articulação e coordenação de uma política pública para constituição e apoio a bancos comunitários, especialmente no que toca a esfera municipal em que

as possibilidades de interferência na gestão das experiências são potencializadas, inclusive pode ocorrer um eventual desvio com fins eleitorais e práticas clientelistas. Desta forma, argumenta-se que o processo de constituição destas experiências, via iniciativa do poder público local, merece investigação.

Assim, um importante componente a ser analisado nessa investigação diz respeito ao processo de constituição do Banco Comunitário Cidade de Deus, bem como a natureza do seu relacionamento com organismos governamentais, como a SEDES e a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Importa ainda analisar a gestão do empreendimento e o relacionamento do banco com a comunidade.

Uma outra proposta de desenvolvimento...

De forma complementar nesta seção procuramos estabelecer alguns pressupostos e delimitações ao conceito de desenvolvimento contido na proposta da economia solidária e dos bancos comunitários.

Assim, para explicarmos o conceito de desenvolvimento local parece-nos oportuno sublinhar o contexto histórico do seu surgimento, bem como as diferentes conotações que o paradigma desenvolvimentista sofreu.

Cunha (2010) alerta que discutir os conceitos e as diferentes concepções do construto desenvolvimento exige um esforço significativo, por esta não ser uma discussão pacificada, nem muito menos neutra. Segundo seu entendimento é preciso, sobretudo considerar esta discussão no cenário político, tendo em vista, que o conceito de desenvolvimento discutido neste cenário limita-se, em geral, a sua extensão econômica.

Não obstante, o discurso em torno do conceito de desenvolvimento ganhou corpo no cenário internacional a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Neste momento, ele se centrava na dimensão econômica, e tinha como objetivo principal aproximar os países subdesenvolvidos dos desenvolvidos por meio do crescimento econômico acelerado.

Santos e Rodrigues (2002) sublinham que de forma geral os projetos de desenvolvimento econômico foram elaborados e aplicados a partir de uma metodologia *top-down* (de cima para baixo), alicerçadas, de forma quase exclusiva, em políticas de origem em agências tecnocráticas nacionais e internacionais, orientadas na aceleração do crescimento econômico - sobretudo do setor industrial – deixando em posição marginal as demais dimensões que por hora eram desconsideradas pelo paradigma de desenvolvimento vigente.

Amaro (2009) assinala que a afirmação do conceito de desenvolvimento se caracterizou na década de 50 pela sua aplicação nos processos de ajuda às antigas colônias europeias, as quais classificadas como subdesenvolvidas deveriam adotar os modelos bem-sucedidos dos países então desenvolvidos – suas antigas potências colonizadoras. Processos estes que propunham a imitação por parte destes países subdesenvolvidos aos modelos desenvolvimentistas baseados no crescimento econômico e na industrialização. Destaca ainda, que o peso dos fatores ideológicos relacionados ao confronto capitalismo-socialismo condicionaram preponderantemente as formas como esse processo de desenvolvimento fora aplicado e caracterizado, sobretudo por este alinhamento ideológico em contrapartida a busca da sua efetiva concretização.

Percebe-se, então, que a disputa entre concepções de desenvolvimento é claramente ideológica, pois está relacionada a distintas visões de mundo, refletindo interesses ou conflitos entre os diferentes setores no interior das sociedades. É esse processo de disputa que possibilita a crítica ao modelo vigente e a construção de concepções e estratégias alternativas de desenvolvimento (SILVA, p. 223).

Amaro (2009) assinala que embora não livre da disputa ideológica e mesmo não tendo status institucional e teórico, ainda na década de 50 podemos encontrar as primeiras expressões de alternativas para este tipo de desenvolvimento centrado na dimensão econômica. Suas primeiras manifestações remetem ao então chamado desenvolvimento comunitário, caracterizado pela aplicação de uma metodologia pragmática que considerava as singularidades de cada comunidade, na perspectiva de valorizá-las a partir da proposição de alternativas econômicas baseadas nas potencialidades locais e indicadas pela população. As suas práticas tiveram origem

na atuação dos técnicos dos organismos internacionais responsáveis por replicar o modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico e na industrialização, estes técnicos tiveram a percepção de que a mera replicação do modelo de desenvolvimento experimentado pelos países do centro era ineficiente e incapaz de promover processos de autonomização e de efetivo desenvolvimento, e pelo contrário, estava sendo responsável pelo agravamento dos problemas socioeconômicos existentes e incitando o surgimento de outros, inclusive em outras esferas e dimensões. Nessa medida, expõe:

Foi a partir desta constatação que muitos daqueles técnicos começaram a propor e a pôr em prática um método pragmático de promover o desenvolvimento, assente em três ideias fundamentais: – o diagnóstico das necessidades das comunidades locais deve realizar-se com participação destas; – a resposta a essas necessidades deve basear-se na utilização dos recursos e capacidades da própria comunidade; – os problemas e as soluções devem ser abordados de forma integrada, conjugando as suas várias componentes e áreas de intervenção (alimentação, educação, saúde, emprego, rendimento, cultura, etc) (AMARO, 2009, pag. 109).

Outrossim, o questionamento sobre a eficácia deste modelo de desenvolvimento baseado na perspectiva “*top-down*”, contribuiu para o surgimento de abordagens alternativas ensejando uma pulverização de práticas, abordagens que passaram a privilegiar outras dimensões que não só a econômica, e a valorizar os processos de implantação do desenvolvimento a partir de uma perspectiva endógena. “Essas novas abordagens vinculavam-se, então, à idéia do desenvolvimento local, que assume, por sua vez, diversas concepções internas” (CUNHA, 2010, pag. 02).

Das discussões das abordagens alternativas, pode-se dizer que o debate se derivou em duas frentes, as quais entretanto, possuem agendas similares e que se encontram frequentemente: a primeira frente é a que realiza um debate no nível de ações mais globais, em torno do desenvolvimento sustentável e a segunda é a que discute as ações no nível mais local, que assume justamente a denominação de desenvolvimento local. Sobre a primeira, de forma breve, podemos observar que existe um amplo espectro de propostas, que se ajustam entre dois pólos: a persistência do entendimento do desenvolvimento como crescimento econômico, que é o dominante atualmente, e a negação absoluta deste crescimento. Já sobre a

segunda, Moura (2002) distingue duas abordagens possíveis, segundo o seu eixo norteador: uma competitiva e outra social. Nesta última, o foco tende a ser os pequenos empreendimentos e os setores da economia popular que se encontram marginalizados. Já a primeira acaba concentrando suas prioridades nas grandes e médias empresas, alinhando-se com as tendências hegemônicas de inserção competitiva do local no mercado (Moura et alli, 2002).

Destarte, a forma de classificar a diversidade de definições que surge varia conforme os aspectos enfocados ou conforme a base epistemológica adotada por cada autor. Por hora, parece-nos oportuno pontuar que ganham cada vez mais destaque as abordagens do desenvolvimento que partem da valorização do local e da participação da comunidade na elaboração e implementação das dinâmicas inerentes ao processo. Considerando, sobretudo, a necessidade dos agentes formadores dessas localidades participarem de forma proativa desses processos, tornando-se protagonistas de seu planejamento.

Nesse sentido, Amaral Filho destaca que (1996, p.58) “somente a proximidade pode permitir a manifestação da sensibilidade relativa à identificação dos problemas e soluções, pois estes são diferentes de um local para outro, ou de uma região para outra”.

Resta-nos indagar: Quais enfoques dados a estas alternativas ao desenvolvimento se coadunam com a perspectiva da economia solidária, em outras palavras, sobre que tipo de desenvolvimento estamos falando?

Em linhas gerais, podemos dizer que trata-se de um desenvolvimento que vai além da dimensão econômica e que busca privilegiar uma metodologia de atuação endógena, tendo no local sua base de criação e implementação.

Dessa forma o desenvolvimento aqui tratado, inclui a perspectiva local, referindo-se a uma estratégia convergente que busca catalisar esforços no intuito de promover uma interação entre os diferentes poderes locais, regionais e nacionais, juntamente com uma participação efetiva da sociedade em seus diferentes setores.

Partimos do entendimento de que está superada, pelo menos do ponto de vista do conceito alternativo de desenvolvimento que procuramos defender, aquela noção de desenvolvimento limitada a sua dimensão econômica, tendo por base meramente o progresso técnico-científico e o consumo de bens e serviços, pois, o crescimento econômico, embora necessário, não é condição suficiente para promover a melhoria das condições de vida da população.

A seguir apresentamos uma síntese das principais abordagens para o desenvolvimento local em que é possível perceber diversos pontos de convergências e que se caracterizam sobretudo por representarem um projeto de desenvolvimento contra-hegemônico.

Nesta perspectiva, temos a proposta de Oliveira (2002), a qual define-se especialmente em termos do embate político-ideológico em torno do conceito, apresentando a possibilidade de classificação das concepções de desenvolvimento local como hegemônicas e contra-hegemônicas com relação ao projeto neoliberal.

Sublinha que a amplitude destas práticas torna difícil a tarefa de alinhar as diversas vertentes existentes entre o tema, tendo em vista que “o desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania; qualquer tentativa, pois, de transformá-la em modelos paradigmáticos, está fadada ao fracasso” (OLIVEIRA, 2001, pag. 13).

Desta forma, percebe-se que a noção de cidadania é central na discussão de Oliveira (2001) sobre o desenvolvimento local, o que o leva a afirmar que “a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar o governo local e ela aparece como um resgate da ágora grega” (pag.14). Assim, o elemento da cidadania se traduziria principalmente na participação efetiva dos cidadãos no governo local. Entretanto, ela não se dá de forma plena na sociedade moderna, dada a “separação entre governantes e governados” (pag. 14), normalmente vantajosa para os grupos políticos e econômicos dominantes, enquanto prejudicial para o cidadão comum.

Deste modo, esta proposta alternativa é inspirada, sobretudo, nos valores da qualidade da cidadania, isto é “na inclusão plena de setores marginalizados na produção e usufruto dos resultados, não rejeitando a ideia de desenvolvimento econômico, mas impondo-lhes limites e subordinando-os a imperativos não econômicos” (FISCHER, 2004, pag. 21-22).

Nessa medida, segundo Oliveira (2001) o desenvolvimento local teria capacidade de gerar um locus interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Assim, os cidadãos poderiam exercer um efetivo controle e influencia na gestão do local.

A luta pela cidadania é a forma mais moderna, contemporânea, do conflito de classes. Por que é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política, que se faz apropriando-se do léxico dos direitos e levando-os, redefinindo-os, num novo patamar, de fato transformando o campo semântico ao tempo em que se apropria dele (OLIVEIRA, 2001, pag. 21).

Nesse sentido, Tenório (2007) também defende que o desenvolvimento local deva se realizar através da cidadania caracterizando-se pela possibilidade metodológica de intervenção no local por meio da interação dialógica entre sociedade civil, Estado e mercado.

Isto é, o desenvolvimento local deve se dar por dentro de processos participativos nos quais a cidadania, de forma individual ou por meio de seus diferentes agentes da sociedade civil, em dialogo com o poder público e mercado, propõe soluções planejadas em prol do local/regional. A preocupação, portanto, dever ser mais com o processo decisório na solução dos problemas locais (...) (TENÓRIO, 2007, pag. 101).

Por conseguinte, entende que o desenvolvimento local com cidadania se daria através da implementação de ações coordenadas entre a sociedade e poder publico, “por intermédio de processos participativos e democráticos, visando a concretização do bem-estar social, econômico, político e cultural de um dado local” (TENÓRIO, 2007, pag. 105).

Corroborando com este entendimento Furtado (1984) pontua que o ponto de partida para elaboração de uma proposta de desenvolvimento contra-hegemônica é uma

maior participação do povo no sistema de decisões, permitindo que este processo tenha como base a criatividade local dando maior garantia a efetivação dos anseios deste.

3. DESENHO E MÉTODO DA PESQUISA

Este capítulo cumpre o objetivo de informar sobre os caminhos metodológicos percorridos nesta investigação. Para tanto, ele foi dividido em cinco seções: a seção 3.1 apresenta a questão de pesquisa; os elementos do desenho da dissertação encontram-se na seção 3.2; já a seção 3.3 registra os tipos e as fontes de dados que foram coletados e as técnicas de coleta utilizadas; por fim, a subseção 3.4 aborda os procedimentos para sistematização e análise dos dados.

3.1 Questões de pesquisa

Com vistas a aprofundar o entendimento teórico a cerca do processo de disseminação dos bancos comunitários no contexto brasileiro, e em especial, os encaminhamentos em termos de institucionalização desta tecnologia social como um política pública, quer seja nos quadros do governo federal quer nas esferas federais e municipais, esta dissertação tem o objetivo de lançar luz ao entendimento das questões envolvidas em tal percurso e, para tanto, partiu da seguinte pergunta de pesquisa: **Quais os desafios da utilização dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como prática de políticas públicas?**

Na próxima seção apresenta-se o desenho do procedimento metodológico transcorrido no intuito de responder esta questão.

3.2 Elementos do desenho da pesquisa

Para esta pesquisa, optou-se pela escolha do método qualitativo tanto para a coleta como para a análise dos dados. Nesse sentido, escolheu-se a utilização de múltiplos instrumentos de coleta de dados, para que fossem capazes de atender ao objetivo da pesquisa. A estratégia adotada em relação ao local da coleta de dados foi a pesquisa de campo, tendo em vista que as informações foram coletadas com os sujeitos em seus ambientes naturais.

A pesquisa qualitativa se caracteriza por utilizar-se do texto como material empírico e tem como ponto de partida a noção da construção social das realidades em estudo (FLICK, 2009). Consiste na utilização de diversas práticas interpretativas capazes de tornar o mundo visível, na tentativa de entender os sentidos que são atribuídos aos fenômenos (DENZIN & LINCOLN, 2005). A pesquisa qualitativa possibilita, assim, a produção de descrições densas e com forte abrangência analítica do objeto pesquisado, tornando possível uma compreensão mais ampla da realidade e dos fenômenos interpretados (MINAYO, 2010).

A abordagem qualitativa mostrou-se mais adequada ao estudo em questão por algumas razões, dentre elas por tratar-se de uma pesquisa exploratória e que não dispõe de dados sistematizados que possam ser analisados via método quantitativo. Outro motivo está relacionado à especificidade desta pesquisa, em que se escolheu um BCD específico para ser estudado. Além disso, a natureza da pesquisa impõe a necessidade de entender e analisar o fenômeno a partir do seu contexto natural e de forma menos superficial. Assim, acredita-se que a abordagem qualitativa possibilitará maior profundidade na identificação e entendimento a respeito dos desafios enfrentados no processo de institucionalização dos bancos comunitários.

Em termos do desenho da pesquisa, o método adotado foi o estudo de caso. A escolha da abordagem metodológica de estudo de caso foi feita por este se mostrar no método mais adequado para o estudo em questão, uma vez que, segundo Yin (2010), quando a natureza do estudo é exploratória e as questões de pesquisas perseguidas voltam-se a responder aspectos relacionados ao “que”, ao “como” e ao “por quê” do fenômeno em análise, apresentam-se favorecidas as condições para utilização do estudo de caso.

Tendo em vista as definições de unidade de análise relacionadas respectivamente, ao problema focado no estudo (YIN, 2010), ou a explicação visada pelo final do estudo (PATTON, 2002), classifica-se como unidade de análise os bancos comunitários.

A escolha da caso para estudo foi tomada de forma intencional. Nesse sentido, Patton (2002) e Miles & Huberman (1994), ressaltam que as escolhas sobre amostragem em pesquisas qualitativas tendem a ser intencionais, ao contrário do que ocorre com amostras quantitativas cuja validade da pesquisa depende da aleatoriedade da seleção amostral. Assim, para a escolha da amostra utilizamos do critério da intencionalidade, com vistas a selecionar um caso que fosse capaz de fornecer ricas informações a pesquisa. Desta forma, escolheu-se o Banco Comunitário da Cidade de Deus, por ter sido o primeiro banco a ser implementado no estado do Rio de Janeiro, e portanto, deveria apresentar uma maior maturidade em seus processos, além da facilidade de acesso às informações, uma vez que esta comunidade tem uma ampla cobertura de suas ações divulgadas na mídia.

Os instrumentos utilizados na coleta de dados, bem como as fontes e tipos de evidências coletadas são descritos na próxima seção.

3.3. Tipos e fontes de evidências

Na coleta dos dados, utilizou-se as seguintes técnicas:

a) **Pesquisa documental:** por meio desta pesquisa foi analisado o banco de dados da Rede Brasileira dos BCDs e de outras fontes de dados secundários para captura de dados de renda, emprego e alcance das microfinanças no país. Foram analisados também os marcos legais existentes e projetos de leis que regulam os BCDs.

b) **Pesquisa bibliográfica:** efetuou-se uma análise crítica da literatura pertinente ao objeto de avaliação e aos construtos envolvidos na pesquisa – finanças solidárias, economia solidária, bancos comunitários, microcrédito e políticas públicas. Convém lembrar que há uma escassez na produção acadêmica brasileira sobre Bancos Comunitários e Finanças Solidárias. Os BCDs são experiências genuinamente brasileiras e só agora começam a ser investigados de forma mais intensa.

c) **Pesquisa de campo:** deu-se por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, conversas informais e observação participante no Banco Comunitário Cidade de Deus. Essa fase da pesquisa abrangeu a realização de visitas semanais ao banco durante os meses de maio, junho e agosto de 2014. Envolveu a análise da rotina diária do banco, além da observação em reuniões e planejamento das ações do BCD. Na seção a seguir o procedimento da pesquisa de campo é esmiuçado.

3.4 A pesquisa de campo

A pesquisa de campo desta dissertação envolveu um esforço no sentido de captar o dia-a-dia do banco comunitário e as dinâmicas de interação entre os membros responsáveis pela gestão do banco e os representantes da secretária do governo do estado responsável pela articulação desta política pública. Nesse sentido, entendeu-se que a abordagem da observação participante seria a mais adequada, pois permitiria captar de forma mais fidedignidade esse processo de interação e articulação entre os gestores do banco, a comunidade e o poder público.

Antes de iniciar-se o processo de observação, foram conduzidas sete entrevistas exploratórias com os dois agentes de crédito e cinco membros do comitê gestor do banco (entre estes a presidente, e os assessores administrativo e institucional), tais entrevistas tiveram uma duração média de uma hora. Com essas entrevistas exploratórias esperava-se resgatar a história do banco e seu processo de implantação, bem como traçar alguns contornos a respeito do tipo de relação que o banco mantinha com o governo municipal.

Nesse momento, as perguntas que nortearam a entrevistas giravam em torno de questões relativas a quem haveria iniciado o processo de implementação do banco, quais foram os protagonistas, as origens dos recursos e se o processo ocorreu com participação da comunidade. Buscou-se identificar também a quem cabia o sentimento de titularidade do banco.

Após esse período exploratório que ocorreu no mês de maio, deu-se início as visitas semanais (em médias duas vezes na semana) e a estratégia adotada para o coleta de dados nessa fase privilegiou a observação participante e algumas conversas informais. Essa fase foi conduzida entre os meses de junho e agosto de 2014.

Nesse período foi possível observar momentos importantes para a definição da atuação do banco, como veremos adiante na seção dos resultados que apresenta o estudo de caso do Banco Comunitário Cidade de Deus. Teve-se a oportunidade de realizar o acompanhamento de diversas reuniões do comitê gestor do banco, contando inclusive com a presença de representantes do governo municipal.

3.5 Procedimentos para análise das evidências coletadas

Para Miles e Hurbemam (2004) a análise dos dados, quando realizada somente após a conclusão do trabalho de campo, reduz a qualidade da pesquisa à medida em exclui a possibilidade de identificação de lacunas a partir dos dados já coletados, bem como seu o “preenchimento”, além de limitar a elaboração de novas hipóteses a partir das evidências empíricas já colhidas. Pode ainda vir a se tornar um trabalho entediante e desmotivador para o pesquisador. Assim, a análise dos dados desta pesquisa foi conduzida de forma concomitante a coleta dos dados.

Desta forma, a primeira atividade da análise relacionou-se à elaboração de uma lista de códigos (a qual será apresentada na seção dos resultados) a partir do quadro conceitual e da pergunta de pesquisa. Esses códigos, por sua vez, foram sendo revisados à medida que mais dados foram sendo coletados.

Outro instrumento analítico usado foi o denominado memorando, o qual consiste “no registro do pesquisador de análises, pensamentos, interpretações, questões e direções para coleta adicional de dados” (STRAUSS E CORBIN, 2008). Trata-se de uma descrição detalhada da forma como o pesquisador vai construindo relações entre as categorias criadas e vai analisando os aspectos já detectados através dos dados, bem como indicando a direção para a condução da coleta de dados nas próximas fases.

Além disso, utilizou-se a análise de conteúdo como técnica para interpretar os dados e responder a pergunta de pesquisa. “O objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (MOZZATO & GRZYBOVSKI, 2011). Para tanto, utilizou-se a abordagem proposta por Bardin (2006), na qual a análise do conteúdo é dividida em três etapas, a saber: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A **pré-análise** é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Nessa investigação, essa fase da análise se deu por meio da elaboração de memorandos e da transcrição das entrevistas.

A **exploração do material** constitui a segunda etapa, que consiste na exploração do material com a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e à contagem frequencial) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro) (Bardin, 2006). Assim, esta etapa compreendeu a identificação de categorias *in vivo* e foi acompanhada da elaboração de memorandos com vistas a registrar as unidades de contexto relacionadas a tais categorias.

A terceira etapa, **tratamento dos resultados, inferência e interpretação**, é destinada ao tratamento dos resultados; ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2006).

Desta forma, a partir das entrevistas e, especialmente, da observação participante procedeu-se com a elaboração de memorandos. Em cima das informações de tais memorandos e da codificação elaborada a partir do quadro conceitual, conduziu-se

uma condensação dos dados a partir dos agrupamentos das categorias *in vivo* identificadas *a priori*. Feito isso passou-se a privilegiar na análise uma interpretação mais inferencial e abstrata que fosse capaz de subsidiar a elaboração de dimensões capazes de sintetizar nossos principais achados.

O próximo capítulo traz os resultados desta abordagem qualitativa, desta maneira, cumpre o objetivo de apresentar o estudo de caso realizado e posteriormente está uma seção com os resultados encontrados a partir da técnica utilizada de análise de conteúdo.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS: O ESTUDO DE CASO DO BANCO CIDADE DE DEUS

O objetivo desse capítulo é apresentar o estudo de caso e os principais achados a partir desta investigação. Encontra-se dividido em duas seções. Na primeira seção apresenta-se um pouco sobre a história e a experiência do Banco Comunitário Cidade de Deus. E na segunda seção são mostrados os resultados e feitas algumas considerações a partir da interpretação dos dados coletados à luz do quadro teórico que referenciou esta pesquisa.

4.1 Apresentando o Estudo de Caso: Banco comunitário de Desenvolvimento Cidade de Deus

A visita à Agência de Desenvolvimento e Comitê Comunitário da Cidade de Deus, para os íntimos CDD, (AD & CC) foi motivada pelo (re)conhecimento de uma de suas iniciativas ligadas ao desenvolvimento socioeconômico do bairro, sendo esta o Banco Comunitário Cidade de Deus. Queria-se compreender a lógica de funcionamento do Banco e sua relação com o poder público municipal, além de analisar os alcances da sua influência na dinâmica social local.

Para poder situar o Banco Comunitário como uma iniciativa da Agência de Desenvolvimento Local e o Comitê Comunitário da CDD (AD & CC) foi necessário entender o histórico de atuação da mesma, assim como a sua estrutura política e administrativa. O que será brevemente apresentado neste relato analítico.

Um breve histórico sobre a Cidade de Deus

A Cidade de Deus é um bairro/favela com aproximadamente 50 mil habitantes, situado na zona oeste do Rio de Janeiro. Nesta comunidade vivem hoje cerca de 13

mil famílias. A renda per capita do bairro gira em torno de 207,56, e apenas 28% da população tem emprego formal¹⁴.

Situado entre dois bairros de alta renda, a Barra da Tijuca e Freguesia, o que hoje conhecemos como bairro/favela Cidade de Deus, teve origem na década de 60 a partir de um conjunto habitacional edificado com recursos dos EUA pelo projeto “Aliança do Progresso” para abrigar moradores transferidos de 23 favelas do Rio de Janeiro, entre elas a da Praia do Pinto no Leblon e a Macedo Sobrinho no Humaitá.

A construção desse conjunto habitacional tinha como pano de fundo a ditadura militar e cumpria o objetivo de remover as famílias pobres do centro e da zona sul carioca - fruto do processo de especulação imobiliário e de um projeto maior que visava embelezar a cidade do Rio de Janeiro - e desmobilizar as forças de resistência que existiam na favela.

A construção desse conjunto teve início em 1962 e em 1966 enchentes geram novas ondas de remoção e apressam a ocupação do conjunto habitacional Cidade de Deus. Quando os moradores ali chegaram, faltavam-lhes condições mínimas de infraestrutura: não tendo água encanada, energia elétrica, rede de saneamento básico, escolas, hospitais ou qualquer outro serviço público. Segundo relato de lideranças do movimento social no bairro, o processo de remoção e ocupação da Cidade de Deus foi feito a despeito da reconhecida dignidade humana daquelas famílias, eles foram tratados como um rebanho de gado, levados em caçambas de caminhões e “despejados” no conjunto.

Já em 1978 a favela é elevada a categoria de bairro. O nome Cidade de Deus foi sugerido pelos próprios políticos, talvez para motivar os cidadãos a morar numa região distante e sem infraestrutura.

Nascemos nesse processo de remoções trazendo sociabilidades rompidas, laços políticos estrangulados. Resistimos e continuamos a resistir. Somos resilientes. Guerreiros e guerreiras, filhos de bambu... Assistimos a um engendramento, sem participação comunitária, de "soluções" passageiras para problemas crônicos nossos, muitas

¹⁴ Fonte: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairroscariocas/index_ra.htm. Acesso em 07/08/2014.

vezes repassando para pares partidários projetos e programas de natureza fugaz, fazendo ações demonstrativas, mas não políticas públicas de direitos, sempre envolvendo "especialistas" de fora e a nós restando continuarmos voluntariamente resistindo para participar (DIAS et al, 2014, p. 20).

Com a crise econômica da década de 70, mais moradores chegam ao conjunto e as triagens, que outrora foram construídas para servir de abrigos temporários, se tornaram habitações permanentes. As margens dos rios que circundam o bairro foram sendo paulatinamente ocupadas por barracos, assim, o conjunto habitacional foi aos poucos ganhando contornos de favela. Importa destacar que esse aumento populacional não é seguido de um aumento na oferta dos serviços públicos de saúde, educação, entre outros.

Na década de 80 os moradores das triagens junto com a associação de moradores do CDD se mobilizam e passam a cobrar do governo do estado a construção de novas habitações, reivindicavam a construção de 1400 casas, sendo que o governo do estado providenciou a construção de apenas 348.

Fundando em 1968, o conselho de moradores da Cidade de Deus foi bastante atuante contra os processos de especulação imobiliária nos bairros da Barra e Jaguarepaguá. Houve uma intensa mobilização e os moradores do bairro eram constantemente notícia em veículos de comunicação. Paulatinamente o tráfico e a atuação das milícias foram calando as vozes da Cidade de Deus.

A comunidade do bairro/favela tem um extenso histórico de mobilização e reivindicação social, tendo como expoente diversas lideranças comunitárias e associações de moradores. Cabe destacar que, em virtude das demarcações territoriais na comunidade implantadas pelo tráfico, o bairro/favela era dividido em cinco regiões e os moradores de cada região eram impedidos de transitar nas demais. Disso decorre a existência de cinco associações de moradores, a saber: União Comunitária, Conselho Gubernal Margarida, Associação Monte Sião, Associação de Moradores da Cidade de Deus e o Comocide; destas, três resistem até hoje.

Em 2003, no governo estadual de César Maia, o poder público divulgou atividades de intervenção no território do bairro Cidade de Deus. Estas eram de caráter de segurança pública e se justificavam pela alta repercussão que o filme homônimo ao bairro havia conquistado. Filme¹⁵, este, não reconhecido e aceito pela população da Cidade de Deus por ser considerado “preconceituoso”. Diversos moradores alegam que o filme trouxe ao local inúmeros estigmas, prejudicando-os em muitos aspectos e gerando preconceitos dentro e fora do território, criando identidades que não são¹⁶ reconhecidas pela população local.

Por não se reconhecerem na realidade apresentada no filme “Cidade de Deus”, grupos de moradores atuantes em instituições locais decidiram se organizar politicamente para dialogar com o Estado a fim de questionar o plano de intervenções apresentado pelo governo estadual, pois o mesmo contemplava apenas o setor de segurança pública, sendo que o bairro continha demandas urgentes nas áreas de saúde, educação, trabalho e renda, transporte, moradia, serviços básicos de água, luz e esgoto, entre outras¹⁷.

“O poder público nos abordou como se violência fosse o maior problema da comunidade por causa do que viram no filme. Nossas preocupações não eram apenas com a violência, mas sobretudo com a falta de políticas públicas educacionais, de saúde e geração de emprego e renda”.

(Lucinha Serafin, Presidente da Agência e Comitê de Desenvolvimento Local em 2014)

Assim, foi formado o “Comitê Comunitário de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus” de caráter político e com gestão colegiada. O mesmo era composto pelas

¹⁵ O filme é inspirado em um romance intitulado “Cidade de Deus” do autor Paulo Lins, ex-morador do bairro. As figuras que aparecem no filme e no romance de fato eram moradores do bairro e atuavam no tráfico de drogas. Entretanto, a violência mostrada no filme é questionada pelos moradores, assim como o perfil de “bandido” apresentado no mesmo, já que se transmite a ideia de que a população local se resumia a este perfil. Observação só de curiosidade, o Zé Pequeno era branco, não negro (Fonte: dados da pesquisa de campo).

¹⁶ O verbo está no presente, pois até hoje os moradores lidam com estas questões.

¹⁷ DIAS et al, 2014. In **Favela é Cidade** – Plano de desenvolvimento de Favelas e sua inclusão socioeconômica. Rio de Janeiro, INAE, 2014, 520p.

seguintes instituições: CECFA – Centro Educacional Criança Futuro Adolescente; ABOSEP – Associação Beneficente Estrela da Paz; Conjunto Gabinal Margarida; Grupo Alfazendo \ Ecorede; CEACC - Centro de Estudos e Ações Culturais e de Cidadania; Aliança Ariri; Instituto Dona Benta e Polo Inova CDD.

Em 2004, o Comitê trabalhou para desenvolver o I Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus, sendo este organizado por eixos temáticos que serviam para a orientação do diálogo entre o poder público e os moradores do bairro. Ao todo são nove eixos: trabalho e renda; saúde; educação; cultura; esporte; habitação; comunicação; meio ambiente; promoção social. Neste plano, o Comitê apresentou suas metas de desenvolvimento local para o ano de 2009, refletidas e organizadas pelos eixos temáticos. A partir desta construção, o Comitê entrou em diálogo direto com Organizações Internacionais, representantes do Fórum Empresarial do Rio de Janeiro (FECOMÉRCIO, SESC Rio, FENASEG, FETRANSPOR, SEBRAE, LAMSA) e com os governos estadual e federal¹⁸.

Após a criação do I Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus, o Comitê sentiu a necessidade de criar um braço executivo de seus trabalhos, pois a força política do mesmo era muitas vezes enfraquecida por falta de práticas executivas e projetos próprios dos moradores. Assim, junto ao Comitê com o apoio da FINEP¹⁹ e do Ibase²⁰ foi criada a Agência Comunitária de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus, órgão executor do colegiado político que compunha o Comitê Comunitário.

Em 2009, ocorreu a revisão do I Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR - UFRJ), sendo em 2010 lançado

¹⁸ I Plano de desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus. Encontrado em: <http://www.redescomunitarias.org.br/images/Biblioteca/Plano%20de%20Desenvolvimento%20Comunit%C3%A1rio%20da%20Cidade%20de%20Deus.pdf>. Acesso em 20/07/2014.

¹⁹ Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) é uma empresa pública brasileira de fomento à ciência, tecnologia e inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas, sediada no Rio de Janeiro.

²⁰ Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) criado em 1981. Entre os fundadores está o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Desenvolve projetos sobre temas relacionados a Alternativas Democráticas à Globalização; Desenvolvimento e Direitos, Economia Solidária, dentre outros.

o II Plano. O II Plano trazia o balanceamento e resultados das metas determinadas para o ano de 2009, assim como as perspectivas para os próximos cinco anos. Nesta revisão foi constatado significativo avanço nos eixos temáticos “Trabalho e Renda” e “Habitação”, um certo avanço em “Cultura”, “Educação”, “Esporte” e “Comunicação”. Os revisores apontaram poucos avanços nos setores de “Saúde”, “Meio Ambiente” e “Promoção Social”.

Junto com a revisão do I Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus, a Agência de Desenvolvimento e o Comitê Comunitário passaram a se inserir e organizar atividades relacionadas à Economia Solidária. Com o apoio da Secretaria de Especial de Desenvolvimento Econômico Solidário do Rio de Janeiro, foi criado o Ponto Solidário Ecosol. A partir deste ponto, iniciou-se os processos preparatórios para a criação do Banco Comunitário da Cidade de Deus. A seção seguinte traz mais detalhes a respeito do processo de criação do banco comunitário.

O surgimento do Banco Comunitário da Cidade de Deus

O Banco Comunitário foi criado em 2011 pela Agência e pelo Comitê Comunitário com o apoio da SEDES do Município do Rio de Janeiro, do Ibase, do Ateliê de Ideias e do Instituto Palmas. A ideia era alavancar a economia do bairro por meio da Moeda Social chamada de CDD que seria aceita apenas dentro do território. O Banco trouxe muita visibilidade para a localidade e para a AD & CC, sendo alvo inclusive do interesse de turistas, assim como de diversos tipos de instituições públicas e privadas, governos municipal, estadual e federal, pesquisadores e universidades. Abaixo uma figura da moeda de cinco CDDs.

Figura 01: Moeda Social Banco Comunitário Cidade de Deus



Fonte: Dados da pesquisa

O processo de criação contou com assembleias para que os moradores da CDD se posicionaram favoráveis ou não à ideia. A partir da decisão coletiva favorável à implementação do banco comunitário, novas assembleias aconteceram para se deliberar a respeito da sede e do nome do banco, bem como sobre a moeda social e as personalidades do bairro que seriam homenageadas através da desta moeda.

O nome do banco foi escolhido em reunião com a participação de mais de 100 moradores e lideranças locais. Para homenagem, foram escolhidos personagens que tiveram e têm grande importância na vida comunitária do bairro/favela.

Vale destacar que a ideia da constituição de um banco comunitário surgiu ainda em 2005, quando alguns representantes do movimento social da Cidade de Deus participaram de um congresso sobre economia solidária, realizado na Venezuela. Participava daquele congresso Paul Singer, coordenador da SENAES, o qual sinalizou o interesse da SENAES em constituir um banco comunitário nesta comunidade.

Assim, o Banco Comunitário Cidade de Deus foi pensado, construído e planejado em cima de dos princípios norteadores da economia solidária, voltado para a

promoção do desenvolvimento humano e econômico do território através do estímulo a produção e o consumo local. Os membros da Agência de Desenvolvimento e Comitê Comunitário enfatizam com orgulho que a escolha do nome do banco e da moeda obteve quase consenso.

Após o primeiro ano do Banco Comunitário, a Caixa Econômica Federal passou a apoiar a iniciativa e criou um convênio para a instalação de um correspondente bancário da caixa na sede do banco comunitário. Esta ação trouxe uma maior visibilidade para o banco comunitário dentro da Cidade de Deus, estimulando as pessoas à conhecerem e utilizarem a moeda social. Isso contribuiu para tornar o Banco Comunitário da Cidade de Deus uma das principais atividades da agência de desenvolvimento, estando atualmente/este ano entre as três mais importantes.

Dinâmicas da Agência de Desenvolvimento e do Comitê Comunitário

Localizada na Av. Edgard Wenerck, nº 1656, em um pequeno prédio de dois andares, a Agência e Comitê Comunitário de Desenvolvimento Local da Cidade de Deus desenvolve as suas atividades cotidianas com uma equipe de mais ou menos ²¹ onze pessoas, sendo elas: Ana Lúcia Serafin (Presidente); Severino (coordenador de relações institucionais); Sandra Clemente (Executiva e coordenadora de projetos); Lizete (coordenadora administrativa); Luiz (coordenador do Comitê Comunitário); Cristina (Assistente administrativa e Agente de Crédito do Banco Comunitário); Laudelina (coordenadora de assuntos comunitários); Dona Benta (coordenadora financeira); Márcia (Conselho Fiscal); Joanna (Conselho Fiscal); Aluizio (Conselho Fiscal); Felipe (Agente de Crédito do Banco Comunitário). Cada uma destas pessoas é ligada à alguma instituição que compõe o corpo colegiado da AD & CC, representando-a dentro do mesmo.

O momento atual da AD & CC é de crise institucional\econômica interna. Desde a criação do Banco Comunitário que a organização passou a ter maiores gastos, pois parte da manutenção do banco é custeada pela AD & CC. O que não era acentuadamente percebido de forma negativa até janeiro de 2014, quando ocorreu

²¹ Mais ou menos porque nem todos estão diariamente no prédio, mas possuem presença constante.

um assalto ao Banco Comunitário. Os assaltantes levaram toda a quantia financeira em reais encontrada no local, sendo que a maior parte deste valor pertencia ao correspondente bancário, ou seja, à CAIXA.

Este acontecimento desencadeou diversas crises financeiras e institucionais, por diferentes motivos. Um deles é o fato de que o assalto praticamente cessou as atividades do Banco Comunitário. Com a pausa do correspondente bancário, sendo esta em comum acordo entre a gestão do banco e a CAIXA, muitos moradores do bairro ficaram desacreditados do Banco Comunitário por pensarem que o mesmo parou de funcionar, diminuindo consideravelmente a quantidade de transações²².

Com a desarticulação de uma das principais atividades do banco, agravaram-se os embates políticos internos, pois os membros do colegiado começaram a concorrer entre si por ideias de revitalização do banco. Além da concorrência política interna, a AD & CC passa por uma transição de parceiros de financiamento e projetos, o que acentua/gera o caráter de crise econômica interna; em que a falta de recursos para custear as despesas básicas de aluguel, luz, água, telefone e mão de obra agravam o clima de disputa política interna.

É interessante destacar que as crises políticas internas não se direcionam especificamente à presidência da gestão colegiada, apesar de algumas serem voltadas para este aspecto. As disputas políticas se dão de forma difusa, ocorrendo ao mesmo tempo entre todos os representantes e se transformando juntamente com as mudanças de foco dos interesses políticos e econômicos da AD & CC. Ao mesmo tempo em que o grupo é unido “da porta para fora”, ele possui contínuas crises “da porta pra dentro”, tornando-se parcialmente fragmentado internamente. O uso do termo “parcialmente” se deve ao fato de que as crises internas são tão voláteis e mutáveis que o grupo não chega a se fragmentar concretamente. Os membros possuem objetivos em comum, mas discordam muito sobre os caminhos que devem seguir para atingir estes objetivos. Assim, geram-se constantes micro-disputas

²² O Banco Comunitário não pausou as suas atividades, apenas o correspondente bancário. Porém, os moradores assemelhavam as iniciativas. O Banco Comunitário realiza as seguintes transações: empréstimos e câmbio de moeda social.

políticas internas, o que contribui significativamente para agravar a concreta crise econômica de sustentabilidade e independência da AD & CC.

É necessário mencionar que os integrantes da AD & CC da CDD, além de serem representantes de instituições que compõem o órgão colegiado, continuam a atuar nas mesmas como profissionais. Este fato causa alguns entraves na AC & CDL e reforça as micro-disputas políticas internas, pois os membros além de se sobrecarregarem de trabalho, passam alguns períodos se dedicando mais às suas instituições de origem do que ao banco e à agência. Como as atividades da AD & CC são frutos de uma cadeia de trabalho bastante dependente dos representantes das instituições que compõe a gestão colegiada; quando alguém decide se dedicar por qualquer período que seja à sua instituição de origem, acaba por causar paralisias nos trabalhos dos outros membros.

Pensa-se que estas questões estão relacionadas com a forma como os membros da AD & CC compreendem a dinâmica de uma gestão colegiada. Apesar de todos terem papéis definidos, com titulação de cargo e funções, nos momentos de decisão e planejamento interno das atividades, todos possuem o mesmo direito à fala e o mesmo peso de voto. Apenas a presidência possui o voto de minerva, em caso exclusivo de empate.

Essa perspectiva de igualdade de peso de decisão entre os membros gera uma característica interessante da dinâmica do cotidiano de trabalho da AD & CC: a prática de realizar reuniões de discussão de atividades. É mais do que comum ocorrerem reuniões diárias, às vezes três por dia, na AD & CC, sejam elas entre os integrantes e os parceiros externos públicos e privados, entre os integrantes e moradores do bairro ou dos integrantes entre si. Todas são relacionadas à atuação da AD & CC enquanto uma força política do bairro. É comum que nas reuniões se transpareçam diversas micro-disputas políticas internas, em algumas, estas questões prevalecem mesmo quando a reunião não é composta apenas por membros da AD & CC. Isso traz uma sensação de desorganização aos indivíduos externos àquela realidade.

As micro-disputas internas são posições políticas bem definidas e seguem uma lógica de interesse pessoal\coletivo de cada integrante. Cada um constrói a sua posição política dentro da gestão colegiada da AD & CC de acordo com uma mistura de razões que envolvem questões como: os interesses das instituições aos quais estão ligados; o seu histórico de atuação na AD & CC; o seu momento socioeconômico de vida; o momento sociopolítico-econômico da AD & CC; e o momento sócio-político, econômico e cultural do bairro Cidade de Deus. Cada membro possui uma base de posição política que o faz transitar entre as micro-disputas internas de maneira muito ágil, volátil e limpa. É comum a alternância de alianças entre os membros, sem que ninguém se sinta “traído” de alguma forma.

Apesar de existirem algumas situações próximas à esse sentimento, dificilmente ocorrem rompimentos definitivos. Porém, já ocorreram diversos rompimentos temporários, cada um com um espaço temporal específico, indo desde poucos minutos até alguns anos.

A quantidade de micro-disputas internas na AD & CC, no presente momento de 2014, é alta; justamente por conta do período de crise econômica pelo qual o banco comunitário está passando, o que inclusive aumenta a frequência com que os membros se reúnem diariamente. Esta situação traz dois principais efeitos: o primeiro é que os integrantes da AD & CC gastam muito tempo discutindo seus problemas internos e não conseguem refletir sobre a construção de um planejamento de ações práticas, o que gera prejuízos financeiros concretos; o segundo é que as discussões tornam-se um tipo de metodologia lenta, exaustiva e confusa de resolução de problemas, pois ao longo das mesmas eles vão realizando opções de construção de caminhos.

É em meio a estes fatores que os integrantes da AD & CC buscam revitalizar o Banco Comunitário e com ele reoxigenar as ações de planejamento apresentadas no II Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus. No contexto descrito acima é possível identificar uma crescente necessidade de recapitulação e de estruturação de uma memória institucional da AD & CC, pois os membros buscam a legitimidade de suas ações baseada no histórico de seus trabalhos.

A criação de uma memória institucional pode os ajudar a se empoderarem de seus aprendizados passados e, desta forma, aprimorarem as suas concepções sobre o papel político da AD & CC, assim como os seus papéis individuais na gestão colegiada. Isto pode vir a contribuir para a redução das micro-disputas políticas internas e para o desenvolvimento de metodologias de planejamento e resolução de problemas mais eficazes.

4.2 Análise dos dados coletados

A partir do referencial teórico elaborado nesta pesquisa - bem como dos dados coletados nas entrevistas, conversas informais e a observação - procedeu-se ao estabelecimento das primeiras categorias com vistas a investigar preliminarmente o enquadramento do Banco Comunitário Cidade de Deus como uma genuína experiência de banco comunitário.

Nesse sentido, estivemos interessados em analisar as seguintes questões: a) o contexto da realidade local em que o banco está inserido; b) o processo de criação da experiência; c) de onde surgiu o interesse em constituir o BCD; d) os tipos de parceiras estabelecidas pelo banco, e) a existência de assessoria para replicação da metodologia do Palmas; f) a existência da moeda social; g) quais os mecanismos utilizados como garantia e controle da concessão dos empréstimos; h) gestão do banco; i) capital para fundo de crédito e i) dinâmicas interna de gestão e interação com a prefeitura e a SEDES.

Na seção acima a preocupação foi descrever de forma mais detalhada o contexto da realidade local, o processo de constituição do banco, bem como suas dinâmicas internas de gestão.

Assim, a partir da pesquisa de campo restou claro que apesar da iniciativa para constituição do banco ter partido da prefeitura, já existia um processo anterior de mobilização e o interesse em constituir a experiência pela comunidade da CDD. Tais aspectos são de fundamental importância para o sucesso desta tecnologia social e,

sem a presença destes dois elementos, todo o processo de gestão do BCD pode ser comprometido e o tão necessário empoderamento da tecnologia pela comunidade dificilmente será atingido. Neste contexto, ficaria comprometida também a garantia de controle social a ser exercido pelos moradores na ausência de tais elementos.

Em relação à realidade local da Cidade de Deus, encontra-se um ambiente propício e característico das comunidades onde tais experiências são geralmente implantadas. Trata-se de contextos marcados pela pobreza da população, exclusão de uma parcela considerável da população do mercado formal e sistema financeiro. E não menos importante, com um histórico de resistência e mobilização social.

Com relação à assessoria para constituição da tecnologia social, o banco comunitário da Cidade de Deus contou com o apoio e acompanhamento do NESOL/USP. No entanto, através do acompanhamento das atividades do banco, bem como pelas entrevistas realizadas, percebeu-se um desconhecimento por parte dos agentes de créditos e do comitê gestor de aspectos básicos sobre a dinâmica e funcionamento de um BCD. Nesse sentido, destaca-se o não entendimento destes procedimentos e requisitos para a circulação da moeda social. Tais procedimentos relacionam-se a determinação pelo Banco Central da necessidade de se ter 100% de lastro do valor posto em circulação em moeda social, além da necessidade de constituição de um fundo de crédito para concessão de empréstimos também em moeda social.

A gestão das informações e o sistema utilizado por este BCD para a carteira de operações financeiras também demonstrou uma debilidade técnica dos agentes de crédito: há uma suspeita de que o banco tenha operado em prejuízo em relação ao correspondente bancário. Além disso, todo o controle de concessão e pagamento dos empréstimos é feito de forma manual em um caderno de registro, em decorrência dos agentes de crédito não conseguirem operar o sistema disponibilizado pelo Banco Palmas.

Atualmente o Banco Comunitário Cidade de Deus opera sem nenhum recurso no fundo de crédito, e a concessão de crédito foi suspensa desde que o Palmas

deixou de disponibilizar uma carteira de crédito a ser operada pelo BCD da CDD. Nesse sentido, ressalta-se que os recursos do BNDES e Banco do Brasil que supostamente teriam sido liberados a fundo perdido para constituir o fundo de crédito deste banco nunca chegou de fato às “contas” da agência.

Falta uma sensibilização da comunidade em relação à importância da moeda social e a constituição da rede de economia solidária no bairro. Apesar da realização de um mapeamento da produção e consumo no bairro por ocasião da implantação do banco comunitário, a gestão do BCD não implantou nenhuma ação no sentido de induzir a oferta e a demanda por produtos e serviços no bairro.

O banco não conseguiu mobilizar a constituição de nenhum novo empreendimento no bairro, nem conseguiu reunir produtores e prestadores de serviços com vistas a aumentar a escala de produção e induzir a demanda. Nesse sentido, ressalta-se que a falta de sensibilização da população para o uso da moeda é bastante curiosa, pois mais de 100 estabelecimentos comerciais do bairro aceitam a moeda social e, em geral, dentre as experiências de BCD, a sensibilização dos comerciantes é sempre mais difícil do que o processo com os moradores.

Como as atividades do banco estavam suspensas durante o período de realização da pesquisa de campo desta investigação, não foi possível identificar na prática o tipo de garantia e controle social exigido para a concessão de crédito. No entanto, através da realização das entrevistas nos foi relevado que os requisitos para a liberação dos empréstimos baseiam-se nas relações de confiança a partir da consulta aos moradores do próprio bairro, em que estes atestam a fama do tomador do crédito.

Cabe destacar que, segundo os resultados das entrevistas, o banco também preocupa-se em oferecer uma “assessoria” financeira aos tomadores de crédito que é realizada por meio da análise da viabilidade do investimento.

A gestão do banco é feita por um Conselho Gestor composto por um conjunto de 21 entidades que fazem parte da Agência de da Cidade de Deus, além de

representantes da SEDES e do Ateliê de Ideias. A Agência de Desenvolvimento da Cidade de Deus é a entidade gestora do banco, por isso, acompanha de forma mais próxima e constante as atividades deste. A gestão conta também com um comitê para avaliação do crédito que é composto pelos dois agentes de créditos e mais representantes da entidade gestora. Assim, encontra-se preenchido os requisitos de gestão colegiada, com representação da sociedade civil e da comunidade na gestão do banco da CDD.

Apesar de a prefeitura ter iniciado a experiência e designado um técnico para trabalhar acompanhando as atividades do banco do período da sua constituição até novembro de 2013, bem como ter articulado boa parte dos apoios a constituição da experiência; percebeu-se claramente que a mesma não tem tentado inibir a gestão coletiva do BCD, sendo que a entidade gestora tem total autonomia para decidir sobre a gestão e atuação do banco.

No que diz respeito especificamente à identificação dos desafios ao processo de institucionalização dos bancos comunitários enquanto política pública os resultados aqui encontrados surpreendem ao demonstrar que a despeito do processo de implantação do banco da Cidade de Deus ter partido da iniciativa da prefeitura; isso não fez com que os elementos e características desta tecnologia tenham sido negligenciados e, surpreende, que o processo tenha de fato envolvido a população e respeitado o interesse anterior da comunidade de constituir a experiência.

No entanto, mesmo com o estabelecimento do apoio ao banco no plano de metas da SEDES, não foi suficiente para torná-lo eficaz e dotá-lo dos requisitos necessários para sua sustentabilidade. Assim, a partir de inferências e da interpretação dos achados na pesquisa de campo, identificamos os desafios no processo de consolidação de uma política pública cujo objeto seja os bancos comunitários decorrem de três dimensões principais, a saber: **eficiência técnica, sustentabilidade financeira e conflitos políticos internos.**

A **eficiência técnica** foi identificada como um importante desafio a ser superado pelos BCDs, uma vez que a gestão de uma experiência com a complexidade de um

banco - que envolve o desenvolvimento de uma variedade de operações financeiras, somadas a articulação e mobilização política dos territórios - exige da entidade gestora e dos agentes de crédito uma forte sensibilização para economia solidária, o desenvolvimento de habilidades técnicas e específicas voltadas para a gestão da carteira de crédito e dos riscos da atividade “bancária”, bem como uma dimensão da construção dos sujeitos enquanto atores políticos.

Neste sentido, identifica-se que falta ao Banco Comunitário da Cidade de Deus uma maior sensibilização para economia solidária, bem como as habilidades técnicas para gestão das atividades voltadas ao gerenciamento das carteiras de crédito.

E neste aspecto ressalta-se, ainda, a necessidade do acompanhamento mais efetivo e sistemático a essas experiências na sua fase de constituição. A realização de oficinas e cursos de curta duração se mostraram insuficientes para gerar o amadurecimento necessário à equipe gestora de um banco comunitário.

A **sustentabilidade financeira** é outro fator crítico e se constitui num desafio a constituição das experiências de BCDs. Aqui não entendemos a sustentabilidade financeira como a capacidade de auto sustentar-se, mas sim como a necessidade de apoios quer sejam do poder público, da sociedade civil ou da iniciativa privada para a implantação desta tecnologia. Sem uma conjugação de esforços no sentido de fornecer subsídios efetivos para a formação do fundo de crédito, bem como para as despesas operacionais do banco, não há como tal iniciativa surtir efeitos sobre o desenvolvimento local. Este se constitui um forte desafio a experiência da Cidade de Deus. Sem recursos no fundo de crédito para a concessão de crédito e com a suspensão das atividades do correspondente bancário, a entidade se viu obrigada a suspender as atividades financeiras do banco e passar por um processo de revitalização de parcerias e de estratégias de atuação junto à comunidade.

Por fim, a ultima dimensão dos desafios presentes na Cidade de Deus relaciona-se a **conflitos políticos internos**, mais especificamente, à necessidade de superação das micro-disputas políticas internas na gestão da Agência de Desenvolvimento da CDD e, conseqüentemente, no banco comunitário. Essas disputas tem gerado uma

certa paralisia no processo de revitalização das atividades do banco e é refletida na ausência de um consenso da entidade gestora a respeito de questões básicas ao funcionamento da experiência, como a reativação do correspondente bancário.

Na raiz de todos esses desafios acima apresentados encontramos dois aspectos básicos que dificultam o enfrentamento das questões e sua respectiva resolução: falta empoderamento da tecnologia social pela comunidade, bem como a sua sensibilização para economia solidária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos quadros referenciais da economia solidária e dos bancos comunitários de desenvolvimento, esta pesquisa procurou responder a seguinte questão: Quais os desafios da utilização dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) como prática de políticas públicas?

Buscou-se responder a esta pergunta a partir de uma pesquisa empírica realizada junto ao Banco Comunitário Cidade de Deus, situado na cidade do Rio de Janeiro/RJ, uma vez que este banco foi implementado por iniciativa da prefeitura municipal deste município. Para tanto, através da teoria sobre o conceito, caracterização e forma de atuação dos BCDs, procurou-se identificar na experiência analisada se tais requisitos estavam presentes.

Assim, após investigar todo o processo de constituição da experiência e analisar sua forma de gestão e características de funcionamento com vistas a identificar possíveis desvios do “modelo” proposto pela teoria, passou-se a identificar as dinâmicas políticas internas e sua relação com a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e com a SEDES.

Em relação às dinâmicas administrativas, um dos desafios encontrados relaciona-se a falta de capacidade técnica da equipe gestora do banco, tal desafio se desdobra em dois aspectos. O primeiro deles refere-se ao processo de assessoria para a constituição da experiência, que não atingiu os níveis de sensibilização e conhecimento necessários a gestão do banco - especialmente no que diz respeito a questões sobre a lógica de funcionamento da experiência, bem como os princípios da economia solidária. O segundo aspecto tem a ver com a inabilidade de administrar adequadamente os registros contábeis e a carteira de crédito.

A constituição de um banco comunitário pressupõe, antes de mais nada, uma mobilização comunitária anterior e o desejo endógeno de constituir tal empreendimento. Neste sentido, pode-se dizer que passa pelo empoderamento e

participação comunitária, uma vez que a titularidade da experiência e sua própria gestão é comunitária.

No que diz respeito ao processo de constituição o BCD investigado preencheu o requisito da necessidade de um processo endógeno e do desejo da comunidade de implantar tal projeto de desenvolvimento local. Sobre a gestão, o banco analisado também atende ao modelo proposto pela teoria, qual seja, uma gestão praticada pela própria comunidade e o entendimento por parte de todos os atores envolvidos que a propriedade da experiência também é comunitária.

Por conta desta natureza em que a promoção do bem comum está acima do alcance de interesses privados, os BCDs são caracterizados como instrumentos de políticas públicas com potencial para reduzir a pobreza e incluir economicamente populações excluídas do mercado financeiro formal (FRANÇA FILHO, RIGO & SILVA JÚNIOR, 2012; RIGO, 2014). Nesse sentido, é completamente compatível e necessária que a constituição de experiências deste tipo seja objeto de políticas públicas, especialmente quando as mesmas apresentam forte potencial para atingir os objetivos a que se pretende. Assim, para sua proposta de implantação ser levada a cabo e surtir efeitos no desenvolvimento local, os BCDs necessitam de financiamento externo, uma vez que sua natureza não lucrativa e seu objetivo primeiro – promoção do desenvolvimento local - não são compatíveis, pelo menos num primeiro momento, com a capacidade de auto sustentar-se e gerar lucros.

A sustentabilidade financeira e necessidade de financiamento externo foi um dos desafios encontrados no caso investigado. Atualmente, o banco não têm recursos para cobrir suas despesas operacionais e corre o risco de perder sua sede, uma vez que sua entidade gestora também encontra-se em um período de finalização de projetos e convênios. Além disso, o banco não dispõe de capital no fundo de crédito para concessão de empréstimos, nem com lastro. Depois do assalto que sofreu no início de 2014, a moeda social praticamente perdeu a circulação e o correspondente cessou as atividades. Assim, sem recursos no fundo de crédito e sem o correspondente bancário, o banco tem perdido visibilidade no bairro.

Os bancos comunitários também tem uma vocação associativa e cooperativista capaz de envolver os moradores de um determinado contexto territorial na busca pela resolução de problemas concretos relacionados à sua condição de vida, através do fomento à criação de atividades socioeconômicas, tornando possível a constituição de redes de economia solidária através do envolvimento e articulação entre produtores e consumidores (SILVA JR, 2004; FRANÇA FILHO, 2007).

Em conformidade com esse processo, gera-se uma tendência de se desenvolver um circuito integrado de relações socioeconômicas envolvendo produtores e/ou prestadores de serviço em articulação com consumidores e/ou usuários de serviços, numa lógica de rede de economia solidária. Neste contexto, as moedas sociais têm centralidade.

No que diz respeito à constituição de uma rede de economia solidária e a construção conjunta de oferta e demanda, bem como o apoio a constituição de atividades econômicas, o BCD da Cidade de Deus encontra um desafio, qual seja, levar a cabo o processo de empoderamento da experiência pela comunidade e, a partir disso, exercer uma influência direta na dinâmica produtiva do bairro.

Assim, a construção conjunta de oferta e demanda, bem como a apropriação da titularidade do banco pela população do território, constitui um importante desafio a ser enfrentado por esta experiência.

Além disso, encontramos na dinâmica política e na gestão da experiência um outro grave desafio que beira o risco de levar a gestão a inoperância, a existência de micro-disputas internas pelo poder e a construção políticas dos sujeitos estão entrando em choque com os objetivos do banco.

Assim, os desafios aqui encontrados ao processo de utilização dos bancos comunitários como política pública podem ser resumido em três dimensões, a saber: **eficiência técnica, sustentabilidade financeira e conflitos políticos internos.**

Acredita-se que os resultados aqui encontrados possam ser generalizáveis em

relação aos desafios encontrados por outros bancos comunitários, no entanto, entende-se que existe uma diversidade de realidades para cada uma destas experiências, e as mesmas compõem um universo bastante complexo e o acesso a informações é dificultado tanto por essa configuração singular de cada BCDs e pelo contexto territorial, bem como pela falta de registros sistemáticos na gestão destes empreendimentos. Este aspecto configura-se uma limitação da presente pesquisa, uma vez que a pesquisa de campo se limitou a estudar apenas uma delas, e ao mesmo tempo aponta para uma agenda de pesquisas futuras, quer seja para replicar este estudo, bem como ampliar seu escopo por meio da análise de experiências que estejam em pleno funcionamento, possibilitando efetuar uma captura maior de dados em relação a sua gestão.

Além disso, uma outra possibilidade de agenda de pesquisa estaria relacionada a investigação da avaliação da imagem e impacto do banco comunitário para o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; JUNQUEIRA, R. G. P. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **RAU-Revista de Administração da USP**. São Paulo, v. 40, n 1, p. 19-33. jan.-fev.-mar./2005.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, 1996.

AMARO, R. A. Desenvolvimento Local. In HESPANHA, P. et al (coord). **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra, Portugal: Almedina SA, 2009.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Metodologia da Ciência: filosofia e prática de pesquisa**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CONJUNTO PALMEIRAS. **Favela do Conjunto Palmeiras: habitando o inabitável**. Fortaleza: ASMOCONP, 1990. v.1. Coleção “Memórias de Nossas Lutas”.

Bardin, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977)

BARONE, F. M.; SADER, E.. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectiva. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 42(6), p. 1249-67, nov.-dez./2008.

BERTUCCI, J. O. A produção de sentido e a construção social da economia solidária. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BÚRIGO, F. L. Moeda social e circulação de riquezas na economia solidária (2002). Disponível em: http://money.socioeco.org/documents/67pdf_Moeda.pdf Acesso em: 29 de abril de 2014.

CANÇADO, A. C. Fundamentos teóricos da gestão social. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CARVALHO, D. M.; ARAÚJO, E. A.; SALAZAR, G; T.; FERREIRA, R. N. Ênfase dos programas de microcrédito em sustentabilidade e viabilidade financeira: distanciamento do objetivo social de combate à pobreza? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 47, Porto Alegre, **Anais...**, Porto Alegre, 2009.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. A era da informação, economia, sociedade e cultura. Vol I; São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, F. N.. **Microcrédito no Brasil**. Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, SP, n. 175, abr. 2010. (Document de trabalho).

CUNHA, E. V. O Desenvolvimento Local e a Concepção dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento. In **Anais do IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS**. Lavras- MG, 2010.

DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage, 2005.

DIAS, C.; SERAFIM, A. L. P.; NASCIMENTO, B. N.; COSTA, M. C. N.; ROSA, S. M.; SILVA, L. M.; FERREIRA, L. A.; JESUS, L. A. In: **Favela é Cidade – Plano de desenvolvimento de Favelas e sua inclusão socioeconômica**. Rio de Janeiro, INAE, 2014, 520p.

FISCHER, T.; MELO, V. P.; CODES, A. L. Integração e Gestão do Desenvolvimento Sócio-territorial: um Estudo de Organizações da Sociedade Civil em Municípios Baianos. **XXVIII ANPAD**. Anais... 2004.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANÇA FILHO, G. C. A Economia Popular e Solidária no Brasil. In FRANÇA FILHO, G. C. et alli. **Ação pública e Economia Solidária: uma Perspectiva Internacional**. Por Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação**. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 7 n. 1 jan.-jun. 2007a p. 155-174.

_____. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS. 2, 18-20 de abril de 2007, Fortaleza, Ceará, 2007b.

FRANÇA FILHO, G. C. **Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias**: por uma outra abordagem da inclusão financeira. 1. ed. Fortaleza, Ce: Arte Visual, 2013. 107p.

_____; DZIMIRA, S. **Economia solidária e dádiva**. Revista Organizações & Sociedade, Salvador, Escola de Administração/Ufba, v. 6, n. 14, jan.-abr. 1999.

_____; DURAN PASSOS, Ó. A. V. Microfinanças, Microcrédito e Comércio Justo”, In: **Gestão do Desenvolvimento e Cultura, material didático**, Universidade Corporativa Banco do Brasil, 2008.

_____; LAVILLE, Jean-Louis. **A economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____; RIGO, A. S; SILVA JÚNIOR, J. T. Políticas microcredit in Brazil: an analysis from the case of Community Development Banks (CDBs). In: INTERNACIONAL

CONFERENCE ON INFORMAL ECONOMY, VULNERABILITIES AND EMPLOY. 9 - 10 de fevereiro de 2012. **Anais...**, Genebra, 2012.

_____; SILVA JUNIOR, J. Torres. Bancos Comunitários de Desenvolvimento In: CATTANI, Antonio *et alli*. Dicionário internacional da outra economia. 1 ed., Coimbra: Edições Almedina, 2009, v.1, p. 31-36.

FURTADO, C. Cultura e desenvolvimento em época de crise. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

GAIGER, L. I. Sentidos e Possibilidades da Economia Solidária Hoje. In KRAYCHETE, Gabriel. **A economia dos setores populares**: entre a realidade e a Utopia. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

GAIGER, Luis Inácio. (Org.). **Sentidos e experiências da Economia Solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
HELMS, B. **Access for All: Building Inclusive Financial Systems**. Edited by CGAP. Washington, DC: World Bank, 2006.

HUDAK, K. **Political institutions & grassroots development**: the political economy of microfinance (2010). Political Science Dissertations. Paper 1. <http://hdl.handle.net/2047/d20000140>

JAYO, M.; POZZEBON, M.; DINIZ, E. H. Microcredit and innovative local development in Fortaleza, Brazil: the case of Banco Palmas. Canadian Journal of Regional Science: Canadian. V. 6, edição 1, 115p.

LISBOA, Armando M. **A emergência das redes de economia popular no Brasil**. IN: DAL RI, N. M. (org.). Economia Solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho. . P. 55-89 – São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

MANCE, E. A. **A Revolução das Redes**: a Colaboração Solidária como uma Alternativa Pós-capitalista à Globalização Atual. 2. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

MEIRA, L. **A gestão de empreendimentos econômicos solidários: Olhares das ITCPs USP, UFRJ e UNEB**. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

MELO NETO, J. J. O impacto da moeda social no desenvolvimento local de uma comunidade: a experiência do Banco Palmas/Ce. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO, 3, 28-30 de abril de 2004, São Leopoldo/Rio Grande do Sul. **Anais....** São Leopoldo, 2004.

_____. Relembrando nossa história... **Bahia análise e dados**. Salvador, v. 12, n. 1, p. 141-148, jun. 2002.

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

_____; _____. **Bancos comunitários de desenvolvimento** - uma rede sob o controle da comunidade. Fortaleza, Arte visual, 2007.

MENEZES, M. M; CROCCO, M. A. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. **Economia & Sociedade**, v. 18, n. 2 (36), p. 371-398, ago. 2009.

MICROCREDIT SUMMIT. **The Microcredit Summit Declaration and Plan of Action**. 1997. Disponível em: www.microcreditsummit.org . Acesso em: 15/11/2008.
MILES, BM E HUBERMAN, A M. **Análise qualitativa de dados**. Sage: London, 2004.

MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MOURA, Maria Suzana de Souza; MEIRA, Ludmila. Desafios da Gestão de Empreendimentos Solidários. Revista Bahia Análise e Dados. Salvador: SEI/ Governo da Bahia, v.12, n.1, p.77-84, jun, 2002.

MOURA M. S. et alli. Desenvolvimento Local Sustentável: o que Sinalizam as Práticas. **XXVI ENANPAD**, Salvador. Anais... 2002.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração**: Potencial e Desafios.RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao Enigma: que quer dizer Desenvolvimento Local? IN: SPINK, Peter et alli (orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, pp.11-31.

PARENTE, S. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

PATTON, M. **Avaliação Qualitativa e métodos de investigação**. Sage: London, 2002.

PFEIFFER, C. **Atualização do I Plano de Desenvolvimento Comunitário da Cidade de Deus**. Rio de Janeiro. 2011. Encontrado em: <http://claudiapfeiffer.files.wordpress.com/2011/07/apresentac3a7c3a3o-atualizac3a7c3a3o-2010.pdf>

REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO. **Banco comunitário: serviços solidários em rede**. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2006.

RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil: aplicações e implicações, teóricas e práticas**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANTOS, B. de S. (org). **Reinvenção solidária e participativa do Estado**. Seminário internacional sobre sociedade e reforma do estado. n.1., 26-29 de março de 1998.

_____; **Produzir para viver, os caminhos da produção não capitalista**. Coleção Reinventar a Emancipação Social para Novos Manifestos. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

_____; RODRÍGUEZ, C. Para Ampliar o Cânone da Produção. In SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Produzir para Viver: os Caminhos da Produção Capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMACHER, E. F. **O negócio é ser pequeno: um estudo de economia que leva em conta as pessoas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

SECCHI, L. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA JR, J. T. **Gestão, fato associativo & economia solidária**: a experiência da Asmoconp/Banco Palmas. 2004. 100 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

_____. As experiências de bancos comunitários como ação de finanças solidárias para o desenvolvimento territorial. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006, Salvador. Anais... Salvador: NEPOL, 2006.

_____. Bancos comunitários e Desenvolvimento Territorial: Analisando as Singularidades destas Experiências de Microfinanças Solidárias. In: **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, p.1-18, set.-dez. 2007.

_____. Economia solidária: uma estratégia política de desenvolvimento. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2010.

_____; GONÇAVES, S. M. S.; CALOU, A. L. Avaliando Experiências de Gestão Social: Os Impactos do Banco Palmas para o Desenvolvimento do Território nos últimos 10 Anos (1998-2007). In: **Anpad**, 2008.

_____; MEDEIROS, A. C.. O Papel das Organizações que atuam no Campo Social na efetivação dos Direitos Sociais: o Caso da ASMOCONP como Representação deste Vínculo. In **Anais** do XI Colóquio Internacional em Poder local. Salvador-BA, 2009.

SINGER, P.. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____; SOUZA, A. R. (orgs). **A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2003.
SOARES, C. L. B.. Moeda Social. In: CATTANI, Antonio *et alli*. Dicionário internacional da outra economia. 1 ed., Coimbra: Edições Almedina, 2009, v.1, p. 255-259.

_____. **Moeda social**: uma análise interdisciplinar das suas potencialidades no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **Reinvenção solidária e participativa do Estado**. Seminário internacional sobre sociedade e reforma do estado. n.1., 26-29 de março de 1998.

STRAUSS, A., CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para a teoria fundamentada**. 2 ed. Artmed: Porto Alegre, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. RJ: vol. 32. n° 5. set/out 1998.

_____. **Desenvolvimento local com cidadania**. In: TENORIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

_____. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. In: SILVA JUNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

_____. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, A. S.; SILVA JUNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Petrolina-PE, Univasf, 2010.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.

WOLLER, G. M.; WOODWORTH, W. Microcredit as a grass-roots policy for international development. **Policy Studies Journal**, v. 29, n.2, p. 267-282, 2001.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Trad. Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YUNUS, M.; JOLIS, A. **O Banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2006.

VAINER, C. Controle Político ou Utopia Experimental? In: Unitrabalho Informa, ano III, n 10, janeiro 2000. In: <http://www.unitrabalho.org.br>

ZOUAIN, D.; BARONE, F. M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.41, n.2, p. 369-80, mar.-abr./2007.