

10° Encontro Associação Brasileira de Ciência Política  
Ciência Política e a Política: Memória e Futuro

Área temática: Estado e Políticas Públicas.

**BUROCRACIA ESTATAL E MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA  
DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO ESTADO DA BAHIA**

Valdemar Ferreira de Araújo – Universidade Federal da Bahia

Simaia Santos Barreto – Universidade Federal da Bahia

Belo Horizonte – MG  
30 de agosto de 2016

## Resumo

O trabalho se baseia em pesquisas empíricas sobre a formação institucional da política de finanças solidárias no Estado da Bahia. O principal foco de investigação empírica é um dos componentes sistêmicos da política, a configuração político-institucional dos Fundos Rotativos Solidários. Nos anos recentes o Estado brasileiro vem apoiando experiências locais e regionais da denominada Economia Solidária (ECOSOL), sob a perspectiva de que essas experiências se orientam por princípios de solidariedade, cooperação, autogestão, associativismo e valorização do ser humano, além de possibilitar acesso ao crédito aos grupos sociais que se situam à margem do sistema financeiro tradicional.

O foco do trabalho tem como âncora de referência analítica as teorias da Ciência Política que tratam dos padrões de interação existentes em políticas integradas por grupos sociais participativos, forte permeabilidade estatal às demandas sociais e ativismo burocrático na construção de políticas e programas públicos. Portanto, fará referências a alguns estudos institucionalistas que discutem o papel da burocracia em espaços de construção de políticas participativas. As finanças solidárias são pouco exploradas como campo de estudo específico da Ciência Política brasileira. Os trabalhos que abordam especificamente as experiências de Economia Solidária tratam esse campo sob uma perspectiva administrativa, em que os modelos de gestão se situam comumente como a raiz dos problemas que incidem sobre essa política.

Os Fundos Rotativos Solidários constituem a experiência social mais antiga do país em torno de construção de poupanças coletivas, introduzidos na década de 1980 a partir da atuação da Cáritas Brasileira, em conjunto com outras organizações sociais de base vinculadas à Igreja. Trata-se de uma forma inovadora de prover créditos aos indivíduos que não acessam o sistema de crédito formal do Sistema Financeiro brasileiro. As organizações representativas de Fundos Rotativos Solidários ocuparam papel central na interlocução governamental no estado da Bahia, garantindo recursos públicos no âmbito de um arranjo institucional não regulado pelo macro sistema financeiro nacional, que provê crédito financeiro a indivíduos monetariamente marginalizados.

O objetivo central do artigo é discutir os padrões de relações construídos entre os atores representantes dos Fundos Rotativos Solidários e as burocracias estatais no processo de estruturação e institucionalização dos mecanismos participativos dessa política. A hipótese assumida pelo trabalho é a de que, apesar da longa tradição política autonomista dos movimentos sociais que integram essa política, a burocracia estatal vem assumindo o papel

de principal protagonista em uma trama institucional que situa os atores sociais como beneficiários de modelos. Nesse sentido, o problema central do texto é tentar compreender como o processo de interação entre os atores sociais e determinados segmentos de burocracias setoriais incide sobre a consolidação do desenho institucional da política pública de Finanças Solidárias na Bahia. A hipótese da existência de uma assimetria de recursos e de influência entre os dois principais tipos de atores participantes se fundamenta inclusive na própria natureza da política em curso, que oferece bens e serviços financeiros e se encontra delimitada por algumas regulamentações presentes no sistema financeiro nacional.

O artigo se utiliza de informações e dados quantitativos e qualitativos oriundos de pesquisas empíricas realizadas nos anos de 2011 e 2012, bem como informações coletadas em entrevistas semiestruturadas, realizadas nas reuniões dos atores da sociedade civil e do Estado no âmbito das deliberações do Comitê Estadual de Fundos Rotativos Solidários nos anos 2013 e 2014. O texto está dividido em três partes. Na primeira é realizada uma sistematização analítica acerca das trajetórias dos atores que compõe o movimento de FRS e como eles construíram pontes de diálogo com as burocracias para a concretização de parte de seus objetivos. Na segunda parte é realizada uma discussão sobre as estratégias assumidas pelos atores sociais para influenciarem as ações do Estado em torno de novos padrões de redistribuição de recursos, em uma política inserida em um contexto institucional em que os marcos regulatórios apresentam um forte poder de delimitar os objetivos postos na mesa de negociação. Na terceira e última parte o texto se encerra concluindo que ocorreu uma inversão do protagonismo dos atores na construção da política pública de Finanças Solidárias, que tende ao enfraquecimento e ao atomismo dos representantes de Fundos Rotativos Solidários.

**Palavras Chave:** Fundos Rotativos Solidários, Política Pública e Burocracia.

## 1. Introdução

O presente trabalho trata da formação institucional da política de finanças solidárias no Estado da Bahia com base na empiria das organizações de Fundos Rotativos Solidários - FRS, e suas interações com o Estado na consecução de ações políticas concretas. As finanças solidárias compreendem os bancos comunitários de desenvolvimento, os fundos rotativos solidários e o cooperativismo de crédito solidário. Todos os segmentos são responsáveis pelo financiamento de empreendimentos econômicos solidários que não acessam a rede de bancos formais e constituem a base da Economia Solidária – ECOSOL. Esse movimento nos anos recentes tem impulsionado iniciativas do Estado brasileiro, sob a perspectiva de que essas experiências se orientam por princípios de solidariedade, cooperação, autogestão, associativismo e valorização do ser humano, além de possibilitar acesso ao crédito aos grupos sociais que se situam à margem do sistema financeiro tradicional. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, possibilitou o surgimento de ações políticas e investimentos públicos para variados eixos do movimento (catadores, comércio justo, formação, etc). Contudo, interessa a esse trabalho o segmento de Finanças Solidárias que impulsionou a implementação do Programa de Fomento às Finanças Solidárias<sup>1</sup>, bem como a meta de inclusão de 200 comunidades nas finanças solidárias inclusa no planejamento plurianual de 2012 a 2015.

A conjuntura delineada nacionalmente dos atores da Economia Solidária e as relações estabelecidas com o governo federal contribuíram para avanços políticos do movimento. Entretanto, a natureza do trabalho requer um olhar mais aprofundado sobre a conjuntura e o desenvolvimento das Finanças Solidárias no Estado da Bahia. A trajetória de mudanças incrementais na estrutura do Governo Federal se cristalizou em mudanças similares na esfera estadual. No bojo desses acontecimentos, em 2006 foi entregue pelos movimentos da área uma carta ao então governador eleito, Jacques Wagner, cobrando ações na perspectiva da Economia Solidária e solicitando a criação de uma instância de governo específica para acolher as demandas do movimento. O então governador havia acolhido em 2007, quando ocupava o cargo de Ministro do Trabalho e Emprego, Jacques Wagner, a mesma demanda. Dessa maneira, ocorre à constituição da Superintendência de Economia Solidária - SESOL junto à Secretaria de Trabalho, Renda, Emprego e Esporte – SETRE. Observar o local institucional da SENAES e SESOL induz acreditar que a ECOSOL foi incorporada na agenda política como, de fato, uma alternativa de geração de emprego e

---

<sup>1</sup> Tal programa está inserido no Planejamento plurianual de 2008-2012 da Bahia e visou apoiar a criação e o fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento e de fundos rotativos solidários.

renda que foge à ideia tradicional de inserção no mercado de trabalho exclusivamente via qualificação profissional.

A Bahia possui uma lei estadual aprovada em 2011, e também conta com um órgão específico para tratar as demandas do movimento como a SESOL. Além disso, sobressai-se, também, uma articulação em acelerado progresso para a construção de uma política pública de Finanças Solidárias. A ação dos grupos articulados em torno do eixo Fundos Rotativos Solidários, impulsionou a ação política do governo estadual nesse campo, processo político de formulação da Política de Finanças Solidárias na Bahia, objeto do presente artigo. Ao mencionar o processo político de políticas públicas, Frey (1999) ressalta a importância dos arranjos institucionais, atitudes, objetivos dos atores políticos, instrumentos de ação e as estratégias políticas, pontos que serão analisados no decorrer do trabalho agregando as teorias necessárias.

O FRS tem o objetivo de facilitar o acesso ao crédito e, do ponto de vista do ambiente onde se travam as ideias e embates acerca do crédito, existem vários espaços institucionais no Brasil. Contudo, todos eles se realizam dentro de estruturas legitimadas pelo estado, já que o mesmo é quem delibera sobre a política macroeconômica e a fiscalização bancária via ação do Banco Central. Mas o tipo de financiamento de crédito que predomina no Brasil está orientado para consumo de curto prazo (Neri, 2007). Este autor destaca que o país não avançou numa política de crédito produtivo para populações pobres. Apesar do esforço nacional em realizar um programa de microcrédito que atenda os pobres, como o CREDIAMIGO, maior programa dessa natureza no Brasil, esse não atende pessoas que não detêm um empreendimento já constituído. Mas a lógica do sistema formal de finanças solidárias visa justamente assegurar o acesso a serviços financeiros de forma democrática, ética e solidária, de modo a priorizar os excluídos do sistema bancário tradicional, mesmo que não possuam empreendimentos (Freire, 2013). Assim, é fundamental para a investigação empírica de um dos componentes sistêmicos da política, a identificação da configuração político-institucional dos Fundos Rotativos Solidários. Um FRS é uma poupança coletiva que financia as necessidades dos participantes mediante o consenso de regras acordadas por seus integrantes<sup>2</sup>. A prática da metodologia, como é normalmente denominada, se utiliza de uma normatização própria oriunda da práxis da sociedade civil organizada, principalmente no meio rural. Por isso é importante observar a diferença entre o crédito oriundo do sistema formal e aquele oferecido pelos FRS.

---

<sup>2</sup> A concepção foi retirada de uma publicação do movimento denominada: caderno de fundos rotativos solidários.

(...) No campo dos bancos formais um empréstimo é solicitado por um cliente que fará pagamentos, ajustados a taxas de juros do mercado, mediante um contrato e apresentação de garantias. Para além do acréscimo do valor a pagar por conta dos juros, uma consequência do não cumprimento desse acordo culmina com a inserção do indivíduo em listas negativas de crédito como o Sistema de Proteção ao Crédito- SPC. No contexto dos FRS, ocorrem financiamentos para um participante que fará a devolução voluntária do valor recebido mediante assinatura de um termo de compromisso<sup>3</sup>. Esses são elementos centrais para a metodologia. O financiamento, em geral, é o investimento em alguma atividade produtiva, o termo de compromisso constitui o acordo onde o indivíduo se compromete com a devolução voluntária diante do grupo dos participantes. A não devolução do valor devido não implica uma penalidade burocrática com ações judiciais, mas a sanção do grupo quando há quebra proposital do compromisso assumido. Contudo, caso o não pagamento tenha sido fruto de situações adversas como doença, ou intempéries da ação produtiva, ocorre um processo de renegociação das devoluções que não acarreta taxa de juros. (...). (BARRETO, 2016, p. 102)

Nesse cenário, evidencia-se a contradição normativa entre as práticas de acesso ao crédito já institucionalizada no Brasil e a ocorrência de estruturas oriundas da sociedade civil que realizam crédito de modo distinto. O que denota a impossibilidade dos atores que representam as experiências de crédito não regulado de disputar arenas estatais que discutem política de crédito. Isto porque os espaços de discussão dessa política no Brasil são destinados a atores altamente qualificados na temática, onde impera a lógica de empreendimentos capitalistas inseridos sistemicamente na economia vigente<sup>4</sup>. Entretanto, no âmbito do governo federal ocorreram algumas ações articuladas entre sociedade civil e governo na perspectiva do fomento e fortalecimento das diversas experiências de finanças solidárias. Como exemplo tem-se os editais federais de finanças solidárias de 003/2010 e 001/2013 publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego via Secretaria Nacional de Economia Solidária. O primeiro disponibilizou recursos para fomento aos segmentos de bancos comunitários de desenvolvimento e fundos rotativos solidários, e o segundo tratou de apoiar também as cooperativas de crédito solidário. No cenário nacional há também o comitê de finanças solidárias, que segundo entrevistados foi um desdobramento das ações de um comitê nacional de fundos rotativos que já existia<sup>5</sup>. O que evidencia certo poder de influência ou pressão por parte das organizações da área, já que obtiveram algum ganho nos últimos anos, mesmo que a reposta estatal tenha sido reativa.

---

<sup>3</sup> Este documento expõe que o participante se compromete diante do grupo a devolver parte, ou o total, do valor financiado voluntariamente para que outras famílias sejam atendidas. Além desse, existem outros documentos de controle que serão explicados no escrito.

<sup>4</sup> Sobre a composição do alto escalão do banco central ver Olivieri (2007) e sobre o poder das instituições financeiras no capitalismo contemporâneo e redes transacionais na América Latina ver Minella (2007).

<sup>5</sup> Detalhar a trajetória nacional não é foco deste trabalho, no entanto, há sinais de que algumas ações que ocorreram no cenário federal rebateram na política estadual, e esses momentos serão destacados. Fato é que existe uma coesão de organizações da sociedade civil no Brasil que atuam em prol da metodologia de finanças solidárias.

No caso baiano a primeira conquista para o conjunto das finanças solidárias constitui na criação do Comitê Estadual de Fundo Rotativo Solidário, criado em 2009 e formalizado em 2011 via portaria 069/2011 publicada no diário oficial. Nesse espaço participavam representantes da sociedade civil, do governo estadual e um representante do Comitê Nacional de Fundos Rotativos Solidários na perspectiva de planejar e implementar ações de fomento e consolidação das experiências de FRS na Bahia. Esse comitê, ao longo de dois anos, construiu, via interação da sociedade civil e gestores públicos, o primeiro edital para financiar e fomentar experiências de Fundos Rotativos na Bahia com um montante de três milhões e meio de reais. Tal fato repercutiu positivamente no cenário nacional, de modo que gestores públicos e sociedade civil organizada foram convidados a participar de audiências públicas sobre o tema nos estados de Minas Gerais e Pernambuco. Entretanto, o segundo edital foi planejado e construído sem nunca ter sido publicado. Isto porque, houve uma mudança na arena de negociação proposta pela burocracia estatal e legitimada com a participação da sociedade civil no novo espaço. Essa modificação se desdobrou na ausência de ganhos concretos na implementação da política e perda de influência dos atores de fundos rotativos solidários. O que confirma a hipótese de que, apesar da longa tradição política autonomista dos movimentos sociais que integram essa política, a burocracia estatal vem assumindo o papel de principal protagonista em uma trama institucional que situa os atores sociais como beneficiários passivos de modelos formulados pela burocracia.

No espaço político do Comitê Gestor dos Fundos Rotativos Solidários, nota-se que existem limitações burocráticas em financiar a formação de fundos de crédito que são “superadas” politicamente. A execução dos recursos exigiu ajustes normativos por parte do estado com a finalidade de obter êxito na implementação dessa ação. Essa situação pode ser explicada pelos padrões de interação existentes nos grupos sociais participativos e onde existe uma forte permeabilidade estatal às demandas sociais, mesmo com o ativismo burocrático na definição dos programas. Algumas dessas evidências foram empiricamente estabelecidas por meio de dados quantitativos e qualitativos, oriundos do mapeamento dos Fundos Rotativos Solidários, realizado nos anos de 2011 e 2012, bem como informações oriundas do processo de observação participante em reuniões entre os atores da sociedade civil e o Estado no âmbito do Comitê Baiano de Fundos Rotativos Solidários nos anos 2011 a 2013. Por meio dessas informações é importante compreender como o processo de interação entre os atores sociais e determinados segmentos de burocracias setoriais incide sobre a consolidação do desenho institucional da política pública de Finanças Solidárias na Bahia. A hipótese da existência de uma assimetria de recursos e de influência entre os dois principais tipos de atores participantes se fundamenta inclusive na própria natureza da

política em curso, que oferece bens e serviços financeiros e se encontra submetida a determinadas regulamentações do sistema financeiro nacional.

No próximo item são sistematizadas algumas informações acerca das trajetórias dos atores que compõe o movimento de FRS e como eles construíram pontes de diálogo com as burocracias para a concretização de parte de seus objetivos. Na parte subsequente é desenvolvida uma discussão sobre as estratégias assumidas pelos atores sociais para influenciarem as ações do Estado em torno de novos padrões de redistribuição de recursos, mas ressaltando os limites postos por um contexto institucional permeado por marcos regulatórios referentes a políticas que administram bens e serviços financeiros. Na terceira parte são feitas algumas considerações acerca de uma possível inversão do protagonismo dos atores sociais na construção da política de Finanças Solidárias, que tende ao enfraquecimento e ao atomismo dos representantes de Fundos Rotativos Solidários.

## **2. Trajetórias das organizações de Fundos Rotativos Solidários**

São evidentes os avanços na conquista de apoio governamental para a política de Economia Solidária no Estado da Bahia. Todavia, há de se ressaltar o desempenho da ação coordenada dos grupos que fazem frente à metodologia de Fundos Rotativos Solidários no interior do aparato estatal. Assim, este tópico pretende expor as origens e trajetórias dos atores de Fundos Rotativos Solidários na Bahia, de modo a identificar as ideias que os norteiam, para compreender a construção dessa rede de política e sua relação com o estado. Para tanto, serão utilizados os dados do mapeamento dos Fundos Solidários do Nordeste<sup>6</sup>, bem como anotações de observação participante nas reuniões do comitê gestor de fundos rotativos solidários no período de 2012 a 2013 e informações de entrevistas semiestruturadas aplicadas em alguns atores do comitê de fundos no ano de 2015<sup>7</sup>.

De maneira geral, os fundos rotativos solidários (FRS) têm sua origem e consolidação nas regiões rurais. O elo entre as experiências da Bahia giram em torno do financiamento das necessidades das comunidades, ou seja, no provimento de água, luz, e recursos para a saúde. Segundo informações coletadas nas entrevistas, pode-se

---

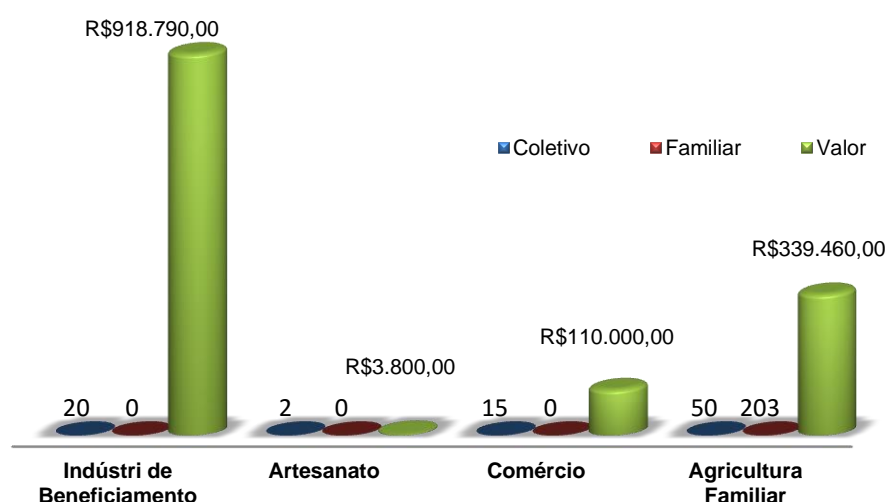
<sup>6</sup> Realizado pela Fundação Grupo Esquel Brasil nos anos de 2011 e 2012, na Bahia, os dados foram coletados e sistematizados pela autora deste trabalho. Cabe ressaltar que houve financiamento da SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária para realização do mapeamento no Brasil via edital público. O trabalho foi executado por entidades diferentes em cada região, mas com ações coordenadas entre elas, com o mesmo instrumento de coleta. A coleta de dados no Bahia foi realizada em vinte municípios, com registro de trinta e nove experiências de FRS entre entidades de fomento, gestão, bancos de sementes e organizações que realizam fomento e gestão.

<sup>7</sup> As entrevistas foram realizadas no âmbito da elaboração da dissertação com foco na atuação do Grupo de Trabalho das Finanças Solidárias do qual participam atores do comitê de fundos rotativos solidários. Como os entrevistados fizeram referência ao comitê de fundos rotativos solidários e sua relevância para a elaboração do segundo edital de finanças solidárias houve interesse em escrever este escrito.



depreender que a emergência dos Fundos Solidários no Estado ocorreu via estímulo das organizações da sociedade civil organizada. As origens são divergentes no que tange às localidades, embora todas objetivassem suprir as necessidades mais urgentes das comunidades. Os fundos iniciados nas décadas de 80 e 90 financiavam a perfuração de poços artesianos, a construção de cisternas de placa e a aquisição de placas de energia solar. Com o passar dos anos, em meados da década de 90, alguns fundos redirecionam suas ações, tendo como foco o fomento e fortalecimento de atividades produtivas por razões específicas. Uma delas foi à implementação, por parte do governo federal do “Programa Um Milhão de Cisternas” uma conquista da Articulação do Semiárido – ASA em 2003, que impulsionou a construção de cisternas de placa como parte de uma política pública sistemática<sup>8</sup>. A efetivação do programa ocasionou o questionamento de muitos participantes das organizações do FRS sobre a devolução de recursos investidos na construção das mesmas, já que o governo passou a financiá-las. Como consequência, algumas organizações gestoras anistiam as famílias financiadas para construção de cisternas e nas reuniões de gestão realizadas iniciou-se um processo de destaque para fomento de atividades produtivas. Atualmente, as atividades mais financiadas são a caprinocultura, apicultura, beneficiamento de frutas, avicultura, banco de sementes, horticultura, artesanato entre outras. O gráfico seguinte sobre os investimentos em atividades produtivas realizados pelas entidades gestoras de FRS no ano de 2010, demonstra que houve um alto valor no investimento de unidades coletivas na indústria de beneficiamento, enquanto que a maior parte dos recursos aplicados na agricultura é de caráter familiar.

**Gráfico 01:** Distribuição de investimento por atividade produtiva na Bahia no ano de 2010.



**Fonte:** Elaborado pelos autores com informações do banco de dados do Sistema de Fundos Rotativos Solidários.

<sup>8</sup> Site da Articulação do Semiárido – ASA Brasil.

Os fundos foram financiando desde insumos, máquinas e equipamentos, até mesmo tecnologias sociais, como sistemas de irrigação por gravidade. Os fundos de outras políticas, como o do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar – PRONAF, que a priori exigia aval do pequeno agricultor para acessar o crédito, também apresentou uma interface operacional com os recursos de alguns FRS. De acordo com algumas entrevistas, em alguns lugares os recursos dos FRS não davam conta da demanda, e o FRS passou a ser utilizado como aval para que os agricultores locais pudessem acessar recursos do PRONAF. Nesse sentido, valores acumulados no FRS foram utilizados como garantia de pagamento dos agricultores na aquisição de financiamentos. Dentre as organizações gestoras, algumas se dedicam ao fortalecimento dos produtores, de modo a viabilizar a comercialização dos empreendimentos no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na avaliação de alguns técnicos, com maior volume de recursos pra fomentar a produção o agricultor poderá produzir em escala suficiente para atender à demanda dos referidos programas. O maior volume de comercialização no PNAE das comunidades pesquisadas constituem polpas de frutos nativos e mel. Dessa maneira, é provável que a metodologia impulse e fortaleça a execução dessas políticas.

A possibilidade de auto-financiamento entre os agricultores proporciona autonomia no processo de acesso ao crédito, pois eles dependem única e exclusivamente da aprovação dos próprios participantes para receber o recurso. No âmbito dos bancos formais, predomina a exigência de garantias, mas no campo dos FRS a solidariedade se impõe, mesmo de forma regulada, já que os integrantes da metodologia estão inseridos em uma estrutura de regras que os incluem. Mesmo não havendo taxa de juros e exigência de garantias há um conjunto de elementos criados pelos participantes e organizações que viabilizam a efetividade do investimento e o retorno dos recursos para o fundo. O mapeamento demonstrou que existem elementos procedimentais comuns na gestão de um FRS, o principal deles é o regimento interno. Neste, constam regras sobre o funcionamento do fundo, como diretrizes de participação, formas de contribuição, itens financiáveis, incidência de taxa de juros, formas de devolução e sanções que podem ocorrer caso não ocorra a devolução. Assim, é exercido o controle do acesso ao crédito e do processo de financiamento e devolução. No que tange ao primeiro o elemento comum utilizado no campo dos FRS é o “Termo de Repasse”, documento que consta informações do valor financiado, a atividade a ser desenvolvida e a família recebedora do recurso. O segundo trata do “termo de compromisso” que, no geral, consta o compromisso assumido diante do grupo e o valor da devolução voluntária diante do grupo participante. Entre os anos 2010 e 2011 foram realizados 214 repasses/financiamentos em atividades produtivas via FRS na Bahia. Destes,

70% foi destinado a atividades da agricultura e trabalho familiar, e 30% foi orientado para a indústria de beneficiamento com base no trabalho coletivo<sup>9</sup>.

## **2.1. Fundos Rotativos Solidários e os diálogos com a burocracia estatal.**

A política de economia solidária no âmbito nacional tende a um processo de institucionalização, mas a dinâmica nas unidades subnacionais apresenta especificidades. O cenário descrito acima revela que as diretrizes principais das ações de FRS na Bahia, o modo de distribuição do crédito produtivo, é predominantemente informal. No caso da realidade baiana, é necessário mencionar a trajetória nacional dos atores que atuam nesse campo.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) iniciou, em 2004, o diálogo com algumas entidades da sociedade civil sobre a construção de uma política pública de finanças solidárias. Fruto concreto dessa interação foi o PAPPS – Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários<sup>10</sup>, que apoiou 50 experiências de fundos solidários na região Nordeste entre 2005 e 2009, sendo dez projetos financiados na Bahia<sup>11</sup>. A gestão do PAPPS é de responsabilidade de um Comitê Gestor composto por representantes de quatro redes da sociedade civil: a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), o Mutirão para Superação da Miséria e da Fome da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Fórum Brasileiro de Economia Solidária-FBES, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), além de representantes da SENAES, do Banco do Nordeste e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Comitê Gestor promoveu uma série de eventos sobre FRS: um seminário nacional em Brasília (2007), três seminários regionais (Paraíba 2007 e 2009 e Bahia 2009) e um seminário sobre desafios do marco legal (Brasília 2009).

O seminário realizado na Bahia, em 2009, no município de Ponto Novo, reuniu cerca de cem participantes integrantes de entidades, movimentos sociais e empreendimentos econômicos solidários dos territórios do Piemonte Norte do Itapicuru e do Sisal. Esse evento permitiu o início da articulação política dos atores sociais envolvidos nas práticas de Fundos Rotativos solidários e gestores na Bahia. A participação de representantes dos governos Federal- através da SENAES e do banco do Nordeste do Brasil, e estadual – através da

---

<sup>9</sup> Ressalta-se que os números estão subdimensionados, pois nem todas as organizações forneceram dados dos números de repasses dos referidos anos.

<sup>10</sup> Uma parceria entre o Banco do Nordeste, a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

<sup>11</sup> Outra conquista desse diálogo foi a publicação de dois editais de finanças solidárias nos anos 2010 e 2013 que financiaram organizações que atuam com bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativismo de crédito. Sendo que em 2013 também foi contemplado no edital uma modalidade que visava proporcionar a interlocução dos três eixos.

Superintendência de Economia Solidária (SESOL) <sup>12</sup> foi de extrema importância para o diálogo e percepção dos entes governamentais sobre a importância das experiências de FRS para o desenvolvimento local<sup>13</sup>. As experiências ressaltaram a importância da autonomia no processo de investimento na atividade produtiva escolhida com consequente devolução do valor recebido para um fundo rotativo solidário com vistas a refinar novas ações.

Em relatos informais (seminários e reuniões), os representantes do Estado afirmam que as experiências de Fundos Rotativos Solidários atuam como promotoras de outro tipo de desenvolvimento local/territorial a partir de decisões e investimento da própria comunidade. Como desdobramento da relação Estado e sociedade civil, ocorreu o início de um diálogo que culminou com a criação do Comitê Estadual Gestor de Fundos Rotativos<sup>14</sup>, composto por representações da sociedade civil organizada e gestores públicos<sup>15</sup>. Nesse locus de interação foi discutido, no decorrer de dois anos 2010/2011, a construção de um edital de apoio direto aos empreendimentos econômicos solidários que atuavam com a metodologia de FRS. No processo de elaboração do edital foram realizadas várias discussões, pois na perspectiva normativa do estado não havia possibilidade de financiar diretamente fundos de crédito populares fora das normatizações já existentes da política de crédito nacional. A alternativa acordada dentro do comitê foi a publicação de um edital que visava apoiar empreendimentos produtivos que se dispusessem a criar ou fortalecer experiências de fundos rotativos solidários.

Nesse contexto, caberia o compromisso das organizações selecionadas no edital de construir seus fundos de crédito, pois legalmente o Estado não poderia “exigir” a devolução voluntária dos grupos beneficiados para a criação de FRS<sup>16</sup>. No decorrer da discussão, elaboração e aprovação do edital houve a necessidade de partilhar com procuradores do estado o entendimento da dinâmica dos FRS e da economia solidária. Posto que, a Procuradoria Geral do Estado foi responsável por analisar e aprovar o edital 001/2011 que trata dos FRS. Nesse ponto, os integrantes do Comitê de FRS afirmam a importância de uma procuradora do estado que compreendeu o processo e tornou o mesmo menos

---

<sup>12</sup> Dentre as competências institucionais da SESOL está: facilitar o acesso de linhas de crédito e financiamento apropriados, estimular o cooperativismo de crédito, os bancos comunitários dentre outras. demonstra o site institucional: <http://www.portaldotrabalho.ba.gov.br>.

<sup>13</sup> Maior parte das informações acerca do seminário de ponto Novo na Bahia foi obtida por meio de entrevistas e relatos de gestores públicos e atores da sociedade civil em seminários sobre o tema. Não houve uma sistematização formal sobre o ocorrido e seus desdobramentos.

<sup>14</sup> No âmbito nacional existe um Comitê Nacional de Fundos Rotativos Solidários, a estrutura na Bahia é singular em relação aos outros estados.

<sup>15</sup> Compõem esse comitê as seguintes representações: Articulação do Semiárido Bahia, Comitê Nacional de FRS, Cáritas Regional NE3, Fórum Baiano de Economia Solidária, Grupo Regional de Economia Popular e Solidária, Superintendência de Economia Solidária e SETRE.

<sup>16</sup> Na prática os grupos produtivos que receberam recursos para aquisição de máquinas, equipamentos e/ou insumos foram estimulados a devolverem parte dos recursos recebidos para a criação de um fundo na comunidade em que vive para utilização futura em caso de necessidade.

moroso. Outro fator que atribuem relevância é a participação de uma gestora pública, que dentro da secretaria se empenhou para que o edital fosse concretizado. Nesse sentido, a situação evoca mencionar o profissional híbrido responsável tanto pela gestão eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental, um burocrata e político, como pontua Olivieri (2007). A publicação do edital ocorreu em 2011 e com ele uma portaria que nominava os responsáveis em julgar as propostas submetidas ao edital. A portaria nº 069/2011 legitimou o Comitê dos Fundos Rotativos Solidários e a Comissão Técnica de Avaliação dos Projetos, contudo, explicitava que sua função fundamental era o acompanhamento à execução dos recursos destinados ao edital. No comitê participaram três representações da sociedade civil e três representantes da SETRE/SESOL.

Na prática, os atores do segmento dos fundos rotativos partilharam, juntamente com o Estado, a construção do edital, a seleção das propostas e o acompanhamento e execução dos projetos selecionados. O valor global do investimento estatal totalizou R\$ 3,5 milhões para apoiar vinte iniciativas. Tal iniciativa foi considerada inovadora do ponto de vista da gestão pública, pois além de investir diretamente em experiências de FRS, houve apoio e financiamento de um projeto de acompanhamento técnico que prestaria assistência no processo de formação e consolidação de fundos. Nos anos subseqüentes, com a elaboração do PPA 2008-2011 e 2012-2015, já constavam ações específicas com orçamentos definidos para o segmento de FRS, como ilustra a tabela abaixo:

<b>Eixo Estruturante</b>	<b>Área Temática</b>	<b>Programa</b>	<b>Metas</b>	<b>Órgão Responsável</b>
Inclusão Social e afirmação de direitos	Inclusão Produtiva	Vida melhor - oportunidade para quem mais precisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar 180 EES e beneficiar 3,6 mil famílias;</li> <li>- Atender a 2.228 EES beneficiar 46 mil famílias;</li> <li>- Estruturar 850 catadores de resíduos sólidos em atividades associativas de reciclagem, atendendo 850 pessoas;</li> <li>- Implantar e prestar assistência continuada a 16 incubadoras públicas de ECOSOL;</li> <li>- Desencubar 80 empreendimentos solidários populares.</li> </ul>	SETRE
Inclusão Social e afirmação de direitos	Saúde	Bahia Saudável	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obter 20% dos CAPS desenvolvendo ações de inclusão por meio de ECOSOL.</li> </ul>	Secretaria da Saúde
Inclusão Social e afirmação de direitos	Segurança Pública	Pacto pela Vida - Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a geração de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida da população mediante apoio a empreendimentos de economia popular e solidária.</li> </ul>	SETRE

Inclusão Social e afirmação de direitos	Trabalho e Renda	Bahia Solidária: Mais trabalho e mais renda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar 105 mil contratos do programa de Microcrédito do Estado da Bahia – Credibahia;</li> <li>- Qualificar seis mil atores sociais envolvidos em grupos produtivos, em empreendimentos e instituições de apoio e fomento e gestores públicos;</li> <li>- <b>Beneficiar 97 Empreendimentos de Economia Solidária - EES através de Fundos Rotativos;</b></li> <li>- Acompanhar e monitorar 81 empreendimentos associativos solidários beneficiários do Crédito Solidário – Credisol;</li> <li>- Atender seis mil artesãos em núcleos, associações, cooperativas e incubadoras temáticas artesanais de 160 municípios;</li> </ul>	SETRE
Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento	Turismo	Bahia Esportiva	- Contribuir para a geração de trabalho e renda e melhoria da qualidade de vida da população mediante apoio a empreendimentos de economia popular e solidária.	

**Tabela 01:** elaborada pelos autores com base na leitura do PPA 2012 – 2015 do governo do Estado da Bahia.

O quadro expõe os eixos de atuação que o governo baiano se comprometeu frente à Economia Solidária no Estado, principalmente diante do segmento dos FRS. Para efeito deste escrito, sobressaem-se duas informações. A primeira diz respeito à meta, destacada em negrito, na qual fica evidente a pauta dos FRS na agenda de política pública. Esse contexto ganha relevância no âmbito do movimento de ECOSOL na Bahia. Se havia uma prerrogativa em construção de que toda ação de política pública era construída no ambiente do Fórum de Economia Solidária, os atores de FRS alcançaram investimentos concretos nas suas iniciativas via interação em outra arena.

### **3. A inversão do protagonismo dos atores de FRS na construção da política pública de Finanças Solidárias.**

Como descrito no início do texto, o conjunto dos bancos comunitários, cooperativas de crédito e os fundos rotativos solidários constituem o movimento das finanças solidárias no Brasil, os quais, embora atuem de maneira distinta, possuem o mesmo objetivo. Todos os três eixos realizam o microcrédito, no entanto, apenas os bancos comunitários de desenvolvimento e as cooperativas de crédito solidário ofertam outros serviços financeiros como microsseguros, possibilidade de pagar contas, etc. Os bancos comunitários constituem o único segmento que emite a “moeda social” e realiza ações estratégicas para

potencializar o consumo local. Há ainda diferenças nos modelos de gestão. A cooperativa de crédito possui uma hierarquia formal, e realiza assembleias dos associados em virtude de uma legislação que normatiza esse comportamento. Os BCD's requerem uma estrutura composta por um conselho gestor, agentes de créditos contratados, normas e regras coletivas, moeda social circulante local, dentre outros. Os FRS também necessitam de regras acordadas coletivamente mediante a construção do Regimento Interno, além de outros instrumentos de gestão (como termo de repasse e termo de compromisso), uma comissão eleita e voluntária de três a cinco pessoas (que inclui um tesoureiro/a) e a ação constante da devolução voluntária. A tabela a seguir ilustra de modo resumido a concepção de cada eixo das finanças solidárias:

**Tabela02:** Os Três eixos das Finanças Solidárias na Bahia

	<b>Concepção.</b>	<b>Aplicação de Taxa de Juros.</b>	<b>Regulação Governamental? Qual?</b>
<b>Banco Comunitário de Desenvolvimento</b>	Organização comunitária que viabiliza serviços bancários para indivíduos e grupos da Economia Popular e Solidária, visando o desenvolvimento econômico local mediante a circulação de moedas sociais.	Sim	Não
<b>Fundo Rotativo Solidário</b>	Poupanças coletivas que possibilitam o financiamento de melhorias para a vivência dos indivíduos e grupos da economia solidária e agricultura familiar. Com base no financiamento produtivo e acesso aos direitos do bem viver.	Nove experiências de fundos rotativos monetários <sup>17</sup> aplicam a mesma taxa de juros aplicada à poupança.	Não
<b>Cooperativa de Crédito Solidário</b>	Cooperativas criadas segundo o rigor da Lei para ofertar serviços financeiros aos excluídos do	Sim. Regulamenta da pelo	Sim. Banco Central.

<sup>17</sup> Sete experiências não monetárias também declararam aplicar certo tipo de correção. Por exemplo, um banco de sementes que empresta uma “garrafa pet” de sementes criolas solicita uma devolução de duas “garrafas pet’s” de sementes.

	sistema bancário tradicional. Visando o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária e agricultura familiar.	Banco Central.	
--	---	----------------	--

**Fonte:** criação dos autores a partir da pesquisa desenvolvida.

No que tange a articulação política, os três eixos das finanças solidárias possuíam espaços distintos e paralelos de articulação com atores governamentais. O eixo de bancos comunitários pouco dialogava com a unidade subnacional, mas conseguiu apoio da Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado, que possibilitou um dos primeiros financiamentos para incubação de bancos comunitários com recursos estaduais na Bahia. Porém, o mesmo segmento possui articulação mais duradoura na esfera federal tendo em vista a ocorrência de dois convênios para apoio aos bancos comunitários do estado com recursos da união. A vertente do cooperativismo de crédito possuía um espaço singular de relacionamento com o estado no âmbito do Conselho do Cooperativismo de Crédito<sup>18</sup> que data de 2009. Por fim, o segmento de Fundos Rotativos Solidários discutia e articulava com o governo estadual no Comitê Gestor de Fundos Rotativos Solidários<sup>19</sup>.

Fica evidente que dentre os fundos, os bancos e o cooperativismo de crédito, o ator mais articulado do ponto de vista de espaço institucionalizado de decisão está o cooperativismo. O Conselho no qual possui representação é de natureza consultiva e deliberativa e tem por base uma legislação específica, a lei estadual de apoio ao cooperativismo. Por outro lado, os bancos comunitários possuíam diminuta articulação informal com atores governamentais, mas alcançou recursos públicos mediante a institucionalidade de sua representação enquanto universidade. Já os representantes dos FRS obtiveram uma articulação entre atores da sociedade civil e governo que se iniciou em 2009, de modo informal, sob a denominação de Comitê de Fundos Rotativos Solidários da Bahia. A portaria nº 069/2011 legitimou o Comitê dos Fundos Rotativos Solidários e a Comissão Técnica de Avaliação dos Projetos. Contudo, explicitava que sua função fundamental era o acompanhamento à execução dos recursos destinados ao edital, ou seja, ao final da execução dos projetos esse comitê estaria extinto.

<sup>18</sup> Criado por meio da Lei Estadual de Apoio ao Cooperativismo, nº 11.362, de 26 de janeiro de 2009. Fazem parte dele seis secretarias de governo, a DESENBAHIA, o SEBRAE e dois representantes da Organização das Cooperativas do Estado da Bahia – OCEB.

<sup>19</sup> Como mencionado anteriormente esse espaço foi resultado de uma articulação estadual oriunda da articulação nacional de organizações que atuam nesse segmento, pois em 2009 o Seminário Regional de FRS, realizado na Bahia proporcionou uma articulação com o governo estadual.



Após a conquista do edital, os demais atores das finanças solidárias tenderam a pressionar o governo por financiamento que direcionasse recursos para atender os demais segmentos. Em meio ao processo relatado o estado aprovou e publicou a lei 12.368/11 que dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e do Conselho Estadual de Economia Solidária<sup>20</sup>. Este, por sua vez, instituiu o grupo de trabalho das finanças solidárias de caráter permanente. A liderança do GT de Finanças Solidárias coube a uma organização de fomento à incubação de bancos comunitários de desenvolvimento. Outras organizações representativas das finanças solidárias do estado foram convidadas a integrar o espaço, e a primeira reunião ocorreu em fevereiro de 2013. Dentre os representantes da sociedade civil, estavam presentes todos os eixos das finanças solidárias: Fundo Rotativo Solidário, Banco Comunitário de Desenvolvimento e Cooperativa de Crédito. Como também, as seguintes representações do governo do estado: a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE, Superintendência de Economia Solidária – SESOL, Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza – FUNCEP e a Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA. Assim compõe-se uma nova arena política de articulação dos atores objeto de finanças solidárias com atores que não dialogavam anteriormente.

Se antes os atores de Fundos Rotativos Solidários se articulavam e discutiam com gestores públicos ações políticas para o seu segmento, agora deveriam articular com demais segmentos de finanças para a construção de ações comuns a todos. Assim, como no relato de Marques (2010) acerca da ação do Estado na imposição de uma ação comum às instituições de saneamento e seus burocratas na execução da política de saneamento no Rio de Janeiro, na Bahia o Estado estabelece uma nova arena de intermediação de interesses entre os atores das finanças solidárias. Essa mudança beneficiou o poder de agenda da burocracia estatal, que passou a tratar com mais grupos em uma única arena sob sua influência. Fica explícito que emerge outro espaço institucionalizado de discussão da política de finanças solidárias com ampliação de participação de outras representações governamentais como o FUNCEP e a DESENBAHIA. Nesse contexto, pode-se afirmar que o burocrata que trata das finanças solidárias sai da posição passiva de observador e implementador de uma política inicialmente incipiente e passa a atuar como formulador, pois impõe novas regras para formulação da política de finanças. A aliança e cooperação entre os burocratas estaduais irão incidir na formulação das políticas públicas. Como afirma

---

<sup>20</sup> O Conselho é um órgão colegiado com caráter consultivo e deliberativo que congrega oito representantes do governo e oito representantes da sociedade civil<sup>20</sup>, portanto, constitui ambiente paritário de representação de interesses. Importante relatar que a composição das secretarias de estado que atuam no Conselho é indicada pela legislação, assim como, há indicação expressa do quantitativo de empreendimentos e entidades de assessoria da Economia Solidária a serem representados. Contudo, os representantes da sociedade civil são eleitos no espaço do Fórum Estadual de ECOSOL.

Schneider (1994), “A elaboração de políticas públicas, na maioria das burocracias, é um processo de formação de coalizão, assistência mútua e negociação”. No caso da Bahia é possível perceber as nuances das relações entre os burocratas para “atender” as demandas da sociedade civil, e, portanto, do movimento de economia solidária.

O *policymaker*, ou seja, o decisor de política na ECOSOL não é especializado na sua atuação burocrática. A estrutura burocrática da ECOSOL no Brasil é composta por burocracias não especializadas e, muitas vezes, conta com “militantes” com alto grau de apropriação de assuntos específicos. Estes foram elevados ao grau de policymaker ao se relacionarem com a burocracia não especializada; percebem o “limbo” ao qual a temática está sendo tratada pelo governo. Todo o processo de avanço na implementação de ações para às finanças solidárias exigiu um processo de aprendizado da burocracia, posto que houve ações políticas no plano de governo que desembocaram em “inovações”, como o Edital de Fundos Rotativos Solidários, bem como retardamento de ações já em curso. Tendo em vista que o “aprendizado” da concepção do primeiro edital de FRS durou cerca de dois anos para sua implementação, o mesmo não ocorreu na nova arena estabelecida. No decorrer dos anos 2013 a 2014 o GT de finanças elaborou um novo edital para financiar todo o conjunto das experiências (FRS, Bancos comunitários e cooperativos de crédito solidário). No entanto, segundo informações dos gestores, o edital encontrava-se em análise na Procuradoria Geral do Estado até o ano passado. Isso indica que os grupos organizados em torno do FRS, passam de um papel de propositores ativos de ações políticas para a posição de beneficiários de políticas. Na nova arena política delineada pelo governo, este atribuiu ao GT a construção do edital de finanças solidárias para atender os bancos comunitários, as cooperativas de crédito e os Fundos Solidários. Essa foi uma atividade proposta pelos gestores públicos e logo acolhida pela sociedade civil, que via no edital a possibilidade de alcançar recursos públicos com maior facilidade.

Tratar aqui, do hibridismo entre política e burocracia, como pontua Lotta (2012) é fundamental para a compreensão da politização da burocracia nesse caso específico. Essa política envolve decisões que não são técnicas e permitem margens para negociações politicamente orientadas entre os atores. Atualmente, os encaminhamentos das ações tendem a favorecer organizações e atores que estejam predispostos a um determinado tipo de regulação. Uma outra solução dada no âmbito do GT foi a possibilidade de acesso dos segmentos de finanças solidários à linha de crédito do segundo piso oferecida pela DESENBAHIA. Contudo, acolher esse financiamento supõe aceitar um conjunto de regras que impacta diretamente o *modus operandi* das ações dos FRS. Essa linha de crédito é orientada a instituições que atuam no campo do microcrédito, tais como as OSCIP's, as sociedade de crédito ao microempreendedor (SCM's) e cooperativas de crédito. Dessa

maneira, a classificação de uma organização em qualquer das categorias colocadas já pressupõe um processo de regulação dentro de parâmetros exógenos ao campo do FRS.

#### **4. Considerações finais**

Dado a complexidade da política em análise é possível identificar a constituição do GT como uma arena de natureza distributiva que reverbera numa arena regulatória. A leitura de Lowi (1961) expõe que em um ambiente de dispersão de recursos que de certa forma atende demandas tópicas, tende a ter baixo conflito entre os atores porque as questões podem ser altamente desagregadas constituindo uma arena distributiva. Assim, a distribuição de recursos nos segmentos de fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito solidário descreve esse ambiente. O presente estudo indica que um avanço mais institucionalizado de ação política para as finanças solidárias demandará uma atuação no campo da regulação. E esse ponto tende a ser o limite na concretização de uma política pública que envolva todos os atores do campo estudado. O que demonstra a confirmação da hipótese assumida no trabalho de que a burocracia estatal vem adotando o papel de principal protagonista, situando os atores sociais como beneficiários de modelos de crédito.

A inversão do protagonismo dos atores de FRS é visível na concretização do desmantelamento do Comitê Estadual de Fundos Rotativos Solidários no final de 2014. Para os gestores estatais, a portaria que legitimou o comitê afirmava a sua existência até a prestação de contas dos projetos financiados pelo edital 001/2011. Ainda assim foi realizado um apelo das organizações de FRS frente aos gestores que explanaram em reuniões a dificuldade de manter dois espaços de negociação sobre a política de finanças solidárias, mesmo que em um deles fosse tratado apenas de um segmento. Outro fator que pode denotar o enfraquecimento da influência dos atores de FRS no governo é que anteriormente, na página eletrônica da secretaria, estava descrito o apoio a experiências de finanças solidárias com base em FRS. Atualmente, não há mais essa referência.

Não há dúvida que a trama institucional descrita revelou uma mudança na balança do poder no âmbito dos segmentos das finanças solidárias na Bahia. Os custos da burocracia tendem a ser altos se ela se tiver que se estruturar para atender às especificidades dos três segmentos de crédito coletivo. Diante desse imperativo, uma questão política que emerge é o grau de disponibilidade dos grupos vinculados à prática do FRS de incorporar diretrizes governamentais referentes à práticas consagradas no mercado financeiro, como a cobrança de juros, por exemplo. Para dois representantes de FRS que

participam do GT de finanças, aí está um limite muito tênue, que pode se desdobrar em rupturas na política e na própria disponibilidade dos ativistas sociais em manterem os atuais padrões de interação com as burocracias estatais.

Concluindo, a trajetória da política e o processo de interação entre estado e sociedade, indicam que em políticas que dependem do universo altamente regulado do mercado de financiamento e de crédito, os padrões de organização e de ativismo de grupos sociais periféricos ao sistema político-administrativo do Estado não conseguem escapar do processo de regulação estatal sistêmica, que incidem sobre práticas sociais originalmente autônomas. No presente caso as alternativas são claras. Ou os grupos de crédito solidário se mantêm autônomos dentro de um quadro de alta incerteza, ou garantem fluxos mais estáveis de crédito, mas submetidos aos requisitos jurídicos, administrativos e organizacionais do Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, Simaia Santos. **Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012**. In. Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise – IPEA. p. 101 a 108. n° 60, 2016.
- FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL. Caderno 01: **Mobilização em prol de uma política pública de apoio a Fundos Solidários**. Brasília. 2010.
- FREIRE, Marusa Vasconcelos. **A importância dos bancos comunitários para inclusão financeira**. In. Banco Palmas 15 anos. P. 41 a 59. Editora A9. São Paulo, 2013.
- LOTTA, Gabriela. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LOUREIRO, M. R. Olivieri. Martes. A. C. In **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para ordem democrática no século XXI. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil**. Ed. FGV. RJ, 2010.
- MARQUES, Eduardo- **Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da Sua Permeabilidade**. In: RBCS Vol. 14 no 41 outubro/1999.
- MINELLA, Ary Cesar - **Representação de classe do empresariado financeiro na América Latina: a rede transassociativa no ano 2006**. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 28, p. 31-56, jun. 2007.
- NERI, Marcelo. **Microcrédito o mistério nordestino e o grameen brasileiro**. Rio de Janeiro. ED. FGV, 2008. P. 27-51.
- OLIVIERI, Cecília - **Política, Burocracia e Redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central no Brasil**. In *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba nº 29 Nov 2007.
- PINHEIRO, Marcus Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito histórias da evolução normativa no Brasil**. Banco Central do Brasil. 6 ed. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro\\_cooperativas\\_credito.pdf](https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_cooperativas_credito.pdf).
- SCHNEIDER Bem Ross- **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo, Sumaré, 1994.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA BAHIA. **Plano Plurianual**. <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>. Acesso dias 20 e 21 de Agosto.
- SISTEMA FUNDOS ROTATIVOS SOLIDÁRIOS. **Banco de dados dos FRS da Bahia**. Disponível em: <http://sistema.fundossolidarios.org.br/>. Acesso dezembro de 2015.