

Gestão Social e Construção de Espaços Públicos: Reflexões a Partir da Rede Brasileira de Bancos Comunitários do Brasil

Social Management and Construction of Public Spaces: Reflections from the Brazilian Network of Community Banks of Brazil

Ariadne Scalfoni Rigo

Doutorado, Professora Adjunta, Universidade Federal da Bahia, Brasil, ariadne.rigo@ufba.br
<http://lattes.cnpq.br/2648340817180242>

Airton Cardoso Cançado

Universidade Federal do Tocantins, Brasil, airtoncardoso@yahoo.com.br,
<http://lattes.cnpq.br/7076992579962891>

Resumo: O objetivo deste ensaio é apresentar a criação de espaços públicos pelos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) enquanto organizações comunitárias capazes de evidenciar a prática da gestão social. Nesse caminho, enfatizamos a noção de espaço público nos principais conceitos em torno da gestão social. Notamos que tais bancos comunitários realizam a gestão coletiva dos recursos e atividades construindo espaços públicos de proximidade e de articulação política. Nos espaços públicos de proximidade, o conselho gestor conta com uma pluralidade de atores locais que discutem aspectos gerais dos BCDs; e os Comitês de Análise de Crédito evidenciam a importância das relações interpessoais e de vizinhança nas tomadas de decisão. Nos espaços públicos intermediários, a organização em rede dos BCDs vem construindo um processo de institucionalização, alcançando apoio e financiamento públicos e discutindo a sustentabilidade das iniciativas.

Palavras chave: Gestão Social; Espaços Públicos; Espaços Públicos de Proximidade; Bancos Comunitários

Abstract: The aim of this essay is to present the creation of public spaces by the Community Development Banks (BCDs) while community organizations are able to demonstrate the practice of social management. In this way, we emphasize the notion of public space around the main concepts of social management. We note that the community banks realize the collective management of resources and activities building public spaces of proximity and political articulation. In the public spaces of proximity, the community council have a plurality of local actors in order to discuss general aspects of BCDs. Furthermore, the Committees of Credit Analysis showed the importance of interpersonal and neighborhood relations in decisions. The intermediaries public spaces, such as the network organizations of BCDs, are constructing process of institutionalization; achieving support and public funding and discussing the sustainability initiatives.

Keywords: Social Management; Public Spaces; Public Spaces of Proximity; Community Banks

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

O objetivo deste ensaio é apresentar a criação de espaços públicos pelos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) enquanto formas organizacionais comunitárias capazes de evidenciar a prática da gestão social. Nesse caminho, intencionamos também enfatizar a noção de espaço público nos principais conceitos e discussões no campo da gestão social. Notamos que tais bancos comunitários realizam a gestão coletiva e social dos recursos e atividades construindo espaços públicos de representação e articulação política e espaços públicos de proximidade, nos quais decisões sobre a comunidade são tomadas e debatidas.

Em linhas gerais, os BCDs possuem quatro particularidades de funcionamento: o oferecimento de linhas de crédito; os mecanismos sociais de controle; o uso de moedas sociais circulantes locais e a gestão coletiva dos recursos e atividades. Esta última particularidade é o foco deste ensaio por possibilitar a constituição de espaços públicos no âmbito da comunidade, ou seja, de espaços públicos de proximidade. Além disso, a organização em rede dos BCDs, tanto regionais como nacional,

vem se configurando como importantes espaços públicos intermediários nos quais a institucionalização, o apoio e financiamento públicos e a sustentabilidade das iniciativas são discutidas.

As informações e o conhecimento sobre a prática dos bancos comunitários no Brasil utilizados neste ensaio são provenientes da experiência acumulada na Incubadora Tecnológica em Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento Territorial (ITES) e de uma ampla pesquisa, realizada em 2012, em 47 BCDs em várias regiões do Brasil. Além disso, são provenientes também de um aprofundamento dos estudos durante um período de imersão no Banco Palmas, primeiro banco comunitário do Brasil, localizado no estado do Ceará. Atualmente, após 15 anos de existência do Banco Palmas, constitui-se no Brasil uma rede de bancos comunitários como fruto de uma política pública de finanças solidárias apoiada, principalmente, pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE).

Os conceitos e discussões em torno da gestão social, pelo menos os mais difundidos no Brasil, comumente a relacionam com participação, tomada de decisão coletiva, igualdade e interação



social voltadas para o bem comum, ou seja, para objetivos claramente sociais. Aqui, entendemos que estes preceitos demandam tipos de organizações ou formas de se organizar que permitam a construção de espaços públicos e de espaços públicos de proximidade. Por sua vez, são estes espaços que caracterizam as práticas de gestão social tanto no âmbito da comunidade, como no âmbito dos processos de institucionalização da própria gestão social, a exemplo do que ocorre no subcampo da economia solidária¹.

Dividimos esta discussão em três momentos, além desta introdução. No primeiro, apresentamos o campo conceitual da gestão social nos baseando num levantamento bibliográfico. No entanto, nossa tarefa aqui é enfatizar a noção de espaço público “impregnado” nos principais conceitos e discussões sobre o tema no Brasil. Apresentamos, ainda, duas ideias acerca de espaço público as quais, embora discutidas no âmbito da economia solidária, podem ser pensadas para o campo de práticas e de conhecimento da gestão social até mesmo pela estreita relação que ambos campos possuem. Estas noções de espaço público são a de espaço público de proximidade e a de espaço público intermediário ou de segundo nível. No segundo momento do texto, apresentamos a constituição de uma rede de bancos comunitários no Brasil e detalhamos os mecanismos de gestão coletiva que são criados por eles para gerir os recursos e as atividades destas organizações comunitárias. Neste ponto, damos ênfase não ao processo completo de funcionamento dos BCDs, mas nos espaços de discussão e de gestão criados. No terceiro e último momento do texto, tecemos algumas relações mais diretas entre estes espaços criados e as noções de espaço público e de gestão social.

As noções sobre gestão social e criação de espaços públicos

O campo e os conceitos de gestão social são múltiplos e por vezes divergentes. Para alguns, o campo está em construção (Fischer, 2002; Boullosa, 2009; Cançado, 2011) e para outros o campo foi precocemente institucionalizado (Boullosa, 2009; Boullosa & Schommer, 2008 e 2009), tornando, por exemplo, a própria formação em gestão social ambígua e ambivalente (Araújo, 2012).

A abordagem de Tenório (1998; 2008a; 2008b, 2010, 2012) parte de uma inquietação relacionada ao *status quo* da Administração como área de conhecimento, despertada segundo o autor pela leitura da obra de Guerreiro Ramos. O autor, baseado em Guerreiro Ramos e na Escola de Frankfurt (Horkheimer, Marcuse, Adorno) e, posteriormente, na “segunda geração” com Jürgen Habermas, constrói seu conceito de gestão social. Em suma, a Gestão Social na perspectiva de Tenório se refere a uma abordagem antitética à gestão estratégica², onde a sociedade é mais importante que o Estado e o trabalho prevalece sobre o capital. Nesta perspectiva a cerca da gestão social a autoridade decisória é compartilhada, onde “todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (Tenório, 2008b, p.158). O conceito central nesse processo é a cidadania deliberativa. Para o autor “[...] cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a

legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2008a, p. 160). A cidadania deliberativa “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]” e “[...] une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético” (Tenório, 2008b, p.167).

França Filho (2008) enfatiza a distinção entre gestão pública, gestão privada (ou gestão estratégica) e gestão social, por meio de uma comparação, aproximando e distanciando os conceitos para compreendê-los. Neste sentido, a gestão social é entendida pelo autor em duas perspectivas: como processo e como fim. Enquanto problemática de sociedade, ou seja, a gestão social enquanto fim (nível macro) se aproximaria da gestão pública, pois ambas buscam atender às demandas e necessidades da sociedade. Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a gestão social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca “subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (França Filho, 2008, p. 30). A gestão social, segundo este autor, é um modo de gestão da “[...] chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal” (França Filho, 2008, p. 32).

Fischer (2002, p. 29) apresenta a gestão social como “gestão do desenvolvimento social”, definido pela autora como um espaço “[...] reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas”. A gestão social seria ainda uma “proposta pré-paradigmática” que vem recebendo a atenção de muitos centros de pesquisa no Brasil e no exterior (Fischer, 2002; Fischer & Melo, 2003 e 2006). Assim, “A gestão social pode ser definida como aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteada pelos princípios da ética e da solidariedade” (Fischer & Melo, 2006, p. 17).

Um conceito importante para entender a perspectiva de Fischer (2002) e a de Fischer e Melo (2003 e 2006) sobre gestão social e a própria atividade do gestor social é o de interorganizações, que são organizações diferentes que se unem pela sua complementaridade no processo de gestão do desenvolvimento social.

Fischer (2002) faz cinco proposições acerca da caracterização do campo da gestão social e de seus paradoxos. A primeira está relacionada à articulação de múltiplos níveis de poder que traz em seu bojo uma “[...] carga potencial de conflito de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder” (Fischer, 2002, p. 27). A segunda apresenta a gestão do desenvolvimento social como um campo com práticas híbridas e contraditórias, pois “[...] A cooperação não exclui a competição; a competitividade pressupõe articulações, alianças e pactos.” (Fischer, 2002, p. 28) A terceira delinea o campo como marcado pela ética e pela responsabilidade que deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência, porém, estes termos são tratados dentro da especificidade do campo, “[...] prestar contas à sociedade, avaliar

processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada” (Fischer, 2002, p. 28). A quarta proposição mostra que a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais e sua subjetividade que são afetadas por muitos fatores, dentre eles a história do gestor. A quinta proposição mostra a importância do contexto cultural, pois “o gestor social é um gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades” (Fischer, 2002, p. 28). Segundo Fischer (2007), a gestão social, dadas estas especificidades e nosso atual contexto seria a gestão do futuro.

Carrion (2007) relata ter encontrado confusão entre os termos Gestão Social e gestão “do” social. Segundo a autora a “[...] Gestão Social não é sinônimo de transposição de princípios e postulados de gestão de negócios para o campo social” (Carrion, 2007, p.159). Segundo a autora o Estado tem por dever criar espaços para a participação e preparar as pessoas para essa participação, o que ela classifica como “boa” governança.

Segundo Boulosa e Schommer (2008, p. 9), “a característica da gestão social, na sua origem, era a inexistência de enfoques prescritivos”. Enquanto processo, a gestão social implicava sempre uma atividade cognitiva e, portanto, a aprendizagem individual está ligada à aprendizagem coletiva (Boulosa & Schommer, 2008 e 2009). Outra característica da gestão social, nos seus primórdios é que “o foco não estava nas partes, mas na interação entre as partes, não na finalidade, sim na interação entre finalidades, definindo o caráter identitário meta-interacional das experiências” (Boulosa & Schommer, 2009, p. 5).

As autoras apresentam quatro momentos evolutivos da gestão social. No primeiro, diferentes e dispersas experiências de gestão mostram a possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas. No segundo, algumas experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas por suas características inovadoras e seus participantes identificam pontos em comum, iniciando a articulação de práticas antes dispersas. No momento seguinte, elementos e léxicos comuns dessas experiências passam a ser percebidos como características identitárias de um modo de gerir problemas sendo elevadas à categoria de campo de gestão particular, que passa a ser denominado gestão social, ainda com forte presença de outras terminologias (gestão participativa, gestão socialmente responsável etc.) surgindo projetos, cursos, eventos, metodologias e instrumentos de gestão e de formação em gestão social; a gestão social passa a ser uma opção de carreira. No último momento, a gestão social alcança certo grau de institucionalização e de modelização, porém, ainda não estão claras quais suas diferenças em relação aos outros tipos de gestão. Neste ponto, onde estamos atualmente, as autoras supõem que a gestão social abre mão de parte de seu potencial de inovação. A gestão social vem se transformando de processo de inovação a produto inovador e isto vem trazendo prejuízos à evolução do campo, que no entender das autoras se institucionalizou precocemente (Boulosa, 2009; Boulosa & Schommer, 2008 e 2009).

O campo da gestão social deve seguir estimulando e reconhecendo práticas diferenciadas e inovadoras bem-sucedidas, mesmo que em contextos específicos, para que possam ser embriões de ações de maior alcance, com potencial de gerar conhecimento inclusive para a gestão pública e gestão privada (Boulosa & Schommer, 2008).

Cançado, Pereira e Tenório (2013 e 2014) propõem uma aproximação teórica para a Gestão Social, embasada em três categorias teóricas principais: Interesse Bem Compreendido, Esfera Pública e Emancipação. Essa “nova” Esfera Pública teria as seguintes características: tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e intersubjetividade. O Interesse Bem Compreendido é a percepção de que o bem estar coletivo é condição para o bem estar individual. Emancipação é entendida como livrar-se da tutela e pensar por si próprio, de forma a realizar o seu potencial. O Interesse Bem Compreendido e a Emancipação se relacionariam por meio do exercício da Gestão Social no interior da Esfera Pública em uma perspectiva dialética

negativa adornianaⁱⁱⁱ. Os autores alertam que as categorias teóricas devem ser entendidas como tipos ideais weberianos.

Figura 1

Aproximação teórica para a Gestão Social.



Fonte: Adaptado de Cançado Pereira e Tenório (2013).

Em uma posição convergente com a anterior, para Botrel, Araújo e Pereira (2010), a gestão social se desenvolve no âmbito da esfera pública, na qual se sobressaem as organizações públicas não-estatais e o interesse público da sociedade, além de proporcionar condições à emancipação dos indivíduos, baseando-se na democracia deliberativa, na formação da consciência crítica de seres humanos dotados de razão.

Estes conceitos e reflexões acerca da Gestão Social, em grande medida, evidenciam a participação (enquanto prática e premissa), como um dos fundamentos da Gestão Social; notadamente a participação direta, considerando todos os desafios e possibilidades que ela traz. Sendo assim, a participação subentende espaços de discussão e de tomada de decisão coletivos.

A noção de espaço público está, a nosso ver, contemplada na ideia de cidadania deliberativa, processos de discussão, igualdade participativa, autonomia e bem comum (Tenório, 2008b). Ou mesmo na ideia de esfera pública de ação desvinculada da ação do Estado e estreitamente ligada à sociedade civil (França Filho, 2008). Em Boullosa e Schommer (2009), a ênfase nos processos de interação [mesmo que numa primeira fase do campo da gestão social] e na possibilidade de alcançar objetivos sociais por meio da participação e do diálogo também denotam a relação direta entre gestão social e criação de espaços públicos. Por sua vez, esta criação de espaços públicos pela sociedade civil demanda, tipicamente, diferentes práticas organizacionais e, claro, de gestão.

Embora analisando especificamente o campo da economia solidária, o entendimento de França Filho e Silva Júnior (2006) acerca dos espaços públicos criados pode ser pensado para o campo da gestão social. Os autores identificam dois tipos de espaços públicos: os espaços públicos de proximidade [ou de primeiro nível] e os espaços públicos de segundo nível. No primeiro caso, que retoma a expressão empregada por Laville (2004), situam-se as experiências comunitárias, no que tange as suas formas de auto-organização. Nas palavras dos autores,

Trata-se, neste tipo de situação, de novas formas de democracia local, ao nível de um bairro, na maioria das vezes. Este é o caso de certas iniciativas de economia popular e solidária em que moradores, através da via associativa e cooperativa, decidem agir ativamente na resolução de seus problemas comuns, que em geral relacionam-se com a melhoria das suas próprias condições de vida (França Filho & Silva Júnior, 2006, p. 69).

Nos espaços públicos de segundo nível ou intermediários se constituem “espaços de regulação de um campo de práticas”, no caso o da economia solidária (França Filho & Silva Júnior, 2006, p. 69) que se relacionam com o processo de institucionalização do próprio campo de práticas. Estes espaços, por exemplo, servem de intermediação ou interlocução entre as iniciativas comunitárias e autoridades públicas. São também, muitas vezes, espaços de representação política e institucional do movimento em questão.

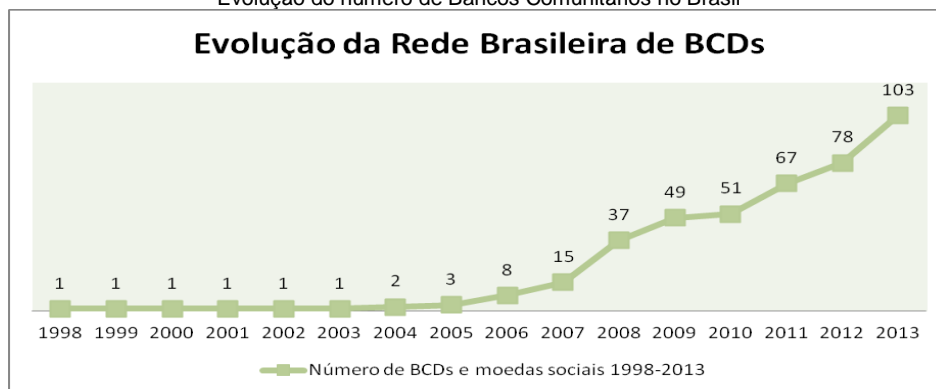
Os Bancos Comunitários no Brasil e a criação de espaços públicos para a gestão social

No diversificado e complexo campo da gestão social as práticas denominadas de economia solidária se destacam enquanto formas de organizar o trabalho e as decisões coletivas em direção de objetivos sociais e comuns. Segundo França Filho (2002, p. 13), os empreendimentos de economia solidária são “experiências que se apoiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais”. Sob este aspecto, a economia solidária se relaciona com outras possibilidades de se viver em sociedade, não se restringindo às esferas do Mercado e do Estado. Sendo assim, enquanto prática, o campo da gestão social encontra nos empreendimentos de economia solidária um ambiente apropriado para acontecer, com todos os desafios, conflitos e “adaptações” que isso possa engendrar. Dentre os inúmeros exemplos de experiências de empreendimentos de economia solidária, a exemplos das cooperativas populares, das associações de bairro e dos grupos produtivos destacamos neste ensaio os BCDs, sigla para o que se denomina de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. Estes bancos comunitários se apoiam juridicamente na forma de associação (em sua maioria) e são considerados uma tecnologia social inovadora, tanto pela sua capacidade de atuação nos territórios quanto pela sua forma original de gerir os recursos e as atividades envolvidos.

Os BCDs constituem o campo das chamadas finanças solidárias ou finanças de proximidade. Um dos propósitos destas experiências é democratizar o sistema financeiro por meio da gestão comunitária dos recursos (FRANÇA FILHO e PASSOS, 2013). Este segmento das finanças solidárias se inscreve no campo da Economia Solidária e considera as particularidades dos territórios onde se inserem e as redes de relações sociais e de vizinhança na sua maneira de atuar.

No Brasil, a origem dos BCDs remete à experiência do Banco Palmas, localizado no bairro chamado Conjunto Palmeiras, da cidade de Fortaleza, Ceará, criado em 1998. No caso, a Associação de Moradores deste bairro foi a promotora desta iniciativa diante da necessidade de enfrentar as dificuldades da comunidade relativas à baixa renda e à escassez de oportunidades de trabalho. A partir desta experiência, repercussões positivas, não apenas no próprio bairro, mas em todo o Brasil podem ser notadas (FRANÇA FILHO e SILVA JR, 2009; BORGES, 2011). A partir da criação do Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária (comumente chamado de Instituto Banco Palmas), em 2003, e com o estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas e privadas, uma rede brasileira de Bancos Comunitários vem se constituindo. Em 2004 foi criado o segundo BCD no Brasil, também no Ceará; em 2009 eram 49 BCDs; e em maio de 2012, a rede brasileira se constituía de 78 BCDs. No final de 2013, eram 103 BCDs localizados em vários estados: 52 BCDs no Nordeste; 16 na região Norte; 06 na Centro-Oeste; 25 na região Sudeste e 03 BCD no Distrito Federal. O estado com maior número de BCDs é o Ceará (37), seguido de São Paulo (10) e da Bahia (08). A Figura 1 detalha o crescimento do número de BCDs no Brasil.

Figura 2
Evolução do número de Bancos Comunitários no Brasil



Fonte: elaborado com base nos dados do Instituto Palmas (2013)

No entanto, foi nos últimos 5 anos que as formas de apoio governamental tem se diversificado e se ampliado no âmbito do apoio a constituição dos BCDs no Brasil. De acordo com França Filho e Silva Júnior (2009), é no âmbito do Projeto de Apoio à Implantação e Consolidação de Bancos Comunitários, proposto pelo Instituto Banco Palmas à SENAES/MTE, que as principais ações relativas aos BCDs se estruturam e se financiam. Neste processo a intervenção direta das Entidades de Apoio e Fomento (EAFs), as quais detêm a metodologia de criação dos Bancos Comunitários, é fundamental. Atualmente, 5 EAFs atuam de maneira interdependente na consolidação da Rede de Bancos Comunitários (Rede-BCDs) no Brasil com o aporte dos recursos da SENAES/MTE: o próprio Instituto Banco Palmas, com o papel da coordenação nacional e criação de novos BCDs no estado do Ceará; a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento de Territórios da Universidade Federal da Bahia (ITES/EAUFBA), responsável pela criação e apoio aos BCDs nos demais estados da região nordeste; o Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo, Nesol-USP e a Organização Não-Governamental Ateliê de Ideias do Espírito Santo, que dividem os trabalhos com os BCDs das regiões sudeste e centro-oeste; e o Instituto Capital Social, com o apoio do BCD Tupinambá no Pará, que se encarregam dos BCDs da região norte.

As formas de criação e de apoio aos BCDs destas entidades variam conforme a expertise de cada uma e das especificidades da região ou território. Desse modo, muitos arranjos institucionais podem ser feitos, mas alguns aspectos são comuns e são compartilhados em termos metodológicos pelas entidades envolvidas. A principal delas diz respeito à identificação de uma demanda concreta do território, que se manifesta coletivamente e que indique certa mobilização endógena em torno da proposta. Este aspecto é fundamental, tendo em vista que é a própria comunidade organizada que faz a gestão das atividades do BCD e dos recursos envolvidos.

Em linhas gerais, os BCDs possuem quatro particularidades de funcionamento e atuação nas comunidades: o oferecimento de linhas de crédito; os mecanismos sociais de controle; o uso de moedas sociais circulantes locais e a gestão coletiva dos recursos e atividades. Esta última, foco deste ensaio, que, a nosso ver, se

constitui na criação de espaços públicos no âmbito da comunidade e também espaços públicos intermediários. No entanto, antes de passarmos a ela, resumimos as demais particularidades para oferecer uma noção do modo de funcionamento dos BCDs.

O oferecimento de linhas de crédito é o principal serviço dos BCDs. As mais comuns são: a) Crédito Produtivo, direcionada à criação ou desenvolvimento de micro, pequenos e médio empreendimentos, individuais ou coletivos; b) Crédito para Consumo, destinada a empréstimo de pequena monta, sem juros e oferecido em moeda social local. O intuito é tanto estimular o consumo dentro da comunidade por meio do uso de um circulante local, quanto satisfazer necessidades em caráter de urgência dos solicitantes do crédito (França Filho, Rigo, Silva Júnior, & Meyer, 2012; Borges, 2011). Além disso, as linhas de crédito se baseiam em juros baixos (de 1% a 2,5% ao ano) que possibilitam a geração de renda e oportunidades de trabalho para a comunidade.

Os empréstimos e o julgamento das solicitações de crédito e sua eventual cobrança possuem um caráter original, pois se fundamentam num mecanismo social de controle entre os membros da comunidade (França Filho *et al.*, 2012) e não no formalismo regido legislações e documentos típicos de bancos tradicionais. Neste processo, as relações de vizinhança são fundamentais durante o qual se considera a relação do solicitante com o banco comunitário, suas relações com vizinhos e com a comunidade.

No intuito de estimular a produção e o consumo local, o BCD cria e mantém no território um instrumento de incentivo ao consumo denominado moeda social circulante local, ou simplesmente moeda social. O uso da moeda social, ao se tornar legítimo no território, desempenha papel importante não apenas na circulação interna da riqueza (notadamente econômico), mas também social, identitário, político e pedagógico.

Dentre estas peculiaridades, França Filho e Silva Júnior (2009, p. 103) destacam a "garantia e controle baseados nas relações de proximidade e confiança mútua". Tais relações possibilitam não apenas o pagamento dos empréstimos, mas também a eficácia da circulação da moeda social.

Nos BCDs, a **gestão coletiva dos recursos e das atividades** marca seu papel enquanto tecnologia social apropriada pelos membros de uma comunidade. Esta 'marca' parece importante em

dois principais momentos: durante a implementação do BCD e, obviamente, durante o seu desenvolvimento. No primeiro momento, é importante a manifestação coletiva do interesse e a constituição de espaços institucionalizados nos quais as opiniões se manifestam e as decisões são tomadas. Tipicamente, são constituídos dois espaços apropriados à gestão coletiva: o Conselho Gestor e o Comitê de Análise de Crédito (C.A.C). As composições e representações nestes dois espaços são definidas pelos membros da comunidade envolvidos no processo de constituição do BCD. O Conselho Gestor diz respeito às assembleias de ordem mais geral, nas quais participam lideranças comunitárias e representantes de organizações locais, públicas e outras parceiras do BCD. Nestas assembleias, são traçadas diretrizes e tomadas decisões vinculadas às ações do BCD, como novas parcerias, captação de recursos etc. Por fim, o C.A.C se constitui de um grupo de gestores do BCD (denominados agentes de crédito), mas que também conta com lideranças e representantes do território. Sua tarefa é se reunir para discutirem e decidirem sobre as solicitações de crédito demandadas. Além destes, os BCDs podem criar outros espaços e compor sua gestão como julgar mais adequado (FRANÇA FILHO et al., 2012).

Reflexões: os BCDs enquanto estruturas de gestão social e de criação de espaços públicos

As estruturas coletivas de gestão nos BCDs são capazes de se constituírem como espaços públicos. Elas evidenciam a constituição de relações simétricas e recíprocitárias. Isso porque, os espaços públicos criados contribuem para a formação de laços, a manutenção de compromissos mútuos e na definição de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos. O BCD, nesse processo, é visto como o centro de um movimento maior, agregador dos atores institucionais e individuais da comunidade em torno de um projeto de desenvolvimento local.

Sendo assim, os BCDs constroem dois tipos de espaços públicos. Os espaços públicos de proximidade, tais como os fóruns locais; e os espaços públicos de segundo nível, como as redes regionais e a própria rede nacional de BCDs (França Filho, 2006; França Filho & Silva Júnior, 2006). No primeiro, os BCDs constroem formas de democracia local em direção ao desenvolvimento dos seus territórios. No segundo, eles se inscrevem no movimento de economia solidária em direção à defesa de outro agir econômico. Vale lembrar que a noção de território e o envolvimento das pessoas do lugar, nesse movimento e nestes espaços públicos e de gestão são fundamentais para mobilizar também uma constante construção da identidade.

Já durante o processo de constituição de um BCD um longo período de formação das pessoas na comunidade acontece: líderes locais, agentes públicos, representantes de diferentes entidades locais participam de um movimento de mobilização em torno dos conceitos e práticas da economia solidária e cidadania. Nesse momento, a comunidade decide quem serão os agentes de crédito e outros representantes da iniciativa. Estes representantes escolhidos por todos participam de um segundo momento de formação, centrado em questões mais técnicas da gestão do BCD,

suas linhas de crédito e da gestão da moeda social. Sendo assim, o trabalho das agentes de crédito tem início já durante o processo de constituição do BCD, pois são elas (apoiadas pela equipe técnica das EAFs) que coordenam e realizam todas as atividades relativas ao processo de criação do banco comunitário e da moeda social. É também neste processo inicial que se formam estruturas coletivas de gestão e decisão que assumem papéis particulares como o Conselho Gestor e o Comitê de Análise de Crédito (CAC), apresentados anteriormente.

O Conselho Gestor é composto, tipicamente, por uma variedade de organizações locais, públicas e privadas, e por lideranças locais. Neste espaço de discussão e decisão coletiva as lideranças locais, as associações de bairro, as instituições religiosas locais, ONGs e uma diversidade de empreendimentos locais (tanto os de economia solidária quanto de pequenas e médias empresas locais) participam. O conselho gestor, no âmbito da atuação dos BCDs, se configura como um espaço público de proximidade, mas por vezes possui a capacidade de se tornar um espaço público intermediário, quando o BCD consegue agregar nas discussões representantes de órgãos públicos locais e de outros importantes e potenciais parceiros. Neste processo, o conselho gestor passa a desempenhar um papel que vai além das decisões sobre o banco comunitário, como a elaboração de novos projetos, parcerias e futuras formas de apoio. Ele serve também como espaço público para tomada de decisões e envolvimento dos moradores do território (ainda que representados por seus líderes e organizações comunitárias) em assuntos que envolvem toda a comunidade, como os relativos à violência, desemprego, urbanização entre outros.

No entanto, as discussões sobre os problemas da comunidade de modo geral tem, tipicamente, tem sido realizadas no âmbito de novos espaços criados, ora incorporados às estruturas de gestão dos BCDs, ora criados de maneira *ad hoc*. No caso, estes espaços têm a característica de serem mais amplos e abertos. “Embaixada da Ecosol” [Economia Solidária], “Fórum de moradores”, “Fórum Maior” e “Fórum de Desenvolvimento” são algumas denominações utilizadas pelos BCDs para estes espaços públicos.

Os Comitês de Análise de Crédito (CACs) podem ser entendidos como “micro” espaços públicos e de gestão constituídos pelos BCDs nos quais as relações de vizinhança os evidenciam enquanto “espaços públicos de proximidade”. Qualquer pessoa na comunidade pode solicitar crédito no BCD. É a partir da demanda que as agentes de crédito e o CAC decidirão sobre o empréstimo a ser ou não realizado. Estas discussões e decisões sobre o crédito levam em conta critérios múltiplos mas, primordialmente, a “pesquisa com a vizinhança e o comprovante de residência são os critérios mais comuns. A pesquisa com a vizinhança reforça a importância das relações interpessoais e de confiança entre os moradores do território. Nela, as agentes de crédito indagam os vizinhos sobre o solicitante. O comprovante de residência indica o privilégio (ou mesmo a exclusividade) que é dado aos seus moradores da comunidade. Alguns BCDs, ainda, estabelecem um tempo mínimo de residência no território para

concessão dos empréstimos, principalmente quando os recursos são limitados.

Além destes, os BCDs tem participado de espaços de articulação política orientados pelas EAFs. Isso ocorre tanto no nível local quanto nos regional, estadual ou mesmo nacional. No âmbito local, as organizações comunitárias e feiras são espaços nos quais frequentemente os BCDs estão representados e participando; nos âmbitos regional, estadual e nacional os BCDs têm fazem parte de Fóruns e de redes a exemplo da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e da Rede Nordeste de BCDs. Alguns estados com um número significativo de bancos também tem feito esforços de articulação, como a Rede Baiana de BCDs. Estes espaços públicos intermediários ou de segundo nível, conforme França Filho e Silva Júnior (2006).

A Rede Brasileira de BCDs atualmente é o principal espaço público criado e utilizado pelos BCDs no tocante ao processo de institucionalização e sustentabilidade das iniciativas por todo o país. É nos seminários, fóruns e intercâmbios entre os BCDs membros da rede que estão sendo discutidos, por exemplo, a importância da criação de um marco legal regulatório para os BCDs e o uso de moedas sociais. Além disso, as formas de apoio e financiamento públicos são recorrentemente demandas da rede tais como a possibilidade de recorrer a recursos públicos para constituição do fundo de crédito e a maior facilidade para implementar correspondentes bancários dos principais bancos públicos.

Nossas reflexões neste ensaio não pretenderam apresentar os espaços públicos criados pelos BCDs como ausentes de desafios para se constituírem no dia a dia dos envolvidos. Embora apontar os desafios e problemas não tenha sido nosso foco aqui, nesta dinâmica de intermediação entre as demandas da comunidade (objetivos notadamente sociais) e a capacidade dos BCDs de satisfazê-las a gestão social se apresenta como um processo que depende, sobremaneira, da constituição de espaços públicos para acontecer. Neste processo e nestes espaços, conflitos políticos e de vizinhança, aspectos culturais locais e situações diversas surgem e são enfrentadas pelos bancos comunitários (ou seja, pela própria comunidade) com os riscos que elas representam.

Referências

- Araújo, E. T. de. (2012) *(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção*. Tese de Doutorado, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Botrel, M. de O.; Araújo, P. G. de; Pereira, J. R. (2010, maio). Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. *Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Lavras, Minas Gerais, Brasil, 4.
- Boullosa, R. de F (2009, Dezembro). Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de gestão social a partir das perspectivas da policyanalysis e da abordagem social da aprendizagem. *Anais do Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador, Bahia, Brasil, 11.
- Boullosa, R. de F & Schommer, P. C. (2008) Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 32.

Boullosa, R. de F & Schommer, P. C. (2009). Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa? *Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Juazeiro/Petrolina, Pernambuco/Bahia, Brasil, 3.

Borges, A. (2011). Banco Palmas como uma plataforma de desenvolvimento comunitário. In Moraes, L & Borges, A. (Org). *Novos paradigmas de produção e consumo* (Vol 1, pp. 249-244). São Paulo: Instituto Polis.

Cançado, A. C. (2011). *Fundamentos teóricos da gestão social*. Tese de Doutorado. Faculdade de Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras, Brasil.

Cançado, A. C., Pereira, J. R. & Tenório, F. G. (2013). *Gestão social: epistemologia de um paradigma*. Curitiba: CRV.

Cançado, A. C.; Tenório F. G. & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 681-703.

Carrion, R. da S. M. (2007). Gestão social: especificidades e práticas em discussão. In: Silva, J. G. et al. (Org.). *Tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar*. (vol. 2, pp. 108-124). Vitória: EDUFES.

Fischer, T. M. D. (2007). O futuro da gestão. *HSM Management*, 10(64).

Fischer, T. M. D. (2002). Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In Fischer, T. M. D (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. (vol. 1, pp 12-32). Salvador: Casa da Qualidade..

Fischer, T. M. D. & Melo, V. P. (2003). Gestão Social do Desenvolvimento e Interorganizações. *Anais do Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador, Bahia, Brasil, 9.

Fischer, T. M. D. & Melo, V. P. (2006). Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In Fischer, T. M. D.; Roesch, S. & Melo, V. P. *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino* (Vol. 1, pp 13-41), Salvador: EDUFBA.

França Filho, G. C. de. (2008). Definido Gestão Social. In: Silva Junior, J. T.; Mâsih, R. T.; Cançado, A. C. (Org). *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária.

França Filho, G. C. de. (2006). A economia popular e solidária no Brasil. In França Filho, G. C. de; Laville, J. L. & Magnen, J. P. (Orgs). *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional* (vol. 1, pp 57-71), Porto Alegre: Editora da UFRGS.

França Filho, G. C. de & Silva Júnior, J. T. (2006). A economia popular e solidária no Brasil. In In França Filho, G. C. de; Laville, J. L. & Magnen, J. P. (Orgs). *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional* (vol. 1, pp 97-116), Porto Alegre: Editora da UFRGS.

França Filho, G. C. de & Silva Júnior, J. T. (2009). Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD). In Cattani, A. D. et al. (Org). *Dicionário Internacional da Outra Economia* (vol.1 pp. 31-37), Porto Alegre: Edições Almedina.

França Filho, G. C. de, Rigo, A. S.; Silva Junior, J. T. & Meyer, C. (2012). L'enjeu de le usage des monnaies sociales dans les banques communautaires de développement au Brésil: Etude du cas de la Banque Palmas. *Revue Internationale de l'économie sociale – RECMA*, n. 324, 70-86.

França Filho, G. C. de & Passos, O. A. V. D. (2013). O campo das finanças solidárias. In França Filho, G. C. de e colaboradores. *Bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's) como expressão de finanças solidárias: por uma outra abordagem da inclusão financeira* (vol 1, pp 40-49), Fortaleza: Arte Visual.

Guerreiro, R. (1981). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidaria (2013). *Relatório anual*, Fortaleza.

Tenório, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23.

Tenório, F. G. (2008a). *Tem razão a administração?* Ijuí: Editora da Unijuí.

Tenório, F. G. (2008b). *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado*. Ijuí: Editora da Unijuí.

Tenório, F. G. (2010). 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*. Recife: UNIVASF.

Tenório, F. G. (2012). Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In Cançado, A. C.; Tenório, F. G.; Silva Júnior, J. T. (Orgs.). *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: UNIJUÍ.

ⁱ Neste ensaio, a Economia Solidária está sendo entendida como um espaço onde a Gestão Social pode acontecer, pois os constructos, em termos de

Gestão são muito próximos. Tal interpretação corre o risco de ser simplista e carece de maior reflexão. No entanto, para efeitos das reflexões acerca da criação de espaços públicos intermediários e de proximidade, acreditamos que a prática em economia solidária representa razoavelmente bem práticas comuns em gestão social.

ⁱⁱ Para Tenório (2008a; 2008b) a gestão estratégica é baseada na racionalidade utilitária (Guerreiro Ramos, 1989). A gestão estratégica é hierarquizada e monológica, sendo o modo de gestão hegemônico hodiernamente.

ⁱⁱⁱ A dialética negativa de Adorno é formada por tese e antítese (sem síntese) se inter-relacionando (Adorno, 2009).