

Silva, Sandro Pereira; Amaral Pereira, Camila

Working Paper

Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas: Da experiência pioneira do banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do banco Mumbuca (Maricá-RJ)

Texto para Discussão, No. 2843

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira; Amaral Pereira, Camila (2023) : Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas: Da experiência pioneira do banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do banco Mumbuca (Maricá-RJ), Texto para Discussão, No. 2843, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2843>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284899>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2843

**BANCOS COMUNITÁRIOS, MOEDAS
SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
DA EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO
BANCO PALMAS (FORTALEZA-CE)
AO MODELO DIFUSOR DO BANCO
MUMBUCA (MARICÁ-RJ)**

**SANDRO PEREIRA SILVA
CAMILA AMARAL PEREIRA**



**BANCOS COMUNITÁRIOS, MOEDAS
SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
DA EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO
BANCO PALMAS (FORTALEZA-CE)
AO MODELO DIFUSOR DO BANCO
MUMBUCA (MARICÁ-RJ)**

**SANDRO PEREIRA SILVA¹
CAMILA AMARAL PEREIRA²**

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: <camilaeconomia@outlook.com>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta (substituta)

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)

SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia (substituto)**

BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas (substituto)**

FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais (substituto)**

BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

ANA LUIZA MACHADO DE CODES

Diretor de Estudos Internacionais (substituto)

FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: J54; Z13.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2843>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 SERVIÇOS FINANCEIROS SOB A ÓTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO	8
3 PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO E EXPANSÃO DA METODOLOGIA DOS BANCOS COMUNITÁRIO NO TERRITÓRIO NACIONAL.....	15
4 A EXPERIÊNCIA PARADIGMÁTICA DA MOEDA SOCIAL MUMBUCA.....	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	35

SINOPSE

Este texto visa problematizar a relação entre bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e gestão pública. Para tanto, buscou-se analisar os principais elementos que permitiram essa relação de complementaridade, a partir do estudo de caso de experiências pioneiras, sobre os fatores que nortearam a evolução das iniciativas de finanças solidárias no território brasileiro e sua inserção na agenda de governos de diferentes Unidades Federativas (UFs). Foi possível identificar que essa temática tem se manifestado por meio de um arranjo operacional inovador, orientado em torno da elaboração e da execução de políticas sociais, embora não esteja imune a tensões e limites inerentes à própria administração pública.

Palavras-chave: Economia solidária; bancos comunitários de desenvolvimento; moedas sociais; desenvolvimento local; agenda governamental.

ABSTRACT

This paper aimed to problematize the relationship between community development banks (BCDs) and public management. Therefore, we sought to analyze the main elements that allowed this relationship of complementarity, with a case study, based on pioneering experiences, on the factors that guided the evolution of solidarity finance initiatives in Brazilian territory and their insertion in the agenda of governments of different federative units. It was possible to identify that this theme has manifested itself through an innovative operational arrangement, oriented around the elaboration and execution of social policies, although it is not immune to tensions and limits inherent to public administration itself.

Keywords: Solidarity economy; community development banks; social currencies; local development; governmental agenda.

1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais materializam-se no fato de que todas as nações, independentemente de suas particularidades, buscam instituir sob seus domínios territoriais certos mecanismos destinados a proteger e gerar solidariedade entre seus integrantes. À medida que a vida em comunidade se complexifica, esses mecanismos passam a demandar providências mais estruturadas e com alguma sofisticação técnica para atingir seus objetivos. Assim, uma política social pode ser voltada tanto a uma atividade-fim, que visa assegurar condições dignas de sobrevivência, quanto a uma atividade-de-meio, preparando a população para enfrentar os riscos inerentes à vida coletiva (Silva, 2020a).

Mais recentemente, tem-se despontado no cenário federativo brasileiro um arranjo operacional inovador para a execução de políticas sociais e o fortalecimento da dinâmica socioeconômica local (Silva, Morais e Santos, 2020). Trata-se da inserção da temática das finanças solidárias na agenda governamental municipal, consubstanciada na criação de bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e moedas sociais. Tais dispositivos atuam para a conformação de circuitos monetários complementares, restritos a um determinado espaço de circulação e tendo como base valorativa os princípios da economia solidária.¹

Os BCDs constituem modelos específicos de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos para a disponibilização de serviços financeiros e não financeiros apropriados às realidades locais, sobretudo em bairros e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Eles contam com a circulação das chamadas moedas sociais, que são criadas e geridas pela comunidade para estimular a atividade econômica em seus limites territoriais, promovendo dinâmicas endógenas de desenvolvimento e a formação de redes de cooperação. Dessa forma, sua viabilidade pressupõe mobilização, confiança e engajamento comunitário em torno da proposta, no intuito de articular atores e recursos locais em prol de benefícios coletivos.

A experiência pioneira de BCD no Brasil foi o Banco Palmas, criado no final dos anos 1990 pelos moradores do Conjunto Palmeiras, na periferia de Fortaleza-CE. Desde então, esse banco não apenas vem se consolidando como vetor de desenvolvimento local, como também se tornou referência para a expansão desse modelo organizativo em outras localidades brasileiras, inclusive em parceria com o poder público.

1. Sobre o conceito de economia solidária e suas representações no território brasileiro, ver Silva (2020b).

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Este estudo surgiu então com o propósito de analisar os principais elementos que determinaram a construção dessa relação de complementaridade entre uma prática organizacional desenvolvida originariamente sob a lógica comunitária e uma ação governamental mais abrangente.

Além de compreender a trajetória de criação e consolidação dos BCDs enquanto metodologia de intervenção social territorializada, o texto está ancorado na lógica de inserção da temática na agenda governamental a partir do estudo de casos em duas esferas federativas, e enfocam-se as potencialidades, os limites e as tensões que tal processo pode revelar. No plano federal, a intenção foi verificar a relação entre a experiência pioneira do Banco Palmas – iniciada em 1998 – e o Poder Executivo, no âmbito da Política Nacional de Economia Solidária, para consolidar e expandir essa metodologia para outras localidades no país, além de fomentar a atuação em rede. No plano municipal, a opção foi abordar três experiências marcantes, ambas criadas com a participação do próprio Banco Palmas, que são: o Banco dos Cocais, em São João do Arraial-PI – criado em 2007 – e o Banco Capivari, em Silva Jardim-RJ – estabelecido em 2010 –, por serem responsáveis por inaugurar a relação institucionalizada entre BCDs e prefeituras; e o Banco Comunitário Popular Mumbuca, em Maricá-RJ – criado em 2013 –, que ampliou a escala de circulação de moeda social e tem se tornado um novo modelo difusor dessas experiências. Logo, ambos os casos considerados possuem aspectos relevantes para os objetivos desta pesquisa, cada um à sua maneira e com desdobramentos bem distintos.

Em termos de etapas de pesquisa e materiais utilizados, destaca-se, primeiramente, uma revisão de literatura sobre a produção científica que tangencia a temática de interesse, com o levantamento de fatos e interpretações relevantes para a construção de sua trajetória histórico-organizacional com base nos casos analisados. Também foram consultados documentos associados às experiências e às instituições envolvidas (atas de reunião, relatórios, demonstrativos contábeis e dispositivos normativos). Por fim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações privadas, gestores públicos e pesquisadores que tiveram participação destacada em diferentes momentos da trajetória estudada.

Vale mencionar que não se objetivou adentrar em minúcias técnicas sobre a atuação cotidiana dos empreendimentos, embora alguns aspectos mais importantes tenham sido relatados. Para isso, já existe uma gama de estudos que se aprofundam em experiências particulares, com resultados valiosos para maior compreensão desse fenômeno; algumas destas utilizadas ao longo deste texto. Tampouco se buscou fazer um manual a ser seguido para adotar essa estratégia em outros contextos territoriais, mas, sim, problematizar situações a partir de casos concretos que possam trazer à tona uma parte da complexidade operacional em que estão sujeitas tais propostas.

Diante desses elementos, o texto está organizado em cinco seções, incluindo-se esta introdução. A seção 2 apresenta o conceito de finanças solidárias e seus principais formatos organizacionais, com foco na figura dos BCDs e das moedas sociais. A seção 3 discute a inserção da temática na agenda governamental em uma perspectiva histórica, primeiramente na esfera federal, que possibilitou considerável ampliação e articulação em rede dessas iniciativas no território brasileiro, e, em seguida, a adoção pela esfera municipal e os primeiros registros dessa relação de parceria, com destaque para o Banco dos Cocais e o Banco Capivari. Na seção 4, relata-se o exemplo do Banco Mumbuca, considerado um caso paradigmático devido à escala de valores financeiros e complexidade que este alcançou, com o foco na sua interação com a administração pública municipal. Por fim, têm-se as considerações finais.

2 SERVIÇOS FINANCEIROS SOB A ÓTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de economia solidária surge em meados dos anos 1990 no Brasil, como delimitador de um conjunto de práticas sociais baseadas na organização de trabalhadores em empreendimentos coletivos (cooperativas, associações e grupos informais) para a geração de renda e o fortalecimento de processos locais de desenvolvimento. Embora não trate necessariamente de fenômenos recentes na sociedade brasileira, o termo permitiu a construção de uma identidade nacional para grupos envolvidos em distintas realidades econômicas e territoriais, que engloba desde trabalhadores da indústria afetados pela reestruturação produtiva neoliberal até agricultores familiares em busca de melhores condições de vida no meio rural (Singer, 2003; Kuyven, Gaiger e Silva, 2020).

Dessa forma, a economia solidária trouxe a discussão sobre a dimensão econômica para a esfera cotidiana da reprodução social de coletivos submersos nas mais diversas condições de vulnerabilidade. Isto é, à medida que grupos de trabalhadores se unem para criar e gerir empreendimentos com diferentes finalidades econômicas (produção, prestação de serviços e comercialização), essa interação possibilita um intercâmbio de subjetividades que, em muitos casos, envolve o compartilhamento de necessidades familiares semelhantes e a busca por soluções coletivas.

Enquanto esse tema se tornava cada vez mais acionado nos círculos de debate da sociedade civil, com sua apropriação por parte dos movimentos sociais e sindicais brasileiros, este passou também começou a ser considerado na gestão pública. Os primeiros registros de programas que adotaram o enfoque e a terminologia da economia solidária datam do final dos anos 1990, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre). No início da década de 2000, algumas prefeituras importantes, como as de Recife, Belém, Osasco,

Santo André, Belo Horizonte e São Paulo, maior metrópole do país, também lançaram programas próprios em seus territórios (França Filho e Lavelle, 2006; Silva, 2018b).

Em 2003, no início do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), inserida na estrutura do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) pela Medida Provisória (MP) nº 103 – convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Com isso, o tema entrou oficialmente na agenda do Executivo federal, em cujas linhas de ação constavam: fomento à geração de trabalho e renda em atividades econômicas (produção, prestação de serviços e comercialização) de caráter associativo e autogestionário; promoção do consumo ético e sustentável; e estímulo a práticas de finanças solidárias.

No tocante às práticas de finanças solidárias, categoria de maior interesse para este estudo, trata-se de arranjos alternativos ao setor financeiro tradicional que se valem do associativismo e da proximidade para reduzir custos de transação² e propiciar serviços orientados às necessidades da população residente em áreas periféricas. Tais iniciativas podem assumir distintas modalidades organizativas, com maior ou menor grau de formalização e enraizamento local, e são denominadas por Silva (2017) como empreendimentos de finanças solidárias (EFS), por relacionar a lógica do crédito e da poupança local à perspectiva da economia solidária. Ou seja, além de não possuírem finalidade de lucro, estes têm propósito econômico territorialmente orientado e subordinado à sua utilidade social, o que lhes distingue de outras entidades convencionais de microcrédito (Búrigo, 2006; França Filho, 2008; Rigo, 2014; Santos e Santos, 2021; Silva, 2017; Silva Júnior e Rigo, 2022; Spilleir, 2021).

Essa abordagem leva em conta uma série de demandas além do crédito em si, conectando-se com o ambiente de reprodução social de seu público-alvo, em que a fronteira entre consumo e investimento não é de simples definição. É por isso que os EFS buscam não apenas atender a demandas produtivas, mas também a necessidades financeiras cotidianas ou emergenciais das famílias em função da própria instabilidade em seus fluxos de renda, muitas vezes marcados por relações precárias de emprego (Ferreira Junior *et al.*, 2018; Magalhães e Abramovay, 2007; Nesol, 2013; Rigo 2014; Silva, 2017).

Os tipos mais comuns de EFS em atividade são os fundos rotativos, as cooperativas de crédito solidário e os bancos comunitários. Cada um destes possui origens e estruturas operacionais

2. Como exemplos de custos de transação, podem ser citados as despesas de deslocamento para negociar um financiamento; os custos com documentos, garantias, taxas e impostos para fechar um contrato de financiamento; as despesas para obter informações etc.

particulares. Os fundos rotativos estão no cerne das experiências de finanças solidárias no Brasil, muito em função do apoio de setores da Igreja Católica, como as pastorais e a Cáritas Diocesana, no fomento de projetos alternativos comunitários (PACs) na década de 1980. As próprias cooperativas de crédito solidário surgiram a partir das experiências dos fundos rotativos e possuem como marco a criação do Sistema Cresol por agricultores familiares, em meados dos anos 1990. Outras centrais de cooperativas de crédito solidário, como a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar (Ascoob) na Bahia, também foram criadas ao longo dos anos, o que reforçou sua importância no movimento cooperativista nacional (Barreto, 2016; Búrigo, 2006; Silva, 2017).

Por sua vez, os BCDs são organizações que buscam promover circuitos integrados de desenvolvimento local, interligando as demandas de crédito com práticas de produção, comercialização, capacitação e assistência técnica, sob a gestão da própria comunidade. Para alcançar seus objetivos e garantir a manutenção de suas atividades, esses bancos firmam parcerias com um leque variado de entidades privadas e públicas, com vistas à formação de fundos financeiros próprios a partir de múltiplas fontes de recursos – doações de pessoas físicas e jurídicas, cotizações de associados, prestações de serviços e outras formas definidas pelo conselho gestor (Leal, Rigo e Andrade, 2016; Silva, 2017).

A primeira iniciativa de BCDs no Brasil, que inaugurou essa nomenclatura, foi o Banco Palmas, que surgiu em 1998 como resultado de uma trajetória de mobilizações populares por melhores condições de vida em um bairro da periferia do município de Fortaleza-CE, o Conjunto Palmeira.³ Esse banco foi criado pela Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp), no intuito de fornecer microcrédito em condições acessíveis para a produção e o consumo local.⁴ A partir de 2005, a sede do Banco Palmas tornou-se também correspondente bancário, permitindo à população efetuar alguns serviços financeiros na própria comunidade, como o pagamento de contas, depósitos e transferências bancárias. Com o tempo, este passou a abrigar uma diversidade

3. De acordo com relato do representante do Banco Palmas em entrevista, a nomenclatura *banco* foi utilizada pelos moradores em alusão à experiência do Gramenn Bank, fundado em Bangladesh nos anos 1980, com uma proposta de fornecer serviços financeiros a comunidades pobres a partir de metodologias diferenciadas, o que rendeu a Muhammad Yunus o Prêmio Nobel da Paz em 2006.

4. O Banco Palmas teve início contando com o valor de R\$ 2 mil, por via de empréstimos de uma entidade local chamada Cearah Periferia, que naquela ocasião concedia crédito praticamente a fundo perdido, com o intuito de melhorar as condições de moradias em favelas na cidade de Fortaleza. Esse recurso passou a circular na comunidade na forma de um cartão, o PalmaCard (Pupo, 2022).

de atividades que vão além do caráter financeiro propriamente dito, ao fomentar novos empreendimentos em seu território (Silva, 2017).⁵

Entre as principais tecnologias sociais disseminadas pela atuação dos BCDs, estão as chamadas *moedas sociais*. Por serem de caráter complementar, estas estimulam o volume de transações econômicas em contextos de baixa circulação da moeda oficial e são adjetivadas como “sociais” por serem produzidas e geridas pelos próprios usuários. Trata-se, portanto, de um tipo de circulante monetário local que promove a conexão de solidariedade e confiança entre os moradores que o adquirem, para a utilização em postos comerciais previamente cadastrados. Assim, além de atenuar o desencaixe entre disponibilidade de recursos e atendimento das necessidades, estimulando o aproveitamento de recursos ociosos, minimiza-se o “vazamento” desses valores para fora do circuito territorial que se pretende fortalecer, o que gera um efeito multiplicador que favorece o processo endógeno de desenvolvimento (Freire, 2011; Souza, 2019).

As moedas sociais também se diferenciam de outros instrumentos complementares de trocas, como cupons e vale-compras, pois são concebidas para circularem de forma prolongada, não se limitando a apenas uma intermediação e garantindo a liberdade de escolha sobre qual cesta de bens ou serviços consumir. Para tanto, é preciso que os comerciantes, os prestadores de serviços e os produtores e consumidores passem a usá-las frequentemente em suas transações comerciais, e não simplesmente busquem resgatar o valor em reais tão logo as recebam. Logo, a introdução da moeda social na vida econômica de uma comunidade é um dos maiores desafios dos BCDs, pois exige das lideranças responsáveis a administração de incertezas e motivações para gerar o máximo de engajamento em torno da proposta.

A primeira moeda emitida nesses termos foi a palmares, criada pelo Banco Palmas em 2000 para uso restrito aos clubes de troca na comunidade, inspirados em experiências na Argentina. Por sua vez, em 2002, foi criada a moeda palmas, que leva o próprio nome do banco, em alusão à vegetação nativa local (Resgala, 2019).⁶

Assim como a experiência pioneira da moeda palmas, as demais moedas sociais que foram surgindo também se originaram na forma impressa em papel moeda. Cada organização responsável exerce autonomia para definir nomes e ilustrações que remetem à identidade local na qual se

5. Conforme depoimento colhido em entrevista, entre os empreendimentos fomentados, estão a Associação de Mulheres Emancipadas, a Bodega da Solidariedade, o PalmaArte, o PalmasLab, entre outros.

6. Existem registros mais antigos de circulantes locais que funcionaram de forma similar às moedas sociais, embora não usassem essa nomenclatura. Um exemplo, citado por Silva (2014), foi o Gabão, utilizado para o pagamento e a circulação entre agricultores de um assentamento rural no interior de Alagoas nos anos 1960.

insere. Para garantir sua circulação, os BCDs precisam manter um lastro em valor correspondente na moeda oficial, depositado em conta bancária específica. Há ainda a necessidade de instalar dispositivos apropriados de segurança contra possíveis falsificações, tais como número de série, holograma, marca d'água e código de barras, para o caso das cédulas de papel, com vistas a aumentar a confiabilidade em seu uso em determinada comunidade.⁷

Além das moedas sociais, outras inovações podem ser observadas nas práticas das finanças solidárias, de acordo com o contexto territorial em que são desenvolvidas e a natureza organizacional de cada empreendimento. Destaca-se a sistemática de liberação de empréstimos, com a utilização de *aval solidário* e a participação dos *agentes de crédito*. O *aval solidário* consiste em um sistema de garantia e controle das operações do BCD baseado nas relações de proximidade e confiança entre os demandantes de crédito, gerenciando o risco de inadimplência por meio da formação de grupos solidários locais para a concessão de empréstimos. Nesses grupos, os membros são corresponsáveis na devolução do valor concedido – isto é, tornam-se avalistas uns dos outros. Por sua vez, o agente de crédito é escolhido entre os residentes da comunidade, com vínculos reais com o conjunto de tomadores, o que facilita o acompanhamento das transações.

Mais recentemente, os BCDs, organizados em rede, buscaram aderir às tecnologias digitais em sua atuação cotidiana. Após as primeiras tentativas, foi criada uma plataforma em parceria com uma empresa privada para a circulação de uma moeda social digital. A essa plataforma, deu-se o nome de *e-dinheiro*, operacionalizada via um aplicativo de celular ou cartão bancário para efetuar transações de compra e venda em comércios cadastrados, dispendo de *internet banking* com alguns serviços bancários convencionais (depósitos, cobranças, pagamentos, recarga de celular e transferências de benefícios sociais).

A disponibilidade dessa tecnologia abriu espaço para a migração da moeda em papel para o modelo digital. Ainda assim, foi possível cada BCD manter sua moeda social própria, com o nome e a identidade visual definidos pela comunidade. A plataforma passou a ser totalmente de propriedade da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC) no final de 2016, quando foi efetuada sua compra com recursos captados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, desde então, disponibilizada para a utilização entre os integrantes da rede. Segundo Sanches *et al.* (2022), 65 BCDs já utilizavam a plataforma ao final de 2020, o que totalizava mais de 135 mil usuários e mais de 13 mil empresas cadastradas, que em conjunto movimentaram no

7. Com isso, além de estarem integradas a ações de microcrédito e intermediarem trocas econômicas em uma comunidade específica (um bairro, um assentamento ou um pequeno município), as moedas sociais configuram-se também como instrumentos de divulgação dos próprios BCDs (Freire, 2011).

ano em torno de R\$ 1,1 bilhão. Porém, se, por um lado, esses números demonstram o crescimento considerável em termos de alcance desse arranjo, por outro, estes explicitam uma série de novos desafios que envolvem a gestão desse fluxo crescente de informações e valores, o que demanda uma estrutura especializada de suporte e monitoramento.

A plataforma *e-dinheiro* também instituiu alterações significativas nas dinâmicas financeiras, de gestão e territoriais dos BCDs. Para cada operação realizada via o aplicativo, uma taxa de 2% é descontada de seu valor total, sendo que 1% é direcionado ao Instituto Banco da Periferia, uma *fintech*⁸ criada para o gerenciamento do sistema em nível nacional, e 1% é revertido ao BCD responsável pela transação. Ou seja, há um retorno financeiro proporcional à quantidade movimentada por cada banco, que pode ser destinado tanto à cobertura de seus custos de manutenção, quanto à destinação de linhas de microcrédito (fundos de empréstimo). Ademais, ao evitar que os usuários paguem taxas para operadoras de cartões tradicionais, essa tecnologia impede o vazamento desses recursos no circuito econômico local (Faria *et al.*, 2019).

Destaca-se, porém, que esse percurso de inovação social não transcorreu sem percalços. A experiência pioneira do Banco Palmas, ao aliar microcrédito à criação de uma nova moeda, ainda que de circulação restrita, despertou a atenção do Banco Central do Brasil (BCB), o que resultou em dois processos sob a alegação de violação do sistema monetário nacional. Após cerca de dois anos de tramitação, os processos foram arquivados, ao ponto de o próprio Palmas passar a ser divulgado pelo BCB como exemplo de inclusão financeira.⁹

Ainda assim, a atuação dos BCDs manteve-se sem uma regulação específica e sem a necessidade de submissão à autorização governamental, como ocorre, por exemplo, com as cooperativas de crédito. Quanto às moedas sociais, desde que mantidos os objetivos e as regras de circulação e gestão comunitária, não seriam consideradas ilegais por não oferecerem riscos ao funcionamento regular do sistema financeiro.¹⁰

8. "Empresas de tecnologia que fornecem serviços financeiros" (Sanches *et al.*, 2022, p. 4).

9. Ver anais do I e do II Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, em 2009 e 2010.

10. "Na Nota-Jurídica PGBC-5927/2011, a Procuradoria-Geral do Banco Central entendeu que (a) 'a atividade questionada se divorcia da prática de ato próprio de instituição financeira, na medida em que não encerra a exploração profissional do dinheiro, não há captação de recursos junto ao público nem intermediação financeira, tampouco se presta à obtenção de lucro' e que (b) 'o empreendimento não necessita de autorização do Banco Central do Brasil (...), ficando afastada, pois, a incidência do art. 16 da Lei nº 7.492, de 1986'" (Pupo, 2022, p. 41).

Havia então por parte de seus apoiadores o interesse em estabelecer um marco legal que respaldasse as práticas de finanças solidárias no Brasil. Foram elaborados dois projetos de lei (PLs) federais, ambos de autoria da deputada federal Luiza Erundina. O PL nº 88/2003 foi arquivado sob a alegação de conter incompatibilidades com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o PL nº 93/2007, com alguns ajustes e adequações, determina a criação do Segmento Nacional de Finanças Populares e Solidárias, em articulação direta com a atuação da Senaes. Após idas e vindas em seu trâmite legislativo, o PL foi arquivado em janeiro de 2019 e desarquivado novamente no mês seguinte, estando em tramitação desde então (Resgala, 2019).¹¹

Diante desse vácuo normativo, os BCDs passaram a valer-se, primeiramente, da Lei nº 9.790/1999 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips), que regulamenta a operação de microcrédito por intermédio desse tipo de organização. Mais recentemente, as atividades têm se amparado no marco regulatório estipulado pela Lei nº 12.865/2013 e na Resolução BCB nº 4.282/2013, que abriram a possibilidade de novos arranjos no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).

A Lei nº 12.865/2013 regulariza também o uso de moedas digitais, que tenham como função efetuar pagamentos por meio de dispositivos móveis, cabendo ao BCB disciplinar a cobrança de tarifas e comissões referentes aos serviços oferecidos. O próprio sistema de circulação monetária do *e-dinheiro* foi arquitetado tendo como base esse arranjo normativo. Outro aspecto relevante da lei é que possibilita parcerias entre setor público e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (Lei nº 13.019/2014), possibilitando a atuação dos BCDs em programas de transferências de renda, conforme será tratado adiante.

11. Ademais, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 69/2019, que inclui a economia solidária entre os princípios da ordem econômica (Constituição Federal de 1988 – CF/1988, art. 170). Disponível em: <<https://bit.ly/3PXnLHN>>. Acesso em: 30 maio 2022.

3 PARCERIAS COM O PODER PÚBLICO E EXPANSÃO DA METODOLOGIA DOS BANCOS COMUNITÁRIO NO TERRITÓRIO NACIONAL

3.1 Plano federal: consolidação metodológica e articulação em rede

A relação entre bancos comunitários e poder público ocorreu ao longo dos anos de distintas formas. No plano federal, como as finanças solidárias foram adotadas como eixo de atuação da Senaes, a primeira ação oficial foi uma parceria via convênio com o Instituto Palmas, em 2006, para que a metodologia desenvolvida em Fortaleza servisse como base de apoio à implementação de novas experiências similares no Brasil. A partir de então, passou-se a usar mais amplamente o termo bancos comunitários de desenvolvimento.

Segundo o relato do ex-coordenador da Senaes em entrevista, em vez de criar filiais do Palmas, optou-se por sistematizar a metodologia e disponibilizá-la para que vários outros bancos comunitários surgissem de maneira autônoma. Nesse sentido, a parceria entre o Instituto Palmas e a Senaes pode ser entendida como a primeira etapa dessa estratégia de intervenção por parte da agenda governamental, limitando-se ao fomento da metodologia para que outras comunidades pudessem assumir e gerir a proposta em seus territórios.

Vale lembrar que a discussão dessa parceria se iniciou em um cenário de preocupação global com a questão do microcrédito. A Organização das Nações Unidas (ONU) definiu 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito, o que fez com que diversas entidades públicas e privadas no Brasil passassem a buscar maior protagonismo sobre a temática, sobretudo em relação à economia urbana, dado que no meio rural o microcrédito já havia se disseminado com a consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para responder a esse contexto, o governo federal brasileiro lançou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), por intermédio da Lei nº 11.110/2005, e Paul Singer, da Senaes, foi escolhido o secretário brasileiro para a agenda associada à ONU naquele ano.

O período de parceria inicial com o Banco Palmas (2006-2009) também esteve relacionado a uma perspectiva de difusão territorial de bancos públicos; em especial, o Banco do Brasil (BB) – com o projeto à época do Banco Popular do Brasil – e a Caixa Econômica Federal (Caixa). Ambos passaram a considerar a utilização dos BCDs na função de correspondentes bancários em comunidades com pouco alcance do setor financeiro tradicional (Pupo, 2022).

A Senaes ainda lançaria dois editais, em 2010 e 2013, com o objetivo de fomentar novos BCDs e dar suporte aos já existentes.¹² Estes foram discutidos e aprovados no Conselho Nacional de Economia Solidária e estavam previstos nas deliberações da III Conferência Nacional de Economia Solidária, que eram as principais *instituições de deliberação participativa* (Silva, 2018a) ligadas a essa temática no governo federal. Esse período também coincidiu com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), em que a economia solidária ganhou espaço relevante como estratégia de inclusão produtiva para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica (Silva, 2018b; 2020a).

Essa parceria proporcionou uma importante expansão de novos BCDs, primeiramente em outros municípios do estado do Ceará e, posteriormente, em outros estados brasileiros. O primeiro a constituir-se fora da região Nordeste foi o Banco Bem, criado em 2005 na periferia de Vitória-ES. Tal expansão fez surgir a demanda por maior integração entre as experiências já em curso ou em formação. Em 2006, mesmo ano de assinatura do primeiro convênio com a Senaes, já havia sido constituída a RBBC, que serviu como entidade coletiva para a articulação e a negociação de parcerias.

Um novo passo foi dado em 2015, durante o IV Encontro Nacional da RBBC, com a criação do Banco Nacional das Comunidades (BNC), para atuar como uma associação nacional de representação e produção de tecnologias sociais aplicadas ao desenvolvimento dessas experiências. Nesse evento, foi lançada a proposta da plataforma *e-dinheiro*, a ser compartilhada entre os integrantes da RBBC que manifestassem o interesse em utilizá-la.

Os números atualizados, até a realização desta pesquisa, foram encontrados em Pupo (2022), que detectou 148 BCDs em atividade no país, ainda que em estágios bastante distintos em termos de organização e abrangência territorial.¹³ Estes se encontram espalhados em 23 estados e no Distrito Federal (DF). A região Nordeste segue com a maior quantidade, 65, o que representa 43,9% do total. Somente o estado do Ceará, berço da experiência original do Banco Palmas, possui 38 das iniciativas vigentes de BCDs, conforme demonstra a tabela 1. Em seguida, a tabela 2 indica que a maioria desses bancos foi inaugurada justamente durante a vigência dos convênios

12. Editais Senaes/MTE nº 3/2010 – Ação de Fomento às Finanças Solidária (R\$ 4 milhões); e nº 001/2013 – Apoio e Fomento às Iniciativas de Finanças Solidárias (R\$ 7 milhões). Os recursos disponibilizados previam despesas com eventos e atividades de formação, bem como a contratação e a manutenção de uma equipe para o funcionamento dos BCDs.

13. Alguns estudos tentaram abordar características gerais dos BCDs no Brasil, como os de Rigo (2014) e Leal, Rigo e Andrade (2016), com base em uma pesquisa tipo *survey* feita com iniciativas associadas à RBBC, e o de Silva (2020b), fundamentado em dados do mapeamento realizado pela Senaes.

TEXTO para DISCUSSÃO

com a Senaes: entre 2006 e 2009, quando estava em vigor a primeira parceria para a expansão da metodologia, foram inaugurados 42 BCDs; entre 2010 e 2015, período que cobriu a vigência dos editais lançados pela Senaes, foram inaugurados outros 69 BCDs, o que representa quase a metade do total identificado. Logo, é possível dizer que a adoção dessa metodologia de intervenção programática pelo governo federal permitiu não apenas sua expansão, como também sua capilarização no território nacional.

TABELA 1

Distribuição dos BCDs no Brasil – por região e estado

Região	Total	Estados	Total
Norte	32	Acre	2
		Amapá	3
		Amazônia	10
		Pará	15
		Rondônia	1
		Roraima	1
Nordeste	65	Alagoas	2
		Bahia	12
		Ceará	38
		Maranhão	1
		Paraíba	5
		Piauí	4
		Rio Grande do Norte	2
		Sergipe	1
Centro-oeste	11	Distrito Federal	4
		Goiás	1
		Mato Grosso	3
		Mato Grosso do Sul	3
Sudeste	35	Espírito Santo	15
		São Paulo	10
		Rio de Janeiro	7
		Minas Gerais	3
Sul	5	Rio Grande do Sul	3
		Santa Catarina	2

Fonte: Pupo (2022).
Adaptado pelo autor.

TABELA 2**BCDs criados em períodos de parceria com o governo federal (2006-2015)**

Subperíodos	Eventos importantes	BCDs inaugurados	Total (%)
2006-2009	Parceria com o Instituto Palmas; consolidação da metodologia de intervenção; BCDs como correspondentes bancários.	42	28,2
2010-2015	Editais da Senaes (2010 e 2013) para apoio e fomento dos BCDs	69	46,7

Fonte: Pupo (2022).

Segundo relato do ex-coordenador da Senaes, havia à época o esboço para um terceiro edital de fomento das finanças solidárias no Brasil, em parceria com o BNDES, inclusive com a previsão de recursos para a constituição de fundos emprestáveis para programas próprios de microcrédito nos BCDs. Esse acordo foi costurado após diversas reuniões com diretores e técnicos do BNDES. Contudo, o cenário de crise política no país em 2016, bem como as mudanças bruscas de comando da Senaes (Silva, 2021), impediu sua viabilização.

3.2 Plano municipal: BCD como instrumento operacional de política pública

No plano municipal, as parcerias identificadas vão desde a cessão por parte da prefeitura local para o funcionamento de uma agência até a elaboração de leis de fomento. Recentemente, é possível indicar múltiplas relações de complementaridade entre as ações de prefeituras e BCDs, inclusive na execução de políticas públicas. Nesta subseção, são apresentados dois casos pioneiros que, embora tenham seguido trajetórias distintas, possuem elementos valiosos para as análises propostas: o Banco dos Cocais e o Banco Capivari.

3.2.1 O Banco dos Cocais

O primeiro caso relatado de parceria formal de uma prefeitura municipal com um BCD ocorreu em 2007, em São João do Arraial, município de aproximadamente 8 mil habitantes, com a criação do Banco dos Cocais. O município, emancipado em 1997, localiza-se ao norte do estado do Piauí, a cerca de 200 quilômetros da capital Teresina.¹⁴ A economia municipal está muito associada à atividade agrícola e ao extrativismo de babaçu, com os setores de indústria e serviços pouco desenvolvidos.

14. Segundo Costa (2011, p. 301), "São João do Arraial está localizado no chamado Território dos Cocais, que abrange a região norte do Piauí, do Maranhão e do Ceará, onde predomina a vegetação denominada mata dos cocais, formada por palmeiras de babaçu, carnaúba, oiticica e buriti. Toda esta região é marcada pelo extrativismo e beneficiamento do coco do babaçu, em sistema caseiro e tradicional".

TEXTO para DISCUSSÃO

O projeto teve origem em uma ação da própria prefeitura. Em face da dificuldade de acesso a crédito pelos empreendedores locais, o prefeito da cidade à época, Francisco das Chagas Lima (2005-2012), mobilizou um grupo de moradores para identificar possíveis soluções. Foi então que se passou a considerar a criação de um banco comunitário, aos moldes do Banco Palmas. A prefeitura financiou uma visita a uma feira de economia solidária organizada pelo Instituto Palmas, em Fortaleza, para conhecer *in loco* a experiência. A comitiva contou com a presença de cerca de trinta pessoas, “entre diretores de escolas, comerciantes, empreendedores de grupos de economia solidária, líderes comunitários, sindicalistas, secretários e vereadores” (Costa, 2011, p. 306).

Os próximos passos foram a criação de uma associação responsável para a gestão do novo banco, que teria a incumbência de oferecer linhas de crédito e outros serviços à população, além da implantação de uma moeda social própria. Esse processo contou com o apoio técnico do Instituto Palmas, que já atuava na disseminação da metodologia, e da Care Brasil, que desenvolvia trabalhos ligados ao Ponto de Cultura Coco Babaçu e à Escola Família Agrícola dos Cocais (EFA Cocais), e que também auxiliava projetos de BCDs no Nordeste.

O Banco dos Cocais foi inaugurado em 12 de dezembro de 2007, data do aniversário da cidade. Para o início das atividades, contou-se com um lastro de R\$ 1.500,00, doados pelo Instituto Palmas já na forma de moeda social para circulação no comércio local (Leal, 2021). Segundo relatos de seu representante, o evento despertou tanto a atenção dos moradores que, no dia seguinte, todo o valor inicial disponível de Cocais (C\$) já havia entrado em circulação, o que levou o grupo gestor a levantar novos fundos para a confecção de novas cédulas.

A associação responsável pela gestão foi formalizada em 3 de maio de 2008, batizada de Centro de Organização Comunitária e Apoio à Inclusão Social (Cocais).¹⁵ Para sua governança, foi instituído um conselho gestor, com representantes das entidades que participaram do processo. O ineditismo do projeto no município exigiu também ampla mobilização e divulgação para sua consolidação.

O Banco dos Cocais iniciou suas atividades atuando também como correspondente do BB e, posteriormente, da Caixa. Isso lhe permitiu prestar serviços básicos, como pagamento de contas e saque de benefícios sociais. Esse feito, por si só, já causou um impacto significativo, pois não havia agência bancária no município até então. Logo, para pagar contas, sacar benefícios sociais ou realizar outros serviços bancários, era necessário que o cidadão se deslocasse para uma cidade

15. Em termos contábeis, o Centro Cocais é a “razão social” e o Banco dos Cocais, o “nome de fantasia” (Leal, 2021, p. 79).

vizinha, o que acarretava vazamentos de liquidez na economia local. Segundo o relato do representante do Banco dos Cocais:

Para se fazer um depósito ou um saque de qualquer benefício social a pessoa tinha que se deslocar no mínimo 30 quilômetros até o município mais próximo, que é Esperantina. Para se pagar uma conta ou um boleto, era a mesma coisa. Às vezes, o custo da passagem era maior do que o valor da conta a ser paga (Entrevista, representante do Banco dos Cocais).¹⁶

A população do município também passou a poder acessar pequenos empréstimos no valor de até C\$ 50,00, o que acabou constituindo-se em uma das principais formas de injetar a moeda social em circulação.¹⁷

Como o Banco dos Cocais não contava com nenhum apoio econômico, a parceria inicial com a prefeitura foi fundamental para sua viabilização, sobretudo na cobertura dos custos de implantação e manutenção das atividades, como aluguel da sede, empréstimo de móveis e pagamento de três funcionários na forma de bolsas.¹⁸ Para dar maior segurança jurídica a essa relação, foram apresentados dois PLs de iniciativa do Executivo municipal, aprovados ainda em dezembro de 2007: i) a Lei nº 112/2007, que autorizou o convênio com o Banco dos Cocais, com a assistência técnica do Instituto Palmas; e ii) a Lei nº 114/2007, que criou o Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio à Economia Solidária (Fumaes), permitindo a destinação de recursos orçamentários para lastrear a emissão de Cocais e financiar políticas de geração de trabalho e renda, entre outras providências. Ambos constituíram instrumentos inovadores de gestão pública, ao apontarem para um modelo possível de apoio a projetos sociais que não se resume à repasse de recursos financeiros.

O primeiro convênio entre as partes foi firmado somente em 2009 (Termo de Convênio nº 009/2009), que possibilitou ao banco a execução de até 25% do pagamento dos servidores públicos – incluindo-se terceirizados e prestadores de serviços – em moeda social, desde que em

16. Entrevista concedida aos autores por Mauro Rodrigues, representante do Banco dos Cocais, em 1º de julho de 2022.

17. O Banco do Cocais passou a contar com a seguinte composição: Conselho Gestor, responsável por definir a política de crédito do BCD; Conselho de Avaliação e Crédito, que tinha a função de avaliar os créditos solicitados pelos beneficiários; e agentes de crédito, responsáveis pela operacionalização dos empréstimos do BCD.

18. “De forma estimada, a prefeitura investiu cerca de R\$ 50 mil para iniciar as atividades do Banco de Cocais, e mais R\$ 50 mil para manter o projeto até o fim de 2008” (Costa, 2011, p. 307).

TEXTO para DISCUSSÃO

comum acordo, e a arrecadação de taxas municipais.¹⁹ A prefeitura garantia a segurança no local e uma remuneração proporcional aos valores pagos, o que permitiu a geração de uma receita própria mensal ao banco. Com isso, o volume de Cocais em circulação no município aumentou consideravelmente. De acordo com Costa:

(...) entravam em média C\$ 18 mil, todo mês, em circulação na economia de São João do Arraial, sendo cerca de C\$ 10.500 referentes ao pagamento dos servidores, C\$ 280 provenientes de créditos solidários, C\$ 1 mil do pagamento de funcionários do próprio Banco, e os outros cerca de R\$ 6.200 são trocas de real por Cocais e outros pagamentos realizados pela prefeitura, como serviços terceirizados (Costa, 2011, p. 317).

Ao longo de sua atuação, também há registros de apoio a projetos de geração de renda por meio de empreendimentos coletivos no município, em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social, com destaque para as áreas de confecção, artesanato, panificação e alimentação em geral, bem como de materiais de limpeza, além de um grupo de mulheres quebradeiras de coco. O banco disponibilizava o crédito e a secretaria assessorava os empreendimentos, além de manter uma pequena loja para auxiliar na comercialização de seus produtos.²⁰ Atualmente, há também assessoramento a grupos produtivos locais no acesso a políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), voltado aos agricultores familiares, além de cursos de atendimento, precificação e vendas aos empreendedores locais.

A expansão do rol de parcerias permitiu com que o Banco de Cocais também fosse utilizado como dispositivo de implementação pelo governo estadual, habilitando-se a disponibilizar microcrédito com a Agência Piauí Fomento. Conforme Leal (2021), essa operação exige o cumprimento de regras de intermediação preestabelecidas pelo programa, que compreendem as etapas de apresentação de documentos pessoais, comprovação da atividade econômica, consulta ao SPC e à Serasa, visita técnica ao local de trabalho e, por fim, liberação do crédito. Os valores são em torno de R\$ 5 mil para empréstimos a grupos de quatro a seis pessoas, com juros compostos de 1,1% ao mês, o que possibilitou nova injeção monetária na economia municipal.

Atualmente, pode-se dizer que o Banco dos Cocais possui uma atuação consolidada no território de São João do Arraial. Segundo relato de seu representante, a própria população preocupa-se, por exemplo, com a segurança do banco, informando aos responsáveis sempre que observam

19. Conforme relatado em entrevista, o primeiro convênio com a prefeitura teve o Instituto Palmas como proponente, visto que o Banco dos Cocais ainda não possuía Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) válido.

20. A liberação das linhas de microcrédito é feita após a análise realizada pelo Comitê de Análise de Crédito (CAC), sem consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).

movimentos estranhos em suas proximidades, o que contribui para o fato de não ter havido, até o momento desta pesquisa, nenhum caso de assalto ou outro incidente em suas dependências. A movimentação operacional já permite uma sustentabilidade financeira, de modo que as parcerias mais recentes são no sentido de expandir sua atuação. Em 2021, foram movimentados cerca de R\$ 7 milhões de reais em pagamentos de benefícios e contratos de microcrédito; valor considerado significativo dada a pequena escala da economia municipal. Questionado, por fim, sobre a relação com a plataforma *e-dinheiro*, ele afirmou que o banco aderiu, mas houve a opção por manter paralelamente a circulação de moedas sociais em papel, por já haver um apego popular a essa sistemática e pelas características estruturais do município. A plataforma é muito usada atualmente para o pagamento de contas, mas nada impede que seu uso possa crescer gradativamente à medida que haja maior apropriação a esse componente tecnológico pela população. Essa adaptabilidade do BCD às particularidades municipais realça o princípio da proximidade e da autonomia, pois, nas palavras do seu representante, “o banco é do povo, e, quando o povo não quiser mais, esse banco acaba”.²¹

3.2.2 O Banco Capivari

A segunda experiência de relação entre poder público municipal e finanças solidárias é oriunda de Silva Jardim, município do interior do Rio de Janeiro, com pouco mais de 20 mil habitantes. Assim como no caso piauiense, o projeto de criação de um banco comunitário surgiu por iniciativa da prefeitura, com parcerias de entidades privadas locais e o assessoramento do Instituto Palmas. O projeto foi concretizado então em 2010, com o nome de Banco Capivari e com entrada em circulação da moeda social capivari (C\$).²² De acordo com o prefeito da época, o município constava entre os piores indicadores sociais do estado, além de apresentar decréscimo populacional nos anos anteriores, o que justificava novas ações de desenvolvimento (Ipea, 2012).

A prefeitura cedeu o local no centro da cidade para o funcionamento do banco, além de garantir sua estrutura inicial e a confecção das moedas para o atendimento à população. A unidade servia também como correspondente do BB, possibilitando a prestação de serviços financeiros básicos (pagamento de contas, saques, depósitos etc.).

21. Entrevista concedida aos autores por Mauro Rodrigues, representante do Banco dos Cocais, em 1º de julho de 2022.

22. O nome escolhido para a moeda tem duas origens: foi o primeiro nome do município e é o nome do rio que corta o centro da cidade. Seu significado é “rio que tem capivara”, o que também justifica a escolha da gravura que ilustra as cédulas.

TEXTO para DISCUSSÃO

Quanto à circulação da moeda social, três frentes de ação foram acionadas para essa finalidade: i) disponibilidade de microcrédito, com acompanhamento de agentes locais de crédito;²³ ii) vinculação de alguns serviços públicos à moeda social, como a compra direta de agricultores locais para a distribuição de cestas básicas e a criação de uma linha de transporte urbano, cuja tarifa era de C\$ 1,00; e iii) divulgação e sensibilização do comércio local para disponibilizarem descontos no caso de transações comerciais com Capivari, que variavam entre 5% e 20%, o que incentivou a população a ir até a sede do banco trocar reais por capivari.

Além do envolvimento de secretarias municipais, a população local foi inserida no projeto por meio da formação de um conselho gestor, com a incumbência de analisar os pedidos de empréstimo em moeda social. O Fórum de Economia Solidária do município também se configurava como parceiro da prefeitura na gestão e na condução do Banco Capivari.²⁴ O projeto contou ainda com o apoio da Associação Comercial de Silva Jardim, que exerceu papel relevante no convencimento dos estabelecimentos lojistas da cidade.

Em termos normativos, o Executivo municipal sancionou a Lei nº 1.502, de 28 de maio de 2010, que estabeleceu os princípios fundamentais da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária de Silva Jardim. Além de permitir a celebração de convênios por parte da prefeitura com entidades de direito público ou privado, que demonstrassem interesse em cooperar na implantação da política, a lei previa a criação de bancos comunitários e de uma moeda social de circulação no município – no caso, a moeda Capivari –, a ser usada como meio de pagamento “criado e administrado pelos próprios usuários por meio de associações sem fins lucrativos, (...) de forma a promover a integração das pessoas ao mercado de trabalho e contribuir para a redução das desigualdades sociais” (Silva Jardim, 2010, art. 5). A lei também previa a criação do Fundo Municipal de Trabalho e Renda Solidária, no intuito de captar “recursos públicos ou privados, mediante convênios, parcerias,

23. “O Banco Capivari propicia à comunidade com menor poder aquisitivo, sem acesso a linhas de crédito tradicionais, linhas de microcrédito com valor entre R\$ 200 e R\$ 1.200, a juros simbólicos ou nulos, podendo ser efetuado de duas formas: *i*) para consumo, que visa fomentar a circulação da riqueza no município com o Capivari (C\$); e *ii*) para a produção, feito em moeda corrente, a juros simbólicos, que visa promover o surgimento de novos empreendimentos e, conseqüentemente, a geração de emprego e renda. Os empréstimos para pequenos negócios privilegiam empreendimentos associativos e autogestionários, com o objetivo também de fortalecer a economia solidária no município” (Ipea, 2012).

24. O Fórum de Economia Solidária contava com diversos atores da sociedade de Silva Jardim, incluindo-se “representantes da Associação Pestalozzi, Sindicato Rural, Sindicato dos Servidores Municipais, Associação de Pescadores, Associação Musical e Dramática Honório Coelho, SEBRAE, CESE (Centro Social Ebenézer), Fórum da Agenda 21, Loja Maçônica, Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário, Associações de Moradores, cooperativas e segmento religioso” (Ipea, 2012).

dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de proporcionar os meios necessários para o financiamento dos empreendimentos populares” (*op. cit.*, art. 22).

Até o final de 2011, o Banco Capivari chegou a registrar a concessão de cerca de quinhentos financiamentos de microcrédito, que totalizaram aproximadamente R\$ 400 mil em circulação, com inadimplência próxima a zero. Vale destacar ainda que o projeto foi premiado pelo governo federal no Prêmio Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2012, como forma de reconhecimento oficial a práticas advindas tanto do poder público quanto da sociedade civil brasileira que contribuem para o desenvolvimento sustentável do país.

Em 2012, o Executivo municipal enviou à Câmara Municipal um novo PL, que previa a criação do Programa Bolsa Capivari, destinado às famílias carentes inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A ideia era complementar os recursos do Programa Bolsa Família (PBF) com uma renda extra de C\$ 50,00 para aproximadamente 1 mil famílias. Com isso, a circulação mensal extra da moeda social seria em torno de C\$ 50 mil no comércio local, dinamizando a economia e aumentando seu próprio grau de aceitação.

Entretanto, toda a articulação entre prefeitura e BCDs foi comprometida após as eleições municipais no final de 2012. O prefeito em exercício, que foi o principal idealizador do projeto, não obteve êxito na busca pela reeleição. A nova gestão não teve interesse em manter a parceria e desalojou o Banco Capivari do espaço físico que ocupava. Segundo relato do diretor do Instituto Palmas, um dos apoiadores do projeto, até as cédulas de papel que estavam no cofre foram confiscadas. Esse instituto ainda manteve um agente de crédito contratado para acompanhar os financiamentos que já haviam sido firmados, mas, sem a parceria com a prefeitura, não foi possível manter as atividades conforme projetado.

Apesar de sua descontinuidade, a experiência do Banco Capivari evidenciou um fator relevante a ser considerado na análise dos BCDs enquanto tecnologia social, fato que também foi sentido no plano federal, com a extinção da Senaes (Silva, 2021). Trata-se da influência do ciclo político na sustentabilidade desses projetos, na medida em que estes são elevados a instrumentos operacionais de políticas públicas sem a devida apropriação por parte da população local.

Diferentemente do caso de Silva Jardim, a experiência relatada do Banco dos Cocais, em São João do Arraial, pôde contar, por um lado, com um cenário de estabilidade na administração pública local, quando a mesma coalizão partidária vem se mantendo no governo desde sua criação, em 2007. Por outro lado, houve maior protagonismo da sociedade civil na sua condução, muito em função da existência anterior de uma rede de organizações sociais atuantes no município que se inseriram no projeto desde o início. Ambos os fatores favoreceram a continuidade da parceria.

Por sua vez, o período em que o Banco Capivari esteve vigente e as inovações testadas no município potencializaram a divulgação sobre a metodologia das finanças solidárias para fora de seus limites. Além de uma considerável cobertura midiática, o projeto recebeu visitas de pesquisadores e políticos de outros municípios do Rio de Janeiro interessados em conhecer melhor sua sistemática. Um desses políticos que visitou Silva Jardim com esse intuito em 2011 foi Washington Siqueira “Quaquá” (2009-2016), que na época exercia seu primeiro mandato como prefeito do município de Maricá, litoral norte do estado. Desse contato, surgiu uma nova experiência de banco comunitário, conforme discutido a seguir.

4 A EXPERIÊNCIA PARADIGMÁTICA DA MOEDA SOCIAL MUMBUCA

Nesta seção, a discussão está centrada no lançamento da moeda social mumbuca e do Banco Mumbuca, na cidade de Maricá-RJ, via lei municipal, e que passou por processos gradativos de evolução e consolidação. A análise foi estruturada em três fases, iniciando-se em 2013, quando se originou o projeto, passando pelo processo de adesão à plataforma virtual *e-dinheiro* (primeira moeda social digital em circulação no país), em 2018, até chegar ao enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia de covid-19, com as inovações programáticas possibilitadas a partir dessa articulação entre poder público municipal e BCDs entre 2020 e 2021.

4.1 Primeira fase: origem da experiência programática de Maricá

Maricá faz parte da região metropolitana (RM) do Rio de Janeiro, situado a cerca de 60 quilômetros da capital, com população estimada em torno de 160 mil habitantes. Seu território divide-se em quatro distritos: Distrito Sede, Ponta Negra, Inoã e Itaipuaçu. O município localiza-se diante de um dos campos de maior produção de petróleo e gás natural do Brasil, na bacia de Santos, o que lhe favorece na distribuição de *royalties* de petróleo desde 2015 e impacta positivamente sua disponibilidade orçamentária (Coutinho, 2020).

Como visto anteriormente, a aproximação de Maricá com a temática das finanças solidárias e, mais especificamente, a metodologia de criação de bancos comunitários com o protagonismo do poder público foi favorecida pela proximidade com a cidade de Silva Jardim, ambas comandadas por prefeitos do mesmo partido político. Havia também o conhecimento sobre a experiência do Banco Palmas, no Ceará, cujos diretores foram procurados para firmarem um acordo de cooperação técnica.

A manutenção do mandato alcançada nas eleições municipais de 2012 permitiu que o prefeito levasse adiante o projeto que culminou na aprovação da Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Por esta, foi criado o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá (PMEPS), com o objetivo de combater as desigualdades sociais e potencializar o uso de recursos públicos para a geração de trabalho e renda no município. Em termos de linhas de ação, a lei previa uma série de intervenções consideradas estruturantes, entre as quais constava a criação do Banco Mumbuca, que ficaria responsável pela operacionalização da moeda social mumbuca (M\$). Também foi instituído um fundo para custear o funcionamento desse arranjo, bem como a formação de lastro das moedas sociais emitidas.

Nessa perspectiva, o Banco Mumbuca foi criado para ser o agente de operacionalização das políticas sociais no município, em uma dimensão ampliada de parceria, sendo também o principal meio de injeção de moeda social em circulação. A ação de maior vulto nessa estratégia consistia no programa Renda Mínima Mumbuca (RMM), uma política de transferência de renda via moeda social, a fim de que os recursos circulassem localmente e estimulassem os empreendimentos – ou seja, associando inclusão social e estímulo ao desenvolvimento local (Souza, 2019).

O RMM iniciou-se com o pagamento mensal de R\$ 70,00, convertidos em mumbucas, para famílias com renda familiar na faixa de 1 salário mínimo (SM) inscritas no CadÚnico. Foram beneficiadas no primeiro ano cerca de quatrocentas famílias, entre mais de 3.500 cadastradas para receber o benefício. A meta de evolução do programa era ousada: aumento gradual do valor pago após seu lançamento até chegar à marca de M\$ 300,00 em 2016, para mais de 20 mil famílias (Pereira *et al.*, 2020).

Em 2015, ocorreram duas remodelações no RMM. Pela Lei nº 2.652/2015, o valor do benefício foi reajustado para M\$ 85,00, além da criação de duas novas modalidades: o Renda Mínima Gestante, no valor de M\$ 85,00, focalizado nas mulheres em período de gestação até o nascituro completar 1 ano; e o Renda Mínima Jovem Solidário, de M\$ 100,00, direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos. A faixa de renda familiar mensal para elegibilidade também foi elevada para 3 SMs. Por sua vez, pela Lei nº 2.641/2015, foi criado o programa Renda Básica da Cidadania (RBC),²⁵ que estabelecia um pagamento adicional de M\$ 10,00 a todos os 14 mil beneficiários do RMM à época.

Os valores desses programas foram novamente reajustados em 2017: o RMM passou para M\$ 110,00 e o RBC, para M\$ 20,00, mantendo sempre a paridade entre reais e mumbucas. Com isso, cada indivíduo beneficiado recebia, mensalmente, M\$ 130,00, valor que podia ser cumulativo

25. O RBC foi inspirado na Lei Federal nº 10.835/2004, de autoria do então senador Eduardo Suplicy.

com programas estaduais e federais de transferências de renda. Também foi instituído o Mumbuca Indígena, que pagava por mês M\$ 300,00 a todos os moradores das duas aldeias indígenas localizadas no município.

Outro mecanismo de intervenção e circulação da moeda social é o programa de Crédito Popular Solidário, operado diretamente pelo Banco Mumbuca. Seu objetivo é reverter a exclusão de parcela da população no mercado de crédito local, disponibilizando inicialmente duas linhas de financiamento, ambas a juro zero: para produção (Mumbucred), que pretende apoiar empreendimentos de qualquer porte (micro e pequenas empresas, cooperativas ou associações de trabalho); e para pequenas reformas de moradia (Casa Melhor). A atividade de microcrédito também potencializa a moeda social digital no município, ao formar um círculo virtuoso que gera retorno ao próprio banco, além de favorecer sua legitimidade perante o público usuário (Coutinho, 2020).

Além dos serviços de transferência de renda e do microcrédito, outras duas modalidades de injeção de mumbucas na economia local são: o pagamento de salários dos funcionários do Banco Mumbuca; e a movimentação das contas-correntes que, diferentemente das contas-benefício, permitem transferências entre contas, pagamento de faturas, entre outros serviços via aplicativo na plataforma *e-dinheiro*.

Lembrando ainda que o Banco Mumbuca, apesar de ser criado por lei municipal, detém autonomia administrativa para definir suas linhas de ação, seus projetos e seus serviços locais, sobretudo quanto a linhas de microcrédito e assessoramento. Para isso, foi criada a Associação Banco Comunitário Popular de Maricá, responsável pela gestão do banco. Ademais, embora sua sede administrativa se situe no centro da cidade, o banco possui unidades de atendimento nos quatro distritos municipais, no intuito de criar maior proximidade com a população.

4.2 Segunda fase: adesão à plataforma *e-dinheiro* e consolidação do Banco Mumbuca

A moeda mumbuca possui a especificidade de ser a primeira moeda social 100% eletrônica. Sua circulação iniciou-se via cartão magnético gerenciado pela empresa Valeshop, Segundo Faria *et al.* (2019), o aparato tecnológico em torno dos cartões e dos terminais de pagamento foi utilizado em Maricá entre 2013 e 2017, com o objetivo de pagar benefícios sociais a um contingente em torno de 14 mil famílias. Para isso, os pontos comerciais deviam possuir um terminal de cartão dessa empresa, que em cada transação recolhia a taxa de 3% do valor, de modo semelhante ao que ocorre com outras administradoras. Logo, tais movimentações implicavam “um vazamento do dinheiro líquido desses comércios cadastrados para o circuito superior da economia urbana, através

do recurso à empresa Valeshop”, conforme destacado por Pupo (2022, p. 233). Outro transtorno é que os comerciantes somente podiam efetuar a troca dos valores em reais após trintas dias de vendas acumuladas.

A partir de 2018, a prefeitura de Maricá, que vinha experimentando outras formas de pagamento, passou a adotar o aplicativo *e-dinheiro* em suas ações de transferência de renda. A plataforma foi criada por uma *startup* de Brasília denominada MoneyClip, e seu uso foi viabilizado por um convênio com o Instituto Periferia, entidade criada pela RBBC para administrar a plataforma. Qualquer pessoa ou unidade comercial –até mesmo as informais – poderia fazer um cadastro no banco e “baixar” o aplicativo, disponível para *smartphones*, bem como para uso e gerenciamento de sua conta.²⁶ A prefeitura optou também pelo uso de um cartão, o que permitiu uma transição mais suave para alguns beneficiários (Faria *et al.*, 2019).

Como dito anteriormente, as transações via *e-dinheiro* incorrem no recolhimento de 2% do valor total, sendo que 1% vai para o BCD responsável pela moeda e 1%, para a manutenção da plataforma. No caso do Banco Mumbuca, como o valor em circulação via moeda social era relativamente alto e crescente devido às políticas sociais da prefeitura, essa inovação permitiu a disponibilização de linhas de microcrédito, além de uma série de outros projetos com recursos próprios. Com isso, o banco foi se consolidando no município paralelamente à circulação da moeda social digital.

A nova tecnologia disponível possibilitou ainda o aperfeiçoamento da política de transferência de renda de Maricá. Por meio da Lei nº 2.869/2019, foram incorporados ao RBC todos os demais programas (RMM, Jovem Solidário e Gestante), com exceção do Mumbuca Indígena. O novo programa, após grande campanha de cadastramento, terminou 2019 com 42.501 beneficiários (cerca de um quarto da população municipal), sem exigências de condicionalidades. Isso conferiu ao município “uma política única no mundo todo” de renda básica de cidadania, “estruturada em conjunto com outras ações de economia solidária no município, como o Banco Comunitário e a moeda social Mumbuca” (Silva *et al.*, 2020, p. 154).

A despeito de ainda ser relativamente recente, alguns efeitos desse arranjo inovador já vêm sendo observados na literatura. Lima e Pero (2021), por meio do método de controle sintético, avaliaram o impacto das políticas de transferência de renda com moeda social sobre o estoque de empregos formais em Maricá. Eles identificaram um efeito positivo dessas políticas, de modo que,

26. O Instituto Banco da Periferia venceu os processos de chamamento público e execução dos termos de colaboração 02/2017 e 04/2019, ambos assinados com a Prefeitura de Maricá. A partir desse período, a forma de pagamento da moeda mumbuca se daria de maneira virtual, e recurso financeiro oriundo dos programas sociais da prefeitura de Maricá seria pago pela plataforma *e-dinheiro*.

ao final de 2019, havia cerca de 9.200 empregos formais a mais na cidade do que o estimado na ausência desses programas.²⁷ Esse resultado indica a relevância da introdução da moeda social como dinamizadora da economia municipal, com efeitos bastante consideráveis no mercado de trabalho. Isso justifica, por sua vez, a realização de novas pesquisas para aprofundar o conhecimento desses impactos sobre outros fatores da dinâmica econômica e social dos municípios que adotam essa sistemática para a implementação de programas sociais.

4.3 Terceira fase: a pandemia de Covid-19 e a expansão da circulação da moeda social

O ano de 2020 foi marcado pelo alerta pandêmico de covid-19 que abalou fortemente a dinâmica econômica mundial, dadas as medidas necessárias de contenção das contaminações. No Brasil, os impactos foram sentidos de forma abrupta no mercado de trabalho, com perda massiva de ocupações, além do avanço de indicadores de desigualdade de renda. A gravidade da situação obrigou os governos a lançarem uma série de medidas para proteção econômica de famílias em situação de vulnerabilidade e de pequenos e médios empresários afetados (Silva, Corseuil e Costa, 2022).

No nível municipal, a prefeitura de Maricá pôde-se valer da estrutura montada nos anos anteriores para elevar de forma intempestiva sua capacidade de proteção e segurança econômica à população, o que lhe conferiu uma “uma vantagem determinante” de ação (Silva *et al.*, 2020, p. 154). O benefício mensal do RBC mais que dobrou de valor, subindo de M\$ 130,00 para M\$ 300,00. O aumento foi aprovado inicialmente por três meses, mas teve seguidas prorrogações devido à permanência do estado de emergência. A estimativa é que foi lançado em circulação no comércio do município em torno de R\$ 12.750.000,00 mensais, apenas com o RBC.

A prefeitura também se valeu da estrutura de finanças solidárias para criar outro programa emergencial voltado aos trabalhadores informais: o Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), instituído por meio da Lei nº 2.920, de 24 de março de 2020. Este previa o pagamento por três meses, passível de prorrogação por mais três, de valor equivalente a 1 SM, pago em mumbucas, para trabalhadores autônomos e assalariados informais residentes do município, com renda familiar mensal de até R\$ 5 mil, desde que comprovassem que suas atividades foram afetadas pela pandemia. Apesar de o montante de beneficiados ter sido estimado inicialmente em 12 mil, as

27. Lembrando que, em 2019, o total de vínculos formais de emprego em Maricá foi de 31.589, de modo que os empregos adicionais criados pelo arranjo inovador de políticas sociais no município, conforme os cálculos de Lima e Pero (2021), representaram 29,1% do total.

solicitações foram mais que o dobro, o que levou a prefeitura a ampliar seu alcance até um teto de 26.518 beneficiários aprovados.

Logo, a expansão dos programas sociais em Maricá ancorados no arranjo operacional das finanças solidárias criado ao longo dos anos, reforçados significativamente no contexto da pandemia de covid-19, permitiu não apenas uma gradativa consolidação da estratégia inovadora, como também garantiu uma quantidade considerável a cada mês de moeda social em circulação, potencializando a dinâmica econômica local até mesmo em um período de crise global.

A tabela 3 apresenta os dados do Banco Mumbuca na plataforma *e-dinheiro* entre 2018 e 2021, que revelam a significativa expansão dos valores no contexto da pandemia, em função dos novos programas e de sua maior cobertura no que concerne à população maricaense. O total de mumbucas em circulação saltou de M\$ 36 milhões, em 2019, para R\$ 254 milhões, em 2020, sem contar todo o seu efeito multiplicador na dinâmica da economia local. Os números de 2021 são preliminares – até setembro –, mas já superaram o patamar alcançado no ano anterior, com aumento no número de contas digitais e comércios credenciados. Esses números podem ser tomados como um indicador de sua aceitação e legitimação crescente entre os atores socioeconômicos do município. Ademais, Souza (2019, p. 127) diagnosticou que “a moeda mumbuca apresenta elevada velocidade de circulação, dado seu peso relevante no orçamento dos beneficiários”, o que potencializa seus impactos na economia local.²⁸

TABELA 3

Banco Mumbuca na plataforma *e-dinheiro* (2018-2021)

Ano	Contas digitais abertas	Comércios credenciados	Consumo no comércio local (M\$)
2018	22.532	1.491	12.368.380,77
2019	37.550	2.853	36.172.646,47
2020	62.459	8.972	254.403.346,66
2021 ¹	65.374	12.390	201.908.176,39

Fonte: <https://www.marica.rj.gov.br/2021/07/01/artigo-publicado-no-the-new-york-times-cita-marica-como-referencia/>. Acesso em: 2 maio 2022.

Nota: ¹ 2021 foi analisado até o mês de setembro.

28. Por esse fator, Souza (2019, p. 130) afirma que a experiência da moeda mumbuca em Maricá corrobora teorias sobre a não neutralidade da moeda – ou seja, que “ela pode influir na decisão dos agentes econômicos em aumentar seus dispêndios e aumentar o nível de produto, renda e emprego”.

Outro fator destacado no relato de uma das representantes do Banco Mumbuca é que toda essa expansão da intervenção governamental em Maricá, com vistas a proteger economicamente a população mais vulnerável, ocorreu de forma rápida e segura, operacionalizada digitalmente, com o apoio da rede de assistência social nas ocasiões necessárias. Os benefícios foram depositados diretamente nas contas virtuais dos beneficiários, sem que estes precisassem se deslocar a agências ou a qualquer outro equipamento público. Tal sistemática contrasta com aquela tomada pelo governo federal, na qual milhares de cidadãos que já se encontravam em situação de vulnerabilidade precisaram se aglomerar por horas em filas em plena pandemia de covid-19, como ocorreu com o pagamento de benefícios sociais pela Caixa (Pereira *et al.*, 2020).

Com isso, é possível afirmar que a experiência do Banco Mumbuca e de sua moeda proporcionou à metodologia dos BCDs, criada originalmente em 1998 com o Banco Palmas e aperfeiçoada ao longo do tempo, uma escala operacional sem precedentes. Maricá tornou-se um caso paradigmático de arranjos inovadores de política social, consolidando-se como um novo modelo difusor, ao despertar o interesse de governos e organizações de pesquisa do Brasil e do mundo. Não por acaso, é possível identificar experiências lançadas em outros municípios aos moldes de Maricá. O quadro 1 traz uma lista dos BCDs e suas respectivas moedas sociais criados por lei municipal a partir de então que são conhecidos até o momento desta pesquisa.²⁹ São municípios de diferentes portes e estruturas administrativas, que vão desde Indiaroba, no interior de Sergipe, com pouco mais de 15 mil habitantes, a Niterói, cidade-polo do Rio de Janeiro, com mais de 500 mil habitantes.

29. Diversos outros municípios mantinham até a finalização desta pesquisa discussões sobre a aprovações de leis em seus territórios sobre finanças solidárias, de modo que, em breve, a quantidade de experiências em curso pode elevar-se consideravelmente.

QUADRO 1**BCDs e moedas sociais criados por leis municipais após a experiência de Maricá-RJ**

Município	Estado	BCD/moeda social	Lei municipal de criação
Limoeiro de Anadia	Alagoas	Livre	Lei nº 173, de 3 de abril de 2018
Itaboraí	Rio de Janeiro	Pedra Bonita	Lei nº 2.867, de 16 de abril de 2021
Itabira	Minas Geras	Facilita	Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021
Porciuncula	Rio de Janeiro	Elefantina	Lei nº 2.378, de 29 de junho de 2021
Cabo Frio	Rio de Janeiro	Itajuru	Lei nº 3.286, de 1º de julho de 2021
Niterói	Rio de Janeiro	Arariboia	Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021
Saquarema	Rio de Janeiro	Saqua	Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022
Indiaroba	Sergipe	Aratu	Lei nº 645, de 23 de fevereiro de 2022
Iguaba Grande	Rio de Janeiro	Caboclinho	Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022
Itanhandu	Minas Gerais	Tonites	Lei nº 1.494, de 14 de abril de 2022

Elaboração dos autores.

Além desses casos identificados, há muitos outros em etapas de tramitação nos respectivos poderes legislativos que podem ser aprovados a qualquer momento. Há também casos de municípios onde já havia BCDs em atividade e que a prefeitura firmou acordos de cooperação para a execução compartilhada de programas sociais, como ocorrido em Teófilo Otoni-MG, com o Banco Comunitário e Inclusão Solidária Articulada (Banclisa).³⁰

Vale ponderar ainda que, como são experiências recentes na administração pública brasileira, algumas destas ainda em formação e consolidação, será necessário um tempo para ter apontamentos concretos sobre os impactos nos seus respectivos territórios. Inclusive porque cada localidade conta com suas particularidades na organização do arranjo e no escopo de atuação desses BCDs, o que implica uma heterogeneidade de resultados possíveis. Ou seja, é difícil dizer que os resultados alcançados por Maricá sejam reeditados no mesmo nível pelos demais municípios aderentes, dadas suas especificidades socioeconômicas e administrativas. A questão do ciclo político também mostrou ser uma variável relevante nessa análise, pois tais iniciativas são muito sensíveis a mudanças de governo, como foi observado no exemplo de Silva Jardim-RJ, ou a ciclos de continuidade partidária, como nos casos de São João do Arraial-PI e da própria Maricá-RJ. Logo, o acompanhamento sobre a temática das finanças solidárias e sua relação com as diferentes estâncias do poder público desdobram-se desde já como uma agenda de pesquisa promissora para os próximos anos, incluindo-se ainda as possibilidades de envolvimento da esfera estadual de poder federativo com a temática.

30. Parceria oficializada pela Lei Municipal nº 7.216/2017, que dispõe sobre a Política Municipal de Fomento à Economia Popular Solidária no município de Teófilo Otoni.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos analisados ao longo deste texto enfatizaram a reconstrução histórica de como a experiência das finanças solidárias vem sendo absorvida pela gestão pública no Brasil. Foi possível identificar que essa temática tem se manifestado por meio de um arranjo inovador, orientado em torno de BCDs e moedas sociais enquanto dispositivos operacionais de políticas públicas, em especial no domínio municipal. Ou seja, o município, nesse caso, não apenas deve ser considerado como um ente a ser controlado sobre o cumprimento de responsabilidades constitucionais, mas também como um ator capaz de desenvolver e difundir estratégias eficientes de implementação, dadas suas especificidades estruturais.

Apesar de ainda pouco disseminada no território nacional, pode-se concluir que a inclusão das finanças solidárias na agenda governamental, tendo como base os casos abordados nesta pesquisa, traz elementos relevantes de análise. Na esfera federal, observou-se uma articulação em rede, coordenada pela Senaes e executada pelo Instituto Palmas, com iniciativas registradas em quase todos os estados, embora muito diversas em suas estruturas.

Na esfera municipal, o que se constatou é que esse tipo de parceria pode ser acionado tanto na execução de programas sociais específicos quanto na difusão de estratégias de desenvolvimento endógeno. Isso porque a metodologia de BCDs, da forma como vem sendo propagada, permite ampliar e fortalecer práticas socioeconômicas dispostas de forma difusa no território, para que se tornem repostas efetivas às demandas locais. Com efeito, novas experiências aos moldes de Maricá vêm sendo difundidas em outros municípios brasileiros, de diferentes portes e estruturas administrativas e distintas estratégias de ação.

Contudo, alguns limites e tensões puderam ser verificados, sobretudo em termos de incertezas quanto ao ciclo político-eleitoral na manutenção das parcerias firmadas, como ficou nítido tanto no plano federal, quando o fim da Senaes interrompeu um processo de disseminação e apoio a essas práticas, quanto no municipal, com a desativação do Banco Capivari após o pleito eleitoral de 2012. Há uma tendência de que o projeto seja associado à gestão que o concebeu, levando à sua supressão ou à sua desconfiguração em caso de mudança de comando, o que pode comprometer avanços e processos em curso.

Outro ponto a problematizar-se é a expansão da rede via plataforma digital, à medida que novas unidades sejam credenciadas e, conseqüentemente, um volume maior de valores monetários e de difícil previsão passe a ser mobilizado pelos aparatos tecnológicos à disposição. Planejar a capacidade necessária para o crescimento sem comprometer sua segurança nem as características

originais inerentes à metodologia de intervenção torna-se, nesse sentido, um grande desafio colocado aos gestores responsáveis.

De porte dos elementos empíricos levantados neste texto, mencionam-se alguns pontos para orientar o debate em torno da relação de parceria e complementaridade entre administração pública e EFS. Tomando-se em conta a concepção de que os bancos comunitários e suas respectivas moedas sociais são constructos sociais fundamentados em relações interpessoais de confiança, enraizados nas próprias dinâmicas comunitárias, a adoção desses mecanismos por parte do poder público deve ser observada com suas devidas ressalvas. É importante que a decisão se baseie em um projeto discutido, validado e assumido pela comunidade, tanto por parte dos agentes produtores e ofertantes de bens e serviços quanto dos consumidores locais. Estudos prévios sobre como tais mecanismos se encaixam na realidade socioeconômica local também são válidos, com vistas a qualificar e potencializar o modelo a ser posto em prática. Seus arranjos de governança devem ser conhecidos e abertos à participação popular, mantendo resguardada sua autonomia diante do governo. Ou seja, os empreendimentos precisam ter vida própria além de sua relação com o poder público, com autonomia para propor projetos e serviços à população, ou até mesmo estabelecer parcerias com outros atores públicos e privados, sem ter de abrir mão de sua posição programática estratégica.

Por sua vez, as parcerias precisam ser bem fundamentadas e formalizadas em consonância com o arcabouço legal, respeitando-se os trâmites legislativos, de forma transparente e sujeita a mecanismos tradicionais de *accountability*, principalmente em processos que envolvam transferência de recursos públicos ou deleguem responsabilidades pela execução de serviços sociais relevantes para a população.

Logo, embora desponte como experiência realmente inovadora e com potencial para fomentar dinâmicas diferenciadas de desenvolvimento, a adoção de tais dispositivos não pode ser encarada como um “passe de mágica” para enfrentar problemas sociais complexos que incidem sobre o cenário federativo brasileiro.

Vale enfatizar, por fim, que, longe de fornecer respostas incontestáveis sobre o tema abordado, a função deste estudo foi abrir espaço para uma agenda de pesquisa que tem se mostrado promissora, dado o lançamento de novas experiências por diferentes administrações públicas municipais no país, a partir do caso analisado de Maricá-RJ, que vem recebendo bastante atenção de gestores públicos brasileiros e pesquisadores de vários países. E, como algumas destas se encontram em processo de consolidação, é esperado que haja uma heterogeneidade de fenômenos próprios de atuação e resultados a serem analisados, pois cada localidade possui suas particularidades na organização e na atuação dos seus respectivos BCDs.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, S. S. Os fundos rotativos solidários no Brasil: uma perspectiva a partir do mapeamento dos fundos de 2011-2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 60, p. 101-108, abr. 2016.
- BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- COSTA, A. B. Banco dos Cocais: uma experiência inovadora de bancos comunitários. *In*: MORAIS, L. P.; COSTA, A. B. (Org.). **Novos paradigmas de produção e consumo**. São Paulo: Instituto Polis, 2011.
- COUTINHO, R. B. Bancos comunitários como estratégia de desenvolvimento local: o caso do Banco Mumbuca *In*: LAGO, L. C.; MELLO, I.; PETRUS, F. (Org.). **Da cooperação na cidade à cidade cooperativa**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- FARIA, L. A *et al.* Digitalização de moedas sociais brasileiras e desafios de governanças comunitárias. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 67, p. 141-153, out. 2019.
- FERREIRA JUNIOR, R. Desconcentração da política de inclusão financeira produtiva. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 2, p. 9-25, abr./jun. 2018.
- FRANÇA FILHO, G. C. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 219-232, abr./jun. 2008.
- FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.
- FREIRE, M. V. **Moedas sociais**: contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Prêmio ODM**: relatório de visita técnica. Brasília: Ipea, 2012.
- KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- LEAL, L. P.; RIGO, A. C.; ANDRADE, R. N. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 60, p. 77-85, abr. 2016.

LEAL, M. G. B. **De cocal em cocal**: a atuação do BCD cocais para a promoção da cidadania em São João do Arraial no Piauí. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2021.

LIMA, J. P.; PERO, V. L. Efeitos de transferências de renda sobre o emprego formal em Maricá. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM ECONOMIA, 49. **Anais...** [s.l.]: Anpec, 2021.

MAGALHÃES, R. S.; ABRAMOVAY, R. A formação de um mercado de microfinanças no sertão da Bahia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 107-119, fev. 2007.

NESOL – NÚCLEO DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE CULTURA E EXTENSÃO EM ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Banco Palmas**: 15 anos. São Paulo: Verão, 2013.

PEREIRA, A. S. N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 70, p. 171-182, set. 2020.

PUPO, C. G. P **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. 2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANCHES, B. *et al.* De moeda social a criptomoeda: os dilemas da emancipação tecnológica do e-dinheiro, **GVCasos**, v. 12, número especial, p. c13, 2022.

SANTOS, D. P.; SANTOS, P. S. A economia solidária na paraíba: as finanças solidárias como instrumento de crescimento local sustentável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 71, p. 1-8, mar. 2021.

SILVA, J. L. *et al.* Políticas socioeconômicas de reação à crise da Covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 69, p. 153-163, jul. 2020.

SILVA, S. P. **Trabalho associativo, identidades territoriais e desenvolvimento sustentável**: o caso da Associação de Apicultores da Região do Alto Turi Maranhense. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1945).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018):** inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social.** Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2605).

_____. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil:** organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

_____. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, p. 1-28, 2021.

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022.

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 70, p. 213-228, set. 2020.

SILVA JARDIM. Lei nº 1.502, de 28 de maio de 2010. Cria diretriz e estabelece princípios fundamentais e objetivos da política municipal de fomento à economia solidária do município de Silva Jardim e dá outras providências. Silva Jardim: Câmara Municipal, 2010. Disponível em: <<https://is.gd/a4lw32>>.

SILVA JÚNIOR, J.; RIGO, A. S. Decid: uma matriz de indicadores para avaliar a utilidade social dos empreendimentos de finanças solidárias. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 74, p. 145-166, out. 2022.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOUZA, H. P. Uma análise do circuito monetário da moeda social mumbuca. **Revista Econômica**, Niterói, v. 21, n. 1, p. 115-137, jun. 2019.

SPILLEIR, D. P. Economia solidária e obtenção de crédito: uma contribuição propositiva à luz do presente. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 71, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

