

**FINANÇAS SOLIDÁRIAS E AGENDA GOVERNAMENTAL:  
EXPERIÊNCIAS DE BANCOS COMUNITÁRIOS E MOEDAS SOCIAIS  
COMO DISPOSITIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

*SOLIDARITY FINANCE AND GOVERNMENT AGENDA:  
EXPERIENCES OF COMMUNITY BANKS AND SOCIAL CURRENCY  
AS PUBLIC POLICY DEVICES*

*FINANZAS SOLIDARIAS Y AGENDA DE GOBIERNO:  
EXPERIENCIAS DE BANCOS COMUNITARIOS Y MONEDA SOCIAL  
COMO DISPOSITIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA*

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup>

Camila Amaral Pereira<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este texto visa problematizar a relação entre bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e gestão pública. Para tanto, são analisados os principais elementos que permitiram essa relação de complementaridade, em um estudo de caso, a partir 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. Identificou-se que essa temática tem se manifestado por meio de um arranjo operacional inovador, orientado em torno da elaboração e 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.

---

<sup>1</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

<sup>2</sup> Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. *E-mail:* <camilaeconomia@outlook.com>.

## **RESUMEN**

Este texto tuvo como objetivo problematizar la relación entre los bancos comunitarios de desarrollo (BCD) y la gestión pública. Por lo tanto, buscamos analizar los principales elementos que permitieron esta relación de complementariedad, con un estudio de caso, basado en experiencias pioneras, sobre los factores que orientaron la evolución de las iniciativas de finanzas solidarias en el territorio brasileño y su inserción en la agenda de los gobiernos de diferentes unidades federativas. Fue posible identificar que este tema se ha manifestado a través de un arreglo operativo innovador, orientado en torno a la elaboración y ejecución de políticas sociales, aunque no es inmune a las tensiones y límites inherentes a la propia gestión pública.

**PALABRAS CLAVE:** Economía solidaria; bancos de desarrollo comunitario; monedas sociales; desarrollo local; agenda gubernamental.

**JEL:** J54; Z13

## 1. INTRODUÇÃO

Recentemente, tem despontado no cenário federativo brasileiro um arranjo operacional inovador para a execução de políticas sociais e o fortalecimento da dinâmica socioeconômica local (SILVA; MORAIS; SANTOS, 2020). Trata-se da inserção da temática das finanças solidárias na agenda governamental municipal, consubstanciada na criação de bancos comunitários de desenvolvimento (BCD) e moedas sociais, visando a conformação de circuitos monetários complementares, restritos a um determinado espaço de circulação.

Os BCDs consistem em modelos específicos de organização da sociedade civil sem fins lucrativos para a disponibilização de serviços financeiros apropriados às realidades locais, sobretudo em bairros e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para isso, 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, além de se consolidar como vetor de desenvolvimento local, o Banco Palmas tornou-se referência para a expansão desse modelo organizativo em outras localidades brasileiras, inclusive em parceria com o poder público.

Com base nessa breve contextualização, este estudo traz uma análise dos principais elementos que permitiram a relação recente de complementaridade no país entre uma espécie de prática desenvolvida originariamente sob a lógica comunitária e ações governamentais mais abrangentes, enfocando suas potencialidades e seus limites.

Além da 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 de estudos de caso em duas esferas federativas. 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, abordaram-se duas experiências marcantes – o Banco dos Cocais, em São João do Arraial/Piauí (criada em 2007) e o Banco Capivari, em Silva Jardim (RJ, 2010) – por inaugurarem a relação institucionalizada entre BCDs e prefeituras.

Em termos das etapas de pesquisa e dos 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 que contribuíssem na construção de sua trajetória histórico-organizacional com base nos casos analisados. Também foram consultados documentos associados às experiências e 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 ressaltar que não se objetivou adentrar em minúcias técnicas da atuação cotidiana dos BCDs, embora alguns aspectos mais importantes tenham sido relatados. Tampouco buscou-se fazer um manual a ser seguido para adotar essa estratégia em outros contextos territoriais, e sim problematizar situações a partir de casos concretos que possam trazer à tona uma parte da complexidade social e institucional em que estão sujeitas tais propostas.

Diante desses elementos, o texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução: a seção 2 apresenta o conceito de finanças solidárias e seus principais formatos organizacionais, com foco especial na figura dos bancos comunitários e das moedas sociais; a seção 3 discute a inserção da temática na agenda governamental – primeiramente na esfera federal, que possibilitou uma 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; por fim, têm-se as considerações conclusivas.

## **2. SERVIÇOS FINANCEIROS SOB A ÓTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA**

O conceito de economia solidária surge em meados dos anos 1990 no Brasil como delimitador de um conjunto de práticas sociais associativas baseadas na organização de trabalhadores (cooperativas, associações, 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, englobando desde trabalhadores da indústria afetados pela reestruturação produtiva neoliberal até agricultores familiares em busca de melhores condições de vida no meio rural (KUYVEN; GAIGER; SILVA, 2020).

Dessa forma, a economia solidária trouxe a discussão sobre a dimensão econômica e do trabalho 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, 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.

Paralelamente à apropriação desse tema por parte dos movimentos sociais e sindicais brasileiros, ele passou também a ser considerado na gestão pública. Os primeiros registros de programas em governos subnacionais que adotaram o enfoque e a terminologia da economia solidária surgiram ainda no final dos anos 1990 (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2006; SILVA, 2018).

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 Ministério do Trabalho e Emprego. Com isso, o tema entrou oficialmente na agenda do Executivo federal, cujas linhas de ação consistiam em: fomento à geração de trabalho e renda em atividades produtivas de caráter associativo e autogestionário; promoção do consumo ético e sustentável; e assistência técnica para o estímulo a práticas de finanças solidárias.

Sobre as 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 transação e propiciar a oferta de serviços orientados às necessidades da população residente em áreas periféricas. Tais iniciativas podem assumir distintas modalidades organizativas e operacionais, com maior ou menor grau de formalização e de 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, o que as distingue de outras entidades convencionais de microcrédito (BÚRIGO, 2006; RIGO, 2014; SANTOS; SANTOS, 2021; SILVA, 2017; SILVA JÚNIOR; RIGO, 2022; SPILLEIR, 2021).

Os tipos mais comuns de EFS em atividade são os fundos rotativos, as cooperativas de crédito solidário e os bancos comunitários. Cada um deles possui origens e estruturas operacionais 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, ao fomento de projetos alternativos comunitários (PACs) nos anos 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 Ascoob, na Bahia – também foram criadas ao longo dos anos, reforçando sua importância no movimento cooperativista nacional (BARRETO, 2016; BÚRIGO, 2006; SILVA, 2017).

Já 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, os BCDs firmam parcerias com um leque variado de entidades privadas e públicas, visando a 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; ANDRADE, 2016; SILVA, 2017).

A primeira iniciativa de BCD no Brasil foi o Banco Palmas, que surgiu em 1998 como resultado de uma trajetória de mobilizações populares por melhores condições de vida no município de Fortaleza (CE). O Banco Palmas foi criado pela Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp),<sup>3</sup> no intuito de fornecer microcrédito em condições acessíveis para a produção e o consumo local. 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, passou a abrigar uma diversidade de atividades que vão além do caráter financeiro propriamente dito, fomentando novos empreendimentos em seu território (SILVA, 2017).<sup>4</sup>

Entre as principais tecnologias sociais disseminadas pela atuação dos BCDs estão as chamadas *moedas sociais*. Por serem de caráter complementar, elas 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 local, cujo valor está restrito a uma área de circulação pré-determinada, que os moradores adquirem para utilização em postos comerciais previamente cadastrados. Assim, além de atenuar o desencaixe entre disponibilidade de recursos e atendimento das necessidades, minimiza-se o “vazamento” desses valores para fora do circuito que se pretende fortalecer, gerando um efeito multiplicador que favorece o processo endógeno de desenvolvimento (FREIRE, 2011). 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 das 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. Já em 2002, foi criada a moeda Palmas, que leva o próprio nome do banco, em alusão à vegetação nativa local (RESGALA, 2019).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> De acordo com relato do representante do Banco Palmas em entrevista, a nomenclatura “banco” foi utilizada pelos moradores em alusão à experiência *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.

<sup>4</sup> Conforme depoimento colhido em entrevista, dentre os empreendimentos fomentados estão a Associação de Mulheres Emancipadas, a Bodega da Solidariedade, o PalmaArte, o PalmasLab, entre outros.

<sup>5</sup> 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 circulação entre agricultores de um assentamento rural no interior de Alagoas nos anos 1960.

Assim como a experiência pioneira da moeda Palmas, as demais moedas sociais que foram surgindo também se originaram da forma impressa em papel moeda. Cada organização responsável exerce autonomia para definir nomes e ilustrações que remetam à identidade local na qual se insere, favorecendo o engajamento coletivo. Para garantir sua circulação, os BCDs precisam manter um lastro, no mesmo valor na moeda oficial, depositado em conta bancária específica, além de empregar dispositivos apropriados de segurança contra possíveis falsificações.

Além das moedas sociais, outras inovações podem ser observadas nas práticas das finanças solidárias. Destaca-se a sistemática de liberação de créditos, 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 mútua entre os próprios demandantes de crédito. Sua utilização visa o gerenciamento do risco de inadimplência por meio da formação de grupos solidários locais para a concessão de empréstimos em que os membros são corresponsáveis uns pelos demais na devolução do valor concedido, isto é, tornam-se avalistas uns dos outros. Já 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.

Portanto, essa lógica da proximidade com a população usuária busca reduzir a assimetria de informações e os riscos de inadimplência, para, com isso, facilitar o acesso do público a linhas de crédito simplificadas e adaptadas à realidade local (SILVA, 2017).

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 na forma de um aplicativo de celular ou um cartão bancário para transações de compra e venda em comércios cadastrados, dispondo de *internet banking* com alguns serviços bancários convencionais (depósitos, cobranças, pagamentos, recarga de celular, extrato de operações 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 a cada BCD manter sua moeda social própria, com o nome e a identidade visual definida pela comunidade. A plataforma *e-dinheiro* passou a ser totalmente de propriedade da RBBC no final de 2016, quando foi efetuada sua compra com recursos captados junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

A plataforma *e-dinheiro* instituiu também alterações significativas nas dinâmicas financeiras, de gestão e territoriais dos BCDs, possibilitando expandir sua cobertura de atuação. 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, criado para ser a *fintech* responsável pelo gerenciamento da plataforma em nível nacional, e 1% é revertido ao BCD responsável pelo cadastro do comércio onde foi efetuada a transação. Ou seja, há um retorno financeiro proporcional à quantidade movimentada, que pode ser destinado tanto à cobertura de seus custos de manutenção quanto ao financiamento 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 financeiros 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, despertou a atenção do Banco Central do Brasil (Bacen), o que resultou em dois processos sob a alegação de violação do sistema monetário nacional. Após cerca de dois anos de tramitação, ambos foram arquivados, e o próprio caso do Palmas passou a ser divulgado pelo

Bacen como exemplo de inclusão financeira no país.<sup>6</sup> Contudo, 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.

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 pela Resolução Bacen 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 transações de pagamento por meio de dispositivos móveis, cabendo ao Bacen disciplinar a cobrança de tarifas, comissões e outras formas de remuneração 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 ela possibilita parcerias entre setor público e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos,<sup>7</sup> possibilitando a atuação dos BCDs, por exemplo, em programas de transferências de renda, conforme demonstrado em Silva e Pereira (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 se deu de distintas formas ao longo dos anos. 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*, com a sigla BCD.

Segundo o relato do ex-coordenador da Senaes em entrevista, “em vez de se criar um monte de filiais do Palmas, optamos por sistematizar a metodologia e disponibilizar para que vários outros bancos comunitários surgissem de maneira autônoma”. Nesse sentido, a parceria entre Instituto Palmas e Senaes pode ser entendida como uma primeira etapa de absorção dessa estratégia de intervenção por parte da agenda governamental, limitando-se ao fomento da metodologia junto a outras comunidades, sem interferência sobre o processo de gestão e a autonomia de cada organização interessada em assumir 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 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, pois no meio rural o microcrédito já havia se disseminado com a consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

---

<sup>6</sup> Vide anais do 1º e do 2º Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira, em 2009 e 2010.

<sup>7</sup> Definidas conforme a Lei nº 13.019/2014.

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 junto à ONU naquele ano.

Em seu período inicial, a parceria com o Banco Palmas (2006-2009) foi intermediada pela Fundação Banco do Brasil, entidade contratante junto à Senaes para uma série de ações finalísticas. Ademais, essa etapa também esteve relacionada a uma perspectiva de difusão territorial de bancos públicos, em especial o Banco do Brasil (com o projeto à época do Banco Popular do Brasil) e a Caixa Econômica Federal, ambos utilizando-se dos BCDs na função de correspondentes bancários em comunidades com pouco alcance do setor financeiro tradicional.<sup>8</sup>

A Senaes ainda lançaria dois editais, nos anos de 2010 e 2013, com o objetivo de fomentar novos BCDs e dar suporte aos já existentes.<sup>9</sup> Eles foram discutidos e aprovados no Conselho Nacional de Economia Solidária e estavam previstos nas deliberações da 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, que eram as principais *instituições de deliberação participativa* (SILVA, 2018a) ligadas a essa temática no governo federal, conforme destacado pelo ex-representante da Senaes. 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).<sup>10</sup>

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 se constituir 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 da assinatura do primeiro convênio com a Senaes, já havia sido constituída a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC), que serviu como entidade coletiva para a negociação de parcerias, inclusive com participação ativa no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Um novo passo foi dado em 2015, durante o 4º 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. No mesmo evento foi lançada ainda a proposta da plataforma *e-dinheiro*, a ser compartilhada entre os integrantes da RBBC que manifestassem o interesse em utilizá-la.

Os números mais 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.<sup>11</sup> Eles encontram-se espalhados em 23 estados e o Distrito Federal (DF). A região Nordeste segue com a maior

---

<sup>8</sup> A metodologia proposta para fomentar a criação de BCDs se dividia em quatro fases principais: identificação; preparação; implantação; e consolidação. Para maiores detalhes, ver Pupo (2022).

<sup>9</sup> Editais SENAES/MTE nº 03/2010 – Ação de Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários (R\$ 4 milhões); e nº 001/2013 – Apoio e Fomento às Iniciativas de Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário (R\$ 7 milhões).

<sup>10</sup> Os recursos disponibilizados para o fomento às finanças solidárias no território brasileiro previam despesas com eventos e atividades de formação, bem como a contratação e manutenção de uma equipe para o funcionamento dos BCDs, tanto aqueles a serem constituídos quanto aqueles já em atividade.

<sup>11</sup> Alguns estudos tentaram abordar características gerais dos BCDs no Brasil, dentre eles os de Rigo (2014) e Leal, Rigo e Andrade (2016), com base em uma pesquisa tipo *survey* feito junto às iniciativas associadas à RBBC, e o de Silva (2020b), com base em dados do mapeamento realizado pela Senaes.

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 BCD, conforme demonstra a tabela 1. Já a tabela 2 indica que a grande maioria foi inaugurada justamente durante a vigência dos convênios com a Senaes para fomento dessas iniciativas no país. Entre 2006 e 2009, quando estava em vigor a primeira parceria para a expansão da metodologia, foram inaugurados 42 BCDs. Já no período que cobriu a vigência dos editais lançados pela Senaes em 2010 e 2013, foram inaugurados outros 69 BCDs, o que representa quase a metade do total identificado. Logo, é possível dizer que a adoção dessa prática como metodologia de intervenção programática permitiu não apenas sua expansão como também sua capilarização no território nacional.

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS BANCOS COMUNITÁRIOS NO BRASIL – POR REGIÃO E POR 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	DF	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: Adaptado de Pupo (2022).

**TABELA 2 – BCDS CRIADOS EM PERÍODOS DE PARCERIA COM O GOVERNO FEDERAL (2006-2015)**

Subperíodos	Eventos importantes	BCDs inaugurados	% do 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: Adaptado de Pupo (2022).

Segundo relatos do ex-representante da Senaes, havia o esboço pronto 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 a 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 de 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, como será verificado adiante.

O primeiro caso relatado de parceria formal de um BCD com uma prefeitura municipal ocorreu a partir de 2007 em São João do Arraial, pequeno município de aproximadamente 8 mil habitantes, com a criação do Banco dos Cocais. O município, emancipado em 1997, se localiza ao norte do estado do Piauí, a cerca de 200 quilômetros da capital Teresina.<sup>12</sup> A economia municipal está muito associada à atividade agrícola e ao extrativismo de babaçu, com os setores de indústria e serviços pouco desenvolvidos.

O projeto teve origem em uma ação da própria prefeitura, juntamente com a sociedade civil do município, visando fomentar dinâmicas produtivas e de consumo locais. Ainda em 2006, 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 30 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 bancários 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 alguns trabalhos ligados ao Ponto de Cultura Coco Babaçu e à Escola Família Agrícola dos Cocais (EFA Cocais), e que também auxiliava outros projetos de BCDs no Nordeste.

Após amplas discussões, o Banco dos Cocais foi inaugurado no dia 12 de dezembro de 2007, data de comemoração 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 mais moeda.

---

<sup>12</sup> 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”.

Por sua vez, a associação responsável foi formalizada no dia 3 de maio de 2008, batizada de Centro de Organização Comunitária e Apoio à Inclusão Social (Cocais).<sup>13</sup> 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 Banco do Brasil e, posteriormente, da Caixa Econômica Federal. Isso lhe permitiu prestar serviços básicos, como pagamento de contas e saque de benefícios sociais. Esse feito, por si só, causou um impacto significativo, pois não havia agência bancária no município até então. Logo, para pagar contas, sacar benefícios sociais ou realizar quaisquer outros serviços bancários, era necessário que o cidadão se deslocasse para uma cidade vizinha, acarretando 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 trinta 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).

A população também passou a poder acessar pequenos empréstimos, no valor de até C\$ 50. Desde então, esta tornou-se uma das principais formas de pôr a moeda social em circulação.<sup>14</sup>

Como o Banco dos Cocais não contava com nenhum apoio econômico, a parceria inicial com a prefeitura foi fundamental, sobretudo na cobertura dos custos de implantação e manutenção das atividades, como o aluguel da sede, o empréstimo de móveis e o pagamento de três funcionários na forma de bolsas.<sup>15</sup> Para dar maior segurança jurídica a essa relação, foram apresentados dois projetos de lei de iniciativa do Executivo municipal, aprovados também 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 114/2017, que criou o Fundo Municipal de Microcrédito e Apoio à Economia Solidária (Fumaes), permitindo a destinação de recursos orçamentários do município para lastrear a emissão de Cocais e financiar políticas de geração de trabalho e renda, entre outras providências. Ambas constituíram instrumentos inovadores de gestão pública, ao apontarem para um modelo possível de apoio a projetos sociais que não se resume ao repasse de recursos financeiros.

O primeiro convênio entre as partes foi firmado somente em 2009 (Termo de Convênio nº 009/2009), o que possibilitou ao banco a prestação de serviços financeiros, dentre os quais a execução de até 25% do pagamento dos servidores públicos (incluindo terceirizados e prestadores de serviços) em moeda social, desde que em comum acordo, e a arrecadação de taxas municipais.<sup>16</sup> A prefeitura garantia a segurança no local e uma remuneração proporcional aos valores pagos, permitindo 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 (2011, p. 317):

---

<sup>13</sup> Em termos contábeis, o Centro Cocais é a “razão social” e o Banco dos Cocais é o “nome de fantasia” (LEAL, 2021, p. 79).

<sup>14</sup> Em termos de estrutura interna, 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, responsável por avaliar os créditos solicitados pelos beneficiários; e agentes de crédito, responsáveis pela operacionalização dos empréstimos do BCD.

<sup>15</sup> “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).

<sup>16</sup> Conforme relatado em entrevista, o primeiro convênio com a prefeitura teve o Instituto Palmas como proponente, já que o Banco Cocais ainda não possuía CNPJ válido.

[...] 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.

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, materiais de limpeza, além de um grupo de mulheres quebradeiras de coco. Nessa parceria, o banco disponibilizava o crédito e a Secretaria assessorava a organização dos empreendimentos, além de manter uma pequena loja para auxiliar na comercialização de seus produtos.<sup>17</sup> 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 junto à Agência Piauí Fomento. Conforme Leal (2021), essa operação exige o cumprimento de regras de intermediação pré-estabelecidas pelo programa, que compreendem as etapas de apresentação de documentos pessoais, comprovação da atividade econômica, consulta ao SPC e Serasa, visita técnica ao local de trabalho e, por fim, liberação do crédito. Os valores são em torno de R\$ 5.000,00 para empréstimos a grupos de 4 a 6 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. A própria população se preocupa, por exemplo, com a segurança do banco, informando aos responsáveis sempre que observam 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 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 do banco com a plataforma *e-dinheiro*, seu representante afirmou que eles aderiram e fazem uso; entretanto, optaram por manter também 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 junto aos beneficiários à medida que haja maior apropriação a esse componente tecnológico. Essa adaptabilidade do BCD às particularidades municipais realça o princípio da proximidade e da autonomia como elementos fundamentais de sua ação, pois, nas palavras do próprio representante sobre o Banco dos Cocais, “o banco é do povo, e quando o povo não quiser mais, esse banco acaba”.

Outra experiência de relação entre poder público municipal e finanças solidárias é o 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. Fruto dessa mobilização, foi então criado, em 2010, o Banco Capivari, juntamente com a moeda

---

<sup>17</sup> A liberação das linhas de microcrédito é feita após a análise feita pelo Comitê de Análise de Crédito (CAC), sem consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).

social Capivari (C\$).<sup>18</sup> De acordo com o prefeito da época, os indicadores sociais do município constavam entre os piores do estado. Além disso, Silva Jardim apresentou decréscimo populacional nos anos anteriores, o que justificava novas ações de desenvolvimento para o município (PRÊMIO ODM, 2012).

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

Quanto à circulação da moeda social, três frentes de ação foram acionadas para essa finalidade: *i*) disponibilidade de microcrédito, com acompanhamento de agentes locais;<sup>19</sup> *ii*) vinculação de alguns serviços públicos à moeda social, como por exemplo, a compra direta de agricultores locais para a distribuição de cestas básicas e a criação de uma linha de transporte urbano, cuja tarifa era C\$ 1; e *iii*) divulgação e sensibilização do comércio local para disponibilizarem descontos no caso de transações comerciais com Capivari, que variavam entre 5% e 20%, incentivando 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, formado por diversos atores públicos e privados da sociedade de Silva Jardim, também se configurou como parceiro da prefeitura na gestão e condução do Banco Capivari. O projeto contou ainda com o apoio da Associação Comercial de Silva Jardim, muito importante 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 com a política, a lei previa a criação de bancos comunitários e de uma moeda social de circulação no município, 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” (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, dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de proporcionar os meios necessários para o financiamento dos empreendimentos populares” (art. 22).

Em seus três primeiros anos de funcionamento, o Banco Capivari chegou a registrar a concessão de cerca de 500 financiamentos de microcrédito, totalizando aproximadamente R\$ 400.000,00, 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, criado para reconhecer práticas advindas tanto do poder público quanto da sociedade civil brasileira que contribuem para o desenvolvimento sustentável do país.

---

<sup>18</sup> O nome escolhido para a moeda tem duas origens: foi 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.

<sup>19</sup> “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” (PRÊMIO ODM, 2010, s/p).

Em 2012, o Executivo municipal enviou à Câmara Municipal um novo projeto de lei que previa a criação do Programa Bolsa Capivari, destinado às famílias carentes inseridas no Cadastro Único. A ideia era complementar os recursos do Programa Bolsa Família com uma renda extra de C\$ 50 para aproximadamente 1.000 famílias. Com isso, a circulação mensal extra da moeda social seria em torno de C\$ 50.000,00 no comércio local, dinamizando a economia e aumentando o seu próprio grau de aceitação.

Entretanto, toda a articulação entre prefeitura e BCD foi comprometida após as eleições municipais no final de 2012. O prefeito em exercício, que foi o principal idealizador do projeto, não auferiu êxito na busca pela reeleição. A nova gestão não teve interesse em manter a parceria e desalojou o Banco Capivari do espaço que ocupava. Segundo relato do diretor do Instituto Palmas, até as cédulas de papel que estavam no cofre foram confiscadas. O Instituto Palmas 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 como 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, à medida em que eles são elevados a instrumentos operacionais de políticas públicas. Diferentemente do caso de Silva Jardim, a experiência relatada do Banco dos Cocais, em São João do Arraial, pôde contar com um cenário de estabilidade na administração pública local, pois a mesma coalizão partidária vem se mantendo no governo desde sua criação, em 2007, favorecendo a continuidade da parceria e da condução dos processos em curso.

Por sua vez, o período em que o Banco Capivari esteve em atividade e as inovações testadas no município potencializaram a divulgação sobre a metodologia das finanças solidárias. Além de uma considerável cobertura midiática, o projeto recebeu visitas de pesquisadores e políticos de outros municípios interessados em conhecer sua sistemática.<sup>20</sup> Consequentemente, já é possível identificar outras experiências de BCDs inauguradas e oficializadas por meio de lei municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir.

#### QUADRO 1 – BCDS E MOEDAS SOCIAIS CRIADOS POR LEIS MUNICIPAIS RECENTES

Município	Estado	BCD/Moeda Social	Lei municipal de criação
Maricá	RJ	Mumbuca	Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013
Limoeiro de Anadia	AL	Livre	Lei nº 2.867, de 16 de abril de 2019
Itaboraí	RJ	Pedra Bonita	Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021
Itabira	MG	Facilita	Lei nº 2.378, de 29 de junho de 2021
Porciúncula	RJ	Elefantina	Lei nº 3.286, de 1º de julho de 2021
Cabo Frio	RJ	Itajuru	Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021
Niterói	RJ	Arariboia	Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022
Saquarema	RJ	Saqua	Lei nº 645, de 23 de fevereiro de 2022
Indiaroba	SE	Aratu	Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022
Iguaba Grande	RJ	Caboclinho	Lei nº 173, de 3 de abril de 2019

Fonte: Elaboração própria.

<sup>20</sup> Segundo Silva e Pereira (2022), um desses políticos que visitou Silva Jardim em 2011 foi o então prefeito do município de Maricá, litoral norte do estado. Desse contato surgiu a experiência atual do Banco Mumbuca.

Portanto, desde 2013 já se tem conhecimento de ao menos dez iniciativas de BCDs e moedas sociais, criadas por intermédio de leis municipais, em quatro estados diferentes. Outro fator importante é que esses novos bancos surgiram quase que concomitantemente à adesão às tecnologias digitais, possibilitada pela criação de uma plataforma específica e própria da RBBC para circulação de moedas sociais digitais – a plataforma *e-dinheiro* –, amparada na Lei nº 12.865/2013. A disponibilidade dessa tecnologia tem permitido aos BCDs expandirem sua cobertura de atuação, disponibilização de serviços bancários convencionais (depósitos, transferências, cobranças, pagamentos, recarga de celular, extrato de operações, entre outros), com uma série de vantagens e facilidades para o público atendido, abrindo, inclusive, novas possibilidades de atuação junto aos governos locais (PUPO, 2021; RESGALA, 2019).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos discutidos ao longo deste texto enfatizaram a reconstrução histórica da forma como a experiência das finanças solidárias foi absorvida pela gestão pública em distintas escalas de poder federativo. Foi possível identificar que essa temática tem se manifestado no país 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, nessa perspectiva, não deve ser considerado apenas como um ente que necessita de controle constante sobre a conformidade dos seus gastos e o cumprimento de responsabilidades constitucionais, mas também como um ator capaz de desenvolver e difundir estratégias eficientes de implementação, dadas as suas especificidades estruturais.

Apesar de ainda pouco disseminada no território nacional, pode-se concluir que a inclusão das finanças solidárias na agenda governamental traz elementos relevantes de análise, tendo como base os casos abordados nesta pesquisa: o pioneiro Banco Palmas (Fortaleza/CE), o Banco dos Cocais (São João do Arraial/PI) e o Banco Capivari (Silva Jardim/RJ). Primeiramente na esfera federal, observou-se uma considerável 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.

Quanto à esfera municipal, o que se constatou é que há um campo extenso de possibilidades para esse tipo de parceria, que pode ser acionada tanto na execução de programas sociais específicos quanto na difusão de uma estratégia de desenvolvimento endógeno. Isso porque a metodologia de BCD, 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.

Contudo, alguns limites e tensões puderam ser verificados, sobretudo em termos de incerteza de manutenção das parcerias firmadas no tocante ao ciclo político-eleitoral, 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 muito associado à gestão que o concebeu, devendo ser suprimido ou desconfigurado em caso de mudança de comando, o que pode comprometer avanços e processos em curso.

De posse dos elementos empíricos levantados neste texto, cumpre indicar alguns pontos que possam orientar o debate em torno da relação de parceria e complementaridade entre administração pública e empreendimentos de finanças solidárias. Levando em conta a concepção de que os bancos comunitários e suas respectivas moedas sociais são constructos sociais que se fundamentam em relações interpessoais de confiança, enraizadas nas próprias dinâmicas

comunitárias – como é notável na experiência do Banco Palmas –, a adoção desses mecanismos por parte do poder público deve ser observada com as devidas ressalvas. É importante que a decisão se baseie em um projeto discutido, validado e assumido pela sociedade, 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, visando qualificar e potencializar o modelo a ser posto em prática. Seus arranjos de governança devem ser conhecidos e abertos à participação popular, resguardada sua autonomia frente ao governo. Ou seja, o banco comunitário precisa ter vida própria para além de sua relação com o poder público, com autonomia para propor projetos e serviços junto à população, ou mesmo estabelecer parcerias com outros atores públicos e privados, sem ter que abrir mão de seu caráter estratégico de intervenção pública.

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

Logo, embora desponte como experiências realmente inovadoras e com potencial para fomentar processos endógenos diferenciados 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 almejar 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, desde 2013, por diferentes administrações públicas municipais no país – com destaque para o caso de Maricá (RJ), que vem recebendo bastante atenção de gestores públicos brasileiros e pesquisadores de vários países.<sup>21</sup> E, como algumas delas se encontram em processo de consolidação, é esperado que haja uma heterogeneidade de fenômenos próprios de atuação e resultados a serem considerados, 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, Ipea, 2016.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Florianópolis: UFSC, 2006. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

COSTA, A. B. Banco dos Cocais: uma experiência inovadora de bancos comunitários. *In*: MORAIS, L. P.; COSTA, A. B. (Orgs.). **Novos paradigmas de produção e consumo**. São Paulo: Instituto Polis, 2011.

FARIA, L. A *et al.* Digitalização de moedas sociais brasileiras e desafios de governanças comunitárias: os requisitos, os códigos e os dados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 67, 2019.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

---

<sup>21</sup> Para maior detalhamento sobre a experiência de Maricá/RJ, ver Silva e Pereira (2022).

- 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.
- 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, 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.
- 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, Ipea, 2016.
- PRÊMIO ODM. **Relatório de visita técnica**. Brasília: Ipea, 2012.
- PUPO, C. G. P. **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. São Paulo: USP, 2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- RESGALA, G. **Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas**: uma análise das ações dos bancos comunitários de desenvolvimento. UFMG, 2019. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.
- RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**. Salvador: UFBA, 2014. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, 2014.
- 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**, Ipea, n. 71, 2021.
- 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).
- \_\_\_\_\_. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2434).
- \_\_\_\_\_. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. 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, 2021.
- SILVA, S. P.; PEREIRA, C. A. Finanças solidárias e implementação de políticas sociais: o caso do banco comunitário e da moeda mumbuca no município de maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 74, 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, 2020.

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**, Ipea, n. 74, 2022.

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

Recebido em: 03/10/2022

Aceito para publicação em: 11/11/2022