

# 19º SEMINÁRIO DE DIAMANTINA

## Minas Gerais e o Brasil Pós-Pandemia: 40 Anos do Seminário de Diamantina

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

**Sandro Pereira Silva**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA  
sandro.pereira@ipea.gov.br

**Camila Amaral**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA  
camilaeconomia@outlook.com

#### **RESUMO**

Este texto visou 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, traçando por meio de uma pesquisa exploratória 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. Foi possível identificar 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, moedas sociais, políticas públicas; agenda governamental.

**ÁREA: 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO REGIONAL E URBANO**

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

## **1 INTRODUÇÃO**

Este estudo tem como objeto a inserção da temática das finanças solidárias, consubstanciada na criação de bancos comunitários de desenvolvimento (BCD) e moedas sociais na agenda governamental municipal. Os BCDs são organizações sob a forma de associação civil sem fins lucrativos e atuam na disponibilização de produtos e serviços financeiros e não financeiros apropriados às realidades locais, sobretudo em bairros e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), acessíveis a lógica de proximidade. Para isso, eles contam com a circulação das moedas sociais, que são dispositivos criados e geridos pela comunidade, para estimular a produção e comercialização de bens e serviços em seus limites territoriais, promovendo processos endógenos de desenvolvimento e a formação de redes de cooperação.

Tais experiências são, de maneira geral, criadas no intuito de proporcionar canais de crédito produtivo simplificados, adequados às características locais, que possibilite alternativas viáveis ao sistema de crédito tradicional, tendo como base valorativa os princípios da economia solidária.<sup>1</sup> Dessa forma, sua viabilidade pressupõe mobilização e engajamento comunitária em torno da proposta, no intuito de articular atores e recursos locais em prol de benefícios coletivos.

A experiência pioneira e delimitadora do modelo de bancos comunitários no Brasil foi o Banco Palmas, criado no final dos anos 1990 pela comunidade do Conjunto Palmeiras, na periferia de Fortaleza/CE. Desde então, o Banco Palmas não apenas vem se consolidando como vetor de desenvolvimento local, como tornou-se referência para sua expansão em outras localidades brasileiras, inclusive em parceria com o poder público.

Nessa perspectiva, o objetivo aqui traçado foi compreender esse processo recente no país a partir dos principais elementos que permeiam a relação de complementaridade entre uma prática de organização comunitária e uma ação governamental mais abrangente, enfocando as potencialidades, os limites e as tensões que esse processo pode revelar. Além de uma revisão da trajetória de criação e consolidação dos BCDs enquanto metodologia de intervenção social territorializada, buscou-se analisar essa introdução do tema na agenda de governo a partir de duas esferas federativas. No plano federal, a intenção foi verificar a relação entre a experiência pioneira do Banco Palmas e o poder Executivo, no âmbito da política nacional de economia solidária, para consolidar e popularizar essa metodologia, expandindo-a para outras localidades no país e fomentando a atuação em rede. No plano municipal, a opção foi dois casos emblemáticos nesse processo: o Banco dos Cocais, em São João do Arraial (Piauí); e o Banco Capivari, em Silva Jardim (Rio de Janeiro). Eles possuem características relevantes para os objetivos desta pesquisa pois foram BCDs criados pela ação do poder público, por meio de lei municipal e apoio estrutural para servirem como bases de serviços da prefeitura junto à população local. Contudo, como poderá ser conferido, eles tiveram desfechos distintos.

O material empírico foi coletado a partir de revisão da produção científica que tangencia o fenômeno em pauta, consulta a documentos associados às experiências investigadas e instituições envolvidas, além de entrevistas realizadas com representantes

---

<sup>1</sup> Sobre o conceito de economia solidária e suas múltiplas representações no território brasileiro, ver Silva (2020).

de organizações públicas e privadas que tiveram participação relevante ao longo da trajetória de interesse.

## **2 CONCEITOS FINANCEIROS SOB A ÓTICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: A EXPERIÊNCIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO**

A economia solidária aparece enquanto conceito no Brasil em meados dos anos 1990, delimitando um conjunto de práticas sociais associativas, com diferentes finalidades econômicas (produção, prestação de serviços, comercialização), baseadas na organização coletiva de trabalhadores (cooperativas, associações, grupos informais, entre outros) 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 metalúrgicos afetados pela reestruturação produtiva neoliberal até agricultores familiares em busca de melhores condições de vida no meio rural.

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 governamentais em governos subnacionais que adotaram oficialmente o enfoque e a terminologia da economia solidária surgiram ainda no final dos anos 1990, com destaque para o estado do Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre). No início dos anos 2000, algumas prefeituras de cidades grandes como as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte, e mesmo a de São Paulo, maior metrópole do país, também lançaram programas próprios de apoio à economia solidária em seus territórios (França Filho e Laville, 2006; Silva, 2018).

Em 2003, com o 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 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, o que favoreceu, por sua vez, outras estruturas de apoio em gestões municipais e estaduais. Entre as linhas de ação previstas para a constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária estavam: o fomento à geração de trabalho e renda em atividades produtivas de caráter associativo e autogestionário; a promoção do consumo ético e sustentável; e a assistência técnica para o 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 transação<sup>2</sup> e propiciar a oferta de alguns serviços, estruturados em torno de necessidades territorialmente contextualizadas, a parcelas da sociedade 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. Ou seja, além de não possuírem finalidade de lucro, os EFS têm propósito econômico subordinado à sua utilidade social (Búrigo, 2006; França Filho, 2008; Rigo, 2014; Silva, 2017; Spilleir, 2021).

A utilidade social, nesse caso, é territorialmente inserida e assumida como elemento distintivo dos EFS em relação a entidades convencionais de microcrédito, na medida em que suas ações não estão voltadas à prospecção localizada de “clientes”, mas de articular

---

<sup>2</sup> Como exemplos de custos de transação, podem ser citados os custos de deslocamento para negociar um financiamento, os custos com documentos, garantias, taxas, impostos para se fechar um contrato de financiamento, os custos para obter informações, etc.

moradores, instituições locais e comerciantes. Na prática, eles levam em conta uma série de outras demandas que vão além do crédito em si – que traria consigo todos os riscos da financeirização –, conectando-se com o ambiente de reprodução social de seu público-alvo, onde a fronteira entre consumo e investimento não é de simples definição. É por isso que os EFS buscam atender às demandas orientadas à produção, mas também às necessidades financeiras cotidianas ou emergenciais dessas famílias em função da própria instabilidade em seus fluxos de renda, muitas vezes marcados por relações de trabalho informais e precárias (Ferreira Jr *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 de desenvolvimento. Cada um deles possui distintas origens de formação e estrutura operacional. 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, no fomento de projetos alternativos comunitários (PACs) nos anos 1980 (Barreto, 2016). As próprias cooperativas de crédito solidário surgem a partir das experiências dos fundos rotativos, e atualmente possuem como marco a criação do Sistema Cresol por agricultores familiares, em meados dos anos 1990, originalmente na região Sul mas que atualmente atuam em diversas regiões no Brasil. Outras centrais de cooperativas de crédito solidárias também surgiram ao longo dos anos, reforçando sua importância no movimento cooperativista nacional. Trata-se, como qualquer outro ramo autêntico de cooperativa, de uma associação de pessoas, onde todos os associados têm o mesmo peso nas decisões coletivas do empreendimento independentemente do capital aportado, valendo a regra de cada pessoa um voto (Silva, 2017).

Por sua vez, os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) são caracterizados pela prestação de “serviços financeiros em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais” (Magalhães, 2009, p. 21). Eles se originam de mobilizações populares em núcleos urbanos periféricos, com amplas demandas estruturais e poucos serviços financeiros adequados à sua disposição, no interior de estruturas de organizações da sociedade civil que estejam inseridas na comunidade, como associações, sindicatos, ONGs e igrejas. Entre os princípios que norteiam esse tipo de organização estão: *i*) articulação simultânea de crédito, produção, comercialização e capacitação cidadã, promovendo um circuito integrado de desenvolvimento local; e *ii*) gestão sob a responsabilidade da própria comunidade (Leal, Rigo e Andrade, 2016; Silva, 2017).

Para alcançar seus objetivos sociais, os BCDs buscam firmar parcerias com um leque variado de entidades privadas e públicas. Sua manutenção financeira ocorre, via de regra, por meio da captação de recursos públicos e pela formação de fundos solidários próprio, com múltiplas fontes de recursos (doações de pessoas físicas e jurídicas, cotizações de associados, prestações de serviços e outras formas definidas pelo conselho gestor).

Apesar de usarem o nome de “banco” e praticarem atos semelhantes aos de uma instituição financeira comum, eles não podem ser qualificados nessa mesma denominação organizacional devido ao fato de, além de serem organizações sem fins lucrativos, suas operações ativas são restritas à concessão de empréstimos e financiamentos destinados ao incremento de empreendimentos econômicos de base comunitária. Nesse sentido, “o conjunto de ações do banco comunitário possibilita evidenciar uma nova economia em sua dimensão espacial, ao propor um retorno ao local, ao espaço produzido e vivido a partir de iniciativas da comunidade ali constituída” (Resgala, 2019, p. 15).

A primeira iniciativa de BCD no Brasil, que inaugurou de fato essa nomenclatura e essa prática para o repertório das organizações sociais, foi o Banco Palmas, no ano de 1998. Conhecido nacional e internacionalmente, o Banco Palmas surgiu como resultado

de uma trajetória de lutas e mobilizações populares por melhores condições de vida em um bairro da periferia do município de Fortaleza/CE, o Conjunto Palmeira. Ele foi criado pela própria Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (Asmoconp), com o objetivo de fornecer microcrédito em condições acessíveis para a produção e o consumo da população local, potencializando assim a circulação de recursos no próprio território.<sup>3</sup>

A partir de 2005, a sede do Banco Palmas passou a servir também como corresponde bancário, permitindo à população efetuar alguns serviços financeiros na própria comunidade. Com o tempo, o banco passou a abrigar uma diversidade de atividades para além dos serviços financeiros, envolvendo diversos públicos e fomentando novos empreendimentos em seu território, tornando-se um importante vetor de desenvolvimento local (Silva, 2017).

Entre as principais tecnologias sociais disseminadas pela atuação dos BCDs estão as chamadas moedas sociais, que podem ser consideradas como o constructo mais emblemático de sua ação. Por serem de caráter complementar, elas podem estimular o volume de transações econômicas locais 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 que os moradores adquirem de diferentes formas para ser utilizado em postos comerciais previamente cadastrados, que aceitam participar desse circuito econômico particular, já que seu valor está restrito a certa área de circulação. Assim, além de atenuar o problema do desencaixe entre disponibilidade de recursos e atendimento das necessidades, minimiza-se a possibilidade de “vazamentos” desses valores para fora do circuito que se pretende fortalecer, gerando um efeito multiplicador local que favorece o processo endógeno de desenvolvimento (Freire, 2011).

A primeira moeda emitida nesses termos foi a Palmares, criada pelo Banco Palmas em 2000 para um uso restrito aos clubes de troca na comunidade, inspirados nas experiências argentinas. Já em 2002 foi criada a moeda Palmas, que leva o nome do Banco, em alusão à vegetação nativa local. Ela foi confeccionada com mecanismos de segurança, para evitar falsificações e, sobretudo, garantir sua aceitação pelos comerciantes do bairro (Resgala, 2019). Contudo, existem registros mais antigos de circulantes locais que funcionaram como moedas sociais, embora não usassem essa nomenclatura.<sup>4</sup>

As experiências pioneiras se deram na forma impressa em papel moeda. Cada organização define a sua, com nomes e ilustrações que remetem à identidade local na qual se insere, favorecendo seu caráter territorial e o engajamento coletivo em torno da proposta.<sup>5</sup> Elas se fundamentam em relações interpessoais de confiança, enraizadas nas próprias dinâmicas comunitárias, nas quais há um acordo de aceitação entre indivíduos para seu uso como meio de pagamento complementar à circulação da moeda oficial.

Para garantir a circulação dessas moedas, os BCDs precisam manter um lastro no mesmo valor na moeda oficial, depositado nos cofres do próprio banco ou em conta bancária específica. Há ainda a necessidade de se instalar dispositivos apropriados de segurança contra possíveis falsificações, tais como número de série, holograma, marca

---

<sup>3</sup> 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 por meio de um cartão, o PalmaCard (Pupo, 2022).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

d'água e código de barras, para o caso das cédulas de papel. Tais cuidados aumentam a confiabilidade em seu uso em uma determinada comunidade.

No entanto, toda essa trajetória de inovação social não ocorreu 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 (Bacen), o que resultou em dois processos sob a alegação de violação do sistema monetário nacional. Após cerca de dois anos de tramitação, tal processo terminou arquivado, 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 sem uma regulação específica e sem a necessidade de se submeter à autorização governamental para sua criação, 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 qualquer risco ao funcionamento regular do sistema financeiro.<sup>7</sup>

Havia então por parte de seus apoiadores o interesse em se estabelecer um marco legal para dar maior respaldo às práticas de finanças solidárias no Brasil. Foram elaborados dois projetos de lei federais, ambos de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina. O Projeto de Lei Complementar (PLC) 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. Já o PL 93/2007, com alguns ajustes e adequações, estabelece 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, seguindo, portanto, sem nenhuma regulação adicional (Resgala, 2019).<sup>8</sup>

Diante desse vácuo normativo, os BCDs passaram a valer-se, primeiramente, da Lei nº 9.790/99 – 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 Bacen nº 4.282/2013, que abriram a possibilidade de novos arranjos no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Outro aspecto relevante da lei é que ela possibilita parcerias entre o setor público e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.<sup>9</sup>

### **3 AGENDA GOVERNAMENTAL E A EXPANSÃO DA METODOLOGIA DOS BANCOS COMUNITÁRIOS 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 era um eixo de atuação da Senaes, a primeira ação oficial foi uma parceria via convênio com o Instituto Palmas, em

---

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

<sup>7</sup> “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).

<sup>8</sup> Ademais, foi aprovada a PEC 69/2019 da economia solidária, que inclui a economia solidária o art. 170 da CF entre os princípios da ordem econômica. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136639> acessada em 30 de maio de 2022.

<sup>9</sup> Definidas conforme a Lei nº 13.019/2014.

2006, para que a metodologia desenvolvida em Fortaleza servisse como base de apoio à implementação de outros bancos comunitários no Brasil. a partir de então, passou-se a usar mais amplamente o termo bancos comunitários de desenvolvimento, com a sigla BCD. Ressalta-se, porém, que a parceria entre Instituto Palmas e Senaes se limitou à divulgação e fomento da metodologia junto a outras comunidades, sem haver qualquer ingerência sobre o processo de gestão e a autonomia de cada organização interessada em assumir essa proposta.<sup>10</sup>

O período de vigência dessa parceria firmada (2006-2009) pode ser entendido como uma primeira etapa da absorção dessa metodologia de intervenção na agenda governamental.<sup>11</sup> De acordo com Pupo (2022), ela está relacionada com uma perspectiva de difusão territorial de bancos públicos, em especial a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, por meio de correspondentes bancários. Para isso, a expansão dos BCDs, sobretudo em comunidades com pouco alcance do setor financeiro tradicional, seria estratégica para cumprir esse objetivo.<sup>12</sup>

Com vistas a ampliar essa parceria em todo o território nacional, 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>13</sup> Esse período coincide com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Por ele, a economia solidária ganhou um espaço relevante como estratégia de inclusão produtiva para a geração de trabalho e renda à população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, resultando em uma significativa ampliação do orçamento anual da Senaes ao longo do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (Silva, 2018; 2020a).

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. Para operacionalizar as ações, foram selecionadas entidades executoras – uma nacional e outras regionais – para realizarem a intermediação com as experiências a serem apoiadas.<sup>14</sup> A divisão do trabalho entre as entidades executoras se daria da seguinte forma:

---

<sup>10</sup> Segundo Resgala (2019), o Termo de Referência dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, baseado na experiência do Banco Palmas e dos demais bancos criados até então, foi elaborado e divulgado em 2007, no II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários

<sup>11</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>12</sup> Além da parceria com a Senaes, essa primeira etapa também contou com uma parceria do Banco Palmas com o governo estadual do Ceará para a expansão de bancos comunitários em outros municípios do estado. Essa iniciativa possibilitou a implementação de 14 BCDs no Ceará em 2008 (Pupo, 2022).

<sup>13</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 as Iniciativas de Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário (R\$ 7 milhões).

<sup>14</sup> Para o edital de 2010, o Instituto Palmas foi definido como entidade executora de dimensão nacional. As entidades executoras regionais foram: Instituto Capital Social da Amazônia de Belém/PA, responsável pelos bancos da região norte do país; Fundação de Apoio à Pesquisa e à Extensão (Fapex) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), responsável pelos bancos comunitários da região Nordeste; Núcleo de Economia Solidária (Nesol) da Universidade de São Paulo (USP), entidade responsável pela região sudeste; o Banco Bem de Vitória/ES, responsável pelo Centro-Oeste brasileiro. Já os convênios firmados a partir do edital de 2013 tiveram como entidades executoras de 2013 a 2015: o Nesol enquanto entidade executora nacional; o Instituto Capital Social da Amazônia como responsável pela região norte; o Instituto Palmas pela região Nordeste; e a Associação Ateliê de Ideias, vinculada ao Banco Bem de Vitória/ES, responsável pelos bancos comunitários das regiões Sudeste e Centro-Oeste do país. A Região Sul do país só inauguraria um banco comunitário em 2016, portanto num momento posterior a este período de fomento por intermédio da Senaes (Pupo, 202).

[...] enquanto estas entidades regionais possuem o ofício de elaborar um projeto com o custo de implementação de um banco comunitário, selecionar os lugares onde serão implementados novos bancos, dar suporte aos que já estão instalados (assim como de apresentar as finanças e o que está sendo feito), a entidade executora nacional tem a atribuição de promover encontros entre todas entidades executoras regionais, fazer a capacitação e sistematizar a metodologia que está sendo utilizada. A Senaes participa desses encontros, assim como tem o dever de unir todas as informações, e também fazer uma análise financeira das entidades executoras regionais (Pupo, 2022, p. 102).

Essas ações de apoio propiciaram uma importante expansão de novos BCDs em outros contextos territoriais. Com a condução da equipe do Banco Palmas, primeiramente surgiram iniciativas em outros municípios do estado do Ceará, e, posteriormente, outros estados brasileiros também começaram a se interessar pela metodologia. O primeiro a se constituir fora da região Nordeste foi o Banco Bem, criado em 2005 na periferia de Vitória/ES.

Com a expansão das iniciativas para outros municípios, surgiu a demanda por uma maior integração entre as experiências existentes ou em formação. Para isso, foi constituída em 2006, mesmo ano de assinatura do primeiro convênio com a Senaes, a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC). Além de facilitar o compartilhamento de ideias, a RBBC serviu como entidade coletiva para a negociação de parcerias, estratégias de colaboração e políticas públicas de apoio aos bancos comunitários no Brasil, inclusive com participação ativa no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Destaca-se ainda dois eventos relevantes na consolidação dessa nova coletividade. Em 2010, foi realizada a I Conferência Temática de Finanças Solidárias, na cidade de Fortaleza/CE. Nesse evento, os participantes buscaram o aprofundamento os eixos já propostos pela II Conferência Nacional de Economia Solidária (II CONAES), ocorrida no mesmo ano, para o fortalecimento das finanças solidárias em todo o Brasil. Como resultado, foi definido um conjunto de princípios orientadores da ação dos atores de forma a conferir uma maior identidade em torno do tema.

Em 2015, durante o 4º Encontro Nacional da RBBC, foi dado um novo passo em termos de articulação nacional com a criação do Banco Nacional das Comunidades, com o intuito de ser uma associação nacional de representação e produção de tecnologias sociais aplicadas ao desenvolvimento dessas experiências. Nesse evento, foi apresentado aos participantes a proposta de compartilhamento da plataforma E-dinheiro entre todos os integrantes da RBBC que manifestassem o interesse em utilizar.

Os números mais atualizados até a realização desta pesquisa foram encontrados em Pupo (2022), que detectou 148 BCDs em atividade, associados à RBBC. Eles encontram-se espalhados em 23 estados e o Distrito Federal (DF). A região Nordeste segue com o maior número, 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 no país. A tabela 1 traz esses números. Contudo, é importante ressaltar que tais iniciativas se encontram em estágios bastante distintos, tanto em termos de organização quanto em termos de operacionalidade e abrangência territorial.<sup>15</sup>

**TABELA 1 - Distribuição dos bancos comunitários no Brasil – por região e por estado**

Região	Total	Estados	Total
Norte	32	Acre	2
		Amapá	3

<sup>15</sup> Alguns estudos tentaram abordar características gerais dos BCDs no Brasil, dentre eles estão 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.



		Amazônia	10
		Pará	15
		Rondônia	1
		Roraima	1
Nordeste	65	Alagoas	2
		Bahia	12
		Ceará	38
		Maranhão	1
		Paraíba	5
		Piauí	4
		Rio G. 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 G. do Sul	3
		Santa Catarina	2

Fonte: Adaptado de Pupo (2022).

Em termos do período de inauguração, a tabela 2 indica que a grande maioria foi construída ao longo da vigência dos convênios com a Senaes para fomento dessas iniciativas no país. Entre 2006 e 2009, quando estava em vigor a primeira parceria entre Senaes e Instituto Palmas para a expansão da metodologia em outros municípios, foram inaugurados 42 BCDs. Já no período que cobriu a vigência dos editais lançados pela Senaes em 2010 e 2013, foram inaugurados 69 BCDs, o que representa quase a metade do total identificado no momento desta pesquisa. Logo, é possível dizer que a adoção dessa prática como uma metodologia de intervenção programática do poder Executivo federal permitiu não apenas sua expansão como também sua capilarização no território nacional.

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

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

Fonte: Adaptado de Pupo (2022).

### 3.2 Plano municipal: BCD como instrumento operacional de política pública

No plano municipal, as parcerias identificadas são de diversas naturezas, indo desde a cessão por parte da prefeitura de uma sala para o funcionamento de uma agência local, a elaboração de leis municipais de fomento. Recentemente é possível identificar múltiplas relações de complementaridade entre prefeituras e BCDs, inclusive na execução de políticas públicas, como será verificado mais adiante.

O primeiro caso relatado de parceria formal de um BCD com uma prefeitura municipal ocorreu com a experiência do Banco dos Cocais, criado no ano de 2007 em São João do Arraial, pequeno município de aproximadamente 8 mil habitantes no estado do Piauí, localizado a 210 quilômetros da capital Teresina.<sup>16</sup> O projeto teve origem em uma ação da própria prefeitura e parcerias com a sociedade civil do município visando fomentar dinâmicas produtivas locais, com apoio a pequenos empreendimentos e compras públicas de agricultores familiares para a alimentação escolar na rede pública de ensino. Após diagnosticar a dificuldade de acesso a crédito pelos empreendedores locais, um grupo foi formado para levantar possíveis soluções, quando se passou a considerar a possibilidade de criação de um banco comunitário, aos moldes do Banco Palmas. A prefeitura organizou e financiou uma visita ao Instituto Palmas, em Fortaleza, para conhecer melhor in loco a experiência, 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, com a 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 vinha desenvolvendo alguns trabalhos em São João do Arraial, ligados ao Ponto de Cultura Coco Babaçu e à Escola Família Agrícola dos Cocais (EFA Cocais), e também auxiliava outros projetos de BCDs na região Nordeste.

Após amplas discussões entre atores sociais diversos no município, o Banco dos Cocais foi inaugurado no dia 12 de dezembro de 2007, passando a circular na cidade a moeda social Cocal (C\$), inteiramente lastreada em Reais. Para o início das atividades, ele contou com um lastro de R\$ 1.500,00, doados pelo Instituto Palmas, circulação no comércio local em moeda social (Leal, 2021).

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>17</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.

<sup>16</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”.

<sup>17</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).

Segundo Costa (2011), o banco já iniciou como correspondente bancário do Banco do Brasil. Isso lhe permitiu prestar alguns serviços como pagamento de contas e saque de benefícios sociais, o que em si já era um fato positivo, uma vez que não existia até então nenhuma agência bancária em São João do Arraial. Logo, para pagar contas, sacar benefícios sociais ou realizar quaisquer outros serviços bancários, como depósitos ou transferências, era necessário que o cidadão se deslocasse para uma cidade vizinha, acarretando vazamentos de liquidez na economia local. A população também passou a poder acessar pequenos empréstimos no valor de até C\$ 50, sendo esta uma das principais formas de injetar a moeda social em circulação.

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;<sup>18</sup> Conselho de Avaliação e Crédito, responsável por avaliar os créditos solicitados pelos beneficiários; e agentes de crédito, responsáveis pela operacionalização dos empréstimos do BCD. A liberação das linhas de microcrédito é feita após a análise feita pelo Comitê de Análise de Crédito (CAC),<sup>19</sup> sem consulta ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).

Como o Banco dos Cocais não contava com nenhum apoio financeiro, a parceria com a prefeitura foi fundamental, sobretudo na cobertura dos custos de implantação e manutenção das atividades.<sup>20</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 a realização de 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), que permite 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 à projetos sociais coletivos 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), permitindo ao banco a prestação de seguintes como execução de até 25% do pagamento dos servidores públicos (incluindo terceirizados e prestadores de serviços), desde que em comum acordo, e a arrecadação de taxas municipais, utilizando-se da estrutura de correspondente bancário do Banco do Brasil. A prefeitura garantia a segurança no local e uma remuneração proporcional aos valores pagos.<sup>21</sup> Com isso, o volume de Cocais em circulação no município aumentou consideravelmente. De acordo com Costa (2011, p. 317):

[...] 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

---

<sup>18</sup> O Conselho Gestor, também denominado Conselho Monetário Local, é formado por representantes de diversos segmentos da sociedade civil, tais como: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associações Rurais e Urbanas do município, Câmara de Vereadores, Comerciantes, Igreja, Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu, Grupos de Produção em Economia Solidária, Prefeitura Municipal, Ponto de Cultura e EFA Cocais (Leal, 2021).

<sup>19</sup> “O CAC é composto por 3 a 5 pessoas do conselho gestor do banco (coordenador geral, agente de crédito, coordenador financeiro e de projetos) que se reúnem mensalmente para deliberar acerca dos empréstimos. Após a concessão dos créditos, é feita uma nova visita no local para confirmar a aplicação dos recursos recebidos” (Leal, 2021, p. 181).

<sup>20</sup> “De forma estimada, em grandes números, 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>21</sup> “Para a execução desses serviços, a prefeitura remunera o Banco dos Cocais em 7,5% do valor total que for pago aos funcionários da prefeitura. Com isso, o Cocais passa a ser um prestador de serviços para a prefeitura e é remunerado para tanto” (Costa, 2011, p. 308).

real por Cocais e outros pagamentos realizados pela prefeitura, como serviços terceirizados.

O Banco dos Cocais também apoiou projetos de geração de renda por meio de empreendimentos coletivos no município, em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social, sobretudo nas áreas de confecção, artesanato, panificação e alimentação em geral, materiais de limpeza, além de um grupo de mulheres quebradeiras de coco. O banco disponibilizava crédito produtivo orientado e a estrutura da Secretaria assessorava a organização dos empreendimentos e mantinha uma pequena loja para auxiliar na comercialização de seus produtos (Costa, 2011).

Atualmente, o Banco dos Cocais também está habilitado a disponibilizar microcrédito produtivo orientado, a partir da parceria firmada com a Agência do Governo Estadual 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% a.m.

Outra experiência digna de nota da relação entre poder público municipal e finanças solidárias é o de Silva Jardim, município do interior do Rio de Janeiro, com cerca de 22 mil habitantes. O projeto de criação de um banco comunitário surgiu por iniciativa da prefeitura, que buscou uma parceria com o Instituto Palmas para o assessoramento do processo. Foi então que se criou, em 2010, o Banco Capivari, juntamente com a moeda social Capivari (C\$).<sup>22</sup> De acordo com o prefeito da época, o município de Silva Jardim constava entre os piores indicadores sociais do estado, além de apresentar decréscimo populacional nos últimos anos, o que justificava a necessidade de ações que apresentassem novas perspectivas 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 bancário, em parceria com o Banco do Brasil, o que possibilitou o pagamento de contas e acesso a alguns serviços financeiros básicos.

Para garantir a circulação de sua moeda, a estratégia conjunta entre Banco Capivari e prefeitura baseou-se em três frentes: *i*) disponibilidade de linhas de microcrédito, com acompanhamento de agentes locais de crédito;<sup>23</sup> *ii*) vinculação de alguns serviços públicos à moeda social, como exemplo da compra de cestas básicas de agricultores locais e da 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 diversas secretarias municipais, a comunidade local foi inserida no projeto por meio da formação de um conselho gestor, com representantes

---

<sup>22</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>23</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).

locais que analisam todos os pedidos de microcrédito, com base em informações da própria comunidade. O Fórum de Economia Solidária do município também se configurava como parceiro da prefeitura na gestão e condução do Banco Capivari.<sup>24</sup> O projeto contou ainda com o apoio da Associação Comercial de Silva Jardim, muito importante no convencimento e envolvimento dos estabelecimentos lojistas da cidade.

Em termos normativos, o Executivo municipal sancionou a Lei nº 1.502, de 28 de maio de 2010, que cria e estabelece 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, nacionais ou internacionais, que tenham interesse em cooperar na implantação da Política, a lei prevê a criação de bancos comunitários e de uma moeda social para o município, a ser usada como instrumento 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 prevê ainda a criação do Fundo Municipal de Trabalho e Renda Solidária, com a incumbência 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, entre consumo e produção, totalizando aproximadamente R\$ 400.000,00, com inadimplência próxima de zero, apesar de algumas renegociações de prazo. Outro impacto importante de se notificar é que o projeto foi inscrito e premiado pelo governo federal no Prêmio Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2012, para reconhecer 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 projeto de lei que previa a criação da “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 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 sua busca pela reeleição. A nova gestão não teve interesse em manter a parceria e o Banco Capivari acabou desalojado do espaço anterior. 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 foram firmados, mas sem a parceria com a prefeitura e com o desmantelamento da política de economia solidária no município o banco não conseguiu manter as atividades na escala em que havia sido projetado.

A experiência do Banco Capivari evidenciou, portanto, um fator bastante relevante a ser considerado na análise dos BCDs enquanto tecnologia social, que também já havia sido sentido, em algum grau, com o fim da Senaes no plano federal. Trata-se da

---

<sup>24</sup> O Fórum de Economia Solidária contava com diversos atores da sociedade de Silva Jardim, incluindo “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” (Prêmio ODM, 2010, s/p).

influência do ciclo político na sustentabilidade desses projetos à medida em que eles são elevados a instrumentos operacionais de políticas públicas.

Apesar do desfecho, 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. Mais recentemente 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	Rio de Janeiro	Mumbuca	Lei nº 2.448, de 26 de junho de 2013
Limoeiro de Anadia	Alagoas	Livre	Lei nº 173, de 2018*
Itaboraí	Rio de Janeiro	Pedra Bonita	Lei nº 2.867, de 16 de abril de 2021
Itabira	Minas Gérias	Facilita	Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2001
Porciuncula	Rio de Janeiro	Elefantina	Lei nº , de 17 de maio 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 2002
Iguaba Grande	Rio de Janeiro	Cablocinho	Lei nº 1.403, de 15 de março de 2002

Fonte: Elaboração própria.

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 já 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, amparada na Lei nº 12.865/2013. A essa plataforma deu-se o nome de *e-dinheiro*, e é operacionalizada na forma de um aplicativo de celular ou um cartão bancário para efetuar transações de compra e venda em comércios cadastrados, dispendo de *internet banking* com alguns serviços bancários convencionais (depósitos, transferências, cobranças, pagamentos, recarga de celular, extrato de operações, entre outros). A disponibilidade dessa tecnologia tem permitido aos BCDs expandir sua cobertura de atuação, com uma série de vantagens e facilidades junto ao 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 buscaram problematizar a reconstrução histórica de como a experiência relativamente recente dos bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) foram absorvidos pela gestão pública. Foi possível identificar que essa temática tem se manifestado no cenário federativo brasileiro por meio de um arranjo operacional inovador orientado em torno da concepção de finanças solidárias, via a criação de BCDs e moedas sociais enquanto dispositivos de elaboração e execução de políticas públicas.

Mesmo que ainda pouco disseminado no território nacional, pode-se concluir que a inclusão dessa temática 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, coordenado pelo Instituto Palmas, com iniciativas registradas em quase todos os estados, apesar de muito diversas em suas estruturas e capacidades operacionais. Quanto à adoção dessa estratégia pela esfera municipal, o que se constatou a partir de duas experiências emblemáticas é que há um campo amplo de possibilidades para o estabelecimento desse tipo de parceria, que pode ser acionada tanto na execução de programas sociais específicos quanto na difusão de uma estratégia desenvolvimento endógeno por meio do fomento à produção e consumo locais.

Contudo, alguns limites e tensões políticas e financeiras dessa relação entre bancos comunitários e poder público puderam ser verificados, sobretudo em termos de incerteza de manutenção dessas parcerias quanto ao ciclo político-eleitoral. Isso ficou nítido tanto no plano federal, quando o fim da Secretaria Nacional de Economia Solidária interrompeu um processo de disseminação e apoia a essas práticas no território nacional, como no plano municipal, conforme ocorreu com a desativação do Banco Capivari após a eleição municipal de 2012.

Enfatiza-se, por fim, que este é um estudo inicial para uma agenda de pesquisa que tem se mostrado promissora com o lançamento de novas experiências recentes referentes a essa temática, como na cidade de Maricá-RJ, por exemplo, que vem recebendo bastante atenção de gestores e pesquisadores (Silva, Morais e Santos, 2020). E como muitas delas ainda estão em formação e consolidação, é esperado que haja uma heterogeneidade de fenômenos e resultados a serem considerados, pois cada localidade conta com suas particularidades na organização do arranjo e na atuação dos BCDs.

## REFERÊNCIAS

- BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Florianópolis: UFSC, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política). 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.
- 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.
- FERREIRA Jr, R. Desconcentração da política de inclusão financeira produtiva. **Revista Econômica do Nordeste**, v.49, n.2, 2018.
- FRANÇA FILHO, G. C. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 45, 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). Programa de Pós-graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

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.

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, 2007.

NESOL. **Banco Palmas: 15 anos**. São Paulo: Verão, 2013.

PRÊMIO ODM. **Relatório de visita técnica**. Brasília: Ipea, 2012.

PUPPO, C. G. **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.

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).

\_\_\_\_\_. (Org.). **Dinâmicas da Economia Solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

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.

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.