

# FINANÇAS SOLIDÁRIAS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO BANCO COMUNITÁRIO E DA MOEDA MUMBUCA NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ<sup>1</sup>

Sandro Pereira Silva<sup>2</sup>  
Camila Amaral Pereira<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto do federalismo brasileiro, marcado por uma complexa trama de aparatos legais e hierarquias que delimitam os processos de intervenção estatal, torna-se importante verificar dinâmicas diferenciadas de implementação de políticas sociais no território nacional sob as distintas áreas temáticas (Silva, 2020a). Como, desde a Constituição Federal de 1988, tem-se observado uma trajetória de descentralização na execução dos programas governamentais, as esferas de poder subnacionais, em especial as municipais, assumem *status* privilegiado para a experimentação de inovações institucionais voltadas a garantir maior efetividade em termos de cobertura e resultados para suas populações. Ou seja, o município 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.

Um exemplo que pode ser enquadrado nesse sentido refere-se à adoção por parte do poder público dos chamados bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e suas respectivas moedas sociais, em uma relação de complementaridade voltada ao fortalecimento da dinâmica socioeconômica local (Silva, Morais e Santos, 2020; Silva, 2017). Trata-se de dispositivos que visam estimular e fortalecer circuitos monetários complementares, restritos a um determinado espaço de circulação, possibilitando alternativas ao sistema de crédito tradicional.

Existem diversas experiências dessa natureza no país, desempenhando funções variadas nos contextos comunitários nos quais elas se inserem. Suas características principais podem ser resumidas da seguinte forma: i) são organizações coletivas comunitárias; ii) não são regidas por legislação específica; iii) possuem ação territorializada e baseada na proximidade dos agentes; iv) buscam prestar serviços financeiros adequados às demandas e às condições locais; v) usam o microcrédito como meio, e não como fim; e vi) lançam em circulação moedas sociais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/espp3>

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

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

como circulantes monetários alternativos. Por esses aspectos, tais experiências são comumente denominadas de “empreendimentos de finanças solidárias”, compondo o campo de práticas da economia solidária no Brasil (Silva, 2020a; 2020b).<sup>4</sup>

Essa relação de complementaridade anunciada reside no fato de alguns municípios, após tomarem conhecimento dessas experiências e de suas potenciais vantagens, criarem estruturas próprias via lei municipal que, apesar de sua natureza privada, são utilizadas como dispositivos tanto para a disponibilização de serviços financeiros em condições adequadas à realidade local quanto para a execução de programas sociais, como transferência de renda a famílias em situação de vulnerabilidade social. Apesar de ser um fenômeno relativamente recente no país, já é possível identificar algumas experiências inovadoras dessa natureza, que vêm se consolidando no contexto da administração pública local e, conseqüentemente, popularizando esse tipo de organização.

A partir dessa breve contextualização, este artigo tem como interesse analisar a trajetória de implementação e consolidação de uma experiência particular de finanças solidárias na gestão municipal, enquanto metodologia de intervenção social territorializada. Trata-se da criação da moeda social mumbuca e do BCD Mumbuca em Maricá, município do estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Lei Municipal nº 2.448, de 26 de junho de 2013. Embora não seja uma ação pioneira com essas características, o arranjo criado em Maricá ampliou a escala de atuação de um BCD e de circulação de uma moeda social, tornando-se, desde então, um novo modelo difusor de tais experiências. Logo, o exemplo do banco e da moeda social mumbuca pode ser identificado como caso paradigmático devido aos valores mobilizados e à complexidade operacional alcançada, o que justifica o foco analítico aqui proposto na sua interação com a administração pública municipal em uma perspectiva histórica.

Para tanto, além de uma revisão de literatura sobre a produção científica que tangencia os diversos elementos constitutivos da temática de interesse, também foram consultados documentos associados ao caso em análise e, por fim, contou-se com relatos por meio de entrevistas com representantes e pesquisadores que tiveram participação destacada em diferentes momentos da trajetória estudada. Vale ressaltar que não se objetivou adentrar em minúcias técnicas e operacionais da atuação cotidiana do Banco Mumbuca, embora alguns aspectos mais importantes tenham sido relatados.

## 2 FINANÇAS SOLIDÁRIAS E O CONTEXTO DOS BCDs NO BRASIL

Os BCDs são práticas de finanças solidárias que atuam na facilitação do acesso ao crédito e no oferecimento de outros serviços aos moradores de comunidades nas quais estão inseridos. Essas práticas associativas, geridas comunitariamente, fundamentam-se em relações de proximidade, confiança e solidariedade e desenvolvem instrumentos inovadores no âmbito da sua atuação no território. Ou seja, diferentemente dos bancos tradicionais, essas organizações

4. Além dos BCDs, outras formas conhecidas de empreendimento de finanças solidárias são os fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito de interação solidária. Sobre isso, ver Barreto (2016), Leal, Rigo e Andrade (2016), Búrigo (2006), Santos e Santos (2021) e Spilleir (2021).

locais se inserem na teia de relações locais para oferecer produtos e serviços financeiros mais adequados à população que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica, no intuito de promoverem o desenvolvimento local.

Por isso, os BCDs não são enquadrados como instituições financeiras, uma vez que não exploram comercialmente o dinheiro. Como não há um marco jurídico específico que os regule, eles não possuem personalidade jurídica própria, sendo constituídos em sua maior parte por associações sem fins lucrativos dos mais diversos tipos. A gestão coletiva dos recursos e das atividades marca seu papel enquanto tecnologia social apropriada pelos membros de uma comunidade, desde sua criação até durante o seu processo de desenvolvimento. No entanto, para garantir sua viabilização, os agentes responsáveis buscam estabelecer parceria com atores organizacionais variados, tanto do setor privado quanto do setor público.

O instrumento mais peculiar que eles dispõem refere-se às “moedas sociais”, criadas e utilizadas como circulantes, cuja função é estimular o consumo e a circulação interna da riqueza. Conforme destacado por Rigo e França Filho (2017, p. 12-13), o uso da moeda social envolve ainda a noção de “apropriação cidadã da moeda, da história e da identidade do lugar dentre outras nuances a depender das características locais”. Logo, os BCDs podem ser vislumbrados como agentes “capazes de promover transformações nas relações socioeconômicas no território e os usos de moedas sociais são parte fundamental nesse processo” (*idem, ibidem*). Contudo, não se trata da criação de “dinheiro novo”, visto que as moedas sociais precisam ser lastreadas no mesmo valor em moedas correntes oficiais, mas, sim, de um instrumento que, por possuir circulação restrita, visa fortalecer dinâmicas econômicas endógenas em seus respectivos territórios de incidência.

No Brasil, a experiência de BCD e moeda social mais conhecida e que também foi pioneira nessa estratégia de mobilização comunitária foi o Banco Palmas, criado em 1998 pelos próprios moradores do Conjunto Palmeiras, na periferia de Fortaleza-CE. A ideia original era formalizar uma entidade que auxiliasse no desenvolvimento de pequenos negócios para que a renda e as poupanças locais circulassem localmente, gerando novas oportunidades de trabalho para os moradores. Para isso, além de uma série de instrumentos de atuação sobre a dinâmica econômica daquele território (constituição de um fundo para microcrédito, realização de clubes de troca, mapeamento do consumo e da produção, estímulo ao consumo local, entre outros), foi criada a moeda social palmas (P\$), primeiramente, na forma de um cartão e, depois, como cédulas criadas exclusivamente para esse fim. Não tardou para que a experiência ganhasse reconhecimento para além das suas fronteiras de atuação, gerando interesse inclusive em instituições internacionais.

A atividade do Banco Palmas também balizou a ação governamental de fortalecimento de circuitos monetários alternativos. Silva (2017) demonstrou como o tema das finanças solidárias adentrou a agenda do governo federal, em especial na atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), criada em 2003, no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Houve uma relação de parceria entre Senaes e Instituto Palmas (organização formal responsável pelo BCD) no intuito de sistematizar metodologicamente essa experiência e disponibilizá-la para que, com apoio técnico e assistência adequada, outras comunidades também pudessem fazer uso, tendo em vista suas demandas e capacidades locais.

Essa relação de parceria se manteve até 2016, quando a estrutura da Senaes foi praticamente desfeita.<sup>5</sup> Durante esse período, vários novos BCDs foram criados com suas respectivas moedas sociais, nas distintas regiões do país, além da formalização da Rede Brasileira de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (RBBCD), em 2007.

Pupo (2022), em sua pesquisa de doutorado, identificou 148 BCDs em atividade, em estágios diferentes de organização. A tabela 1 indica como eles estão espalhados pelo território nacional, presentes em 23 estados e o Distrito Federal. A região Nordeste segue com a maior quantidade, 65, o que representa 43,9% do total. Somente o estado do Ceará, berço do pioneiro Banco Palmas, possui 38 dos BCDs mapeados.

TABELA 1  
Distribuição dos bancos comunitários por região e por estado – Brasil

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

Fonte: Pupo (2022).  
Elaboração dos autores.

Entre esse conjunto de organizações, algumas delas apresentam uma peculiaridade institucional bastante relevante, pois foram criadas por iniciativa do poder público municipal, via lei própria. Silva (2017) destacou que o primeiro BCD criado sob tais características foi o Banco dos Cocais, no município de São João do Arraial, no estado do Piauí, por meio da Lei nº 112/2007. Por tratar-se de um município pequeno (aproximadamente 8 mil habitantes) e

5. Sobre a desestruturação da Senaes e da política nacional de economia solidária, ver Silva (2018; 2021).

de baixa dinamicidade econômica, a administração local buscou apoio do Banco Palmas para instituir um banco comunitário em seu território que atendesse toda a população, inclusive como correspondente bancário (primeiramente do Banco do Brasil, depois da Caixa Econômica Federal), para suprir a carência na cidade de prestação de serviços financeiros básicos, o que obrigava os moradores a viajar para municípios vizinhos a fim de realizarem simples operações de depósito, saques ou mesmo recebimento de benefícios sociais.

O segundo BCD criado por lei municipal foi em Silva Jardim, estado do Rio de Janeiro, com o Banco Capivari, via Lei nº 1.502/2010. Essa experiência trouxe inovações operacionais importantes, como a vinculação de alguns serviços públicos à moeda social capivari (C\$) – 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. No entanto, apesar da formação de um arranjo social denso em torno do projeto, com a participação de empresários e a criação de um Fórum Municipal de Economia Solidária, a iniciativa foi encerrada em 2013, com a posse do novo prefeito, que não quis assumir sua continuidade.

De acordo com Silva (2017), esse foi justamente o ponto de maior divergência da experiência de Silva Jardim com a de São João do Arraial, que contou com a manutenção do mesmo grupo político-partidário no Poder Executivo municipal. Ou seja, diferentemente do caso do Banco Capivari, a experiência do Banco dos Cacaos pôde contar com um cenário de estabilidade na administração pública local 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 vigente e as inovações foram testadas no município potencializou a divulgação sobre a metodologia das finanças solidárias na gestão pública. Além de uma considerável cobertura midiática, o projeto recebeu visitas de pesquisadores e diversas lideranças políticas de outros municípios do Rio de Janeiro interessados em conhecer melhor sua sistemática. Um desses políticos que visitou Silva Jardim com esse intuito em 2011 foi Washington Siqueira Quaquá (2009-2016), que, na época, exercia seu primeiro mandato como prefeito do município de Maricá, litoral norte do estado. Desse contato surgiu a ideia base para uma nova experiência de banco comunitário, conforme discutido a seguir.

### 3 A EXPERIÊNCIA DA MOEDA SOCIAL E DO BANCO COMUNITÁRIO MUMBUCA

A discussão está centrada no lançamento da moeda social e do Banco Comunitário Mumbuca, na cidade de Maricá, Rio de Janeiro, via lei municipal. Escolhido como caso paradigmático devido à escala de valores monetários mobilizados e à complexidade operacional que ele alcançou, essa experiência passou por processos gradativos de evolução e consolidação. A análise foi estruturada em três fases, com foco na sua interação com a administração pública municipal em três momentos diferentes: i) inicia-se em 2013, quando se originou o projeto; ii) passa-se então pelo processo de adesão à plataforma virtual E-dinheiro (primeira moeda social digital em circulação no país), em 2018; e iii) finaliza-se com o enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia de covid-19, com as inovações programáticas possibilitadas a partir dessa articulação entre poder público municipal e BCD, entre 2020 e 2021.

### 3.1 Primeira fase: origem da experiência programática de Maricá

Maricá faz parte da região metropolitana do Rio de Janeiro, situado a cerca de 60 km da capital, com população estimada em torno de 160 mil habitantes. Seu território se localiza de frente a um dos campos de maior produção de petróleo e gás natural do Brasil, na bacia de Santos, o que lhe favorece na distribuição de *royalties* de petróleo desde 2015, impactando positivamente sua disponibilidade orçamentária (Coutinho, 2020).

A aproximação da cidade de Maricá com a temática das finanças solidárias e, mais especificamente, à metodologia de criação de bancos comunitários com o protagonismo do poder público se deu a partir da relação com Silva Jardim, ambas comandadas por prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT). Havia o conhecimento sobre a experiência do Banco Palmas, no Ceará, cujos diretores também foram procurados para firmarem um acordo de cooperação técnica.

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

Nessa perspectiva, o Banco Mumbuca foi criado para ser o agente de operacionalização das políticas sociais no município, em uma dimensão ampliada de parceria, sendo também o principal meio de injeção de moeda social em circulação. A ação de maior vulto nessa estratégia consistia no programa Renda Mínima Mumbuca (RMM), uma política de transferência de renda via moeda social, a fim de que os recursos circulassem localmente e estimulassem os empreendimentos locais. O RMM iniciou-se com o pagamento mensal de R\$ 70,00, convertidos em mumbucas, para famílias com renda familiar na faixa de um salário mínimo inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Foram beneficiadas no primeiro ano cerca de 400 famílias, entre mais de 3.500 cadastradas para receber o benefício. A meta de evolução do programa era ousada: aumento gradual do valor pago após seu lançamento até chegar à marca de M\$ 300 em 2016 para mais de 20.000 famílias (Pereira *et al.*, 2020).

Em 2015, ocorreram duas remodelações no RMM. Pela Lei nº 2.652/2015, o valor do benefício foi para M\$ 85, além da criação de duas modalidades para o atendimento de públicos específicos: o Renda Mínima Gestante, no valor de M\$ 85, focalizado nas mulheres em período de gestação até o nascituro completar um ano; e o Renda Mínima Jovem Solidário, de M\$ 100, direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos. A faixa de renda familiar mensal para elegibilidade



também foi elevada para três salários mínimos, equivalendo-se ao Cadastro Único. Por sua vez, pela Lei nº 2.641/2015, foi criado o programa Renda Básica da Cidadania (RBC), que estabelecia um pagamento adicional de M\$ 10 a todos os 14 mil beneficiários do RMM à época.

Os valores desses programas foram novamente reajustados em 2017: o RMM passou para M\$ 110, e o RBC, M\$ 20, mantendo sempre a paridade entre reais e mumbucas. Com isso, cada indivíduo beneficiado recebia, mensalmente, M\$ 130, valor que podia ser cumulativo com programas estaduais e federais de transferência de renda. Também foi instituído o Mumbuca Indígena, que pagava, por mês, M\$ 300 a todos os moradores das duas aldeias indígenas localizadas no município.

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

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

Lembrando, ainda, que o Banco Mumbuca, apesar de ser criado por lei municipal, detém autonomia administrativa para definir suas linhas de ação, projetos e serviços locais, sobretudo quanto a linhas de microcrédito e assessoramento. Para isso, foi criada a Associação Banco Comunitário Popular de Maricá, responsável pela gestão do banco.

### 3.2 Segunda fase: adesão à plataforma E-dinheiro e consolidação do Banco Mumbuca

A moeda mumbuca possui a especificidade de ser a primeira moeda social 100% eletrônica. Sua circulação iniciou-se via cartão magnético gerenciado pela empresa Valeshop. Segundo Faria *et al.* (2019), o aparato tecnológico em torno dos cartões e dos terminais de pagamento (popularmente chamadas de maquininhas) foi utilizado em Maricá entre 2013 e 2017 para o pagamento de benefícios sociais a um contingente em torno de 14 mil famílias. Para isso, os pontos comerciais deviam possuir um terminal de cartão dessa empresa, que, em cada transação, recolhia a taxa de 3% do valor, de modo semelhante ao que ocorre com outras administradoras. Logo, tais movimentações implicavam “um vazamento do dinheiro líquido desses comércios cadastrados para o circuito superior da economia urbana, através do recurso à empresa Valeshop”, conforme destacado por Pupo (2022, p. 233). Outro transtorno é que os comerciantes só podiam efetuar a troca dos valores em reais após trinta dias de vendas acumuladas.

A partir de 2018, a prefeitura de Maricá, que já vinha experimentando outras formas de pagamento, passou a adotar o aplicativo E-dinheiro em suas ações de transferência de renda. A plataforma foi criada por uma *startup* de Brasília denominada MoneyClip em 2015, em parceria com a RBBCD.<sup>6</sup> Além do aplicativo disponível para *smartphones*, que ainda dispõe de internet *banking* com alguns serviços bancários convencionais (depósitos, transferências, cobranças, pagamentos, recarga de celular, extrato de operações e pagamento de benefícios sociais), a prefeitura também optou pelo uso de um cartão, permitindo assim uma transição mais suave para alguns beneficiários em função dos novos requisitos tecnológicos. A disponibilidade dessa nova tecnologia abriu espaço para uma migração da moeda social em papel para o formato digital, mantendo sua identidade própria definida pela comunidade. Qualquer pessoa ou unidade comercial (mesmo as informais) poderia fazer um cadastro no banco e baixar o aplicativo para uso e gerenciamento de sua conta (Faria *et al.*, 2019).

As transações via E-dinheiro incorrem no recolhimento de 2% do valor total. Contudo, esse valor retorna ao próprio sistema, sendo 1% revertido para o BCD responsável pelo cadastro do comércio onde foi efetuada a transação e 1% para o Instituto Banco da Periferia, criado para ser a *fintech* responsável pelo gerenciamento da plataforma em nível nacional. Isso permite, portanto, um fluxo de receitas que pode ser destinado à manutenção e à promoção de novos projetos por parte do BCD, inclusive à formação de um fundo para microcrédito. No caso do Banco Mumbuca, como o valor em circulação via moeda social era relativamente alto e crescente a cada mês devido às políticas sociais da prefeitura, essa inovação permitiu a disponibilização de linhas de microcrédito, além de uma série de outros projetos com recursos próprios. Com isso, o Banco Mumbuca foi se consolidando paralelamente à circulação da moeda social digital.<sup>7</sup>

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

### 3.3 Terceira fase: a pandemia de covid-19 e a expansão da circulação da moeda social

O ano de 2020 foi marcado pelo alerta pandêmico de covid-19 que abalou fortemente a dinâmica econômica mundial, dadas as medidas necessárias de contenção das contaminações. No Brasil, os impactos foram sentidos de forma abrupta no mercado de trabalho, com perda

6. Posteriormente, a RBBCD comprou a plataforma E-dinheiro com recursos conseguidos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Silva, 2017).

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



massiva de ocupações, além do avanço de indicadores de desigualdade de renda. A gravidade da situação obrigou os governos a lançarem uma série de medidas para proteção econômica de famílias em situação de vulnerabilidade e dos pequenos e médios empresários afetados (Silva, Corseuil e Costa, 2022).

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

A prefeitura também se valeu da estrutura de finanças solidárias em torno de sua política de transferência de renda para criar outro programa emergencial voltado aos trabalhadores informais. Trata-se do Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), instituído por meio da Lei nº 2.920, de 24 de março de 2020. Ele previa o pagamento por três meses, passível de prorrogação por mais três, de valor equivalente a um salário mínimo, pago em mumbucas, para trabalhadores autônomos e assalariados informais residentes do município, com renda familiar mensal de até R\$ 5 mil, desde que comprovassem que suas atividades foram afetadas pela pandemia. Apesar de o volume de beneficiados ter sido estimado inicialmente em 12 mil, as solicitações foram mais que o dobro, levando a prefeitura a ampliar seu alcance até um teto de 26.518 beneficiários aprovados.

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

A tabela 2 apresenta os dados do Banco Mumbuca na plataforma E-dinheiro entre 2018 e 2021. Por eles, nota-se o quanto a estratégia montada, que já estava em crescimento nos anos anteriores, se expandiu sensivelmente no contexto da pandemia, em função dos novos programas e de sua maior cobertura na população maricaense. O total de mumbucas em circulação saltou de M\$ 36 milhões em 2019 para R\$ 254 milhões em 2020, sem contar todo o seu efeito multiplicador na dinâmica da economia local. Os números de 2021 são preliminares (até setembro), mas já demonstram superar o patamar alcançado no ano anterior, com expansão no número de contas digitais e de comércios credenciados, o que pode ser tomado como um indicador de sua aceitação e legitimação crescente entre os atores socioeconômicos do município.

TABELA 2  
**Banco Mumbuca na plataforma E-dinheiro (2018-2021)**

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

Fonte: Artigo... (2021).

Nota: <sup>1</sup> O ano de 2021 foi analisado até o mês de setembro.

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

Com isso, é possível afirmar que a experiência do banco e da moeda mumbuca proporcionou à metodologia dos BCDs, criada originalmente em 1998 com o Banco Palmas e aperfeiçoada ao longo do tempo, uma escala operacional sem precedentes. Maricá tornou-se um caso paradigmático de arranjos inovadores de política social, consolidando-se como um novo modelo difusor, ao despertar o interesse de governos e organizações de pesquisa do Brasil e do mundo. Não por acaso, já é possível identificar diversas experiências sendo lançadas em outros municípios aos moldes de Maricá, que, por sua vez, também se valeu do acúmulo observado em experiências municipais anteriores, como nos casos do Banco dos Cocais e do Banco Capivari (Silva, 2017). O quadro 1 traz uma lista dos BCDs e suas respectivas moedas sociais criados por lei municipal a partir de então que são conhecidos até o momento desta pesquisa. São municípios de diferentes portes e estruturas administrativas, que vão de Indiaroba, no interior de Sergipe, com pouco mais de 15 mil habitantes, a Niterói, cidade polo do Rio de Janeiro com mais de 500 mil habitantes.

Vale ponderar que, como são experiências recentes na administração pública brasileira, algumas delas ainda em formação e consolidação, será necessário um tempo para se ter apontamentos mais concretos sobre os impactos nos seus respectivos territórios. Mesmo porque cada localidade conta com suas particularidades na organização do arranjo e no escopo de atuação desses BCDs, o que implica uma heterogeneidade de resultados possíveis. Ou seja, é difícil dizer que os resultados alcançados por Maricá sejam reeditados no mesmo nível pelos demais municípios aderentes, dadas suas especificidades socioeconômicas e administrativas. A questão do ciclo político também mostrou ser uma variável relevante nessa análise, pois tais

iniciativas são muito sensíveis a mudanças de governo, como foi mencionado no exemplo de Silva Jardim-RJ, ou a ciclos de continuidade partidária, como nos casos de São João do Arraial-PI e da própria Maricá-RJ. Logo, o acompanhamento sobre a temática das finanças solidárias e sua relação com as diferentes estâncias do poder público se desdobram desde já como uma agenda de pesquisa promissora para os próximos anos.

#### QUADRO 1

#### BCDs e moedas sociais criados por leis municipais após a experiência de Maricá-RJ

| Município          | Estado         | BCD/moeda social | Lei municipal de criação               |
|--------------------|----------------|------------------|--|
| Limoeiro de Anadia | Alagoas        | Livre            | Lei nº 173, de 3 de abril de 2019      |
| Itaboraí           | Rio de Janeiro | Pedra Bonita     | Lei nº 2.867, de 16 de abril de 2021   |
| Itabira            | Minas Gerais   | Facilita         | Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021     |
| Porciúncula        | Rio de Janeiro | Elefantina       | Lei nº 2.378, de 29 de junho de 2021   |
| Cabo Frio          | Rio de Janeiro | Itajuru          | Lei nº 3.286, de 1º de julho de 2021   |
| Niterói            | Rio de Janeiro | Arariboia        | Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021   |
| Saquarema          | Rio de Janeiro | Saqua            | Lei nº 2.189, de 28 de janeiro de 2022 |
| Indiaroba          | Sergipe        | Aratu            | Lei nº 645, de 23 de fevereiro de 2022 |
| Iguaba Grande      | Rio de Janeiro | Caboclinho       | Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022   |

Elaboração dos autores.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou analisar uma trajetória específica de complementaridade entre finanças solidárias e implementação de políticas sociais, a partir da experiência do BCD e da moeda social mumbuca, em Maricá-RJ, que vem recebendo bastante atenção de gestores públicos brasileiros e pesquisadores de vários países. Ao enfatizar os mecanismos pelos quais essa relação foi construída e legitimada socialmente desde 2013, demonstrou-se que se trata de um arranjo operacional inovador, sobretudo no plano da administração municipal, cuja inclusão na agenda governamental traz elementos relevantes de análise.

Apesar de relativamente recente, tal experiência já vem demonstrando seu potencial de difusão, com a aprovação de leis similares em vários outros municípios, de diferentes portes estruturais. Com isso, abre-se um campo extenso de possibilidades tanto no desenho e na execução de programas sociais em parceria com a sociedade civil organizada quanto na formulação de estratégias de desenvolvimento endógeno por meio do fomento à produção e ao consumo locais.

O acompanhamento dessa e das demais experiências, ainda em estágio embrionário, permitirá verificar mais a fundo os fatores limitantes à utilização desse campo de práticas e sua continuidade na estrutura operacional de governo, como sua resiliência ao próprio ciclo político-eleitoral. Logo, essa relação surge como uma agenda de pesquisa relevante para a compreensão desses novos mecanismos de imbricamento entre a atuação pública e comunitária em diferentes contextos territoriais no país.

## REFERÊNCIAS

- ARTIGO publicado no The New York Times cita Maricá como referência. **Maricá.rj.gov**, Maricá, 1 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3SDydE0>>. Acesso em: 24 out. 2022.
- 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**, Brasília, n. 60, p. 101-108, abr. 2016.
- BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. 2006. 375 f. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- 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. p. 235-264.
- FARIA, L. A. S. *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**, Brasília, n. 67, p. 141-154, out. 2019.
- LEAL, L. P.; RIGO, A. C.; ANDRADE, R. N. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 60, p. 77-86, abr. 2016.
- PEREIRA, A. S. do N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 171-182, set. 2020.
- PUPO, C. G. P. **Finanças solidárias no Brasil**: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares. 2022. 412 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- RIGO, A. S.; FRANÇA FILHO, G. C. (Org.). **Bancos comunitários e moedas sociais no Brasil**. Salvador: Ed. UFBA, 2017.
- 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**, Brasília, n. 71, p. 1-8, mar. 2021.
- SILVA, S. P. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendedores de finanças solidárias no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).
- \_\_\_\_\_. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 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, out. 2020a. (Texto para Discussão, n. 2605).
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

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

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

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

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**, Brasília, n. 70, p. 213-228, set. 2020.

SPILLEIR, D. de P. Economia solidária e obtenção de crédito: uma contribuição propositiva à luz do presente. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 1-13, mar. 2021.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

#### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

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

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF



## **Missão do Ipea**

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



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA

