

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – PPGA

CAMILLA REIS

**BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS: ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E SUAS
POTENCIALIDADES PARA CONSTRUÇÃO DE CIDADES MAIS DEMOCRÁTICAS**

FLORIANÓPOLIS

2024

CAMILLA REIS

**BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS: ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E SUAS
POTENCIALIDADES PARA CONSTRUÇÃO DE CIDADES MAIS DEMOCRÁTICAS**

Dissertação apresentada como requisito final
para obtenção do título de mestre em
Administração pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração do Centro de
Ciências da Administração e Socioeconômicas
– Esag, da Universidade do Estado de Santa
Catarina – Udesc.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Moraes Pinheiro

FLORIANÓPOLIS

2024

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Universitária Udesc,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Reis, Camilla

Bancos municipais brasileiros : Estruturas de governana e suas potencialidades para construção de cidades mais democráticas / Camilla Reis. -- 2024.

109 p.

Orientador: Daniel Moraes Pinheiro

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2024.

1. Bancos municipais. 2. Bancos comunitários de desenvolvimento. 3. Governança pública. 4. Capital social. 5. Cidades democráticas. I. Moraes Pinheiro, Daniel. II. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CAMILLA REIS

**BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS: ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E SUAS
POTENCIALIDADES PARA CONSTRUÇÃO DE CIDADES MAIS DEMOCRÁTICAS**

Dissertação apresentada como requisito final
para obtenção do título de mestre em
Administração pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração do Centro de
Ciências da Administração e Socioeconômicas
– Esag, da Universidade do Estado de Santa
Catarina – Udesc.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Moraes Pinheiro

BANCA EXAMINADORA

Daniel Moraes Pinheiro, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

UDESC

Membros:

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

UDESC

Raphael Schlickmann, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

UFSC

Florianópolis, 19 de dezembro de 2024.

Aos meus pais, Sônia e Evandro, pela
dedicação de uma vida inteira à minha
educação.

AGRADECIMENTOS

Acredito que, na vida, compartilhamos nossas conquistas e desafios com familiares, amigos, colegas e até com aqueles que nos marcam sem percebermos. Mas nem sempre temos a chance de eternizar nossa gratidão, e eu não poderia deixar essa passar. Esta dissertação se entrelaça com minha história, e seria impossível ser diferente. Por isso, dedico este espaço a todos que, de alguma forma, contribuíram para que essa conquista se tornasse realidade.

Aos meus pais, Sônia e Evandro, minha eterna gratidão pela vida, pelo apoio incondicional e por sempre me fortalecerem. Aos meus avós e familiares, por serem minha base e minhas raízes. E aos meus amigos, pelo incentivo constante.

Ao meu orientador, professor Daniel Pinheiro, por compartilhar deste trabalho e acreditar nele. Agradeço também aos professores do curso de Administração Pública da Udesc Esag, que me formaram, inspiraram e abriram portas, em especial a Paula Chies Schommer, Aghata Gonsalves e Carolina Andion, pelos direcionamentos e profundos ensinamentos.

À turma de Gestão Social e Cidadania da Esag Sênior 2021.2, pelo carinho e por tudo que me ensinaram, mesmo quando me chamavam de 'prof', e à prof. Emiliana, pelo convite que mudou minha vida.

À equipe do ICOM – Instituto Comunitário Grande Florianópolis, uma verdadeira escola sobre o campo social e a vida, que me inspirou a pesquisar esse tema e me proporcionou tanta confiança, e a todos os espaços profissionais, iniciativas de voluntariado e organizações da sociedade civil que conheci e com os quais tanto aprendi.

Ao José Pedro, meu amor, por tanto cuidado, acolhimento e parceria. Ao seu lado, sinto que tudo é possível.

E, por fim, uma nota pessoal, para nunca me esquecer da minha força e capacidade: obrigada por não ter desistido desta pesquisa e de tantas outras coisas.

“Aquele que sabe todas as respostas não
respondeu todas as perguntas.” (Confúcio)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o potencial dos Bancos Municipais na construção de cidades mais democráticas e para a resolução de problemas públicos contemporâneos, por meio de suas práticas e governança. A problemática central reside na busca por mecanismos que fortaleçam a participação cidadã e a governança democrática em nível local, especialmente em iniciativas que fomentem a criação de capacidades comunitárias para responder a situações de crise e enfrentar desafios públicos. Em tempos de adversidades econômicas, sociais e ambientais, a importância deste estudo está na identificação de alternativas inovadoras para enfrentar esses desafios no contexto brasileiro.

Para isso, foram mapeados os dez bancos municipais brasileiros — Mumbuca, Livre, Pedra Bonita, Facilita, Elefantina, Itajuru, Arariboia, Saqua, Aratu e Caboclinho —, analisando-se suas estruturas de governança e arranjos institucionais, articulando-os com as discussões teóricas sobre capital social, governança pública e cidades democráticas. Realizou-se um estudo de caso, utilizando como técnica de coleta a pesquisa documental, com base nas legislações que originaram essas instituições, a fim de comparar diferentes experiências. Como resultado, identificaram-se três principais modelos de governança adotados, bem como diversas possibilidades de envolvimento dos cidadãos e de outros atores sociais nas questões da cidade, materializadas nos espaços de governança dos bancos municipais.

Os achados indicam que, com base em suas legislações, os Bancos Municipais se enquadram em três modelos de governança, conforme Manoel e Braun (2023): governança como capacidade, como modelo e como fenômeno. Cada modelo reflete distintos níveis de participação cidadã nos processos decisórios, destacando o potencial desses bancos e de suas estruturas na construção de cidades mais democráticas e resilientes.

Palavras-chave: bancos municipais; bancos comunitários de desenvolvimento; governança pública; Capital Social; cidades democráticas

ABSTRACT

This study aims to understand the potential of Municipal Banks in fostering more democratic cities and addressing contemporary public challenges through their practices and governance structures. The central issue revolves around identifying mechanisms that strengthen citizen participation and democratic governance at the local level, particularly in initiatives that build community capacities to respond to crises and tackle public challenges. In times of economic, social, and environmental adversity, this research highlights innovative alternatives to address these challenges within the Brazilian context.

To achieve this, the study mapped ten Brazilian municipal banks—Mumbuca, Livre, Pedra Bonita, Facilita, Elefantina, Itajuru, Arariboia, Saqua, Aratu, and Caboclinho—analyzing their governance structures and institutional arrangements while integrating theoretical discussions on social capital, public governance, and democratic cities. A case study approach was employed, using documentary research based on the legislation that established these institutions to compare different experiences. The findings reveal three main Governance models adopted by these banks, along with various ways in which citizens and other social actors engage in urban issues, materialized through governance spaces within the municipal banks.

The results indicate that, based on their legal frameworks, Municipal Banks align with three governance models, as defined by Manoel and Braun (2023): governance as capacity, as a model, and as a phenomenon. Each model represents different levels of citizen participation in decision-making processes, highlighting the potential of these banks and their structures in shaping more democratic and resilient cities.

Keywords: municipal banks; community development banks; public governance; social capital; democratic cities.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - RELAÇÃO DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS	40
QUADRO 2 - SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
QUADRO 4 – PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOCUMENTAL	45

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MODELOS DE GOVERNANÇA DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS	95
FIGURA 2 - GOVERNANÇA COMO FENÔMENO.....	97
FIGURA 3 - GOVERNANÇA COMO MODELO.....	98
FIGURA 4 - GOVERNANÇA COMO CAPACIDADE	99
FIGURA 5 - LINHA DO TEMPO DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS.....	100

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.2 Objetivos da pesquisa	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 Justificativa da pesquisa	16
1.3.3 Justificativa científica	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1. Abordagens sobre governança pública	23
2.2 Relevância da governança pública nas democracias	25
2.3 Caminho para construção de cidades mais democráticas	27
2.4 Bancos Comunitários	31
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
3.2 Estudo de caso como estratégia de pesquisa	42
3.3 Pesquisa documental como método de coleta	44
3.4 Análise documental como método de análise e interpretação dos dados	46
4 RESULTADOS	48
4.1 Banco Comunitário de Desenvolvimento Mumbuca	49
4.2 Banco Comunitário de Desenvolvimento Livre	55
4.3 Banco Comunitário de Desenvolvimento Pedra Bonita	62
4.4 Banco Comunitário de Desenvolvimento Facilita	66
4.5 Banco Comunitário de Desenvolvimento Elefantina	70
4.6 Banco Comunitário de Desenvolvimento Itajaru	73
4.7 Banco Comunitário de Desenvolvimento Arariboia	76
4.8 Banco Comunitário de Desenvolvimento Saqua	81
4.9 Banco Comunitário de Desenvolvimento Aratu	85
4.10 Banco Comunitário de Desenvolvimento Caboclinho	88
4.11 Análise consolidada: Bancos Municipais Brasileiros	91
5 CONCLUSÕES	103
6 REFERÊNCIAS	107

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado é fruto de uma pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), vinculada ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISPE). O trabalho integra o projeto de pesquisa "A Cidade e a Construção dos Espaços Democráticos: Expressões da Política no Cotidiano e as Práticas para o Fortalecimento da Cultura Política e da Democracia".

O presente estudo analisa a tecnologia social dos Bancos Comunitários no Brasil, com ênfase em sua aplicação direta na gestão pública, especialmente nos Bancos Municipais. O foco principal é evidenciar suas características e arranjos institucionais, articulando-os com as discussões sobre governança pública, capital social e, consequentemente, cidades democráticas. Para tanto, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, iniciando por este capítulo introdutório, que apresenta o tema, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, e a justificativa. Por fim, será apresentada a estrutura dos capítulos seguintes.

1.1 Tema e problema de pesquisa

Durante a pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19), o Brasil enfrentou uma série de problemas graves. A crise sanitária agravou a insegurança alimentar e econômica em todo o país, afetando principalmente as áreas mais vulneráveis. De acordo com a investigação realizada em 2020 pela Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021), 55,2% da população brasileira estava em situação de insegurança alimentar. Muito embora o Brasil tenha vivido um momento melhor em relação à segurança alimentar, com os programas de distribuição de renda e combate à fome, a pandemia contribuiu para retornar a dados de insegurança em patamares observados somente em 2004.

Além da insegurança alimentar, a crise econômica atingiu recordes históricos. Dados divulgados pelo IBGE em março de 2021 revelaram que a taxa média de desocupação em 2020 alcançou níveis alarmantes em 20 estados brasileiros, chegando a 19,8% na Bahia e

6,7% em Santa Catarina. Aproximadamente metade da população em idade para trabalhar estava desocupada no país.

Se, por um lado, observou-se uma piora nos índices econômicos e sociais, nos últimos anos, tem-se um quadro positivo no campo da mobilização social: o aumento significativo nas doações destinadas a mitigar os efeitos da pandemia. O Monitor das Doações da Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR) informou que foram mobilizados mais de 3 bilhões de reais em 557 campanhas de doação em todo o país entre 2020 e 2021. Esse paradoxo evidencia um forte desejo de ação e colaboração para enfrentar a crise, destacando a necessidade de soluções eficazes e coordenadas.

Nesse contexto de urgência, os Bancos Comunitários e Municipais no Brasil ganharam destaque por suas respostas inovadoras. A tecnologia social dos Bancos Comunitários, que surgiu inicialmente com a experiência do Banco Palmas em 1990, foi novamente mobilizada para enfrentar a crise. O Banco Comunitário ICOM, do Instituto Comunitário Grande Florianópolis, utilizou sua tecnologia social para responder à crise agravada, alcançando resultados financeiros significativos em doações. Entre 2020 e 2021, foram mobilizados mais de um milhão de reais, distribuídos em parcelas mensais de R\$ 200 para 1.132 famílias em situação de vulnerabilidade social. A experiência foi realizada em rede com organizações da sociedade civil locais, nas comunidades onde o banco atuou.

No mesmo período, o Banco Mumbuca, um dos mais consolidados do Brasil, localizado em Maricá, no Rio de Janeiro, desempenhou um papel crucial na preservação de empregos e na discussão sobre a renda básica. O município, que já oferecia um repasse mensal mínimo de R\$ 600 para famílias em situação de vulnerabilidade social, ampliou esse valor para R\$ 1.045. Essa ampliação representou um alívio significativo para as famílias e deu fôlego à economia local.

Os Bancos Comunitários e Municipais, embora baseados na colaboração comunitária e no desenvolvimento endógeno, demonstraram como a articulação entre o poder público e a sociedade civil pode ser potente. A colaboração entre esses dois setores foi essencial para enfrentar os desafios da pandemia e promover uma resposta coordenada e inclusiva. Isso porque baseiam-se na construção coletiva dos atores territoriais e está ligada a um processo de desenvolvimento endógeno, apoiado nas capacidades locais (Fare; De Freitas; Meyer, 2015).

Um dos atributos que permite esse “agir” dos indivíduos e da sociedade civil, é o capital social. Para Putnam (1996) o capital social é um atributo da organização social que contribui para melhoria da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Exatamente o que era necessário no período pandêmico.

Portanto, a análise da atuação dos Bancos Municipais oferece uma perspectiva sobre como esses bancos contribuem para a resolução de problemas públicos contemporâneos e consequentemente para a construção de cidades mais democráticas. A colaboração contínua com a sociedade civil, representa uma experiência promissora para examinar essa dinâmica e avaliar como suas práticas de tecnologia social e governança pública, fomentam capital social e podem ser utilizadas para enfrentar futuros desafios.

Os estudos de cultura política, como os apresentados por Marcello Baquero (2008), consideram as experiências comunitárias como elementos fundamentais para o avanço democrático. Segundo Baquero, a evolução democrática está intrinsecamente ligada à igualdade de condições entre os atores sociais. Nesse contexto, o capital social desempenha um papel crucial ao capacitar setores mais desfavorecidos para que possam defender seus próprios interesses.

Esse ponto de vista se alinha com a ideia de desenvolvimento de liberdades proposta por Amartya Sen (2000). Para Sen, o desenvolvimento deve colocar a liberdade no centro de sua abordagem, tanto como um meio quanto como um fim. Ele argumenta que as pessoas devem estar ativamente envolvidas na elaboração de seu próprio destino, em vez de serem meramente beneficiárias passivas dos programas de desenvolvimento. Assim, o envolvimento ativo e a capacitação proporcionados pelo capital social e pelas experiências comunitárias são essenciais para promover um desenvolvimento mais inclusivo e democrático.

Mobilizando-se uma sociedade em torno de laços sociais mais fortes (capital social) e com cidadãos conscientes, capacitados e ativos, cria-se um ambiente para uma cidade mais democrática. Essa democracia no âmbito local, é essencial para construir cidades mais justas inclusivas e sustentáveis (Cárceles, 2014). Quanto mais as pessoas forem e se sentirem responsáveis pela realidade, mais nos aproximamos da palavra democracia (Dantas, 2019)

Neste sentido, o estudo foi orientado pela seguinte pergunta: **Como os Bancos Municipais podem contribuir na resolução de problemas públicos contemporâneos e**

construção de cidades mais democráticas através de suas práticas e estrutura de governança?

1.2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender como os Bancos Municipais no Brasil podem contribuir para a construção de cidades mais democráticas e resolução de problemas públicos contemporâneos através de suas práticas e governança.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Mapear os Bancos Municipais existentes no Brasil, identificando seus contextos operacionais, características institucionais e áreas de atuação.
- 2) Analisar a governança proposta dos Bancos Municipais a partir das legislações existentes e seus arranjos institucionais.
- 3) Compreender o potencial dos Bancos Municipais para o fomento do capital social e o fortalecimento das capacidades locais.

1.3 Justificativa da pesquisa

Esta pesquisa justifica-se por dois aspectos principais: O interesse da pesquisadora pela tecnologia social aplicada aos bancos comunitários e municipais, especialmente em relação à sua contribuição para a participação social. Em segundo lugar, a pesquisa representa uma oportunidade significativa no campo científico para consolidar a importância dessas experiências e da responsabilidade compartilhada entre múltiplos atores sociais para construção das nossas cidades.

1.3.1 Justificativa pessoal

Meu interesse pessoal pelo estudo proposto foi desenvolvido ao longo da minha vida, tanto no âmbito pessoal quanto acadêmico e profissional. Sempre acreditei que cada indivíduo tem um papel importante no ambiente em que está inserido e que compartilhamos a responsabilidade de viver bem e em harmonia.

Desde a infância, fui influenciada pelo cooperativismo, em grande parte devido ao trabalho do meu pai, que dedicou sua vida a uma cooperativa de energia. Na escola, a influência de minha mãe também foi marcante, especialmente em relação às campanhas de arrecadação de brinquedos, agasalhos e doação de sangue, atividades com as quais tive contato desde muito cedo.

Graças aos enormes esforços dos meus pais, tive a chance de estudar em colégios particulares e, assim, ter contato com realidades diferentes da minha, muitas vezes bastante conflitantes. Foi nesse período que comecei a perceber as desigualdades gritantes entre as pessoas. A base que eles me deram em casa foi essencial para entender melhor essas questões e manter uma visão realista. Acredito que foi nesse momento que meu olhar para as dinâmicas sociais começou a ser apurado.

Esse processo influenciou minha escolha pelo primeiro curso de graduação: Serviço Social, que não completei quando percebi que não me via no atendimento direto às pessoas, mas sim no desejo de influenciar mudanças estruturais e escalonáveis por meio da gestão pública. Essa mudança de perspectiva ocorreu quando, ao conhecer o ambiente universitário, me envolvi com uma organização da sociedade civil internacional chamada AIESEC, que promovia intercâmbios voluntários entre países para aproximar nações, apoiar comunidades vulneráveis e promover a paz.

Particpei como voluntária por dois anos e, nesse período, fiz um desses intercâmbios, indo para Córdoba, na Argentina, onde trabalhei em uma associação comunitária que oferecia atendimento a crianças em situação de vulnerabilidade, semelhante ao contraturno escolar das

OSCs no Brasil. As experiências que vivi lá e as histórias das crianças que conheci me fizeram enxergar meu verdadeiro propósito. Voltei ao Brasil determinada a fazer algo para reduzir as desigualdades sociais ao meu redor, e foi então que ingressei no curso de Administração Pública na UDESC.

Foi durante a graduação em Administração Pública que conheci infinitos caminhos profissionais possíveis e identifiquei uma particular afinidade com a sociedade civil organizada, especialmente o trabalho realizado pelas organizações da sociedade civil (OSCs). Fiz estágio no Observatório Social de Florianópolis que me mostrou uma rede imensa de pessoas interessadas em garantir a boa execução do orçamento público. Além disso, fiz parte da diretoria executiva do conselho comunitário no meu bairro e iniciei como voluntária no Instituto Comunitário Grande Florianópolis (ICOM) que foi o grande responsável por eu estar escrevendo essas palavras hoje.

Após um período como voluntária, ingressei como integrante da equipe técnica e, durante a pandemia, tive a oportunidade de contribuir com o primeiro Banco Comunitário de Santa Catarina, o Banco Comunitário ICOM, onde aprofundi meu conhecimento sobre o tema. Posteriormente, assumi a coordenação do projeto, o que me permitiu enxergar o potencial da tecnologia social para melhorar a qualidade de vida de milhões de pessoas pelo país. Com essa experiência, fui convidada a lecionar a disciplina de Gestão Social e Cidadania no Programa de Extensão da UDESC, Esag Sênior, que oferece aprimoramento em administração e gestão para pessoas com mais de 45 anos.

Foi então que me apaixonei pela sala de aula e foi o que precisava para submeter a proposta para ingressar no Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), vontade que já tinha surgido ao assumir a coordenação do Banco Comunitário ICOM. E o objeto de estudo não poderia ser outro: a tecnologia dos Bancos Comunitários.

Durante o processo de escrita da dissertação, decidi focar nos Bancos Municipais, pois compreendia as limitações enfrentadas por um banco comunitário que opera sem qualquer apoio público, mesmo sendo referência nacional em termos de volume de movimentação financeira. Eu estava plenamente consciente dos desafios compartilhados por muitos desses bancos na busca pela sustentabilidade. Além disso, tive a oportunidade de compartilhar diversos espaços com Joaquim, idealizador do primeiro banco comunitário brasileiro, o que

me permitiu compreender as potencialidades e as apostas nos bancos municipais, todas alinhadas nesse mesmo propósito. Dessa forma, optei por concentrar meu estudo nos bancos municipais brasileiros.

1.3.3 Justificativa científica

A interação entre iniciativas de finanças solidárias e o poder público apresenta um potencial transformador ainda pouco explorado, especialmente em contextos urbanos. Ao refletir sobre essas possibilidades, percebo que a maioria dos estudos se concentra em experiências específicas, como o caso do Banco Mumbuca. Embora pioneiro no Brasil, esse banco está inserido em um contexto atípico, beneficiado por *royalties* do petróleo, o que pode influenciar a percepção sobre a aplicabilidade dessa iniciativa em outras realidades socioeconômicas.

Nesse contexto, o estudo de Coelho et al. (2023) oferece uma contribuição significativa ao mapear a produção científica sobre finanças solidárias e bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs). A pesquisa abrange o período de janeiro de 1998 a agosto de 2020 e utiliza fontes de destaque, como as bases Periódicos Capes, SciELO, Spell e o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Além disso, considera anais de importantes eventos científicos, como o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), o Seminário em Administração (SemeAd) e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs).

Os resultados desse levantamento mostram a diversidade de temas abordados na literatura científica, destacando-se, por exemplo, as moedas sociais (impressas e digitais) e a avaliação do impacto dos BCDs no desenvolvimento territorial. Outros temas incluem comunicação, gestão participativa e parcerias na rede de economia solidária, inovação e empreendedorismo social, especialmente feminino, em finanças solidárias, e políticas públicas de microcrédito.

Essa diversidade evidencia não apenas o amplo espectro de atuação dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), mas também a necessidade de aprofundar a compreensão sobre suas contribuições em diferentes contextos. Apesar das discussões

abordarem temas como gestão participativa e outras áreas correlatas, os resultados não revelaram um aprofundamento específico nas experiências dos Bancos Municipais Brasileiros, especialmente no que se refere às suas estruturas de governança e práticas.

Na busca por trabalhos mais recentes e específicos relacionados ao recorte desta dissertação, realizei uma pesquisa nas bases Periódicos Capes e SciELO, utilizando as palavras-chave “banco comunitário”, “moedas sociais”, “banco de desenvolvimento comunitário”, “community banks”, “social currency”, “community development bank” e “social bank”. Na base SciELO, obtive 683 resultados e apliquei filtros de idioma (Português) e área (Ciências Sociais), resultando em 85 artigos. Destes, apenas 7 apresentaram alguma relação direta com tecnologia social. Destacam-se os autores Kumasaka (2020), Cernev e Diniz (2021), Gonzalez (2020), Coelho (2019), Mostagi (2022), Rigo e França Filho (2020) e Caminha (2018).

Já na base de Periódicos Capes, além dos filtros de Ciências Sociais Aplicadas e idioma Português, utilizei os critérios de acesso aberto e produções nacionais, resultando em 309 artigos. Concentrei-me na análise das publicações mais recentes (2020 a 2024), a fim de investigar estudos que surgiram após o levantamento realizado por Coelho et al. (2023), chegando a um total de 101 produções. Dentre elas, destacam-se Pupo (2022) e Silva e Pereira (2022), que estudaram experiências específicas de bancos municipais. Contudo, como é comum em muitas dessas produções, os autores analisam apenas um caso específico e mencionam brevemente a existência de outras experiências similares no Brasil.

Portanto, apresentar um panorama integrado do campo dos bancos municipais, especialmente sob a perspectiva da governança, pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento dos processos internos, o desenvolvimento de políticas públicas e a criação de novas iniciativas. Além disso, tal abordagem permite explorar, de forma mais abrangente, os bancos municipais brasileiros, indo além da experiência de Maricá, no Rio de Janeiro.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o processo de criação e consolidação dos bancos municipais, com ênfase nos instrumentos legais que fundamentam e estruturam seus modelos de governança. Ao examinar essas legislações de forma comparada, busca-se lançar um novo olhar sobre os aspectos de governança dessas instituições, destacando a complexidade e as particularidades envolvidas em sua implementação.

Essa análise comparativa possibilita que novos bancos municipais conheçam diferentes formas de estruturação e gestão, identificando boas práticas e estratégias bem-sucedidas já aplicadas em outros contextos. Com isso, amplia-se o horizonte para o desenvolvimento de experiências diversificadas e adaptadas às realidades locais, favorecendo a troca de conhecimento e a constante melhoria dos modelos existentes. Assim, a pesquisa não apenas sistematiza o conhecimento existente sobre bancos municipais e seus modelos de governança, mas também se apresenta como uma ferramenta estratégica para promover o desenvolvimento de modelos mais robustos, inclusivos e adaptáveis.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, serão abordados os temas que fundamentam a pesquisa, com ênfase na governança pública, suas principais abordagens e sua importância para as democracias. Além disso, serão discutidos os bancos comunitários e municipais, considerando seu papel no contexto das políticas públicas.

Os bancos comunitários, sejam aqueles criados pela sociedade civil ou os estabelecidos por legislação, como os bancos municipais, compartilham uma característica comum: atuam dentro de um território específico, seja em nível de bairros e comunidades, como no caso do Banco Palmas, no conjunto Palmeiras, ou em nível de cidades, como ocorre com os bancos municipais. Esse recorte territorial está diretamente ligado ao cotidiano das pessoas, refletindo seus problemas e a necessidade urgente de buscar novas formas de desenvolvimento e inclusão financeira.

As cidades, como observa Cárceres (2014), concentram tanto o poder, a riqueza, a ciência e a tecnologia quanto os piores índices de marginalidade, exclusão, deterioração ambiental e insegurança. Diante de tantas complexidades e diversidades, é necessário assegurar um convívio harmônico entre os cidadãos. Para isso, é fundamental uma organização político-social que defina normas, regras e um ordenamento jurídico, além de promover espaços para a participação social nas questões locais.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, ampliou a participação social nas decisões e na fiscalização das políticas públicas, facilitando maior interação com o poder estatal (Do Nascimento e Teodósio, 2014). Essa Constituição criou conselhos, instrumentos de controle social e garantiu a liberdade de associação, entre outros dispositivos, representando um importante marco jurídico brasileiro.

A definição de cidades democráticas e inclusiva são múltiplas e diversas (Albuquerque, 2015). Para Ministério Público da União (2019) se refere a espaços que envolvem a reflexão sob diferentes aspectos, como arquitetura, uso e acesso a espaços públicos, acesso a direitos entre outros, projetando uma cidade que acolha e reconheça todas e todos de maneira democrática e inclusiva (Escola MPU).

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), elaborada durante o V Fórum Social Mundial define as cidades como um espaço coletivo culturalmente rico, pertencente a todos seus habitantes. No seu Artigo II, define o que seria o exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade:

“As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça, assim como o pleno respeito a produção social do habitat. Todas as pessoas têm direito de encontrar nas cidades as condições necessárias para a sua realização política, econômica, cultural, social e ecológica, assumindo o dever de solidariedade.” (V Fórum Social Mundial. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Porto Alegre, 2005.)

A Carta ainda indica a corresponsabilização dos cidadãos com as questões da cidade, com a importância a participação social. Albuquerque (2015, pág. 7) confirma que “sem dúvidas, a participação indispensável à realização do projeto democrático da cidade justa e sustentável, pois, por meio dela, pode-se promover a dignidade da pessoa humana”.

Outro arranjo jurídico institucional brasileiro que contribuiu para essa discussão, foi a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 que determinou normas de ordem pública e interesse social com objetivo de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, em especial das cidades. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelece em seu artigo 2º as diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade: Entre elas, a garantia do direito à cidades sustentáveis, a gestão democrática por meio da participação popular, a cooperação entre governos e sociedade no processo de urbanização entre outros.

Assim, todos esses novos elementos, relacionados à intenção de ampliar a participação social nas questões da cidade, precisam se conectar e trabalhar de forma integrada em direção a um objetivo comum. Esse processo de coordenação e integração de diferentes atores e instituições, com o propósito de alcançar objetivos coletivos e garantir a eficácia das políticas públicas, é conhecido como governança pública.

2.1. Abordagens sobre governança pública

Cruz Filho (2014) define governança como um processo de coordenação entre pessoas e grupos sociais e institucionais para alcançar objetivos comuns em ambientes dinâmicos e

incertos. Essa definição, embora se refira de forma geral ao conceito de governança, também se aplica ao contexto público. Aqui, os "proprietários" referem-se aos gestores públicos responsáveis por um órgão.

Especificamente sobre governança pública, Kissler e Heidemann (2006) argumentam que não há um conceito único. Em vez disso, existem diferentes abordagens para reestruturar as relações entre o Estado, subníveis federativos, organizações sem fins lucrativos e outros atores sociais. A discussão central sobre governança pública não se limita às instituições e negócios de governo, mas envolve também a interação com setores não-governamentais (Matias-Pereira, 2022).

Em uma revisão bibliográfica, Manoel e Braun (2023) identificam quatro principais compreensões de governança pública na literatura: conformidade, capacidade, novo modelo em administração pública e fenômeno. Essas abordagens discutem principalmente questões como legitimidade, divisão de poder entre governantes e governados, dinâmica de negociação entre atores sociais, além do estabelecimento de redes e da descentralização da autoridade (Matias-Pereira, 2022).

Como conformidade, a governança pública consiste em um conjunto de princípios que devem ser seguidos pela administração pública, sendo auditados e corrigidos pelos gestores quando necessário, além de estarem diretamente relacionados aos padrões internacionais (Manoel e Braun, 2023). Nesse contexto, temas como *compliance* e *accountability* ganham destaque. Já como capacidade, a governança pública refere-se às habilidades do Estado em implementar ou garantir a implementação de serviços públicos, com foco na entrega de resultados concretos à população (Manoel e Braun, 2023).

Como modelo, a governança pública abrange abordagens que reconhecem que a resolução de problemas públicos não é responsabilidade exclusiva do Estado, mas sim um esforço coletivo que envolve diversos atores e exige novas metodologias na ciência da administração pública para sua análise (Manoel e Braun, 2023).

Finalmente, a governança pública como fenômeno enfatiza a reconfiguração das interações entre a sociedade e o Estado ao longo do tempo, bem como os resultados dessas interações e as novas agendas de pesquisa que emergem desse processo (Manoel e Braun, 2023).

Ainda que a literatura apresente uma abordagem multifacetada, na qual a governança pública pode assumir diferentes configurações, é necessário incorporar aos estudos de governança pública perspectivas mais complexas sobre as interações entre Estado e sociedade. Essas perspectivas devem ir além das limitações dos modelos existentes, reconhecendo as fronteiras fluidas entre Estado e sociedade, a atuação sociopolítica dos atores empresariais, a diversidade dos atores da sociedade civil e proporcionando espaço para os conflitos e a inovação social (Manoel e Braun, 2023).

2.2 Relevância da governança pública nas democracias

O Tribunal de Contas da União destacou que a governança pública continua sendo "o grande desafio que o Brasil tem pela frente" (TCU, 2014). Mesmo com todos os dispositivos de participação social disponíveis, ainda é necessário cultivar uma cultura de participação, discutido principalmente na literatura de cultura política. Essa cultura não se limita apenas à adesão aos dispositivos legais, mas envolve o desenvolvimento de práticas efetivas de engajamento que fortaleçam a governança pública.

De fato, ainda que se observe o surgimento de novos padrões de participação política, a tradução efetiva desses avanços em participação social continua um desafio significativo da governança pública no Brasil. Para Baquero (2008, p. 381), é inegável que esses avanços são essenciais para uma cultura política participativa. No entanto, focar exclusivamente em regras e instituições, sem considerar a complexidade política, histórica e social vivenciada pelos indivíduos, pode subestimar os desafios para alcançar uma democracia plena.

Governar democraticamente, ou seja, onde o modo de governo é relacional e baseado em redes, visando a construção do desenvolvimento humano junto com os cidadãos (Camargo, 2016), compõe um plano de fundo mais amplo de discussão sobre democracia, embora a governança possa ocorrer em cenários não democráticos. No contexto latino-americano, Cárceres (2014) argumenta que a democracia local é essencial para construir cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Além disso, ela destaca que, para pensar no desenvolvimento sustentável das cidades, é imprescindível considerar os mecanismos de governança urbana existentes, a distribuição de poder, a alocação de interesses e os mecanismos de tomada de decisão.

A democracia talvez seja o tema mais atemporal no campo das ciências políticas e sociais, com raízes profundas na filosofia da Grécia Antiga até os autores mais contemporâneos. Para Dahl (2012, p. 3), essa é uma das principais causas da confusão sobre o significado, já que ela se desenvolveu ao longo de milhares de anos a partir de fontes diferentes. Segundo o autor, o que entendemos por democracia hoje é diferente do que os atenienses, gregos, romanos, medievais e renascentistas entendiam, resultando em uma miscelânea de teorias e práticas muitas vezes incompatíveis entre si.

Já Robert Dahl é um dos principais representantes da teoria pluralista da democracia. Nessa teoria, a democracia é um ideal impossível de se realizar na prática. Para o autor, o que existe são “práticas reais” ou “poliarquias” (Baquero, 2008, p. 384-5). Ou seja, os atos dos líderes correspondem aos desejos dos liderados por um longo período.

Para Baquero (2008), a discussão realizada por Dahl é o ponto de referência para estudar o que acontece no Brasil. Segundo ele, é o caminho para identificar alternativas para *“direcionar a democracia em uma dimensão substantiva”*.

A poliarquia, para Dahl se refere à diferentes modos de organização social que, mesmo se diferenciando entre si, são denominadas normalmente denominada democracias. Ela pode existir em diferentes graus e níveis variados (Baquero, 2008, p. 385). Segundo Baquero, as características em comum entre elas: o controle das decisões governamentais sobre as políticas é dos eleitos; os eleitos são substituídos por eleições livres frequentes; nessas eleições, os adultos têm direito à voto; os mesmos votantes têm direito a se candidatarem; a liberdade de expressão; pluralidade as fontes de informações; os cidadãos têm direito à livre associação, inclusive políticas para competir nas eleições. E por que esse enquadramento teórico é o ponto de referência para estudar o caso do Brasil?

O Brasil se enquadra nas chamadas “novas democracias da terceira onda”. Nessa tipologia, o mercado tem assumido papel central desde as relações políticas até as econômicas e sociais (Baquero, 2008, p. 385). No entanto, se relaciona com práticas políticas tradicionais que fragilizam as instituições, inflacionam o poder e coloca a sociedade como subordinada, impedindo uma cultura política participativa e crítica. Para Baquero (2008), esses fatores são cruciais para a qualidade da democracia e coloca em xeque a legitimidade e credibilidade do sistema vigente.

Entre os elementos que indicam a qualidade da democracia, está o grau de envolvimento dos cidadãos na política. Há um consenso: sem essa participação, a democracia perde a legitimidade, mantendo apenas o caráter formal. Ou seja, a cidadania ativa, por meio de mecanismos formais e informais, sem comprometer as instituições convencionais de mediação política, é indispensável. (Baquero, 2008, p. 381).

Nesse sentido, Dantas (2019) reforça a importância do senso de pertencimento e da responsabilidade compartilhada ao afirmar que:

“[...] democracia um valor associado à ideia de pertencimento e responsabilidade que nos permite construir conjuntamente a nossa realidade, por meio de regras que nos levam à percepção do universo no qual estamos inseridos em nossa sociedade e comunidade.”

Portanto, a participação social nas questões da cidade, não só contribui para avanços no plano democrático, como também é indispensável para a própria ideia de democracia e construção de comunidades comprometidas com o seu futuro, trabalhando paralelamente - ou não com as instituições convencionais de democracia representativa (Baquero, 2008). Mas o que favorece a cooperação destes indivíduos com as questões públicas?

2.3 Caminho para construção de cidades mais democráticas

No campo da cultura política, o engajamento do indivíduo com questões públicas pode ter dois focos prioritários: engajamento no âmbito comunitário, com mobilização em prol de interesses coletivos, nas instâncias locais ou então em uma esfera mais ampla, em nível de município ou país (Baquero, 2008). Neste último ponto, é importante que estas relações sejam institucionalizadas, a partir da inserção nas estruturas de governo direcionadas à participação social (Pinheiro et al, 2014). Ou seja, o engajamento pode ser em questões do seu próprio convívio social ou então nas estruturas formais de participação, a exemplo dos conselhos deliberativos.

Nas instâncias locais, o indivíduo encontra nas suas redes mais próximas uma forma de demandar e contribuir com questões de interesse coletivo. Este fenômeno está relacionado com os conceitos de “redes comunitárias”, também apresentadas por Baquero. Essas redes são articulações essenciais para facilitar a ação coletiva que seja benéfica para o social. E quanto

mais uma pessoa participa dessas redes, aumentam as possibilidades de desenvolverem virtudes cívicas (Baquero, 2008, p. 398).

Essas redes podem ter diferentes configurações, como organizações comunitárias, religiosas, de familiares ou um grupo com interesses semelhantes. Cada indivíduo vai identificar ao seu redor suas redes de semelhantes – ou diferentes, com objetivos em comum. E, ainda que exista um genuíno interesse e uma afinidade com os valores compartilhados entre as pessoas, têm um elemento a mais que perpassa o âmbito dos interesses e avançam para campo da ação coordenada: o capital social.

O capital social é um atributo da organização social que contribui para melhoria da sociedade, facilitando as ações coordenadas (Putnam, 1996, p.177). O autor argumenta que a redução do capital social é negativo para a democracia, separando as comunidades e reduzindo suas capacidades de resolver problemas comuns. Ou seja, o capital social é um ativo social que facilita a cooperação, é a “cola” entre as pessoas. Baseado na confiança, é um elemento essencial para explicar economias locais em um contexto de globalização (Baquero, 2008).

De acordo com Baquero (2008) são identificadas três formas de capital social: o encapsulamento (*bonding*), de ponte (*bridging*) e de conexão (*linking*). Estas tipologias servem para compreender as fontes e os resultados do capital social. Ou seja, como se formam, suas limitações e seus resultados.

O primeiro deles, se refere ao capital social que emerge das relações dentro do grupo. Esse tipo contribui como base para os desafios que as pessoas precisam enfrentar no cotidiano (Putnam, 2000 citado por Baquero, 2008). Um grupo de pais preocupados com a segurança da rua da escola que seus filhos estudam. A partir disso, se associam e somam esforços para reivindicarem uma melhor sinalização e iluminação para rua.

Já o segundo, de ponte, acontece entre grupos. Nesse caso são os esforços das comunidades com diferentes interesses em estabelecer comunicações horizontais para resolver o problema social. Por exemplo, um acordo firmado entre pescadores locais e ambientalistas para diminuição de despejo de rejeitos em um rio. Ainda que dificilmente se tornariam um grupo único por divergirem em múltiplos aspectos, se comunicam quando são motivados para resolução de um problema em comum.

E por fim, o terceiro, de contatos verticais, se estabelece entre grupos de diferentes esferas e status para alcançar o bem comum. Podemos imaginar a situação de um empresário, um prefeito e um morador pensando em alternativas para resolver o problema de mobilidade em um determinado bairro: o empresário está perdendo vendas com o trânsito que impede as pessoas a chegarem em sua loja, o morador está cansado de demorar três horas para chegar em casa, e o prefeito está sendo duramente cobrado por uma solução. E assim, invoca-se uma reunião ampliada no bairro para discutir alternativas de mobilidade, que teve adesão de diferentes interessados.

Nas redes comunitárias apresentadas por Baquero (2008) há um destaque para uma forma de organização de uma delas: as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Para o autor, “estas organizações são consideradas catalisadoras de capital social, principalmente para as camadas mais pobres”. Com uma alta capacidade de mobilização via ação coletiva para garantir um desenvolvimento comunitário mais incidente nas suas vidas (Baquero, 2008, p. 397).

No Brasil, estão registradas no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (IPEA) mais de 800 mil organizações da sociedade civil. Destas, a maior concentração está na região sudeste (323.522), em segundo lugar, na região nordeste (194.033) e por fim, na região sul (145.315).

Recentemente, o Brasil realizou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estabelecido na Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Foi um importante instrumento para definir, regular e estabelecer o regime jurídico destas organizações assim como ordenar as parcerias com o poder público. No artigo 2º define quais são as organizações da sociedade civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social *distintas* das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Com o propósito de atuar na defesa de causas de interesse público, estas organizações representam um importante espaço para o desenvolvimento de cidadania, além disso, têm o

objetivo de reduzir a pobreza e exclusão social. Existem em grau de formalização variados e atendem públicos diversos, conforme a missão da organização.

Para Baquero (2008) do ponto de vista de desenvolvimento democrático, uma participação ativa do cidadão é considerada essencial. E essa participação tem relação direta com a intensidade que os indivíduos participam das redes e associações formais e informais. Segundo ele, quanto mais as pessoas participam desses espaços, *“maiores são as possibilidades de desenvolver virtudes cívicas que tangibilizem o bem coletivo”*.

A discussão sobre capital social, redes comunitárias e democracia, remete a reflexão sobre caminhos para a construção de cidades mais democráticas. Apesar de existir mecanismos legais que estabelecem formas de participação social, não são suficientes. O cidadão precisa se ver como protagonista do processo de desenvolvimento e resolução das questões públicas, a ponto de se sentir motivado a ter uma maior participação. Além disso, quando em uma sociedade, é importante que haja uma coesão entre diferentes atores interessados em contribuir com o desenvolvimento social e comunitário.

Essa coesão não é tão simples. Dantas (2019) discute que viver junto não é um processo livre de conflitos porque provavelmente não há uma só razão para isso. No ambiente das cidades existe inúmeros interesses, perfis e intenções diversas em doses distintas e por isso se justifica a criação de regras de convivência. Além das regras, outro elemento importante é o capital social.

O capital social deriva da confiança entre os cidadãos e instituições, do interesse compartilhado e da ação coletiva para resolução de questões públicas. As redes formais e informais são espaços importantes e catalizadoras desse capital e, consequentemente, contribuem para a melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento da cidadania, maior participação política, atingindo o sentido mais amplo de democracia.

Os Bancos Comunitários são a materialização dessas discussões. Com os princípios da economia solidária, estabelece uma responsabilidade compartilhada e diretamente democrática (Mostagi et al, 2018) dos indivíduos com elementos econômicos e, consequentemente, sociais. E, promover e valorizar as iniciativas de economia solidária, previsto Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005) é uma das condições para o estabelecimento de cidades mais inclusivas, sustentáveis e democráticas.

2.4 Bancos Comunitários

Os bancos comunitários têm suas raízes nas discussões da economia solidária, uma abordagem antagônica à economia competitiva que hoje influencia modelos dentro do sistema capitalista. Operam sob uma lógica de produção diferente, fundamentada na propriedade coletiva ou associativa e no respeito à liberdade individual (Singer, 2002). Segundo Paul Singer, esses fundamentos são sustentados pela solidariedade, que contrasta com a competitividade. Ele compara empresas capitalistas e solidárias, enfatizando a importância da distribuição equitativa dos lucros e dos princípios de autogestão e heterogestão.

Nesse contexto teórico que deu origem à tecnologia social no Brasil, embora não seja o foco central deste trabalho explorar profundamente a economia solidária, é indispensável discutir brevemente, devido sua influência sobre os bancos comunitários. Os princípios desse modelo econômico alternativo não apenas moldaram a concepção, mas também a implementação da tecnologia.

Segundo Singer (2002), o modelo capitalista vigente se estabeleceu como absoluto por tanto tempo que tendemos a naturalizá-lo. Ele apresenta como princípio básico a competição, a qual deve existir primordialmente em todos os aspectos: nas ofertas, nos produtos, nas disputas por vagas de emprego, entre outros. O autor reconhece suas virtudes e destaca dois pontos de vista positivos: a liberdade do consumidor em escolher o que mais lhe agrada pelo menor preço e o fato de que a competição favorece que as melhores empresas vençam, pois aquelas que mais vendem se destacam, enquanto as que vendem menos tendem a fechar. Mas, o que acontece com os “perdedores”?

Conforme o autor, esse esquecimento daqueles que não são bem-sucedidos fundamenta as principais críticas ao modelo econômico, devido aos seus efeitos sociais (p. 8). Embora seja esperado que os perdedores se aperfeiçoem e tentem novamente conquistar seu lugar vitorioso na disputa, não se trata de uma competição justa, pois "os ganhadores acumulam vantagens e os perdedores acumulam desvantagens nas competições futuras" (Singer, 2002, p. 8). A consequência é produção de sociedades profundamente desiguais.

Paul Singer (2002) defende que a economia solidária seria uma alternativa para essas consequências, com os agentes cooperando entre si em vez de competir. Isso geraria uma sociedade com menos desigualdades, mas seria necessário que houvesse uma organização igualitária entre aqueles que se associam para produzir, comercializar ou consumir. Dessa forma, ainda existiriam ganhadores e perdedores, porém seria crucial equilibrar suas vantagens e desvantagens para evitar que se tornem cumulativas. A principal provocação do autor é esclarecer que a desigualdade não é natural, muito menos a competição generalizada. Portanto, são as formas de organização das atividades econômicas que resultam em um modo de produzir, consumir e agir.

Silva (2017) esclarece como os bancos comunitários se relacionam diretamente com esse argumento. Os BCDs não são criados para atender clientes que ofereçam um melhor retorno financeiro, sob a lógica da competição, mas sim para atender aqueles que encontram dificuldades em acessar canais tradicionais. Essa abordagem contrasta diretamente com o modelo capitalista descrito por Singer (2002), que enfatiza a competição como princípio fundamental.

Portanto a economia solidária se propõe a atuar prioritariamente em favor das pessoas e do meio ambiente, defendendo um modelo socioeconômico mais equitativo, redistributivo e sustentável. “Em lugar de estruturas centralizadas de controle, a economia solidária tende a uma responsabilidade compartilhada e diretamente democrática.” (Mostagi et al, 2018). Os indivíduos passam a ter um papel protagonista na geração e compartilhamentos das riquezas disponíveis, desenvolvendo a capacidade de identificar seus recursos locais e, em seguida, encontrar maneiras alternativas de mostrar o valor diretamente para outras pessoas.

O primeiro banco comunitário surgiu no Brasil na década de 90 com o Banco Palmas, sediado no Conjunto Palmeiras, uma das áreas mais vulneráveis de Fortaleza. De maneira inovadora no país, este banco ingressou em um mercado financeiro anteriormente acessado apenas por um público de alto poder aquisitivo. Por um bom tempo, foi a única experiência brasileira, mas seus resultados inspiraram a propagação para outras regiões do Brasil. O caso de Palmas ganha grande protagonismo nas pesquisas registradas sobre o tema, em diferentes estágios de maturidade do Banco Comunitário.

Cernev e Diniz (2020) resgatam o contexto histórico do surgimento dos bancos comunitários. Segundo os autores, o conjunto Palmeiras surgiu a partir do remanejamento de uma

comunidade de pescadores para outra localidade, criando com esse movimento uma grande disparidade socioeconômica. A área que até então era ocupada por essa comunidade local, deu espaço para a próspera Praia de Meireiles, região turística com índices de desenvolvimento de “primeiro mundo”.

Do outro lado da balança, como impacto dessa decisão, a comunidade retirada deu origem à um dos aglomerados urbanos mais pobres de Fortaleza. Aproximadamente 1.500 famílias foram deslocadas de forma desorganizada que, além de perderem seus bens, perderam seu meio de subsistência - a pesca. Essas famílias se encontravam em uma situação de extrema vulnerabilidade social, já que o espaço que ocuparam não tinha sequer saneamento básico, energia elétrica, água encanada, transporte público ou qualquer serviço de educação e saúde (Cernev e Diniz, 2020).

Com a necessidade de melhorar essas condições, os moradores começaram a se organizar e fundaram uma associação de moradores (Asmoconp), conseguindo assim reconstruir o bairro e proporcionar melhores condições de vida para os residentes. Posteriormente, essa associação sediou o primeiro banco comunitário do Brasil. A virada de chave para a criação foi perceber que à medida que as pessoas melhoravam sua situação financeira, decidiam sair do Conjunto Palmeiras, levando o bairro a um ciclo de pobreza contínuo. Por isso, os esforços foram direcionados para iniciativas que mantivessem a população no conjunto, visando garantir o contínuo desenvolvimento da comunidade (Cernev e Diniz, 2020).

A principal estratégia adotada à época foi mapear o fluxo de consumo do Conjunto Palmeiras, criando uma espécie de Mapa de Consumo (Cernev e Diniz, 2020). A pesquisa forneceu os dados necessários para a ação: mais de um milhão de reais por mês eram consumidos pelos moradores da comunidade, porém apenas 20% circulavam dentro do bairro. Essas informações ajudaram a identificar os principais fatores de empobrecimento local. Sem uma reserva financeira dentro da comunidade, a capacidade de gerar trabalho e renda local era reduzida. Assim, em 1998, surge o Instituto Palmas, responsável pela implementação da primeira moeda local, lançada dois anos depois.

Silva (2017) resume como a moeda social funciona na prática: os moradores locais trocam seu dinheiro por uma moeda social que é aceita apenas em uma área restrita e por comerciantes previamente cadastrados. Ele também detalha que é necessária a presença de

uma organização que centraliza a emissão e garante o lastro dessa moeda. As moedas sociais desempenham um papel significativo como uma conexão simbólica entre os membros de uma comunidade (Fare; de Freitas; Meyer, 2015, tradução nossa). A circulação da moeda social é mediada pela confiança mútua dos usuários, participantes sob condições voluntárias diretamente condicionada por uma convenção social (Silva, 2017).

Após o notório sucesso da primeira experiência, que acumulou estudos mostrando uma inversão na curva de consumo no Conjunto Palmeiras (Cernev e Diniz, 2020), iniciou-se o processo de sistematização e compartilhamento da metodologia do banco comunitário. Segundo os autores, em 2007, foi formalizada a Rede Brasileira de Bancos Comunitários com o objetivo de facilitar esse processo e construir uma rede capaz de cooperar entre si. Composta por bancos comunitários em todo o país, eles trocam experiências e compartilham informações sobre o uso, desafios e possibilidades da moeda social. Atualmente, mais de 100 bancos comunitários estão registrados na rede, distribuídos por todas as regiões brasileiras.

Pupo (2022) publicou um mapeamento no Brasil, totalizando 148 iniciativas, distribuídas da seguinte forma entre os estados brasileiros: Ceará (38), Pará (15), Espírito Santo (15), Bahia (12), Amazonas (10), São Paulo (10), Rio de Janeiro (7), Paraíba (5), Piauí (4), Distrito Federal (4), Amapá (3), Mato Grosso do Sul (3), Mato Grosso (3), Minas Gerais (3), Rio Grande do Sul (3), Acre (2), Alagoas (2), Rio Grande do Norte (2), Santa Catarina (2), Rondônia (1), Roraima (1), Sergipe (1), Maranhão (1) e Goiás (1). A composição da rede de bancos comunitários foi importante para avançar a discussão sobre o tema no Brasil.

Durante o II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, realizado em 2007 no Ceará, definiu-se que os bancos comunitários são "serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da economia solidária" (Melo e Magalhães, 2008). Além disso, esses bancos têm como objetivo promover o desenvolvimento em territórios de baixa renda através da criação de redes locais de produção e consumo (Melo e Magalhães, 2008).

O Instituto E-dinheiro Brasil, configurado juridicamente como uma Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos, detém a tecnologia social para implementação de bancos comunitários. Localizado no Conjunto Palmeira, o instituto possui uma conexão direta com as origens da primeira experiência do Banco Palmas. Joaquim Melo, idealizador da tecnologia,

está muito presente na representatividade, trabalho e dia a dia. Além disso, outros membros da equipe técnica faziam parte do Banco Palmas.

França Filho e Silva Junior (2012), estabelecem quatro características essenciais dos Bancos Comunitários: os recursos são coordenados e gerenciados por uma organização de base comunitária, os microcréditos existem para oferecer à população taxas de juros justas para geração de renda no território, o princípio da confiança e solidariedade impera na concessão e cobrança de empréstimos e, por fim, criam mecanismos para impulsionar o consumo local, como as moedas sociais.

A participação ativa dos cidadãos e de todos os organismos sociais, públicos ou privados, em determinada localidade é fundamental para a implementação de uma política territorial como a dos bancos comunitários (Fare; de Freitas; Meyer, 2015). Essa estratégia de desenvolvimento baseia-se na construção coletiva dos atores territoriais e está vinculada a um processo de desenvolvimento endógeno, aproveitando as capacidades locais. Portanto, a coesão comunitária e o interesse genuíno são essenciais tanto para o estabelecimento quanto para a sustentabilidade operacional de um banco comunitário.

Raposo e Faria (2014) discutem as diferentes classificações dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs) com base nas experiências brasileiras. Essas tipologias variam conforme o método de criação, estrutura organizacional e os serviços oferecidos à comunidade. Os BCDs podem ser clássicos, fundados diretamente pelas comunidades, com moeda social própria, serviços de correspondente bancário e microcrédito. Outro tipo são os BCDs apoiados por universidades para iniciar e fortalecer suas operações.

Mais recentemente, surgiram os Bancos Municipais, criados com auxílio do poder público e focados principalmente na implementação de políticas de redistribuição de renda. Silva e Pereira (2022) analisaram mais detalhadamente o caso dos bancos municipais. Segundo os autores, à medida que os municípios tomaram conhecimento da tecnologia social e dos seus benefícios, criaram estruturas próprias por meio de leis municipais para disponibilizar benefícios financeiros adequados à realidade local e para a execução e distribuição de benefícios sociais.

O Instituto E-dinheiro Brasil disponibiliza uma página na internet que apresenta as definições sobre os bancos municipais. Eles possuem quatro características fundamentais: i) são criados por lei municipal e têm autorização para pagar contas municipais, como

benefícios, vales, salários de servidores, entre outros; ii) operam com moeda social, digital ou cartão de circulação restrita; iii) cobram taxas administrativas dos comerciantes a cada compra, sendo esses recursos direcionados para um fundo social; e iv) o fundo social é gerido por um conselho com participação da sociedade civil.

E ainda, eles informaram que os bancos municipais podem adotar dois formatos mais comuns: através da criação de uma Organização da Sociedade Civil (OSC) que será a gestora do Banco Municipal e do Fundo Social, ou o município pode optar apenas pela conta digital, com o banco sendo lotado em alguma secretaria, enquanto o fundo é gerenciado pelo município com participação da sociedade civil.

Silva e Pereira (2022) estudaram o caso do Banco Mumbucá, especialmente devido ao volume financeiro movimentado e à complexidade operacional envolvida. A análise dos autores ocorreu em três fases: no início do projeto, durante o processo de adesão à plataforma virtual E-dinheiro e, por fim, diante dos desafios da pandemia de Covid-19. Eles destacam que o banco está localizado na cidade de Maricá, na região metropolitana do Rio de Janeiro, em uma localização estratégica próxima a um dos principais campos de produção de petróleo e gás natural do Brasil. A cidade se beneficia significativamente da distribuição de royalties, o que fortalece consideravelmente o orçamento municipal.

Os autores afirmam que o banco foi criado em 2013 para operacionalizar políticas sociais nos municípios. A principal estratégia foi o programa Renda Mínima Mumbuca, através do qual a população recebia pagamentos em moedas sociais. Além disso, o banco executou um programa de microcrédito, efetuou o pagamento dos salários dos funcionários e realizou a movimentação de contas correntes, permitindo o pagamento de boletos, faturas e outras despesas.

Já na segunda fase, segundo Silva e Pereira (2022), o destaque foi a adesão à plataforma E-dinheiro Brasil, transformando a moeda local em uma forma digital. A digitalização promovida pela tecnologia social foi crucial para a adaptação e sobrevivência do Banco Mumbuca. Antes disso, até 2017, o banco operava principalmente através de cartões magnéticos, mas a transição para moedas sociais digitais representou um avanço significativo em termos de eficiência e acessibilidade financeira para os usuários.

Foi uma virada importante para os Bancos Comunitários, pois o contexto brasileiro naquele momento era propício para mudanças. Desde a década de 90 até o lançamento da

primeira moeda digital em 2015 (Cernev e Diniz, 2020), o mercado estava em constante evolução. De acordo com estatísticas divulgadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), entre 2005 e 2017, a quantidade anual de transações com cheques caiu de 2,5 bilhões para 731 milhões. No mesmo período, as transações de débito direto e transferências de crédito aumentaram de 5,6 bilhões para 15,9 bilhões. Enquanto isso, o número de transações com cartões de débito e crédito, que era de cerca de 2,6 bilhões em 2005, passou para aproximadamente 14,3 bilhões em 2017.

Isso possibilitou a expansão dos serviços oferecidos pelos bancos comunitários, como pagamento de contas online, boletos, entre outros (Cernev e Diniz, 2020). Além disso, a digitalização tornou viável uma expansão em maior escala a nível nacional, facilitando sua implementação em outros estados. Segundo De Freitas e Meyer (2015), as moedas sociais possuem uma certa plasticidade, onde as escolhas técnicas e formas de dinheiro direcionam seu uso para alcançar os objetivos de resiliência da comunidade e sua constante inovação.

E por fim, a terceira fase do Banco Mumbuca, conforme Silva e Pereira (2022), foi marcada principalmente pelo período da pandemia do COVID-19. Segundo os autores, a estrutura montada e utilizada nos anos anteriores possibilitou atuar efetivamente durante a crise. Essa estrutura permitiu a expansão dos programas sociais, incluindo o pagamento de auxílios emergenciais, entre outros. Os autores afirmam ainda que todos esses esforços contribuíram para a consolidação da estratégia junto à população e garantiram um valor significativo para a moeda social local, em um contexto de crise global.

Silva e Pereira (2022) afirmam que os Bancos Municipais, especialmente a experiência do Banco Mumbuca, proporcionaram um aperfeiçoamento e uma escala inéditos para a metodologia dos Bancos Comunitários Digitais (BCDs). Para os autores, o banco foi fundamental na disseminação dessa ideia para outros municípios, resultando na aprovação de leis semelhantes em diversas localidades. Eles também alertam que, por serem experiências recentes na gestão pública, será necessário algum tempo para obter elementos concretos sobre os impactos percebidos.

Ainda que os impactos dos bancos municipais demandam um pouco mais de tempo para colher, já existem estudiosos que se preocuparam em entender a mesma questão em relação à tecnologia social, especialmente através da experiência pioneira do Banco Palmas, que acumula mais anos de experimentação. Destacam-se autores como Fare, De Freitas e

Meyer (2015) e França Filho e Rigo (2017), que discutem sobre esses pontos. Eles investigam em que medida os bancos comunitários conseguem realmente alterar a cultura local de determinado território, promovendo colaboração social, responsabilidade compartilhada no desenvolvimento local e apoio mútuo entre os moradores.

França Filho e Rigo (2017) estudaram a dinâmica do uso da moeda social após quinze anos de sua implementação no Conjunto Palmeiras e entendem como um “paradoxo” o processo de circulação da moeda na comunidade. Para isso mapearam o circuito da moeda Palmas e identificaram houve uma redução do uso das moedas sociais e ao mesmo tempo uma resistência à sua interrupção. França Filho e Rigo (2017, pág. 188) descobriram que o circuito monetário construído pelo Banco Palmas ao longo de anos se fragilizou, mas não foi pela não aceitação comunitária, e sim, pela falta de acesso dos moradores à moeda. E que, apesar dos moradores reconhecerem a importância do consumo no bairro, escolhem fazer isso em real. Mesmo assim, foi identificado uma maior liquidez em moeda nacional no Conjunto Palmeiras, ou seja, mais recursos locais permanecendo na comunidade. E esse é um resultado dos trabalhos realizados pelo Banco Palmas ao longo dos anos (França Filho e Rigo, 2017, pág. 189).

Já De Freitas e Meyer (2015) estudaram os significados simbólicos dos Bancos Comunitários, centrados nos papéis sociais que o dinheiro pode ter em uma comunidade. A mesma conclusão apresentada por França Filho e Rigo (2017) foi levantada pelos autores, a partir de uma entrevista realizada com Joaquim Melo, idealizador do Banco Palmas, anos antes. Para ele há dois motivos principais para diminuição do uso da moeda social: os moradores já se acostumaram a fazer as compras localmente, dispensando a necessidade da moeda social e aos dispositivos financeiros oferecidos pelo Banco Palmas, como a figura de correspondentes bancários, o que amplia a inclusão financeira dos moradores em outros bancos públicos (De Freitas e Meyer, 2015, pág. 13, tradução nossa).

E os estudos citados mostram que, mesmo que seu uso seja extinto, os ganhos sociais da mudança cultural promovida pelas moedas sociais, como o estímulo ao consumo local, a participação social nas questões do bairro, o desenvolvimento de soluções para problemas sociais locais e a coesão comunitária resultante desse processo, representam avanços significativos na construção de espaços mais democráticos e comunidades mais autônomas e resilientes. Segundo De Freitas e Meyer (2015), "o papel simbólico da moeda continua a ser

uma ferramenta mobilizadora, no âmbito da pedagogia e da sensibilização para o desenvolvimento territorial".

Portanto, percebe-se que as moedas sociais desempenham um papel fundamental no fortalecimento dos laços comunitários, mobilizando os atores em torno de um objetivo comum: o desenvolvimento do bairro e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida da população. Esse fenômeno se autorreforça, conforme argumentam De Freitas e Meyer (2015), porque o uso contínuo da moeda social cria um ciclo virtuoso dentro da comunidade.

À medida que os moradores e comerciantes locais utilizam a moeda, incentivam o consumo dentro da própria localidade, fortalecendo o comércio e promovendo a circulação de recursos. Esse movimento não apenas fortalece a economia local, mas também aumenta o senso de pertencimento e cooperação entre os moradores. Com o tempo, o impacto positivo gerado pelo uso da moeda social contribui para consolidar a confiança dos participantes no sistema e assim, cada transação reforça os benefícios percebidos, incentivando novos atores a se envolverem. Ainda que a moeda deixe de existir, o “papel simbólico” prevalece. (De Freitas e Meyer, 2015).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos desta dissertação estão relacionados a uma pesquisa mais ampla, sob a coordenação do Prof. Dr. Daniel Pinheiro e desenvolvida no NISP. No âmbito deste projeto "guarda-chuva", intitulado "A Cidade e a Construção dos Espaços Democráticos: expressões da política no cotidiano e práticas para o fortalecimento da cultura política e da democracia". Este projeto mais amplo define diretrizes metodológicas, principalmente para a coleta de dados, a fim de atingir seus objetivos. Portanto, essas diretrizes são levadas em consideração nas escolhas metodológicas que serão apresentadas a seguir.

3.1 Caracterização geral da pesquisa

Esta pesquisa é **natureza qualitativa**, com **propósito exploratório e descritivo**, **realizada através de um estudo de caso, utilizando pesquisa documental como técnica de coleta**. Yin (2016) descreve cinco características das pesquisas qualitativas buscam estudar o significado do fenômeno na vida das pessoas, representar as opiniões e perspectivas dos envolvidos, abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem, contribuir com revelações sobre conceitos que podem ajudar a entender comportamentos e, por fim, utilizar múltiplas fontes para compreender o fenômeno (p. 28).

Com propósito exploratório e descritivo, o estudo de caso se apresenta como uma alternativa de investigação empírica e aprofundada, considerando o contexto do fenômeno. Schwandt e Gates (2018) indicam a classificação dos estudos de caso e definem os descritivos como aqueles voltados para desenvolver um retrato detalhado e completo de um fenômeno. No caso dos Bancos Municipais no Brasil, essa escolha é importante para mapear padrões experiência e suas características. Já o caráter exploratório, segundo os autores, visa desenvolver uma hipótese que explique situações de causa, efeito e possíveis contribuições para construção de cidades mais democráticas.

Como técnica de coleta, a pesquisa documental é indispensável para atingir os objetivos específicos propostos neste trabalho. Segundo Cellard (2008), o documento constitui-se como uma fonte de extrema importância para qualquer “reconstituição referente a um passado relativamente distante” (p. 295). Para o autor, a análise documental possibilita adicionar “a dimensão do tempo à compreensão do social” (p. 295).

O período analisado será de 2019 a 2022. Os dados serão obtidos por meio de legislações, relatórios públicos sobre as experiências e notícias disponíveis on-line. Nesse sentido, as legislações que deram origem ao fenômeno serão o ponto de partida para coleta. São elas:

QUADRO 1 - RELAÇÃO DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS

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 3 de abril de 2019
Itaboraí	Rio de Janeiro	Pedra Bonita	Lei no 2.867, de 16 de abril de 2021

Itabira	Minas Geras	Facilita	Lei no 5.271, de 3 de maio de 2021
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

Fonte: Pupo (2022)

Em relação aos objetivos específicos, o primeiro objetivo consiste em mapear os Bancos Municipais existentes no Brasil, identificando seus contextos operacionais, características institucionais e áreas de atuação. Para alcançar esse objetivo, será adotada uma abordagem qualitativa, com base nas informações disponibilizadas no site www.bancomunicipal.org, mantido pelo Instituto E-dinheiro Brasil, principal ator responsável pela tecnologia no país. O propósito é exploratório, com o intuito de levantar informações iniciais sobre a implementação desses bancos. Os métodos de coleta de dados incluirão uma pesquisa documental, e a análise e interpretação dos dados serão conduzidas por meio do próprio documento.

O segundo objetivo específico visa analisar a governança proposta dos Bancos Municipais, levando em consideração as legislações existentes e seus arranjos institucionais, utilizando a análise documental como técnica de coleta. Essa investigação seguirá uma abordagem descritiva, com o propósito de detalhar e compreender os contextos institucionais

Por fim, o terceiro objetivo específico busca compreender a potencialidade dos Bancos Municipais em fomentar o capital social e fortalecer as capacidades locais. Essa análise terá um caráter exploratório e descritivo, utilizando a literatura tratada no início desta dissertação para essa reflexão.

QUADRO 2 - SÍNTESE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS			
OBJETIVO ESPECÍFICO	ABORDAGEM	PROPÓSITO	MÉTODOS DE COLETA	MÉTODOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO
Mapear os Bancos Municipais existentes no Brasil, identificando seus contextos operacionais, características institucionais e áreas de atuação	Qualitativa	Exploratório	Pesquisa documental	Análise documental
Analisar a governança proposta dos Bancos Municipais a partir das legislações existentes e seus arranjos institucionais		Descritivo		
Compreender como os Bancos Municipais fomentam o capital social e fortalecem capacidades locais, avaliando de que forma essas práticas contribuem para a resolução de problemas públicos e promoção de uma maior participação cidadã nas questões das cidades.		Exploratório Descritivo		

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

3.2 Estudo de caso como estratégia de pesquisa

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa frequentemente utilizada nas ciências sociais. Gil (2002) afirma que consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de modo a permitir um conhecimento amplo e detalhado, raramente alcançado em outros delineamentos já considerados. De natureza empírica, a investigação por meio de um estudo de caso explora um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto na realidade, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2001). Ou seja, o contexto se apresenta como um elemento primordial para a pesquisa.

A essência de um estudo de caso e sua principal tendência é a tentativa de esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, especificamente em relação aos motivos pelos quais essas decisões foram tomadas, como foram implementadas e quais resultados obtiveram

(Scharmm, 1971 citado por YIN, 2001). No caso dos bancos municipais, por se tratarem de experiências relativamente recentes no campo científico e no Brasil, essa análise torna-se uma contribuição relevante.

De acordo com Gil (2002), embora sua utilização seja crescente, ela se concentra principalmente nos seguintes propósitos: a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; b) preservar o caráter unitário do objeto estudado; c) descrever a situação do contexto em que determinada investigação está sendo realizada; d) formular hipóteses ou desenvolver teorias; e e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas, que inviabilizam o uso de levantamentos e experimentos.

Yin (2001) detalha que, para os estudos de caso, cinco componentes são essenciais em um projeto de pesquisa: i) as questões do estudo; ii) suas proposições, se houver; iii) suas unidades de análise; iv) a lógica que relaciona os dados às proposições; e v) os critérios para interpretar as descobertas. Com base nisso, o detalhamento relacionado a esta pesquisa será apresentado a seguir.

As questões do estudo, levantadas por Yin (2001), são definidas pelo objetivo geral já apresentado, que consiste em compreender como os Bancos Municipais no Brasil podem contribuir para a construção de cidades mais democráticas e para a resolução de problemas públicos contemporâneos por meio de suas práticas de tecnologia social e governança. Esse objetivo justifica a escolha da estratégia de pesquisa baseada em estudos de caso. Segundo Yin (2005), as perguntas que buscam entender “como” e “por que” possuem uma característica mais explanatória, o que direciona a utilização de estudos de caso, pesquisas históricas e experimentos. Isso ocorre porque essas questões lidam com conexões operacionais que precisam ser traçadas ao longo do tempo, em vez de serem simplesmente representações de eventos repetidos, segundo o autor. As proposições referem-se ao que deve ser examinado dentro do escopo do estudo.

No caso desta pesquisa, elas estão relacionadas aos objetivos específicos, aspectos chave da pesquisa, como mapear os Bancos Municipais, analisar suas características como política pública, a partir de suas estruturas e característica de governança e entender como essas instituições contribuem para o capital social e a participação cidadã. Já a unidade de análise, o terceiro componente, está relacionada à forma como as questões iniciais da pesquisa

foram definidas e delimitadas. Neste caso, a unidade de análise se restringe às experiências dos Bancos Municipais, que estão representadas no quadro a seguir:

QUADRO 3 - RELAÇÃO DOS BANCOS MUNICIPAIS ANALISADOS

Município	BCD/moeda social
Maricá	Mumbuca
Limoeiro de Anadia	Livre
Itaboraí	Pedra Bonita
Itabira	Facilita
Porciúncula	Elefantina
Cabo Frio	Itajuru
Niterói	Arariboia
Saquarema	Saqua
Indiaroba	Aratu
Iguaba Grande	Caboclinho

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

O quarto e o quinto componentes são a lógica que relaciona os dados às proposições e os critérios para interpretar as descobertas. Segundo o autor, esses componentes têm sido os menos desenvolvidos até o momento nos estudos de caso e representam as etapas da análise de dados. Neste caso, esses dois pontos serão detalhados nos itens seguintes: pesquisa documental como método de coleta e análise documental como método de análise e interpretação.

3.3 Pesquisa documental como método de coleta

Os Bancos Municipais, diferentemente dos bancos comunitários em sua origem, têm uma característica específica: sua criação, composição e governança são definidas por meio de lei, até o momento, em âmbito municipal. Com isso, a legislação passa a ser um importante elemento a ser analisado. De acordo com Gil (2002), uma das vantagens da pesquisa documental é justamente contar com uma fonte rica e estável de dados, e, como os documentos são preservados ao longo do tempo, tornam-se ainda mais importantes.

Nesse contexto, outra vantagem observada nessa escolha é a possibilidade de analisar as experiências em conjunto, sob aspectos que podem evidenciar similaridades ou diferenças entre elas, algo que se restringe em outras técnicas que requerem maior contato com seres humanos, principalmente em função da diversidade geográfica. O documento acrescenta a dimensão do tempo e, no caso dos bancos comunitários, acrescento também o aspecto espacial à compreensão do social (Cellard, 2008).

Nesta pesquisa, serão utilizados como fontes a legislação, sobre o tema. Tanto textos escritos quanto qualquer outro tipo de testemunho registrado, assim como objetos do cotidiano, entre outros, são qualificados como documentos e considerados fontes primárias ou secundárias. Por definição, esses documentos serão explorados, e não criados, no contexto da pesquisa (Cellard, 2008).

Os procedimentos adotados para a realização da coleta de dados foram definidos conforme Cellard (2008). O primeiro passo consiste na análise preliminar, que envolve uma avaliação crítica do documento a ser examinado e se aplica em cinco dimensões: o contexto, o(s) autor(es), a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do documento, os conceitos-chave e a lógica interna do texto. Cada uma dessas dimensões será descrita no quadro abaixo:

QUADRO 4 – PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOCUMENTAL

Contexto	Mapear a conjuntura social, política, econômica e cultural que possibilitou a produção do documento envolve a análise das condições históricas e contextuais que influenciaram sua criação.
Autor ou autores	Elucidar a identidade do autor implica investigar quem é o responsável pela criação do documento e compreender se ele se posiciona como indivíduo ou como representante de um grupo social. Essa análise envolve questionar se o autor fala a partir de uma perspectiva pessoal ou se suas palavras refletem as ideias e interesses de uma coletividade, como instituições, classes sociais ou movimentos políticos.
Autenticidade e confiabilidade	Compreender se há uma relação entre o autor e o que é descrito. Qual é o intervalo de tempo entre o acontecimento e a descrição apresentada?
Natureza do texto	Considerar o contexto de escrita e a natureza do documento, como, por exemplo, se se trata de documentos de natureza teológica, médica ou jurídica entre outros.
Conceitos-chave	Avaliar os conceitos-chave presentes no texto, considerando sua importância e seu significado de acordo com o contexto em que estão empregados.

Lógica interna do texto	Examinar a lógica interna do texto, analisando como o argumento se desenvolve, bem como as principais partes da argumentação.
-------------------------	---

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Cellard (2008)

A análise preliminar torna-se indispensável para avançar para o segundo passo, que consiste na análise propriamente dita. Embora haja uma separação entre as fases, durante a coleta de dados, a análise poderá já estar em andamento, conforme Gomes (1994), e isso dialoga com essa estratégia de coleta. Nesta segunda etapa, serão reunidas todas as partes – elementos da problemática e do quadro teórico – relacionando-as com a discussão sobre as compreensões mais recentes acerca da governança pública (Manoel e Braun, 2023) para identificar os elementos que contribuam para a discussão das experiências dos bancos municipais no Brasil. Além da interlocução com o contexto dos documentos, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave, esses aspectos serão descritos mais detalhadamente a seguir.

3.4 Análise documental como método de análise e interpretação dos dados

Os próprios documentos que foram utilizados para coletar informações, foram base também para interpretar os dados e extrair significado. Isso porque, é observado um padrão da estrutura adotada entre as legislações

A primeira categoria abrange a **Caracterização dos Bancos**, incluindo informações como o nome do banco, a lei municipal de criação, o nome do programa ou política, os conceitos adotados, as ações previstas, as disposições gerais e as diretrizes, além dos meios de implementação e operacionalização.

A segunda categoria, referente à **Estrutura de Governança**, explora a criação de comitês, conselhos e redes, a responsabilidade pela administração dos Bancos Comunitários Digitais (BCD), as atribuições dos conselhos ou comitês, a secretaria vinculada, a composição dos conselhos ou comitês, os representantes e o tempo de mandato dos membros.

Na terceira categoria, sobre o **Programa ou Política**, são analisados os objetivos do programa ou política, os princípios, a estrutura organizacional, os projetos e subprogramas, as finalidades específicas e as diretrizes próprias de cada iniciativa.

Por fim, na quarta categoria, foram comparadas a **Origem e Destinação dos Recursos**, incluindo as fontes de receita, os fundos e seus respectivos objetivos.

Essa estrutura analítica permitiu uma comparação detalhada dos elementos comuns e particulares nas diferentes legislações municipais, fornecendo uma visão paralela sobre as características e práticas dos Bancos Municipais no Brasil. Ainda, tais subsídios deram origem a uma análise consolidada, permitindo identificar padrões e singularidades que refletem as distintas abordagens e prioridades de cada município na implementação de suas políticas de desenvolvimento local e inclusão social através da tecnologia social

4 RESULTADOS

O Instituto E-dinheiro Brasil é o responsável por liderar a implementação de bancos municipais comunitários pelo Brasil. O Instituto, deu origem ao primeiro Banco Comunitário, a emblemática experiência do Banco Palmas que também é a experiência mais estudada até o momento. Ainda que a Rede Brasileira de Bancos Comunitários tenha sido formalmente instituída em 2007, ainda apresente fragilidades na publicização de informações atualizadas sobre todas as iniciativas vinculadas.

No site bancomunicipal.org, está disponível um mapeamento detalhado dos Bancos Comunitários e Municipais no Brasil. Esse mapeamento mostra a distribuição geográfica desses bancos nos estados brasileiros, identificando a quantidade de bancos existentes em cada unidade da federação. Os dados mostram que o Ceará lidera com 38 bancos comunitários, seguido por Pará (13), Espírito Santo (12), Amazonas (10), Bahia (10), São Paulo (9), Rio de Janeiro (16, dos quais 7 são bancos municipais), Alagoas (6), Piauí (5), Distrito Federal (4), Minas Gerais (4), Paraíba (4). Já o Acre (2), Amapá (2), Sergipe (2, sendo 1 banco municipal), Rio Grande do Norte (2), Goiás (1), Roraima (1) e Maranhão (1) possuem uma presença menor. No total, são 154 bancos comunitários distribuídos por todo o país, com a maior concentração no Nordeste (71), seguido pelo Sudeste (41), Norte (28), Centro-Oeste (8) e Sul (6). Desses, sete estão em pleno funcionamento, conforme as definições de bancos municipais em operação.

O foco desta análise será explorar a experiência dos bancos municipais, com ênfase nas particularidades de sua implementação e funcionamento e cidades que atendem. Embora alguns bancos, como o de Limoeiro de Anadia e Itabira, não constem mais na relação oficial do E-dinheiro Brasil, eles serão incluídos nesta análise devido à diversidade regional que representam e à relevância de suas experiências para o estudo dos bancos municipais no Brasil. Os resultados serão apresentados individualmente, levando em consideração as especificidades de cada um dos Bancos Municipais, conforme a metodologia proposta por Cellard (2008). Serão analisados os casos de bancos municipais conforme o Quadro 1

4.1 Banco Comunitário de Desenvolvimento Mumbuca

4.1.1 O documento

O documento em questão refere-se à Lei Nº 2.448, de 26 de junho de 2013, que dispõe sobre a criação e regulamentação do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá, denominado Banco Mumbuca. Essa legislação configura-se como uma formalização oficial que legitima e regulamenta o funcionamento do Banco Comunitário Mumbuca no âmbito da estrutura municipal, proporcionando respaldo jurídico e político às suas operações.

4.1.2 Contexto

O Banco Comunitário Mumbuca, instaurado no município de Maricá, Rio de Janeiro, destaca-se como um dos principais bancos comunitários do Brasil. Com uma população de 197.277 habitantes (IBGE, 2022). O município possui um PIB per capita de R\$ 511.810,82 (2021) e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,765 (2010). Em termos financeiros, as receitas brutas realizadas em 2023 totalizaram R\$ 6.351.689.731,97, enquanto as despesas brutas empenhadas somaram R\$ 6.073.477.909,00.

Maricá mantém uma relação significativa com os royalties do petróleo, especialmente devido à sua proximidade com as atividades de exploração e produção na Bacia de Campos, uma das maiores reservas de petróleo do Brasil, situada no litoral do estado. A cidade se beneficia diretamente dos royalties gerados pela exploração de petróleo e gás natural na região, que representam uma importante fonte de receita para o município.

O Banco Comunitário Mumbuca foi instituído pela Lei Nº 2.448, de 26 de junho de 2013, a qual regulamenta o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. Esse programa estabelece os procedimentos para implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública de fomento à economia solidária. Além disso, a legislação prevê a formação de parcerias com entidades públicas e privadas para a operacionalização do Banco Comunitário

Popular de Maricá e o uso da Moeda Social Mumbuca, que visa concretizar as políticas propostas pelo programa.

Adicionalmente, a lei contempla a criação de Centros Públicos de Economia Solidária, Incubadoras de Empreendimentos Solidários, Centros de Comercialização Justa e Solidária, Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, feiras, festivais, lojas solidárias e outros instrumentos de comércio justo, a serem regulamentados por decreto municipal. Para assegurar uma gestão eficaz dessas ações, a lei institui Comitês Gestores específicos, incluindo o Comitê do Banco Comunitário, do Centro Público de Economia Solidária e da Incubadora Pública de Empreendimentos Solidários.

4.1.3 Autores

A Lei foi regulamentada durante o mandato do Prefeito de Maricá à época, Washington Luiz Cardoso Siqueira (QUAQUÁ), que, no exercício de 2023-2027, ocupa o cargo de Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), além de ser vice-presidente nacional do partido. Durante seu período como prefeito de Maricá, foi responsável por iniciativas como a criação da moeda social e a implementação da tarifa zero, que garante a gratuidade no transporte público, abrangendo ônibus, metrô e outros meios de transporte, totalmente financiados pelo governo.

4.1.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A Lei Nº 2.448, de 26 de junho de 2013, é uma legislação municipal que seguiu todos os trâmites legais e do processo democrático estabelecidos. O texto da lei está amplamente disponível para consulta pública no site da Prefeitura de Maricá, bem como em canais oficiais como o E-dinheiro Brasil, garantindo a transparência e acessibilidade das informações. Sendo um documento público, foi amplamente discutido nos ambientes democráticos.

Quanto à confiabilidade dos elementos apresentados, é difícil questioná-la, dado que o documento trata-se de uma norma legal formal, respaldada por processos institucionais e políticas públicas claramente definidas. Sua origem, autenticidade e legalidade são garantidas

pela própria natureza do texto, elaborado dentro dos parâmetros legais e com o devido processo legislativo, o que assegura sua integridade e veracidade como fonte de informações.

4.1.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

Trata-se de uma lei que regulamenta o Banco Comunitário Mumbuca. No Capítulo I, são estabelecidas as disposições gerais do programa, incluindo as ações previstas para combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e criar meios para a erradicação da pobreza, além de promover a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município.

No Capítulo II, a lei dispõe sobre a constituição, os objetivos e as competências do Conselho Municipal de Economia Solidária, destinado ao combate à pobreza e ao desenvolvimento econômico e social de Maricá. No Capítulo III, são abordados o objetivo, a estrutura organizacional e os projetos do programa. O Capítulo IV trata da Política Pública Municipal de Fomento à Economia Solidária, apresentando seus princípios, objetivos e detalhes sobre o Centro Público de Economia Solidária.

O Capítulo V detalha a Política Pública Municipal de Combate à Pobreza, com suas diretrizes e objetivos. No Capítulo VI, é apresentada a Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, que prevê a criação do Programa Municipal de Microcrédito e seus objetivos. No Capítulo VII, são especificadas a origem e a destinação dos recursos, incluindo a criação do Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá, que é abordado com mais detalhes no Capítulo VIII.

4.1.6 Análise

A legislação que deu origem ao Banco Mumbuca é uma das mais completas quando comparada a outras experiências similares mais recentes e, devido ao ano em que foi aprovada, provavelmente influenciou a criação de iniciativas subsequentes. Apresenta-se como um documento detalhado que regula o funcionamento do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá.

A legislação estabelece um **conceito pobreza adotado**, definido como "toda e qualquer situação pessoal, familiar ou comunitária de vulnerabilidade social, ocasionada por situação econômica, ambiental ou sanitária, pela falta de acesso às políticas públicas, pelo isolamento, pela exclusão geográfica ou social, pela existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis, ou pela necessidade de manutenção ou recuperação da dignidade humana."

Os objetivos do programa visam oferecer assessoria aos empreendimentos econômicos solidários desde sua formação inicial até sua estruturação, com foco em formação continuada nas áreas conceitual, técnica e de gestão. E, apoiar a constituição e fortalecer redes solidárias de produção, comercialização e consumo, além de promover a comercialização desses empreendimentos. O programa ainda visa facilitar o acesso a políticas de investimento social e criar e apoiar instrumentos de finanças solidárias, como bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, ampliando o acesso a serviços financeiros para a população de Maricá, com base na Economia Solidária. É diretamente vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e será coordenado por esta secretaria.

Os projetos previstos incluem a assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, com foco na formação dos grupos e na geração de renda. O Projeto de Investimento Solidário também é parte integrante da proposta, assim como o Projeto Rede Solidária, que busca apoiar e fortalecer redes solidárias de produção, comercialização e consumo. Além disso, o Projeto Oficinas Solidárias visa fornecer informações sobre a Economia Solidária, enquanto o Projeto de Educação para as Finanças Solidárias complementa as ações ao promover o conhecimento necessário para a gestão financeira dentro desse modelo econômico.

Para a **implementação e criação das unidades operacionais** previstas, como os Centros Públicos de Economia Solidária, Incubadoras Públicas de Empreendimentos Solidários, Centros de Comercialização Justa e Solidária e Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, a legislação estabelece que o poder público poderá contar com a cooperação de universidades, outras entidades de ensino, além de instituições governamentais e não governamentais. **Como meios de operacionalização**, a legislação também prevê convênios com organizações da sociedade civil, certificadas por entidades

membros da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, garantindo-lhes o aporte financeiro e estrutural necessário para o funcionamento.

Esse modelo de governança colaborativa é uma característica central da proposta, que, além das possíveis contratações para meios de implementação e operacionalização do programa, prevê a formação de comitês gestores compostos por representantes dos beneficiários diretos, gestores públicos e organizações da sociedade civil que possuem a responsabilidade de planejar, monitorar e avaliar as ações implementadas. Embora a administração direta do Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD) não esteja explicitamente definida, a proposta sugere uma estrutura colaborativa para sua gestão, tanto por esses comitês, quanto por meio da criação do Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá – ECOSOL-CPDES.

Este conselho será vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o conselho atuará como órgão consultivo e deliberativo, sendo responsável por formular diretrizes e propor ações para a integração cultural, econômica, social e política dos diversos segmentos envolvidos. O conselho também será responsável por definir critérios para a seleção dos programas e projetos financiados pelo Fundo Municipal criado pela lei, acompanhando sua execução. Além disso, terá a responsabilidade de propor mecanismos para facilitar o acesso às políticas públicas estabelecidas, além de desenvolver e acompanhar a realização de cursos de capacitação e aperfeiçoamento nas áreas relacionadas às políticas da lei.

O conselho poderá, ainda, sugerir incentivos fiscais para os empreendimentos de Economia Solidária, convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária e Combate à Pobreza, e colaborar na elaboração de projetos e programas da Administração Pública. Ele também será responsável por acompanhar a gestão financeira, os resultados sociais e o desempenho dos programas e projetos que compõem as políticas públicas.

Além disso, o conselho terá a autonomia de criar comissões e grupos de trabalho para estudar e desenvolver projetos, organizar audiências públicas, propor sugestões da sociedade civil e manter canais de comunicação com outros órgãos públicos. Sua atuação visa garantir a articulação entre o conselho e as associações e entidades municipais, estaduais e federais, fortalecendo a participação social. O conselho também terá papel fundamental na elaboração

do regimento interno e na análise de questões orçamentárias e políticas públicas durante a elaboração dos planos e leis orçamentárias.

Este conselho será composto por nove conselheiros, sendo cinco representantes do poder público e quatro representantes da sociedade civil. Os representantes do poder público incluirão o Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Secretário Municipal de Trabalho e Emprego e Renda (ou servidor designado por ele), o Secretário Municipal de Fazenda (ou servidor por ele designado, envolvido com questões relacionadas ao desenvolvimento da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária e ao Combate à Pobreza), o Secretário Municipal de Assistência Social, Cidadania e Participação Popular (ou servidor por ele designado), e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Petróleo (ou servidor designado por ele), articulando, dessa forma, diversas áreas da prefeitura.

Já os representantes da sociedade civil serão: um representante da Associação Comercial, Industrial e Agropastorial de Maricá; um representante do Clube de Dirigentes Lojistas de Maricá (CDL); um representante da Associação Médica de Maricá (AMM); e um representante da Federação das Associações de Moradores de Maricá (FAMMAR), demonstrando que há uma tendência para incluir atores representantes da indústria e comércios.

O programa prevê a criação da **Política Pública Municipal de Fomento à Economia Solidária**, com a finalidade de reduzir os índices de pobreza em Maricá, tanto na zona rural quanto urbana, onde os principais objetivos incluem: proporcionar acesso à geração de trabalho e renda, criação de fontes de renda, incentivo à constituição de cadeias produtivas solidárias, apoiar o cooperativismo popular e solidário, promover a intersetorialidade e multidisciplinaridade nas ações municipais e apoiar instrumentos de Finanças Solidárias, como bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, visando ampliar o acesso da população a serviços financeiros com base nesse modelo. Através dessa política, está previsto o Programa Social Bolsa Mumbuca, um programa de transferência de renda básica através da moeda social.

Além da política pública mencionada anteriormente, a lei também estabelece a criação da **Política Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social**, que inclui o Programa Municipal de Microcrédito. Esse programa tem como finalidade financiar e investir em

microempreendimentos, cooperativas e outros, oferecendo assistência financeira a projetos de capacitação profissional para empreendedores, micro e pequenas empresas, cooperativas, além de conceder empréstimos a esses públicos.

Para executar essas extensivas ações e políticas públicas, a lei prevê a **criação do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social — Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá**. Esse fundo contará com recursos provenientes das dotações orçamentárias anuais do município, repasses previstos por legislações federais, estaduais e municipais, créditos suplementares, contribuições de pessoas físicas e jurídicas e doações. Além disso, incluirá aportes de capital por meio de operações de crédito autorizadas, rendimentos de aplicações financeiras e recursos provenientes de consórcios e acordos com instituições públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras, entre outros.

A documentação revela uma lógica de atuação ampla, fundamentada nos princípios da economia solidária, com foco na colaboração e no compartilhamento de responsabilidades. São apresentadas estruturas de governança formais e multidisciplinares, ainda que o documento, por si só, não permita aferir a efetiva materialização dessas previsões. Contudo, o arcabouço ajurídico estabelecido fornece bases importantes para o desenvolvimento dos objetivos propostos.

4.2 Banco Comunitário de Desenvolvimento Livre

4.2.1 O documento

O documento analisado é a Lei nº 173, de 3 de abril de 2019, que dispõe sobre a criação e regulamentação do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia.

A legislação do Banco Livre é extremamente similar à do Banco Mumbuca, lançado seis anos antes, e pouco se altera em termos de estrutura. No entanto, as políticas e projetos propostos apresentam algumas diferenças, em virtude, principalmente, do contexto próprio de

cada município, que influencia diretamente o modo de funcionamento de cada um desses bancos.

4.2.2 Contexto

O município de Limoeiro de Anadia fica localizado na região nordeste, no estado de Alagoas e conta com 24.740 habitantes (IBGE,2022). Com IDHM de 0,58 têm um PIB percapita de R\$ 23.703,54 (IBGE, 2021). Em consulta na base do IBGE Cidades, é possível identificar que o total de receitas brutas realizadas em 2023 foi de 165.858.531,72 e o total de despesas empenhadas foi de 171.141.878,10 evidenciando um cenário de desequilíbrio orçamentário, com despesas superiores às receitas. As atividades econômicas do município são majoritariamente agrícolas.

O Banco Comunitário Livre foi instituído pela Lei nº 173, de 3 de abril de 2019, e regulamenta o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia. A lei estabelece procedimentos para a implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública, visando garantir a efetividade das ações propostas. Além disso, a legislação define diretrizes para a criação de centros públicos, empreendimentos solidários, feiras, festivais, entre outras iniciativas voltadas ao fortalecimento da economia local e ao combate à pobreza. Por mais que legislação esteja vigente, o Banco não aparece na mais recente relação de bancos municipais, divulgados no site oficial do E-dinheiro Brasil¹.

4.2.3 Autores

A lei foi publicada durante o mandato do prefeito Marcelo Rodrigues Barbosa, em 4 de abril de 2019, à época filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). De acordo com o TNH1 (2023), o político e seu vice foram condenados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por abuso político, em razão da demissão de servidores contratados por motivos eleitorais e

¹ www.bancomunicipal.org

do grande número de contratações temporárias. O processo resultou na inelegibilidade de ambos por um período de oito anos.

4.2.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A Lei nº 173, de 3 de abril de 2019, constitui uma legislação municipal que seguiu todos os trâmites legais. Seu texto está disponível para consulta pública no site da Prefeitura de Limoeiro de Anadia e em plataformas oficiais, como o E-dinheiro Brasil, assegurando a transparência e a acessibilidade das informações. Tratando-se de um documento público, foi submetido aos trâmites democráticos do município, o que reforça a confiabilidade dos elementos nele apresentados e garante sua adequação à natureza jurídica e institucional do texto.

4.2.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A Lei nº 173, de 3 de abril de 2019, que institui o Banco Municipal de Limoeiro de Anadia, está organizada em oito capítulos, nos quais estabelece diretrizes, normas operacionais e estruturas de governança para a execução do banco e suas políticas associadas. No Capítulo I, "Disposições Gerais", são apresentados os fundamentos legais e a estrutura básica da lei, delineando as funções e responsabilidades iniciais.

O Capítulo II dispõe sobre o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia, detalhando sua composição, objetivos e competências. Esse órgão é incumbido de supervisionar e orientar as ações vinculadas ao banco e à política de economia solidária.

O Capítulo III especifica o "Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia", responsável pela execução operacional das atividades previstas. Este programa inclui uma estrutura organizacional definida e projetos específicos que visam articular ações de economia solidária com iniciativas de desenvolvimento social.

Nos capítulos subsequentes, a legislação estabelece políticas públicas específicas. O Capítulo IV define a "Política Pública Municipal de Fomento à Economia Solidária", que estrutura ações para o fortalecimento de práticas econômicas solidárias. O Capítulo V trata da "Política Pública de Combate à Pobreza", incluindo o Programa Renda Melhor, voltado para transferência de renda básica, e o Programa Renda Melhor Jovem, destinado a incentivar a conclusão escolar entre jovens em situação de vulnerabilidade social.

O Capítulo VI institui a "Política Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social", focada na concessão de microcrédito, um componente característico das práticas de tecnologia social, visando oferecer suporte financeiro a pequenos empreendimentos locais.

Finalmente, os Capítulos VII e VIII estabelecem as disposições financeiras, incluindo a origem e a destinação dos recursos, e instituem o Fundo Banco Comunitário de Desenvolvimento de Limoeiro de Anadia. Esses capítulos definem os objetivos do fundo, suas fontes de financiamento e a alocação orçamentária, necessários para o funcionamento do banco.

4.2.6 Análise

A legislação em análise adota uma estrutura semelhante à do Banco Mumbuca, previamente estudado, o que pode resultar em elementos coincidentes com registros anteriores. Nas disposições gerais, a legislação que institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia define normas para implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública.

O conceito de pobreza adotado no documento é entendido como toda e qualquer situação de vulnerabilidade social, seja pessoal, familiar ou comunitária, causada por fatores econômicos, ambientais ou sanitários. A pobreza é também resultado da falta de acesso a políticas públicas, do isolamento, da exclusão geográfica ou social, e da existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis, comprometendo a manutenção ou recuperação da dignidade humana.

Os **objetivos do programa** incluem: proporcionar assessoria aos empreendimentos econômicos solidários, desde o processo inicial de formação até a formação continuada nas áreas conceitual, técnica e de gestão; apoiar a constituição e o fortalecimento de redes solidárias de produção, comercialização e consumo; incentivar iniciativas que promovam a comercialização dos empreendimentos econômicos solidários; promover o acesso a políticas de investimentos sociais; e criar, fomentar e apoiar instrumentos de finanças solidárias, como bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito, com o intuito de ampliar o acesso da população a serviços financeiros e bancários. Esse programa está vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Economia e Finanças e será coordenado por essa secretaria.

Em relação aos projetos previstos, destacam-se: o Projeto de Assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, que apoia o processo de formação dos grupos de geração de renda e trabalho, oferecendo capacitações; o Projeto de Investimento Solidário, que garante acesso aos materiais necessários para a produção das iniciativas coletivas ou individuais de geração de trabalho e renda por meio do Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD); o Projeto de Rede Solidária, que visa apoiar e fortalecer a organização de redes solidárias; o Projeto Oficinas Solidárias, que oferece informações sobre economia solidária; e o Projeto de Educação para Finanças Solidárias, destinado à capacitação de diferentes segmentos da população.

A lei propõe a criação de centros públicos de economia solidária, incubadoras públicas de empreendimentos solidários e feiras, entre outras iniciativas, com o objetivo de fortalecer a estrutura de apoio aos empreendimentos locais. Essas estruturas são reconhecidas como **unidades operacionais** no âmbito do programa. Para assegurar uma governança adequada e o cumprimento das diretrizes estabelecidas, a legislação institui comitês gestores específicos para o Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD), o Centro Público de Economia Solidária, a Incubadora Social de Empreendimentos e os Centros de Comercialização Justa e Solidária.

Para a **implementação e operacionalização das atividades**, o município de Limoeiro de Anadia poderá estabelecer convênios com organizações da sociedade civil, certificadas por entidades membros da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, garantindo-lhes o aporte

financeiro e estrutural necessário para o seu funcionamento. Além disso, a legislação prevê a cooperação e o apoio formal de universidades para a execução das ações previstas.

Os **comitês gestores** serão compostos por representantes dos beneficiários do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, por gestores públicos e por entidades da sociedade civil organizada. Esses comitês terão funções relacionadas ao planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas. Diferentemente do Banco Mumbuca, a legislação, neste caso, prevê que, além da implementação e operacionalização das atividades, a **responsabilidade pela administração** do Banco Live poderá ser atribuída a uma entidade sem fins lucrativos, por meio de convênio.

Além dos comitês gestores, a lei estabelece a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia - ECOSOL-CPDES, **vinculado** à Secretaria Municipal de Assistência Social. Este conselho tem como atribuições formular diretrizes para a integração cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos; definir critérios para a seleção de programas financiados pelo Fundo Municipal; acompanhar e fiscalizar a execução de projetos; facilitar o acesso às políticas públicas e recursos financeiros; apoiar a defesa dos direitos humanos e combater a discriminação; propor incentivos fiscais para empreendimentos de Economia Solidária; e promover a articulação com outras entidades e órgãos públicos, além de organizar plenárias, audiências públicas e colaborar na elaboração de planos orçamentários.

Com mandato de dois anos, o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia (ECOSOL-CPDES) será composto por nove conselheiros, sendo cinco representantes do poder público e quatro representantes da sociedade civil. Os representantes do poder público serão o Secretário Municipal de Economia e Finanças, o Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos ou servidor por ele designado, o Secretário Municipal de Agricultura, o Secretário Municipal de Assistência Social e o Secretário Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Indústria ou Comércio. A sociedade civil será representada por um representante de associação local, um representante do comércio local, um representante da associação de produtores rurais e por fim, um representante da indústria.

No Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia, está prevista a criação da

Política Pública Municipal de Fomento à Economia Solidária, que tem como princípios a **articulação e integração** com enfoque no **caráter intersetorial e multidisciplinar**, permitindo atuar de forma integrada com o público a ser atendido, **participação e controle social, descentralização e territorialização das ações, desenvolvimento local e sustentável e autogestão, cooperação e solidariedade** como foco das ações. Os principais objetivos são propiciar acesso à geração de trabalho e renda na perspectiva da Economia Solidária, contribuir para a melhoria da qualidade de vida por meio da criação de fontes de renda, incentivar a constituição de cadeias produtivas na Economia Solidária, apoiar os empreendimentos econômicos solidários nos aspectos relacionados ao comércio justo e solidário, facilitar o acesso às ações de Economia Solidária por meio de estruturas físicas descentralizadas e territorializadas, apoiar o cooperativismo popular e solidário, promover a intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações do Poder Público Municipal e apoiar instrumentos de Finanças Solidárias, como bancos comunitários, moedas sociais e fundos solidários.

A **Política Municipal de Combate à Pobreza** tem como diretrizes integrar e envolver os órgãos do município, formular alternativas baseadas em territórios e focadas na perspectiva de desenvolvimento local, orientada pela política geral de desenvolvimento promovida pelo município, empreender ações articuladas com a União e o Estado com o objetivo de potencializar a utilização dos recursos disponíveis, implementar critérios sociais e regionais, quantitativos e qualitativos, para o combate à pobreza, fomentar a participação da sociedade, de organizações não governamentais e dos próprios beneficiários dos programas e das ações na formulação, monitoramento, fiscalização e gestão das políticas públicas por meio da participação no ECOSOL-CPDES.

Os programas vinculados a esta política são: o "Renda Melhor", que tem como objetivo promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos, em especial saúde, educação e assistência social, e incentivar que as políticas setoriais do município auxiliem as famílias na superação da pobreza. O objetivo específico desse programa é estimular a permanência dos alunos nas escolas e promover o acompanhamento regular da saúde dos beneficiários. O programa oferece um pagamento mensal de R\$ 70,00, até o limite de R\$ 2.000,00, pagos preferencialmente por meio do Banco Comunitário de Desenvolvimento (BCD). Os critérios para participação incluem: renda per capita de até R\$ 170,00, comprovação de que a família mantém seus filhos ou dependentes, com idades entre 0 e 17 anos, frequentando a escola da rede pública, frequência escolar mínima de 85%, ser

beneficiário do Cadastro Único (CadÚnico), residir no município, acompanhamento do peso das crianças da família e acompanhamento do pré-natal pela rede pública de saúde, quando aplicável. Já o programa "Renda Melhor Jovem" oferece um benefício financeiro ou em equipamentos (Prêmio de Aprovação) para os 100 mais bem colocados nas avaliações do programa.

Por fim, a **Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social** será implementada por meio de programas como o Programa Municipal de Microcrédito, que visa financiar e apoiar microempreendimentos, cooperativas, associações de produtores, micro e pequenas empresas, além da agricultura familiar. Este programa busca fornecer uma alternativa de crédito acessível, promovendo a geração de empregos e a melhoria da renda. Seus principais objetivos incluem oferecer assistência financeira para projetos de capacitação profissional e treinamento técnico e gerencial dos empreendedores, além de disponibilizar empréstimos para microempreendedores urbanos e rurais, cooperativas formalizadas, associações e pequenas empresas, além de suporte técnico a esses empreendimentos.

A origem e a destinação dos recursos serão por meio do **Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social - Fundo Banco Comunitário de Desenvolvimento de Limoeiro de Anadia** e constituirão as receitas as dotações orçamentárias próprias, créditos suplementares, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, aporte de capital por meio da realização de créditos, rendas de aplicação e transferências de outros fundos.

Em relação ao documento, é importante destacar que a legislação representa um esforço considerável, especialmente quando comparada ao porte do município e ao volume de sua atividade legislativa local. No entanto, surge a questão de sua adequação à realidade local, considerando tanto a estrutura de governança estabelecida quanto a indicação dos representantes, o que sugere um esforço para envolver o comércio e a indústria em um município com características predominantemente rurais. Esse aspecto pode ter sido um dos fatores que motivaram a extinção do Banco Livre, abrindo, assim, oportunidades para investigações futuras.

4.3 Banco Comunitário de Desenvolvimento Pedra Bonita

4.3.1 O documento

O documento analisado será a Lei Municipal nº 2.867 de 16 de abril de 2021, do município de Itaboraí, Rio de Janeiro que instituiu o Programa Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza do Município de Itaboraí - RJ (Programa Moeda Social Pedra Bonita).

4.3.2 Contexto

A legislação em questão marcou a retomada da legitimação dos bancos municipais no Brasil durante a pandemia de COVID-19, dois anos após a experiência de Limoeiro de Anadia e oito anos após Maricá, com o banco Mumbuca. Desde então, mais cinco publicações semelhantes foram realizadas no Brasil no mesmo ano.

Itaboraí, no estado do Rio de Janeiro e a 45 km da capital, tem uma população de 224.267 habitantes (IBGE, 2022) e um IDHM de 0,693. Em 2021, seu PIB per capita foi de R\$ 23.078,43, e em 2023, a receita bruta alcançou R\$ 1.026.461.543,30, enquanto as despesas somaram R\$ 1.084.529.334,00. Conhecida por ser a segunda maior produtora de laranja do Brasil, a cidade também se destaca nas indústrias cerâmica, fruticultura, apicultura, pecuária extensiva, comércio e serviços. O portal turístico da cidade destaca, ainda, o mais antigo sítio paleontológico do Brasil, onde foram encontrados fósseis de uma preguiça gigante pré-histórica, trazendo relevância arqueológica à região.

4.3.3 Autores

A lei foi aprovada pelo prefeito Marcelo Delaroili em 16 de abril de 2021 e posteriormente, foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 170 de 20 de agosto de 2021. O prefeito à época, estava filiado ao Partido Liberal (PL) e se reelegeu nas eleições de 2024 pelo mesmo partido no primeiro turno, totalizando 93,79% dos votos. Em 2021, também foi eleito presidente do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE).

4.3.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A lei está publicada no Portal de Legislação do Município de Itaboraí-RJ, canal oficial do governo municipal. Portanto, devido a sua própria natureza jurídica, decorrente da materialização do processo democrático, não há elementos para se questionar sua autenticidade e confiabilidade.

4.3.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A legislação de Itaboraí é organizada em cinco capítulos, apesar de a numeração não seguir uma sequência lógica. Em comparação com outras previamente analisadas, é um documento mais conciso. O primeiro capítulo aborda disposições gerais, e o segundo descreve a formação, objetivos e competências do Conselho Municipal de Economia Solidária, incluindo sua composição.

O capítulo III apresenta a estrutura, princípios e diretrizes do Programa Moeda Social Pedra Bonita. O capítulo IV trata da origem e destinação de recursos. Finalmente, há uma passagem direta para o capítulo VIII, que detalha o Fundo Municipal de Economia Solidária, seus objetivos, recursos e orçamento.

4.3.6 Análise

A legislação do município de Itaboraí adota, em parte, estruturas inspiradas em normas anteriores que instituíram os bancos Mumbuca e Livre. Contudo, apresenta-se de maneira mais concisa, especialmente no que diz respeito às políticas públicas relacionadas. A publicação ocorreu durante a pandemia de COVID-19, fato que se reflete em algumas das suas disposições, adaptadas ao contexto emergencial e à necessidade de intervenção rápida em um cenário de crise.

Esse documento estabelece o Programa Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza, denominado Programa Moeda Social Pedra Bonita. Seu objetivo é combater as desigualdades sociais no município e promover o desenvolvimento social e econômico, com foco na redução da pobreza e na geração de emprego e renda para as camadas sociais mais vulneráveis. Diferentemente de outras legislações, não apresenta uma definição do **conceito de pobreza adotado**.

As diretrizes do programa buscam integrar os órgãos e entidades municipais, com o objetivo de desenvolver ações que combatam diretamente a pobreza e promovam a emancipação social e econômica das famílias. Além disso, a legislação propõe formular alternativas baseadas em diagnósticos situacionais locais, com foco na perspectiva do desenvolvimento local. Também são previstas ações articuladas com a União e o Estado, visando a maximização do uso dos recursos disponíveis. A participação ativa da sociedade, das ONGs, das OSs, das OSCIPs e dos próprios beneficiários das políticas públicas é incentivada durante as fases de formulação, monitoramento, fiscalização e gestão.

Entre os princípios do programa estão a articulação e integração com enfoque intersetorial, visando à atuação conjunta entre os diferentes atores envolvidos, especialmente o público-alvo. Além disso, a legislação destaca a importância da solidariedade e cooperação, que devem orientar as ações. O programa está vinculado diretamente à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Governo, sendo coordenado por essa secretaria, o que assegura a centralização das suas atividades e o alinhamento com as políticas públicas do município.

Os **subprogramas** incluem a Renda Básica da Cidadania (RBC), que será paga em Moeda Social Pedra Bonita pelo Banco Comunitário Popular de Itaboraí - RJ. A Comercialização Solidária será responsável pela realização de feiras e festivais, com o objetivo de divulgar e promover produtos, serviços, cultura, gastronomia, belezas naturais e iniciativas da economia criativa e solidária. Já a Educação Solidária será voltada para cursos, oficinas e treinamentos, visando à capacitação profissional dos beneficiários.

Como meios de implementação e operacionalização, a legislação prevê estabelecer parcerias com outros órgãos públicos, entes privados e organizações da sociedade civil, através de Termos de Colaboração, Termos de Fomento, Acordos de Cooperação ou

similares. Não apresenta detalhamento sobre a existência de **comitês gestores** ou detalha a **responsabilidade pela administração** do programa.

Assim como os bancos Mumbuca e Livre, o presente documento propõe a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária de Itaboraí, com a responsabilidade de promover a integração cultural, econômica, social e política entre os segmentos envolvidos. Entre suas atribuições, destacam-se: definir critérios para a seleção e fiscalização de programas, garantir a acessibilidade das políticas públicas, criar comissões para estudos e debates, colaborar com associações para fortalecer as políticas públicas, fiscalizar projetos do Banco Comunitário, monitorar a gestão financeira e incentivar a participação social por meio da articulação com diversas entidades.

O conselho será composto por sete conselheiros, também com mandato de dois anos, sendo quatro representantes do poder público e três representantes da sociedade civil. Os representantes do poder público serão: Secretário Municipal de Governo, Secretário Municipal de Trabalho e Renda, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social. Já os representantes da sociedade civil são os produtores rurais locais, artesãos locais e representante da CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas de Itaboraí).

Além dos subprogramas já citados, a legislação não prevê novas políticas públicas vinculadas e finaliza direcionando sobre a origem e destinação de recursos, que serão procedentes do Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza, Desenvolvimento Social, Econômico e do Trabalho, chamado como **Fundo Banco Comunitário Popular de Itaboraí**. O fundo terá a finalidade de captar recursos públicos ou privados, mediante a convênios, parcerias, dotações orçamentárias, transferências e aplicações de recursos entre outros. Uma diferença é que neste caso, prevê que os empreendimentos econômicos solidários poderão acessar ao crédito solidário por meio do intermédio das unidades do Banco Comunitário, instituídas por intermédio de convênio entre as OSCs.

4.4 Banco Comunitário de Desenvolvimento Facilita

4.4.1 O documento

O documento trata-se da Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021 do município de Itabira, Minas Gerais. A legislação institui Política Pública Municipal de Combate à Pobreza e Geração de Renda e dispõe sobre seu funcionamento.

4.4.2 Contexto

O município de Itabira está localizado no estado de Minas Gerais, na região Sudeste do Brasil. Possui uma população de 113.343 habitantes (IBGE, 2022) e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,756, um dos mais elevados entre os municípios com bancos comunitários municipais. Conforme dados do IBGE Cidades, o PIB per capita de Itabira foi de R\$ 123.006,06 em 2021, o terceiro maior entre os municípios com Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD). Além disso, as receitas brutas realizadas em 2023 totalizaram R\$ 1.174.518.939,47, enquanto as despesas empenhadas no mesmo ano somaram R\$ 1.198.682.137,00.

Itabira é conhecida como "Cidade do Ferro", devido à sua localização no Quadrilátero Ferrífero, onde a exploração do minério de ferro desempenha um papel significativo nas atividades econômicas locais. A lei foi aprovada durante o 173º ano da emancipação política, comemorada pelo município.

4.4.3 Autores

O prefeito responsável foi Marco Antônio Lage, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que foi reeleito em 2024 com uma ampla vantagem. Ele se tornou o segundo candidato a ser reeleito na história de Itabira. Com uma trajetória no setor privado, Lage já ocupou o cargo de diretor da empresa Fiat.

4.4.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A natureza jurídica do texto, enquanto lei aprovada e publicada no Diário Oficial do município, já traz elementos suficientes para assegurar sua autenticidade e confiabilidade, sem motivos aparentes para questioná-los. A publicação oficial garante a presunção de veracidade aos atos normativos e administrativos, o que é fundamental para a segurança jurídica.

4.4.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A Lei nº 5.271, de 3 de maio de 2021, está dividida em quatorze artigos, sem subdivisões em capítulos, sendo o último dedicado às disposições finais. Os dois primeiros artigos tratam da criação da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza e Geração de Renda, bem como das conceituações utilizadas.

O artigo 3º estabelece as diretrizes da política, enquanto o 4º define seus objetivos específicos. Os artigos 5º a 9º detalham o programa 'Facilita', um mecanismo de repasse de renda para famílias em situação de vulnerabilidade social.

Já os artigos 10 e 11 abordam as possibilidades de parcerias entre o município e outros atores para viabilizar a administração do benefício, além de apresentar os objetivos da Rede de Comércio Solidário. Os artigos restantes tratam de questões de transparência, responsabilização em caso de irregularidades e da indicação da dotação orçamentária utilizada para cobrir as despesas.

4.4.6 Análise

A presente legislação se difere consideravelmente das demais, se apresentando como uma proposta mais objetiva a partir da criação da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza e Geração de Renda. Diferentemente das demais já analisadas, em nenhum momento menciona os termos “Banco de Desenvolvimento” ou “Banco Comunitário” e sim, direciona a política para implementar um programa de transferência de renda a partir das moedas sociais.

Portanto, neste caso, observa-se que a tecnologia social é utilizada com fim específico para atender a demanda do município.

O **conceito de pobreza adotado** é apresentado a partir da seguinte redação: “Toda e qualquer situação pessoal ou familiar de vulnerabilidade social, que resulta na falta de acesso a serviços essenciais e a bens de consumo, alimentares ou não alimentares, urgentes e imprescindíveis à manutenção ou à recuperação da dignidade humana.”.

Os objetivos da política definem suas principais funções, incluindo a implementação do Programa de Transferência de Renda Básica de Cidadania, operacionalizado pela moeda social eletrônica 'Facilita', o estímulo à rede de comércio solidário local e o desenvolvimento de programas, projetos, cursos e capacitações voltados aos beneficiários. A política busca reduzir desigualdades econômicas e sociais por meio de ações voltadas ao empreendedorismo social, à economia solidária e à promoção da empregabilidade. Além disso, objetiva promover parcerias com instituições de formação profissional, escolas técnicas, empresas, universidades e organizações sociais para a realização de ações de capacitação, atualização profissional e assistência aos beneficiários.

Entre os projetos previstos, o foco principal é o Programa de Transferência de Renda Básica de Cidadania, com a moeda social 'Facilita'. Esse programa concede um benefício financeiro às famílias que atendam aos critérios previstos na lei, permitindo-lhes adquirir diretamente produtos essenciais, como alimentos, produtos de higiene pessoal, limpeza e gás de cozinha, na rede de estabelecimentos comerciais credenciados do município. O valor do benefício foi inicialmente fixado em R\$ 140,00 pelo Decreto 0782, de 6 de maio de 2021, sendo atualizado para R\$ 240,00 pelo Decreto 1.654, de 25 de novembro de 2021, aplicável somente no mês de dezembro daquele ano.

Para a **implementação e operação da política**, a legislação prevê a possibilidade de contratação ou credenciamento de uma organização ou empresa que realize a intermediação e administração operacional do benefício 'Facilita', distribuído em créditos por meio de um cartão eletrônico.

Em relação à governança, **não há previsão de criação de comitês ou conselhos** para a discussão e articulação da política, exceto pela menção de possíveis parcerias para operacionalização. Observa-se um papel central da Secretaria Municipal de Assistência Social na execução da política. O Art. 11 menciona 'ações integradas' em parcerias com outros

órgãos da prefeitura para atividades intersetoriais. Embora as diretrizes da política, especialmente o Art. 3º, item V, estabeleçam a promoção da participação de instituições da sociedade civil organizada e de beneficiários na formulação, monitoramento, fiscalização e gestão das políticas públicas, nenhum espaço formal para isso foi instituído.

Uma característica inédita, em comparação com outras políticas implementadas por Itabira, é a formalização da Rede de Comércio Solidário, que tem como objetivo reduzir desigualdades comerciais, ampliando o acesso ao mercado para pequenos produtores e comerciantes. A rede também visa apoiar o desenvolvimento local e assegurar que os beneficiários tenham acesso à informação, promovendo transparência, respeito aos direitos do consumidor e educação para o consumo responsável.

Nesse caso, **não há previsão para a criação de um Fundo** como mecanismo de captação de recursos e transferência de rendas para cobrir as despesas da política. Trata-se, ainda, da única legislação entre os casos que indica de forma específica a dotação orçamentária necessária para o cumprimento da lei, a qual corresponde ao código nº 02.12.02.08.244.0034.2.222, fontes nº 100.100 e 108.102, 33.90.39.39 – Serviços de Assistência Social.

Dessa forma, é possível observar que a experiência de Itabira, do ponto de vista jurídico, foca em utilizar a tecnologia social como meio para a implementação específica de uma política de transferência de renda. Esta iniciativa, concebida no contexto da pandemia de COVID-19, visa apoiar famílias em situação de vulnerabilidade social, proporcionando acesso a itens essenciais de alimentação, higiene e limpeza. Embora suas diretrizes mencionem a participação de outros atores, os principais responsáveis pela execução da política são os órgãos municipais, especialmente a Secretaria de Assistência Social. Outro ponto de destaque é que esta é a única legislação entre os bancos municipais brasileiros a indicar diretamente a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das despesas, um aspecto que representa um importante avanço para a efetivação da política.

4.5 Banco Comunitário de Desenvolvimento Elefantina

4.5.1 O documento

O documento trata a respeito da Lei municipal nº 2.378, de 29 de junho de 2021 do município de Porciúncula, Rio de Janeiro. A legislação institui a criação do Banco Digital Solidário de Porciúncula e a Moeda Social Digital Elefantina e estabelece seu funcionamento.

4.5.2 Contexto

Porciúncula é um município do estado do Rio de Janeiro, com uma população residente de 17.288 pessoas (IBGE, 2022) e um IDHM de 0,697. Em 2021, de acordo com dados do IBGE Cidades, o PIB per capita foi de R\$ 21.814,01. Em 2023, o total de receitas brutas realizadas foi de R\$ 146.108.554,43, enquanto o total de despesas brutas empenhadas alcançou R\$ 159.897.033,30, indicando um desequilíbrio orçamentário.

O município se destaca pelo turismo, especialmente o de aventura, com práticas de asa-delta e parapente. Isso se deve à Pedra Elefantina, que possui 992 metros de altura e cerca de 3 milhões de metros quadrados, sendo o segundo maior maciço de granito do mundo. A moeda social do município também recebe o mesmo nome.

4.5.3 Autores

O documento foi aprovado durante o mandato do prefeito Leonardo Paes Barreto Coutinho (Léo Coutinho), do Partido Solidariedade, em seu segundo mandato, após ser reeleito. Na ocasião, o político obteve mais de 5 mil votos, o que correspondia a 52,21% do total de votos válidos.

4.5.3 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A Lei Municipal nº 2.378, de 29 de junho de 2021, está disponível no portal de transparência do município e foi assinada pelo prefeito Leonardo Paes Barreto. Com natureza jurídica e respaldada pelos processos democráticos, assegura-se a autenticidade e a confiabilidade do texto em questão.

4.5.4 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A legislação está dividida em sete artigos, sendo o último dedicado às disposições finais e à publicação da Lei. O primeiro artigo institui o Banco Digital Solidário de Porciúncula-RJ e a Moeda Social Digital Elefantina, além de definir seus objetivos. O segundo artigo dispõe sobre o entendimento do termo 'Banco Digital Solidário', conforme a legislação do Banco Central do Brasil, e suas respectivas características. Os terceiros e quartos artigos abordam os critérios de quem poderá utilizar os serviços do banco e detalham as tarifas aplicáveis aos serviços bancários oferecidos.

O quinto artigo estabelece a possibilidade de parcerias para a execução das atividades do banco, enquanto o sexto determina que a lei será regulamentada por legislação específica, visando à operacionalização e adequação das suas disposições.

4.5.6 Análise

A legislação que institui o Banco Digital Solidário de Porciúncula e a Moeda Social Digital Elefantina se destaca como uma das mais sucintas entre as experiências analisadas. O texto menciona que a lei deverá ser regulamentada por legislação específica; contudo, até o encerramento desta pesquisa, não havia sido publicada nenhuma regulamentação adicional.

Diferente de outras experiências, o documento não apresenta um **conceito explícito de pobreza** como critério orientador da política pública. Em contrapartida, foca no entendimento técnico de Banco Digital Solidário, definido como um arranjo de pagamento pré-pago, que não integra o Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB), conforme disposto na Lei nº 12.865 de 9 de outubro de 2013 e regulamentação nº 4.282 do Banco Central do Brasil. O texto

legislativo inclui ainda o esclarecimento sobre o lastro da moeda, que é estabelecido na proporção de um para um em relação à moeda nacional (R\$). Trata-se, até o momento, da única experiência que incorpora esses detalhes técnicos diretamente em sua legislação.

A política pública é apresentada como um **instrumento** para enfrentar as desigualdades sociais, promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades e criar meios para reduzir a pobreza, além de ampliar a geração de emprego e renda para as camadas mais vulneráveis do município. A legislação também prevê que a prefeitura poderá utilizar o banco para centralizar e processar o pagamento da folha de servidores, incluindo ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo, além de realizar o pagamento de benefícios e fornecedores do município. Não há um detalhamento sobre os **objetivos da política e nem dos projetos previstos**.

Em relação aos **meios de implementação e operacionalização** a lei estabelece que o poder público poderá celebrar Termo de Colaboração, Termo de Fomento, Acordo de Cooperação ou Convênio com Organizações da Sociedade Civil, certificadas por entidade membro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários.

Não há detalhamento sobre a governança ou os mecanismos de custeio das despesas associadas à política. Além disso, **não se prevê a criação de fundos** ou de outras estruturas similares para viabilizar o financiamento e a sustentabilidade das ações.

A legislação em questão apresenta elementos diferenciados em relação às demais experiências analisadas, oferecendo detalhamentos técnicos e conceituações relevantes sobre o banco digital e as moedas sociais. No entanto, o texto não especifica como as diretrizes propostas serão operacionalizadas, tampouco como serão financiadas as atividades previstas. Outro ponto de distinção é o uso das moedas sociais em uma perspectiva mais abrangente, incluindo a possibilidade de seu emprego para pagamento de servidores e fornecedores do município, o que se configura como uma inovação em comparação às demais iniciativas analisadas.

4.6 Banco Comunitário de Desenvolvimento Itajaru

4.6.1 O documento

O documento em si é a Lei nº 3.286 de 1º de julho de 2021 que institui no município de Cabo Frio, o Programa Moeda Social Itajuru na forma e condições previstas e determina sua estrutura e funcionamento.

4.6.2 Contexto

Cabo Frio está localizado na Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro, na região Sudeste do Brasil. Possui uma população de 222.161 pessoas (IBGE, 2022) e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,735. De acordo com dados do IBGE Cidades, o PIB per capita do município em 2021 era de R\$ 52.801,54. Em 2023, o total de receitas brutas registradas foi de R\$ 1.511.318.949,52, enquanto as despesas empenhadas totalizaram R\$ 1.491.209.025,00.

O município apresenta em seu site² as principais atividades econômicas que são turismo, pesca, vestuário (moda praia), extração de petróleo, agricultura, agropecuária e artesanato.

4.6.3 Autores

A lei entrou em vigor durante o mandato do prefeito José Bonifácio Ferreira Novellino, um dos fundadores do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Bonifácio ocupou a prefeitura de Cabo Frio em três períodos distintos: de 1977 a 1983, de 1993 a 1996 e de 2021 a 2023, ano que faleceu. Além de sua atuação como prefeito, o político exerceu o cargo de deputado estadual pelo Rio de Janeiro.

4.6.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

² <https://cabofrio.rj.gov.br/dados-gerais/>

A Lei nº 3.286 de 1º de julho de 2021 é uma normativa municipal aprovada em conformidade com os trâmites legais e democráticos estabelecidos. O texto está amplamente acessível para consulta pública. A natureza legal do documento, sua elaboração em conformidade com os parâmetros legislativos e o devido processo legislativo garantem sua autenticidade e veracidade como fonte de informações.

4.6.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A legislação que institui o Programa Moeda Social Itajuru está organizada em nove capítulos. O primeiro dedica-se às disposições gerais, enquanto o segundo capítulo apresenta os conceitos adotados na implementação do programa. O capítulo III aborda a coordenação do programa, detalhando as responsabilidades e as atribuições das equipes responsáveis. No capítulo IV, são especificados os critérios de elegibilidade para a inserção das famílias no Programa Moeda Social Itajuru, e no capítulo V, descrevem-se os parâmetros do benefício oferecido.

Em continuidade, o capítulo VI explora a Rede de Comércio Solidário, definindo seus critérios de adesão e objetivos. O capítulo VII discorre sobre o cancelamento do benefício e as restrições aplicáveis em casos de irregularidades. Por fim, os capítulos finais estabelecem os procedimentos de fiscalização e apresentam as disposições transitórias e finais, além da configuração das dotações orçamentárias destinadas à execução do programa.

4.6.6 Análise

A legislação institui o Programa Moeda Social Itajuru, cuja finalidade é atender a famílias em situação de extrema pobreza, pobreza e baixa renda, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico no município de Cabo Frio, Rio de Janeiro.

Não há um estabelecimento de **conceito de pobreza adotado** como outras experiências, ao invés disso, estabelece os conceitos de **família, renda família e titular do benefício**. Esses conceitos tornam-se centrais pela legislação focar na concessão de benefícios à famílias em situação de vulnerabilidade social. Também não há um detalhamento sobre os **objetivos do programa** e nem **sobre os projetos previstos**.

Em relação à **coordenação do programa**, a legislação reflete uma dinâmica de governança concentrada na Secretaria Municipal de Assistência Social, que assume integralmente as responsabilidades pela coordenação, gestão e operacionalização do Programa Moeda Social Itajuru. O artigo 3º da lei estabelece que "Caberá à Secretaria Municipal de Assistência Social, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Moeda Social Itajuru". **Não há menção à criação de comitês ou conselhos** para a participação de outros atores ou entidades no processo de gestão e execução do programa ou outras parcerias previstas para **implementação e operacionalização** das atividades.

O programa visa a distribuição de um benefício no valor de R\$ 200,00 a famílias em situação de vulnerabilidade social, que estejam inscritas no Cadastro Único, possuam renda per capita de até um salário-mínimo e residam no município há, pelo menos, dois anos. Concedido mensalmente, o benefício será disponibilizado na forma de moeda social, por meio de um cartão eletrônico, intransferível, sendo, preferencialmente, a mulher da família a responsável pela sua gestão.

A Rede de Comércio Solidário será composta por comerciantes cadastrados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, com o intuito de fomentar a economia local, promovendo o acesso de pequenos produtores e empresários ao mercado. Além disso, a rede visa apoiar o desenvolvimento econômico do município. Os critérios para o cadastramento dos comércios serão estabelecidos por meio de decreto específico. Portanto, percebe-se que, a legislação focaliza o uso da moeda social para a distribuição específica de benefícios a famílias em situação de vulnerabilidade social.

4.7 Banco Comunitário de Desenvolvimento Arariboia

4.7.1 O documento

O documento analisado será a Lei nº 3621 de 30 de julho de 2021 que instituiu o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói.

4.7.2 Contexto

A cidade de Niterói fica localizada no Rio de Janeiro, região sudeste do Brasil. A população residente é de 481.749 pessoas (IBGE, 2022). Niterói possui o maior IDHM entre os municípios que possuem um banco municipal instaurado, chegando ao número de 0,837. Os dados disponibilizados no IBGE Cidade mostram que em 2021, o PIB per capita no município era de 128.333,01 e em 2023, as receitas brutas foram de R\$ 6.015.119.139,84 enquanto as despesas brutas empenhadas foram de R\$ 5.303.439,600.

4.7.3 Autores

A Lei foi publicada durante o mandato do político Axel Graef, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e foi eleito prefeito de Niterói em 1º turno em 2020, com 62,56% dos votos válidos. Além disso, em 2024, foi eleito como vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos, conforme noticiado³.

4.7.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

³ <https://pdt.org.br/index.php/axel-graef-e-eleito-vice-presidente-nacional-da-frente-nacional-de-prefeitas-e-prefeitos/>

Assim como nas demais experiências analisadas, não há razões para questionar a confiabilidade e autenticidade do texto, uma vez que se trata de uma lei, cuja própria natureza jurídica assegura esses elementos.

4.7.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A lei está organizada em sete capítulos, apresentando uma ordem que não segue uma sequência lógica convencional. O primeiro capítulo é dedicado às disposições gerais da legislação, abordando as diretrizes iniciais e os princípios fundamentais que orientam as ações previstas. Em seguida, o capítulo II descreve os objetivos e a estrutura organizacional do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói, detalhando os projetos que compõem esse programa.

No capítulo III, a legislação aborda a Política Pública Municipal de Combate à Pobreza, descrevendo as ações e as estratégias voltadas para a redução da pobreza no município. Em continuidade, a estrutura da lei salta diretamente para o capítulo V, que detalha o Programa Moeda Social Arariboia, esclarecendo como ele funciona, seus critérios de inclusão e os objetivos para o enfrentamento das desigualdades sociais por meio da moeda social.

O capítulo VI trata da Política Pública Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando as ações previstas. Finalmente, o capítulo VII aborda o Fundo Banco Comunitário de Niterói, descrevendo seus objetivos, fontes de recursos, e fornecendo detalhes sobre a gestão orçamentária e contábil.

4.7.6 Análise

A legislação que dá origem a moeda social Arariboia segue o modelo de Maricá e Limoeiro de Anadia, com um detalhamento mais completo e mais robustez relacionado às ações previstas e escopo do programa.

O **conceito de pobreza adotado** na legislação é “toda e qualquer situação pessoal, familiar ou comunitária de vulnerabilidade social, ocasionada por situação econômica, ambiental ou sanitária, por falta de acesso às políticas públicas, pelo isolamento, por exclusão geográfica ou social, pela existência de necessidades alimentares ou não alimentares urgentes e imprescindíveis, à manutenção ou recuperação da dignidade humana” assim como em Maricá.

Os objetivos do programa incluem oferecer assessoria aos empreendimentos econômicos solidários, tanto na fase de formação quanto no acompanhamento contínuo nas áreas de gestão. Além disso, visa apoiar a constituição e o fortalecimento de redes solidárias de produção, comercialização e consumo, bem como promover iniciativas que viabilizem a comercialização desses empreendimentos. O programa também prevê a promoção de acesso a políticas de investimento social e o desenvolvimento, fomento e apoio a instrumentos de finanças solidárias, como bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários e cooperativas de crédito e é vinculada a Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária. Já **os projetos previstos** são de assessoria aos Empreendimentos Econômicos Solidários, de Investimento Solidário, Rede Solidária, Oficinas Solidárias e de Educação para Finanças Solidárias, com o mesmo detalhamento da experiência de Maricá.

Está prevista a **criação e implementação de unidades operacionais**, como os Centros Públicos de Economia Solidária, as Incubadoras Públicas de Empreendimentos Solidários, os Centros de Comercialização Justa e Solidária e os Mercados Públicos de Empreendimentos Econômicos Solidários, entre outros. As diretrizes do programa incluem o **estabelecimento de parcerias com entidades públicas e privadas para a operacionalização** dos bancos comunitários no município. Além disso, espera-se a criação de **comitês gestores** para todos os espaços mencionados, embora não haja um detalhamento sobre sua composição.

Em relação à governança, está prevista a designação de uma **Entidade Gestora** do Banco Comunitário, que será acompanhada e fiscalizada pelo Conselho Municipal de Economia Solidária (ECOSOL). Além da fiscalização da entidade gestora, o ECOSOL será responsável por validar o cadastro de empreendimentos que não estão regularizados junto ao Poder Público, com o intuito de estimular a formalização desses empreendimentos. Esses são os detalhes apresentados sobre o conselho, não sendo fornecidas informações adicionais sobre sua composição e outras atribuições.

Dentro do Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói está prevista a criação da **Política Pública Municipal de Combate à Pobreza** responsável por implementar o Programa Moeda Social Arariboia. O programa propõe fomentar iniciativas voltadas à economia solidária, geração de trabalho e renda, apoio ao empreendedorismo, complementação de renda familiar e desenvolvimento de alternativas para ampliar a produtividade alimentar. Pretende também ampliar a captação de recursos de diferentes esferas, como União, Estado, iniciativa privada e organizações multilaterais, para financiar ações estruturais de combate à pobreza. As ações também incluem atender a população que não acessa as políticas de combate à pobreza dos governos federal e estadual, criar mecanismos específicos para enfrentar a pobreza extrema e restaurar a dignidade das pessoas em vulnerabilidade, combater o trabalho escravo e forçado e promover medidas para sua erradicação, além de instituir um **Observatório de Políticas de Economia Solidária**, em parceria com universidades e centros de pesquisa.

Por fim, a criação da Política Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social será implementada, principalmente, por meio do Programa Municipal de Microcrédito, que tem como finalidade financiar e investir em microempreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou trabalho, micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais — incluindo aqueles do setor informal — e comerciantes ambulantes licenciados. Este programa visa ser uma alternativa de crédito popular voltada à geração de emprego e renda, oferecendo empréstimos e assistência financeira.

A legislação também institui o **Fundo Banco Comunitário de Niterói**, destinado a fornecer suporte financeiro para a execução dos objetivos da lei. Esse fundo contará com diversas fontes de receita, tais como dotações orçamentárias próprias, créditos suplementares, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, aportes de capital por meio de realização de créditos, rendimentos de aplicações e transferências de outros fundos.

O documento manifesta uma intenção clara de alinhar-se às primeiras experiências dos bancos municipais no Brasil, replicando, em grande medida, suas diretrizes, políticas e projetos. No entanto, não detalha aspectos como a formação dos espaços de participação social, composição e atribuições, entre outros. Observa-se, assim, uma oportunidade significativa para aprofundar os estudos sobre esse banco municipal, especialmente devido ao relevante potencial financeiro e orçamentário do município.

4.8 Banco Comunitário de Desenvolvimento Saqua

4.8.1 O documento

O documento é a Lei nº 2.189 de 28 de janeiro de 2022 que criou o Programa Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População do Município de Saquarema e dispõe sobre seu funcionamento.

4.8.2 Contexto

Saquarema está localizada no estado do Rio de Janeiro e possui uma população de 89.559 habitantes (IBGE, 2022). O município apresenta um IDHM alto, de 0,709 (IBGE, 2010). Em 2021, o PIB per capita foi o maior entre os municípios com bancos municipais estabelecidos, totalizando R\$ 458.767,96. Em 2023, conforme dados do IBGE Cidades, o total de receitas brutas foi de R\$ 2.763.662.267,45, enquanto as despesas brutas empenhadas no mesmo ano somaram R\$ 2.359.928.431,00. A cidade é conhecida como a “Capital Nacional do Suf” e suas atividades econômicas giram em torno do turismo e pesca, de acordo com o site oficial⁴ da prefeitura da cidade.

4.8.3 Autores

A lei foi sancionada e publicada durante o mandato da prefeita Manoela Ramos de Souza Gomes Alves (Manoela Peres), única mulher entre as experiências. Manoela foi eleita pela primeira vez em 2016 e foi reeleita novamente em 2020 com quase 80% dos votos pelo

⁴ <https://www.saquarema.rj.gov.br/turismo/>

partido Democratas (DEM). Recentemente, em notícia⁵ divulgada pelo portal de notícias online G1, a justiça do Rio de Janeiro determinou o afastamento da prefeita por 90 dias que está sendo investigada por improbidade administrativa e irregularidades no programa “Conexão do Futuro”.

4.8.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A autenticidade e a confiabilidade do texto são inquestionáveis, principalmente por se tratar de uma Lei Municipal do município de Saquarema, que seguiu todos os trâmites legais na casa legislativa municipal, sendo aprovada e publicada pela prefeita em exercício.

4.8.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A legislação está organizada em 23 artigos, com o primeiro e o último destinados às disposições iniciais e finais, respectivamente. Nos artigos segundo e terceiro, são estabelecidos os mecanismos para a implementação do Banco e são oferecidas orientações conceituais sobre a tecnologia social. Do quarto ao sexto artigo, são definidos mecanismos de governança, como a criação do Conselho Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico e Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População do Município de Saquarema, além das disposições sobre suas atribuições.

Entre o sétimo e o décimo terceiro artigos, são apresentados os objetivos do programa, bem como os projetos, critérios de participação, dotação orçamentária, diretrizes e ações a serem implementadas. Os subprogramas e seus detalhamentos específicos são descritos nos cinco artigos subsequentes, são eles: Renda Básica da Cidadania, Renda Carinho de Mãe, Renda Carinho Especial, Programa Municipal de Comercialização Solidária E Programa Municipal de Educação Solidária. O artigo 19 detalha os critérios para concessão dos benefícios nos subprogramas mencionados anteriormente. Por fim, nos artigos 20 a 22,

⁵ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/08/01/justica-do-rj-determina-afastamento-da-prefeita-de-saquarema.ghtml>

encontram-se as orientações sobre as despesas do programa e as futuras regulamentações que o acompanharão.

4.8.6 Análise

A lei analisada apresenta uma estrutura detalhada e abrangente em relação às atividades e à execução das ações e subprogramas do Programa Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População do Município de Saquarema. O programa está diretamente vinculado à área da educação, com foco no combate à evasão escolar e no incentivo à conclusão do ensino médio. Embora não defina de maneira específica o **conceito de pobreza adotado**, a legislação, de forma similar a outras experiências, aborda os entendimentos sobre bancos comunitários, moedas sociais e o lastro da moeda.

Entre os **objetivos do programa**, destaca-se a integração dos organismos municipais de Saquarema, com o intuito de desenvolver ações de combate à pobreza, promover a emancipação social e econômica das famílias, além de formular alternativas para o desenvolvimento local. O programa também busca empreender ações articuladas com a União e o Estado, visando potencializar o uso dos recursos disponíveis. Por fim, é destacado o fomento à participação da sociedade, de organizações não governamentais e dos próprios beneficiários na formulação, monitoramento, fiscalização e gestão das políticas públicas.

O programa foi estabelecido como um meio para fortalecer a aprendizagem dos alunos, incentivar a continuidade dos estudos e oferecer apoio às famílias no combate à evasão escolar. A legislação também prevê a criação de parcerias com entidades públicas e privadas para **implementar** o Banco Comunitário Popular de Saquarema e a Moeda Social Saquá, bem como a instituição do Conselho Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População do Município.

A legislação contempla cinco subprogramas: Renda Básica da Cidadania, Renda Carinho de Mãe, Renda Carinho Especial, Programa Municipal de Comercialização Solidária e Programa Municipal de Educação Solidária. Além desses, está prevista a concessão de

bolsas de manutenção a estudantes regularmente matriculados no período noturno do ensino médio das escolas públicas, na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e em cursos preparatórios para o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Os benefícios serão pagos por meio de moedas sociais, com um valor mensal de R\$ 300, conforme critérios definidos em lei.

A **Renda Básica da Cidadania** tem como objetivo a instauração de mecanismos de proteção social para famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou pobreza, oferecendo um benefício de R\$ 300 em moedas sociais. O programa **Renda Carinho de Mãe** destina-se a mulheres grávidas ou com filhos de até um ano, com renda familiar de até três salários-mínimos, que participem de programas municipais de cuidados com a saúde da mulher e gestação. Já o **Renda Carinho Especial**, no valor de R\$ 100, será concedido a pais de crianças com necessidades especiais, pertencentes a famílias com a mesma faixa de renda.

O **Programa Municipal de Comercialização Solidária** visa divulgar e valorizar produtos e iniciativas da Economia Criativa e Solidária, por meio de feiras, festivais, eventos e campanhas. O **Programa Municipal de Educação Solidária** oferece cursos e capacitação profissional em áreas como empreendedorismo, inovação tecnológica, educação financeira, entre outras, com foco no desenvolvimento da Economia Solidária no município.

Para a **implementação e operacionalização** do Banco Comunitário Popular e da Moeda Social Saquá, a legislação permite que o município celebre termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, conforme a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

No que tange à governança, a legislação cria o **Conselho Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza da População de Saquarema, vinculado** à Secretaria Municipal de Educação. A presidência do Conselho será designada pela Chefia do Poder Executivo, e o Conselho será composto por cinco membros, todos servidores públicos. O papel deste conselho é estabelecer diretrizes e ações para promover a integração educacional, cultural, econômica, social e política dos segmentos envolvidos nas políticas públicas. O Conselho também define critérios para a seleção e acompanhamento dos projetos, garantindo sua execução e acessibilidade, além de monitorar e fiscalizar os projetos financiados com recursos municipais. Sua função

ainda inclui a elaboração de comissões especializadas para desenvolver estudos, projetos e pesquisas relacionados às políticas estabelecidas.

A legislação incorpora elementos de governança, como a criação do conselho municipal, e adota o uso da moeda social para o pagamento de benefícios. Além disso, prevê a utilização do banco municipal de forma mais ampla, permitindo a centralização de pagamentos, incluindo a folha de servidores e fornecedores. Contudo, observa-se que a responsabilidade e a participação estão majoritariamente concentradas no poder público municipal, com uma limitada inserção de outros atores. **Não está prevista a criação de fundos ou outros mecanismos específicos para esse fim.**

4.9 Banco Comunitário de Desenvolvimento Aratu

4.9.1 O documento

O documento analisado será a Lei nº 645, de 23 de fevereiro de 2022 que estabelece a criação do Banco Digital de Indiaroba-SE e a Moeda Social Digital Aratu.

4.9.2 Contexto

O município de Indiaroba está localizado no estado de Sergipe, na região Nordeste do Brasil. Desde a experiência de Limoeiro de Anadia, em 2019, Indiaroba passou a ser o próximo município na região a estabelecer um Banco Municipal de Desenvolvimento. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade conta com uma população de 16.549 habitantes (2022), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,58 (2010) e um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 12.524,91 (2021). Em 2023, o município registrou receitas brutas de R\$ 91.579.171,09 e despesas brutas empenhadas de R\$ 100.288.762,50, refletindo um comprometimento financeiro expressivo em relação ao seu orçamento anual. As atividades econômicas predominantes em Indiaroba

incluem a agricultura, com destaque para o cultivo de mandioca, milho e coco, além da pesca artesanal.

4.9.3 Autores

A publicação da lei foi realizada pelo prefeito Adinaldo do Nascimento Santos, eleito à época pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com 60,93% dos votos válidos.

4.9.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A legislação está integralmente disponível no site oficial da Prefeitura do município, com ampla divulgação das informações ali contidas. Essa disponibilidade reforça a transparência do processo e permite acesso público irrestrito ao documento. Ademais, a natureza jurídica da lei, publicada conforme os trâmites legais, garante sua autenticidade e confiabilidade como fonte formal e institucional de informação.

4.9.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

A lei é organizada em seis artigos, apresentando estrutura muito similar à experiência do Banco Digital Solidário de Porciúncula - RJ, adotando uma lógica de organização comparável. O primeiro artigo institui formalmente o Banco Digital de Indiaroba-SE e a Moeda Social Digital Aratu, definindo seus objetivos principais. Em seguida, há uma disposição sobre o entendimento do termo "Banco Digital Solidário," em conformidade com a regulamentação do Banco Central do Brasil, detalhando suas principais características. Os artigos terceiro e quarto tratam dos critérios para elegibilidade dos usuários dos serviços do banco, além de especificarem as tarifas aplicáveis aos serviços bancários oferecidos.

4.9.6 Análise

A Lei nº 645 de 23 de fevereiro de 2022 que institui o Banco Digital Indiaroba –SE pouco se difere da Lei nº 2.378 de 29 de junho de 2021 que tratou sobre o Banco Solidário de Porciúncula e a Moeda Social Digital Elefantina, portanto, alguns elementos se repetirão.

A legislação não apresenta um **conceito de pobreza** que tenha sido adotado. Destaca no texto a explicação sobre “camadas hipossuficiente” como aquelas pessoas que sobrevivem com o mínimo de condições financeiras. Em contrapartida, a legislação foca em descrever o detalhamento sobre o que se entende de Banco Digital e características da Moeda Social Digital Aratu, que consiste em uma conta digital pré-paga de uso restrito ao município.

Destaca ainda que moeda social fomenta o desenvolvimento territorial e socioeconômico no município, a partir da circulação interna e consumo centralizado em empreendimentos locais, criando um mercado solidário e alternativo entre prestadores de serviços e consumidores.

A legislação também prevê a expansão do uso da moeda social, estabelecendo que ela poderá ser utilizada para centralizar e processar o pagamento da folha de servidores, incluindo ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo. Além disso, a moeda social será empregada para o pagamento de benefícios e fornecedores do município, ampliando sua funcionalidade no sistema financeiro local. **Não há também, nesta legislação, detalhamento sobre os objetivos da política e nem dos projetos previstos.**

Assim como nas experiências anteriores, em relação aos meios de implementação e operacionalização, a lei estabelece que o poder público poderá firmar Termo de Colaboração, Termo de Fomento, Acordo de Cooperação ou Convênio com Organizações da Sociedade Civil, desde que certificadas por uma entidade membro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários. No entanto, além deste ponto, não há maiores detalhamentos sobre os elementos da governança, apenas detalha que o custeio deverá ser pago com parte da receita da administração. Adicionalmente, não é prevista a criação de fundos ou outras estruturas semelhantes para garantir o financiamento e a sustentabilidade das ações.

4.10 Banco Comunitário de Desenvolvimento Caboclinho

4.10.1 O documento

Trata-se da Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022 do município de Iguaba Grande, Rio de Janeiro que cria o Programa Municipal de Transferência de Renda denominado Moeda Social Caboclinho.

4.10.2 Contexto

O município de Iguaba Grande está localizado na Região dos Lagos, no estado do Rio de Janeiro, na região Sudeste do Brasil. De acordo com as informações disponíveis no perfil do município na página do IBGE Cidades, a população residente é de 27.920 habitantes (2022), e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,761 (2010), o segundo maior entre os bancos municipais analisados. O PIB per capita é de R\$ 21.517,50 (2021), e em 2023, o total de receitas brutas foi de R\$ 376.682.339,57, enquanto as despesas brutas empenhadas totalizaram aproximadamente R\$ 395.938.267,40.

Em termos de atividades econômicas, o município destaca-se pelo setor de comércio e serviços, com forte presença de turismo devido à sua localização nas proximidades das praias da Região dos Lagos.

4.10.3 Autores

O prefeito em exercício à época da publicação da lei era o político Vantoil Medeiros Martins filiado ao partido Cidadania, que se encontrava em seu segundo mandato no município. Nas eleições de 2020, foi reeleito com 65,60% dos votos. Além de seu cargo de prefeito, Martins teve quatro mandatos como vereador, sendo duas vezes presidente da

Câmara Municipal. Também exerceu os cargos de Secretário da Fazenda e Secretário de Ação Social, conforme informações disponíveis no site⁶ oficial da prefeitura.

4.10.4 Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto

A lei atendeu a todos os requisitos legais necessários para sua publicação e entrada em vigor, garantindo, assim, sua autenticidade e confiabilidade pela própria natureza do texto. Em nada se difere das demais experiências de legislações que deram origem aos bancos municipais anteriormente.

4.10.5 Os conceitos-chave e estrutura lógica do texto

O documento está estruturado em dezoito artigos, organizados desde as disposições iniciais até as disposições finais. O primeiro artigo é destinado às disposições iniciais, enquanto o último abrange as disposições finais. Em sequência, são detalhados os objetivos do programa municipal de transferência de renda, denominado Moeda Social Caboclinho.

No artigo 3º, são definidos os conceitos de "família", "renda familiar" e "titular do benefício" adotados na legislação. Já entre os artigos 4º e 12º, são especificados diversos aspectos do programa, incluindo o público-alvo, os critérios de cadastramento e exclusão, o processo de divulgação dos resultados, os valores do benefício e sua manutenção.

Os artigos 13º e 14º são dedicados ao monitoramento e fiscalização do programa. Finalmente, nos artigos 15º a 17º, a legislação designa as secretarias responsáveis pela execução do programa e faz referências às despesas correntes e ao orçamento destinado.

4.10.6 Análise

⁶ <https://iguaba.rj.gov.br/vantoil/>

A Lei nº 1.403, de 15 de março de 2022 estabelece a criação do Programa Municipal de Transferência de Renda, denominado Moeda Social Caboclinho. Em relação à sua estrutura, tem um foco específico para estabelecer direcionamento para concessão de benefícios sociais por meio das moedas sociais, escopo mais restrito do uso da moeda. Portanto, assim como outras legislações similares, não apresenta um conceito de pobreza previamente definido, e sim a definição de família, renda familiar mensal e titular do benefício.

Os objetivos do programa são combater as desigualdades sociais, promover o desenvolvimento do comércio local por meio do incentivo à atividade econômica no município e reduzir os impactos negativos da pandemia de Covid-19, sendo a única experiência a incluir essa temática entre seus objetivos.

A legislação não apresenta **nenhum projeto** específico além do repasse de recursos através das moedas sociais. Esse benefício é estabelecido em caráter provisório, enquanto perdurarem as condições que justifiquem sua concessão. As condições para concessão e manutenção dos benefícios incluem a exigência de o beneficiário estar inscrito no Cadastro Único há pelo menos dois anos, possuir renda per capita mensal de até 50% do salário-mínimo nacional e residir no município há pelo menos três anos. O programa concederá até 2.717 (dois mil, setecentos e dezessete) benefícios mensais no valor de R\$120,00 (cento e vinte reais) por família, com duração inicial de 12 meses.

Em termos de governança, **para a implementação, execução e operacionalização das atividades, a legislação não prevê parcerias** com outros atores além do poder público, estabelecendo que a responsabilidade pela gestão caberá à Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Renda. A Agência de Desenvolvimento Econômico e Urbano será responsável pelo credenciamento das pessoas jurídicas situadas em Iguaba Grande e interessadas em fornecer bens e serviços em troca da moeda social.

Por fim, a lei indica que serão utilizadas dotações orçamentárias próprias da secretaria para a execução do programa, enquanto houver disponibilidade. **Não está prevista a criação de fundos ou outros mecanismos específicos para esse fim.**

4.11 Análise consolidada: Bancos Municipais Brasileiros

Os Bancos Municipais brasileiros, embora compartilhem alguns traços em comum, apresentam também variações significativas em suas características, dependendo das particularidades de cada legislação municipal. Ao serem instituídos por meio de leis específicas, é possível realizar uma análise objetiva sobre as ações previstas e as diretrizes estabelecidas, o que facilita o mapeamento das intenções e das prioridades de cada iniciativa conforme delineadas pelo poder público.

No site oficial do E-dinheiro, direcionado aos bancos municipais, são destacadas quatro características fundamentais: os bancos municipais devem ser criados por leis municipais e autorizados a pagar contas municipais, benefícios sociais, auxílios, entre outros. Além disso, devem operar com moedas sociais de circulação restrita ao município. As taxas operacionais cobradas são direcionadas a um Fundo Social, que é reinvestido no próprio município. Por fim, o Fundo Social deve ser gerenciado por um conselho paritário, com participação da sociedade civil.

Além dessas características, o E-dinheiro apresenta dois formatos possíveis para a implementação de um banco municipal. O primeiro consiste na criação de uma Organização da Sociedade Civil (OSC) com CNPJ próprio, que será a gestora do banco. Nesse caso, o município arca com o custeio da operação e o Fundo Social é gerido pela OSC. O segundo formato envolve a criação apenas de uma conta digital municipal, sem a necessidade de uma OSC. Nesse modelo, o banco fica vinculado a uma secretaria municipal, e o Fundo Social é administrado pelo município, com participação da sociedade civil.

Ao aplicar as categorias de análise em cada unidade estudada, foi possível identificar resultados significativos que se destacam em relação aos demais. No Quadro 5, são apresentados os principais achados obtidos a partir da análise consolidada das seguintes categorias: caracterização dos bancos, estrutura de governança, programas ou políticas, e origem e destinação dos recursos.

QUADRO 5 – ACHADOS DOS BANCOS MUNICIPAIS

Banco Municipal	Caracterização	Estrutura de Governança	Programa ou Política	Recursos
Mumbuca	Adota um conceito de pobreza que é replicado nas iniciativas seguintes. Os princípios são bem presentes em todas as ações previstas.	Institucionaliza espaços de participação e mecanismos de compartilhamento de responsabilidades com mais atores, como conselhos e comitês. Envolve representantes do comércio e da indústria nos espaços de tomada de decisão.	Promove assessoria completa aos empreendimentos solidários e estimula a criação de redes de consumo locais, além de facilitar o acesso a políticas sociais. Possui políticas públicas específicas de fomento à economia solidária e desenvolvimento econômico e social. Possui programa de microcrédito	Possui um fundo próprio para captar recurso, gerenciar ações e executar a política pública.
Livre	Acompanha a estrutura do banco Mumbuca.	Prevê a criação de um conselho, composto por representantes de órgãos públicos e sociedade civil, especialmente produtores rurais. É vinculado à Secretaria Municipal de Economia e Finanças e não a Secretaria de Assistência Social.	Vincula os programas de transferência de renda previstos a área da educação e saúde, com uma política integrada com essas áreas. Possui programa de microcrédito.	Prevê a criação de um fundo próprio para executar as atividades.
Pedra Bonita	Programa nasce com objetivo de combater as desigualdades e promover desenvolvimento econômico	Gestão centrada na Secretaria Municipal de Governo e conselho com composição paritária (governo e sociedade civil)	Programa de renda básica, comercialização solidária e educação solidária (cursos e oficinas para capacitação no tema), com enfoque intersetorial.	Prevê fundo próprio para execução da Política e acesso à crédito solidário, intermediado pelo BCD.

Facilita	Política focada na transferência de renda básica para famílias em situação de vulnerabilidade social.	Governança centralizada e simplificada. Responsabilidade na Secretaria Municipal de Assistência Social. Participação social é mencionada, mas não formalizada; não há mecanismos institucionais para a participação da sociedade civil.	Formalização da rede de comércios solidários. Foco emergencial devido a pandemia de COVID-19.	Única legislação que especifica diretamente a dotação orçamentária.
Elefantina	Se intitula como Banco Digital Solidário. Possibilidade de ser utilizado para finalidades diversas. Primeira experiência a incorporar especificações técnicas sobre bancos digitais solidários e arranjos de pagamento na própria legislação.	Prevê parcerias para implementação por meio de Termos de Colaboração, Fomento ou Convênios com OSCs certificadas pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários.	Possibilidade diversa de uso tanto para pagamento de folha de servidores quanto de benefícios sociais.	Não há previsão para criação de fundos específicos ou mecanismos de sustentabilidade financeira.
Itajuru	Específico para transferência de renda.	Gestão e execução exclusivamente sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, sem previsão de conselhos participativos. Não há mecanismos institucionais de participação direta da sociedade civil ou outros atores no processo decisório.	Foco específico em famílias cadastradas no CadÚnico, com critérios claros de elegibilidade.	Não há previsão para criação de fundos específicos ou mecanismos de sustentabilidade financeira.

Arariboia	Programa robusto, inspirado em Maricá e Limoeiro de Anadia.	Vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária. Prevê a criação de conselho municipal e comitês gestores.	Projetos de assessoria, investimento solidário, rede solidária, oficinas solidárias e educação para finanças solidárias. Institui programas de microcrédito.	Fundo específico para financiamento da política.
Saqua	Programa vinculado à educação, com foco em combate à pobreza, evasão escolar e incentivo à conclusão do ensino médio.	Vinculada à Secretaria Municipal de Educação. Prevê criação de um conselho municipal formado somente por servidores públicos. Limitação na inclusão de outros atores na tomada de decisões estratégicas.	Subprogramas de renda básica para famílias em vulnerabilidade social, gestantes e mães em situações de vulnerabilidade social, crianças com necessidades especiais, comercialização solidária e educação solidária.	Não há previsão para criação de fundos específicos ou mecanismos de sustentabilidade financeira.
Aratu	Tem objetivo o fomento econômico local.	Responsabilidade concentrada no poder público, sem mecanismos claros de controle social ou participação popular.	Não detalha programas específicos.	Não há previsão para criação de fundos específicos ou mecanismos de sustentabilidade financeira.
Caboclinho	Programa de transferência de renda com uso restrito da moeda social. Utilizada para concessão de benefícios sociais.	As instituições responsáveis foi a Secretaria de Assistência Social e Agência de Desenvolvimento Econômico e Urbano. Não há previsão de conselhos ou comitês que incluam representantes da sociedade civil.	Menciona a mitigação dos impactos da pandemia de COVID-19 como justificativa para implementação. Transferência de renda de caráter temporário.	Dotações próprias da Secretaria Municipal de Assistência Social a depender da disponibilidade de recursos com risco de descontinuidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Nem todas as experiências de bancos municipais no Brasil apresentam, de forma integral, as características fundamentais descritas pelo E-dinheiro. Em alguns casos, há variações no cumprimento dessas diretrizes, seja pela falta de um Fundo Social estruturado ou de um conselho paritário atuante, seja pela ausência da sociedade civil nos espaços de governança.

A análise dos dados coletados identificou três modelos principais de funcionamento e governança dos Bancos Municipais, baseados nos tipos de governança pública discutidos por Manoel e Braun (2023). Para efeito de classificação, esses modelos são nominados como "governança como fenômeno", "governança como modelo" e "governança como capacidade", conforme a Figura 1. Cada um desses modelos reflete uma estrutura de governança distinta, conforme as especificidades de atuação e os níveis de complexidade das práticas adotadas pelos bancos.

FIGURA 1 – MODELOS DE GOVERNANÇA DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS



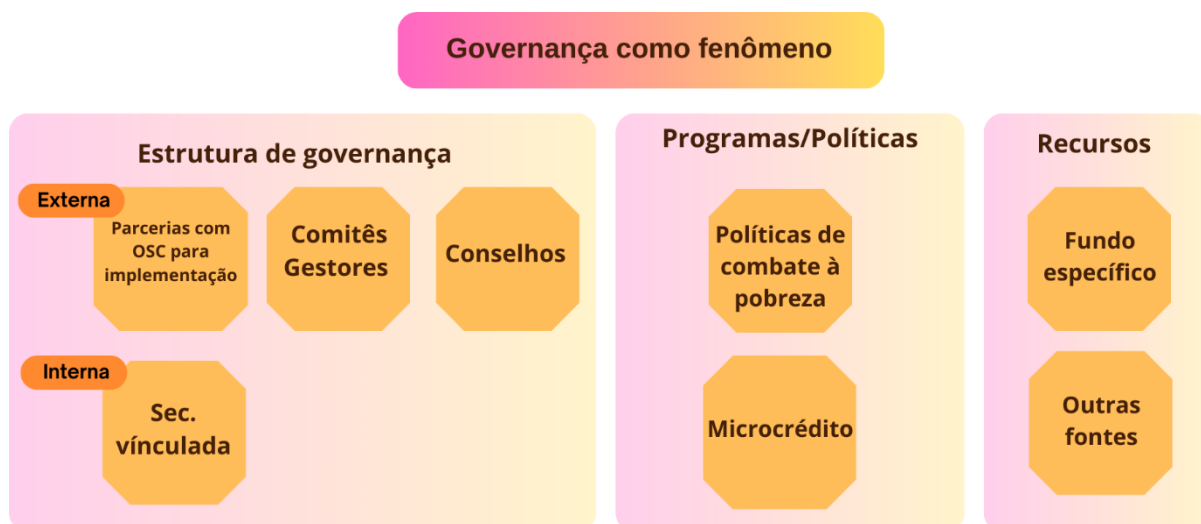
Fonte: Elaborado pela autora com base em Manoel e Braun (2023)

O primeiro modelo de governança é caracterizado por estruturas mais complexas, que incluem políticas públicas específicas relacionadas ao banco, a criação de conselhos de governança, e o estabelecimento de unidades operacionais, como centros públicos de apoio, incubadoras de empreendimentos solidários e centros de comercialização. Além disso, esse modelo prevê a criação de fundos específicos para captação de recursos e outras fontes de

receita, assegurando a sustentabilidade financeira para a execução das atividades. Essa estrutura cria condições para uma governança participativa e o controle social, permitindo a inclusão de múltiplos atores na execução e monitoramento das ações, o que favorece a construção de comunidades mais engajadas com seu próprio desenvolvimento, conforme defendido por Baquero (2008).

Em termos de governança pública, este modelo se alinha com a perspectiva de "governança pública como fenômeno", pois representa uma evolução das formas tradicionais de interação entre a comunidade e o Estado, por serem resultados da presença dos bancos comunitários na sociedade já há mais de 20 anos. Observado nas experiências dos Bancos Municipais de Maricá (Mumbuca), Limoeiro de Anadia (Livre), Itaboraí (Pedra Bonita) e Niterói (Arariboia) instituídos em 2013, 2019 e 2021, respectivamente, nesses casos, a participação da sociedade civil e a responsabilidade compartilhada com outros atores estão mais presentes, sugerindo uma transição do modelo tradicional dos bancos comunitários para uma forma de governança mais participativa e integrada, com o poder público. Segundo Silva e Pereira (2022), a experiência de Maricá foi um marco no aperfeiçoamento da tecnologia social dos bancos comunitários, indicando uma nova etapa na governança pública local. Assim, ao longo do tempo, essas experiências materializam a governança pública como fenômeno, na medida em que os bancos municipais se tornam plataformas de interação entre Estado e sociedade civil, promovendo o espaço coletivo. A estrutura institucional das experiências compartilha a estrutura da Figura 2:

FIGURA 2 - GOVERNANÇA COMO FENÔMENO

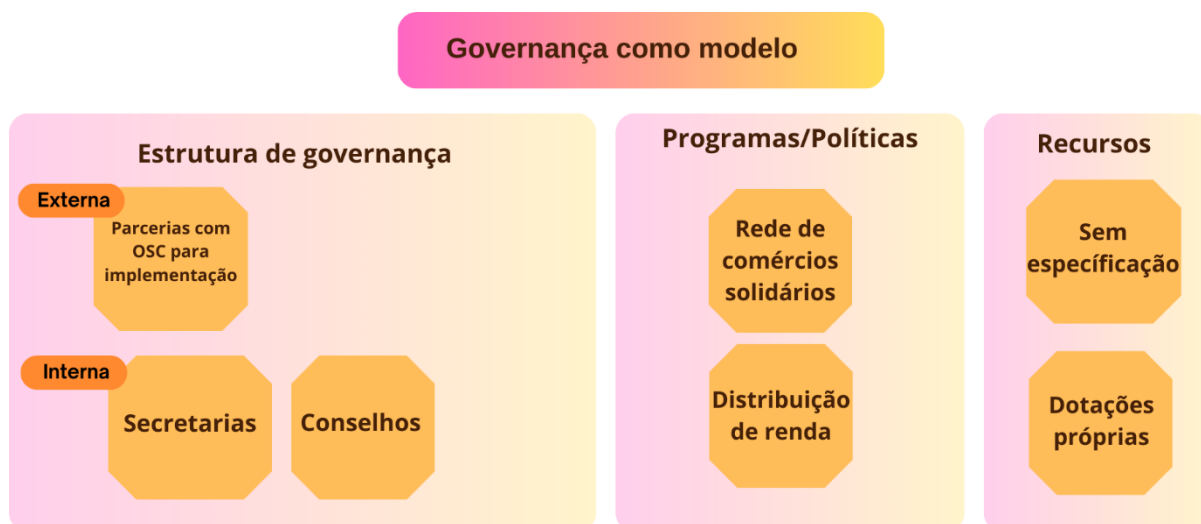


Fonte: Elaborada pela autora (2024)

A experiência do Banco Arariboia, em Niterói também adotou estruturas de governança que incluem conselhos e mecanismos de participação. Contudo, não detalham as atribuições dos conselheiros, composição, representantes indicando uma abordagem de governança que, embora organizada, ainda não alcançou o mesmo nível de articulação e detalhamento observado nos modelos mais robustos. Entendo que essa experiência está no limite transitório, talvez fluído, para a segunda classificação, a da governança pública como modelo.

O conceito de "governança pública como modelo" abrange abordagens que reconhecem a resolução de problemas como uma responsabilidade compartilhada, exigindo um esforço coletivo e a atuação de diversos atores, além do Estado. No caso dos Bancos Municipais, essa perspectiva está presente nas legislações, as quais estabelecem que os meios de implementação, operacionalização e até mesmo a gestão das iniciativas podem ocorrer por meio de Termos de Colaboração, Termos de Fomento ou Acordos de Cooperação com organizações da sociedade civil e outros agentes, conforme Figura 3. Baquero (2008) ressalta que essas organizações atuam como catalisadoras de capital social, sobretudo para as populações mais vulneráveis, reforçando o potencial de integração social e econômica dessas iniciativas.

FIGURA 3 - GOVERNANÇA COMO MODELO



Fonte: Elaborada pela autora (2024)

No contexto dos Bancos Municipais, essa forma de governança permite a execução de ações concretas, mas ainda carece de espaços efetivos e consolidados para a participação social em instâncias estratégicas de formulação e monitoramento de políticas. As experiências de Porciúncula (Elefantina) e Indiaroba (Aratu) ilustram bem esse modelo de governança colaborativa, que, embora conte com parcerias, não dispõe de uma estrutura ampliada para a participação da sociedade civil em decisões estratégicas. Por outro lado, uma característica em comum desse modelo é a ampliação do escopo de atuação, enfatizando que o Banco poderá ser utilizado por toda população e para outros objetivos do município, indicando um esforço de incorporação à atividade econômica do município de forma mais abrangente.

O Banco Saquá, localizado em Saquarema, representa um caso de transição entre esse modelo e o nível de "governança pública como capacidade", pois, apesar de prever a formação de parcerias para execução das ações e a criação de um conselho, a gestão e a composição dos conselhos são restritas exclusivamente a servidores públicos municipais. Essa limitação sugere uma abordagem de governança participativa ainda em desenvolvimento, com avanços na direção de uma integração mais ampla de diferentes atores sociais, embora com limites na autonomia e na diversidade dos participantes.

Por fim, a "governança como capacidade" é caracterizada pela utilização da tecnologia social para desempenhar atribuições especificamente ligadas às responsabilidades das secretarias municipais, como a gestão e o pagamento de benefícios exclusivos. Nessas

experiências, o Banco Municipal é estruturado com o objetivo central de executar essas atividades, atuando como uma ferramenta administrativa voltada para a operacionalização de políticas públicas específicas. Esse modelo, conforme Figura 4, se diferencia dos anteriores por concentrar a função do banco na prestação de serviços de caráter técnico e administrativo, com foco em eficiência e controle nas atividades de implementação, sem incluir necessariamente espaços amplos de participação social ou articulação com outros atores externos. Se enquadram nesse modelo os bancos dos municípios de Itabira (Facilita), Cabo Frio (Itajuru) e Iguaba Grande (Caboclinho).

FIGURA 4 - GOVERNANÇA COMO CAPACIDADE



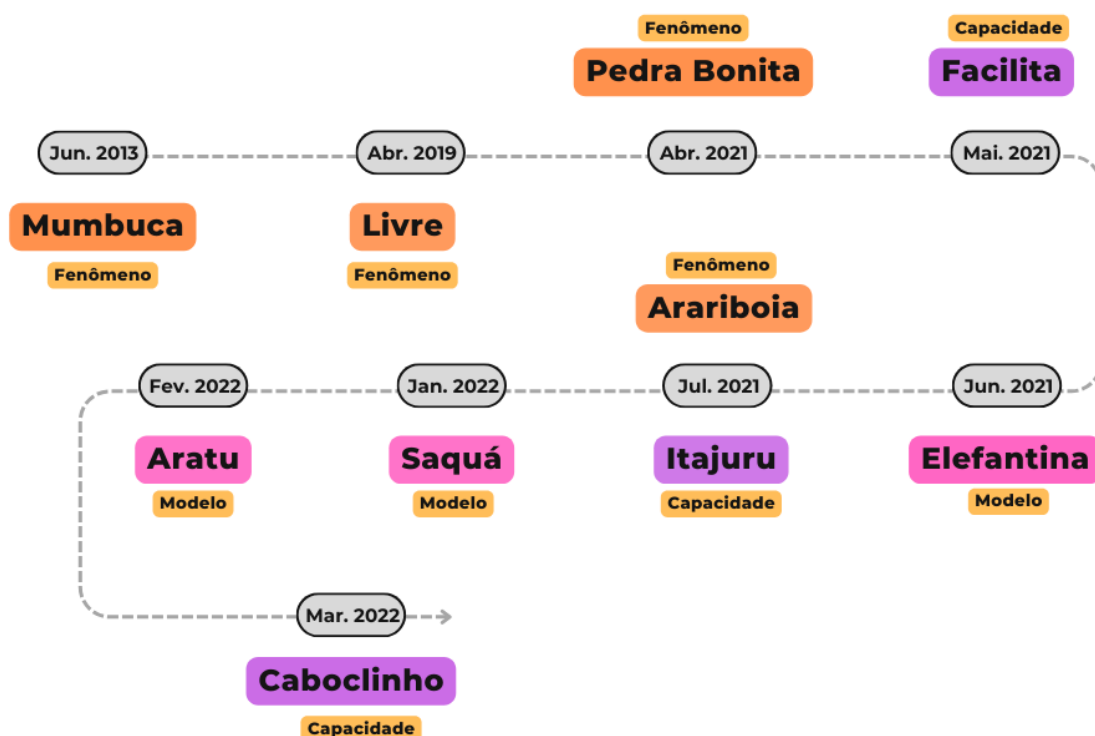
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Portanto, observa-se uma diversidade nos modelos de governança adotados pelos bancos municipais, os quais variam de acordo com o contexto em que estão inseridos. Esses modelos vão desde configurações mais abrangentes, em que a participação social é institucionalizada e adotada como princípio fundamental, até aqueles que se concentram no poder público, utilizando a tecnologia social de forma apenas como ferramenta para processos de distribuição de renda ou concessão de benefícios sociais.

Mesmo nos casos em que o uso da tecnologia social é mais restrito, a dinâmica associada à utilização da moeda — cuja obrigatoriedade de circulação em pequenos comércios do próprio território é uma característica central — promove a aproximação entre as pessoas e fortalece as redes de consumo locais. Essas redes, por sua vez, facilitam a ação coletiva, geram benefícios sociais e ampliam as chances de os participantes desenvolverem virtudes cívicas (Baquero, 2008).

Ainda que não seja possível estabelecer uma relação causal direta ou fazer afirmações definitivas de causa e efeito, alguns indícios ajudam a compreender os processos de escolha. Por exemplo, ao analisar a cronologia de criação dos Bancos Municipais, ilustrada na Figura 5, verifica-se que, embora tenham surgido em um intervalo de tempo relativamente curto, a maioria foi implementada durante o segundo ano da pandemia de Covid-19. Esse período, como discutem Silva e Pereira (2022), foi marcado pela relevância da experiência de Maricá, cuja atuação durante a pandemia foi fundamental para disseminar a ideia em outros municípios. Essa constatação é reforçada pelo dado de que 70% dos bancos municipais foram criados no estado do Rio de Janeiro em períodos muito próximos.

FIGURA 5 - LINHA DO TEMPO DOS BANCOS MUNICIPAIS BRASILEIROS



Fonte: Elaborado pela autora com base em Manoel e Braun (2023)

A análise do panorama cronológico revela uma tendência à simplificação dos modelos de governança com o lançamento dos bancos municipais. Esse movimento sugere que, ao longo do tempo, as estruturas administrativas dessas instituições foram adaptadas para modelos mais enxutos e menos complexos, possivelmente visando à agilidade na implementação e à redução de custos. No entanto, destacam-se as experiências de Araribóia e

Saqua, que optaram por manter legislações mais robustas e extensas, alinhadas às características dos primeiros bancos municipais, especialmente os inspirados pela experiência pioneira de Maricá. Essas cidades adotaram modelos de governança mais elaborados, que priorizam a participação e incorporam mecanismos institucionais de controle e transparência.

Além das estruturas de governança, os programas e projetos instituídos apresentam diretrizes pedagógicas e sociais, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, fomentar a criação de capacidades e estreitar os laços entre os moradores do município. Dessa forma, visa-se, como objetivo final, a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. O conceito de pobreza que perpassa essas iniciativas está intrinsecamente relacionado à vulnerabilidade social, resultante de condições adversas como dificuldades econômicas, ambientais ou sanitárias, falta de acesso a políticas públicas, e ainda o isolamento e a exclusão social ou geográfica.

Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como uma situação em que as necessidades são urgentes e imprescindíveis para a manutenção da dignidade humana, prejudicando o acesso a serviços essenciais e a bens necessários para a vivência e o bem-estar. A melhoria desse plano de fundo é indispensável para se discutir cidades mais democrática e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. A governança nas políticas públicas torna-se central na medida em que envolvem os beneficiários num papel ativo na implementação, tornando-se protagonistas do desenvolvimento dessas políticas e, conseqüentemente, do seu próprio destino. Este é um fator essencial para promover um verdadeiro desenvolvimento (Sen, 2000).

Conseqüentemente, esses elementos contribuem para criar ambientes com menos conflitos sociais, tornando-os mais propícios à formação de capital social e ao fortalecimento dos laços entre os indivíduos. Essa “cola social” é crucial para melhorar a qualidade de vida, facilitando também a implementação de ações integradas (Putnam, 1996), que podem, inclusive, contribuir para o fortalecimento desse ciclo. Porém, embora a criação de espaços institucionalizados para possibilitar essa participação seja fundamental, ela ainda não é suficiente se o cidadão não se percebe como protagonista desse processo. Assim, é apenas por meio da combinação entre contexto social e estímulos diversos, facilitados pelas “redes sociais” de Baquero (2008), que são incentivadas pelo poder público, por meio de políticas públicas como os bancos municipais, que se criam as condições necessárias para um

desenvolvimento bem-sucedido. Com isso, aumentam-se as chances de alcançar uma democracia plena (Baquero, 2008) e de construir cidades verdadeiramente democráticas, através de práticas reais, como defendido por Dahl.

Por fim, nas conclusões, serão discutidas as possíveis implicações desses modelos de governança para a resolução de problemas públicos contemporâneos, além de seu impacto no fortalecimento das redes comunitárias locais. Também será abordado o papel fundamental dos bancos municipais na democratização da gestão pública e na promoção do desenvolvimento social sustentável, que contribua para a construção de cidades mais democráticas.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo compreender de que maneira os bancos municipais no Brasil contribuem para a construção de cidades mais democráticas e resolução de problemas públicos, com foco em suas práticas de tecnologia social e governança. A análise revelou que a diversidade dos modelos de governança adotados reflete diferentes níveis de comprometimento com a participação social e a inclusão cidadã.

Observou-se que a complexidade das legislações está diretamente relacionada ao grau de institucionalização dessa participação. Em municípios com textos normativos mais robustos, tende a haver uma implementação mais elaborada de mecanismos de controle social e engajamento comunitário. No entanto, essa institucionalização não ocorre de forma uniforme, pois fatores como porte do município, realidade socioeconômica e particularidades locais influenciam a capacidade de replicar esses modelos de governança.

Apesar dessa necessidade de adaptação à realidade local, foi possível identificar um alto grau de replicabilidade entre os modelos de governança dos bancos municipais, o que permitiu sua categorização. Essa replicabilidade destaca a flexibilidade das práticas de tecnologia social, que demonstram ser adaptáveis a diferentes contextos municipais. Em muitos aspectos, essa característica é um fator positivo para a sustentabilidade, pois evidencia sua capacidade de ser moldada conforme as particularidades locais. Além disso, a possibilidade de replicação favorece a expansão dessas práticas, contribuindo para sua disseminação no Brasil.

As experiências mais robustas em termos de governança e na intensificação dos espaços de participação, classificadas neste estudo como modelos de governança mais completos, aproximam-se das características dos bancos comunitários sistematizados por França Filho e Silva Junior (2012). Nesses modelos, os recursos são gerenciados por organizações de base comunitária, com a possibilidade de oferecer microcrédito a juros justos, o princípio da confiança e solidariedade, e a criação de mecanismos para impulsionar o consumo local por meio da moeda social. Por outro lado, as experiências que centralizam as responsabilidades de tomada de decisão tendem a se afastar dos princípios da economia solidária, que busca compartilhar essas responsabilidades e operar de maneira diretamente democrática (Mostagi et al., 2018).

Partindo do pressuposto de que os bancos comunitários não dependem necessariamente da institucionalização de espaços formais de participação, observa-se que, mesmo sem uma formalização institucional, a criação de redes locais de consumo ocorre de maneira espontânea. Esse processo facilita o envolvimento direto dos cidadãos no desenvolvimento local, criando um ambiente propício à construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, como defendido por Cárceres (2014). Essas redes atuam como catalisadoras de capital social pois incentivam a colaboração mútua entre os cidadãos e pequenos comércios, promovendo o fortalecimento dos laços de confiança localmente.

O próprio contexto de criação dos bancos municipais reflete a potencialidade da tecnologia como ferramenta para a resolução de problemas públicos, materializada na necessidade dos municípios em operacionalizar suas políticas de transferência de renda, no contexto da pandemia do COVID-19, ao mesmo tempo em que buscam promover o desenvolvimento local. Esse duplo propósito evidenciou como a tecnologia social pode ser uma solução para integrar políticas sociais com o fomento ao crescimento econômico e à justiça social no âmbito das cidades.

A presença do poder público é um fator determinante para o impulso e os possíveis impactos dos bancos comunitários, especialmente no que se refere à escala de seus efeitos. Isso se reflete tanto no número de beneficiários atingidos quanto na abrangência dos comércios locais envolvidos. Além disso, a atuação do governo tem um impacto direto no volume financeiro circulante dentro desses microcircuitos, ampliando a capacidade de promover mudanças na dinâmica local contribuindo diretamente com desenvolvimento local e inclusão social.

Portanto, a pergunta de pesquisa desta dissertação, **‘Como os Bancos Municipais podem contribuir na resolução de problemas públicos contemporâneos e construção de cidades mais democráticas através de suas práticas e estrutura de governança?’**, encontra resposta na análise das diversas possibilidades de envolvimento dos cidadãos e outros atores sociais nas questões da cidade, materializado através dos espaços de governança dos Bancos. Envolvimento que ocorre tanto nos conselhos e comitês gestores quanto nas parcerias com organizações da sociedade civil, como o Instituto E-dinheiro Brasil, precursor do primeiro banco comunitário brasileiro e responsável por estimular a criação de uma rede com mais de cem iniciativas.

A governança urbana, a distribuição de poder, a alocação de interesses e os mecanismos de tomada de decisão são elementos indispensáveis para pensar no desenvolvimento sustentável das cidades (Cárceres, 2014). Mesmo em experiências que não institucionalizam esse envolvimento, ainda criam redes comunitárias (Baquero, 2008), que se fortalecem a partir da circulação das moedas sociais, promovendo a coesão social e a participação ativa da população. Esse processo é combinado com políticas de distribuição de renda, que tornam mais acessível o atendimento mínimo necessário para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Programas de estímulo à produção sustentável e à comercialização solidária também fomentam a construção de capacidades locais.

Essas capacidades, quando combinadas com o capital social presente nas comunidades, preparam as cidades para enfrentar os desafios contemporâneos, que, como demonstrado na pandemia de COVID-19, exigem articulação e mobilização de múltiplos atores. Sendo assim, uma cidade pode se tornar muito mais democrática à medida que os cidadãos são conscientes, ativos e responsáveis pela resolução dos seus próprios problemas.

Para o município que adota o banco municipal como estratégia de política pública para o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda, podem gerar outros ativos, como capital social, fortalecimento de vínculos, injeção de recursos financeiros na própria economia local e estímulo ao desenvolvimento de muitas outras iniciativas prósperas. Logo, entender as diferentes formas de implementar a política pública dos bancos comunitários ajuda a compreender as possibilidades de configuração dessa política e possibilita a criação de novas iniciativas, seja para aperfeiçoar ou não o “modo de fazer”.

Como uma proposta para dar continuidade a esta pesquisa e aprofundar a compreensão sobre os bancos municipais, sugere-se a realização de um *survey* com os beneficiários dessas iniciativas. Tal abordagem permitiria a coleta de dados empíricos sobre a percepção dos cidadãos em relação aos benefícios proporcionados pelos bancos municipais, além de avaliar o grau de participação social e o engajamento nos processos de governança local.

Além disso, seria fundamental investigar aspectos de governança que não estão necessariamente previstos nas estruturas formais das políticas públicas, mas que podem surgir espontaneamente, especialmente em experiências menos “robustas” ou mais sucintas no que tange aos espaços de participação. Compreender essas dinâmicas de maneira mais próxima

possibilitaria identificar nuances importantes que, muitas vezes, ficam à margem das análises institucionais, mas que podem impactar significativamente os resultados das políticas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria Claudia Bentes. **Cidade justa, democrática e sustentável: aspectos teóricos e legais**. Editora, 2015.

BAQUERO, M. **Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil**. *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 380-413, 2008.

BANCO MUNICIPAL. Sobre. Disponível em: <https://bancomunicipal.org/sobre/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BARONE, João Luiz Braga; KÜHL, Adriana M. **Finanças solidárias e agenda governamental: experiências de bancos comunitários e moedas sociais como dispositivos de política pública**. *Revista Brasileira de Estudos do Trabalho*, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/64408/37137>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 de julho de 2014.

CÁRCERES, Pamela. **Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local**. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables. In: PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 296-344.

CELLARD, A. **A Análise Documental**. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008

COELHO, Ana Lúcia de Araújo Lima; Calvacante, Carlos Eduardo; Cerqueira, Emiliana Barros; Leal, Mariane Goretti de Sá Bezerra. **Finanças solidárias e bancos comunitários de desenvolvimento: mapeamento da produção científica (1998-2020)**. *Serviço Social & Sociedade*, n. 76, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/bmt76/espp2>.

DANTAS, Humberto. **Cidades: para entender melhor o lugar onde vivemos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

FARE, M.; FREITAS, C. de; MEYER, C. **Territorial development and community currencies: symbolic meanings in Brazilian Community development banks**.

International Journal of Community Currency Research, v. 19, n. D, p. 6-17, 2015.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15133/j.ijccr.2015.002>.

FRANÇA FILHO, G. C. de; SILVA JÚNIOR, J. T.; RIGO, A. S. **Solidarity finance through community development banks as a strategy for reshaping local economies: lessons from Banco Palmas.** *Revista de Administração (São Paulo)*, v. 47, n. 3, p. 500-515, jul. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KUSCHNIR, K.; CARNEIRO, L. P. **As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política.** *Revista de Estudos Históricos*, v. 13, n. 24, p. 227-250, 1999.

MANOEL, A. A.; BRAUN NETO, J. **Os estudos sobre governança pública no Brasil: análise da produção e proposta de agenda de pesquisa.** In: Anais do VIII Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. *Anais...* Florianópolis (SC), 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público: ênfase na melhoria da gestão, transparência e participação da sociedade.** *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 56419-56441, ago. 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n8-105. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/51032/38304>.

MELO NETO, João Joaquim de; MAGALHÃES, Sandra. **Bairros pobres, ricas soluções: Banco Palmas, ponto a ponto.** Fortaleza: Expressão, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) e GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 80 p. ISBN 8532611451

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **A cidade como espaço democrático.** Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2019. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/h/dialogos/a-cidade-como-espaco-democratico>. Acesso em: 07 fev. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CAPTADORES DE RECURSOS. *Monitor das Doações.* Disponível em: <https://covid.monitordasdoacoes.org.br/pt>. Acesso em: 20 out. 2023.

MOSTAGI, Nicole Cerci et al. **Banco Palmas: inclusão e desenvolvimento local.** *Interações (Campo Grande)* [online], v. 20, n. 1, p. 111-124, 2019. Disponível em: <https://doi.org>. Acesso em: 24 mar. 2022.

PINHEIRO, Daniel et al. **Democracia e participação: a política para o controle social da corrupção na educação.** In: PINHEIRO, Daniel; MELO, Danilo; COSTA, João (Orgs.). *Democracia: desafios, oportunidades e tendências.* Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUPO, Carolina Gabriel de Paula. **Finanças solidárias no Brasil: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares**. 2022. Tese (Doutorado em Geografia Humana) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2021.tde-15062022-191912>.

RAPOSO, J. G.; FARIA, M. S. **Banco comunitário e moeda social: organização comunitária e desenvolvimento local**. São Paulo: Revista Organizações em Contexto (ROC), 2014.

REDE BRASILEIRA DE BANCOS COMUNITÁRIOS. *Rede Brasileira de Bancos Comunitários*. Disponível em: <http://edinheirobrasil.org/rede-brasileira-bancos-comunitarios/>. Acesso em: 26 out. 2023.

RIGO, A. S.; FRANÇA, G. C. de. **O paradoxo das Palmas: análise do (des)uso da moeda social no “bairro da economia solidária”**. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 15, n. 1, p. 169-193, jan. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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).

SILVA, Sandro Pereira; PEREIRA, Camila Amaral. **Finanças solidárias e implementação de políticas sociais: o caso do banco comunitário e da moeda Mumbuca no município de Maricá-RJ**. 2022.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Porto Alegre, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.