



**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERROTÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

(Eixo de Gestão e Políticas Sociais)

**Programas de Transferência de Renda Condicionada e Bancos
Comunitários: experiências municipais**

Marcílio Ronaldo Garcia¹

Resumo. O presente estudo tem o objetivo de problematizar os Programas de Transferência de Renda Condicionada operados por Bancos Comunitários em municípios. Trata-se de um arranjo inovador na execução de políticas sociais de transferência de renda condicionada, isto é, envolve o pagamento de benefícios de transferência de renda por meio de moedas sociais. Esse arranjo cria circuitos monetários restritos a um determinado espaço, possuindo como valor os princípios da Economia Solidária.

Palavras-chave: Assistência Social; Transferência de Renda; Economia Solidária; Banco Comunitário; Moeda Social.

Abstract: The present study aims to problematize the Conditional Income Transfer Programs operated by Community Banks in municipalities. This is an innovative arrangement in the implementation of conditional income transfer social policies, that is, it involves the payment of income transfer benefits through social currencies. This arrangement creates monetary circuits restricted to a certain space, having as their value the principles of the Solidarity Economy.

Keywords: Social assistance; Income Transfer; Solidarity economy; Community Bank; Social Currency.

¹ Assistente Social, Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (2010) e Mestre em Serviço Social e Política Social também pela UEL (2018). E-mail: marcelio_garcia@hotmail.com.



INTRODUÇÃO

O presente ensaio possui o intento de contribuir com a inúmeras experiências que conjugam a Assistência Social e Economia Solidária, observando a articulação com o mundo do trabalho. Por vezes, as experiências de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, seja por iniciativas individuais ou coletivas, são tratadas como porta de saída da política de Assistência Social. De acordo com Souza (2013), são experiências financiadas pelos fundos da Assistência Social, sendo amparadas na constituição federal de 1988, que coloca entre os objetivos da Assistência Social “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (BRASIL, 1988), que mais tarde seria regulamentada pela lei nº 8.742 de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), objetivo que continua com as alterações da lei nº 12.435, de 2011, conhecida como lei do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Ainda no que tange ao SUAS, a lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que trata do atual Programa Bolsa Família, o vincula ao SUAS, permitindo a utilização da rede de serviços socioassistenciais pelo programa de transferência de renda. Entendendo-o também como a etapa de um processo gradual da implementação da renda básica de cidadania, estabelecida na lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Vale lembrar que a renda básica de cidadania é uma antiga luta de Eduardo Suplicy, renomado político do Partido dos Trabalhadores (PT).

Diante desse quadro, surge como inovação os Programas Municipais de Transferência de Renda Condicionada operados por Bancos Comunitários, que articulam a distribuição de renda com o microcrédito para o autoemprego. Diante disso, possuímos o objetivo de problematizar os Programas de Transferência de Renda Condicionada operados por Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) municipais.

Para tanto, os procedimentos metodológicos desenvolveram-se em dois momentos. Em ambos nos valem da pesquisa bibliográfica, que conforme aponta Stumpf (2005), de modo amplo, se refere ao planejamento global da pesquisa, e de modo estrito, são os procedimentos que buscam identificar bibliografias e documentos pertinentes a temática a ser estudada. Primeiro buscamos tratar de elementos conceituais, para em seguida, adentrar nas experiências dos municípios.

Na primeira seção buscamos tratar do mundo do trabalho e os usuários da Assistência Social, buscando discutir a política social neste contexto. Em seguida, tratamos dos programas de transferência de renda condicionada e Assistência Social, problematizando a complexidade dessa relação no campo da política social na contemporaneidade. Em seguida, adentramos nas experiências de bancos comunitários e as moedas sociais, para execução de programas municipais de transferência de renda condicionada. Por fim, as



considerações finais apontam limites, possibilidades e desafios para esses modelos, na perspectiva de ações intersetoriais.

O mundo do trabalho e os usuários da Assistência Social

Desde que o modo de produção capitalista ascendeu houve diversas alterações nos processos de trabalho, que foram fruto do desenvolvimento das forças produtivas. Essas transformações do mundo do trabalho reverberaram diretamente nas condições de vida dos trabalhadores, envolvendo da produção a reprodução social, de modo que o mercado de trabalho e a forma de ser da classe trabalhadora sofreram alterações. Se para manutenção da vida uma sociedade não pode parar de consumir, muito menos pode parar de produzir, portanto, “[...] todo processo social de produção é simultaneamente um processo de reprodução” (MARX, 2013, p.641).

Contemporaneamente, David Harvey (2010) nos ensina que o mundo do trabalho se reestruturou radicalmente. Ele observa dois grupos distintos, apontando com centro e periferia. O centro se encontra em movimento de retração, sendo constituído por trabalhadores de tempo integral com a expectativa de longa permanência nas instituições. Este grupo possui uma maior segurança no emprego, com expectativa de promoção e aperfeiçoamento e vantagens indiretas como pensão e seguro. Ainda é adaptável e flexível, movendo-se inclusive geograficamente, caso necessário. A periferia é formada por dois subgrupos, sendo o primeiro formado por empregados de tempo integral, com um trabalho rotineiro e manual, menos especializado, com habilidades que são encontradas facilmente no mercado de trabalho, possuindo a tendência a uma alta taxa de rotatividade. O segundo, possui uma flexibilidade numérica ainda maior, sendo formado por empregados de tempo parcial, casuais, com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratados e treinados com subsídio público, possuindo ainda menos seguranças de emprego. Este último subgrupo periférico apresenta um crescimento significativo nos últimos anos (HARVEY, 2010).

Nesse sentido, tem ganhado destaque as relações e trabalho chamadas de uberização ou plataformização. Elas se referem a um processo crescente das relações de trabalho, que sob a aparência de prestação de serviços, deixam os trabalhadores a disposição de uma plataforma (aplicativo), esperando a chamada para o trabalho, com um contrato à zero hora, sendo remunerados apenas pelo que fizeram e não pelo tempo de espera. Conjugando a terceirização, informalidade e flexibilidade oblitera as relações de trabalho assalariado e amplia a exploração do trabalho (ANTUNES, 2020).



É nesse mundo do trabalho que está localizado os usuários² da Política de Assistência Social (PAS). A Constituição Federal de 1988 trouxe o reconhecimento público da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo prestada a quem dela necessitar. Compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a saúde e previdência social, é entendida como proteção social não contributiva. Necessário frisar que não é a condição de pobreza que gera direitos, mas sim, a condição de cidadão, portanto, é dever da PAS garantir determinadas seguranças sociais³ (SPOSATI, 2007).

Nesse sentido, a oferta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios aparece na forma de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Isto é, esse sistema é caracterizado por um conjunto de serviços e benefícios.

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 coloca que “Programa de inclusão produtiva⁴ e projetos de enfrentamento da pobreza” são considerados serviços de proteção social básica. No que tange aos níveis de gestão do SUAS, entre as responsabilidades da

² A PNAS de 2004, coloca: “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; **inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal**; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, grifo nosso).

³ Art. 4º São seguranças afiançadas pelo SUAS: **I - acolhida**: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência. **II - renda**: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho; **III - convívio ou vivência familiar, comunitária e social**: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. **IV - desenvolvimento de autonomia**: exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes. **V - apoio e auxílio**: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos (NOB/RH, 2012, p.2-3).

⁴ Apenas nos anos de 2011, 2012 e 2013 que houve no CENSO SUAS um bloco de questões que buscou mapear a chamada Inclusão Produtiva. Ele definia a Inclusão produtiva como: “[...] inclui o estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas de pequenos negócios individuais ou coletivos (associativos ou cooperados) que permitam a emancipação econômica autossustentada pela geração de trabalho e renda, ou a inserção no mercado de trabalho formal. Inclui desde o apoio a elaboração de soluções empreendedoras micro empresariais, até a capacitação e qualificação profissional em atividades já existentes no local” (Manual CENSO SUAS, 2013).



gestão plena está “executar programas e/ou projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social”. Se justificam pela Constituição Federal de 1988, no artigo 203, inciso III, que coloca como um dos objetivos da Assistência Social “a promoção da integração ao mercado de trabalho”, e a lei nº 8.742, de 7 de dezembro De 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), na seção que trata dos Projetos de Enfrentamento da Pobreza.

Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 1993).

Além da LOAS e de sua alteração pela Lei 12.435, chamada Lei do SUAS, de 6 de julho de 2011, as outras normatizações, como da Política Nacional de Assistência Social/2004, da Norma Operacional Básica/2012, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014; Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009), não houve tipificação das ações de inclusão produtiva, isto é, não houve uma caracterização enquanto serviço, programa ou projeto.

Nesse sentido, cabe destacar que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu na Resolução CNAS nº 33/2011 que a promoção da integração ao “mercado de trabalho”, no que tange a Assistência Social, deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho”, entendendo ser esse um conceito mais amplo e adequado aos desafios da Política de Assistência Social. Essa compreensão aliada ao Plano Brasil Sem Miséria culmina no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, o ACESSUAS TRABALHO, que tem por finalidade promover o acesso dos usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho. A resolução enfatiza que cabe a Assistência Social a proteção social no seu âmbito de atuação, compreendendo como seu dever a promoção do acesso a outras políticas públicas, no caso, de um conjunto de estratégias para acesso ao mundo do trabalho. Portanto, sensibilização, mobilização, encaminhamento e acompanhamento são as ações que cabem a Assistência Social.

Ao buscar fortalecer as seguranças de desenvolvimento da autonomia e a sobrevivência, a Assistência Social vai além do lhe cabe de acordo com a resolução 33/2011, mas cumprindo o estabelecido na LOAS, proporcionando apoio a oportunidades de ocupação e renda, no entanto, o faz para ampliar o rol de ofertas aos usuários no âmbito do trabalho social com famílias, pois o enfrentamento a pobreza vai além de programas de



transferência de renda. Por isso, busca proporcionar ações de qualificação socioprofissional e apoio a iniciativas de Economia Solidária para fortalecer as possibilidades de geração de renda, pois buscam apoiar a luta diária pela sobrevivência. Para atingir êxito, as ações de inclusão produtiva devem possuir relação direta com o atual cenário do mundo do trabalho, no sentido de atender os usuários da Assistência Social com ações de formação e atividades econômicas que atendam demandas produtivas, relacionadas com o desenvolvimento econômico local.

Programas de Transferência de Renda Condicionada e Assistência Social

É no contexto explicitado no item anterior que se coloca a emergência, expansão e consolidação dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Entendidos como estratégias políticas frente a crescente desproteção social, relacionada as transformações do mundo do trabalho, pois numa sociedade monetizada quem não tem renda se aproxima da morte e do pauperismo (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Soto, Lima e Tripiana (2016), destacam o desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda em alguns momentos, de acordo com estudos de diversos autores⁵. O primeiro momento se refere a inclusão na agenda pública, quando foi aprovado pelo senado o projeto de lei n. 80, de 16 de abril de 1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, do PT de São Paulo, propondo a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), em âmbito nacional. O segundo, em 1991, quando Camargo passou a defender que a renda mínima se articulasse a escolarização dos filhos e dependentes em idade escolar. A inovação influenciou experiências municipais, que em 1995 deu corpo ao terceiro momento, com experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto e Santos, em São Paulo, e em Brasília, com o primeiro Programa Bolsa Escola. Todas essas experiências consideravam a família como unidade de atendimento, e além da frequência escolar como condicionalidade também introduziram outras na área da saúde. A partir de 1995 houve expansão desses programas, inclusive em estados, sendo que em 1996, em âmbito federal começaram a ser implementados o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Nessa conjuntura, no ano de 1994 foi implantado o Plano Real, com o objetivo de estabilizar a moeda e inserir o Brasil na mundialização do capital. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Plano de Combate à Pobreza de Itamar Franco (1992-1995) deu lugar ao Programa Comunidade Solidária, focalizado nos municípios mais pobres. Em 2001, o quarto momento é marcado pela expansão dos Programas de

⁵ De Maria Ozanira da Silva e Silva, as obras: A Política Pública de Renda Mínima no Brasil: perfil e tendências; O Debate sobre a Pobreza: questões teórico-conceituais.



Transferência de Renda Federais⁶, implementados de forma descentralizada nos municípios, destacando-se o Programa Nacional de Renda Mínima, conhecido como Bolsa Escola, além do Programa Bolsa Alimentação. Nesse momento, também se destaca a introdução do debate sobre a Renda de Cidadania defendida pelo senador Eduardo Suplicy⁷, com o projeto de lei nº 266, de 04 de dezembro de 2001 (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Nesse sentido, e seguindo esse processo, destacamos que a ascensão de Jair Bolsonaro (2018-2022) a presidência nos conduziu a agudização as expressões da questão social, principalmente no período da pandemia da COVID-19. Durante a pandemia, reeditou as estratégias de transferência de renda, primeiro com Auxílio Emergencial e depois, com Programa Auxílio Brasil. Observando o orçamento público os recursos da Assistência Social saltaram de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões (valores pagos até agosto de 2020), em decorrência da transferência de renda, entretanto, com corte de recursos em outras políticas. Isso drenou recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que diminuiu investimentos nos serviços socioassistenciais, com redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019. Isso também ocorre com os programas, projetos e ações da gestão do SUAS, com redução de 15,5% entre 2012 e 2018 e diminuição de sua participação no FNAS de 0,8%, em 2013, para 0,4%, em 2018. Portanto, se retira recursos dos serviços e direitos para garantia da transferência de renda (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Atualmente, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual) vivenciamos o retorno do Programa Bolsa Família instituído pela lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. O Relatório da Comissão de Transição Governamental (dezembro de 2022) indicava que os programas de transferência de renda do governo anterior desorganizaram todo um sistema vigente há quase vinte anos. O CadÚnico perdeu qualidade e apresenta informações deturpadas, o desenho do Programa Auxílio Brasil apresenta iniquidade por desconsiderar o quadro familiar para o valor do benefício, houve queda expressiva no acompanhamento as condicionalidades, além da oferta de crédito consignado que endivida famílias, colocando em risco a sobrevivência. O relatório também indica as emergências orçamentárias, na qual destacamos a indicação de que a Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de

⁶ Destacam-se entre os programas federais de transferência de renda: BPC; PETI; Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano Social, todos do Ministério de Assistência Social; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola do Ministério da Educação e Cultura (MEC); Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde; Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia (MME); e Cartão Alimentação do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), incorporado em 2004 pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

⁷ BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.



Assistência Social (SUAS) teve uma queda de 100% dos recursos, o que coloca em risco a continuidade das ofertas da rede socioassistencial.

Também cabe observar a portaria MDS nº 907, de 7 de agosto de 2023, que trata do Planejamento Estratégico Institucional para os anos de 2023 a 2026. Destacamos os objetivos estratégicos 5 e 6, respectivamente: promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias vulneráveis em situação de pobreza por meio da transferência condicionada de renda e da indução e da articulação intersetorial e interfederativa voltada à utilização de serviços públicos de saúde, educação e assistência social; e, fomentar oportunidades de trabalho e empreendedorismo a fim de promover a inclusão socioeconômica de pessoas em situação de vulnerabilidade. Na nova estrutura do ministério, cada um desses objetivos ficou de responsabilidade de uma secretaria específica.

Os benefícios de transferência de renda são inegavelmente funcionais à reprodução do capitalismo, mas também são igualmente necessários para reprodução da classe trabalhadora (BOSCHETTI; BEHRING, 2021). Prover as necessidades mais elementares para os que não tem renda, ou não encontram trabalho, num contexto de precarização, baixos salários e superexploração. Assim, os programas assistenciais de transferência de renda são uma importante mediação para garantir a vida dos trabalhadores, e ao mesmo tempo, servem como estímulo ao fluxo de consumo do capital.

Portanto, observamos a trajetória de Programas de Transferência de Renda Condicionada, mencionado sempre que fazem parte de um caminho que almeja a Renda Básica de Cidadania. Mas também identificamos que eles compõem um conjunto de serviços, mas que ao mesmo tempo, esperam que os usuários encontrem outras oportunidades de renda para além do direito a sobrevivência estabelecido na lei.

Os Bancos Comunitários e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A partir do exposto até o momento, verificamos como se conjuga a Política de Assistência Social (PAS) e Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Neste cenário brasileiro, começa a brotar um arranjo operacional inovador, os Programas Municipais de Transferência de Renda Condicionada operados por Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) e Moedas Sociais (MS), que articulam a distribuição de renda com o microcrédito para o autoemprego.

A Economia Solidária é entendida como coletivos formados e geridos por trabalhadores, que desenvolvem uma atividade econômica, com objetivo de gerar trabalho e renda, pautada em valores de solidariedade, cooperação e autogestão, sejam eles do campo ou da cidade. O conceito surge no Brasil na década de 1990, com elaboração teórica de Paul Singer, que pensa iniciativas governamentais e identifica um movimento dos



trabalhadores da década de 1980, com o ressurgimento em terras brasileiras dessas organizações (GARCIA, 2018).

Dentre suas atividades econômicas, destaca-se as finanças solidárias, que envolvem arranjos financeiros alternativos ao tradicional. São iniciativas que envolvem, bancos comunitários, moedas sociais, fundos rotativos, entre outros. A definição apontada abaixo foi elaborada no II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, realizado entre 18 e 21 de abril de 2007 em Iparana (CE).

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. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, através do fomento à criação de redes locais de produção e consumo, baseado no apoio às iniciativas de economia solidária em seus diversos âmbitos, como: empreendimentos socioprodutivos, de prestação de serviços, de apoio à comercialização (bodegas, mercearias, mercadinhos, lojas e feiras solidárias), organizações de consumidores e produtores (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009, p. 21).

O primeiro banco comunitário no país foi o Banco Palmas, construído pela Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira no ano de 1998, bairro pobre da periferia de Fortaleza (CE), que contava com aproximadamente 30 mil habitantes (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009, p. 21). A ideia remonta a experiência do *Grameen Bank* do indiano Muhammad Yunus⁸, ganhador do prêmio Nobel da Paz.

O Banco Palmas tem três características centrais: gestão feita pela própria comunidade, inclusive quanto à administração dos recursos; sistema integrado de desenvolvimento local, que promove o crédito, a produção, a comercialização e a capacitação; e o circulante local (denominado palmas), complementar à moeda oficial (real), aceito e reconhecido por produtores, comerciantes e consumidores do bairro. Cria-se entre as famílias, desse modo, um mercado solidário e alternativo (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009, p. 22).

A moeda é indexada e lastreada em reais, isto é, 1 palmas equivale a R\$1,00. Os empreendimentos locais, como indústria, comércio e serviços que aceitam e circulam a moeda social podem fazer o câmbio em reais, para repor os estoques de mercadorias e bens que estão fora do circuito, ou seja, do bairro. O intuito do banco comunitário é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, fomentando redes locais de produção e consumo, apoiando iniciativas de Economia Solidária. A moeda social criada, circulante no local, busca fazer que o dinheiro circule na própria comunidade, gerando trabalho e renda no local (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009, p. 23-24).

⁸ Para mais informações vide obra: O Banqueiro dos Pobres, de Muhammad Yunus.



Além da moeda social, tem-se a inovação do aval solidário e do agente de crédito. Caracteriza-se por um sistema de garantia ao risco de inadimplência aos empréstimos tomados, que consiste em grupos locais, baseados em relações de proximidade, em que se tornam avalistas uns dos outros (SILVA, PEREIRA, 2023).

De acordo com Pupo (2022), apud Silva, Pereira (2023), a Distribuição dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento no Brasil é a seguinte: 32 na região norte⁹ (22%); 65 na região nordeste¹⁰ (44%); 11 na região Centro Oeste¹¹ (7%); 35 na região Sudoeste¹² (24%); 5 na região Sul¹³ (3%).

Organizados em rede, os BCD também atingiram as tecnologias digitais, com a criação do aplicativo chamado *e-dinheiro*¹⁴. Trata-se de uma plataforma digital, para circulação de moeda social digital, operacionalizada via aplicativo de *smartphone* ou cartão bancário para efetuar transações de compra e venda em comércios cadastrados. Essa plataforma dispõe de *internet banking* com alguns serviços bancários convencionais, tais como depósitos, cobranças, pagamentos, recarga de celular e transferências de benefícios sociais. Essa tecnologia abriu espaço para migração da moeda social de papel para a digital¹⁵ (SILVA, PEREIRA, 2023).

A metodologia foi difundida como exemplo e contou com apoio do governo federal, com importante financiamento pela SENAES, no período de 2006 a 2015. De 2006 a 2009 a Parceria com o Instituto Palmas consolidou a metodologia de intervenção dos BCD e os colocou como correspondentes bancários, inaugurando 42 novos BCD. De 2010 a 2015, com dois editais, foram inaugurados 69 novos BCD. No Brasil, são 148 BCD espalhados por 23 Estados e o Distrito Federal. Vale dizer que nenhum deles é no Paraná¹⁶.

⁹ Estados: 2 no Acre; 3 no Amapá; 10 na Amazônia; 15 no Pará; 1 em Rondônia; 1 em Roraima.

¹⁰ Estados: 2 em Alagoas; 12 na Bahia; 38 no Ceará; 1 no Maranhão; 5 na Paraíba; 4 no Piauí; 2 no Rio Grande do Norte; 1 em Sergipe.

¹¹ Estados: 4 no Distrito Federal; 1 em Goiás; 3 no Mato Grosso; 3 no Mato Grosso do Sul.

¹² Estados: 15 no Espírito Santo; 10 em São Paulo; 7 no Rio de Janeiro; 3 em Minas Gerais.

¹³ Estados: 3 no Rio Grande do Sul; 2 em Santa Catarina.

¹⁴ A plataforma foi criada em parceria com uma empresa privada para a circulação de uma moeda social digital. Ela passou a ser totalmente de propriedade da Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC) no final de 2016. Momento em que foi feita sua compra com recursos captados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, ela é disponibilizada para a utilização entre os integrantes da rede.

¹⁵ Os desafios da experiência foram para além da sua organização na localidade, mas também envolveram os aspectos legais. A iniciativa chamou a atenção do Banco Central que sob a alegação de violação do sistema monetário nacional abriu dois processos. Dois anos depois, os processos foram arquivados e o Banco Palmas foi entendido como um exemplo de inclusão financeira. Diante do vácuo normativo, os BCD passaram a utilizar a lei no 9.790/1999 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS). Recentemente também tem se amparado Lei no 12.865/2013 e na Resolução BCB no 4.282/2013, que abriram a possibilidade de novos arranjos no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Outra lei importante é a 13.019/2014, que permite as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, possibilitando a atuação dos BCD nos programas de transferência de renda municipais (SILVA, PEREIRA, 2023).

¹⁶ No anexo 1 é possível verificar a distribuição de BCD pelo Brasil.



A experiência emblemática até o momento é a de Maricá-RJ, que inclusive, tem inspirado outras experiências¹⁷. O município de 160 mil habitantes tem desde 2015 o impacto positivo no seu orçamento dos *royalties* de petróleo. A inspiração veio de Silva Jardim-RJ, cidade próxima com BCD. Foi criada a lei no 2.448, de 26 de junho de 2013, que criou o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá (PMEPS), com o objetivo de combater as desigualdades sociais e potencializar o uso de recursos públicos para a geração de trabalho e renda no município. Nesse sentido, é importante destacar que BCD “[...] foi criado para ser o agente de operacionalização das políticas sociais no município, em uma dimensão ampliada de parceria, sendo também o principal meio de injeção de moeda social em circulação” (SILVA, PEREIRA, 2023).

Os PTRC do município passaram por diferentes momentos. Iniciou com o Renda Mínima Mumbuca (RMM) pagando M\$70,00 mumbucas a quatrocentas famílias com renda familiar na faixa de um salário mínimo, inscritas no CADÚNICO. Em 2015, a faixa de renda foi ampliada para três salários mínimos e o valor do benefício foi reajustado para M\$ 85,00, além da criação de duas novas modalidades: o Renda Mínima Gestante (RMG), no valor de M\$ 85,00, focalizado nas mulheres em período de gestação até o nascituro completar 1 ano; e, o Renda Mínima Jovem Solidário (RMJS), de M\$ 100,00, direcionado a pessoas entre 14 e 29 anos. Também foi criado o Renda Básica da Cidadania (RBC), que estabelecia um pagamento adicional de M\$ 10,00 a todos os 14 mil beneficiários do RMM. Em 2017, o RMM passou para M\$ 110,00 e o RBC, para M\$ 20,00. Também foi criado o Mumbuca Indígena, que pagava por mês M\$ 300,00 a todos os moradores das duas aldeias indígenas localizadas no município. Os valores eram cumulativos com benefícios de transferência de renda de outras esferas de governo (SILVA, PEREIRA, 2023).

Outro mecanismo de destaque é o programa de Crédito Popular Solidário do Banco Mumbuca. Com o objetivo de ofertar crédito, possui duas modalidades a juro zero. Uma modalidade para produção chamada de Mumbucred, que busca apoiar Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) de qualquer porte (micro e pequenas empresas, cooperativas ou associações de trabalho); e, para pequenas reformas de moradia, denominado Casa Melhor (SILVA, PEREIRA, 2023).

A Mumbuca foi a primeira moeda social 100% digital. No início contava com a tecnologia da empresa Valeshop, com o uso de cartões magnéticos, sendo que entre 2013 e 2017 pagava benefícios para 14 mil famílias. Cada transação recolhia a taxa de 3% do valor, semelhante a outras administradoras. A inovação veio em 2018,

¹⁷ Experiências nos municípios de: Limoeiro de Anadia-AL; Itaboraí-RJ; Itabira-MG; Porciuncula-RJ; Cabo Frio-RJ; Niterói-RJ; Saquarema-RJ; Indiaroba-SE; Iguaba Grande-RJ; e, Itanhandu-MG (SILVA, PEREIRA, 2023).



quando adotou o aplicativo *e-dinheiro* em suas ações de transferência de renda. Sua taxaçoão implica no recolhimento de 2% do valor total, sendo que 1% vai para o BCD responsável pela moeda e 1%, para a manutenção da plataforma (Silva, Pereira, 2023). Além de ser mais vantajoso para o comerciante é esse 1% do BCD que irá gerar o fundo para oferta de microcrédito.

Além da transferência de renda e do microcrédito, existem outras formas de colocar a moeda social em circulação, a saber: o pagamento de salários dos funcionários do Banco Mumbuca; e a movimentação das contas-correntes. Diferente das contas-benefício, elas permitem transferências entre contas, pagamento de faturas, entre outros serviços via aplicativo na plataforma *e-dinheiro*. Embora o Banco Mumbuca tenha sido criado por lei municipal, ele mantém autonomia administrativa, sendo que foi criada uma associação para fazer sua gestão, a Associação Banco Comunitário Popular de Maricá (SILVA, PEREIRA, 2023).

Diante do exposto, notamos a trajetória de construção da inovação de PTRC em âmbito municipal operado por BCD. Uma construção longa, que surge com Banco Palmas até chegar no modelo emblemático do Banco Mumbuca. Nesse sentido, temos que destacar a estratégia política de governos municipais, isto é, a vontade política do executivo municipal em adotar tal estratégia. Observando o mundo do trabalho, notamos como a plataformização tem exercido um papel nocivo para proteção ao trabalhador, no entanto, na experiência do *e-dinheiro*, identificamos uma resistência ao modelo tradicional de economia. Essa outra economia, ou melhor dizendo, a forma da Economia Solidária mediar suas relações busca atenuar a voracidade do mercado burguês, e neste caso, garante espaço por ser eficiente nas relações sociais que media.

Considerações finais

Nosso caminho até aqui nos conduz a algumas reflexões. A emergência e consolidação de PTRC passa por decisões políticas, como verificamos na história. É sabido que as políticas sociais são resultado da organização e reivindicação dos trabalhadores, no entanto, podem existir respostas com arranjos de intervenção que fogem ao comum, entendidas como inovações.

Nesse sentido e no caso das experiências destacadas, temos que frisar que Economia Solidária e Inclusão produtiva (ou inclusão socioeconômica, como se denominou atualmente no âmbito do MDS) não são sinônimos. É preciso entender a Economia Solidária como um movimento social que reivindica apoio e fomento do poder público, que além disso, passa a utilizar como estratégia de enfrentamento a pobreza, a reconhecendo como uma forma de organizar o trabalho nesse vasto mundo do trabalho. Tanto, que a resolução do CNAS entende que mundo do trabalho é a melhor expressão a ser utilizada, dado os desafios da



PAS. O mesmo acontece com a Inclusão Produtiva ou Inclusão Socioeconômica. Estamos diante de uma imprecisão conceitual. Incluir quem produtivamente? A expressão carrega em si, que o usuário da assistência social é improdutivo, mas para quem? Para o mercado? Ao fim, temos mais perguntas que respostas.

O fato é que a Economia Solidária traz para o debate cotidiano as lutas para reprodução social que os trabalhadores travam todos os dias. Entendemos ser esse um terreno fértil para o debate de classe, com possibilidade de organização coletiva e formação de consciência. E as finanças solidárias, com os BCD e as moedas sociais, demonstram que nenhuma forma de produzir nasce sem patrocínio, isto é, fomento. Outras relações de produção precisam ser criadas e recriadas periodicamente. As plataformas comumente utilizadas para precarizar as relações de trabalho assalariado com terceirização, informalidade e flexibilidade, neste caso, com *e-dinheiro* e os BCD, são utilizadas para competir no mercado e colocar o banco a serviço do povo. Pelas regras do modelo, o fluxo monetário tende a garantir o consumo num determinado circuito, no caso, o município, gerando demanda.

Desafio hercúleo que passa pela PAS enquanto instância de mediação. Assim, a proteção social ofertada pela PAS não substitui a proteção social ofertada política social do trabalho, mas sim, se articula a ela, isto é, estabelece uma intersectorialidade necessária ao atendimento dos usuários. Estratégias de enfrentamento a pobreza pela PAS não devem ser vistas e encaradas como a responsabilidade de criar postos de trabalho. É o BCD que assume o papel de apoio, assessoria e fomento, nessas experiências. Entendemos que o fluxo monetário local da moeda social cria um ciclo virtuoso de trocas de mercadorias locais.

Os PTRC em nível municipal operados por BCD e moeda social digital são mais um passo nessa trajetória que tem no horizonte a Renda Básica de Cidadania.



Referências

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan/abr. 2021.

BRASIL. *Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004*. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

GARCIA, Marcílio Ronaldo. *As ações públicas voltadas para o trabalho na Economia Solidária na região metropolitana de Londrina-PR*. 2018. 214 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

Relatório do grupo técnico de desenvolvimento social. Produto 2. Relatório final. Comissão de Transição Governamental 2022. Brasília, dezembro de 2022.

SEGUNDO, João Joaquim de Melo Neto; MAGALHÃES, Sandra. *Bancos Comunitários*. In: IPEA. *Economia solidária e Políticas Públicas*. Mercado de trabalho, vol. 41, nov. 2009.

SILVA, M. B. *Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo*. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Sandro Pereira; PEREIRA, Camila Amaral. *Bancos Comunitários, Moedas Sociais e Políticas Públicas: Da Experiência Pioneira do Banco Palmas (Fortaleza-CE) ao Modelo difusor do Banco Mumbuca (Maricá-RJ)*. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

SOTO, S. F.; LIMA, V. F. S. A.; TRIPIANA, J. D. *Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)*. In: SILVA, M. O. S. (coord.). *O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparado de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai*. São Paulo: Cortez, 2016. p. 47-89.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. *Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações*. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, Ano XVII, nº 30, p. 287-298, 2013.

SPOSATI, A. *Assistência social: de ação individual a direito social*. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul/dez. 2007.

YAZBEK, M. C. *Cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível?* In: PAIVA, B. A. (org.). *Sistema Único de*



Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. p. 373-385.