

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PROJETO CONEXÃO LOCAL (CL)

BANCO COMUNITÁRIO DE MARICÁ
BANCO MUMBUCA

GUILHERME CALIXTO VICENTE

LUNA YUKIKO KANETA DA SILVA

SUPERVISOR: WAGNER MOURA

São Paulo – SP

Ano 2019

Banco Comunitário de Maricá

Banco Mumbuca

Resumo

O presente trabalho visa analisar o impacto que a política de moeda social e economia solidária na cidade de Maricá (RJ), pretendo responder a seguinte pergunta de campo “Como os diferentes atores enxergam e influenciam o Banco Mumbuca? ”. A metodologia utilizada foi qualitativa de estudo de caso único (YIN, 2001), elaborada a partir de entrevistas semiestruturadas, diário de campo (formalizado em blog) e revisão bibliográfica. Os achados da pesquisa apontam o Banco Mumbuca como agente executor tanto para a Secretaria Municipal de Economia Solidária e do Banco Palmas. Pode-se considerar que conclusão do trabalho é de uma busca de maior autonomia do Banco Mumbuca e tentativas para se formalizarem como agentes da população diretamente.

Palavras-chaves

Economia solidária; Moeda Social; Maricá, Banco Mumbuca; Teoria da Agência.

Sumário

1. Introdução.....	04
2. Revisão da Literatura.....	05
3. Referencial Teórico.....	12
4. Métodos.....	15
5. Conhecendo o Banco Mumbuca.....	16
6. Resultados.....	20
7. Análises.....	21
8. Conclusão.....	24
9. Referências.....	25

1. Introdução

A economia solidária possibilita formas diferentes de experimentar relações de produção, consumo e troca, sendo uma delas o Banco Comunitário - medida que, no Brasil, funciona em conjunto com a iniciativa de moedas sociais locais.

Bancos comunitários são geridos pela própria comunidade na qual estão inseridos e oferecem uma alternativa ao sistema financeiro formal para territórios de baixa renda através, principalmente, da prestação de serviços financeiros e criação de redes locais de produção e consumo. Assim, é facilitada a forma de tomar empréstimos por meio de linhas de crédito e consumo, além da criação de uma série de outros serviços (que variam de banco para banco) e também do uso, no caso brasileiro, de moedas sociais locais, que nada mais são do que moedas com lastro na moeda oficial (Real). Tais moedas são aceitas somente em determinada territorialidade, ou seja, é de circulação exclusiva de um território específico, tendo por objetivo o fortalecimento da dinâmica econômica desse local, aspecto que também é benéfico para territórios socioeconomicamente vulneráveis.

Trata-se de uma prática de finanças solidárias com o intuito de realizar um trabalho de inclusão social por meio do consumo local, do crédito solidário e de financiamento de produção (RAPOSO, 2015). A rede criada por esses bancos quebra a dicotomia usual entre produção e consumo, permitindo a afirmação de 'prossumidores', além de realizar uma articulação entre as dimensões socioeconômica e sociopolítica de um determinado território (FILHO, 2007).

Durante o período de 02/07/2019 a 20/07/2019 a dupla de pesquisadores/as deste relatório debruçou-se ao estudo de campo de um dos maiores bancos comunitários do país, o Banco Popular de Maricá. Trata-se de uma experiência de pesquisa que pertence ao Ciclo 2019 do Projeto Conexão Local do FGV Pesquisa e que buscou compreender a problemática de como os agentes locais enxergam e, conseqüentemente, se relacionam com o banco comunitário de Maricá. O relatório apresenta uma discussão conceitual sobre o tema e depois trata de explicar o funcionamento do objeto de pesquisa (o Banco Popular de Maricá), partindo então para o problema de pesquisa e elencando alguns conflitos encontrados sob a luz da teoria da agência.

2. Revisão da Literatura

Contextualizando a discussão

De acordo com João Joaquim de Melo Neto Segundo (2009), podemos definir bancos comunitários como “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”, conceito formulado no II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Neste sentido, suas práticas estão associadas à outra forma de fazer economia (FILHO, 2007).

Assim, para compreender o que são bancos comunitários, primeiramente serão explorados os aspectos plurais da economia por meio de uma discussão sobre economia solidária e inclusão financeira. Depois, o capítulo tratará de como se constituem bancos comunitários, quais serviços oferecem e sua trajetória no Brasil.

Economia Plural

Filho (2007) identifica que a dinâmica econômica operada por bancos comunitários é singular devido a, pelo menos, dois fatores: hibridização de economias e relação entre oferta e demanda construídos conjuntamente.

No último, temos que o entendimento sobre oferta e demanda enquanto conceitos abstratos, assim como a ideia de competitividade, essenciais para as definições econômicas clássicas, não fazem sentido já que esses bancos articulam atores locais em função do atendimento de suas necessidades reais, estando a oferta de bens e serviços atrelada à existência de demandas reais. Neste contexto surgem os prossumidores (que são simultaneamente produtores e consumidores) como forma de romper com a dualidade criada entre produção e consumo, anunciando um outro fazer econômico, em que a separação entre dinâmicas socioeconômicas e sociopolíticas também perde sentido já que a produção de bens e serviços é também uma forma de ação pública.

Já a hibridização de economias diz respeito ao agenciamento de diferentes lógicas econômicas e a compreensão da realidade econômica, ou mercados concretos. Aqui, utiliza-se como base a noção de economia plural de Karl Polanyi, em que são compreendidas várias

formas de produção e distribuição de riqueza a depender do contexto sociocultural em que ocorrem essas dinâmicas, e não somente àquela apresentada pela economia formal (que tem como *modus operandi* a competitividade e racionalidade de agentes). São identificadas três dimensões da economia, sendo elas: i) mercantil, relacionada ao princípio do mercado autorregulado, tratando-se de uma troca impessoal e marcada pela equivalência monetária; ii) não mercantil, relacionada à redistribuição, tratando-se de um tipo de troca que é verticalizada e obrigatória, funcionalizada por um agente superior (poder público) que se apropria dos recursos para então distribuí-los; iii) não monetária, relacionada à reciprocidade, tratando-se de uma troca horizontal que tem por finalidade a satisfação das necessidades, mas, principalmente, a perpetuação de laços sociais. Para Filho (2007), os bancos comunitários operam essas dimensões na medida em que i) vendem produtos ou prestam serviços; ii) oferecem subsídios ou realizam contratos com organizações governamentais ou não governamentais; iii) atuam com contribuições voluntárias e outras formas de ação solidária.

Assim, essas iniciativas “deixa[m] manifesta a natureza plural da atividade econômica ao combinar recursos do mercado (venda e troca de bens e serviços) e recursos não-mercantis (subvenções públicas) e recursos não monetários (práticas de ajuda mútua)” (GAIGER, 2009), inserindo-se no contexto da Economia Solidária, conceito em disputa, sendo válido mapear suas raízes históricas deste conceito-prática e a forma como ele se insere no território latino-americano.

Economia Solidária e Exclusão Financeira

Na Europa do século XIX, decorrente do crescente associativismo de operários e camponeses, principalmente sob a forma de cooperativas e como resposta às mudanças ocorridas no mundo do trabalho decorrentes da Revolução Industrial, surge a economia social. Durante o século seguinte, ainda no contexto europeu, percebe-se o declínio destas práticas devido à perda de poder do movimento operário e também ao processo de assimilação que a economia solidária observou ao regime dualista de Estado-mercado, o que significa dizer que as funções de geração de riqueza e de assistência social foram sendo cada vez mais absorvidas por essas duas instituições, restando à solidariedade associativa um papel subsidiário. Junto a isso, popularizavam-se críticas ao movimento operário devido a ‘reviravoltas nos padrões culturais’, trazendo ao debate assuntos como as relações entre os gêneros, gerações, raças e até

mesmo questões de ordem ambiental. Assim, a economia social passou por um ‘sufocamento gradual de sua dimensão política e combativa’ (GAIGER, 2009).

Em 1970, frente à crise de regulação keynesiana, surge uma nova economia social, que passa a desempenhar, ou melhor, substituir, algumas das funções anteriormente absorvidas pelo mercado e pelo Estado, sendo responsável por parte do crescimento econômico e criação de empregos e também por questões de redistribuição e regulação, o que fez desta uma prática próxima às do Terceiro Setor. Entretanto, a principal diferença está que ‘a nova geração da Economia Social recusou-se a cumprir o simples papel de uma economia de reparação’, questionando ‘a dimensão estrutural das desigualdades e das transformações sociais necessárias à sua superação’ (GAIGER, 2009) ao postular a necessidade de um novo sistema de regulação econômica, tal como a inseparabilidade das esferas social e econômica e também a universalidade e irrevogabilidade dos direitos dos cidadãos. Surge, assim, a Economia Solidária.

Nos anos 80, agora em solo latino-americano, a Economia Solidária surge como um continuum de experiências econômicas de solidariedade entre trabalhadores através de diferentes raízes e configurações - comunidades de base, uniões de produtores familiares, associação de moradores, movimentos sociais nas periferias - o que dificulta a definição precisa do conceito (GAIGER, 2009). Aqui não há a criação de um grande movimento de classe em oposição à dinâmica capitalista, mas sim do surgimento de diversas dinâmicas regionais próprias, muito atreladas à estrutura da economia local e à cultura dos trabalhadores envolvidos, sendo fortemente marcados pela informalidade que caracteriza os mercados de trabalho em questão e pela veia combativa própria da Economia Solidária. Para Gaiger (2009), a economia solidária na América Latina ‘propicia vivências de trabalho que estimulam a formação de sujeitos, comporta dimensão política de participação, alargamento da democracia para o terreno econômico’

Ao comparar o desenvolvimento desta economia na Europa e na América Latina, o autor aponta que existem dois intuitos diferente: enquanto ao Sul o foco é a garantia de condições básicas para a sobrevivência por meio de ações de curto e médio prazo, isto é a luta contra a miséria e a pobreza propriamente ditas, ao Norte buscava-se superar a crise do Estado de Bem-Estar Social.

Em resumo, ‘a economia solidária se relaciona com outras possibilidades de se viver em sociedade, não se restringindo às esferas do mercado e do Estado’, estando relacionado

ao desenvolvimento territorial endógeno através de soluções criativas e novas maneiras de regular relações socioeconômicas (RIGO, 2014). Assim, bancos comunitários são experiências de economia solidária porque são uma iniciativa associativa que mobiliza moradores/as de determinado contexto territorial para resolverem problemas públicos ligados à sua vida cotidiana, através do fomento à criação de atividades socioeconômicas (FILHO, 2007).

Além disso, são alternativas à exclusão financeira, pois são capazes de se inserirem na complexidade das redes locais e ofertar produtos e serviços financeiros que se adequam às necessidades da população de baixa renda (RIGO, 2014). Para Carvalho e Abramovay (2004, apud RIGO, 2014), há certa incapacidade, ou até mesmo desinteresse do sistema financeiro formal no que diz respeito a atender a essa parcela da população, sendo necessárias outras estratégias de acesso ao crédito. Mais do que isso, para os autores existe um paradoxo no sistema financeiro brasileiro - que se por um lado é sólido, sofisticado e lucrativo, com capacidade de se manter em diferentes cenários macroeconômicos, por outro, os financiamentos e créditos são de difícil acesso, além de insuficientes e caros. Apesar da expansão de correspondentes bancários que o país observou a partir dos anos 2000, milhares de pessoas ainda são deixadas à margem do sistema financeiro.

Neste contexto, surgem as finanças solidárias, com o objetivo de democratizar recursos financeiros. Cabe dizer que finanças solidárias não são o mesmo que microcrédito, uma vez que este último é voltado para empréstimos individuais para a melhoria ou criação de pequenos negócios e o primeiro possui diversas modalidades, como por exemplo as cooperativas de crédito, serviços financeiros para grupos excluídos do sistema financeiro tradicional e também as finanças éticas, que funcionam no interior de instituições financeiras tradicionais para o apoio a projetos relacionados ao comércio justo e solidário (RIGO, 2014). Para Raposo (2015), os bancos comunitários são uma prática de finanças solidárias com o intuito de realizar um trabalho de inclusão social através de consumo local, crédito solidário e financiamento de produção.

Bancos Comunitários

“A ousadia de um banco comunitário é de tentar restaurar laços e vínculos sociais seriamente degradados pelas condições de vida mais geral das pessoas nos bairros populares, através de um novo tipo de relação com o dinheiro e de organização da vida econômica local. Isto quer dizer construir um novo tipo de sociabilidade a partir de novas formas de relações econômico-produtivas”

Filho, 2007

Tendo em mente a discussão elaborada, é válido salientar que bancos comunitários tem por objetivo desenvolver territórios de baixa renda através de criação de redes locais de consumo e produção (onde se encaixa a noção de ‘prossumidores’), e oferecem uma série de serviços. Mas, para Raposo (2015), os bancos comunitários vão para além da prestação alternativa de serviços financeiros, sendo uma tecnologia social que opera um novo modo de participação social, gestão e de compartilhamento de poder decisório, no qual os agentes sociais percebem-se como ‘sujeitos econômicos e geradores de mudanças’.

De acordo com Rigo (2014), no Brasil existem cinco entidades de apoio e fomento (EAFs) à criação desses bancos, sendo elas:

- 1) Instituto Banco Palmas - com o papel da coordenação nacional e criação de novos BCDs no estado do Ceará;
- 2) Incubadora Tecnológica de Economia Solidária e Gestão do Desenvolvimento de Territórios da Universidade Federal da Bahia (ITES/EAUFBA) - responsável pela criação e pelo apoio aos bancos comunitários nos demais estados da região Nordeste;
- 3) Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NesolUSP);
- 4) Organização Não Governamental Ateliê de Ideias do Espírito Santo - que dividem os trabalhos com os bancos comunitários das regiões Sudeste e Centro-Oeste;
- 5) Instituto Capital Social, que, com o apoio do banco comunitário Tupinambá no Pará, se encarrega dos bancos comunitários da região Norte.

Dada a diversidade de contextos regionais e de EAFs, diversos arranjos institucionais podem ser feitos. Ainda assim, os bancos comunitários guardam algumas

características em comum. Em seus aspectos básicos, estão o uso de moeda social, mecanismos sociais de controle, linhas de crédito para o consumo (sendo mais comuns as linhas para consumo e produtivas), surgimento baseado em ‘decisão própria da comunidade, que se torna sua gestora e proprietária’ (MELO, 2009) por meio da gestão coletiva de recursos e atividades (que pode ocorrer com um Conselho Gestor e um Comitê de Análise de Crédito, sendo que o primeiro envolve diretrizes gerais e tomadas de decisão relacionadas às atividades do banco e o último discute e decide efetivamente sobre as demandas de solicitações de crédito). No âmbito legal bancos comunitários são organizações da sociedade civil (OSCs)

O primeiro banco comunitário brasileiro foi o Banco Palmas, criado em 1998 na periferia de Fortaleza (CE) como resultado da ação da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) na busca por alternativas para a urbanização do bairro. Basicamente, foi detectado que as moradoras e moradores construía grande parte de suas relações econômicas fora da economia local, enfraquecendo-a. Assim, o Banco Palmas surge para garantir microcrédito para consumo e produção local, a juros baixos e sem precisar de fiador, exigência de consultas cadastrais ou até mesmo comprovação de renda (RAPOSO, 2015). Além disso, cria uma moeda social, o que permite que toda uma dinâmica econômica permaneça no território.

Moedas sociais tem por objetivo a ‘circulação de dinheiro na própria comunidade, ampliando poder de comercialização local, circulação da riqueza, gerar trabalho e renda’ (MELO, 2009), sendo também um mecanismo de fortalecimento das relações de identidade em grupos em vulnerabilidade socioeconômica. São lastreadas em moeda oficial (real) e possuem, como medidas de segurança, marca d’água, código de barras, selo holográfico e número de série (RAPOSO, 2015).

Como fruto do sucesso do Banco Palmas, em 2003 é criado o Instituto Banco Palmas (que hoje é uma das EAFs já referidas). Neste ano surge também a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), atrelada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que articulou não só um termo de cooperação entre o MTE e o Banco Central para que bancos comunitários fossem reconhecidos como instrumento de apoio e fomento às finanças solidárias, como também foi responsável por chamamentos públicos feitos a cada dois anos a partir de 2005 para a implementação de bancos comunitários no Brasil com base na metodologia adotada pelo Banco Palmas. Durante a gestão de Michel Temer, a SENAES torna-se uma subsecretaria

do MTE e agora, com a Medida Provisória 870/2019 proposta por Jair Bolsonaro, é reconfigurada como departamento do Ministério da Cidadania.

Em entrevista com João Joaquim de Melo Neto Segundo, empreendedor social tanto do Banco Palmas, do Instituto Banco Palmas e da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, o mesmo confirmou a existência de 130 bancos comunitários no Brasil.

Atualmente, o maior banco comunitário brasileiro é o Banco Popular de Maricá (RJ), que abrange a territorialidade de um município inteiro ao invés de uma comunidade e conta com quatro agências, além de ser o primeiro banco comunitário com o uso de moeda social digital. Esta pesquisa acompanhou os trabalhos desta experiência, que será abordada a seguir sobretudo com o que foi encontrado durante a pesquisa de campo.

3. Referencial Teórico

Teoria da Agência

Para analisar e entender a dinâmica entre os diferentes atores que influenciam a dinâmica do Banco Mumbuca, foi escolhida a teoria da agência como lente de análise. Para isso, utilizou-se principalmente o texto ‘Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre o poder central e unidades executoras’ (2017) de Carla Brando de Oliveira e Joaquim Rubens Fontes Filho, que aborda a relação complexa que conflitos de agência resultam nas políticas públicas.

Como percebido no decorrer do trabalho, a dinâmica entre o Banco Mumbuca e os diferentes atores, sobretudo Secretaria de Economia Solidária e Banco Palmas interferem fortemente na sua relação com a população da cidade de Maricá, sobretudo de quem o Banco Mumbuca deseja se aproximar. O que fica evidente é que dentro de seu desenho inicial e sob a perspectiva dos princípios da Economia Solidária e Bancos Comunitários, o Banco mantém certo distanciamento da comunidade de fato e exerce na prática a política que é capaz dentro de sua prática na relação com outros atores.

Segundo uma visão contratual, a política de economia solidária e os princípios do que compõe um Banco Comunitário comportam vários arranjos contratuais nos quais há uma parte que delega atividades (principal) e outra que as executa (agente). As relações de agência são onipresentes na sociedade, na economia e em diversas ciências (Eisenhardt, 1989; Przeworski, 2003). Para Przeworski (2003), o desafio da adequada configuração de contrato entre principal e agente é de suma relevância, tendo em vista que o desempenho da política econômica depende do desenho das organizações executoras dessa relação.

A teoria da agência possui como propósito resolver as problemáticas que surgem da separação entre propriedade e gestão, denominados problemas de agência. Sua aplicabilidade se dá de forma mais comum na governança corporativa, mas também é possível se utilizar da metodologia para discutir as relações internas e externas do setor público, no que tange os processos de terceirização e parcerias com organizações da sociedade civil. O principal argumento é que, se ambos do relacionamento principal-agente buscam maximizar sua função utilidade, nem sempre o agente irá agir no melhor interesse do principal (Brando de Oliveira, Fontes Filho, 2017).

Os problemas de agência podem ser causados pelas motivações e objetivos contrários entre principal e agente, na assimetria de informação, preferência de risco das partes e horizonte de planejamento (Eisenhardt, 1989). Neste trabalho, a experiência da relação entre Banco Mumbuca e Secretaria de Economia Solidária é explorada a partir desses três eixos e como o Banco Mumbuca têm atuado para se tornar mais autônomo em relação à Secretaria, enquanto que esta vêm falhando na sua tentativa de limitar a ação independente do agente.

Segundo Eisenhardt (1989), a relação de agência é um contrato no qual uma parte (o agente) é encarregado de executar uma tarefa específica em nome de outra parte (o principal). No caso do Banco Mumbuca e a Secretaria, a Lei 2.652/2015 é a oficialização deste contrato, tornando o Banco Mumbuca o agente e a Secretaria o principal. Na forma de uma lei, é possível se afirmar que esse modelo de contrato melhor governa a relação entre o principal e o agente executor da política, ou seja, limita os dois a fazerem sua parte e minimizar os custos do não cumprimento do contrato.

Segundo a visão contratual, é possível se afirmar que o Estado, representado por políticos democraticamente eleitos, é o agente das demandas dos cidadãos, que são o principal (Brando de Oliveira, Fontes Filho 2017). Seria em nome dos cidadãos que os funcionários da Secretaria tomam as decisões acerca da política de Economia Solidária, que assim repassam ao Banco Mumbuca, como gestora da moeda social Mumbuca.

O agente está em contato com informações práticas e resultados de suas atividades, que não são percebidas pelo principal, constituindo fonte de diversos problemas de agência (Brando de Oliveira, Fontes Filho 2017). Assim, é premissa da teoria da agência a existência de assimetria de informação dentro das organizações, o que cria condições para a ocorrência de problemas sistemáticos de credibilidade das informações trocadas entre principal e agente.

Como definição da relação de poder, o principal possui mais tolerâncias a riscos do que o agente, uma vez que possui mais recursos e é capaz de diversificar seus investimentos. No caso da Prefeitura, a decisão de continuar firmando o programa de repasse via Banco está nas mãos dele, enquanto que o Banco Mumbuca se vê vulnerável e sem poder de diversificar seu portfólio de investimentos, caso a Secretaria deixe de executar a política via seu serviço. No entanto, a Secretaria possui limites de informações quanto à execução e monitoramento da circulação da moeda e também no que tange às atividades de um Banco Comunitário, o que

abre margem para outro principal numa escala maior de política de moeda social, o Banco Palmas.

Do ponto de vista da escolha pública, o Estado não é uma entidade dominante, mas sim o produto de trocas políticas, que existe com o intuito de servir à sociedade (Brando de Oliveira, Fontes Filho 2017), que retoma a ideia da sociedade civil como o principal e o Estado, o agente. No entanto, a mesma lógica se aplica em relação às organizações da sociedade civil com o mesmo intuito de servir à sociedade, como o Banco Palmas e o próprio Mumbuca. As decisões tomadas pela Secretaria tratam de tentar refletir escolhas públicas, definindo quais bens públicos devem ser produzidos e em qual quantidade. O mesmo acontece com as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, porém talvez sob uma ótica mais específica dentro de sua área de atuação e não tanto no caráter holístico da visão pública, o que gera outro tipo de conflito, entre dois principais. Assim se define o cenário de disputa no qual o Banco Mumbuca está inserido.

4. Métodos

Este trabalho utiliza metodologia qualitativa de estudo de caso único (YIN, 2001), elaborada a partir de entrevistas semiestruturadas, diário de campo (formalizado em blog) e revisão bibliográfica.

As entrevistas semiestruturadas têm por objetivo mapear como certos grupos da sociedade civil e instituições enxergam o Banco Popular de Maricá e também compreender a dinâmica da moeda Mumbuca na cidade. Assim, foram elaborados roteiros de entrevistas para diferentes atores: i) funcionárias/os do Banco; ii) Secretário de Economia Solidária; iii) beneficiárias/os do Programa Bolsa Mumbuca; iv) usuárias/os do Banco Mumbuca; v) comerciantes locais. Para entrar em contato com os grupos (iii) e (iv), a dupla de pesquisa posicionou-se no Banco Popular de Maricá e na Secretaria de Economia Solidária para entrevistar as pessoas que entravam nesses lugares. Não foram encontradas/os usuárias/os do Banco que não tivessem ligação com o programa social da cidade ou que não trabalhassem no próprio banco. Para entrar em contato com os comerciantes a equipe de pesquisa se dividiu para cobrir as regiões ao redor de cada uma das unidades do Banco, passando nos comércios locais.

O diário de campo em formato de blog pode ser verificado através do link <https://conexaomarica2019.blogspot.com/> e serviu como base para as análises elaboradas ao longo do trabalho.

Além disso, enquanto estratégia investigativa, buscamos validar nossos resultados e análises com os funcionários do Banco Popular de Maricá, fato que ocorreu no dia 19/07/2019 por meio de uma apresentação e discussão entre as/os envolvidas/os. A apresentação contou com os resultados de pesquisa e também com os desafios detectados e enfrentados pela organização, seguido de um debate de como superá-los.

5. Conhecendo o Banco Mumbuca

O Banco Mumbuca surgiu como ideia para a efetivação do pagamento do programa municipal de transferência de renda em 2014, durante a gestão de Washington Quaquá (PT). Por meio de uma moeda social, a Prefeitura realizaria pagamentos mensais de 80 reais a famílias que recebem até 3 salários mínimos. A gestão da época realizou diversos encontros com o Banco Palmas (Fortaleza - CE) para auxiliar no planejamento do processo, o que resultou na Lei 2.652/2015, que institui o Programa Municipal de Economia Popular Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá.

Dentro da Lei 2.652/2015 se determinou o Banco Comunitário Popular de Maricá como instrumento de efetivação das políticas estatuídas no programa instituído pela mesma lei e que se celebraria convênios com organizações da sociedade civil, o que tornou necessário um edital para selecionar e formalizar contrato com tal organização da sociedade civil. Neste edital, o Banco Palmas foi quem se aplicou e formalizou o contrato com a Prefeitura, para depois “terceirizar” o trabalho efetivo para o Banco Mumbuca.

O argumento é de que como o Banco Mumbuca teria sido recém-criado, correria o risco de não ser o mais qualificado, tornando outra organização que quisesse participar mais elegível, o que colocaria em risco todo o planejamento do projeto que previam. Assim, tal estrutura forma se dá até hoje, mas, segundo vários agentes envolvidos com o Banco Mumbuca, este passará a ser a entidade que celebrará o convênio direto com a Prefeitura, dado que estão cada vez mais estruturados e mais qualificados. O que fica evidente é a relação forte com o Banco Palmas, presente em todos os banners informativos do Banco Mumbuca e na sua gestão interna, como em sua principal gestora, Natália Sciammarella, que era funcionária do Banco Palmas.

Ao contrário de outros bancos comunitários, desde o início do projeto o meio da moeda foi digital, inicialmente via cartão e hoje também via a plataforma E-dinheiro. O acordado era de se espelhar no programa de transferência de renda Bolsa Família, por parte da percepção da Prefeitura, e do interesse de Joaquim Melo, do Banco Palmas, em promover a digitalização das moedas sociais. A justificativa de todos é da facilidade do meio digital, especialmente na promoção de sua aceitação entre os comerciantes, no entanto nenhum comentário excepcional ao meio digital foi mencionado pelas beneficiárias.

A mudança do pagamento de cartão para a plataforma E-dinheiro, em 2018, é marcada como uma das mudanças mais marcantes dentro da dinâmica do uso da moeda. Antigamente, quando se utilizava as máquinas de cartão, 3% da receita se voltava para a empresa Valeshop, que mantinha a operacionalização do equipamento. Nesse período, também eram apenas cerca de 140 comércios registrados (hoje são mais de 1.600). Por parte dos comerciantes que já aceitavam o Mumbuca no modelo anterior, houve muitos relatos acerca da melhora que foi a plataforma e-dinheiro, pois a máquina anterior dava muitos problemas. Na transição, foi realizado palestras para comerciantes e usuários, ministradas pelo próprio Joaquim de Melo, explicando a nova plataforma e suas facilidades.

No aplicativo, você é registrado ou como usuário ou como comerciante. Quando registrado como usuário, a partir de seu número de celular e senha determinado na abertura de conta no Banco Mumbuca, há 6 opções de operações conjuntamente com o saldo disponível. (Vide anexo). Para realizar pagamentos no momento de compra em um estabelecimento comercial, se clica na opção 'Creditar', se insere o valor desejado e se adiciona o número do celular do estabelecimento comercial e este confirma a compra. Além dessa atividade mais utilizada, é possível transferir de conta do Banco Mumbuca para outra conta Mumbuca sem nenhuma taxa de operação, recarregar créditos no celular, transferir o dinheiro via DOC para contas em outros bancos via operação 'Resgatar', pagar boletos, etc. A operação 'Pagar' com QR code ainda está em desenvolvimento.

Para se registrar como comerciante, não é necessário CNPJ, o que beneficia muito o comerciante informal, geralmente marginalizado das operações digitais de transação. Ao mesmo tempo, ainda se mantém como um meio que ainda não consegue garantir a inserção de todos os comerciantes, pois é necessário um celular com uma tecnologia particular para leitura do cartão físico - cujo aparelho mais barato custa em torno de 800 reais. O Banco possui cerca de 300 celulares para empréstimo aos comerciantes, porém no processo foi priorizado os comerciantes mais antigos que utilizavam a máquina e em seguida, uma ordem de chegada. Há uma lista de espera para caso algum comércio devolva o aparelho, mas tal acontecimento é raro.

A plataforma E-dinheiro foi catalisadora de intensas mudanças na dinâmica operacional do Banco Mumbuca. No início do programa da Bolsa Mumbuca, o projeto só permitia que o beneficiário utilizasse o auxílio em compras no mercado e em farmácias, limitando os comércios registrados no Banco (cerca de 136, em 2016). Na transição para o E-

dinheiro, se determinou que o valor da bolsa pudesse ser utilizado em qualquer comércio registrado no município, o que levou a um aumento para mais 1.600 comércios registrados.

Nesse processo de expansão de registros de comércios, incluiu-se também grandes comércios, como a rede SuperMarket e Drogaria Popular, que gerou questionamentos por parte dos estudiosos da moeda social e de pequenos comerciantes, pois retira do processo de circulação da moeda o benefício ao pequeno comerciante que, por consequência, afeta o desenvolvimento local. O que todos os gestores do Banco Mumbuca, da Secretaria de Economia Solidária e Joaquim afirmam, é que desde a concepção do projeto se pensou em beneficiar o usuário da moeda acima de tudo e que não percebem problemas na circulação da moeda.

Aparentemente, alguns comércios que vivenciaram a transição se queixaram da queda de vendas após a mudança, mas nas entrevistas realizadas em campo parecem associar tal acontecimento mais a abertura para qualquer comércio do que ao debate pequeno versus grande comerciante.

Para cobrir os custos da manutenção do aplicativo, os programadores do E-dinheiro recebem do convênio com a Prefeitura, representando 1% da receita das transações feitas via plataforma. 2% da receita das transações vai para o Banco Mumbuca que, além de salários (pagos em moeda social Mumbuca) e custos operacionais, utiliza do dinheiro para seus programas de microcrédito. Há duas modalidades desse crédito: Produtivo Solidário, pensado para pequenos empreendimentos e que pode chegar até 2.000 Mumbucas e; Casa Melhor, voltado para reformas e consertos de casas privadas.

Ambos se utilizam do conceito de Aval Solidário, no qual se concede o crédito a um grupo de 3 a 4 pessoas com um líder. Esse processo estimula a organização e cobrança interna do grupo em pagar de volta o crédito, além de estimular o vínculo à solidariedade nos meios de produção e na comunidade. A princípio, realizam-se rodas mensais para acompanhar o andamento dos investimentos do microcrédito, além de orientar sobre educação financeira e sustentabilidade dos projetos que envolvem o crédito. No entanto, em nenhuma das rodas marcadas no período à campo apareceram os usuários do microcrédito.

A Estrutura do Banco consiste em 23 funcionários no total e 4 unidades: sede no centro de Maricá, Inoã, Itaipuaçu e Cordeirinho. O Secretário de Economia Solidária informou que o Banco Mumbuca é o banco com maior presença na cidade, tanto em contas registradas e unidades físicas, o que pode ser indício de uma estratégia de se tornar competitivo entre bancos

como Itaú, Bradesco, etc. Isso explicaria as unidades em locais mais remotos que possuem baixa operação, como Cordeirinho e Itaipuaçu. Aliás, a localização das unidades sinaliza muito mais uma escolha política de cobrir os principais bairros do município e/ou de localidades próximas a regiões comerciais (é o caso de Inoã), do que estar próximos às comunidades que visam atingir.

Das beneficiárias entrevistadas, a maioria não mora nas proximidades de nenhuma das unidades, o que evidencia a dificuldade do Banco de ter uma aproximação com os beneficiários e usuários, pois muitos não sabem dos programas de microcrédito e alguns nem sequer estavam cientes da abertura do auxílio para comércios fora do escopo mercado e farmácia.

Acerca da operação atual do Banco, Natália afirmou que são 10.000 contas correntes abertas, grupo que não foi possível entrevistar e ter contato, 13.700 contas benefício e mais de 1.600 comércios registrados. Durante o tempo da viagem à Maricá, foi possível notar o constante esforço da equipe do Banco registrar novos comerciantes, realizando eventos e mutirões de cadastramento. Diferentemente da dificuldade enunciada de se aproximar da população, a expansão e crescimento de comércios registrados é uma estratégia muito bem-sucedida do Banco. O Banco Mumbuca vem adquirindo maior autonomia e se consolidando cada vez mais como alternativa de pagamento e transações financeiras dentro da cidade de Maricá, no entanto de maneira que talvez não se alinhe tanto com a proposta de política de Economia Solidária que o projeto inicial que a Prefeitura previu.

6. Resultados

Enquanto resultado de pesquisa temos que, regionalmente, há uma disputa de narrativa sobre o que é o Banco Popular de Maricá. Isto porque, durante entrevistas realizadas com comerciantes, beneficiárias, funcionárias/os do Banco e da Secretaria de Economia Solidária, foram percebidas diferentes visões sobre o que é o Banco, por vezes conflituosas.

Se por um lado grande parte dos comércios e beneficiárias atrela o Banco ao benefício concedido pela Prefeitura, e mais especificamente ao ex-prefeito Washington Quaquá (criando também uma relação entre a iniciativa e o Partido dos Trabalhadores, o que tem seus lados positivos e negativos), quem trabalha no Banco está em busca de criar uma identidade própria para a organização, sem que, para isso, tenha de se apoiar na Secretaria de Economia Solidária - o que é dificultado sobretudo por grande parte da atividade do banco estar relacionada ao Programa Bolsa Mumbuca, política pública de transferência de renda criada pela Prefeitura durante o mandato de Quaquá. Por outro lado, a Secretaria de Economia Solidária tem grande parte de seu funcionamento voltado para o Banco Popular de Maricá, o que dificulta ainda mais a dissociação entre um e outro.

Isso ocorre muito por conta da forma como o Banco Popular de Maricá surgiu e implica em alguns conflitos de agência, que serão melhor abordados na seção de análise e conclusão do trabalho.

7. Análises

O estudo de campo na cidade de Maricá trouxe à tona uma série de aspectos interessantes a serem explorados enquanto análise de pesquisa. Em especial, foram detectados três conflitos que podem ter razoável impacto sobre o conhecimento que se tem acerca dos bancos comunitários brasileiros e, especificamente, ao Banco Popular de Maricá. Trata-se de: i) conflito entre a definição normativa e descritiva de banco comunitário; ii) conflito de agência no Banco Popular de Maricá; iii) conflito de visão de futuro do Banco Popular de Maricá.

Ao conhecer e discutir sobre a dinâmica do Banco Popular de Maricá com suas funcionárias e funcionários, bem como em uma conversa com João Joaquim de Melo, várias vezes foi dito que o Banco se diferencia dos demais bancos comunitários principalmente por não ter surgido, historicamente, a partir de uma demanda da comunidade (o que é considerado como um aspecto central para os bancos comunitários), mas sim da Prefeitura. Este é um aspecto que sempre ganhava uma carga negativa nas conversas, como se fosse alguma falha de origem ou déficit do Banco Popular de Maricá.

Entretanto, é necessário compreender que, ainda que grande parte do que é dito e produzido sobre bancos comunitários aponte que a principal característica dessas iniciativas é o fato de surgirem da comunidade local, no Brasil, existem entidades de apoio e fomento (EAFs) à criação desses bancos (RIGO, 2014), o que demonstra que a demanda para a criação dessas organizações não apenas nem sempre é interna à determinada localidade como também é pensada estrategicamente por instâncias que coordenam a criação e implementação de bancos comunitários. Aqui, cabe salientar o papel que o Instituto Banco Palmas tem realizado neste quesito, tornando-se um grande coordenador nacional. Além disso, ao analisar os bancos comunitários brasileiros, Raposo (2015) estabelece uma tipologia para essas experiências, separando-as em três grupos: i) clássicos: são aqueles surgidos por iniciativa da própria comunidade; ii) os que surgiram a partir de incubadoras universitárias e; iii) os que surgiram a partir do poder público, geralmente relacionados à políticas de redistribuição de renda.

A despeito disso, essa característica do Banco Mumbuca, que se encaixa dentro do último grupo, possui consequências em seu funcionamento. O que se percebe com o crescimento das operações do Banco, é uma busca por autonomia e desvinculação com a Secretaria de Economia Solidária, sobretudo sob influência dos membros do Banco Palmas. É

possível traçar a busca por autonomia como um conflito de agência, sobretudo entre as motivações das duas principais: o Banco Palmas e a Secretaria de Economia Solidária.

Apesar de todas as instituições constantemente afirmarem a força e o crescimento do Banco Mumbuca, certamente este ocupa o posicionamento de agente na relação de execução da política da moeda solidária. As duas entidades que firmaram o acordo contratual foi a Secretaria e o Instituto Palmas e foram ambas que conceberam, idealizaram como seria a execução de todo o projeto Mumbuca. Quem concede maior parte da receita do Banco Mumbuca é a Secretaria e possui o poder de mudar a organização parceira da política a qualquer momento. Já o Palmas possui o know-how informacional acerca de toda a política de Moedas Comunitárias e, efetivamente, não há política de moeda social sem influência e participação deles. Grande exemplo dessa influência é a própria mudança ao E-dinheiro, concebido e de autoria deles.

A Lei 2.652/2015 garante a continuidade da política, que necessitará da Secretaria e do Palmas, no entanto, não necessitará necessariamente do Banco Mumbuca. Nessa mesma lei, a estrutura normativa já define o Banco como agente e não principal. Ademais, a própria origem top-down do Banco limita sua capacidade de agir conforme principal. O conflito surge da divergência de interesse do Banco de continuar seu papel como agente da política, é nítido sua vontade de se tornar principal dentro da política. Vale lembrar que para toda política social, o objetivo final é a entrega de um serviço à população, o que torna todas as instituições envolvidas (Palmas e Secretaria de Economia Solidária) agentes e a população como principal. A vontade do Banco Mumbuca é, então, ser percebido pela população como o principal executor da política de economia solidária praticado no município de Maricá.

Atualmente a população maricaense não se envolve tanto na gestão e ações do banco porque i) não enxerga que esse é o seu papel (o que é consequência de não entender como funciona ou deveria funcionar um Banco Comunitário); ii) porque entende que o Banco é uma iniciativa da Prefeitura. Para que se atinja o ideal de Banco Comunitário, é necessário que a população esteja em diálogo e cobrando diretamente serviços do Banco Mumbuca. Isso já se tem mostrado mais efetivo com a parcela comerciantes da população, pois há um trabalho intensivo de aumento da base cadastrada de comércios, abertura das 3 filiais em territórios diversos na cidade e aceitação dos comércios informais.

No entanto, se querem que a população se envolva, é necessário mudar a estratégia focalizada apenas nos comércios. Tal estratégia fortalece sim a busca por mais autonomia e se tornar principal, mas se desejam que a população se envolva diretamente é necessário envolver-se nela, ações que dialoguem com a sociedade e não só com os comerciantes.

8. Conclusão

Analisando toda a experiência e dinâmica que envolve o Banco Mumbuca é possível se detectar três conflitos: i) definição do que consiste um Banco Comunitário; ii) conflito principal-agente no caso do Banco Popular de Maricá; iii) futuro pretendido e estratégia adotada. Para se atingir o futuro pretendido, é necessário lidar com o desafio com a população, que, se superado, é uma forma para que a população seja o principal do Banco.

Acerca da definição do que consiste um Banco Comunitário, sua característica de não ter surgido a partir de uma demanda e ação orgânica da comunidade, mas sim da Prefeitura, é o que gera o seu grande conflito de justamente ser uma entidade distante da população. Apesar da não obrigatoriedade necessária de como deva ser a origem de um Banco Comunitário, tal característica foi constantemente apontada com um peso negativo e um desafio ainda a ser superado. De fato, a origem top-down do Banco Mumbuca gera desafios iniciais que o Banco Palmas não tenha enfrentado em sua comunidade de Palmeiras, mas como é uma moeda que funciona numa escala maior que as tradicionais apenas dentro de comunidades menores, a característica da escala toma peso e requer abordagens que abranjam mais a escala macro em detrimento da proximidade íntima de face-to-face que um Banco de Moeda Social possui.

Já na relação principal-agente do Banco Popular de Maricá, é possível delimitar como o principal conflito o interesse do Banco em se tornar agente principal da política, em detrimento da visão da Secretaria de Economia Solidária de ser o principal da política da moeda social. No caso do principal Instituto Palmas, fomentar e estimular a autonomia do Banco Mumbuca irá fortalecer seu papel como principal fomentador de moedas sociais no país – já que exercem muito mais influência sobre o Banco Mumbuca do que sobre a Secretaria – o que justifica suas ações conjuntas em estimular e garantir tal autonomia. Assim, percebe-se a união de interesses de um principal Palmas com o agente Mumbuca, resultando em um conflito de interesse com a Secretaria de Economia Solidária.

Por fim, há a questão do futuro pretendido e a estratégia adotada, que envolve o ator que está presente em todos os conflitos que o Banco enfrenta: a população, sobretudo a mais vulnerável. A estratégia atual adotada pelo Banco Mumbuca é de concentrar esforços no registro com comerciantes locais, se tornando o principal ponto de referência da política da moeda social com essa parcela da população (apesar de parte dessa população também perceber o Banco como atuação da Prefeitura). Em todo o tempo a campo, a equipe do Banco Mumbuca

realizou 4 mutirões de cadastramento e orientação de comerciantes e nas entrevistas conduzidas com os funcionários, muitos enfatizaram e trouxeram momentos passados que realizaram tal tarefa. Os locais selecionados para as aberturas das novas unidades do Banco também levam em conta a proximidade com comércios.

Por outro lado, as beneficiárias foram encaminhadas prontamente para a Secretaria de Economia Solidária em sua maioria pelo Banco e fica claro que seu vínculo está na Secretaria. Isso parece lógico, afinal o auxílio é de autoria deles, mas muitas nem sabiam dos programas de microcrédito que o Banco oferecia, o que denuncia o distanciamento deste com mais de metade dos usuários das contas. Outro indício desse distanciamento é de durante o trabalho a campo não ser possível entrar em contato com usuários da conta do Banco Mumbuca sem ser beneficiário da bolsa. O próprio Banco reconhece a questão, mas ainda falta elaborar uma estratégia de comunicação e diálogo direto com os usuários.

9. Referências

FILHO, Genauto Carvalho de França. Considerações sobre um marco teórico-analítico para a experiência dos Bancos Comunitários. *Gestão Social*, p. 117, 2007.

GAIGER, Luiz Inácio. Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 84, p. 81-99, 2009.

MELO NETO SEGUNDO, João Joaquim de; MAGALHÃES, Sandra. Bancos comunitários. 2009.

PALMAS, Instituto Banco. O que é um Banco Comunitário. s/d. Disponível em <<https://www.institutobancopalmas.org/o-que-e-um-banco-comunitario/>>. Último Acesso em 20/08/2019.

RAPOSO, Jaciara Gomes; DE FARIA, Maurício Sardá. Banco Comunitário e Moeda Social: Organização Comunitária e Desenvolvimento Local. *Revista Organizações em Contexto*, v. 11, n. 22, p. 551-569.

RIGO, ARIÁDNE SCALFONI. Moedas sociais e bancos comunitários no brasil: aplicações e implicações, teóricas e práticas. 2014.

BRANDO DE OLIVEIRA, Clara; RUBENS FONTES FILHO, Joaquim. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. 2017.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookmark, 2001.