Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getulio Vargas

FGV EAESP Pesquisa e Publicações: Programa Conexão Local

João Paschoal Pedote
Larissa Cunha Correa da Costa
Mariana da Silva Santos
Thales Schiabel Adler

# Capacidades Estatais Municipais na Implementação do Programa de Renda Básica de Cidadania de Maricá (RJ)

São Paulo - SP
2022

Relatório final de pesquisa apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), representada pelo FGV EAESP Pesquisas e Publicações, como resultado do Projeto Conexão Local no ano de 2022.

São Paulo - SP

2022

**Resumo**

Com as novas competências atribuídas aos municípios pela Constituição Federal de 1988 e a caracterização deles como entes federativos consolidados, a implementação e a oferta de políticas públicas no Brasil passou a se concentrar nas esferas locais de governo. No entanto, tal lógica aparenta não se adequar à cidade de Maricá-RJ, cujas políticas demonstram capacidade avançada de formulação, função que usualmente compete a outros entes da federação com capacidades estatais mais desenvolvidas. Dentre essas, foi destacada o programa Renda Básica de Cidadania (RBC), que conta com mais de 40 mil beneficiários. Nesse contexto, o presente trabalho explora essa aparente inversão e visa entender de que forma o município de Maricá construiu as capacidades estatais necessárias para a estruturação da RBC. Os resultados mostram que o município edificou capacidades relacionais bem estruturadas e, a partir delas, tenta impulsionar a expansão de suas capacidades técnicas e administrativas. Tal arranjo, além de ter permitido a construção de um ecossistema de políticas sociais sólido, institucionalizadas no poder público local e protagonizado pela RBC, também mostra que mesmo beneficiado por volumosos recursos indenizatórios, o município ainda enfrenta desafios comuns aos demais municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** Renda Básica de Cidadania, Maricá, políticas públicas, Mumbuca, capacidades estatais, economia solidária.

**Abstract**

After the promulgation of the Brazilian Federal Constitution in 1988, policy implementation and the offer of public services concentrated on the local governments. However, in the city of Maricá-RJ, this logic appears to be inverted, as the local administration has also shown an advanced capacity for policy formulation. From this perspective, this article will explore the apparent inversion by focusing on the city's Basic Income program, "Renda Básica de Cidadania" (RBC), and will try to understand how Maricá built the capacities needed to structure such a policy. The results show that Maricá solidified their relations capacities and tried to use them to develop their technical and administrative capacities. However, this arrangement, beyond just being essential for building a rigid social policy ecosystem, with RBC as their protagonist, also shows that Maricá, despite receiving vast amounts of compensatory resources, still faces challenges common to the other cities in Brazil.

**Key words:** basic income, Maricá, public policy, Mumbuca, government capacities, solidarity economy.

**Sumário**

**1. Introdução** 5

2. Metodologia e a escolha do caso de Maricá 6

**3. Referencial Teórico** 7

3.1. A abordagem das capacidades estatais como modelo analítico 7

3.2. O federalismo brasileiro pós 1988 e as capacidades estatais municipais 8

**4. Apresentação do caso do Município de Maricá (RJ)** 12

4.1. O município: visão geral 12

4.2. Contexto político 13

4.3. Contexto econômico: o petróleo 14

4.4. A política de Renda Básica de Cidadania 16

**5. Discussão** 18

**6. Conclusão** 26

**7. Anexos** 29

**8. Referências** 32

## 1. Introdução

Existe um renovado interesse contemporâneo em compreender o funcionamento de políticas de renda básica (HASDELL et al, 2021) e sua estruturação em diferentes circunstâncias (BIDADANURE, 2018), amplificado ainda mais com o amplo debate realizado no período eleitoral de 2022, pela garantia do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva de continuidade de um programa de transferência de renda para o ano seguinte[1] e a obrigatoriedade determinada pelo Supremo Tribunal Federal da existência de um programa de renda básica de cidadania através do mandado de injunção de número 7.300. Dessa forma, além do recente incremento na popularidade do tema, o debate sobre como se dá a arquitetura de tais políticas também está imerso nas capacidades estatais existentes do ente arquiteto para tal construção.

A Constituição de 1988 consolida no Brasil um movimento de descentralização no arranjo federativo que conferiu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira, além de novas competências no âmbito da implementação de políticas públicas como a saúde, a educação e a assistência social. Esse novo status, porém, não necessariamente correspondia às condições que as gestões municipais tinham disponíveis para exercê-lo. Assim, os últimos 30 anos têm sido marcados por um processo de construção lenta e gradual de capacidades estatais municipais e, apesar dos avanços, as prefeituras do país ainda enfrentam grandes desafios no processo de implementação de políticas públicas.

Porém, o município de Maricá (RJ) tem se mostrado um ponto fora da curva no contexto do país. Desde meados da primeira década do século, a cidade tem sido palco de um bem-sucedido processo de inovação em políticas públicas de desenvolvimento local e parece, à primeira vista, superar os principais desafios colocados aos municípios no arranjo federativo brasileiro. Destaca-se o primeiro e maior programa municipal de RBC do país, que conta hoje com mais de 40 mil beneficiários, apesar de um arranjo federativo que centralizou no governo federal as responsabilidades por programas de transferência de renda.

É nesse sentido que o presente artigo pretende buscar quais os fatores que explicam, em termos de capacidades estatais, as possibilidades de formulação e implementação de programas municipais de transferência de renda. Especificamente, a pesquisa tem por objetivo compreender (i) quais as capacidades estatais desenvolvidas pelo município de Maricá que permitiram a implementação do programa; (ii) compreender em que medida essas capacidades

[1] Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2022/08/13/lula-garante-auxilio-brasil-em-2023-se-eleito-bolsonaro-previu-pagamentos-ate-dezembro-de-2022

se diferenciam ou não da situação dos demais municípios brasileiros; e (iii) discutir se a iniciativa de Maricá pode ser replicada, de forma adaptada, para outros municípios do país.

Entende-se, ainda, que o trabalho se justifica em dimensões tanto empíricas quanto teóricas. Dado o sucesso do caso do município de Maricá, debater a replicabilidade da iniciativa a partir da dimensão das capacidades estatais pode representar uma contribuição relevante para o debate a respeito do papel dos municípios nas políticas de transferência de renda no Brasil. Ao mesmo tempo, dado o caráter ainda pouco maduro e inédito da dimensão subnacional no debate sobre capacidades estatais, entende-se que a análise do caso do município de Maricá pode representar um passo interessante de revisão e aprofundamento de conceitos dessa literatura.

O trabalho se insere no âmbito do Projeto Conexão Local do FGV EAESP Pesquisas e Publicações no ano de 2022.

## 2. Metodologia e a escolha do caso de Maricá

A justificativa para estudar o caso de Maricá pode ser explicada por Seawrigh e Gerring (2008), mais especificamente sobre a escolha de estudo de casos considerados desviantes. Ou seja, aqueles que demonstram algum tipo de anomalia, ou resultado surpreendente cuja existência não é usual. Nessa linha, o município se apresenta como um *outlier* em relação aos outros do país principalmente por conta de seu programa RBC, de caráter municipal, e de toda a rede de políticas de desenvolvimento que se constituiu a partir dela. Isso chama a atenção pelo fato de que programas de transferências de renda são usualmente complexos e demandam uma ampla gama de capacidades e recursos estatais e para serem implementados, com sua origem sendo mais comum em entes como o Governo Federal.

Dessa forma, o caso de Maricá foi escolhido para entender quais as capacidades estatais desenvolvidas pelo município de Maricá que permitiram a implementação do RBC e em que medida elas se diferenciam ou não da situação dos demais municípios brasileiros.

A coleta de dados se organizou a partir de dois métodos centrais: *(i)* análise documental e *(ii)* entrevistas semiestruturadas. A análise documental se deu em torno dos principais marcos normativos que orientam a política do RBC no município de Maricá, a fim de compreendê-la com maior profundidade. A tabela em anexo ao trabalho (ANEXO 1) apresenta a legislação analisada.

As entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro base está disponível em anexo a este relatório (ANEXO 2), tiveram como foco atores estatais de médio e alto escalão do governo

municipal e tiveram como objetivo principal compreender os fatores que permitiram a formulação e implementação da política no município de Maricá. Os(as) entrevistados(as) foram selecionados a partir da metodologia bola de neve. No total, foram realizadas 06 entrevistas entre os dias 04 (quatro) e 08 (oito) de julho de 2022, período no qual os pesquisadores estiveram no município de Maricá (RJ). A tabela abaixo apresenta a lista de entrevistados(as).

| **Data** | **Entrevistado(a)** | **Cargo** |
|---|---|---|
| 04/07/2022 | Adalton Mendonça | Secretário Municipal de Economia Solidária |
| 05/07/2022 | Danilo Pitarello | Superintendente na Companhia de Desenvolvimento de Maricá |
| 05/07/2022 | Camila Freitas | Diretora no Banco Mumbuca |
| 06/07/2022 | Laura Castor | Subsecretária Municipal de Economia Solidária |
| 06/07/2022 | Diego Maggi | Coordenador Geral de Informação do Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro |
| 07/07/2022 | Thiago da Silva Ribeiro | Coordenador de Proteção Social Básica na Secretaria Municipal de Assistência Social |

Tabela 1: Lista de entrevistados(as). Elaboração Própria.

## 3. Referencial Teórico

### 3.1. A abordagem das capacidades estatais como modelo analítico

Esta seção tem por objetivo apresentar de forma bastante simplificada e sintética um panorama do debate conceitual em torno da ideia de capacidade estatal a partir de alguns trabalhos que abordam a discussão. Em linhas gerais, as análises das políticas públicas a partir das capacidades estatais preocupam-se em "compreender as qualidades, as competências e as habilidades que o Estado deve possuir para promover dinâmicas de desenvolvimento econômico e social" (Gomide, 2016). Grin (2012) afirma que a literatura a respeito do conceito de capacidades estatais parte do consenso de que ele é entendido como aquilo que fortalece a infraestrutura institucional e que tem por objetivo ampliar a autonomia e o poder de agência dos governos. Em outras palavras, é uma literatura preocupada em compreender os arranjos políticos e administrativos do Estado no sentido de posicionar-se como um ente autônomo e com poder de agência diante da sociedade. Aguiar e Lima (2019) entendem as capacidades

estatais como mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e fazê-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais.

Os mesmos autores reforçam, porém, que existem diferentes abordagens a respeito das capacidades estatais, que, segundo Grin et al (2021), podem ser divididas em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, um voltado para questões técnico-administrativas e outro voltado para uma dimensão política-institucional. A primeira delas se dá por um olhar focado para as capacidades estatais a partir das noções de eficiência e efetividade, com foco no debate administrativo e organizacional. A discussão a respeito da profissionalização da burocracia, além da dimensão fiscal e das capacidades tributárias dos governos tem uma relevância substantiva nesse olhar. Entende-se, a partir de um olhar mais administrativo para as capacidades institucionais, que a desconexão entre sociedade civil e governo seria um reflexo de uma falta de eficiência do Estado na consecução de seus objetivos.

Por outro lado, sustenta-se que a dimensão técnica não é suficiente para explicar o conceito de capacidades estatais. Há um outro debate que parte de paradigmas mais relacionais e está preocupado em compreender as capacidades do estado em penetrar a sociedade e mobilizar os diversos atores sociais no sentido de implementar certas políticas públicas. O Estado passa a ser entendido como apenas mais um ator (ainda bastante relevante) na promoção do desenvolvimento social e econômico, o olhar analítico passa a se voltar para suas capacidades de relação, interlocução, negociação e interação com os demais atores sociais e, portanto, capacidades de interpretação de demandas e tradução em termos de movimentos de mudança. Passa a ser considerada, por exemplo, a dimensão da vontade política dos governos para estabelecer uma dinâmica relacional com a sociedade e, nesse sentido, os efeitos dessa dinâmica são entendidos como fator central para explicar os resultados das políticas públicas. Neste artigo, parte-se da compreensão das capacidades estatais a partir da compreensão das duas dimensões acima citadas.

### 3.2. O federalismo brasileiro pós 1988 e as capacidades estatais municipais

A partir de uma combinação de coordenação intergovernamental e autonomia subnacional, a análise federativa das diferentes capacidades municipais é fundamental para o entendimento do caso de Maricá. Como mostram Grin e Souza (2021), a partir de 1988, com a promulgação da nova Constituição e a nova caracterização dos municípios como entes federativos, a esfera municipal se torna o centro de implementação e oferta de políticas públicas.

Ademais, os autores também trazem como formação basilar da federação brasileira a garantia da autonomia municipal, cuja divisão se dá em três frentes: autonomia política, administrativa e financeira.

Como parte da estrutura federativa, aos municípios foram atribuídas competências como legislar sobre assuntos de interesse local e instituir e arrecadar tributos próprios e aplicar suas renda, além de competências comuns às três esferas federativas, como combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (LOSADA, 2008). Nessa esteira, a realidade estruturada a partir do reconhecimento de sua autonomia e capacidade de auto-organização também evidenciou heterogeneidades institucionais relacionadas às capacidades estatais entre os próprios municípios (GRIN & SOUZA, 2021). Dessas, esse trabalho abordará de forma mais profunda os desafios na gestão financeira dos municípios após o incremento de suas competências.

Em relação à dimensão financeira, a fotografia atual aponta para uma relação direta entre a independência financeira e o tamanho demográfico do município. Bremaeker (2020) aponta que 2,75% dos municípios, aqueles que possuem mais de 200 mil habitantes e concentram um pouco mais de 45% da população total do país, arrecadam aproximadamente 72% de toda receita tributária nacional. Isso indica uma participação ínfima de tais recursos nos municípios de menor porte demográfico, cujo valor médio é apenas 10,58% para aqueles grupos municipais que possuem entre 20 e 50 mil habitantes, sendo menor entre grupos de composição demográfica inferior. Logo, considerando que todos os municípios de até 50 mil habitantes compõem aproximadamente 88% do total nacional, o caráter urbano dos impostos municipais[2] e a composição mais vulnerável de sua população comprometem a capacidade de arrecadação própria da maior parte dos municípios do país (BREMAEKER, 2020).

Por sua vez, o aspecto de recursos humanos e capital profissional teve uma mudança significativa no país após a Constituição Federal de 1988. No serviço público, a atuação desempenhada na ponta dos equipamentos pelos burocratas à nível de rua é uma das maiores variáveis utilizadas para a avaliação do desempenho do Estado pelos cidadãos, sendo inegável a importância de uma boa política de gestão de pessoas na área pública. Trazendo essa reflexão para o âmbito federativo brasileiro, é evidente que dentre às esferas federais, estaduais e municipais, é no município que o cidadão conseguirá de fato fazer essa avaliação, sendo ele o ente federativo que mais está presente em sua vida no cotidiano (GRIN & SOUZA, 2021).

[2] Dentre eles o Imposto Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

Nesse quesito, a cidade de Maricá apresenta uma potente força profissional advinda de outras localidades do Rio de Janeiro e Brasil. Algo constante durante a experiência de campo foi o fato da Prefeitura valorizar a remuneração profissional proveniente do Estado, tornando-a compatível com o mercado privado. Há de se destacar ainda que o município em si só é um atrativo para os potenciais servidores públicos, que cogitam a possibilidade de mudança de cidade devido a existência de inúmeras políticas sociais oferecidas pelo governo em Maricá.

### 3.3. **As políticas sociais no Brasil: um breve histórico**

O início da construção das políticas sociais no Brasil se deu durante o período da década de 30 e 40, momento em que o país enfrentava um contexto político autoritário (Bichir, 2011). Essa realidade fez com que a noção de cidadania fosse forjada sob uma lógica profundamente associada ao status do indivíduo em relação ao mercado de trabalho. Essa característica está profundamente associada ao que Esping-Andersen (1990) denominou de modelo conservador de proteção social que, em última instância, separa os beneficiários das políticas sociais em pobres merecedores e não merecedores.

Naquele momento, a construção destas ficou marcada pela centralização no Governo Federal, seguindo um modelo de grandes burocracias, e pela falta de equidade na distribuição dos serviços e benefícios (Bichir apud Almeida, 1995). Desse modo, o sistema de proteção social desenvolvido no período autoritário foi profundamente construído sob a naturalização da pobreza e o caráter assistencialista e beneficente das políticas, estando ausente a noção do cidadão enquanto um sujeito portador de direitos (Bichir apud Draibe, 2003).

Durante a década de 80, ocorreram mudanças importantes em relação ao conceito de proteção social. Nesse período, é possível notar dois ciclos de reformas, a primeira delas data da década de 80 e tem um caráter crítico em relação ao modelo de proteção social construído durante os períodos autoritários pelos quais o Brasil atravessou e outra voltada, ocorrida na década de 90, voltada a corrigir as distorções criadas por esse formato (Bichir apud Draibe, 2003). Essas mudanças de concepção foram incorporadas à Constituição Federal de 1988 culminando na criação do Sistema de Seguridade Social no qual estão inseridas as políticas da assistência social e previdência e na definição da assistência social enquanto um direito não contributivo que deve ser estendido a quem dela necessitar, rompendo, desse modo, com a noção de mérito que caracterizava a concessão de políticas sociais até então.

A Constituição também definiu que as políticas de assistência e enfrentamento à pobreza seriam de atribuição dos municípios, ainda que o objetivo de superar a pobreza e reduzir as

desigualdades continuasse como uma tarefa dos três entes da federação (Bichir, 2011). Essa atribuição, contudo, deveria ser executada de modo distinto por esses entes, estando o governo federal e estadual com competências predominantemente de caráter normativo e o municipal incumbido de executar as atividades fim das políticas (Bichir, 2011).

Apesar do importante avanço que a constituição representou na consolidação das políticas sociais enquanto um direito do cidadão, faltava ainda, naquele momento, a normatização de como essas políticas deveriam funcionar. Foi na década de 90 e inícios dos anos 2000, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que algumas normatizações importantes na área da assistência social começaram a surgir, mas a assistência ainda não possuía um caráter central no que diz respeito às políticas sociais (Bichir, 2011).

Esse cenário teve uma importante alteração durante o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, contexto em que a pauta das políticas sociais foi direcionada ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Esse período também foi fortemente marcado pela consolidação do Sistema único de Assistência Social (SUAS), movimento que possibilitou a implementação de uma das mais importantes políticas sociais de combate à pobreza no Brasil: o programa Bolsa Família. Esse processo demonstra que, no Brasil, a consolidação das políticas de transferência de renda está profundamente associadas à consolidação da política de assistência social em caráter nacional.

### 3.3 As políticas de transferência de renda e a consolidação do novo modelo de proteção social brasileiro

As primeiras reflexões acerca da possibilidade de implementação de políticas de transferência de renda no Brasil datam da década de 70 (Bichir, 2011). Elas foram inspiradas no artigo “Redistribuição de Renda” de António Maria da Silveira, publicado em 1975 na Revista Brasileira de Economia.

Na década de 90, o Projeto de Lei 80/91 do então senador Eduardo Suplicy instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima que deu ao tema maior visibilidade e contribuiu para a inserção dos programas de transferência de renda na agenda política (Bichir, 2011). Apesar das movimentações políticas e normativas nesse sentido, os programas de transferência de renda só foram surgir em meados da década de 90 (Bichir, 2011). Em seus primórdios, eram experiências restritas a contextos locais e apenas posteriormente se difundiram pelo país. Apenas ao final do mandato do governo Lula buscou-se promover uma maior integração dos programas de transferência de renda ao interior da política de assistência social e, atualmente,

esse tipo de política pública é abordada predominantemente pela ótica da política econômica e não da socioassistencial.

A essa integração os autores Denise Colin, Juliana Pereira e Valéria Gonelli (2013) denominaram de modelo brasileiro de proteção social. Ele teria sido impulsionado pela expansão do Programa Bolsa Família, CadÚnico e pela consolidação do SUAS. Esse modelo é caracterizado, especialmente, por articular o acesso à renda com a oferta de serviços da rede socioassistencial, a fim de promover o enfrentamento à situações de pobreza e desigualdade em suas diversas dimensões (Colin; Gonelli; Pereira, 2013).

## 4. Apresentação do caso do Município de Maricá (RJ)

### 4.1. O município: visão geral

Maricá é uma cidade de porte médio localizada no estado do Rio de Janeiro. O território do município atualmente estende-se por 362.480 quilômetros quadrados, sendo formado por quatro distritos: Maricá, Inoã, Ponta Negra e Itaipuaçu. Segundo dados do IBGE do ano de 2019, o município conta com cerca de 167 mil habitantes, sendo a maior parte de sua população localizada em território urbano. Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), composto pelas dimensões educação, longevidade e renda, aponta um crescimento expressivo desse indicador na década passada, que passou de 0,52 em 1991 para 0,765 em 2010, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o Atlas BR. O índice de Maricá apresentou ainda um aumento maior do que o observado no estado do Rio de Janeiro, uma vez que de 2000 a 2010 cresceu 20,9% e o do estado, 14, 61%.

Apesar da importância desses dados para a análise da realidade social do município, é importante ressaltar que há uma defasagem temporal significativa em relação aos números observados, especialmente porque a maior parte das informações que compõe o IDHM são retiradas do Censo Demográfico, cuja última edição foi realizada na década passada, o que dificulta uma análise mais aprofundada e fidedigna da realidade contemporânea.

Para além de suas dimensões populacionais, Maricá é conhecida por suas políticas sociais inovadoras, com ênfase à sua política de RBC adotada desde 2019 e considerada uma das maiores experiências de distribuição de renda básica da América Latina. Assim, compreender o caminho político e institucional que possibilitou o desenvolvimento de capacidades estatais para a implementação da política se mostra de importância significativa

para que a experiência do município possa ser utilizada como referência para outras cidades que queiram replicar modelos semelhantes.

### 4.2. Contexto político

A compreensão do contexto político da cidade de Maricá é imprescindível para o entendimento dos processos de consolidação das políticas públicas da localidade, tendo em vista a complexidade de se executar programas como a RBC e experienciar a criação de moedas locais como a Mumbuca. Em um panorama histórico, o município de Maricá tem sido governado por gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) há catorze anos. Em 2008, Washington Luiz Cardoso Siqueira, nascido em São Gonçalo e conhecido como "Quaquá" pela população, se elegeu prefeito de Maricá com 62,60% dos votos válidos da cidade, o equivalente a 36.133 votos, segundo a Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro[3]. Nas mesmas eleições, a Câmara de Vereadores elegeu onze vereadores, sendo dois representantes do Partido Socialista Brasileiro (PSB), quatro representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), um representante do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), um do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), um do Partido Democrático Trabalhista (PDT), um do Cidadania e um do Partido Social Cristão (PSC). Esse cenário explicita a tendência representativa de candidatos localizados em um espectro político mais progressista, sendo eles de centro-esquerda e de esquerda.

Essa articulação política evidencia o alinhamento ideológico entre o poder executivo e a maioria do poder legislativo municipal, o que pode ser interpretado como um ponto positivo quando tratamos de governança pública e liberdade de gestão. Quaquá foi reeleito em 2012, e com o apoio da Câmara dos Vereadores, conseguiu realizar políticas públicas que lhe conferiram grande apreço popular.

Em 2017, quem substituiu Quaquá foi Fabiano Horta, também do Partido dos Trabalhadores, eleito com 88,09% dos votos válidos, o equivalente a 33.380 votos. A trajetória de Fabiano Horta na política é extensa, tendo passagem por dois mandatos consecutivos como vereador em Maricá e sendo Presidente da Câmara Municipal da cidade. Enquanto era Presidente da Câmara, no segundo mandato de Quaquá, Fabiano auxiliou na articulação política com o prefeito para que políticas públicas como a da moeda social Mumbuca e a criação da Empresa Pública de Transportes (EPT) ocorresse. Vale destacar ainda que o político foi

[3] Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2008/resultados_plone/eleitos/marica.pdf

deputado federal em 2014, atuando na esfera federal de modo a defender a população do estado do Rio de Janeiro, e em especial, à sociedade maricaense. Enquanto era parlamentar federal, a cidade de Maricá contou com a recepção de 15 milhões de reais através de emendas parlamentares. Fabiano Horta foi reeleito como prefeito de Maricá em 2020 com 76.285 dos votos, simbolizando a quantia de 88,09% dos votos válidos da cidade.

Tendo em vista às novas propostas de governança de Fabiano Horta, pode-se dizer que o petista visa uma gestão focalizada na promoção de políticas públicas que minimizem as desigualdades no território, sendo um grande adepto às políticas de transferência de renda do município e contribuindo para a expansão delas. Fabiano ampliou o alcance da RBC, sendo que atualmente 42,5 mil cidadãos recebem o auxílio em Mumbuca. Também impulsionou o Programa Tarifa Zero, que corresponde a existência de ônibus gratuitos pela cidade, política idealizada pelo ex-prefeito Quaquá, e inovou com a consolidação de uma política de transporte de bicicletas gratuitas, disponíveis à toda a população. Fabiano manteve o foco na pauta da educação, ao propor o Passaporte Universitário, sendo uma política de inclusão educacional ao ensino superior para pessoas de baixa renda. Há de se destacar ainda que programas como o PAE (Programa de Amparo ao Emprego) e PAT (Programa de Amparo ao Trabalhador) também foram criados em sua atual gestão, especificamente na época da pandemia da Covid-19, sendo uma forma de fornecer auxílio às pessoas em um momento de crise econômica e desemprego.

Pode-se dizer, portanto, que a dimensão política do município de Maricá é marcada por uma continuidade, através de consolidação das políticas públicas, e aprimoramento das mesmas, uma vez que o mesmo partido governa a cidade desde 2008. Essa situação confere a Maricá uma característica única de unificação ideológica referente às gestões, não havendo muitas rupturas no andamento das políticas ao longo dos anos.

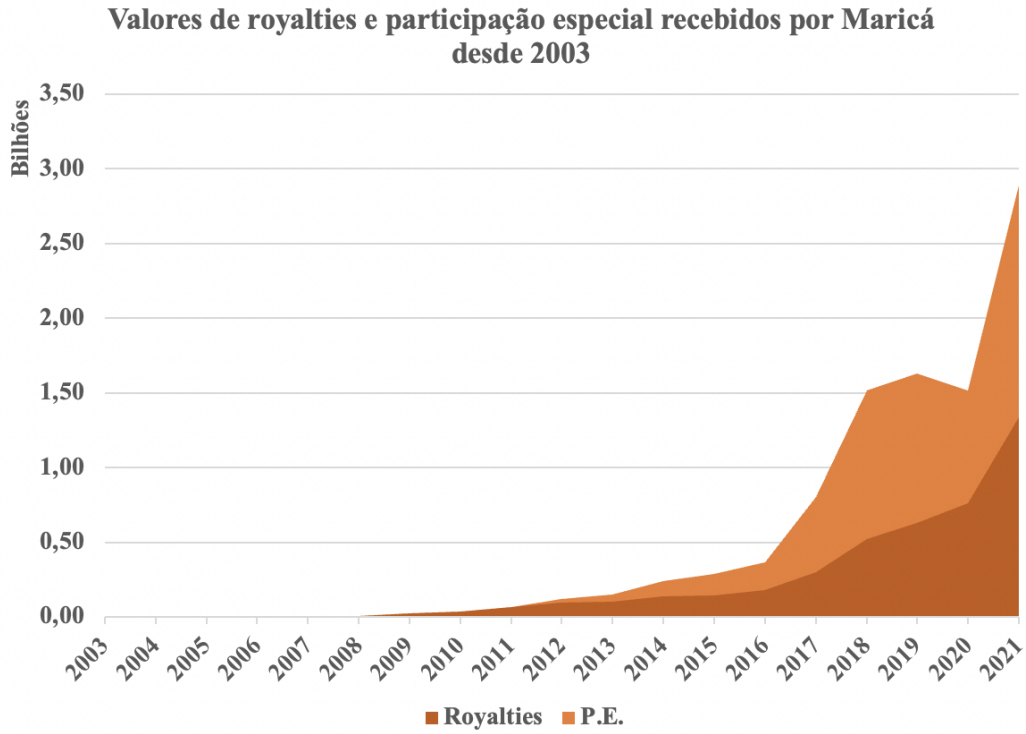
### 4.3. Contexto econômico: o petróleo

O contexto econômico de Maricá, cujos incrementos orçamentários permitiram maiores investimentos em políticas sociais, está diretamente ligado à descoberta de um recurso natural na região que serviu como ponto de inflexão para o desenvolvimento na cidade: o petróleo. Em meados de 2008, o município se viu geograficamente favorecido pelo fato das mesmas águas que banham suas praias também fazerem parte da Bacia de Santos, local onde seria explorado o primeiro campo de petróleo do pré-sal. O pioneiro campo de Lula, rebatizado para campo

Tupi, atualmente é uma das localidades mais importantes para a extração de petróleo de todo o país, com sua produção mensal variando próximo à casa de 1 milhão de barris por mês.

E, foi devido a esse grande volume de produção que Maricá pôde mudar seu patamar de investimentos em políticas sociais. Como demonstra o gráfico abaixo, o município além de ter direito a um valor substancial em royalties, por conta do grande volume de produção dos campos de extração de petróleo e gás natural confrontantes à Maricá, a cidade também recebe transferências significativas em termos de participação especial. Assim, os amplos valores recebidos nos últimos anos concederam uma característica quase que única ao município, sobre a qual irá se debruçar esse artigo, sendo ela o fato de os gestores locais não terem a necessidade de trabalhar considerando restrições orçamentárias, cuja amplitude em alguns casos impede qualquer tipo de investimento estatal vultuoso.

**Imagem 1: Valores de royalties e participação especial recebidos por Maricá desde 2003**




Fonte: Elaboração própria baseada nos dados fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP).[4]

Dessa forma, é necessário explorar o salto orçamentário para compreender a posição municipal ao longo dessas duas décadas. Tomando o campo Tupi de referência, por conta de sua relevância, como o contrato de concessão para a exploração de petróleo na Bacia de Santos

[4] Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes

foi celebrado no ano 2000, as receitas de Maricá provenientes dos royalties e participação especial não precisam ser empregadas no setor de educação e saúde, uma vez que a Lei Nº 12.858 vincula a essas áreas as compensações derivadas de contratos firmados a partir de 3 de dezembro de 2010. Ou seja, isso significa que o município pode empregar tais recursos como bem entender, como por exemplo para financiar suas políticas sociais, como a RBC.

Logo, a partir de uma posição geograficamente favorecida, Maricá pode ser considerado um *outlier* em termos de gestão orçamentária municipal pelos dois motivos que foram brevemente analisados acima: compensações financeiras volumosas e a liberdade para dispêndio desses valores. Considerando que a produção de pré-sal dos campos confrontantes ao município são recentes e demonstram um padrão de crescimento exponencial, aliado à visão municipal da necessidade de independência futura de tais transferências, que será abordado ao longo deste artigo, tais fatos geram maior segurança em relação à sustentabilidade dos investimentos municipais e manutenção de seus programas sociais no longo prazo.

### 4.4. A política de Renda Básica de Cidadania

Em 2013, a Prefeitura do Município de Maricá institui, a partir da Lei Nº 2.448, o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá que, entre outras iniciativas, prevê a Política Pública Municipal de Combate a Pobreza, cujos objetivos passam pela implementação do Programa Social Bolsa Mumbuca. É nesse momento, portanto, que surge a primeira iniciativa municipal de transferência de renda de Maricá.

Vale observar que a política surge, portanto, como parte integrante (e relacionada a outras ações) de um projeto maior de desenvolvimento social e econômico para o município e, portanto, em um contexto de consolidação de uma rede de ações e iniciativas integradas. A lei reconhece, ainda nesse sentido, a necessidade de uma articulação intersetorial forte, que envolva as diferentes secretarias do município e parcerias com organizações da sociedade civil e universidades, sob coordenação, à época, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos.

A política é criada, ainda, já associada à mecanismos previstos de participação social, em especial o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOL-CPDES) e a um fundo responsável pelo seu custeio, o Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá).

A lei cria também um banco comunitário (Banco Mumbuca) responsável pela operacionalização da Bolsa Mumbuca a ser gerido por uma organização da sociedade civil e custeado por recursos públicos e pago por uma moeda social local. Ao ser criada, a política beneficia 40 famílias que recebiam, cada, 70 mumbucas (equivalente a R$70,00).

No ano de 2015, a Lei Nº 2.652 revoga e atualiza a lei de 2013, mas reforçando ainda os mesmos princípios de uma atuação intersetorial e transversal, que preza pelas parcerias com a sociedade civil e pelos mecanismos institucionais de participação e controle social. A lei cria, ainda, a Secretaria Municipal de Economia Solidária, que passa a ser responsável pela coordenação do programa então denominado Programa Municipal de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá. A Bolsa Mumbuca ganha o nome de Programa Renda Mínima Mumbuca e o valor por família passa a ser de $85,00 Mumbucas mensais. A lei prevê, também, a inscrição no Cadastro Único do Governo Federal como condicionalidade para acessar os benefícios. O decreto municipal de Nº 125 regulamenta as iniciativas de combate à pobreza e apresenta duas novas modalidades do Programa Renda Mínima Mumbuca: o Renda Mínima Jovem Solidário e o Renda Mínima Gestante. Os três programas são oferecidos a famílias com renda familiar mensal inferior a três salários-mínimos.

No mesmo ano, a Lei Nº 5.641 institui no município outra política de transferência de renda: o Programa de Renda Básica de Cidadania (RBC), que surge com pretensões de universalização gradual. Ou seja, destina-se a "todos os cidadãos que possuam certidão que comprove nascimento em Maricá e residentes a no mínimo a 1 (um) ano no município, aos brasileiros não nascidos em Maricá e que residam no Município a no mínimo 2 (dois) anos na cidade e aos estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos em Maricá, não importando sua condição socioeconômica" (Maricá, 2015). O valor que a lei prevê é de $10,00 mumbucas mensais por cidadão. A lei propõe, ainda, um cadastro municipal (para além do CadÚnico) para o acesso ao programa. A RBC é regulamentada pelo decreto de Nº 124, que reforça princípios da atuação intersetorial da Prefeitura, da parceria com organizações da sociedade civil para a execução do programa e da articulação do programa com as demais iniciativas de combate à pobreza e desenvolvimento no município. A RBC também passa a ser coordenada pela Secretaria Municipal de Economia Solidária, assim como os demais programas municipais de transferência de renda.

No ano de 2019, a Lei Nº 2.689 incorpora à RBC o Programa Renda Mínima Mumbuca em suas três modalidades e a prefeitura passa a conceder um benefício, no âmbito da RBC, no

valor de $130,00 mumbucas por cidadão. São contemplados no programa, nesse momento, aproximadamente 30 mil pessoas.

O benefício sofreu sucessivos aumentos ao longo do momento de crise sanitária e econômica causada pela pandemia de covid-19, chegando a pagar $300,00 mumbucas a cada beneficiário. Hoje, o programa tem seu valor em $200,00 mumbucas, e o benefício segue sendo pago apenas às famílias cuja renda é de até três salários-mínimos, o que é bastante superior ao limite de outros programas de transferência de renda, como o Auxílio Brasil, cujo benefício é destinado a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, ou seja, com renda per capita inferior a R$200,00. Nesse sentido e em termos comparativos, a RBC tem um caráter bastante universal. Segundo dados da Prefeitura de Maricá, o programa atende quase 43 mil cidadãos (27% da população residente estimada pela Prefeitura no ano de 2021) e custa R$8,4 milhões mensais aos cofres da Prefeitura.

## 5. Discussão

### 5.1. A estruturação do arranjo atual

As políticas públicas de transferência de renda em Maricá começaram a ser pensadas em 2013, no mesmo período da criação da moeda social Mumbuca, cuja implementação se deu pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos. Tendo em vista a intensa desigualdade social na cidade e a situação de vulnerabilidade da população, a gestão de Quaquá se mobilizou para que o município promovesse auxílios monetários à população através de uma perspectiva de economia circular, em uma iniciativa de alavancar a economia da cidade e superar as desigualdades estruturais da localidade.

A ideia de criar uma moeda local foi inspirada em uma outra experiência brasileira, a de Fortaleza, no estado do Ceará[5]. Na cidade, o Banco Palmas, caracterizado como banco comunitário, foi um dos pioneiros na temática de desenvolvimento regional a partir da criação de moedas locais. Em Maricá, o ator que proporcionou a popularização da moeda Mumbuca foi o Banco Mumbuca, que levou o mesmo nome da moeda, criado em dezembro de 2013. O Banco proporcionou a consolidação da primeira moeda local eletrônica do Brasil, fornecendo transações de Mumbuca por cartões de débito e crédito, para além do dinheiro em espécie.

[5] Informações obtidas na entrevista com o Secretário de Economia Solidária, Adalton Mendonça.

**Imagem 2: O Banco Mumbuca, localizado na região central da cidade**




Fonte: Arquivo pessoal

Tendo em vista que o Banco Mumbuca fez parte da idealização da promoção da Renda Básica de Cidadania pelo município, podemos dizer que, se tratando de um projeto que exalta a economia solidária, circular e local, o lucro não era o objetivo principal da instituição, uma vez que surgiu com a proposta de oferecer uma moeda local que visava a diminuição de vulnerabilidades sociais através de uma complementação de renda por meio do poder público municipal (Singer, 2009). Sendo assim, não só os cidadãos maricaenses foram beneficiados com melhores condições de vida por meio da renda complementar, mas também os comércios locais, como lojas, supermercados e outros tipos de prestação de serviços, receberam um grande impulso para seu desenvolvimento, descentralizando os grandes monopólios de serviços da cidade e alavancando pequenos comerciantes e produtores locais.

Atualmente, o Banco Mumbuca possui uma série de serviços que estão conectados com os projetos de políticas públicas desenhados pela Prefeitura de Maricá, como a RBC, o Aluguel Social e o Auxílio Recomeço. O Banco também atua com a concessão de créditos e micro-créditos a juros zero, todos feitos através da moeda local, corroborando com os princípios de economia circular que a gestão municipal valoriza. Atualmente, através do programa RBC, o Banco é responsável por distribuir 200 Mumbucas mensais a todos os cadastrados da Prefeitura, compondo 20.000 famílias, que podem fazer o resgate do valor por meio das contas correntes firmadas no Banco, que hoje em dia conta com mais de 65.000 contas abertas.

No que diz respeito aos comércios e lojas cadastradas no Banco para o recebimento da moeda, hoje existem 11.000 comércios registrados na instituição, considerados aptos às transações com a moeda local. Como uma inovação, a Prefeitura e o Banco desenvolveram um aplicativo chamado "E-dinheiro", no qual os cidadãos podem consultar seus benefícios em Mumbuca e realizar transações monetárias por meio de seus aparelhos celulares. Os servidores públicos da cidade de Maricá também são favorecidos pela moeda local, uma vez que recebem

o pagamento de vale alimentação através da moeda Mumbuca pela mesma plataforma de aplicativo.

O Banco conta com uma estrutura de pessoal jovem, sendo a atual presidente, Manuela Mello, uma liderança feminina de 22 anos. Manuela foi eleita presidente do Banco Mumbuca por meio de eleições internas dos membros do Conselho de associados da organização, em um quadro de recursos humanos marcado por pessoas que iniciaram suas vidas profissionais no Banco, em cargos administrativos e de atendimento ao cliente, e que se desenvolveram até ocupar cargos de linha de frente na gestão da organização, como é o caso da atual presidente em questão.

Tendo em vista a maturação da moeda local e da credibilidade do Banco Mumbuca, ao longo do tempo a política da RBC foi se desenvolvendo de modo progressivo e expansivo. É importante destacar que, com tal estruturação do ecossistema municipal, a cidade também começa a ganhar visibilidade em esfera nacional, recepcionando jornalistas, gestores públicos de outras localidades e até especialistas e políticos estrangeiros para o estudo da cidade. Conectando com a lacuna de gestão de pessoas abordada na literatura deste trabalho, tal fato auxiliou o quadro de recursos humanos da Prefeitura, uma vez que funcionários públicos migraram de outras cidades do Rio de Janeiro e do Brasil para Maricá devido à visibilidade adquirida por sua gestão e pela capacidade do município de fornecer salários competitivos. Assim, a mão-de-obra municipal deu um salto significativo na direção de maior qualidade técnica no curto prazo, fenômeno mais comum em cidades de portes muito maiores do que Maricá.

Sendo assim, as políticas públicas de distribuição de renda e assistência social em Maricá permeiam duas principais Secretarias, sendo elas a de Economia Solidária e a de Assistência Social. A Secretaria de Economia Solidária é responsável pela coordenação dessas políticas, em um âmbito de gestão e monitoramento, enquanto a Secretaria de Assistência Social se coloca na linha de frente no que diz respeito ao cadastramento e demais serviços da rede socioassistencial não necessariamente ligados a  transferência de renda, por meio da prestação de serviços por meio de centros de proteção social básica e proteção social especial, sejam eles de média ou alta complexidade, tendo como base o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Ambas as Secretarias trabalham de modo integrado e complementar, possibilitando uma continuidade nas políticas da cidade e uma maior estruturação das mesmas no setor público municipal.

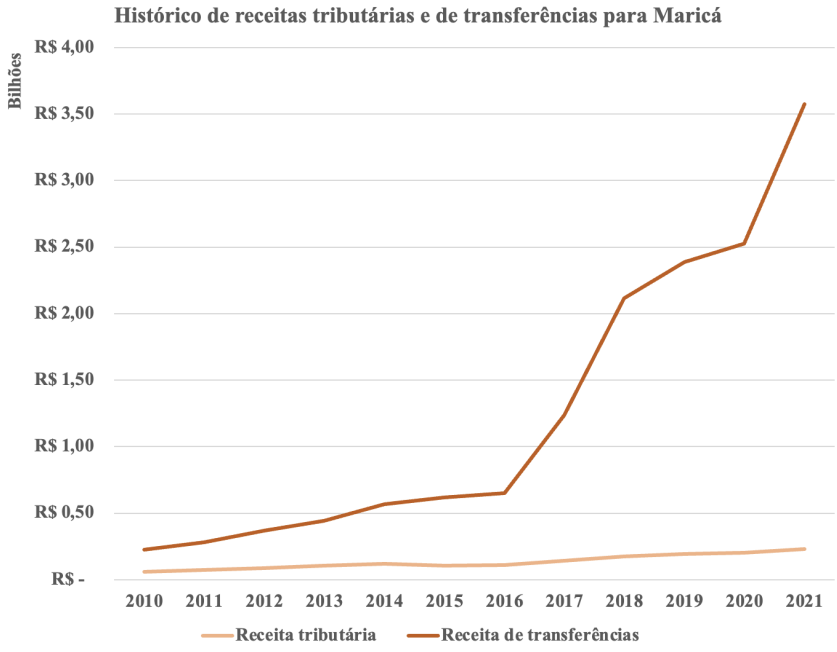
Logo, pode-se dizer que todos os fatores analisados foram fundamentais para a estruturação do arranjo presente no contemporâneo da cidade. Além da consolidação do Banco

Mumbuca como ator central da promoção do programa de RBC e de outras políticas públicas de auxílio aos cidadãos de Maricá, outros aspectos como o diverso quadro de funcionários públicos presente e da valorização da gestão política à economia circular e ao desenvolvimento local foram fatores essenciais para que Maricá se destacasse no cenário nacional como referência nas temáticas abordadas.

### 5.2. A independência e sustentabilidade do ecossistema

A partir da construção desse cenário e de forma consonante ao que foi abordado no referencial teórico deste projeto, é interessante também o olhar de maneira especial ao gargalo das capacidades municipais da dependência financeira do município em questão. Para isso, o tópico será abordado através de dois pilares: a proporção histórica das receitas próprias e os programas e ações de independência financeira que a cidade possui.

**Imagem 3: Histórico de receitas tributárias e de transferências para Maricá**




Fonte: Elaboração própria.[67]

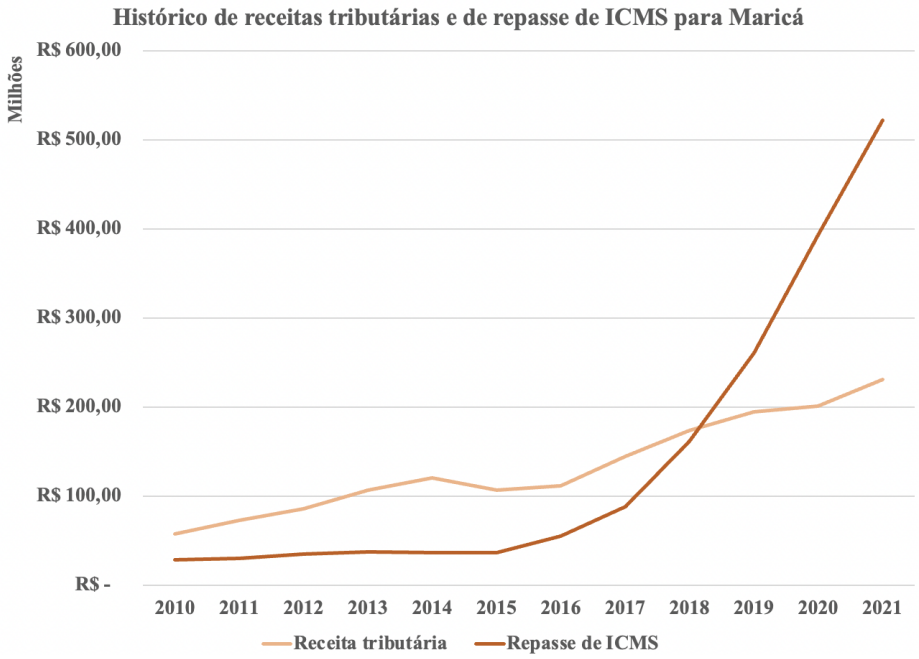
[6] Os valores foram atualizados de acordo com o índice inflacionário acumulado do mês de dezembro ano em questão até o último mês de 2021. Tal conversão foi feita através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja metodologia de cálculo pode ser encontrada em: https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php.

[7] Para a elaboração do gráfico foram utilizadas informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária para os anos analisados, sendo que para todos os anos foi utilizado o anexo do resultado primário, menos para 2010 e 2021, para os quais foi utilizado o balanço orçamentário por conta da ausência do outro anexo para ambos os anos na data da coleta dos dados.

A partir do gráfico acima, podemos fazer uma pequena análise sobre a característica do orçamento da cidade. Com o volumoso incremento nas transferências a partir do ano de 2016, majoritariamente composta pelo início das transferências indenizatórias em forma de royalties e participação especial que foi observada no gráfico da Imagem 1, o município foi elevado a um patamar único de liberdade financeira. Em contrapartida, as receitas tributárias de Maricá não indicaram o mesmo comportamento, tendo pequenos crescimentos ao longo dos anos.

Tal situação também retrata o caráter das políticas presentes na agenda política da cidade. Com o objetivo de desenvolvimento local está disseminado entre grande parte das ações municipais, todas são feitas visando acabar com vulnerabilidades históricas na cidade, como a própria RBC. Políticas com tais características, apesar de poderem ter um retorno financeiro no longo prazo para a cidade, estão com o foco direcionado ao retorno social que tais investimentos irão trazer. Porém, é possível dissecar as transferências governamentais para entender o potencial de arrecadação do município diretamente ligado ao desenvolvimento de seu mercado interno.

**Imagem 4: Histórico de receitas tributárias e repasse de ICMS para Maricá**




Fonte: Elaboração própria[89]

[8] Os valores foram atualizados de acordo com o índice inflacionário acumulado do mês de dezembro ano em questão até o último mês de 2021. Tal conversão foi feita através do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja metodologia de cálculo pode ser encontrada em: https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php.

[9] Para a elaboração do gráfico foram utilizadas informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária para os anos analisados, sendo que para todos os anos foi utilizado o anexo do resultado primário, menos para

O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, o ICMS, é um tributo de instituição estadual e regulamentado pela Lei Kandir (BRASIL, 1996). No entanto, como definido pela Lei Complementar nº 63, 25% do total arrecadado pelos estados através do ICMS deverá ser repassado aos municípios, sendo no mínimo 3/4 na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios (BRASIL, 1990). Ou seja, o aquecimento da economia local provocado pelas políticas sociais municipais tem reflexos diretos na quantidade de recursos que serão repassados ao município através desse tributo, mesmo que ele não seja de competência municipal para instituir.

E, na esteira de tal análise, tal cenário já pode ser constatado na realidade. Como disposto no gráfico da Imagem 4, mesmo que o crescimento e desenvolvimento de economias locais usualmente esteja ligado ao planejamento de longo prazo, já é possível notar um padrão crescimento significativo nos repasses de ICMS ao município, principalmente se comparado às receitas advindas dos tributos instituídos pelo município e se considerado o valor para 2022 que, mesmo com três meses de repasse restantes, já ultrapassou a marca dos R$ 400,00 milhões. Além disso, considerando os critérios de distribuição de repasse do estado do Rio de Janeiro também consideram características demográficas (coletadas pelo Censo de 2010), Maricá também tem potencial de incremento arrecadatório considerando principalmente o crescimento vertiginoso de sua população nos últimos dez anos de acordo com as estimativas populacionais produzidas pelo IBGE.

Assim, a partir dessa realidade, podemos adicionar à análise justamente a característica finita do recurso natural de onde derivam as transferências feitas ao município. As receitas derivadas da extração de petróleo, por mais que suas compensações financeiras ao Estado possam contribuir para o desenvolvimento local de forma imediata, tal fonte eventualmente terá um fim. Isso posto, Maricá possui algumas ações que justamente visam tornar a cidade independente de tal riqueza, dessas, o protagonista pode ser considerado o fundo soberano.

Estruturado a partir de fundos como o da Noruega, o Fundo Soberano de Maricá possui ativos que já ultrapassaram a casa do R$1 bilhão[10] e pode ser considerada a principal estratégia para o uso duradouro de tais receitas. Os objetivos do fundo são resumidos em: fomento de projetos de interesse estratégico Municipal que visem fortalecer e impulsionar o

2010 e 2021, para os quais foi utilizado os dados de repasse presentes no site da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro.

[10] Disponível em: http://fundosoberano.marica.rj.gov.br/

desenvolvimento regional, ampliar e estimular a criação de novas fontes de receita no Município, estimular e fortalecer o sistema e a autonomia financeira municipal, formar poupança pública, garantir sustentabilidade fiscal, mitigar a volatilidade dos fluxos de arrecadação provenientes de indenizações pela exploração do petróleo e gás natural[11].

Além disso, outra iniciativa que contribui para o mesmo fim é a Companhia de Desenvolvimento de Maricá (CODEMAR), sociedade de economia mista constituída pela Prefeitura que, além de contribuir para tal independência[12], também possui ações que buscam promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e atrair investimentos de forma aliada à geração de emprego e renda[13]. Alguns exemplos são a parceria Massachusetts Institute of Technology (MIT) para a constituição de um laboratório em Maricá de forma conjunta às universidades da região, a criação de um parque tecnológico (PqTecMar) e uma escola de startups para a capacitação e auxílio aos empreendedores de forma a promover o desenvolvimento local. Tais ações, apesar de objetivos diversos, têm o potencial de contribuir para o desenvolvimento das capacidades municipais em todas as frentes do município, potencializando também o seu grau de autonomia e independência.

Apesar desses esforços, as entrevistas indicaram também uma certa inércia do município no sentido de ampliar sua capacidade de arrecadação de impostos municipais. Foi muito citado um problema de regularização fundiária e formalização de endereços que dificulta, por exemplo, a cobrança de IPTU. A informalidade no âmbito do comércio local também apareceu como um fator que dificulta a cobrança do ISS. Alguns entrevistados afirmaram, também, que há um entendimento no município de que essa capacidade não precisaria ser desenvolvida dada a situação dos repasses relacionados ao petróleo.

Por fim, a pesquisa de campo também trouxe uma visão sobre outras políticas que, harmonicamente, compõem o estado de bem-estar social arquitetado pela cidade. No que se refere à políticas de segurança alimentar, Maricá possui cinco áreas de cultivo de mudas com o objetivo de complementar a alimentação dos cidadãos. Essa iniciativa é desenvolvida em parceria com a Cooperativa de Trabalho em Assessoria a Empresas Sociais em Assentamentos de Reforma Agrária (Cooperar), e a colheita dos alimentos da horta é distribuída à população respeitando os tempos de cultivo dos alimentos. Os cidadãos podem acessar as hortas populares todos os dias, apesar de haver períodos específicos de colheita.

[11] Disponível em: http://fundosoberano.marica.rj.gov.br/projeto-de-lei-alteracao-da-lei-do-fsm/
[12] Informações obtidas na entrevista com o Superintendente da CODEMAR, Danilo Pitarello.
[13] Disponível em: https://codemar-sa.com.br/quem-somos/

Há de se destacar ainda que os alimentos derivados de tais iniciativas são utilizados tanto na merenda escolar das escolas municipais de Maricá, como também são fundamentais para abastecer Restaurante Municipal Mauro Alemão, que é um estabelecimento inaugurado em 2021 pela Prefeitura de Maricá e que oferece café da manhã à R$1,00 e almoço à R$2,00, em uma iniciativa de assegurar que a população vulnerável da cidade tenha acesso à refeições balanceadas e saudáveis por um baixo custo.[14]

**Imagem 5: Cultivo de jiló na Praça Emilton Santos, na qual funciona uma das hortas comunitárias da cidade.**




Fonte: Arquivo pessoal.

Outras iniciativas municipais que concederam grande notoriedade à Maricá e que também atuam em cooperação com o programa de RBC na cidade são: a política de taxa zero para o transporte público municipal nos ônibus que são conhecidos como "vermelhinhos"; o Passaporte Universitário, um programa que fornece ajuda de custos e transporte para estudantes de Maricá que desejam fazer ensino superior; o Instituto Darcy Ribeiro, uma autarquia

[14]Disponível em: https://www.marica.rj.gov.br/noticia/restaurante-mauro-alemao-completa-um-ano-com-168-mil-refeicoes-servidas/

municipal criada para suprir a lacuna nos dados geográficos da cidade de maneira integrada com as políticas públicas, atuando com indicadores de Maricá e que atualmente vem desenvolvendo um Censo Municipal; a Biotec Maricá, uma empresa de biotecnologia municipal; a Sanemar, uma sociedade de economia mista ligada à Prefeitura que busca universalizar o saneamento básico na cidade; dentre outras iniciativas.

Outro dado relevante trazido pelas entrevistas diz respeito à dificuldade de estruturar um corpo burocrático concursado e profissional. O município conta com muitos trabalhadores cujos vínculos de trabalho são frágeis e têm dificuldade de encontrar pessoas qualificadas no município para preencher algumas vagas, grande parte dos cidadãos não têm ensino superior completo. Foi dito algumas vezes que o processo de inovação de políticas públicas dependeu da chegada de pessoas de fora atraídas pelos governos do PT.

Portanto, é importante analisarmos as políticas sociais da cidade de Maricá como um ecossistema complexo, composto por série de ações interligadas cujas áreas de atuação, embora diferentes, são indispensáveis para alcançar o objetivo comum de desenvolvimento local. Assim, a partir de um histórico político alinhado na construção desse ecossistema, com recursos disponíveis para tal e pensamento de longo prazo da sustentabilidade desse investimento, a RBC se posiciona no centro dessa engrenagem municipal, atuando como a forma mais básica de redução das vulnerabilidades mais severas e, por conta disso, torna-se indissociável das outras atividades que ocorrem em paralelo na cidade.

## 6. Conclusão

Como apresentado nas seções acima, pode-se compreender as capacidades estatais a partir das suas dimensões administrativas e políticas. Entende-se que Maricá foi um município muito bem sucedido, em primeiro lugar, na construção de capacidades relacionais bem estruturadas - as políticas se consolidam na medida em que há um movimento da prefeitura, a partir de uma vontade política declarada, no sentido de estabelecer um novo padrão de interação com sociedade tanto no sentido de captar demandas quanto no sentido de firmar parcerias para a implementação de políticas públicas, e também de afirmar o poder de agência do estado no sentido da indução do desenvolvimento econômico e social do território. Apesar do protagonismo do Estado, uma análise da legislação nos permite afirmar que mecanismos de participação social e parceria com organizações da sociedade civil estão bastante presentes na concepção da RBC.

Percebe-se, porém, que o município enfrenta ainda dificuldades bastante parecidas com as dos demais municípios brasileiros, e as tem driblado a partir do status político que o município adquiriu dentro do Partido dos Trabalhadores e também a partir, é claro, dos repasses relacionados aos royalties do petróleo. Maricá, por exemplo, não conta ainda com um corpo de servidores públicos profissionais bem consolidado e estruturado, tendo que atrair talentos de fora para ocupar cargos no governo. Ao mesmo tempo, o município ainda não alavancou o seu potencial fiscal de arrecadação, tanto via tributos de arrecadação municipal quanto transferências tributárias (como ICMS), mas possui iniciativas que pretendem mitigar esse problema no longo prazo. Por hora, o município tem apostado em outros caminhos (a partir dos recursos indenizatórios) para preencher tal lacuna.

Ou seja, Maricá é um caso de grande amadurecimento das capacidades relacionais e institucionais que estão tentando impulsionar as capacidades técnicas e administrativas da prefeitura. Pode-se dizer, nesse sentido, que a eleição do Partido dos Trabalhadores no município foi fundamental para a consolidação de capacidades políticas que permitiriam a consolidação de uma iniciativa de redistribuição de renda, o que só foi possível a partir do momento em que o município passou a contar com uma situação orçamentária diferenciada que independia de capacidades de arrecadação própria. Ao mesmo tempo, os royalties conferiram ao município um lugar de destaque dentro do PT que permitiu lidar com outras dificuldades em termos de capacidades estatais, como por exemplo a questão dos recursos humanos.

Maricá é, portanto, um exemplo de que capacidades políticas são fundamentais para garantir capacidades técnicas e administrativas e que não necessariamente o âmbito administrativo precede o âmbito relacional das políticas públicas - mas que a recíproca também não é verdadeira, afinal, o município só pode implementar a RBC por ter "driblado" dificuldades estruturantes dos municípios brasileiros (de arrecadação e de consolidação de uma burocracia qualificada). Nesse sentido, sugere-se que as políticas desenvolvidas no município de Maricá dificilmente seriam replicadas em outros governos municipais, isso porque o município foi capaz de, de certa forma, se deslocar do jogo federativo brasileiro, assumindo competências para além das previstas e passando por cima da necessidade de desenvolver certas capacidades administrativas. Por outro lado, o caso reforça que capacidades políticas são fundamentais também para a consolidação de políticas inovadoras, dado que elas puderam ser implementadas sem necessariamente um desenvolvimento muito aprofundado das capacidades técnicas. Não se defende aqui, portanto, que outros municípios devam instituir políticas de renda básica de cidadania, mas que há espaço para que seja repensado o lugar deste ente federativo na consolidação de programas nacionais de transferência de renda.

Por fim, como próxima barreira a ser superada, a cidade precisará construir uma maior articulação entre outros entes da federação, até mesmo via consórcios intermunicipais, garantindo um desenvolvimento integrado da região. O município, hoje, atua de forma bastante autônoma, pouco integrada com os governos do estado e federal e tem inclusive subvertido a lógica desenhada pelo federalismo brasileiro. Maricá se apresenta quase como um país à parte para que possa desenvolver políticas inovadoras. Futuros estudos poderão medir não só o impacto da política de RBC no desenvolvimento da região, como todas as ações desenvolvidas em outras localidades inspiradas na experiência do município. Maricá é, definitivamente, um caso de sucesso, mas ainda enfrenta vários desafios relacionados ao arranjo federativo brasileiro.

# 7. Anexos

## 7.1. ANEXO 1: Legislação Consultada

| Data | Marco Normativo | Conteúdo |
|---|---|---|
| 26 de junho de 2013 | Lei Municipal Nº 2.448 | Institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. |
| 11 de dezembro de 2015 | Lei Municipal Nº 2.641 | Institui o Programa de Renda Básica de Cidadania – RBC no Município de Maricá. |
| 15 de dezembro de 2015 | Decreto Municipal Nº124 | Regulamenta a Lei Municipal nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a criação e implantação da Renda Básica de Cidadania – RBC, no Município de Maricá. |
| 15 de dezembro de 2015 | Lei Municipal Nº 2.652 | Institui o Programa Municipal de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá. |
| 15 de dezembro de 2015 | Decreto Municipal Nº 125 | Regulamenta a POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE COMBATE À POBREZA ATRAVÉS DA ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA, instituída no Capítulo V, da Lei nº 2.652, de 15/12/2015. |
| 19 de junho de 2019 | Lei Municipal Nº 2.869 | Altera o caput do art. 1º e insere os incisos I, II e III, altera o § 4°, do art. 1°, da Lei 2.641, de 11/12/2015, que "Institui o Programa de Renda Básica de Cidadania – RBC no Município de Maricá-RJ", e estabelece que o RBC passa a absorver os Programas Renda Mínima Mumbuca, Renda Mínima Jovem Solidário e Renda Mínima Gestante, instituídos pela Lei n° 2.652, de 15/12/2015, que "Institui o Programa Popular e Solidária, Combate à Pobreza e desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá". |
| 24 de março de 2021 | Lei Municipal Nº 3.011 | DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA CIDADANIA – LEI 2.641/2015, ATUALIZADA PELA LEI 2.869/2019. |
| 31 de maio de 2021 | Lei Municipal Nº 3.020 | DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA CIDADANIA INSTITUÍDO PELA LEI Nº 2.641/2015, E ATUALIZADA PELA LEI Nº 2.869/2019 E PELA LEI Nº 3.011/2021. |
| 04 de maio de 2022 | Lei Municipal Nº 3.153 | DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO VALOR DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA RENDA BÁSICA CIDADANIA INSTITUÍDO PELA LEI Nº |

| | | |
|---|---|---|
| | | 2.641/2015, E ATUALIZADA PELA LEI Nº 2.869/2019 E PELA LEI Nº 3.011/2021. |

Tabela 1: Lista de documentos analisados. Elaboração Própria.

## 7.2. ANEXO 2: Roteiro Semiestruturado

1) Conte-nos um pouco mais da sua trajetória na sua organização.
2) Qual foi o seu papel / o papel da sua organização no processo de criação da política?
    a) Quais os principais desafios nesse processo?
    b) Como se deu a relação com os demais atores?
    c) Quais as características de Maricá que você acha que garantiram a criação da política aqui?
3) Como você / a sua organização enxerga o processo de transformação da política desde a sua criação até hoje?
    a) Quais as principais mudanças?
    b) Elas são positivas ou negativas?
4) Como é o seu papel / o papel da sua organização, hoje, na implementação da política?
    a) Quais os principais desafios nesse processo?
    b) Como se dá a relação com os demais atores?
    c) Quais as características de Maricá que você acha que garantem a implementação da política aqui?
5) Você conhece algum processo de avaliação da política? Como a sua organização está envolvida?
6) Como você avalia a sua relação / relação da sua organização com o governo do Estado e a União no processo de formulação e implementação da política?
7) Qual seu papel / da sua organização no financiamento da política?
8) Como você enxerga o futuro da política?
    a) Quais os principais desafios para que isso se concretize?
    b) Você acha que Maricá tem capacidade para construir isso?
9) Da sua perspectiva / da sua organização, quais os principais objetivos da política?
10) Da sua perspectiva / da sua organização quais são os principais indicadores de sucesso da política?

11) Como você / a sua organização enxerga a relação da política com benefícios federais?

## 8. Referências


AGUIAR, Rafael Barbosa de. LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração.** São Paulo. 2019.

BICHIR, R. M. **A emergência e a consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul**. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p.325-360.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese de doutorado. IUPERJ: Rio de Janeiro. 2011.

BIDADANURE, Juliana. **Basic Income In Cities Toolkit.** Stanford, Basic Income Lab 2018. Disponível em: https://basicincome.stanford.edu/research/papers/basic-income-cities-toolkit/. Acesso em 5 de nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm#art50§2iii. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13609, de 10 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13609.htm#art1. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7525, de 22 de julho de 1986**. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências*,* 22 jul. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm#art2. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). [S. l.], 28 dez. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. [S. l.], 22 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm#art47. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. [S. l.], 9 set. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR), 13 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências, 11 jan. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

BREMAEKER, François E. J. de. **AS FINANÇAS MUNICIPAIS EM 2019. OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS**, Maricá, p. 1-15, 2020. Disponível em: https://www4.anfip.org.br/doc/economia/21_10_2020_09_35_15_financas_municipais_-_oim_-_2019.pdf. Acesso em: 3 out. 2022.

CODEMAR. **Codemar assina contrato de criação do Parque Tecnológico em Maricá**. Codemar, 2019. Disponível em: https://codemar-sa.com.br/codemar-assina-contrato-de-criacao-do-parque-tecnologico-em-marica/. Acesso em 03 de out. de 2022.

CODEMAR. **Codemar inova com a criação da Escola de Startups de Maricá**. Codemar, 2020. Disponível em: https://codemar-sa.com.br/codemar-inova-com-criacao-da-escola-de-startups-de-marica/. Acesso em 03 de out. de 2022.

CODEMAR. **Maricá terá primeiro laboratório do MIT no Brasil**. Codemar, 2022. Disponível em: https://codemar-sa.com.br/marica-tera-primeiro-laboratorio-do-massachusetts-institute-of-technology-no-pais/. Acesso em 03 de out. de 2022.

COLIN, Denise; GONELI, Valéria; PEREIRA, Juliana. **Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do cadastro único e do programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social.** *In:* Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania. Brasília, 2013 : Ipea, 47 - 61 p. ]

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - icms**,** 27

dez. 1996. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?datasource=ucmserver%23ddocname%3awcc343781&_adf.ctrl-state=byjyvxizw_1&_afrloop=84029359015838417&_afrwindowmode=0&_afrwindowid=null. Acesso em: 5 out. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5100, de 4 de outubro de 2007**. Altera a lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do icms, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências, 4 out. 2007. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC18802113000&_adf.ctrl-state=nevhajyhi_70&_afrLoop=84019442841207018&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null. Acesso em: 5 out. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46755, de 29 de agosto de 2019**. Fixa os índices definitivos de participação dos municípios no produto da arrecadação do icms - ipm para o exercício de 2020, e dá outras providências, 29 ago. 2019. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000000699&_adf.ctrl-state=byjyvxizw_24&_afrLoop=84029531210136413&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null. Acesso em: 5 out. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 46889, de 20 de dezembro de 2019**. Altera o decreto nº 46.755, de 29 de agosto de 2019, que fixou os índices definitivos relativos à participação dos municípios no produto da arrecadação do icms para o exercício de 2020, 20 dez. 2019. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000004301&_adf.ctrl-state=byjyvxizw_70&_afrLoop=84029646880502959&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null. Acesso em: 5 out. 2022.

GRIN, Eduardo José. **Capacidades estatales y transparencia en las administraciones munipales brasileñas: retos para el contexto pos pandemia**, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363856216_Capacidades_estatales_y_transparencia_en_las_administraciones_munipales_brasilenas-_retos_para_el_contexto_pos_pandemia. Acesso em: 3 out. 2022.

GRIN, Eduardo José. **Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais.** 2012.

GRIN, Eduardo José. DEMARCO, Diogo Joel. ABRUCIO, Fernando Luiz. (Orgs.) **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRIN, Eduardo José. DEMARCO, Diogo Joel. ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**. In: GRIN, Eduardo José. DEMARCO, Diogo Joel. ABRUCIO, Fernando Luiz. (Orgs.) Capacidades

Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

GRIN, Eduardo José; SOUZA, Celina. **Desafios da Federação Brasileira: Descentralização e gestão municipal. Capacidades Estatais Municipais**: O universo desconhecido do federalismo brasileiro, Cap 2, p. 86-123, 2021. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/236393/001134539.pdf?sequence=1. Acesso em 03 de out. de 2022.

HASDELL, Rebecca et al.. **What we know about Universal Basic Income: a cross-synthesis of reviews.** Stanford, Basic Income Lab 2021.

LOSADA, P. R. **O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2008. Disponível em: https://forumfed.org/wp-content/uploads/2016/03/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf. Acesso em 03 de out. de 2022.

PETROBRAS. **20 Anos de Tupi: uma jornada de superação**. Bovespa, 2020. Disponível em: https://www.rad.cvm.gov.br/ENET/frmDownloadDocumento.aspx?Tela=ext&numProtocolo=795935&descTipo=IPE&CodigoInstituicao=1. Acesso em 03. de out de 2022.

PREFEITURA DE MARICÁ. **Lei nº 2.902, de 3 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a criação do Fundo Soberano de Maricá - FSM, sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e revoga a lei nº 2.785, de 14 de dezembro de 2017. Disponível em: http://fundosoberano.marica.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Projeto-de-Lei-Altera%C3%A7%C3%A3o-da-Lei-do-FSM.versao-final.pdf. Acesso em 03 de out. de 2022.

SEAWRIGH, Jason; GERRING, John. **Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options**. Political Research Quarterly, [S. l.], p. 10-11, 6 maio 2008.