

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA DE MARICÁ (RJ)

João Paschoal Pedote

Larissa Cunha Correa da Costa

Mariana da Silva Santos

Thales Schiabel Adler

Resumo

A partir da atribuição de novas competências adquiridas pelos municípios com a Constituição Federal de 1988, o Brasil se viu em uma situação de regionalização da implementação e oferta de políticas públicas. Tal aumento, no entanto, não foi acompanhado na mesma velocidade pelas capacidades estatais necessárias para o cumprimento integral de tais competências. No entanto, tal lógica aparenta não se adequar à cidade de Maricá-RJ, que apresenta políticas com capacidade avançada de formulação, função competente geralmente a outros entes da federação. Dentre as políticas desenvolvidas em âmbito municipal, foi destacada a Renda Básica da Cidadania (RBC).

Nesse contexto, o presente trabalho explora essa aparente particularidade 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 político-relacionais bem estruturadas e elas, aliadas ao impulso orçamentário advindo das indenizações pela exploração de petróleo na região, podem ter impulsionado 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 da Cidadania. Municípios. Políticas Públicas. Mumbuca. Capacidades Estatais.

Abstract

With the assignment of new competences acquired by municipalities through the 1988 Federal Constitution, Brazil found itself in a situation of regionalization in the implementation and provision of public policies. However, this increase was not accompanied at the same pace by the state capacities necessary for the complete fulfillment of these competences. Nevertheless, this logic seems not to apply to the city of Maricá-RJ, which presents policies with an advanced capacity for formulation, a function typically attributed to other levels of government within the federation. Among the policies developed at the municipal level, the Renda Básica da Cidadania (RBC) was highlighted.

In this context, the present study explores this apparent particularity and aims to understand how the municipality of Maricá built the necessary state capacities for the structuring of the RBC. The results show that the municipality has built well-structured political-relational capacities, which, combined with the budgetary impetus resulting from compensations for oil exploration in the region, may have driven the expansion of its technical and administrative capacities. This arrangement, besides allowing the construction of a robust ecosystem of social policies institutionalized in the local government and led by the RBC, also indicates that, despite benefiting from substantial compensation resources, the municipality still faces challenges common to other Brazilian municipalities.

Keywords: Renda Básica da Cidadania. Municipalities. Public Policies. Government Capacities. Mumbuca.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os programas de renda mínima têm ganhado destaque como uma abordagem política para mitigar a pobreza e promover a inclusão social, corroborado pela decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal determinando que o Governo Federal deveria instituir um programa de renda básica de cidadania para todos aqueles cidadãos em situação de pobreza e extrema pobreza. Além disso, também 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).

O debate em questão, além de orbitar sobre os programas de renda básica em si, também discorrem sobre quais as formas de arquitetar tais políticas. A partir da descentralização no arranjo federativo promovida pela Constituição de 1988, foi concedida aos municípios autonomia nos âmbitos político, administrativo e financeiro, mas ainda com um grau elevado de interdependência federativa visando promover o equilíbrio institucional. Com novas competências de implementação de políticas públicas essenciais, como as das áreas da saúde, educação e assistência social, o novo status adquirido pelos municípios não necessariamente correspondia às condições que as gestões municipais tinham disponíveis para exercê-lo. Portanto, desde a promulgação da Constituição, foi observado um processo

lento e gradual de construção das capacidades estatais municipais, com notáveis avanços, porém também ainda com grandes obstáculos a serem superados.

Tendo em vista esse cenário, 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 nos arranjos federativos do Brasil. Como uma de suas políticas protagonistas, a cidade dispõe do maior programa municipal de transferência de renda do país, o Renda Básica da Cidadania (RBC). Atualmente, tal programa conta hoje com mais de 40 mil beneficiários, contrapondo o modelo federativo usual brasileiro que centraliza no governo federal as responsabilidades por programas de transferência de renda.

Assim, esse trabalho buscou trazer os fatores que explicam em termos de capacidades estatais, as possibilidades de formulação e implementação de programas municipais de transferência de renda. A priori, o foco da pesquisa girou em torno de mapear as principais capacidades desenvolvidas por Maricá que permitiram a implementação do programa. De forma comparativa, também mostrou em que medida tais capacidades são diferentes da situação de outros municípios brasileiros. Por fim, foi abordada a possível replicabilidade de tal política, de forma regionalizada, para outros municípios brasileiros.

Assim, o artigo se justifica tanto de forma teórica quanto empírica. Dado constante crescimento do interesse acadêmico sobre a temática, além do caráter ainda pouco maduro e inédito da dimensão subnacional no debate sobre capacidades estatais, analisar o caso de Maricá pode trazer contribuições significativas para a expansão da literatura. Além disso, a partir da discussão da replicabilidade do caso, o trabalho pode fornecer contribuição relevante para a discussão acadêmica a respeito do papel dos municípios nas políticas de transferência de renda no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Capacidades estatais municipais no Brasil e a política de assistência social

A literatura que discute capacidades estatais é ampla e plural em termos conceituais e analíticos (Aguar e Lima, 2019). Apesar disso, é possível observar consenso nos estudos

em torno da ideia de que o conceito está relacionado à infraestrutura institucional dos governos e aos processos de ampliação de sua autonomia e poder de agência. A literatura, nesse sentido, aborda a relação dos arranjos políticos e administrativos do Estado com sua capacidade de exercer, com autonomia, seu poder de agência diante da sociedade (Grin, 2021). 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.

Dentro do debate em torno do conceito de capacidades estatais, o artigo dialoga especificamente com a geração de estudos menos preocupada com os processos de consolidação dos Estados Nacionais como forma de organização política e, nesse sentido, aquela que se debruça sobre a análise das capacidades dos Estados em prover bens e serviços públicos, materializando seus objetivos pretendidos (Matthews, 2012). Com isso, entende-se que 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, p.15).

A literatura mostra que os Estados dependem de capacidades de duas naturezas para que possam atingir seus objetivos: as técnico-administrativas e as político-relacionais (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). O primeiro grupo dialoga diretamente com as ideias de eficiência e efetividade, e tem como foco questões administrativas e organizacionais, como, por exemplo, a profissionalização da burocracia e as capacidades financeiras. Perspectivas mais contemporâneas da literatura, por outro lado, vêm questionando a ideia de que a dimensão técnica seria suficiente para analisar a atuação estatal. Assim, elas adicionam ao debate questões relacionadas à capacidade de capilaridade social do Estado, e também de seu potencial de mobilizar os diversos atores sociais no sentido de implementar certas políticas públicas.

Essa habilidade do Estado de interpretar demandas e traduzi-las em termos de movimentos de mudança a partir de atividades de negociação e interlocução com diversos atores sociais é tida como uma dimensão fundamental das capacidades estatais. O artigo dialoga com os estudos que reconhecem a importância e a interdependência das duas dimensões acima apresentadas.

Parte do debate internacional em torno da ideia de capacidades estatais vem se interessando pela compreensão da heterogeneidade territorialmente definida na distribuição

da ação estatal, principalmente nos países cujo modelo de provisão é descentralizado política e administrativamente. Questiona-se, nesse sentido, as capacidades dos governos subnacionais em realizar suas competências e responsabilidades.

A descentralização vem sendo analisada pela literatura em dois sentidos, o primeiro deles relacionado à expressão local da democracia e o segundo às estruturas descentralizadas de prestação de serviços. Nesse sentido, compreende-se, assim como no debate mais geral sobre capacidades estatais, a necessidade de observar a ação estatal a partir tanto de suas estruturas políticas e burocráticas, quanto das lógicas estabelecidas de interação com a sociedade. Cabrero (2004) defende que são duas as dimensões das capacidades estatais subnacionais: a qualidade gerencial e a lógica de relação entre governo e sociedade. Na mesma linha, Gomes, Ferreira e Amâncio (2017) propõem as seguintes categorias analíticas das capacidades estatais em níveis descentralizados de governo: institucional-administrativa, econômico-financeira e sociopolítica.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 garante aos municípios autonomia em três principais dimensões: política, administrativa e financeira. Ou seja, municípios passam a ser entes federados cujo poder e autoridade não estão subordinados aos demais, passam a poder organizar o serviço público a nível local e têm suas faculdades tributárias ampliadas. O desafio principal que se coloca para os governos municipais, a partir desse momento, é a necessidade de qualificar a administração pública para que se possa exercer essa autonomia (Souza e Grin, 2021). Em linhas gerais, porém, argumenta-se que a “descentralização [...] é uma conquista importante para fortalecer os municípios e sua autonomia política, financeira e administrativa, mas que não foi suficientemente acompanhada do incremento nas capacidades de gestão” (Grin et al, 2021, p.57).

Vale reforçar, porém, que o projeto da federação brasileira combinou autonomia e interdependência, ou seja, coordenação intergovernamental com autonomia subnacional. A autonomia dos municípios, nesse sentido, está normalmente constrangida por normas e regulações estaduais e principalmente federais, além de por uma estrutura que concentra recursos na União, fazendo com que o financiamento do processo de implementação de políticas públicas nos municípios dependa de transferências interfederativas, que são normalmente acompanhadas de condicionalidades relacionadas à adesão a diretrizes e padrões nacionais (Souza e Grin, 2021).

Historicamente, a coordenação federativa vem sendo avaliada como uma importante ferramenta, apesar de ainda insuficiente, de redução das desigualdades subnacionais presentes no território brasileiro. Por um lado, a autonomia garante algum respeito às heterogeneidades socioculturais e geográficas do país. Por outro, a coordenação garante maior equilíbrio no âmbito institucional, através de mecanismos de redistribuição de recursos entre os municípios e de indução de capacidades estatais subnacionais, que buscam garantir padrões mínimos de proteção social no país (Souza e Grin, 2021).

Melo (1999) argumenta que o processo constituinte compreendeu a municipalização a partir de princípios de duas dimensões, a democrática e a da eficiência. Ou seja, a descentralização se justificaria, em um primeiro momento, pelo reconhecimento de que é no município que se concentra a essência da vida política, das relações de controle social, participação e accountability. Em segundo lugar, a municipalização foi proposta também como uma estratégia que garantiria maior eficiência na prestação dos serviços públicos, perspectiva orientada pelo debate neoliberal que ganhava força e indicava, como arranjo administrativo para a eficiência, a desconcentração de poder nos governos nacionais.

É interessante observar que as duas dimensões de princípios orientadores do processo brasileiro de municipalização se relacionam diretamente com as duas dimensões das capacidades estatais acima discutidas: a administrativa-financeira e a político-relacional, o que reforça a importância de se analisar as capacidades estatais subnacionais de ambas as naturezas.

A literatura brasileira sobre capacidades estatais municipais é ainda bastante incipiente, e os principais trabalhos acabaram se desenvolvendo no reconhecimento dos municípios pós 1988 como espaços férteis de inovação e experimentação no âmbito dos mecanismos de participação social (Souza e Grin, 2021), o que dialoga com parte da discussão sobre capacidades político-relacionais. Apesar da incipiência dos estudos sobre capacidades estatais municipais no Brasil, reconhece-se certa desproporção entre o aumento das competências e responsabilidades assumidas pelos municípios em 1988 e a qualidade dos processos de modernização da gestão municipal.

Souza e Grin (2021) propõe três dimensões como centrais para que se compreenda a situação das competências municipais administrativo-financeiras no Brasil: a da gestão de pessoas, a de gestão financeira e a do planejamento. Em termos de gestão de pessoas, os autores reforçam uma defasagem tanto no quantitativo quanto em termos de

profissionalização das burocracias municipais, composta essencialmente por servidores de nível de rua, que interagem diretamente com os cidadãos. No âmbito financeiro, é evidente a baixa capacidade dos municípios de gerar receita própria e, nesse sentido, a dependência de transferências interfederativas. Além disso, discute-se o alto comprometimento dos recursos com gastos com pessoal, resultando em baixa capacidade de investimento e, nesse sentido, de possibilidade de inovação para além das determinações federais. Em termos de planejamento, os autores apontam para a ausência de lógicas sistêmicas de planejamento nos municípios, e as práticas acabam se dando essencialmente em termos setoriais (em áreas específicas de política pública) e no âmbito da implementação de políticas nacionais.

No âmbito específico dos programas de transferência de renda, alguns estudos vêm discutindo o papel dos municípios nas políticas de assistência social. É a partir dos anos de 2004 e 2005, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que ganham forma intenções de descentralização previstas desde a Constituição Federal e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que rompem de forma objetiva com o legado centralizador nos termos tanto político-administrativo quanto financeiro das políticas de proteção social brasileiras.

A descentralização prevista pelo sistema pretende o estabelecimento de um padrão nacional de reconhecimento da responsabilidade pública sobre a questão da assistência social e, ao mesmo tempo, a caracterização das diversidades regionais brasileiras, que informam situações bastante heterogêneas de risco e vulnerabilidade ao longo do território nacional (Sposati, 2013). Arretche (2012) reforça que os sistemas de política pública brasileiros pós 1988, entre eles o SUAS, fortalecem o papel de regulação e coordenação de políticas públicas da União e, com isso, fortalecem também as capacidades de implementação dos governos subnacionais. A descentralização, nesse sentido, não representa necessariamente o enfraquecimento do governo federal diante da agenda da assistência social.

Para Sátyro e Cunha, 2019, o SUAS se consolida como uma aposta na construção de capacidades políticas, além de técnico-administrativas, dos entes subnacionais, em especial dos municípios. O sistema reserva à União a responsabilidade de definir as normas gerais e diretrizes da política e o repasse de recursos para os entes subnacionais (de forma condicionada à adesão à agenda nacional). Os municípios, por sua vez, são entendidos pelo SUAS como principais responsáveis pela implementação dos serviços nacionalmente

definidos. É evidente que o sistema reserva aos governos estaduais um lugar indefinido e ambíguo no processo de implementação das políticas de assistência social, que transitam entre o campo da coordenação regional e o da implementação residual da política (Bichir e Simoni Jr, 2021. Franzese e Abrucio, 2013. Jaccoud; Licio e Leandro, 2018).

Existe um consenso predominante na literatura sobre a concepção de que o SUAS tem obtido sucesso ao praticamente assegurar a adesão universal dos municípios à política nacional de Assistência Social. Os elementos essenciais do sistema, como o conselho municipal, o fundo municipal e o plano municipal de assistência social, foram amplamente estabelecidos em quase todos os municípios do Brasil. Em suma, compreende-se que o sistema conseguiu efetivamente integrar a assistência social nas agendas locais. Além disso, pode-se afirmar também que o SUAS gerou ferramentas eficazes para estimular o desenvolvimento de capacidades administrativas nos municípios, o que resultou na convergência e na diminuição das disparidades municipais e regionais em relação à oferta de serviços assistenciais (Bichir e Simoni, 2021. Bichir e Simoni, 2020. Cavalcante e Ribeiro, 2012. Franzese e Abrucio, 2013. Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017. Jaccoud, Licio e Leandro, 2018. Bichir, Simoni e Pereira, 2020. Sátyro e Cunha, 2019).

Apesar disso, os mesmos estudos apontam para dificuldades dos municípios brasileiros na consolidação de suas redes socioassistenciais, que atestam os limites do poder de indução da União. De forma bastante abrangente, serão elencados aqui alguns deles, organizados em quatro grandes categorias: (i) dificuldades na consolidação de carreiras públicas e na profissionalização nas burocracias municipais da assistência social; (ii) ausência dos governos estaduais no processo de coordenação regional do SUAS; (iii) escolhas e prioridades dos atores políticos locais que não necessariamente dão centralidade à agenda da proteção social; e (iv) baixo grau de conhecimento dos atores de implementação a respeito das diretrizes da política e convivência com valores e práticas localmente difundidos relacionados a perspectivas conservadoras da assistência social. Bichir e Simoni (2021) afirmam que é “em particular nos municípios que essas disputas entre legados (conservadores da assistência social) e esforços de institucionalização da política se colocam de modo mais agudo” (p. 435).

No que diz respeito às políticas de transferência de renda, é importante pontuar que o processo de consolidação e institucionalização do SUAS se deu de forma relacionada ao fortalecimento do Programa Bolsa Família (PBF), mas que o país optou por manter o

programa centralizado em Brasília. O modelo de gestão prevê transferências diretas entre União e cidadãos beneficiários, ou seja, centraliza no governo federal a gestão do programa e não o submete ao modelo de transferência fundo a fundo que caracteriza o Sistema Único de Assistência Social. Cabe, porém, aos municípios, o cadastro e acompanhamento das famílias beneficiárias a partir dos equipamentos e políticas previstas pelo SUAS. Em linhas gerais, é esse o arranjo federativo previsto para programas de transferência de renda no Brasil.

2.2 Métodos de pesquisa

Tendo em vista que a cidade de Maricá pode ser considerada um caso municipal que conseguiu unir, através de políticas públicas de distribuição de renda, direito à cidade e princípios de economia solidária, vontade política e tecnocrata para consolidar um desenvolvimento local, a justificativa de estudo da seguinte temática está no fato de entender as especificidades e contextos sociais que levaram à localidade a esse patamar, para que haja embasamento para possíveis aplicabilidades no âmbito de governança municipal em outros territórios que compartilham de problemas públicos semelhantes.

Para tanto, podemos considerar um desvio de ações públicas municipais em Maricá quando comparado com outros municípios (Seawright e Gerring, 2008), cenário que proporcionou descobertas a respeito da intervenção das capacidades estatais municipais na redução iminente de desigualdades da localidade.

Entendendo que a coleta de dados, nesse sentido, é parte importante da pesquisa em questão, utilizamos dois principais métodos, sendo eles o levantamento e análise documental de legislações, decretos e leis para a compreensão da atuação do governo local na confecção de políticas públicas de Renda Básica de Cidadania (RBC) e a realização de entrevistas semiestruturadas. No contexto do trabalho, foi realizada uma visita à municipalidade, com o intuito de entrevistar gestores, técnicos e lideranças políticas de diversas áreas de governança da cidade, considerando o Banco Mumbuca, a CODEMAR e a própria Prefeitura de Maricá, constando 6 entrevistas durante o período do dia 04 (quatro) a 08 (oito) de julho de 2022. Os entrevistados podem ser conferidos no Quadro 1.

Quadro 1 - Entrevistados

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

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

2.3 As capacidades estatais municipais de Maricá

2.3.1 A política de renda básica de cidadania

Maricá é uma cidade litorânea de grande porte localizada no estado do Rio de Janeiro. Segundo dados do Censo 2022, o município apresenta o quantitativo populacional de mais de 223.938 mil habitantes, distribuídos majoritariamente na área urbana, que contempla os distritos de Maricá, Inoã, Ponta Negra e Itaipuaçu. A cidade é internacionalmente conhecida como o maior laboratório de política de renda básica da América Latina¹, título que tem atraído a comunidade científica ao seu território.

¹ Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/marica-e-o-maior-laboratorio-de-renda-basica-na-america-latina/>.

As políticas públicas de transferência de renda do município começaram a ser estabelecidas em 2013, ano em que a Prefeitura instituiu, a partir da Lei Nº 2.448, o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá. Entre outras iniciativas, o programa estabeleceu a Política Pública Municipal de Combate a Pobreza, cujos objetivos passam pela implementação do Programa Social Bolsa Mumbuca, antecessor da RBC. O programa, portanto, foi criado como parte de um projeto maior de desenvolvimento social e econômico da cidade, em um contexto de consolidação de uma rede de ações e iniciativas integradas com essa finalidade.

Nesse sentido, a lei reconhece e prevê a necessidade de uma articulação intersetorial no âmbito municipal, que envolva as diferentes secretarias, organizações da sociedade civil, instituições privadas e do terceiro setor, no processo de enfrentamento das vulnerabilidades sociais presentes no território. Sendo assim, desde a sua criação, o programa Bolsa Mumbuca está associado a mecanismos de participação social, como o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOL-CPDES). Ele também está vinculado ao Fundo Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá), responsável por seu custeio.

A lei também estabeleceu o Banco Comunitário Mumbuca, organização da sociedade civil custeada por recursos públicos, responsável pelo pagamento da Bolsa Mumbuca em moeda social homônima, que, inicialmente, beneficiou 40 famílias através do fornecimento de 70 Mumbucas para cada núcleo familiar (equivalente a R\$70,00)². Com a institucionalização dessa iniciativa de distribuição de renda, o Banco, ao longo do tempo, abriu caminho para a consolidação da primeira moeda social digital do Brasil, e também para a realização de transações de Mumbuca por cartões de débito e crédito.

No ano de 2015, a Lei Nº 2.652 revogou e atualizou a Lei de 2013. Entre outras mudanças, a legislação definiu que o programa Bolsa Mumbuca passaria a se chamar Programa Renda Mínima Mumbuca e estabeleceu um novo valor para o benefício, que passou a ser de 85 Mumbucas (R\$85,00) mensais por família. A lei também definiu a inscrição no Cadastro Único do Governo Federal como condicionalidade para acessar o benefício. Ela criou ainda a Secretaria Municipal de Economia Solidária, que passou a ser responsável pela

² Informação obtida em entrevista

coordenação do programa então denominado Programa Municipal de Economia Popular e Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Sustentável no Município de Maricá.

No mesmo ano, a Lei Nº 5.641 instituiu outra política de transferência de renda no município: a política de Renda Básica de Cidadania (RBC), que surgiu com pretensões de universalização gradual, sendo destinada 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).

A lei previu ainda o pagamento de 10 Mumbucas mensais por cidadão. Ademais, propôs a realização de um cadastro municipal, para além do CadÚnico, que dê acesso à política. A RBC foi posteriormente regulamentada pelo decreto Nº 124, que reforçou princípios de atuação intersetorial da Prefeitura, envolvendo a realização de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução da política. Ele também reforçou a articulação da RBC com as demais iniciativas de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento existentes no município. Além disso, o decreto determinou que a RBC fosse 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 incorporou à RBC o Programa Renda Mínima Mumbuca, e o valor do benefício concedido no âmbito da política passou a ser de 130 Mumbucas por cidadão. Naquele momento, aproximadamente 30 mil pessoas foram contempladas pela política, o que significou um grande aumento no número de receptores do benefício.

Durante a chegada da pandemia, entre os anos de 2020 e 2021, a RBC passou por sucessivos aumentos, chegando a pagar 300 Mumbucas a cada beneficiário, considerando o contexto de instabilidade econômica e isolamento social conferidos pela crise da Covid-19. Atualmente, a política paga 200 Mumbucas, sendo o benefício concedido apenas às famílias cuja renda mensal é equivalente a até três salários-mínimos, correspondendo a um limite superior ao de outros programas de transferência de renda, como o antigo Auxílio Brasil e atual Bolsa Família, 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, pode-se assumir que a RBC tem um alcance relativamente amplo, e que segundo dados da Prefeitura de Maricá, o programa atende, em 2023, quase 43 mil cidadãos (aproximadamente 19% da população residente) e custa R\$8,4 milhões mensais aos cofres da Prefeitura.

Há de se destacar que o pagamento da RBC em moeda Mumbuca foi pensado para gerar uma série de benefícios sociais à cidade, contemplando os cidadãos e os comércios locais. Segundo informações obtidas em campo, em 2022, 11 mil comércios do município realizavam transações em Mumbuca, número que aponta o possível êxito da moeda no que tange à adesão de instituições privadas.

Além disso, RBC de Maricá conta com alguns aspectos inovadores como o fato de o benefício ser pago em moeda social digital e a utilização do aplicativo "E-dinheiro", plataforma que possibilita a consulta e a realização de transações monetárias. No sentido de potencializar o alcance da moeda social, a Prefeitura de Maricá estabeleceu que os servidores públicos municipais deveriam receber o pagamento do vale alimentação por meio de Mumbucas, reafirmando o conceito de economia solidária através de moeda social.

2.3.2 Capacidades técnico-administrativas e econômicas-financeiras do município

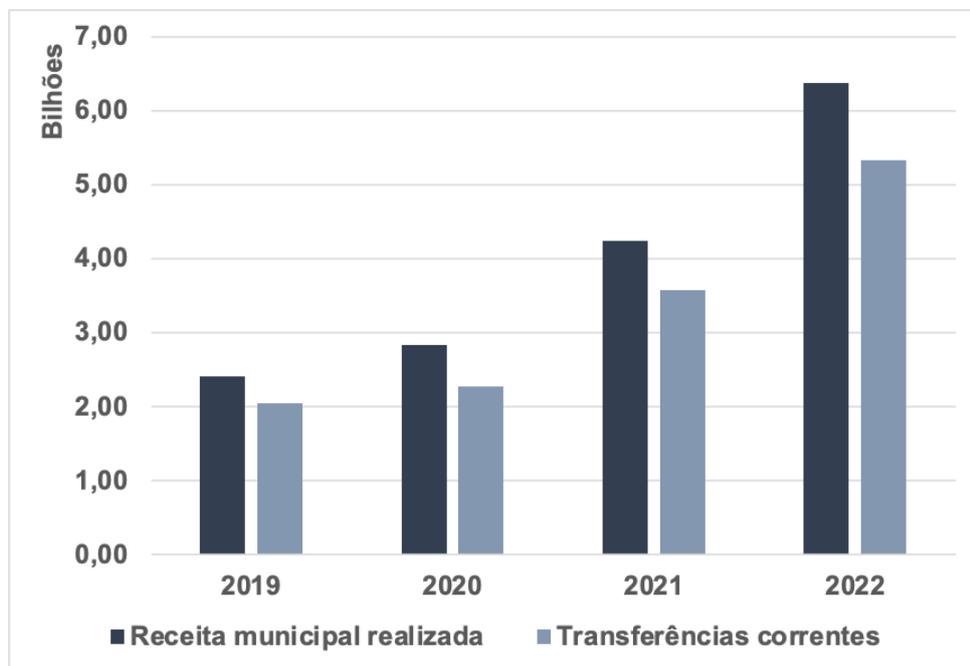
Por conta da consolidação da moeda local, da credibilidade do Banco Mumbuca e da expansão da política de RBC, a cidade de Maricá passou a atrair estudiosos e pessoas interessadas em atuar na administração pública do município. Tal fato auxiliou na composição do quadro de recursos humanos da Prefeitura e contribuiu para a presença de servidores qualificados. Durante as entrevistas realizadas com os servidores públicos, foi possível observar esse fenômeno, pois alguns deles mencionaram que eram de outras cidades do estado do Rio de Janeiro, e até mesmo do Brasil, e foram para o município devido à visibilidade de suas políticas públicas inovadoras.

Imergindo na situação econômica do município, ela pode ser retratada principalmente pela descoberta do petróleo na região. 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. Atualmente, o campo de Lula, rebatizado para campo Tupi, é responsável pela

produção de, em média, 1 milhão de barris de petróleo por mês, representando um dos campos mais produtivos de todo o país.

Foi devido a esse grande volume de produção que Maricá pôde mudar seu patamar de investimentos em políticas sociais. O município tem direito a um valor substancial em royalties, remuneração paga ao município como forma de contrapartida pela exploração do recurso natural da região, e participação especial, compensação financeira extraordinária para campos de grande volume de produção de petróleo. Apenas no ano de 2021 o município acumulou R\$2,9 bilhões³ de reais somadas ambas as compensações financeiras, com o valor sendo incrementado anualmente conforme o aumento da produtividade do campo de exploração de petróleo. O gráfico abaixo ilustra a participação das transferências correntes em comparação com a receita orçamentária realizada do município:

Gráfico 1 : Valores da receita municipal realizada de Maricá e do total de transferências correntes recebido pelo município



Fonte: Elaboração própria baseada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs) dos respectivos anos.

³ Dados fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANAP). Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes>

O gráfico acima mostra os amplos valores recebidos pelo município no âmbito das transferências correntes, que incluem as compensações discutidas anteriormente. A participação das transferências nos quatro anos analisados corresponde a, em média, 83,3% de todas as receitas realizadas. 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.

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 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.

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\$1,5 bilhão⁴ 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 desenvolvimento regional, ampliar e estimular a criação de novas fontes de receita no

⁴ Segundo o site do fundo soberano. Disponível em: <http://fundosoberano.marica.rj.gov.br/>

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.

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.

2.3.3 Capacidades político-relacionais do município

Historicamente conhecida como o laboratório de políticas sociais inovadoras do Partido dos Trabalhadores (PT)⁵, Maricá tem sido governado por gestões do PT há quatorze anos. Em 2008, Washington Luiz Cardoso Siqueira, nascido em São Gonçalo e conhecido pela população como "Quaquá", se elegeu prefeito de Maricá com 62,60% dos votos válidos. Nas mesmas eleições, onze vereadores foram eleitos sendo a maioria deles representantes do espectro político de esquerda e centro-esquerda. O cenário político de então evidencia o alinhamento ideológico entre o Poder Executivo e a maioria do Poder Legislativo municipal, o que representou condições favoráveis de governabilidade à gestão municipal do período. Em 2012, Quaquá foi reeleito, e com o apoio da Câmara dos Vereadores, conseguiu realizar políticas públicas que lhe conferiram elevada aprovação popular.

Em 2017, foi substituído por Fabiano Horta (PT), eleito com 88,09% dos votos válidos. A trajetória de Fabiano Horta na política é extensa. Como Presidente da Câmara, no segundo mandato de Quaquá, Fabiano auxiliou na articulação política para que políticas públicas, como a da moeda social Mumbuca e a criação da Empresa Pública de Transportes (EPT),

⁵ Disponível em: <https://pt.org.br/marica-rj-e-o-exemplo-do-modo-petista-de-governar/>.

ocorressem. Fabiano Horta foi reeleito como prefeito de Maricá em 2020 com 88,09% dos votos válidos da cidade.

A nova gestão do petista tem como foco a promoção de políticas públicas de combate às desigualdades do território. Com essa finalidade, houve a ampliação da RBC, que atualmente contempla 42,5 mil cidadãos que recebem o auxílio em Mumbuca, a moeda social digital local. Seu governo também impulsionou o Programa Tarifa Zero, que estabeleceu a existência de ônibus gratuitos pela cidade, política idealizada pelo ex-prefeito Quaqué, e também inovou com a consolidação de uma política de transporte de bicicletas gratuitas, disponíveis à toda a população. Há de se destacar ainda que programas como o Programa de Amparo ao Emprego (PAE) e Programa de Amparo ao Trabalhador (PAT), ambos de transferência de renda, também foram criados em sua atual gestão, a fim de fornecer auxílio às pessoas em decorrência dos desdobramentos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19. O cenário político de Maricá, portanto, demonstra que há uma certa continuidade nas gestões municipais, em termos de projeto político, social e econômico, que pode ter contribuído para a consolidação de sua política de transferência de renda, a RBC, e das demais políticas sociais existentes no território.

2.4 Discussão do caso

A literatura sugere que a capacidade que o Estado tem de atingir seus objetivos está relacionada a duas dimensões: a técnico-administrativa e a político-relacional (Grin, Demarco e Abrucio, 2021), categorias utilizadas pelo presente estudo a fim de identificar os elementos que possibilitaram a implementação da política de Renda Básica de Cidadania de Maricá. Inicialmente, a pesquisa partiu da hipótese de que a cidade dispunha de vantagens comparativas nessas duas dimensões em relação aos demais municípios brasileiros, possibilidade que, posteriormente, não se demonstrou verdadeira.

No que diz respeito às capacidades técnico-administrativas, Maricá apresenta defasagem quantitativa e baixo nível de profissionalização de sua burocracia, questões que a literatura apontou como também pertencentes a outros municípios brasileiros (Souza; Grin, 2021). Contudo, é importante destacar que essa realidade pode ter sido impactada pela visibilidade que a cidade tem recebido em decorrência de suas políticas, responsável por atrair novos quadros à administração pública municipal, realidade que precisa ser verificada.

Na questão financeira, em relação às transferências interfederativas, o município também apresenta importante relação de dependência de repasse de recursos, assim como outras cidades do país. Maricá também tem uma baixa capacidade de geração de receitas próprias, que envolve mecanismos pouco desenvolvidos de captação de impostos, como o IPTU⁶, por exemplo. Ainda sobre esse aspecto, a maior diferença entre o município e os demais, em termos de autonomia orçamentária, não está na questão da interdependência, mas sim no volume dessas transferências, que são bastante elevadas, por serem oriundas da exploração de petróleo. Essa realidade permite que Maricá desfrute de maior capacidade de investimento, o que viabiliza o financiamento de suas políticas inovadoras. Essa conjuntura também possibilita que as políticas públicas do município estejam fundamentadas em uma lógica de autonomia sem interdependência das determinações de outros entes federativos.

O município também se diferencia no quesito de observância das práticas internacionais ao elaborar o fundo soberano. Considerando a característica finita do recurso natural e a dificuldade do município de alavancar as receitas próprias, a continuidade das políticas públicas que estão sendo implementadas agora, no longo prazo, fica nebulosa. No entanto, a política em questão age nesse obstáculo como forma de garantia de recursos e da continuidade de tais políticas, algo a ser destacado em termos de gestão financeira.

Maricá, nesse sentido, construiu um cenário de governança pouco dependente dos entes federativos estaduais e federais para a consolidação de políticas de proteção social no município, existindo, em certo ponto, um alto nível de liberdade para ousar na implementação de políticas de transferência de renda, como é o caso da Renda Básica de Cidadania, em um cenário de disponibilidade de recursos orçamentários (royalties) e priorização política no fortalecimento da ação técnico-administrativa do município. Tal política não faz parte das entregas previstas e tipificadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas, mesmo assim, garante direitos sociais e assistenciais a uma grande parte da população maricaense.

Nesse contexto, admite-se que a municipalidade cria mecanismos próprios de gestão do programa de RBC e cadastramento dessa população para acesso ao benefício, mecanismos estes que independem da norma federal que estipula as entregas no âmbito da assistência social no Brasil. Portanto, pode-se dizer que a institucionalização da RBC no

⁶ Informação obtida em entrevista.

município fortifica o Estado de bem-estar social na localidade, mas que essa política não apresenta correlação com a profissionalização e aprimoramento da burocracia estatal do SUAS.

Deste modo, a RBC age na complementação da política de desenvolvimento social da cidade, tendo em vista as entregas já existentes estipuladas pela assistência social à nível federal, como por exemplo o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e a entrega de cestas básicas a partir do referenciamento de famílias pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) existentes na cidade. Há de se destacar ainda que apesar da política de RBC independer dos fluxos do SUAS, o Cadastro Único do Governo Federal é uma métrica importante para o acompanhamento das famílias que acessam os programas do governo, havendo uma intersecção das redes de registros dos cidadãos beneficiados por políticas sociais na cidade.

Sendo assim, a discussão das capacidades estatais municipais existentes em Maricá perpassa pela constatação de que as capacidades político-relacionais do município apresentam grande relevância na implementação da política de renda básica e que foram elas que motivaram o desenvolvimento das capacidades técnico-administrativas da localidade. Nesse aspecto, a priorização de uma agenda de proteção social por parte dos principais atores políticos do município com o intuito de gerar desenvolvimento local através de estratégias como a RBC e a Mumbuca, foram indispensáveis no processo de incremento qualitativo e quantitativo da administração pública municipal.

Assim, esse aprimoramento das capacidades municipais não se deu no âmbito da negociação federativa, isto é, da articulação entre o município, o estado e o governo federal, mas pela atuação autônoma do governo local, especialmente pela vontade política de suas principais figuras. A cooperação entre os entes federados, nesse caso, se mostrou pouco significativa para a concretização da implementação da RBC na cidade.

3 CONCLUSÃO

Pode-se dizer que Maricá se consolida como um caso surpreendente quando se trata de desenvolvimento local em municípios no Brasil. Ao passo que o poder público local consegue assumir altos patamares de proteção social por meio de distribuição de renda através da Renda Básica da Cidadania e da moeda social Mumbuca, é importante destacar

que o que parece ocorrer no contexto de governança política da cidade é uma não superação dos desafios relacionados às capacidades estatais municipais administrativo-financeiras, mas um contorno a essas dificuldades por meio de condicionalidades relacionadas aos recursos financeiros disponíveis para o investimento em políticas públicas municipais, uma vez que os royalties se apresentam como uma grande vantagem da localidade, bem como pela importância que a resolução dos problemas sociais da cidade ganharam no cenário da política local e da agenda pública vigente.

Nesse sentido, admite-se que para uma completa superação dos dilemas relacionados às capacidades estatais municipais no Brasil, há a urgente necessidade da existência de uma relação de cooperação entre instâncias governamentais federativas, uma vez que as especificidades financeiras, políticas e sociais de Maricá não são unânimes e existentes na maioria dos municípios brasileiros.

Entende-se que como fatores primordiais para os resultados de desenvolvimento alcançados pela municipalidade, a vontade política declarada, visando estabelecer diálogos democráticos com a população e instituições a partir de uma governança em rede, possibilitaram um ambiente de ampla participação social, sendo atestados pelas legislações pactuadas e institucionalizadas, que por sua vez possibilitaram uma escuta e atendimento de demandas sociais de modo estrutural. O corpo técnico de servidores públicos e da iniciativa privada advindos de outras cidades do Brasil, incentivados pela governança local, também caracteriza um ponto importante para o planejamento de políticas públicas e o capital especializado na implementação desses programas públicos.

Assim, Maricá é um caso que evidencia as fragilidades dos municípios nas relações federativas brasileiras, mas que admite que as especificidades de cada território podem ser utilizadas para contornar problemas sociais, garantindo proteção social e índices de crescimento econômico por meio de práticas de políticas de distribuição de renda e do uso de moedas sociais locais.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em nível municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais:

o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 5, p. 198-247, 2021.

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.

BICHIR, Renata; SIMONI JR., Sergio. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 11, p. 434-470, 2021.

BICHIR, Renata; SIMONI JR., Sergio. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 11, p. 434-470, 2021.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio. Determinants of the implementation of social assistance programs in Brazil: a multilevel approach. 2020.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, 2020.

CABRERO, M. E. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? Gestión y Política Pública , v.XII, n.3, p. 753-784, 2004.

CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz Bernardes. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 46, p. 1459-1477, 2012.

CIALDINI, Alexandre Sobreira; AFONSO, José Roberto; LEÃO, Sidney dos Santos Saraiva. Finanças públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 3, p. 125-169, 2021.

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, p. 47 - 61.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: Federalismo e políticas públicas no Brasil. 2013. p. 361-386.

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 no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 1, p. 42-85, 2021.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. p. 673-701, 2021.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. Novos estudos CEBRAP, v. 36, p. 37-53, 2017

PAPI; Luciana Pazini; AGUIAR, Rafael Barbosa; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 4, p. 170-197, 2021.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. Opinião Pública, v. 25, p. 401-432, 2019.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. Political research quarterly, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 2, p. 86-124, 2021.