



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

A ESCALA MUNICIPAL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DA MOEDA SOCIAL  
MUMBUCÁ DE MARICÁ.

**Márcia Costa Alves da Silva** (Universidade Federal Rural do Rio de Jan) - rh.costamarcia@gmail.com  
*Psicóloga. Bacharel em Direito. Mestre em Administração. Doutoranda do Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação – PPGCTIA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Território*

**Lamounier Erthal Villela** (Universidade Federal Rural do Rio de Jan) - lamounier.ertal@gmail.com  
*Economista, Mestre em Planejamento Energético, Doutor em Economia Aplicada, Pós-doutor em Administração Pública. Professor Associado do Departamento de Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - DECE/ICSA/UFRRJ, do PPGCTIA/UFRRJ e PPGDT/UFRRJ.*

**Diná Andrade Lima Ramos** (Universidade Federal Rural do Rio de Jan) - dinalr@ufrj.br  
*Professora permanente do DECEX/ITR/ UFRRJ. Coordenadora do LCIDS e do PPGDT/UFRRJ, Pesquisadora do PEPEDT/UFRRJ.*

## RESUMO

O artigo analisa a interlocução entre diferentes níveis de governo e/ou atores para assegurar a eficácia e efetividade das políticas de desenvolvimento socioeconômico. O estudo de caso é focado na implementação da moeda social Mumbuca no município de Maricá-RJ. Tal política deve ser participativa e buscar resultados efetivos na realidade socioeconômica local enfatizando as relações entre Estado e atores locais, formação de redes e múltiplos arranjos organizacionais, tal a implantação de uma moeda social – a moeda Mumbuca. Os resultados da pesquisa indicam que a articulação entre os níveis de governo é fundamental, que a Administração Municipal pode e deve ser protagonista na implementação de políticas para desenvolvimento local/regional e que a sociedade cabe o exercício da cidadania deliberativa manifestada na prática da participação e do controle social.

**Palavras-chave:** políticas públicas, desenvolvimento regional, participação social

## **A escala municipal no desenvolvimento regional: o caso da moeda social Mumbuca de Maricá.**

### **INTRODUÇÃO**

Os desafios para implementação de políticas públicas para desenvolvimento econômico e social não são recentes na trajetória brasileira. Qualquer que seja a esfera de ação, pode-se identificar ampla variedade de políticas, programas e projetos que são, em regra, desarticulados e, talvez por isso, com baixos índices de eficácia e efetividade.

O objetivo desse artigo é enfatizar e analisar a necessidade da interlocução entre diferentes níveis de governo e/ou atores para assegurar a eficácia e efetividade das políticas de desenvolvimento socioeconômico. O município de Maricá foi escolhido como estudo de caso, por se destacar enquanto modelo de gestão a ser seguido. Em particular, discute-se a moeda social Mumbuca enquanto política pública implementada pelo governo municipal com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e social no município.

A metodologia de pesquisa adotada possui caráter exploratório (quanto aos fins) e bibliográfica / documental (quanto aos meios). Este artigo faz parte da pesquisa de doutorado que investiga as relações entre Estado e atores locais na formulação de políticas públicas, com ênfase nos arranjos e processos de formação de redes, bem como na análise da participação e do controle social das políticas públicas para desenvolvimento territorial.

Para fundamentar a análise sobre políticas públicas para desenvolvimento regional e iniciativas de níveis subnacionais, como a do município de Maricá numa perspectiva de desenvolvimento local frente às ações nacionais, serão utilizados autores como Brandão (2012), Senra (2011), Bresser-Pereira (2012), Villela (2012), Vainer (1986). A pesquisa indica que os estudos realizados por esses autores ainda mostram contemporaneidade para aplicação em estudos sobre desenvolvimento regional.

A pesquisa permite supor que: i) ao Estado (União, estado ou município) cabe papel estratégico na articulação e na implementação de políticas públicas; ii) que os níveis subnacionais de governo são fundamentais não apenas como meros repetidores de modelos, mas também na proposição de políticas públicas que promovam o desenvolvimento regional/local e, iii) a sociedade cabe o exercício da cidadania deliberativa manifestada na prática da participação e do controle social.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Em um país de dimensão continental como o Brasil, políticas públicas para desenvolvimento regional são necessárias para lidar com questões de desigualdades econômicas e sociais respeitando-se as características de cada região.

Senra (2011, p. 169) com base nos estudos realizados por Diniz&Crocco (2006)

concluiu que as políticas públicas federais para o desenvolvimento regional têm uma conformação diferenciada ao longo do tempo, o que leva ao reconhecimento da existência de quatro fases distintas: nacional-desenvolvimentista, desenvolvimentista-militar, neoliberal e neodesenvolvimentista.

O período nacional-desenvolvimentista (1945 até 1964) teve como marcos a criação da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN) em 1959 e a construção de Brasília (1956/1960). O período foi caracterizado ainda pela criação de órgãos de desenvolvimento regional, como por exemplo, a SUDENE. Registra-se do período propostas para o semiárido e para zona costeira com o objetivo de gerar emprego e aumentar produtividade nessas regiões.

O período desenvolvimentista-militar (1964 até meados anos 80) registra a criação dos Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento. Foi um período de forte investimento do Estado na economia, inclusive com a criação de polos de desenvolvimento como estratégia para alavancar regiões específicas no norte, nordeste e centro-oeste a partir dos investimentos do Estado e também a

atração de empresas estatais e privadas para atuarem como vetores de inovação e crescimento. São desse período, por exemplo, o polo petroquímico de Camaçari/BA e o Portuário de Suape/PE.

Foi durante o período neoliberal que a assembleia nacional constituinte mobilizada pela emergência de conflitos sociais em áreas urbanas e rurais, promulgou em 1988 o novo texto constitucional. Entretanto, foi também um período caracterizado por forte crise econômica que levou o país a adotar as medidas e diretrizes do Consenso de Washington<sup>1</sup>.

A Constituição atendeu ao clamor de movimentos sociais advindos da cidade e do campo e previu no texto constitucional medidas para o desenvolvimento rural e urbano. Mas a palavra de ordem era globalização e com as medidas neoliberais adotadas pelos governos Collor e FHC, houve uma desarticulação das políticas para desenvolvimento regional que se tentava implementar até então.

Na década de 1990, as instituições tradicionais do campo do desenvolvimento regional – SUDAM e SUDENE tiveram seu escopo de atuação extremamente reduzido, sofreram cortes nos seus orçamentos e nos salários dos servidores. (SENRA, 2011, p. 180).

Registra-se também no período medidas como a extinção da Zona Franca de Manaus e a guerra fiscal entre os governos estaduais que visavam atrair para seus territórios investimentos internacionais.

Ainda que com nuances de contradição, o governo FHC lançou como política de desenvolvimento regional o Programa de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento que previu investimentos públicos e privados em áreas específicas como infraestrutura, desenvolvimento social e meio ambiente.

A expectativa era de que esses projetos pudessem funcionar como alavancas e impulsionar outros investimentos, “gerando um círculo virtuoso de aumento de emprego, elevação de renda, crescimento econômico,

---

<sup>1</sup> Conjunto de recomendações impostas pelo FMI para ampliar o neoliberalismo na América Latina (nota de aula).

desenvolvimento social e redução das desigualdades regionais” (SENRA, 2011, p.185).

Paralelamente, o governo implementou o Programa Comunidade Solidária cuja ênfase se concentrou no desenvolvimento local. Importante destacar, que o Comunidade Solidária desencadeou uma série de ações em todo território nacional que fomentaram o desenvolvimento endógeno em nível local.

Destaca-se ainda do período, a criação do Ministério da Integração Nacional com a missão de “formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar o modelo de gestão para o desenvolvimento regional” (SENRA, 2011, p. 187).

Sobre o neodesenvolvimentismo a partir de 2000, Bresser-Pereira e Theuer (2012) argumentam que após o Consenso de Washington políticas neoliberais foram implantadas em diversos países da América Latina, inclusive o Brasil. Entretanto, “diante do fracasso das políticas neoliberais, políticos nacionalistas e de esquerda foram eleitos e os novos governos vêm tentando construir Estados desenvolvimentistas” (BRESSER-PEREIRA E THEUER, 2012, p. 812).

Diniz e Crocco (2006 apud SENRA, 2011, p. 188) avaliam que após os anos 90

surge uma nova geração de políticas regionais, como resultado das críticas ao modelo de desenvolvimento endógeno. Nesse período, a competição não ocorre somente entre firmas, mas também entre sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões integram sistemas globais de produção. Nesse processo, ganha importância a capacidade das regiões criarem vantagens comparativas, sobretudo para a variável tecnológica e para a inovação, a arma central da competição e do crescimento.

Com a chegada de um governo de esquerda com forte clamor popular e a perspectiva de um amplo pacto em torno de um projeto nacional, é criado novo arcabouço institucional com a criação/reestruturação do Ministério da Integração Nacional (2003) e é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

(PNDR) que previu maior participação do Estado, assim como da sociedade na formulação das políticas. Senra (2011) destaca que a PNDR considerou a diversidade regional em todas as suas dimensões (ambiental, social, econômica e cultural).

A PNDR considera múltiplas escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com a visão tradicional que tendeu a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do país (SENRA, 2011, p. 189).

Outros órgãos do executivo federal também foram criados no período, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (1999) e Ministério do Desenvolvimento Social (2004), além de SUDAM e SUDENE que foram transformadas em agências de desenvolvimento.

Entretanto, o estudo de Senra (2011) conclui que embora com vasta gama de políticas federais voltadas para o desenvolvimento regional, elas eram desarticuladas, com ações sobrepostas e descoordenadas. Afirma o autor que as políticas para mesorregiões do Ministério da Integração Nacional; para Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário e os Consórcios de Desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome apresentavam “grande sobreposição dos territórios, das características institucionais, e das principais atividades de cada política (SENRA, 2011, p. 191).

Como vimos, as políticas para desenvolvimento regional integram a agenda das políticas públicas em diferentes momentos históricos, com maior ou menor ação do Estado, alternando programas e projetos que privilegiaram ora o desenvolvimento exógeno, ora o desenvolvimento endógeno. Como salientado por Brandão (2012, p. 11) “o Brasil resistiu, bem ou mal, ao rentismo e ao neoliberalismo nos anos 1980, mas capitulou nos anos 1990” e, deve-se a isso uma crise fiscal que perdura até os dias atuais.

Nas últimas décadas a dicotomia global-local aliada a uma sociedade civil mais organizada e participativa contribuíram para maior protagonismo de níveis subnacionais, como estados e municípios nas ações que visam o desenvolvimento local/territorial.



## **DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E PROTAGONISMO DO LOCAL**

No Brasil, os anos de 1990 foram marcados por práticas de desenvolvimento local. A Constituição Federal de 1988 acabara de reconhecer o município como esfera autônoma de governo e boa parte das políticas públicas para desenvolvimento regional da época tinham em seu escopo ações que valorizavam a participação do poder público municipal.

Brandão (2012) destaca o fato de que em um país com a dimensão e as características do Brasil as diferenças regionais devem e precisam ser consideradas. Além disso, deve-se ficar atento a armadilha do que denomina de localismo, para a necessidade de políticas públicas em diferentes escalas e os limites do desenvolvimento endógeno.

A análise de realidades como a brasileira e a intervenção das políticas públicas em países complexos, diversificados e desiguais como o nosso necessitam de abordagem em múltiplas escalas. Trabalhando em múltiplas escalas e identificando a dimensão da questão das desigualdades inter e intrarregionais se estaria num bom caminho (BRANDÃO, 2012, p. 15).

Para o autor, o local não pode tudo, o Estado pode e deve intervir com políticas, programas e projetos que fomentem o desenvolvimento regional, mas é preciso que em nível local, gestores públicos e atores sociais tenham capacidade para implementação dessas políticas respeitando as particularidades e a cultura de modo a preservar a identidade do local.

Brandão (2012) ao lançar elementos para reflexão sobre as políticas nacionais e locais, indica a necessidade de uma escala intermediária e destaca a noção de território. O autor destaca as contribuições de Romer (1986), Lucas (1988), Solow (1956) e Krugman (1991/1995) para a “nova teoria do crescimento endógeno” e o renascimento do debate sobre desenvolvimento regional.

Os pesquisadores dessa “nova teoria” admitem a intervenção do Estado para contrabalançar as posições de “equilíbrio subótimo”, resultantes das “falhas de mercado”, mas, sobretudo, para engendrar um ambiente favorável, estimulante dos investimentos privados (...) (BRANDÃO, 2012, p. 31)



De fato, parece que há consenso entre pesquisadores e teóricos do desenvolvimento regional quanto ao fato de que a escala local é essencial para o processo de endogenia, assim como a atuação da União para estimular e equilibrar possíveis falhas de mercado. O quadro a seguir, adaptado de Brandão (2012) indica algumas das vertentes teóricas que subsidiam os debates sobre desenvolvimento regional numa perspectiva local/territorial.

Quadro 1 – Vertentes teóricas

Vertente teórica/analítica	Principais autores	Eixo de análise
Escola californiana	Scott e Storper (1986) Scott (1988) Storper e Walker (1989)	Learning Regions, em que o tecido socioproductivo, do entorno territorial, promove e potencializa processos endógenos dinâmicos de aprendizagem coletiva.
Sociedade (e economia) em rede	Castells (1996)	No novo modo de produção do “informacionalismo”, com seus fluxos globais de “geometria variável”, a busca por identidade local ganha significado tanto quanto estar conectado à rede.
Nova geografia econômica	Krugman (1991)	A geografia conta e, dependendo do balanço entre as forças centrífugas e centrípetas, estruturar-se-ão arranjos espaciais mais aglomerativos ou não.
Nova economia institucional	North (1990)	Dependendo da instrumentalidade institucional, podem-se construir contextos localizados que amenizam divergências, instabilidades e incertezas, através de normas, costumes e regras que regulam o comportamento dos agentes.
Estados-região	Ohmae (1990 e 1996)	Com o fim dos Estados-nação, que eram “recortes não-naturais”, e graças às vantagens da fragmentação, afirmar-se-ão os âmbitos “naturais” das regiões e localidades.
<i>Millieu innovateur</i>	Aydalot (1986)	Meio tecnocientífico virtuoso construído e sustentado por um “bloco social” localizado em ambiente coletivo de aprendizado apto a mobilizar conhecimento e recursos.

Economia solidária e popular	Coraggio (1994) e Singer (2002)	Circuito alternativo de produção, distribuição e consumo de bens dos “setores populares urbanos” ou “unidades domésticas de trabalhadores”.
------------------------------	---------------------------------	---

Fonte: adaptado de Brandão, 2012, p. 35

Com maior ou menor nível de protagonismo, é importante destacar que a organização em redes e as formas de atuação colaborativa em nível local são destacadas nas vertentes teóricas citadas por Brandão (2012).

E, para além do papel atribuído ao Estado-nação, outro aspecto que merece especial atenção diz respeito à capacidade de aprendizagem e geração de processos produtivos envolvendo os diferentes atores locais. Em outras palavras, diz respeito à capacidade de gerar um processo de desenvolvimento endógeno, envolvendo os atores locais, o mercado (setor privado, instituições de ensino, ONGs etc.) e, se possível, o governo municipal, numa atuação sinérgica de ações que visem o desenvolvimento nas dimensões: econômica, social e ambiental.

De fato, debater políticas públicas para desenvolvimento territorial no Brasil atual significa considerar um cenário de polaridade política, de descontinuidade de políticas públicas e de pouca ou nenhuma sinergia entre as políticas e programas ainda vigentes. Assim, como forma de valorizar a ação de governos municipais na formulação e implementação de políticas públicas para desenvolvimento regional, será apresentado o processo de criação da moeda social Mumbuca no Município de Maricá/RJ.

## **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL EM MARICÁ**

Situado no norte fluminense o município de Maricá, fundado em 1833, é um dos integrantes da Região Metropolitana<sup>2</sup> do estado do Rio de Janeiro. Com base no Censo de 2010, a projeção feita pelo IBGE para 2021, é de que a

---

<sup>2</sup> Região metropolitana do RJ é composta pelos municípios: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo e São João de Meriti.

população é de 167.668 habitantes. Sua geografia reúne montanhas e uma extensa orla com aproximadamente 33km de praias, além disso, está em seu território uma das maiores lagoas do estado, a lagoa de Maricá.

Com uma população atualmente estimada em 161 mil habitantes, Maricá apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,765, superior aos índices estadual e nacional. Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Maricá possuía 127 mil habitantes em 2010. Em comparação com o que fora registrado no censo de 2000, a população do município cresceu 66,1%, sendo o segundo maior crescimento municipal do estado no período. Os dados do censo indicam que esse crescimento populacional se deu, principalmente, em virtude da migração. (IDR, 2021, p.9)

O litoral norte do Rio de Janeiro, apresenta assim, forte potencial turístico, entretanto, o município não integra o rol de destinos turísticos mais visitados do estado. O que de fato inseriu definitivamente o município em posição de destaque no cenário estadual e nacional, foram os projetos e respectivos resultados alcançados em diferentes setores decorrentes de um arrojado Plano de Governo desenvolvido e implementado pelo Governo Municipal nas últimas décadas.

Essas ações têm sido possibilitadas pelo bom uso dos recursos provenientes dos royalties do petróleo. Maricá “se encontra ainda na zona de confrontação de campos da bacia de Santos, onde o petróleo é extraído da camada pré-sal. Por esse motivo, o município é, atualmente, o maior beneficiário de royalties do país” (IDR, 2021, p.10). Sem dúvida que a disponibilidade de recursos financeiros é condição para viabilidade de diversos projetos, mas cabe lembrar que outros municípios do estado, também beneficiários dos royalties apresentam trajetória totalmente divergente do que se encontra em Maricá.

## **A moeda social**

A moeda social Mumbuca<sup>3</sup> foi criada em 2013 durante a gestão do ex-prefeito Washington Luiz Cardoso Siqueira, conhecido na esfera política como

---

<sup>3</sup> O nome Mumbuca faz referência ao nome do principal rio que corta o município.

Washington Quaquá. Ele foi chefe do executivo municipal por dois períodos consecutivos – 2008/2011 e 2012/2016.

Maricá inovou ao implementar uma moeda cem por cento digital, na forma de política pública; com a criação de conselhos gestores e estimulando a participação e o envolvimento da sociedade nas ações de deliberação e controle dos recursos do Fundo Banco Comunitário Popular de Maricá. A moeda social foi criada no âmbito da Lei nº 2448/2013 que instituiu o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá.

Art. 1º Fica Instituído o Programa de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Maricá, como forma de combater as desigualdades sociais, fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades e estabelecer meios de atingimento a erradicação da pobreza e a geração de emprego e renda para as camadas mais carentes do município (MARICÁ, 2013).

Foram pressupostos no processo de criação da moeda social como política pública municipal: i) sua definição como política de transferência de renda, direta e mensal, lastreada com recursos do erário (royalties do petróleo), com circulação no território municipal; ii) consolidação da população de baixa renda (até 3 salários-mínimos) como público-alvo beneficiário, além da residência no município por pelo menos 3 anos (territorial) e, iii) fortalecimento do comércio local, especialmente o pequeno comerciante. Os princípios que regem a Política de Economia Solidária do Município estão previstos no art. 11 da Lei nº 2448/2013.

Art. 11. A Política Pública Municipal de Economia Solidária é regida pelos seguintes princípios:  
I - Articulação e integração com enfoque no caráter intersetorial e multidisciplinar, o que permite atuar de forma integralizada com o público a ser atendido;  
II - Participação e controle social;  
III - Descentralização e territorialização das ações;  
IV – Desenvolvimento local e sustentável;  
V - Autogestão, cooperação e solidariedade como foco das ações.

Silva (2018 apud COSTA et al, 2020, p. 172) sobre a Política de Economia Solidária do município informa que “são trabalhadas em quatro eixos principais: i) transferência de renda; ii) educação popular; fomento aos empreendimentos coletivos e solidários; e iv) soberania alimentar”.

Em estudo realizado por Costa (2020) sobre os programas coordenados pela Secretaria de Economia Solidária do município, a participação e o controle da política pública pela sociedade civil são evidenciados na composição do Banco Comunitário e no Fórum Municipal de Economia Solidária.

No âmbito da Secretaria de Economia Solidária são realizados outros programas e ações como por exemplo: fortalecimento de cooperativas por meio de capacitação e acesso a empréstimos; realização de feiras livres solidárias em espaços cedidos pela Prefeitura, privilegiando a participação de pequenos produtores e comerciantes locais. Importante observar que para participar o feirante “deve aceitar a moeda social local como forma de pagamento, de forma que toda venda realizada por meio dela tenha 2% do valor referido revertido a um fundo de crédito sem cobrança de juros destinado aos pequenos produtores da cidade” (COSTA, 2020, p. 173)

A criação de Bancos Comunitários e moeda social não é uma iniciativa recente. Em geral, são iniciativas criadas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, por meio do fomento do comércio local, geração de emprego e renda e estímulo à criação de redes de cooperação de pequenos agricultores e comerciantes locais. Segundo Diniz et al. (2019 apud GONZALEZ et al., 2020, p. 1149)

o fenômeno das moedas complementares não é novo, tendo sido observado em vários países há décadas. Atualmente existem mais de 6.000 iniciativas criadas em todo o mundo que utilizam moedas complementares.

O Instituto Palmas foi o primeiro Banco Comunitário no Brasil e assessorou a Prefeitura de Maricá no processo de implantação da moeda social. Atualmente o Banco Palmas lidera uma rede composta por 103 bancos

comunitários no país. O site do Instituto Palmas (2021) define bancos comunitários como

serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da economia solidária. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, através do fomento à criação de redes locais de produção e consumo. Baseia-se no apoio às iniciativas da economia popular e solidária em seus diversos âmbitos, como: de pequenos empreendimentos produtivos, de prestação de serviços, de apoio à comercialização e o vasto campo das pequenas economias populares. (INSTITUTO PALMAS, 2021)

Figura 1 – Mapa da Rede de Bancos Comunitários



Fonte: Instituto Palmas, 2021

Gonzalez *et al.* (2020) destacam que o Banco Palmas também é fundador do Instituto E-Dinheiro Brasil de 2014 e de uma plataforma digital para moedas complementares. Com isso, os Bancos Comunitários podem oferecer conta digital e diversos serviços, semelhantes aos Bancos tradicionais.

Após a abertura de cadastro no Banco Mumbuca, o beneficiário recebe uma conta digital em seu nome e um cartão magnético. Este cartão pode ser utilizado para pagamento em diversos estabelecimentos comerciais cadastrados no programa. Todo o processo beneficia a comunidade com acréscimos de renda e impulsiona as vendas do comércio local, que ganha competitividade em relação a outros estabelecimentos maiores. (GONZALEZ *et al.*, 2020, p. 1151)

Por ocasião de seu lançamento em 2013 o Programa previa o pagamento de R\$ 50,00 convertidos em mumbucas – sendo R\$ 1,00 o equivalente a uma mumbuca – para cerca de oito mil famílias cadastradas no Cadastro Único. Quatrocentas famílias foram atendidas no lançamento do Programa. Entretanto, esse número foi gradualmente aumentando de acordo com a meta de progressão do valor de mumbucas e de famílias atendidas. Após o recadastramento realizado pelo Instituto Palmas em 2014, o número de famílias cadastradas passou para 13.500 famílias (COSTA, 2020).

Desde seu lançamento em 2013, a legislação que instituiu a moeda social, bem como os critérios para sua concessão passaram por transformações necessárias ao seu aperfeiçoamento e adaptação. A Lei nº 2652/2015 alterou a faixa de renda das famílias para participação no Programa para 3 salários-mínimos, equiparando-se a faixa de renda estabelecida pelo Cadastro Único (CadÚnico), alterou o valor da transferência de mumbucas para as famílias beneficiadas e criou os Programas Renda Mínima Gestante e o Renda Mínima Jovem Solidário.

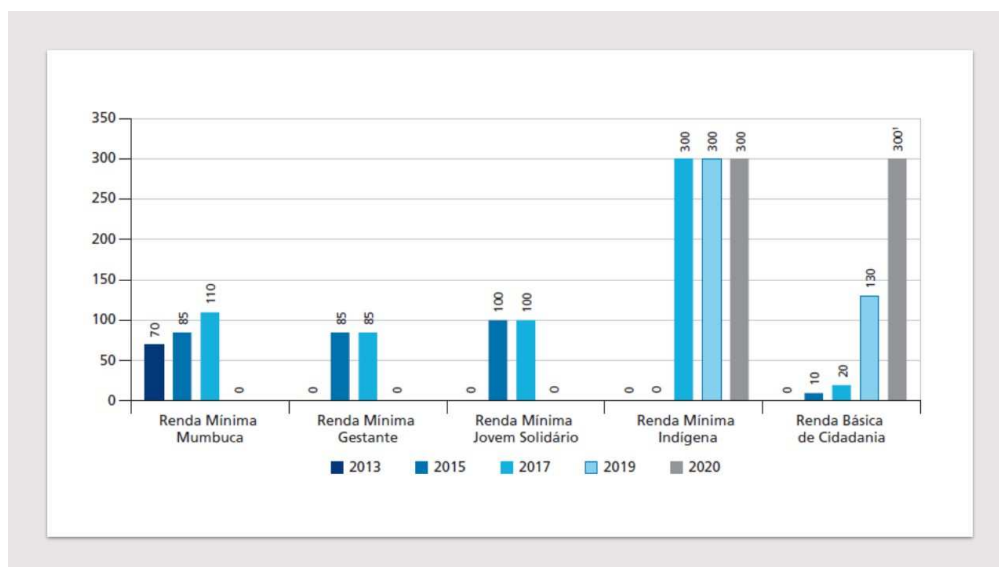
Na sequência, foi sancionada a Lei nº 2.869/2019 que dispõe sobre os Programas: Renda Mínima de Cidadania, Renda Mínima Jovem Solidário e Renda Mínima Gestante serem absorvidos pelo Programa Renda Básica de Cidadania em vigor no município. Entretanto, como esclarece Costa (2020) o Programa Mumbuca Indígena, criado em 2017, não foi absorvido pela referida Lei.

Um programa de renda mínima que não foi absorvido pela Renda Básica de Cidadania foi o Mumbuca Indígena. Tal programa paga trezentas Mumbucas (equivalente a R\$ 300,00) para os indígenas que moram em uma das duas aldeias localizadas em Maricá e tem número de inscrição no Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani). O programa tem por finalidade a promoção da dignidade dos povos indígenas (COSTA, 2020, p.176).

O gráfico apresentado em estudo realizado por Costa (2020) fornece uma visão geral dos valores transferidos pelos Programas de transferência de renda do município.



Gráfico 1 - Valores dos benefícios transferidos por meio de programas de transferência de renda em Maricá (em R\$)



Fonte: Costa et al., 2020, p. 175

No que se refere ao dinamismo na economia promovido pela moeda social, é importante destacar que com seis meses de operação o Banco Mumbuca já havia cadastrado diversos estabelecimentos comerciais do município entre os quais destacavam-se pequenos mercados, farmácias, lojas de materiais de construção etc. O Programa de Assistência Municipal possuía 7.576 beneficiários, que recebiam R\$ 70,00 por mês para utilizar na rede de estabelecimentos credenciados. Este valor aumentou para R\$ 130,00 em julho de 2017 (CERNEV, 2019 apud GONZALEZ et al, 2020, p. 1151).

De acordo com informações fornecidas pela Prefeitura Municipal para produção deste artigo, o Programa de Renda Básica da Cidadania – RBC beneficia 42 mil moradores do município, o que representa aproximadamente  $\frac{1}{4}$  da população. Com a pandemia COVID-19 o valor de 130 mumbucas foi aumentado e os beneficiários passaram a receber 300 mumbucas. A moeda social injeta mensalmente R\$ 12,7 milhões na economia da cidade com recursos dos royalties.

**POR UMA AGENDA COM PROTAGONISMO DOS GOVERNOS MUNICIPAIS**

Villela et al (2012) em estudo sobre o impacto dos megaempreendimentos no desenvolvimento territorial sustentável enfatizam que iniciativas de desenvolvimento local podem emergir independente da ação do Estado, a partir da articulação entre atores sociais locais.

Um dos municípios da pesquisa realizada por Villela et al (2012), assim como Maricá, também foi impactado pelos royalties de petróleo e passou por grandes transformações, reforçando a suposição de que locais que passam por esse tipo de mudança correm o risco de enfrentar problemas com o crescimento desordenado e o aumento das desigualdades entre seus cidadãos.

Para evitar resultados como os narrados na pesquisa, Villela et al (2012) destacam a importância de os governos locais estarem preparados para a implantação de ações que possam interferir no desenvolvimento local. Os autores recomendam a Gestão Social como estratégia para fomento da cidadania deliberativa e da participação social para o controle das políticas públicas.

Complementarmente, alertam para o risco de decisões exógenas, geralmente decorrentes de estruturas hierárquicas de poder e aconselham a “não cairmos em análises uniescalares, presas aos localismos e endogenismos exagerados” (VILLELA et al, 2012, p. 123).

Vainer (2012) também aborda a questão da polaridade entre nacional x internacional e global x local no campo da ação política. O autor faz referência aos defensores e aos que escamoteiam o Estado como única escala capaz de nos proteger dos efeitos da globalização. Entretanto, conclui o autor que

globalistas e localistas de todos os tipos estariam fazendo o jogo da própria globalização, cujo ponto de ataque central, não por acaso, é o estado nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador (VAINER, 2012, p. 20).

É com base na discussão das escalas de poder defendidas por globalistas e localistas que Vainer (2012, p. 23) ainda que dando ênfase ao local como “escala mais pertinente para o exercício da cidadania pela razão mesma de que o cidadão vive no local, na cidade, no município”, defende que a ação política deve ser considerada em uma perspectiva transescalar.

Importante lembrar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º dispõe que “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal (...)”, definindo-se dessa forma que sua organização político-administrativa envolve três níveis de governo: da União, dos estados e dos municípios.

De modo que é indubitável o papel do município nessa perspectiva transescalar como agente indutor e executor de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento econômico e social melhorando a qualidade de vida dos seus cidadãos. Vainer (2012) propõe uma reflexão sobre o poder local que contribui para compreensão do papel e poder do município como unidade da federação mais diretamente envolvida com a gestão das cidades.

(...) a cidade não é apenas o reflexo da sociedade; a cidade é, ela mesma, um universo social, econômico e político; a cidade produz riquezas, produz e reproduz relações econômicas, políticas, culturais etc. a cidade não é apenas uma reprodução, localizada e reduzida, da estrutura social; ela é, também, um complexo de relações sociais – relações econômicas, mas também relações de poder (VAINER, 2012, p. 25).

Em outras palavras, destacar o protagonismo dos governos municipais em torno de uma agenda local significa compreender que representantes do executivo e do legislativo municipal podem atenuar ou aumentar ainda mais os abismos de desigualdades e de problemas de ordem econômica, social e ambiental que assolam nossas cidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como foi possível observar nesse artigo, o histórico de ações propostas pela União no sentido de promover o desenvolvimento regional não é recente, embora se verifique lacunas, falta de sinergia e descontinuidades nessas ações.

Ainda que não se tenha aprofundado as relações de poder entre os diferentes níveis de governo, é possível supor pelas transformações ocorridas já no século XXI, que um dos grandes desafios contemporâneos será lidar com as polaridades, os extremos, os discursos excludentes do tipo “isso ou aquilo”.

O desequilíbrio ambiental e fatos recentes como a pandemia causada pelo coronavírus indicam que precisamos navegar em uma zona de colaboração, de convergência e de orientação para o bem comum.

Esse estudo procurou evidências de que é possível promover desenvolvimento econômico e social, com maior ou menor alinhamento entre os três níveis de governo e, principalmente, confirmar o protagonismo dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas que possam promover o desenvolvimento local.

Como mencionado no texto, é preciso ter cuidado com o localismo exagerado, assim como as arbitrariedades que podem decorrer de processos predominantemente exógenos. E o Programa Municipal de Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Maricá implementado em 2013 parece confirmar essa hipótese.

Uma questão de caráter muito subjetivo, mas que merece atenção, é a descontinuidade administrativa. O fator de Maricá ter uma sequência de governos de continuidade certamente contribuiu para que mesmo sofrendo alterações, a política pública não perdesse sua essência original. Com a proximidade das eleições para 2022 e a possibilidade de uma nova conjuntura político-administrativa será importante observar se a moeda social Mumbuca de Maricá poderá ser a semente para um projeto nacional de renda básica de cidadania ou permanecerá como a ação isolada de um governo municipal.

Também parece possível supor que o incentivo a articulação e formação de redes, a capacitação dos atores locais e a participação social no controle das políticas públicas são condições fundamentais para efetividade das políticas públicas.

A moeda social Mumbuca implementada em 2013 e próxima de completar uma década, se destaca pelo pioneirismo e avanços alcançados no período. Como estudo complementar recomenda-se aprofundamento da análise em relação aos resultados alcançados. Como alternativa poderá ser realizada pesquisa de campo e ainda o uso dos resultados do CENSO do IBGE programado para 2021 a fim de se verificar se realmente a moeda social contribuiu para melhoria dos principais índices de desenvolvimento econômico e social.

Durante a pesquisa foi possível verificar que Maricá têm sido referência em boas práticas para outros municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, o que também deve ser objeto de aprofundamento na pesquisa a fim de verificar como a experiência e a trajetória do município contribuem para o desenvolvimento da região.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** 2ª ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/marica/panorama>

BRESSER-PEREIRA, L. C. e THEUER, D. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?** Economia e Sociedade, 2012, v. 21, Número Especial, p. 811-829.

COSTA, Nathan *et al.* **As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ.** Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10420/1/bmt\\_70\\_politicas\\_publicas\\_marica.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10420/1/bmt_70_politicas_publicas_marica.pdf) Acesso em 08/10/2021.

IDR. **Estudos maricaenses: o município de Maricá em debate / organização Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro (IDR).** -- 1. ed. -- Maricá, RJ: Editora Instituto Darcy Ribeiro, 2021.

Instituto Banco Palmas (2020). Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Disponível em <https://www.institutobancopalmas.org/rede-brasileira-de-bancos-comunitarios/>

GONZALEZ, Lauro *et al.* **Moedas complementares digitais e políticas públicas durante a crise da COVID-19.** Revista de Administração Pública 54 (4), Jul-Aug 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qST3Tb7Hc8kqbZvLKZd76cr/?lang=pt> Acesso em 06/10/2021.

MUNICÍPIO DE MARICÁ. Lei nº 2.448 de 26 de junho de 2013. Institui o Programa Municipal de Combate à pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <http://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/lei-moeda-social-mumbuca.pdf> Acesso em: 08/10/2021.

\_\_\_\_\_ Lei nº 2.641, de 11 de dezembro de 2015. Estabelece a Renda Básica de Cidadania no município de Maricá. **Jornal Oficial de Maricá (JOM)**, v. 7, n. 622, 16 dez. 2015a. Disponível em: [http://www.marica.rj.gov.br/legislacao/legislacao\\_tributaria/lei\\_ordinaria/lei\\_2641.pdf](http://www.marica.rj.gov.br/legislacao/legislacao_tributaria/lei_ordinaria/lei_2641.pdf) Acesso em: 08/10/2021.

SENRA, Kelson Vieira. **Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional no Brasil** (168-194). In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (org.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: UNB, 2011.

VAINER, Carlos Bernardo. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** In: Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986

VILLELA, Lamounier Erthal et al. **Crescimento Econômico versus Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável** Análise dos Impactos de Megaempreendimentos nos Municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí, ano 10, n. 21- set./dez. 2012. p. 119-145