

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SÓCIO ESPACIAL E REGIONAL

JOSÉ RUI MOREIRA REIS

**POLÍTICAS URBANAS E ORÇAMENTO PÚBLICO:
Institucionalização e investimentos no Maranhão 2008-2013**

São Luís

2015

JOSÉ RUI MOREIRA REIS

**POLÍTICAS URBANAS E ORÇAMENTO PÚBLICO:
Institucionalização e investimentos no Maranhão 2008-2013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de Mestre - Área de Concentração: Desenvolvimento e Diversidade Regional.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luís

2015

JOSÉ RUI MOREIRA REIS

**POLÍTICAS URBANAS E ORÇAMENTO PÚBLICO:
Institucionalização e investimentos no Maranhão 2008-2013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de Mestre - Área de Concentração: Desenvolvimento e Diversidade Regional.
Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

Aprovada em: ___/___/___ .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Orientador)

Doutor em Políticas Públicas
Universidade Estadual do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Monica Piccolo Almeida (1º Examinadora)

Doutora em História
Universidade Estadual do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Célia Maria da Motta (2º Examinadora)

Doutora em Ciências Sociais
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Zulene Muniz Barbosa (Suplente)

Doutora em Ciências Sociais
Universidade Estadual do Maranhão

RESUMO

A dissertação discute o orçamento e as políticas públicas urbanas no Estado do Maranhão, tendo como eixo a problematização dos aspectos institucionais dessas políticas, no período de 2008 a 2013, e adotando o pressuposto de que a existência de uma política pública supõe a sua institucionalização, para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. A pesquisa desenvolvida busca identificar os órgãos encarregados de sua execução, o corpo técnico especializado e os recursos financeiros investidos nessas políticas destacando o papel do orçamento público, envolvendo uma revisão de literatura sobre o conceito, a origem e o desenvolvimento das políticas urbanas no país, sobre o conceito de federalismo em geral e sobre o federalismo brasileiro em particular. A análise dos aspectos institucionais das políticas públicas urbanas no Maranhão abarcou o estudo da legislação e dos documentos governamentais, assim como as contribuições de outros trabalhos acadêmicos. Para a investigação sobre os recursos despendidos nessas políticas foram analisados os Planos Plurianuais elaborados no período do estudo, os Relatórios de Avaliação Anual dos Planos Plurianuais apresentados anualmente à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, as Leis Orçamentárias Anuais e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária no período de 2008 a 2013. A pesquisa permitiu concluir que as políticas públicas urbanas no âmbito estado do Maranhão ocupam um papel marginal na agenda governamental, pois no país de modo geral, não existe uma legislação que determine claramente as atribuições dos entes federativos nem mecanismos de cooperação no campo das políticas urbanas. No caso específico do Maranhão, objeto desta pesquisa, identificou-se a existência de vários órgãos estaduais com atribuições específicas nessa seara que atuam de maneira desarticulada, o Estado não dispõe de um corpo técnico permanente e qualificado na execução dessas políticas e os recursos públicos destinados para a questão urbana são ínfimos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Políticas públicas urbanas. Orçamento público. Federalismo. Maranhão.

ABSTRACT

The dissertation discusses the budget and the urban public policy in the state of Maranhão, with the axis the questioning of the institutional aspects of these policies, from 2008 to 2013, and adopting the assumption that the existence of a public policy assumes its institutionalization, to ensure a relative continuity in the supply flow of a given good or service. The research conducted aims to identify the bodies responsible for its implementation, the specialized staff and financial resources invested in these policies highlighting the role of the public budget, involving a literature review on the concept, the origin and the development of urban policies in the country, on the concept of federalism in general and the Brazilian federalism in particular. The analysis of the institutional aspects of urban policies in Maranhão encompassed the study of legislation and government documents, as well as contributions from other scholarly works. For research on the resources spent on these policies were analyzed Multiannual Plans developed during the study period, the Annual Evaluation Reports of the multiannual plans submitted annually to the Legislative Assembly of the State of Maranhão, the Annual Budget Law and the Summary Reports of Budget Execution in period 2008 to 2013. The study concluded that urban public policies within the state of Maranhão occupy a marginal role in the government agenda since the country generally, there is no legislation to establish clearly the duties of federal entities or mechanisms cooperation in the field of urban policies. In the specific case of Maranhão, object of this research, the existence of several state agencies with specific responsibilities in this harvest to work in a disjointed way it was identified, the state does not have a permanent and qualified staff in the implementation of these policies and public resources to the urban question we are negligible.

Keywords: Public policy. Urban public policy. Public budget. Federalism. Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1:	Competências dos entes federados definidas na CF/88.....	72
QUADRO 2:	Competências comuns das esferas de governo.....	74
QUADRO 3:	Principais impostos e participação por esferas de governo (%).....	78
QUADRO 4:	Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados – 1960 a 2005.....	79
GRÁFICO 1:	Arrecadação Direta da União, Estados e Municípios em 2013.....	79
QUADRO 5:	Distribuição federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados Brasil – 1960 a 2005.....	81
GRÁFICO 2:	Receita Disponível de União, Estados e Municípios em 2013.....	82
QUADRO 6:	Distribuição de competências entre as Secretarias de Estado nas políticas urbanas (Parte A).....	111
	Distribuição de competências entre as Secretarias de Estado nas políticas urbanas (Parte B).....	112
QUADRO 7:	Distribuição de competências dos órgãos estaduais nas políticas urbanas....	113
QUADRO 8:	Cargos existentes, ocupados e vagos nas carreiras de estudos socioeconômicos e cartográficos e de gestão governamental.....	118
QUADRO 9:	Cargos existentes, ocupados e vagos nas carreiras de gestão de trânsito e gestão ambiental.....	119
QUADRO 10:	Cargos comissionados existentes, ocupados e vagos.....	119
QUADRO 11:	Comparativo orçamento tradicional x orçamento-programa.....	129
QUADRO 12:	Receita Estadual em 2008 e 2009.....	136
QUADRO 13:	Receita Estadual em 2010 e 2011.....	137
QUADRO 14:	Receita Estadual em 2012 e 2013.....	138
QUADRO 15:	Funções e subfunções de governo.....	139
QUADRO 16:	Gasto por função (2008).....	143
QUADRO 17:	Gasto por função (2009).....	144
QUADRO 18:	Gasto por função (2010).....	145
QUADRO 19:	Gasto por função (2011).....	146
QUADRO 20:	Gasto por função (2012).....	147
QUADRO 21:	Gasto por função (2013).....	148
QUADRO 22:	Gastos das principais funções (2008).....	151
QUADRO 23:	Gastos das principais funções (2009).....	152

QUADRO 24:	Gastos das principais funções (2010).....	153
QUADRO 25:	Gastos nas principais funções (2011).....	154
QUADRO 26:	Gastos nas principais funções (2012).....	155
QUADRO 27:	Gastos nas principais funções (2013).....	156
GRÁFICO 3:	Gastos das Políticas Urbanas em reais no Período de 2008 a 2013.....	157
GRÁFICO 4:	Gastos das Políticas Urbanas no período de 2008 a 2013 em percentuais....	157
GRÁFICO 5:	Comparação dos gastos das funções urbanas com as funções Encargos Especiais, Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública.....	158
GRÁFICO 6:	Comparação dos gastos das funções urbanas com as funções Encargos Especiais, Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública em percentuais em relação ao orçamento do Estado.....	159
QUADRO 28:	Funções e Subfunções das Políticas Urbanas.....	159
QUADRO 29:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2008).....	160
QUADRO 30:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2009).....	161
QUADRO 31:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2010).....	162
QUADRO 32:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2011).....	163
QUADRO 33:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2012).....	164
QUADRO 34:	Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2013).....	165
GRÁFICO 7:	Evolução das despesas por subfunções em percentuais (2008 a 2013).....	167
GRÁFICO 8:	Evolução das despesas por subfunções em reais (2008 a 2013).....	167
QUADRO 35:	Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2008-2009).....	171
QUADRO 36:	Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2010-2011).....	172
QUADRO 37:	Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2012).....	173
QUADRO 38:	Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2013).....	174
QUADRO 39:	Gastos nas ações do Programa Habitação Cidadã (2008-2009).....	177
QUADRO 40:	Gastos nas ações do Programa Habitação Cidadã (2010-2011).....	178
QUADRO 41:	Gastos nas ações do Programa Habitação e Urbanismo (2012).....	180
QUADRO 42:	Gastos nas ações do Programa Habitação e Urbanismo (2013).....	181
QUADRO 43:	Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Abastecimento D’água” (2008).....	185

QUADRO 44:	Gastos nos Programas “Universalização do Esgotamento Sanitário” e “Otimização de Sistemas” (2008).....	186
QUADRO 45:	Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Abastecimento D’água” (2009).....	187
QUADRO 46:	Gastos nos Programas “Universalização do Esgotamento Sanitário” e “Otimização de Sistemas” (2009).....	188
QUADRO 47:	Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Esgotamento Sanitário” (2010).....	189
QUADRO 48:	Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento D’água” (2010)..	190
QUADRO 49:	Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Esgotamento Sanitário” (2011).....	191
QUADRO 50:	Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento D’água” (2011)..	192
QUADRO 51:	Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” (2012).....	193
QUADRO 52:	Gastos no Programa “Saneamento Básico” (2012).....	194
GRÁFICO 9:	Evolução dos valores gastos nos programas de saneamento por órgão.....	195
GRÁFICO10:	Evolução dos valores orçados e gastos nos programas de saneamento por órgão.....	196
QUADRO 53:	Gastos nos programas de saneamento por órgão (2008).....	197
QUADRO 54:	Gastos nos programas de saneamento por órgão (2009).....	198
QUADRO 55:	Gastos nos programas de saneamento por órgão (2010).....	199
QUADRO 56:	Gastos nos programas de saneamento por órgão (2011).....	200
QUADRO 57:	Gastos nos programas de saneamento por órgão (2012).....	201
QUADRO 58:	Subfunções da função Transporte.....	202
QUADRO 59:	Gastos nas ações do Programa “Logística de Transportes” (2008).....	204
QUADRO 60:	Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2009).....	205
QUADRO 61:	Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2010).....	206
QUADRO 62:	Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2011).....	207
QUADRO 63:	Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2012).....	208
QUADRO 64:	Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2013).....	209

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL	20
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANISMO.....	20
1.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO BRASIL	25
1.3 ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO BRASIL	29
1.4 POLÍTICAS URBANAS E O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO	32
1.5 CRISE FISCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS	41
2 QUESTÃO FEDERATIVA E COMPETÊNCIAS ESTADUAIS	52
2.1 FEDERALISMO.....	53
2.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	56
2.3 REGRAS CONSTITUCIONAIS E DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	64
2.4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	75
2.5 COMPETÊNCIAS DOS ENTES SOBRE AS POLÍTICAS URBANAS E FINANCIAMENTO	83
3 ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO MARANHÃO	93
3.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DO MARANHÃO.....	93
3.2 ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E ÓRGÃOS IMCUMBIDOS DAS POLÍTICAS URBANAS	97
3.3 ESTRUTURA DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.....	115
4 ORÇAMENTO E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO	123
4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	123
4.1.1 Aspectos Históricos.....	123
4.1.2 Aspectos Conceituais: Orçamento Tradicional X Orçamento Moderno	125
4.1.3 Aspectos Legais do Orçamento Público no Brasil	129
4.2 ORÇAMENTO ESTADUAL E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO	134
4.2.1 Receita Estadual	134
4.2.2 Montante e Dimensão dos Gastos	139
4.2.3 Programas de Governo	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	212
REFERÊNCIAS	220

INTRODUÇÃO

O urbanismo é uma palavra que vem do Latim *urbs*, que significa “cidade”. Assim, a noção de urbanismo está estreitamente ligada à de cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade (LORENZO, 1973 *apud* SILVA, 2012). A ideia de cidade consubstancia-se em um conglomerado de pessoas, fixadas em determinado espaço territorial. Já o conjunto de necessidades decorrentes do estabelecimento das pessoas nas cidades é que leva o Estado a atuar de forma a organizar esses espaços, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Essa ação do Estado é que se chama de urbanismo.

Embora a cidade seja uma instituição milenar, o processo de urbanização (concentração de pessoas e atividades na cidade) da humanidade só veio a acontecer bem mais recentemente, a partir da revolução industrial, na passagem do século XVIII para o século XIX. As sociedades se urbanizaram na medida em que se industrializaram. Até 1850, nenhum país possuía população urbana superior à rural, o Reino Unido, berço da revolução industrial (e justamente por isso), foi à primeira nação a atingir esse patamar. O desenvolvimento da cidade industrial moderna, nos moldes que se conhece hoje, se deu exatamente nesse período, há cerca de 200 anos atrás, resultando num fenômeno que se pode denominar como sociedade urbano-industrial (BRAGA; CARVALHO, 2004).

A Revolução Industrial, que teve por palco a área urbana e a fábrica, é um fenômeno necessariamente urbano. Conforme acentua Singer:

Ela exige, em sua proximidade, a presença de um grande número de trabalhadores. O seu grande volume de produção requer serviços de infra-estrutura (transportes, armazenamento, energia etc.), que constituem o cerne da moderna economia urbana. Quando a fábrica não surge já na cidade, é a cidade que se forma em volta dela (SINGER, 1977, p. 24-25 *apud* BORDO, 2005).

Desse modo, desde o final do século XVIII, urbanização e industrialização foram processos complementares, associados um ao outro. As primeiras máquinas exigiam grande quantidade de trabalhadores vivendo próximos das fábricas e, para a comercialização dos produtos industrializados, eram necessários os estabelecimentos comerciais, que são típicos do meio urbano. Também a infraestrutura criada para atender aos interesses de algumas fábricas, como abertura de estradas, ruas, fornecimento de energia, água encanada, meios de comunicação, atraiu novas indústrias para as cidades, aumentando a concentração de pessoas no espaço urbano. Na medida em que crescia a industrialização, as sociedades iam também se urbanizando. A industrialização oferecia empregos urbanos à população rural que deixava os

campos em busca de novas oportunidades de vida, em razão de mudanças estruturais, como a propriedade privada, mecanização da agropecuária, que diminuiu a necessidade de mão de obra no campo, ao mesmo tempo em que crescia a necessidade de trabalhadores nas fábricas e nos serviços urbanos. Deste modo, em muitas partes do mundo, principalmente nos países que estavam se industrializando, a população urbana passou a crescer mais do que a população rural, caracterizando o processo de urbanização (BORDO, 2005).

De acordo com Silva (2012, p. 26), emprega-se o termo “urbanização” para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata do mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração de pessoas e atividades urbanas, assim a urbanização é um fenômeno moderno da sociedade industrializada. A ideia de urbanização está diretamente associada à concentração de muitas pessoas na cidade e na substituição das atividades primárias (agropecuária) por atividades secundárias (indústrias) e terciárias (serviços).

Estudos sobre urbanização apontam que a alta e rápida concentração populacional nas cidades, sem o correspondente crescimento da oferta de infraestrutura física e social, geram enormes problemas: deteriora o ambiente urbano; provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e saneamento básico e problemas de mobilidade; modifica a utilização do solo; e transforma toda a paisagem urbana. Grande parte da população passa a viver em condições precárias, em favelas ou outras formas de assentamento onde prolifera a miséria e a degradação humana (SILVA, 2012).

Os problemas apontados configuram o que se chama de “crise urbana”, e essa crise não pode ser adequadamente esclarecida sem uma perspectiva mais ampla que considere sua inserção no contexto nacional e internacional. De acordo com Maricato (2011), as transformações capitalistas que se combinaram às décadas orientadas pelo pensamento neoliberal (no Brasil, em 1980, 1990 e 2000) tiveram forte impacto sobre as cidades, pois são em seu solo que estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes a nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista. Ora, se o impacto da globalização sobre o mundo desenvolvido foi forte, que não dizer do impacto que sofreram e sofrem nações onde a maior parte da população nunca conheceu os direitos universais: emprego, previdência, saúde, educação e habitação, como é o caso do nosso país.

Apesar de a indústria demandar e promover a urbanização, e esta, por sua vez, facilitar o desenvolvimento daquela, numa relação de complementaridade, pode haver urbanização com industrialização limitada. Este fenômeno vem ocorrendo em países subdesenvolvidos, e

decorre principalmente do êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo e da liberação de mão de obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação de plantações em campos de criação de gado (WILHEIM, 1969 *apud* SILVA, 2012).

O urbanismo correlaciona-se diretamente com a cidade industrial moderna, como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada “explosão urbana” do nosso tempo (SILVA, 2012).

Maricato (2006) ressalta que os três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, que estão relacionados ao território são: moradia, saneamento, e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana, como mobilidade e trânsito.

No Brasil, a transição de um país agrário para um país urbano foi uma consequência do processo de industrialização que tomou grande impulso na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, que implementou o modelo de industrialização como forma de substituição das importações. A partir de 1940, a industrialização brasileira foi beneficiada pela intervenção do Estado na economia, com a instalação de grandes empresas estatais, particularmente no ramo da indústria pesada: siderurgia, indústria química, mecânica pesada, metalurgia, mineração, geração de energia (petróleo, hidrelétricas) e outras. Assim, processo de urbanização toma impulso no Brasil, concomitantemente ao aumento das atividades industriais em algumas cidades, que atrai a mão de obra desocupada ou subocupada na zona rural. O censo do IBGE, de 1940, o primeiro a dividir a população do Brasil em rural e urbana, apontava que 68,90% dos brasileiros viviam nos campos naquele momento (BORDO, 2005).

Nos anos 1950, a industrialização toma novo impulso no governo de Juscelino Kubitschek, que altera a política de intervencionismo estatal e atrai um grande número de empresas para o Brasil, principalmente no ramo da indústria automobilística, naval, química e mecânica, por intermédio de subsídios, como doação de terrenos, isenção de impostos e empréstimos estrangeiros (RIBEIRO, 1995 *apud* BORDO, 2005).

Ressalte-se que o processo de industrialização neste período concentrou-se e intensificou-se na Região Sudeste, a mais industrializada do país, sobretudo no Estado de São Paulo, atingindo outras regiões a partir da década de 1970 (BORDO, 2005).

A partir dos anos 1960, a mecanização do campo – associada a problemas estruturais como o monopólio da terra e a monocultura – expulsou um grande número de trabalhadores rurais para as áreas urbanas. A população urbana ultrapassa a rural nos anos 1970, passando de 44,67% do total em 1960 para 55,92% dez anos depois. Em 1980, todas as regiões brasileiras já apresentavam uma população urbana superior à rural. O ano de 1996 marca o

predomínio da população urbana em todos os Estados brasileiros, sendo o Maranhão o último a fazer a transição (BORDO, 2005).

Percebe-se assim que no Brasil, apesar do desenvolvimento incipiente da indústria a partir da década de 30, o processo de urbanização também foi estimulado por problemas estruturais do campo que ocasionaram uma forte migração do homem do campo para a cidade, tais como a alta concentração fundiária e as péssimas condições de vida.

De acordo com dados do IBGE, a população concentrada nas cidades brasileiras saltou de 45% para aproximadamente 85% no período de 1960 a 2010. Esse crescimento se mostra ainda mais impressionante se lembrarmos dos números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela já era de aproximadamente 138 milhões. Em 2010 esse número ultrapassou a marca dos 160 milhões (MARICATO, 2000). Esse processo de urbanização em um contexto de globalização cobrou a partir dos anos 80, após poucas décadas de intenso crescimento econômico do país, um alto preço, através da predação ao meio ambiente, baixa qualidade de vida, gigantesca miséria social e seu corolário, a violência urbana (MARICATO, 1995).

No Maranhão, a partir de meados da década de 60, a ação do Poder Público na infraestrutura estimulando a indústria da construção civil e outras indústrias a ela associadas dão início a um processo de industrialização no Estado. Mas é a chegada dos chamados grandes projetos minero-metalúrgicos, com destaque para a Alumar, produzindo alumina e alumínio; e Projeto Grande Carajás envolvendo três estados: Pará, Maranhão e Tocantins na extração de minérios, principalmente de ferro da Serra dos Carajás (PA), sendo transportados por trem da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) através da Estrada de Ferro Carajás até o Porto da Ponta da Madeira, em São Luís, para exportação, que concretizaram um processo de industrialização no Estado, principalmente na capital.

Entretanto, o processo de urbanização no estado não pode ser atribuído apenas à industrialização que ocorreu de forma limitada, pois não atingiu todas as cidades do Estado, ficando restrito apenas a capital. São fatores que concorreram diretamente a este processo os problemas da alta concentração fundiária e da mecanização do campo.

Em nosso estado, em 1960, 18% da população era urbana, enquanto 82% era rural, já em 2010 o percentual da população urbana passou para 63%, enquanto a população rural foi a 37%. Em números absolutos a população urbana no estado do Maranhão saltou de 448 mil para mais de 4,1 milhões, um crescimento de aproximadamente 3,7 milhões de pessoas em cinquenta anos.

No Maranhão, observa-se o aumento de acidentes devido à ocupação de áreas impróprias; a contaminação do solo e de águas superficiais e subterrâneas é notória, e impede um simples banho nos rios e/ou em praias; o congestionamento nas vias de acesso; o comprometimento do patrimônio histórico-cultural e o da qualidade de vida da população são visíveis (FERREIRA, 2009).

Destaca-se ainda o déficit habitacional, que é um dos mais expressivos do Brasil e tem contribuído para que a população de menor poder aquisitivo utilize alternativas através do incremento das casas de taipa, áreas de ocupação e palafitas. O acesso à rede de abastecimento de água atingia apenas 69,2% da população do Estado e a rede coletora de esgoto atendia só 11,5% dos domicílios em 2009, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), e por isso se constata o lançamento *in natura* nas sedes de diversas cidades, o que somado à baixa e irregular coleta de lixo (direta e indireta), que cobre apenas 66,1%, contribui para a calamidade pública em se tratando de saúde e qualidade de vida, cujos exemplos são a cólera e a dengue (FERREIRA, 2009).

Neste sentido, Maricato (2013) afirma que o ideário neoliberal¹ que acompanhou a reestruturação produtiva do capitalismo deixou uma herança nas cidades dos países emergentes ou não desenvolvidos do mundo capitalista que serão necessários muitos anos de investimentos, caso eles aconteçam, para neutralizar seu impacto.

Assim, considerando a abrangência dos problemas decorrentes do processo de urbanização no país e no Maranhão, em particular, é imperiosa a necessidade de políticas públicas destinadas a solucionar os problemas urbanos, através de investimentos com vistas a diminuir a desigualdade social e garantir melhores condições de vida para a população. Considerando ainda que o urbanismo é um instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a “crise urbana” do nosso tempo, a presente pesquisa se propõe a analisar as políticas públicas de urbanismo no Estado do Maranhão, centrando a análise na atuação do Poder Público Estadual.

¹ O ideário neoliberal pode ser descrito como o conjunto de reformas neoliberais centrado na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. Tal ideário firmou-se internacionalmente a partir do “Consenso de Washington”, em 1989, que estabeleceu um receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos aos países subdesenvolvidos. Os dez pontos do Consenso são: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10. Propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998).

A necessidade de realização de uma pesquisa sobre o papel do governo estadual na questão urbana está ancorada na concepção de que os problemas urbanos, não são de competência exclusiva do poder público local (município) e sim de todos os entes da federação, visto que é nas cidades que se concentram a maior parte da população. Esta concepção está amparada na Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que:

Art. 23. É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 2013).

Considerando que estes (habitação, saneamento e infraestrutura) são os principais problemas sociais diretamente relacionados ao território que afetam as populações urbanas, infere-se que a questão urbana não se restringe a um problema exclusivo dos municípios, é uma questão de relevância nacional e como tal exige respostas nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, conforme disciplinado pela própria Constituição Federal.

Considerando a relevância da atuação dos poderes públicos para atenuar os problemas urbanos e a constatação do pequeno número de estudos acadêmicos sobre as ações dos governos estaduais sobre a questão urbana, observa-se a necessidade de trabalhos com este foco. Dessa forma, a presente pesquisa inclui-se entre os estudos que pretendem abordar as políticas públicas de urbanismo, aprofundando a discussão sobre o papel dos entes federados, particularmente dos estados, no planejamento e execução dessas políticas.

Considerando que os indicadores de gasto são insuficientes para apreender diferenças importantes nas formas específicas de gestão dos programas governamentais, pois ainda que dados de gasto possam revelar a existência de que em um momento no tempo o nível de governo sob análise desembolsou recursos para a implementação de um dado programa social, isto não revela necessariamente a emergência de política pública em uma dada localidade, uma vez que esta última implica mais do que despesa em um período de tempo. A existência de uma política pública supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço (ARRETCHE, 2011).

Permeado pelos problemas, conceitos e inquietações até aqui expostos, este trabalho adota como eixo central a seguinte questão de pesquisa: compreendendo que os problemas urbanos são de tal relevância que exigem ações dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), como estão institucionalizadas as políticas públicas urbanas no estado do Maranhão? Dito de outra forma, considerando que conforme previsto na Constituição Federal

de 1988, os problemas urbanos são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como se estrutura a ação do Governo do Estado do Maranhão nas políticas públicas urbanas?

As instituições podem se apresentar como simples regras e, conseqüentemente, constituir fundamentos para o comportamento político. Algumas regras podem ser formais, a exemplo daquelas provenientes da legislação, e outras informais, como padrões culturais que influenciam comportamento. Considerando a existência conjunta de estrutura e normas, a implicação direta é que sem instituições não pode haver políticas públicas organizadas (STEINMO, 2001 *apud* PROCOPIUCK, 2013). Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo, não sendo um indicador de que funções de gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo (ARRETICHE, 2011).

As instituições podem ser interpretadas como variáveis estruturantes de suportes para ações políticas, e seu conceito vai além das organizações estritamente formais para incluir uma ampla gama de regras e procedimentos informais que definem interesses e estruturam condutas. Contudo, são as configurações institucionais que estruturam e influenciam interações políticas para obtenção de resultados (STEINMO, 1992 *apud* PROCOPIUCK, 2013).

Conforme James G. March e Johan P. Olsen, as instituições podem ser definidas como o conjunto relativamente durável de regras e práticas organizadas, incorporadas em estrutura de significados e de recursos, que são relativamente invariantes em face da rotatividade de indivíduos e relativamente resilientes às preferências idiossincrásicas, às expectativas dos indivíduos e a mudanças de circunstâncias externas (MARCH; OLSEN, 2006 *apud* PROCOPIUCK, 2013).

De acordo com Arretche (2011):

O grau de institucionalização de uma dada política está associado à possibilidade da manutenção de uma oferta regular, ao longo do tempo, de um fluxo continuado de serviços. Para tal, supõe-se que esta política conte com um órgão encarregado de sua execução, uma burocracia especializada nos serviços a serem oferecidos e uma fonte permanente de recursos financeiros (ARRETICHE, 2011, p. 106).

Partindo desses conceitos, a presente pesquisa tem por objetivo geral identificar o grau de institucionalização das políticas públicas urbanas no Estado do Maranhão, no período de 2008 a 2013, concentrando a análise na estrutura administrativa, financeira e de recursos humanos, instituída pelo poder executivo estadual para implementar, monitorar e avaliar suas políticas no campo do urbanismo.

A opção por este período de seis anos visa demonstrar como estão instituídas essas políticas atualmente, e contempla os dois Planos Plurianuais (PPA) mais recentes, (2008-2011) e (2012-2015), elaborados por duas gestões governamentais distintas, Jackson Lago (2007-2009) e Roseana Sarney (2009-2014) devido a necessidade de se analisar as políticas urbanas no âmbito do Poder Público Estadual, e não apenas de um governo específico. A análise de dois Planos Plurianuais diferentes nos permite também analisar as continuidades e rupturas desta política.

Cabe ressaltar que esta pesquisa centra-se nos aspectos gerais da política pública de urbanismo no Estado do Maranhão e não em aspectos pontuais de cada governo, e está amparada na compreensão de que o PPA é o instrumento legal de planejamento governamental, exigido para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, e nortear a elaboração dos orçamentos públicos.

Assim, partindo do objetivo mais amplo de analisar a engenharia institucional das políticas públicas urbanas no Estado do Maranhão, pretende-se: 1) Problematizar os aspectos conceituais e históricos das políticas públicas urbanas no Brasil, explicitando em que contexto essas políticas surgem e se consolidam no país; 2) Coletar e analisar a legislação pertinente às políticas públicas urbanas e delimitar as atribuições e competências do poder público estadual nesta política; 3) Identificar e analisar a estrutura organizacional e o corpo técnico que o poder público estadual dispõe para execução das políticas urbanas; 4) Identificar os programas e analisar o volume de recursos planejados e aplicados nas políticas públicas urbanas no estado do Maranhão, no período de 2008 a 2013.

Com tais objetivos, o presente estudo se situa entre aqueles desenvolvidos no âmbito da análise de políticas públicas, com foco no exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos da política pública de urbanismo desenvolvida pelo Estado do Maranhão.

Como bem salienta Arretche:

Ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y (ARRECTHE, 1998, p.2).

Portanto, este estudo não pretende avaliar a efetividade, eficácia ou eficiência de nenhum programa específico operado pelo poder público estadual, tipo de estudo que se aproximaria da avaliação de políticas públicas (ARRECTHE, 1998), mas buscar reconstituir, no período assinalado, características específicas da política pública de urbanismo executada pelo poder executivo do Estado do Maranhão, destacando aspectos conceituais, históricos, legais, institucionais dessa política.

No que tange à análise dos aspectos institucionais, a pesquisa baseou-se na legislação de organização do poder executivo estadual e na legislação referente à criação e regulamentação de cargos públicos. A pesquisa também buscou identificar a composição do quadro de pessoal dos órgãos vinculados às políticas públicas urbanas, entretanto isto não foi possível, devido à indisponibilidade dessas informações no âmbito destes órgãos. Em dezembro de 2014 foi protocolado um requerimento junto Secretaria de Estado de Infraestrutura, solicitando diversas informações, inclusive no que diz respeito ao quadro de pessoal, entretanto ao retornar ao órgão para coletar as informações o pesquisador foi informado que o requerimento havia sido arquivado, sem nenhum tipo de resposta, desrespeitando frontalmente a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011).

No que se refere ao aspecto financeiro, esta pesquisa situa-se no campo da análise crítica dos gastos orçamentários, em consonância com a metodologia de análise exposta por Evilasio Salvador e Sandra Oliveira Teixeira (2014). Assim, esta investigação busca responder as seguintes questões: qual é o montante, o destino e a relevância do gasto público na área de urbanismo?

Primeiramente, a compreensão do montante de recursos destinados para as políticas sociais passa pela compreensão da classificação funcional da despesa que é realizada por funções e subfunções no orçamento público, visando identificar a área em que ação governamental será realizada (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

O segundo aspecto a ser analisado remete-se ao destino do gasto público, o qual informa prioridades de aplicação do recurso público numa política pública social específica (FAGNANI, 1998 *apud* SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Neste aspecto, serão analisados os programas, projetos e ações governamentais nas funções ligadas às políticas urbanas, buscando identificar também em que regiões e cidades estão sendo aplicados os recursos.

Já o terceiro aspecto, refere-se à magnitude do gasto social, que corresponde à dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado. Este aspecto permite apreender a relevância do gasto social na agenda estatal e verificar se os recursos são compatíveis ou não com as necessidades sociais (FAGNANI, 1998 *apud* SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

A metodologia de análise na perspectiva crítica mostra-se bastante adequada ao objeto da presente investigação, pois no que se refere à capacidade financeira será dada especial atenção ao orçamento público do Governo do Estado do Maranhão, e pretende abordar as três questões apontadas pelos autores: o montante, o destino e a relevância do gasto público com essas políticas, com vistas a identificar o papel do poder público estadual na questão urbana.

Dessa forma, serão analisados os dados dos planos plurianuais, dos orçamentos e da execução orçamentária das despesas vinculadas às funções habitação, saneamento, urbanismo e transportes pelo Governo do Estadual, no período de 2008 a 2013, coletados junto à Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão.

Além dos dados referentes aos planos e orçamentos, coletados junto aos órgãos públicos, a pesquisa adotou como fontes para a investigação os relatórios anuais de sobre a execução orçamentária e a legislação que fundamenta as políticas públicas na área de urbana, assim como a bibliografia produzida sobre a temática. A ênfase nos documentos oficiais, como fontes primárias, está vinculada a compreensão da importância desse material para a análise das políticas públicas.

A investigação foi desenvolvida em três etapas, sem uma separação rígida quanto à sequência de realização de cada uma, permitindo um permanente diálogo entre trabalho de investigação, as referências empíricas e a reflexão teórica. A primeira etapa envolveu a revisão bibliográfica sobre os conceitos e histórico das políticas públicas urbanas no país, perpassando por livros, trabalhos acadêmicos, artigos e legislação nacional, etapa que foi fundamental para a compreensão da concepção, surgimento e evolução dessas políticas na agenda governamental.

Na segunda, foram realizadas visitas aos órgãos públicos estaduais que desempenham atividades voltadas para a questão urbana como Secretaria de Estado de Infraestrutura e Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de obter documentos e informações detalhadas sobre a atuação desses órgãos. Nesta mesma etapa foram realizadas entrevistas junto a dirigentes, ex-dirigentes e técnicos com a finalidade de preencher lacunas nas informações coletadas, com o intuito de responder, de maneira mais aprofundada, aos objetivos da pesquisa. A terceira etapa consistiu na análise e sistematização dos dados, documentos e informações obtidas e redação da dissertação.

Deste modo, com base nos resultados do processo de investigação, buscando apreender os aspectos institucionais das políticas urbanas no Maranhão, estruturou-se este trabalho em quatro capítulos. No primeiro, é realizada uma breve revisão bibliográfica sobre o conceito de políticas públicas urbanas e o histórico dessa política no país, com ênfase no seu surgimento e consolidação no contexto nacional. No segundo capítulo centra-se nos aspectos legais dessas políticas públicas, com particular ênfase sobre o pacto federativo, à repartição de competências entre os entes federados, e às competências do poder público estadual na questão urbana. Tendo desenvolvido uma discussão mais geral sobre o tema, o terceiro capítulo, analisa os aspectos institucionais dessas políticas, apresentando a estrutura e o corpo

técnico que o poder público estadual dispõe para execução dessas políticas. O quarto capítulo dedica-se tão somente ao aspecto financeiro das políticas urbanas apresentando os programas e ações desenvolvidos pelo governo do Estado, bem como os valores executados.

1 POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

Este capítulo tem como objetivo delimitar o campo de atuação das políticas públicas urbanas e fazer um breve retrospecto de como se desenvolveram essas políticas no país. Tal capítulo apresenta questões fundamentais para apreendermos o conceito e demais aspectos teóricos concernentes às políticas públicas, ao urbanismo, e às políticas públicas urbanas ou de urbanismo.

Já a importância de se discutir os aspectos históricos está diretamente relacionado ao legado das políticas prévias e das decisões tomadas no passado, e consiste no fato de que processos de planejamento e gestão de políticas e programas sociais são influenciados pela herança institucional das políticas anteriores.

A literatura internacional sobre essa abordagem aponta que:

A importância deste aspecto deriva da noção de que a história é *path dependent* – isto é, o que vem antes, mesmo que seja acidental, condiciona o que vem depois. Políticas prévias conformam o entendimento dos problemas a serem solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias, e a existência de capacidades estatais é uma pré-condição para a possibilidade de gestão de programas sociais (WEIER, ORLOFF E SKOCPOL, 1988 *apud* ARRETICHE, 2011, p.30).

De acordo com Marta Arretche:

Políticas implementadas em um dado momento no tempo dotam diferencialmente os diversos níveis de governo de “capacidade técnica”. Esta diz respeito à forma como estão distribuídos entre os níveis de governo o conjunto de equipamentos, prerrogativas legais, recursos humanos e conhecimento especializado necessários à gestão de cada política (ARRETICHE, 2011, p.30).

Dessa forma, entender tanto os aspectos teórico-conceituais quanto os aspectos históricos das políticas públicas urbanas é essencial para entendermos a configuração dessas políticas atualmente, no país. Este capítulo está dividido em cinco seções, na primeira discutem-se os conceitos de políticas públicas e políticas públicas urbanas, na segunda discorre-se sobre a constituição do sistema de proteção social no país, na terceira apresenta-se a origem das políticas públicas urbanas no Brasil, na quarta configura-se a atuação do Banco Nacional de Habitação no período do regime militar e na última seção apresentam-se os efeitos da crise fiscal sobre as políticas urbanas no país.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E URBANISMO

Antes de definir uma Política Pública Urbana é importante delimitar o conceito e o objetivo de uma política pública em sentido geral, pois como bem acentua Celina de Souza, o

tema das políticas públicas é relativamente recente na pesquisa acadêmica do Brasil e apenas nas últimas décadas foi incorporado à nossa agenda de pesquisa (SOUZA, 2003).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Souza traz algumas definições de autores internacionais sobre este conceito:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Höfling destaca que o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo (HÖFLING, 2001).

Um conceito bem abrangente e interessante, que compreende parte dos conceitos apresentados pela literatura internacional é o do professor Elenaldo Teixeira:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (TEIXEIRA, 2002, p.2).

É nesta direção que Souza define que o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real, e que as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas (SOUZA, 2003).

A partir das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se extrair e sintetizar os seguintes elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p.36-37).

O crescimento da importância desse tema se deu a partir dos anos 80 e resultou da combinação de alguns fatores. Entre eles: I - a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade; II - as novas concepções sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas¹, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Isto implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; III – a maioria dos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizado, em especial os da América Latina, não conseguiu equacionar, ainda que minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2003).

É importante destacar que as políticas públicas sociais, sozinhas, não são capazes de resolver os problemas sociais decorrentes de uma sociedade profundamente desigual, fruto de um sistema cujo objetivo principal é a acumulação de capital, como bem assinala a autora:

Embora as políticas públicas não tenham, obviamente, capacidade para enfrentar sozinhas os desafios acima referidos, seu desenho e regras, assim como seus mecanismos de gestão, contribuem para o enfrentamento ou o agravamento dos problemas para os quais a política pública é dirigida (SOUZA, 2003, p.12).

Desse modo, não é apenas a lógica econômica a determinar o sentido da política pública, mas também os processos jurídico-institucionais construídos (ou omitidos) pela sociedade ao longo da sua história e a dinâmica de interação dos grupos e interesses políticos.

Já a noção de urbanismo está estreitamente ligada à de cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade (LORENZO, 1973 *apud* SILVA, 2012).

Neste sentido, Silva afirma que:

O urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência (SILVA, 2012, p. 31).

¹ Políticas Keynesianas ou keynesianismo é uma doutrina ativista, que preconiza a ação do Estado na promoção e sustentação do pleno emprego em economias empresariais (CARVALHO, 2008).

De acordo com Meirelles “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 1985 *apud* CARVALHO FILHO, 2013, p.6).

Assim, o urbanismo pode ser considerado uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o exercício harmônico e progressivo das atividades sociais básicas como: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano (BALTAR, 1947 *apud* SILVA, 2012, p.30).

Silva destaca ainda que o urbanismo correlaciona-se diretamente com a cidade industrial moderna, como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada “explosão urbana” do nosso tempo (SILVA, 2012).

De acordo com Ferreira:

A necessidade de se definir e efetivar a política urbana remonta ao advento da revolução industrial em face da emergência de problemas como localização de residências em áreas insalubres, ausência e/ou deficiência de serviços de água e esgoto; surgimento de endemias e baixa qualidade de vida da maioria da população citadina (FERREIRA, 2014, p.13).

Considerando que, de acordo com Saravia (2006), toda política pública está integrada dentro de um conjunto de políticas governamentais, que constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo, e inclui diferentes aspectos aos que dá prioridade, em função de urgências e relevâncias; considerando ainda que o urbanismo se relaciona diretamente aos problemas advindos do processo de urbanização e seus impactos na cidade, pode-se conceituar uma Política Pública Urbana ou de Urbanismo como uma contribuição setorial para busca do bem-estar coletivo da população residente nas cidades e dá prioridade aos aspectos diretamente relacionados às condições de vida dessa população no espaço urbano.

Seguindo os conceitos apresentados, também pode-se definir uma Política Pública Urbana ou de Urbanismo como um conjunto de diretrizes, princípios, regras e procedimentos que norteiam as ações do governo que irão produzir efeitos diretos e específicos sobre o espaço urbano, ou seja, a cidade.

Assim, percebe-se que o objetivo maior de uma política pública urbana ou de desenvolvimento urbano é a melhoria da qualidade de vida da população que reside nas cidades. Souza (2013) explica que esta qualidade de vida corresponde à crescente satisfação

das necessidades, tanto básicas quanto não-básicas, tanto materiais quanto imateriais da população.

De acordo com Maricato, os três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, que estão relacionados ao espaço são: moradia, saneamento, e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana, como mobilidade e trânsito (MARICATO, 2006).

Seguindo esta mesma ideia, Villaça esclarece que:

As políticas urbanas se referem às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano. As políticas públicas urbanas, enquanto real ação do Estado sobre nossas cidades (...) envolvem os três níveis de governo e devem abordar principalmente as políticas de saneamento e meio ambiente, transporte e habitação (VILLAÇA, 1999, p. 180).

Corroborando com esta definição uma publicação do Ministério das Cidades sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ao afirmar que o objeto de uma política urbana ou de desenvolvimento urbano é o espaço socialmente construído. Não se trata, portanto, de políticas públicas de um modo geral, mas sim daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano, isso torna mais objetivo o trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população, como: habitação, saneamento e mobilidade urbana e trânsito (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Indicados os aspectos teórico-conceituais das Políticas Públicas Urbanas, na literatura, faz-se necessário tecer algumas considerações legais a respeito dessas políticas. Nesta direção, a Constituição Federal de 1988, ao enumerar em seu artigo 21 as competências da União, sinaliza também o que seja uma política de desenvolvimento urbano: “Art. 21. Compete à União: (...) XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 2013).

Ora, ao afirmar que compete a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, e incluir neste aspecto habitação, saneamento básico e transportes urbanos, a Carta Magna acaba situando essas áreas de atuação do Estado dentro da política de desenvolvimento urbano, corroborando com as definições já apresentadas por pesquisadores.

De acordo com Villaça, nas últimas décadas o Estado brasileiro tem atuado sobre as cidades, enquanto organismos físicos, de várias maneiras: tem instalado redes de abastecimento de água e de coleta de esgotos; tem construído avenidas, parques e casas populares; tem regulamentado a delimitação de zonas urbanas, a abertura de loteamentos e a construção de edifícios pela iniciativa privada; tem oferecido ou regulado a oferta de transporte urbano etc. Desta forma, talvez não tenha havido ação estatal que tenha afetado

mais o espaço urbano de nossas cidades grandes e médias, nos anos 70 e 80, do que a ação do governo federal nos campos do saneamento, transportes e habitação (VILLAÇA, 1999).

Assim, após se configurar o que se entende por Política Pública Urbana, passa-se agora a descrever a constituição do sistema de proteção social no Brasil e ação estatal do governo federal nas cidades nas últimas décadas, considerando que conforme exposto por diversos autores, foram estas ações que tiveram grandes impactos no ambiente urbano do país, e marcam a origem das políticas públicas urbanas no Brasil.

1.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO BRASIL

No século XX, a partir da crise econômica de 1929, e seguindo as ideias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, ampliam-se as políticas sociais, dentre elas a política urbana, e tem início assim a experiência histórica de um Estado intervencionista. Após a 2ª Guerra Mundial, o Estado de Bem Estar Social consolida-se no continente europeu. A base desse sistema foi a noção de Seguridade Social, entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências (YAZBEK, 2010).

No Brasil, na primeira metade dos anos 30 a questão social se inscreve no pensamento dominante como legítima. A partir de 1930 observa-se o surgimento de um conjunto de iniciativas tanto no âmbito da criação de órgãos gestores de políticas sociais como na formulação de uma legislação trabalhista. É neste período que se situa a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT 1943), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social. Com essas medidas, o Estado objetivava manter a estabilidade, administrando a questão social, buscando diminuir desigualdades e garantir alguns direitos sociais, embora o país não tenha alcançado a institucionalidade de um Estado de Bem Estar Social (YAZBEK, 2010).

De acordo com Azevedo:

O grande marco do surgimento de legislação e de políticas sociais no Brasil foi a Revolução de 1930, que significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das "massas urbanas" na arena política. Durante a República Velha (1899-1930), a questão social não se colocava como elemento importante da agenda governamental (AZEVEDO, 1988, p.107).

Quando o país volta ao regime democrático, em 1945, se verifica a emergência de novas forças sociais na vida nacional. Cresce a população urbana formada pelo proletariado

industrial e também por trabalhadores braçais não integrados ao setor industrial, empregados dos serviços públicos, operários de pequenas oficinas e do setor terciário, trabalhadores por conta própria, entre outros. Crescem pressões sobre o Estado para ampliação de serviços sociais. Já a década de 1950 teve como característica o investimento estatal em políticas desenvolvimentistas e a busca do crescimento econômico. A intervenção planejada do Estado nos processos voltados ao desenvolvimento social e econômico impulsionou a criação e a expansão de novas empresas estatais. A ideologia desenvolvimentista apoiava-se na tese de que o atraso dos países do Terceiro Mundo era consequência de seu precário sistema industrial e de suas insuficiências tecnológicas (YAZBEK, 2010).

O início da década de 1960 acirra as contradições do capitalismo periférico trazendo consigo o golpe militar e a instalação do Estado autoritário. Ainda em um contexto desenvolvimentista, o Estado amplia seu nível de intervenção e as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional. Com a expansão do capitalismo monopolista¹ ocorrem mudanças, que vão se efetivar durante as décadas de 1960 e 1970, no sentido de expansão e modernização do sistema de proteção social do país. Nesse período, por exemplo, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) incorporou novos segurados, expandiu a assistência médica previdenciária e criou em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Ainda nesse período, houve a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e posteriormente o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Foram criados o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM (YAZBEK, 2010).

¹ Capitalismo monopolista: corresponde a um tipo de economia capitalista em que as pequenas e médias empresas cedem lugar às grandes indústrias, devido às necessidades cada vez mais de capitais. Levando-as a uma associação cada vez maior com os bancos, caracterizando o que se convencionou de capitalismo financeiro. Neste sistema o grande comércio e a grande indústria são controlados pelo poderio econômico dos bancos comerciais e outras instituições financeiras (SILVA, 2007).

Apesar dessas iniciativas importantes na constituição de um sistema de proteção social no Brasil durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário autoritário que daquelas que caracterizam federações.

Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia política: selecionados formalmente por eleições indiretas e, de fato, mediante indicação da cúpula militar, sua autoridade política não era derivada do voto popular. Além disto, todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal: a centralização financeira, instituída pela reforma fiscal de meados dos anos 60, concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que tenha ampliado o volume da receita disponível dos municípios, uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a estritos controles do governo federal. Os governadores não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob o controle do Exército nacional. Ora, relações intergovernamentais desta natureza caracterizam os estados unitários, nos quais o poder político no plano local é uma delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade política (RIKER, 1987 *apud* ARRETCHE, 2011).

Assim, é neste período que o Estado brasileiro, dotado de características centralizadoras e autoritárias, consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa. As políticas federais urbanas de habitação e saneamento básico eram formuladas, financiadas e avaliadas por uma agência federal e executadas por uma série de agências locais dela dependentes. Os diversos programas de assistência social eram formulados e financiados por organismos federais e implementados por meio de diversas agências públicas e organizações semi-autônomas privadas. As fatias federais da oferta de ensino fundamental — particularmente, os programas de reforço alimentar e de apoio à educação básica — eram diretamente formuladas, financiadas e implementadas por agências do governo federal. A política de saúde, ainda que dispersa entre diferentes instituições, também era executada supondo a centralização financeira e administrativa do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) e os programas verticais do Ministério da Saúde. Tal formato institucional era compatível com o tipo de Estado vigente durante a ditadura militar, para o qual estados e municípios eram agentes da expansão do

Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas. Nestes termos, grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma dada política (MEDEIROS, 1986 *apud* ARRETCHE, 2011).

Tal forma de expansão estatal capacitou estados e municípios, ainda que de modo inteiramente desigual no espaço territorial brasileiro, dotando-os de uma não desprezível capacidade técnica (em termos de recursos administrativos e humanos). Em outras palavras, políticas emanadas do governo federal quando da vigência do Estado centralizado fortaleceram as capacidades administrativas de estados e municípios, seja pela reprodução no plano local de estruturas organizacionais do governo central, seja pela criação de empresas públicas induzidas por aquela forma de expansão estatal (ARRETCHE, 1997).

Percebe-se que o formato centralizado de gestão das políticas sociais no Brasil adveio de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro - e não menos importante -, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de expansão administrativa, que compreendeu a criação de órgãos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas. Este duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política e de formulação de políticas de longo prazo que não teve - até muito recentemente - paralelo em qualquer outra instância de governo (DRAIBE, 1985 *apud* ARRETCHE, 2011).

Desta forma, percebe-se que as políticas sociais urbanas no país, apesar de terem entrado em pauta na década de 30, se disseminaram durante o período do regime militar, período no qual se consolidou o Sistema de Proteção Social Brasileiro. E por terem se consolidado neste período é que essas políticas assumiram um caráter extremamente centralizado, no qual o Governo Federal assumiu praticamente toda a responsabilidade pelo planejamento e execução dessas políticas.

Assim, é a partir deste panorama de constituição e consolidação do Sistema de Proteção Social no país que se busca realizar um breve histórico das políticas públicas urbanas implementadas no Brasil, a partir da década de 1930, período em que começa a se constituir as primeiras políticas sociais, passando pelo período do regime militar no qual se consolida o Sistema de Proteção Social Brasileiro, e sua trajetória após este período até os dias de hoje.

1.3 ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO BRASIL

Como já definido anteriormente, as políticas urbanas dizem respeito a essencialmente três áreas de atuação do Estado: saneamento; habitação; infraestrutura e transportes urbanos. São nestas áreas de atuação do poder executivo que se concentra este trabalho.

Na década de 30, a questão da habitação surge no cenário nacional como ponto central, pois as habitações ocupam a maior parte da área das cidades, e os problemas sociais ligados a questão da habitação aparecem sob várias formas: graves problemas de infraestrutura (saneamento, asfaltamento, etc.), um número alarmante de famílias sem casa própria e a escassez de obras de urbanização em áreas periféricas e favelas. Percebe-se que a habitação é uma questão fundamental quando se fala da problemática urbana, pois ela se inter-relaciona diretamente com os demais problemas urbanos. Assim, qualquer política pública voltada para questão urbana deve considerar a questão habitacional de maneira conjunta com as demais políticas setoriais urbanas, e qualquer política ou ação governamental na área habitacional produzirá efeitos diretos na questão urbana, pois a construção de moradias demanda uma infraestrutura mínima (saneamento, asfaltamento...). Assim, é a partir desta área de atuação (habitação) que o Estado inicia um processo de intervenção na questão social urbana do país de forma mais pujante.

Do início do século XX até a década de 1930, a questão da habitação urbana era negligenciada, com o poder público atuando de maneira pontual e ineficiente. Somente a partir da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso com a Revolução de 30, é que começa a se esboçar uma política para a habitação (MOTTA, 2014). Cabe ressaltar que neste período a maioria da população do país se concentrava na área rural, assim essa política tinha uma demanda restrita.

As primeiras intervenções públicas na área de habitação popular tiveram como objetivo mostrar às populações urbanas de baixa renda a preocupação do governo com seus problemas, entretanto a retórica era diferente da prática, pois as realizações concretas se mostravam bastante modestas. Para as autoridades públicas, o mais importante era reafirmar sua determinação de enfrentar o desafio da questão habitacional e manter acesa a esperança da possibilidade de cada um individualmente, poder resolver seu problema habitacional através da ajuda governamental (AZEVEDO, 1988).

Os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (industrialários, comerciários, bancários, etc.), os IAPs criados a partir de 1930. Entretanto, essas entidades operavam

normalmente de maneira fragmentária, sendo sua atividade, nesse campo, considerada secundária e atingindo um pequeno número de seus associados.

A respeito da atuação dos IAPs, Itaque Barbosa esclarece:

A produção habitacional financiada por fundos públicos, se iniciou no Brasil com a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Estes faziam parte do arranjo institucional corporativo que começou a se estruturar a partir de 1930, e, completou-se em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Este arranjo era estruturado a partir da regulamentação das profissões: para cada ocupação reconhecida pelo Estado, através do Ministério do Trabalho, havia uma profissão regulamentada; para cada profissão regulamentada havia um sindicato oficial, que tinha seu presidente confirmado pelo Ministério do Trabalho. Para cada categoria de sindicato, havia um instituto de pensões e aposentadorias. Este instituto tinha a função de administrar os fundos destinados às aposentadorias. Ou seja, de todos os trabalhadores daquele conjunto de profissões. Uma das formas de investimento destes recursos administrados pelo instituto, permitidas pela legislação, era o financiamento habitacional. Com os passar dos anos, esta atuação habitacional dos IAPs ganharia importância, devido ao agravamento da crise dos aluguéis, que se originara durante a guerra. Esta se estendeu ao longo do pós-guerra, culminando na constituição de um debate público em torno do problema habitacional dela decorrente. Entretanto, mesmo nestes anos, e , mais ainda nos anteriores, a atuação habitacional era uma atividade no mínimo secundária do instituto. Era delimitada pela necessidade de preservação atuarial dos fundos previdenciários. Esta, por ser a razão principal dos institutos, não podia ser ameaçada pelos riscos de uma atividade secundária, mesmo num momento de grave crise habitacional. Assim, a produção pública de habitações, no Brasil, surgiu sobre os auspícios do *princípio de auto-sustentação financeira* desta atividade. (...). Os IAPs foram os principais agentes de produção de habitações, neste período que vai de 1930, de fato 1937, quando foi regulamentada sua atuação na área habitacional, a 1963 (BARBOSA, 2008, p.38-40).

Mas a principal marca da política habitacional deste período anterior ao regime militar foi à criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que, apesar ter apresentado resultados modestos, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre. A FCP foi criada em 1946 para funcionar como uma resposta social a um contexto de fortes pressões dos trabalhadores. Apesar de ter recebido diversas funções relacionadas à política urbana em geral, essa fundação se tornou inoperável, devido ao acúmulo de atribuições, à falta de recursos e de força política, somadas à ausência de respaldo legal; assim, em 1952, o governo federal reduziu as atribuições da FCP.

Conforme esclarece Barbosa:

A importância da FCP para nós, advém de ela ser a primeira tentativa de criação de um órgão que viabilizaria alguma centralidade e consistência às ações do Estado com relação ao problema habitacional (BARBOSA, 2008, p.40).

Nesse sentido, pode-se afirmar que é somente com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda (AZEVEDO, 1988).

Azevedo faz uma descrição detalhada da atuação da Fundação da Casa Popular (FCP), destacando que além de atuar na questão da habitação a FCP também atuava na provisão de demais serviços de natureza urbana como infraestrutura e saneamento básico e enumera os principais problemas enfrentados por esta instituição:

Do ponto de vista legal, além da atividade de financiamento de casas populares *stricto sensu*, à FCP era facultado atuar na provisão de serviços de infra-estrutura e saneamento básico, bem como estimular atividades recorrentes e complementares capazes de imprimir maior dinamismo à sua atividade-fim. Embora concebida para ser uma instituição com controle de recursos próprios e, portanto, com grande autonomia operacional, a FCP terminou por depender exclusivamente de verbas do orçamento federal e da maior ou menor boa-vontade dos governantes que se sucederam após sua criação. O conflito com os estados da federação resultou em um grande fracasso para a FCP, com a supressão pura e simples do fundo de recursos formado pela cobrança de impostos sobre a transmissão de imóveis, recolhidos pelos estados e transferidos para a Fundação. Teoricamente, a FCP preconizava várias medidas operacionais, objetivando o barateamento das casas populares e, por consequência, ampliando o acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Entre essas medidas, incluíram-se diversos subsídios indiretos, como construir somente em terrenos doados pelas prefeituras, garantir baixas taxas de juros e um longo prazo de financiamento para o comprador final do imóvel. Entretanto, a inexistência de mecanismos de receita constante - pela falta de controle sobre recursos estratégicos - e a perda de parte importante do capital investido - em função da ausência de indexação das prestações, num contexto inflacionário - acarretaram um desempenho medíocre da instituição, no referente à produção quantitativa de casas populares. Desta maneira, ainda que formalmente os critérios de seleção privilegiassem as famílias numerosas de trabalhadores urbanos, e a não-correção das prestações tornasse a habitação popular acessível financeiramente aos candidatos de baixos rendimentos, na prática apenas um pequeno número de "privilegiados" logrou acesso às referidas residências. Nestas circunstâncias de insignificante produção quantitativa, não apenas o processo de seleção foi distorcido, favorecendo aqueles que possuíam "pistolão" político, como também as decisões sobre onde e quanto investir passaram igualmente a ser influenciadas por interesses pessoais imediatos de autoridades do governo federal com poder de pressão ou dos dirigentes da FCP. As várias tentativas infrutíferas de reformas da FCP buscavam garantir fontes de recursos próprios e estáveis para o programa de casas populares e criar mecanismos que permitissem maior recuperação do capital investido. O fracasso dessas proposições pode ser explicado, em grande parte, pelo esquema de sustentação política da época, que se configurava através da coexistência de inúmeras agências e burocracias de baixa eficiência. Tanto para a produção quanto para o financiamento de casas populares, a FCP e as diversas "carteiras imobiliárias" dos institutos de aposentadoria e pensão operavam sob uma lógica de divisões de área de influência e de relações personalizadas e paternalistas que os eventuais ocupantes da direção dessas agências mantinham com suas respectivas clientelas políticas (AZEVEDO, 1988, p.108-109).

Na década de 1950 houve um grande avanço da indústria brasileira, concentrada principalmente no eixo Rio-São Paulo, com intenso crescimento urbano e intervenções do Estado para adequar o espaço urbano à circulação de automóveis nas capitais desses estados. No entanto, a expansão urbana foi marcada por grande desigualdade: a classe média crescia e tinha acesso a financiamentos de imóveis, automóveis e outros bens duráveis, ao passo que às classes pobres restavam às favelas e os loteamentos ilegais na periferia (MOTTA, 2014).

Nesse contexto, o governo JK tenta, no final da década de 1950, fortalecer a FCP, que vive seu período mais dinâmico, com mais investimentos e maior número de unidades habitacionais construídas. Entretanto, de acordo com Motta (2014), apesar das tentativas de reformulação, a FCP, em quase 20 anos de existência, produziu apenas cerca de 17.000 moradias, não tendo sido, como era a proposta inicial, o carro chefe da política habitacional do país.

Assim, apesar de resultados modestos, este período marca o início da atuação do Estado, mais especificamente do Governo Federal na questão urbana através de ações voltadas para a habitação.

1.4 POLÍTICAS URBANAS E O BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO

Entre as décadas de 60 e 70 a população urbana ultrapassa a população rural, de acordo com dados do IBGE, a população urbana que em 1960 era de 32 milhões de habitantes passa para aproximadamente 53 milhões em 1970, já a população rural que era de aproximadamente 39 milhões em 1960 passa para um pouco mais de 41,5 milhões em 1970. Assim, os problemas ligados à população residentes nas cidades ganham mais importância na agenda governamental.

É neste período que se instaura no país um regime militar que pôs em prática o projeto de desenvolvimento do capitalismo monopolista-financeiro, baseado em uma forte intervenção estatal na economia em benefício da instalação das grandes corporações multinacionais. Tal intervenção se deu principalmente através de incentivos fiscais diversos, do fornecimento de matéria-prima barata (diversas empresas nacionais, como é o caso da CSN, tinham os valores de seus produtos reduzidos para o fornecimento às multinacionais), de força de trabalho barata e com salários perdendo, continuamente, seu poder aquisitivo, no vigoroso investimento em infraestrutura (rodovias, portos, usinas para a produção de energia etc.) e com um aparato repressivo bastante forte para calar o movimento operário e sindical e eliminar as oposições internas (MANGOLIN, 2012).

Durante este período, as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, mais particularmente as de habitação e saneamento básico, estiveram sob o comando de um banco de fomento, criado em agosto de 1964: o Banco Nacional de Habitação. A partir de 1966, este banco passou a contar com os recursos do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço –, contribuição compulsória de 8% sobre a folha de salários dos trabalhadores que “optassem” por este sistema. Com base na arrecadação líquida deste Fundo e das receitas de suas operações financeiras, o BNH expandiu notavelmente a produção de unidades residenciais e a

cobertura em serviços de saneamento básico no país. A estrutura organizacional do BNH instituiu um modelo nacional de oferta de serviços urbanos assentado, de um lado, sobre uma agência federal que centralizava a formulação e o financiamento das políticas e, de outro lado, sobre agências locais (estaduais ou municipais), encarregadas de sua implementação (ARRETCHE, 2011).

O Banco Nacional de Habitação foi criado pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, e foi uma das medidas adotadas no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que visava dar consistência as estratégias de reformas econômicas do primeiro governo militar no país, governo do General Castelo Branco. Como assinala Matos:

O PAEG foi elaborado pelos ministros Roberto Campos e Otávio Gouvêa Bulhões com base na ortodoxia e no arrocho salarial, mas conseguiu realizar reformas importantes que os outros governos não puderam implantar, tais como: a reforma bancária, com a criação do Banco Central; a reforma do mercado de capitais; a criação do FGTS e do BNH e a instituição da correção monetária (MATOS, 2002, p.38).

De acordo com a Lei nº 4.380/64 o BNH tinha por finalidade: orientar, disciplinar e controlar o sistema financeiro da habitação; incentivar a formação de poupanças e sua canalização para o sistema financeiro da habitação; disciplinar o acesso das sociedades de crédito imobiliário ao mercado nacional de capitais; manter serviços de redesconto e de seguro para garantia das aplicações do sistema financeiro da habitação e dos recursos a ele entregues; manter serviços de seguro de vida de renda temporária para os compradores de imóveis, objeto de aplicações do sistema; financiar ou refinanciar a elaboração e execução de projetos promovidos por entidades locais de conjuntos habitacionais, obras e serviços correlatos; refinanciar as operações das sociedades de crédito imobiliário; financiar ou refinanciar projetos relativos a instalação e desenvolvimento da indústria de materiais de construção e pesquisas tecnológicas, necessárias à melhoria das condições habitacionais do país (BRASIL, 1964).

A criação do BNH representou um importante marco na história da política urbana de habitação no Brasil. Instituiu-se através do banco, ao longo da segunda metade dos anos 60, um conjunto de mecanismos institucionais e financeiros que viabilizaram a produção em larga escala de unidades residenciais para a população de baixa renda. Entretanto, não se desconhece o fato de que esta produção não foi capaz de fazer frente ao déficit habitacional brasileiro e às carências habitacionais da população pobre do país. Contudo, constituiu-se no Brasil um conjunto articulado de programas habitacionais regidos por normas, mecanismos

financeiros e uma estrutura institucional razoavelmente articulada e coerente, que viabilizou índices de produção habitacional sem precedentes na história do país (ARRETCHE, 2011).

De acordo com Medeiros:

Somente a partir de 1964 a política nacional de habitação consolida-se como área de intervenção estatal pela produção de unidades em larga escala. A necessidade de atrelar o acesso da moradia à aquisição da casa própria não era apenas de intuito político e ideológico; as implicações econômicas foram de suma importância no percurso do BNH. É no ideal da casa própria que o BNH encontrará o fertilizante ideal para propagar uma política econômica fundamentada na produção de moradia. O incentivo à economia era a grande meta do BNH. Diante da crise econômica a criação de um banco que incentivasse a construção civil era propício. A construção civil é um dos ramos da indústria que mais gera emprego, devido a sua alta demanda por mão-de-obra. Com a criação do BNH, desejava-se atrelar os imperativos econômicos e políticos aos sociais (MEDEIROS, 2010, p.2-3).

É neste mesmo sentido que Azevedo desenvolve sua análise:

A criação do BNH, além de colaborar na legitimação da nova ordem política, previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica: estímulo à poupança; absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão-de-obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias, etc.). Parecia ainda possível, para os idealizadores desse projeto, compatibilizar os objetivos sociais e o desempenho econômico do Banco, através das novas diretrizes governamentais para a chamada administração indireta (autarquias e empresas públicas e de economia mista), que preconizavam a adoção da racionalidade empresarial com vistas à redução de ônus sobre o erário nacional (AZEVEDO, 1988, p.109-110).

Assim, percebe-se que o Banco Nacional de Habitação assumiu um papel central não só na política habitacional do período, mas também na própria política econômica do governo no regime militar, pois a atuação desta instituição resultava em uma série de implicações positivas na esfera política e econômica.

A Lei nº 4.591 também de 1964, regulamentou as atividades da incorporação imobiliárias através da normatização das relações entre o incorporador, o construtor e o comprador (BRASIL, 1964). Em 1966 foram criadas as Associações de Poupança e Empréstimos (APE) e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI). Já em 1967 foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Este, conjuntamente com os demais, constituía o Sistema Financeiro da Habitação, que posteriormente foi ampliado pela inclusão das cadernetas de poupança.

De acordo com Barbosa:

O SFH propunha-se a ser um sistema de produção habitacional que se auto-financiasse, mantendo assim o princípio da auto-sustentação financeira da atividade. Liberava assim, os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para investimentos em outras áreas. Ele se caracterizava por ser mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimento habitacional, que tinha um

mecanismo de correção monetária aplicado às prestações e ao saldo devedor (BARBOSA, 2008, p.49).

A situação do setor habitacional brasileiro no período imediatamente anterior à entrada em funcionamento do SFH era preocupante. O crescimento explosivo da demanda por habitações urbanas (derivado da intensificação do processo de urbanização do país), em um contexto fortemente inibidor do investimento na área (marcado por forte aceleração inflacionária e taxas de juros nominais fixas), acabou por gerar um grande déficit habitacional.

O BNH como órgão central do SFH, era responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais.

De acordo com Marta Arretche:

A criação do FGTS, principal fonte de financiamento das políticas federais de desenvolvimento urbano desde sua criação em 1966 até hoje, mobilizou uma massa de recursos financeiros vinculada às áreas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana da ordem de US\$ 1,2 bilhão anual ao final dos anos 60 e de cerca de US\$ 2,5 bilhões anuais entre os anos 1975 e 1982 (CEF/DEFUS, 1993). Com base na arrecadação líquida deste fundo e no retorno das aplicações e empréstimos, o BNH contratou em média 230 mil novos empréstimos habitacionais por ano entre 1979 e 1983 (IPEA, 1996), financiando a produção de cerca de 3,2 milhões de unidades residenciais até 1991, quando foi suspensa a contratação de novos financiamentos até o segundo semestre de 1995. O modelo de intervenção pública inaugurado pelo BNH estava assentado sobre a existência de uma agência federal da qual emanavam os recursos e as políticas a serem implementadas no território nacional. Para implementar os programas habitacionais e de saneamento, este contava com agentes executores, de âmbito municipal, intermunicipal ou estadual. Tais agências desempenhavam as funções de promoção imobiliária, ocupando um espaço de gerenciamento do processo produtivo (financiamento, promoção e comercialização), restando o processo de edificação propriamente dito para empreiteiras privadas, contratadas para esta finalidade mediante licitações. Entidades vinculadas aos municípios ou estados de origem, as COHABs (ou assemelhados, no caso da habitação) ou as companhias estaduais de saneamento dependiam inteiramente dos empréstimos concedidos pelo BNH para implementar seus programas. Assim, embora administrativamente independentes, elas eram, na prática, agentes do governo federal para a execução de sua política social de habitação (ARRETCHE, 2011, p. 79-80).

O modelo de gestão caracterizava-se por ser fortemente centralizado, pois a gestão do FGTS, a formulação e o desenho dos programas, as modalidades de financiamento e as decisões quanto à distribuição dos recursos eram, todos, atribuição exclusiva do BNH (ARRETCHE, 2011).

No entanto, é preciso destacar a natureza desta centralização, dado que, nesta política setorial, tinha-se a seguinte modalidade de distribuição de competências entre os níveis de execução: I) Havia uma relação bancária direta entre BNH e agência promotora, independentemente do nível da federação em questão; caso a COHAB fosse de âmbito

estadual, a relação ocorria entre BNH e COHAB estadual; caso fosse de âmbito municipal, a relação dava-se diretamente entre este nível e o BNH, sem qualquer relação formal com nível estadual; o mesmo ocorria para COHABs subordinadas a uma prefeitura “x”, mas com atuação regional, isto é, prestando serviços habitacionais para um conjunto de cidades próximas; II) a escolha do corpo de funcionários, bem como a diretoria de cada COHAB, era atribuição do poder local; vale dizer, por exemplo, que são os prefeitos que contratavam os funcionários das COHABs municipais. As agências locais do sistema não são agências federais, ainda que para operar dependessem dos recursos federais; III) as COHABs locais e assemelhadas – uma vez respeitada a regulamentação estabelecida pelo BNH – tinham autonomia para: a) estabelecer contratos com as empresas privadas encarregadas da execução de obras – portanto, para licitar e contratar serviços ao setor privado; e b) selecionar os beneficiários dos serviços (lotes urbanizados, casas etc.); portanto, embora o BNH tivesse poder de normatização sobre as condições de distribuição e comercialização das unidades habitacionais, não centralizava as decisões desta esfera da implementação; IV) o fluxo de recursos financeiros do nível central para as empresas locais ocorria por meio de empréstimos negociados, o que tornava estas empresas dependentes da aprovação de projetos para a implementação de programas; V) as unidades locais de execução dos programas contavam com recursos federais basicamente para o financiamento da produção das unidades habitacionais; para obter tais financiamentos, elas deveriam – no mínimo – dispor de um terreno; em uma quantidade significativa de projetos, as prefeituras/COHABs/governos estaduais participavam com o terreno e a infraestrutura, integralizando deste modo sua participação nos custos dos projetos (ARRETCHE, 2011).

Esse sistema montado a partir de 1964 supunha, de um lado, uma agência federal, controlando a principal fonte de recursos do sistema e com poder de normatização e, de outro lado, uma rede de agências distribuídas em todo o território nacional, operando com alguma margem de autonomia no que diz respeito a decisões importantes da implementação dos programas. Mais que isto, a criação destas companhias de âmbito local foi resultado de uma política deliberada do governo federal, esta política dotou os níveis subnacionais de governo de capacidades técnicas, administrativas e de recursos humanos para a gestão de programas habitacionais (ARRETCHE, 2011).

Entretanto de acordo com Santos:

O sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para

as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros (SANTOS, 1999, p.17).

Considerando esta deficiência, o BNH tenta atingir a população de renda mais baixa através de outros programas como bem assevera Medeiros (2010):

Em meados da década de 1970 há uma tentativa do BNH em atuar no setor da classe de menor poder aquisitivo, que não enquadravam-se nos moldes dos financiamentos concebidos via SFH. Essa inserção deu-se através da criação de três programas: Profilurb, Promorar e Programa João de Barro. Esses três programas só representaram cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades). Seu mérito, com apoio do ideário dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID) foi o de ampliar o leque de programas até então restritos à produção de novas unidades. Além destes programas citados, a habitação popular contava ainda com outras linhas de atuação, que receberam alterações a partir de 1975 (MEDEIROS, 2010, p.5).

Cabe destacar que é neste período que o governo federal começa a enfrentar uma série de problemas econômicos decorrentes da crise mundial, o que inicia um forte processo de insatisfação política contra o regime. Assim, os programas desenvolvidos pelo BNH passam a considerar a população mais pobre.

O PROFILURB, criado em 1975, era um programa de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica, buscava atender aos extratos de renda mais baixa; já o Programa de Erradicação de Subhabitação - PROMORAR, criado em 1979, admitia a erradicação do núcleo ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura que buscava não mais remover, mas fixar os moradores em um núcleo gerado a partir de invasão de terra; e o Programa João de Barro, criado em 1982, financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte. Tais programas visavam basicamente auxiliar a autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas (MEDEIROS, 2010).

Também sob a égide do BNH outra política urbana passou a receber especial atenção do Estado, os serviços de saneamento básico, que passaram a ser oferecidos em grande escala no Brasil. Isto ocorreu no início dos anos 70, com a criação do Sistema Nacional de Saneamento, através do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento). Este representou a primeira iniciativa do governo federal no setor. Até então, a responsabilidade pela oferta de serviços era municipal, existindo basicamente empresas municipais de águas e esgotos, com estruturas administrativas e financeiras inteiramente distintas entre si. Isto implicava obviamente uma oferta insuficiente de serviços. Ao mesmo tempo, não existiam instituições (órgãos, recursos financeiros, planejamento) para ampliar esta oferta na escala necessária (ARRETCHE, 2011).

No PLANASA, cada Estado da Federação, para candidatar-se às linhas de financiamento do BNH, deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um FAE (Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos) e uma companhia estadual de saneamento, a qual deveria obter a concessão dos municípios para ali operar em forma de monopólio. O Estado deveria integralizar pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. O BNH, por sua vez, utilizando recursos do FGTS, oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para integralizar os restantes 50%. O FAE seria, portanto, a fonte de financiamento da política de saneamento básico em cada Estado e deveria ser gerido de modo a garantir permanentemente o atendimento da demanda e a expansão da cobertura (ARRETCHE, 2011).

Assim, foram criadas companhias estaduais de saneamento básico- CESBs – em cada um dos Estados da Federação. Até 1985, apenas estas empresas públicas podiam obter financiamentos junto ao BNH para a instalação de sistemas de água e esgoto, em regime de concessão monopólica, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção de operações. As empresas municipais que já operavam no setor ficaram excluídas do acesso aos recursos do FGTS. E para que a expansão da cobertura via companhias estaduais fosse possível, foi necessário que estas obtivessem concessão municipal para exploração dos serviços em cada cidade na qual pretendessem operar. Assim, firmou-se no país uma infinidade de contratos de concessão – de longo prazo, em geral de trinta anos –, dado que, pela Constituição de 1967, o poder de concessão de serviços públicos de saneamento pertence ao município. Por este instrumento, os municípios transferiram às CESBs sua competência de gestão dos serviços de saneamento básico. Deste modo, a emergência e expansão das companhias estaduais de saneamento, bem como o processo de transferência de atribuições de gestão dos municípios para estas empresas, foi resultado de um programa deliberadamente formulado e implementado pelo governo federal. Vale dizer, a forma predominantemente estadualizada de prestação de serviços de saneamento básico emergiu de um programa federal com esta finalidade (ARRETCHE, 2011).

Anteriormente ao PLANASA, já operava no setor um número razoável de órgãos públicos, de âmbito municipal, com critérios, procedimentos e recursos próprios, apoiados por órgãos federais também desarticulados entre si. Nem todos os municípios aderiram ao PLANASA, pois, na prática, para os municípios já dotados de companhias municipais de saneamento, aderir ao PLANASA significava transferir os serviços às companhias estaduais recém-criadas. Alguns se mantiveram efetivamente autônomos, operando através de empresas municipais, isto é, a administração municipal responsabiliza-se integralmente pelo serviço,

seja através de um órgão da administração direta municipal, seja através de uma entidade autônoma, mas com controle acionário do município. Outros municípios mantiveram uma autonomia parcial, mantendo-se conveniados a um órgão do Ministério da Saúde, a atual Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Operavam de acordo com o modelo de saneamento implantado pelo Serviço Especial de Saúde Pública. Os serviços são operados por uma autarquia municipal – Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) -, com autonomia administrativa técnica e financeira, porém administrados com marcada influência da FUNASA, cujas funções abrangem de administração a assistência técnica (ARRETCHE, 2011).

Marta Arretche esclarece ainda os motivos que levaram a expansão dos serviços de saneamento do país, neste período:

O comportamento favorável da economia, a abrangência do sistema montado, o volume de recursos concentrados no BNH via FGTS, a prática de subsídios cruzados no interior das companhias estaduais e os empréstimos a taxas de juros subsidiadas permitiram que, a partir dos anos 70, a expansão dos serviços de saneamento básico no Brasil tenha ocorrido essencialmente sob a gestão das CESBs (ARRETCHE, 2011, p.85).

No entanto, esta expansão da cobertura dos serviços de saneamento ocorreu de modo desigual. Foram privilegiados os investimentos em água, pois estes representam menores custos e propiciam retornos mais rápidos através de tarifas. Além disto, embora tenha ocorrido uma significativa expansão dos serviços em todo território nacional, o PLANASA privilegiou as regiões mais ricas do Sul e Sudeste do país, assim como a maior parte dos investimentos esteve concentrada nas cidades mais populosas e, nestas, os segmentos populacionais de maior renda (MPO, 1995b: 2-4 *apud* ARRETCHE, 2011). Isso não é por acaso, o modelo instituído pelo Banco Nacional de Habitação exige retornos financeiros para sua manutenção, assim foram privilegiados os serviços de saneamento que ofereciam maiores retornos financeiros, como o abastecimento de água, e as prefeituras de regiões mais ricas capazes de arcar com os financiamentos.

Maricato salienta ainda que as grandes obras financiadas pelo BNH não se restringiram ao saneamento, houve também investimentos nos chamados polos econômicos, e houve investimentos em grandes obras nas áreas de transporte como o metrô de São Paulo, o metrô do Rio de Janeiro, a Ponte Rio-Niterói, além de vias expressas, viadutos e outros mais (MARICATO, 1987).

A partir do exposto, nota-se que a expansão do aparelho institucional do Sistema Financeiro de Habitação teve como consequência a transformação do BNH em um verdadeiro

banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa etc. (AZEVEDO, 1988).

Maricato faz uma exposição detalhada da atuação do BNH na política urbana do país:

Desde o início da década de 70, o BNH passou sistematicamente a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infra-estrutura urbana, tais como implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário do sistema viário e pavimentação, da rede de distribuição de energia elétrica, de transporte, de comunicação, de educação e cultura, de serviços públicos, de esgoto de águas pluviais e outras. Além das obras, o BNH se propõe a financiar planos, estudos para elaboração de legislação e projetos. Essa tendência crescente, do financiamento ao desenvolvimento urbano, que atingiu seu auge em 1976, foi preparada paulatinamente através de resolução e decretos que adaptaram a estrutura do BNH para esse fim. (...). O saneamento básico foi a porta pela qual o BNH começou a aplicar no desenvolvimento urbano. Em 1968 foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento – SFS – que tem o BNH como órgão central e foi instituído o Financiamento de Saneamento (FINANSA) com subprogramas voltados para implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotos ou de drenagem e poluição hídrica. Em 1969 o BNH é autorizado a aplicar recursos do FGTS nos sistemas de abastecimento de água e esgotos, e em 1971 é criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) elaborado para regular e propiciar maior dinamismo aos planos e obras. Também em 1971 o BNH passa a funcionar como banco de segunda linha e é transformado em empresa pública. Como empresa pública (e seu vinculamento ao Ministério do Interior, cf lei 5.672/71) o BNH tem mais condições de desenvolver uma política voltada para obras urbanas. Em 1972 é criado o Projeto CURA – Comunidades Urbanas para Recuperação Acelerada – que em suas justificativas plenas de boas intenções traz o estímulo ao adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios, assim como eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos e reduzir os efeitos negativos da especulação imobiliária, através da execução de obras de infra-estrutura. (...) A partir daí, o BNH diversifica seus programas para financiar obras urbanas. Em 1973 é criado o programa Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. Em 1974 são criados o Financiamento para Urbanização (FIMURB), Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros (FETREN) e o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). Em 1975 é criado o Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPO). É preciso notar a diferença entre esses programas e os demais criados por volta de 1975, que dizem respeito a operações complementares nos conjuntos habitacionais, tais como: Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC); Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). Aqui ainda estamos na esfera da complementação dos conjuntos financiados pelo BNH, nos anteriores já estamos em esfera eminentemente urbana. O PRODEPO vai mais longe, constituindo-se em apoio (urbano) a projetos chamados de “Pólos Econômicos” tais como: Complexo Carboquímico de Imbituba S.C., (...), com a finalidade de “remodelar a estrutura urbana da cidade adequando-a aos empreendimentos que visam à polarização regional”; Usina Hidrelétrica de Tucuruí, onde o BNH investiu (...) para a construção de apoio urbano ao projeto, dentro do qual se inclui um aeroporto para aeronaves de categoria do Boeing 727. Trata-se, portanto, de três tipos de investimentos: apoio aos conjuntos habitacionais (infra-estrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriamente desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligadas até mesmo do uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional (MARICATO, 1987, p. 33-36).

Assim, de acordo com Ermínia Maricato (1987), do início aos meados da década de 70 o BNH se consolida como o mais forte agente nacional da política urbana. O Plano Nacional

de Saneamento é o exemplo mais claro da influência do BNH na política urbana. Segundo a autora, “Em apenas três anos, 1975 a 1978, o PLANASA atingiu mil municípios, totalizando, no seu campo de ação, até esta data, 2.000 municípios, ou 50 % dos municípios brasileiros, aproximadamente” (MARICATO, 1987, p.39).

Ainda segundo Maricato:

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e seu gestor, o Banco Nacional da Habitação (BNH), foram, na verdade, os organismos que mais impactaram o crescimento e o padrão de urbanização brasileira, disseminando o apartamento de classe média, fortalecendo os negócios de incorporação imobiliária e a indústria da construção (MARICATO, 2011, p.11).

Assim, percebe-se que o Banco Nacional de Habitação foi uma instituição que não se restringiu a atuar apenas na área habitacional, ele foi muito além, se constituindo em um verdadeiro indutor de toda a política urbana no período do regime militar, sendo responsável por consolidar essa política como esfera de atuação do Estado nas cidades. Mas é importante deixar claro que o modelo instituído pelo BNH é baseado na auto sustentação financeira dos investimentos, ou seja, o Estado não comprometia diretamente recursos do seu orçamento nessas políticas, ele atuava mais como um agente que facilitava o financiamento de recursos para a execução das obras, e justamente por isso, atendeu prioritariamente a classe média, que podia pagar os financiamentos. Depois de atendida essa demanda o BNH passou a diversificar seus investimentos, financiando governos estaduais e municipais em outras áreas de desenvolvimento urbano como a infraestrutura e o saneamento básico.

1.5 CRISE FISCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Em meados dos anos 80, as políticas urbanas já começaram a apresentar uma queda em seu volume de recursos investidos devido à crise fiscal que começa a repercutir no país, o modelo de intervenção estatal vigente passou a apresentar visíveis sinais de desarticulação. A arrecadação líquida de sua principal fonte de financiamento – o FGTS – entrou em rota descendente, o que vulnerabilizou o papel de financiador até então desempenhado pela União (ARRETCHE, 2011).

A crise fiscal que atingiu o estado brasileiro foi uma decorrência direta da crise mundial provocada pelo primeiro “choque dos preços” do petróleo, no ano de 1973, pela elevação da taxa de juros norte-americana e outro “choque dos preços” do petróleo em 1979, pois o modelo de desenvolvimento econômico instituído pelos militares era dependente e associado ao capital estrangeiro. Assim, como boa parte do financiamento à economia era

realizado com empréstimos externos, o país sentiu fortemente os efeitos da elevação dos preços do petróleo e seus derivados.

A grave crise financeira e institucional, entretanto, não impediu que ações fossem tomadas na área habitacional. Tais ações, entretanto, basearam-se no fortalecimento dos programas alternativos do SFH e não em modificações no sistema.

Conforme acentua Santos:

Com efeito, nesse período, os programas habitacionais alternativos passaram a ter desempenho bem superior ao sistema convencional. Entre esses programas, merece destaque o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, tal como seus antecessores PROFILURB, PRÓ-MORAR e João de Barro, voltado para famílias de renda inferior a três salários-mínimos. Com grande aporte de recursos orçamentários a fundo perdido, tal programa propunha-se a financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais (SANTOS, 1999, p.20).

As razões que levaram o BNH a reinvestir em edificações habitacionais foram: pressão popular que se fez sentir no resultado das eleições (ainda que controladas) de 1974, bem como os nascentes movimentos urbanos: custo de vida, loteamento clandestinos, etc; a crise econômica que tem início em 1973; a pressão crescente exercida pela indústria de materiais de construção e de equipamentos (formas metalizas, guias, guindastes, etc.) cada vez mais controlada pelo capital estrangeiro; e, finalmente, o estreitamento do mercado de alto poder aquisitivo (MARICATO, 1987).

A crise do SFH e a de todo o setor habitacional, em geral, aprofundou-se durante o período 1985/1989, este período é caracterizado pelo que se convencionou chamar de crise da dívida externa que desestruturou profundamente a economia brasileira. Ao longo desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional e de saneamento foram atirados em grande crise institucional.

Neste sentido, Maricato assevera que:

Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo regime militar entraram em colapso (MARICATO, 2007, p. 214).

Do ponto de vista financeiro, a recessão econômica do início dos anos 80 impôs sérios constrangimentos às possibilidades de financiamento dos programas federais de desenvolvimento urbano. Nestas condições, reduziu-se o volume de recursos federais alocados no setor de habitação, bem como o número de financiamentos habitacionais do BNH com recursos do FGTS. O setor de saneamento foi menos penalizado do que a área de habitação pela queda nos níveis de arrecadação do FGTS; no entanto, a trajetória de aplicação de recursos é também descendente nos programas de saneamento. Ainda que este fundo tenha

permanecido como a principal fonte de financiamento da política federal de habitação social e saneamento básico, esta trajetória da capacidade de gasto não era seguramente a mesma dos anos 70, sob a qual o PLANASA havia criado as Companhias Estaduais de Saneamento Básico e o financiamento à habitação havia viabilizado a expansão da indústria de construção residencial no Brasil (ARRETCHE, 2011).

Maricato afirma que queda da arrecadação do FGTS, motivada pelo desemprego, e ainda a queda da arrecadação das cadernetas de poupança que alimentam os agentes financeiros foram cruciais na derrocada do sistema de financiamento montado até então.

O colapso que atingiu o Sistema Financeiro da Habitação com o aumento da inflação a níveis superiores a 100%, no fim da década de 70 e início dos anos 80, praticamente paralisou os investimentos do BNH que é alvo da pressão dos mutuários do sistema que não tem como acompanhar o aumento das prestações (MARICATO, 1987 p. 89).

Conforme aponta Gonçalves:

A efetiva retomada das operações com recursos do FGTS (...) voltou a ocorrer nos anos de 1990 e 1991, quando foram contratadas cerca de 526 mil unidades, sendo 360 mil somente no ano de 1991. O volume de operações contratadas nesses dois anos, no entanto, comprometeu o orçamento dos anos seguintes impedindo a realização de novas operações. (...) boa parte das 526 mil unidades visaram a atender objetivos políticos e muitas delas apresentaram problemas de comercialização, sendo que no final de 1996 mais de 50 mil delas não haviam sido comercializadas e um número expressivo delas não tinha sua construção concluída. Boa parte delas, inclusive, só terá sua comercialização viabilizada por valor bem inferior ao custo incorrido em sua produção, demonstrando que sua contratação não observou os critérios técnicos requeridos (GONÇALVES, 1997, p.28).

Em novembro de 1986, no meio do segundo Plano Cruzado, o governo Sarney decidiu fechar o BNH, o carro-chefe do sistema, que empregava cerca de 10.000 pessoas. Os funcionários foram absorvidos por outros órgãos públicos, especialmente a Caixa Econômica Federal, que também assumiu muitas das funções do BNH.

Medida surpreendente à época, dada sua expressão institucional, a decisão parece ter sido tomada em função de questões de natureza intraburocrática, pois eram históricas as divergências entre BNH e autoridades monetárias (Ministério da Fazenda, Banco Central, etc.), em torno da disputa pela gestão dos recursos envolvidos no financiamento aos programas habitacionais e de saneamento básico. Seja pela magnitude dos recursos, seja ainda por sua importância nos mecanismos de regulação macroeconômica, estes recursos assumem dimensão estratégica para as medidas de política econômica (MELO, 1993 *apud* ARRETCHE, 2011).

Segundo Medeiros, a política habitacional brasileira ficou abandonada. As atribuições do BNH foram pulverizadas para diversos órgãos: CEF, secretarias e ministérios, responsáveis pela elaboração das políticas (MEDEIROS, 2010).

Cardoso aprofunda mais esta análise sobre o rumo das políticas habitacionais:

Na segunda metade dos anos 80, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, através de um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (CARDOSO, 2003, p. 8).

A Caixa Econômica Federal, com a extinção do BNH, assumiu as principais atribuições referentes à habitação popular até então desenvolvida pelo Banco, isso significou a opção do governo federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional. Cabe ressaltar que o BNH não era apenas um agente financeiro, ele era o agente formulador de toda a política habitacional urbana.

Neste sentido, Santos esclarece o que aconteceu após a extinção do BNH:

Com efeito, o que se seguiu à extinção do BNH foi uma imensa confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional em particular. Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (...), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos (SANTOS, 1999, p.19).

Em consequência da falência do BNH, a segunda metade da década de 80 foi testemunha de uma verdadeira "via crucis" do espaço institucional de formulação e gestão dos programas de desenvolvimento urbano. No período 85-90, as instituições federais encarregadas das políticas urbanas experimentaram um caótico processo de transferência entre distintos ministérios. A rotatividade no comando dos distintos órgãos, determinada pela frequente troca de ministros e, portanto, das secretarias, coordenadorias, bem como da Caixa Econômica Federal, durante os governos Collor, Sarney e Itamar Franco, tornaram extremamente difícil a formulação e implementação de programas nacionais por parte da União. A gestão da política nacional de desenvolvimento urbano foi, então, marcada por elevado grau de instabilidade e, portanto, por dificuldades para o estabelecimento de rotinas, até mesmo nas decisões sobre a alocação dos empréstimos, os critérios de avaliação e seleção

de projetos, sem falar na dinâmica de liberação dos recursos. Em suma, o fechamento do Banco Nacional de Habitação, a transferência de suas funções e a pulverização de sua burocracia em distintos órgãos, o elevado grau de instabilidade ministerial dos anos 85-95 e o grau de desmantelamento da administração pública representaram um duro golpe para a manutenção e/ou reestruturação das operações dos Sistemas Nacionais de Habitação e Saneamento (ARRETCHE, 2011).

A extinção do BNH e a conseqüente desarticulação de uma burocracia especializada e insulada foi o fator decisivo para a desarticulação do modelo instituído em 1964 e modificou radicalmente a arena de formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano do governo federal. A burocracia do BNH dificultava a utilização dos recursos do FGTS para outras finalidades, não diretamente vinculadas a programas de desenvolvimento urbano. Sua extinção e a transferência destes recursos para a CEF permitiriam maior grau de "flexibilidade" em sua utilização. Em suma, seria possível quebrar as resistências de uma burocracia insulada, protegida no âmbito da administração indireta e dotada de um volume expressivo de recursos vinculados, transferindo a autoridade pela alocação dos recursos do FGTS para as burocracias da CEF e da administração direta, sabidamente mais subordinadas a injunções políticas. Naquele momento, as instituições políticas brasileiras começavam a assumir características de um Estado federativo, desarticulando um dos mecanismos políticos – escolha dos executivos locais pela cúpula militar – que havia viabilizado a integração da política federal de habitação e saneamento no regime militar (ARRETCHE, 2011).

Arretche destaca que:

Assim, diferentemente das condições institucionais de que dispunha o governo federal no período de formulação e implementação do PLANASA (a existência de uma agência de fomento com recursos abundantes), agora os recursos federais tornaram-se escassos (devido à crise de arrecadação do FGTS, agravada por problemas de gestão) e a desarticulação burocrática limitava enormemente a possibilidade de formulação e implementação dos programas federais. Na mesma direção, se o BNH e sua fonte financeira – o FGTS – viabilizaram a produção de mais de 2,5 milhões unidades habitacionais de 1964 a 1986 (IPEA, 1996), os anos 80 foram testemunha da desarticulação das condições organizacionais em que aquele sistema operava. O governo federal não contava mais com os recursos institucionais e financeiros criados nos anos 60 (ARRETCHE, 2011, p.89).

Durante o conturbado governo Collor (1990-1992), o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação se agravou, e foi marcado por mudanças superficiais no SFH (como a facilitação da quitação dos imóveis e a mudança no mecanismo de correção das prestações) e por programas na área da habitação popular caracterizados pela má utilização dos recursos públicos. O principal programa, entre esses últimos, que, com a extinção do Ministério do Interior, passou para o controle do Ministério da Ação Social foi o Plano de

Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas (SANTOS, 1999).

Entretanto, de acordo Azevedo:

A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi (...) bem superior ao previsto (...) ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades (AZEVEDO, 1995, p.302).

Segundo Santos:

Além dos problemas apontados, cumpre destacar ainda que o período em questão foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais dos de saneamento e desenvolvimento urbano (o que contraria o relativo consenso de que a integração desses programas produz resultados socialmente mais eficientes), pela ausência de controle sobre a qualidade das habitações construídas e, principalmente, pela irresponsabilidade na gestão das fontes de recursos desses programas, notadamente o FGTS (SANTOS, 1999, p.21).

Santos também faz um apanhado sobre o rumo das políticas habitacionais no Governo Itamar Franco:

Com o *impeachment* de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu consideráveis alterações. Durante o período em questão, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão dos programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular. É interessante notar que os referidos programas, notadamente o Habitar-Brasil e o Morar-Município, ou foram mantidos na gestão posterior (como no caso do Habitar-Brasil, ainda que com modificações e aperfeiçoamentos), ou serviram de base para a formulação de programas semelhantes. Além de reformular os programas habitacionais na área de habitação popular, a gestão Itamar Franco também se ocupou da conclusão das obras inacabadas contratadas na gestão anterior com recursos do FGTS, fez algumas modificações no SFH (...). Tais mudanças, entretanto, não tiveram fôlego para reverter o quadro de crise estrutural do sistema (SANTOS, 1999, p. 21-22).

Até o final de 1994, não emergiu da burocracia federal qualquer programa efetivo para redesenhar a engenharia institucional existente no período do regime militar. Esta incapacidade de o Executivo tomar iniciativa de projetos de reforma pode ser explicada, segundo Marta Arretche, pela desarticulação da burocracia do setor, derivada da extinção do BNH (ARRETCHE, 2011). Mas também merece destaque a dívida pública assumida pelos governos posteriores ao regime militar, afinal o período da ditadura foi marcado por um crescimento econômico com base no endividamento público externo que deixou uma

“herança” muito difícil para os governos seguintes, que comprometia boa parte dos recursos públicos.

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso promoveu uma reforma mais efetiva do setor habitacional, realizando uma ampla reorganização institucional com a extinção do Ministério do Bem Estar Social e a criação da Secretaria de Política Urbana - SEPURB no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, esfera que ficaria responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Habitação. Essa reorganização do aparato institucional teve amplas consequências sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal, que passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, enquanto à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar habitação, saneamento e infraestrutura, e estão baseadas em uma articulação intra e intergovernamental (OLIVEIRA, 2000).

Em 1995, o Governo Federal realizou um programa de descentralização dos recursos do FGTS, comandado pelo Ministério do Planejamento, com a criação de instâncias colegiadas nos estados dotadas de autoridade para alocação destes recursos em cada unidade da federação. Foi a partir de então o governo federal passou a ter um programa de descentralização para as políticas de desenvolvimento urbano (ARRETCHE, 2011).

Entretanto a partir de 1998 essa política sofreu um revés com a proibição de transferência de recursos do FGTS para outros níveis de governo. Adauto Cardoso faz uma breve síntese sobre os desdobramentos após a reorganização do setor habitacional, no governo Fernando Henrique, destacando esse aspecto:

Após a reorganização do setor, foram criadas novas linhas de financiamento, tomando como base projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais, com sua concessão estabelecida a partir de um conjunto de critérios técnicos de projeto e, ainda, da capacidade de pagamento dos governos sub-nacionais. No entanto, os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas de parlamentares ao Orçamento da União. Uma parcela destes recursos foram também distribuídos através do Programa Comunidade Solidária. Todavia, esse processo sofreu forte influência do ajuste fiscal promovido pela adoção do Plano Real, o que levou a uma expansão limitada dos investimentos habitacionais. A dificuldade de expansão do fluxo de recursos para a moradia deveu-se, por um lado, à alta sensibilidade do FGTS à crise econômica e também à política de contenção de despesas, que passa a ser largamente utilizada pelo governo como estratégia de enfrentamento do déficit público. Por outro lado, amparada em decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central, a CEF passou a estabelecer critérios rígidos de acesso ao crédito, a partir da capacidade de endividamento de estados e municípios, medida que tinha o objetivo de contribuir para o ajuste fiscal dos três níveis governamentais e, por outro lado, visava ampliar a “saúde” financeira do FGTS, que, após o primeiro ciclo expansivo de 30 anos, começava a apresentar um desequilíbrio entre saques e contribuições. O resultado desse processo foi que,

até 1998, quando mudaram radicalmente as regras de utilização, a distribuição dos recursos do FGTS revelou forte regressividade, já que somente os municípios mais ricos tiveram condições de acesso. Considerando-se que a crise financeira enfrentada pelos governos estaduais a partir do Plano Real limitou fortemente a sua capacidade de intervenção em programas sociais, os municípios mais pobres não puderam contar com recursos externos para investimento habitacional neste período. Em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, as regras de utilização do FGTS são modificadas, com o impedimento de seu empréstimo para outros níveis de governo. Além disso, os recursos comprometidos no OGU são reiteradamente contingenciados, na busca da realização de superávits nas contas públicas (CARDOSO, 2003, p.9-10).

Seguindo uma doutrina claramente neoliberal, o governo federal sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, considerava que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que o governo federal não mais poderia cumprir o papel de principal financiador da expansão dos serviços que havia cumprido quando da vigência do BNH. Assim, a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o cofinanciamento de estados e municípios impuseram-se como uma necessidade (ARRETCHE, 2011).

Considerando esse quadro de ajuste é que houve uma abertura aos investimentos privados, com a busca de utilização de recursos externos e a exigência de contrapartida financeira por parte dos estados e municípios, isso se desdobrou no sentido do estabelecimento de instrumentos de cofinanciamento da política habitacional. Neste modelo, a esfera federal se propunha a assumir um papel predominantemente normativo e de fomento. Com o estabelecimento de uma distinção entre as funções, de regulação e controle dos programas habitacionais, realizadas pelo poder público; e as de execução dos serviços, típicas do agente instrumental, onde havia abertura à participação da iniciativa privada (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999).

Com relação aos programas habitacionais no governo FHC cabe destacar: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, o Sistema Nacional de Certificação e o Sistema Financeiro Imobiliário que eram programas voltados à melhoria do funcionamento do mercado de habitações e visava à faixa de renda superior a doze salários mínimos, através de reformulação da legislação e do apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor; os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil destinados ao financiamento da recuperação de áreas habitacionais degradadas principalmente por populações de até três salários mínimos de renda, através da melhoria ou construção de habitações e infraestrutura urbana; e o Programa Carta de Crédito – FGTS, que consumiu de 1995 a 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União destinados ao setor habitacional, era um programa de financiamento

a longo prazo destinado à população de renda familiar entre três e doze salários mínimos (BARBOSA, 2008).

O desenho institucional do Programa Carta de Crédito rompeu com o paradigma do modelo anterior, pois concedia financiamentos diretamente ao mutuário final para que este pudesse adquirir uma moradia nova ou usada, ou mesmo construir ou reformar a sua. Trata-se de um programa de financiamento à demanda habitacional, cuja principal característica é permitir ao mutuário adquirir um imóvel diretamente no mercado imobiliário (ARRETCHE, 2002).

Assim, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional: de um modelo centrado no financiamento à produção de habitações novas, e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados. Essa alteração do modelo de financiamento à aquisição da casa própria contou com o apoio dos mutuários, pois a nova modalidade – uma antiga reivindicação de diversos críticos do modelo anterior – amplia significativamente a liberdade de escolha do pretendente no mercado imobiliário (ARRETCHE, 2002).

Considerando que, de acordo com a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que passou a reger o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, e que os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais, a partir do momento em que esses recursos foram direcionados prioritária e diretamente às pessoas para aquisição de imóveis, deixou-se em segundo plano as obras de infraestrutura urbana, antes realizadas pelos órgãos governamentais estaduais ou municipais, pode-se dizer assim que houve um desfinanciamento da política de infraestrutura urbana neste período, reforçando a necessidade de que os governos subnacionais atuem diretamente nessa questão através de seus próprios orçamentos.

No ano de 2003, com a eleição de Lula para Presidência de República, foi criado o Ministério das Cidades, que teve sua estrutura baseada nos três principais problemas que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a habitação, o saneamento (agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana (mobilidade e trânsito).

De acordo com Maricato “A proposta do Ministério das Cidades veio a ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” (MARICATO, 2006, p.14). Neste aspecto, cabe lembrar que

durante o governo Fernando Henrique estas questões estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Política Urbana vinculada ao Ministério do Planejamento.

A criação do Ministério das Cidades, concentrando as políticas diretamente relacionadas à questão urbana (habitação, saneamento e transportes), gerou uma reação em cadeia nos estados da federação, que criaram em suas estruturas Secretarias que passaram a articular as políticas urbanas. No Maranhão, por exemplo, é criada em janeiro de 2003 a Gerência de Estado de Desenvolvimento das Cidades e Municípios, com status de Secretaria, com competências para planejar e formular as políticas de desenvolvimento urbano, setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; políticas de subsídios à habitação popular, saneamento e transporte urbano; promover a articulação institucional com órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas à obtenção de créditos para projetos e ações dos municípios; assessorar e orientar as gestões municipais no desenvolvimento de projetos (MARANHÃO, 2003). Assim, a criação do Ministério das Cidades no âmbito federal e das Secretarias de Cidades no âmbito estadual, representou um passo importante no sentido de uma nova institucionalização das políticas urbanas.

No governo Lula (2003-2010), a principal política na área da habitação foi o Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades, lançado em abril de 2009 com a meta de construir um milhão de moradias, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos. Além de seu objetivo social, o programa, ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção, também foi uma reação do governo Lula à crise econômica mundial do fim de 2008. A gestão da presidente Dilma Rousseff que assumiu a presidência em 2011, sucedendo o governo Lula, prosseguiu com a execução deste programa.

De acordo com dados do último Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apresentado em 2014 aos órgãos de controle interno e externo, o programa Minha Casa Minha Vida superou a marca de 3,76 milhões de unidades contratadas desde seu lançamento, das quais 1.330.489 unidades habitacionais foram contratadas para famílias com renda de até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural. Do total de unidades contratadas já foram entregues mais de 2 milhões de unidades habitacionais. Além disso, cabe ressaltar o alcance do programa que possui unidades contratadas em 5.329 municípios o que representa 95% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2014). Nota-se assim, que durante os últimos governos, as políticas urbanas voltaram a ocupar um espaço importante nas políticas públicas federais, tanto pelo volume de recursos investidos como pela organização institucional.

O objetivo primordial deste capítulo foi apresentar os aspectos históricos das políticas urbanas no país, buscando demonstrar como estas políticas entraram na agenda governamental e o legado institucional que deixaram, pois a literatura especializada considera que os processos de gestão de políticas e programas sociais são influenciados direta e indiretamente pela herança das políticas anteriores. Partindo deste pressuposto pôde-se perceber que as políticas urbanas entraram na agenda governamental efetivamente a partir da metade dos anos 60, com a criação do Banco Nacional de Habitação que institucionalizou toda uma política urbana no país.

O modelo de política urbana implementado pelos militares deixou um legado importante para as políticas urbanas, primeiramente pode-se apontar o mecanismo de auto sustentação financeira dos investimentos nas políticas urbanas, que não comprometem diretamente recursos do orçamento, através da utilização de recursos de aplicações como o FGTS, mecanismo utilizado até hoje nos investimentos em habitação. Outro ponto importante foi a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, responsáveis pela prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais companhias existem até hoje e têm um papel relevante nas políticas urbanas de saneamento.

Por fim, é importante destacar que as políticas urbanas entraram efetivamente na agenda governamental sem haver nenhuma previsão constitucional, pois as Constituições de 1946 e 1967 não faziam nenhuma referência à atuação do Estado na questão urbana ou habitacional. Na verdade as políticas urbanas se consolidaram em um período de expansão do capitalismo no país, e faziam parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico e não de uma política social propriamente, por isso deixou de atender grande parte da população mais pobre. Tal fato muda a partir da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã” que inscreve uma série de políticas sociais como obrigações do Estado, entre elas as políticas públicas de caráter urbano. Assim, no capítulo seguinte serão estudados os regramentos legais e constitucionais que normatizam as políticas urbanas atualmente no país, pois estes são essenciais no entendimento da institucionalização de uma determinada política pública.

2 QUESTÃO FEDERATIVA E COMPETÊNCIAS ESTADUAIS

Este capítulo tem por objetivo apresentar aspectos legais das Políticas Públicas Urbanas atualmente, destacando a questão do pacto federativo no Brasil e as competências das três esferas de governo, particularmente da esfera estadual nas políticas urbanas, e se justifica, pois em Estados federativos, como é o caso do Brasil, a decisão das unidades locais de governo (estados e municípios) pela implementação de uma dada política pública está resguardada pelo princípio da soberania. Isto é, salvo expressas imposições constitucionais, nada impede ou obriga que um dado município ou Estado venha a implementar uma política pública qualquer (ARRETCHE, 2011).

Assim, no que diz respeito aos aspectos legais, são as regras constitucionais o fundamento mais importante, pois normatizam a distribuição de competências entre os níveis de governo. As regras constitucionais determinam procedimentos que facilitam ou impedem a emergência de determinados desenhos institucionais, por que estabelecem diferentes regras do jogo para os diferentes agentes (IMMERGUTT, 1996 *apud* ARRETCHE, 2011). Considerada uma dada distribuição de competências na área social, as regras constitucionais influiriam decisivamente no processo de gestão de cada política social, uma vez que podem estabelecer diferentes imposições legais para os três níveis de governo.

Desse modo, o marco principal de desenvolvimento deste capítulo insere-se no âmbito das disposições da Constituição Federal de 1988, que expressa o pacto federativo vigente no Brasil, e que mudou o contexto de quando as políticas urbanas entraram na agenda governamental.

Entretanto, para compreender a configuração que a federação brasileira assume com a atual Constituição, se faz necessário apreender os aspectos conceituais do federalismo e recuperar alguns aspectos históricos da implantação do federalismo no país. Sem a pretensão de contemplar todos os aspectos conceituais e históricos que condicionaram a adoção dessa forma de organização do Estado, neste capítulo serão recuperados somente aqueles que são considerados centrais, de forma a equacionar alguns elementos determinantes da adoção e funcionamento do federalismo no país e seus impactos nas políticas públicas, especialmente as políticas públicas urbanas.

O presente capítulo está dividido em cinco seções, na primeira discorre-se sobre o conceito de federalismo, na segunda apresenta-se um breve histórico do federalismo no Brasil, a terceira seção evidencia as regras constitucionais concernentes às políticas públicas,

na quarta descreve-se como ocorre a distribuição dos recursos públicos entre os entes da federação e na última seção apresenta-se as competências dos entes sobre as políticas urbanas.

2.1 FEDERALISMO

A definição de federalismo está intrinsecamente ligada à forma de organização político-territorial de um Estado. Assim, para estudarmos o pacto federativo é necessário primeiramente diferenciar as formas de organização do Estado sobre um território. Além disso, no caso brasileiro em que ao longo de sua história teve sete Constituições Federais, a evolução deste pacto só pode ser bem compreendido por meio de uma breve descrição das constituições anteriores a 1988. Isso porque as Constituições refletiram as decisões políticas e territoriais que ocorreram ao longo da nossa história.

A Constituição de um país deve ser entendida como a lei maior, fundamental e suprema de um Estado, que rege a sua organização político-jurídica, e deve dispor sobre a forma do Estado e das entidades que integram sua estrutura, além de suas competências. Assim, a Constituição é peça chave para se entender o pacto federativo e a repartição de competências entre os entes da federação.

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se do chamado Estado unitário, pois neste último, o Governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). O Estado é unitário quando existe um único centro de poder político no respectivo território. Assim a centralização política em uma só unidade de poder é a marca dessa forma de Estado (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

Conforme ensina os professores de direito constitucional Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino:

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O Estado federado é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre entidades federadas dotadas de autonomia (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p.254).

Conforme a literatura internacional sobre o federalismo, a característica primária dessa forma de organização do Estado é a compreensão de que o poder é exercido por diferentes níveis de governo, ou seja, emana de múltiplas instâncias.

O cerne da acepção do federalismo aparece na própria composição da palavra, como esclarece Daniel Elazar:

O termo 'federal' é derivado do latim *foedus*, o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987 *apud* ABRUCIO, 2005, p. 4).

Neste sentido, de acordo com William Riker:

Federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais (RIKER, 1975, p.101, *apud* CRUZ, 2009, p.48).

Deste modo, o federalismo pressupõe autonomia e soberania dos entes federados para definição legal de algumas ações e políticas, uma vez que o pacto fundante do sistema federal deve prever quais aspectos são da alçada de cada ente federado (CRUZ, 2010).

Gilda Araújo (2005) corrobora com esta ideia ao afirmar que a autonomia e soberania dos entes federados prevista no pacto federativo, garantem que cada instância tenha poder de realizar suas próprias políticas, pois cabe aos governos subnacionais “autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais” (ARAÚJO, 2005, p.78-79).

Conforme aponta Fernando Abrúcio:

É claro que as esferas superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, seja em termos legais, seja em virtude do auxílio e do financiamento às outras unidades governamentais. O governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais. Mas a singularidade do modelo federal está na maior horizontalidade entre os entes, devido aos direitos originários dos pactuantes subnacionais e à sua capacidade política de proteger-se (ABRUCIO, 2005, p.43).

No federalismo, os governos subnacionais têm instrumentos políticos para defender seus interesses e direitos originários, quais sejam, a existência de cortes constitucionais, que garantem a integridade contratual do pacto originário; uma segunda casa legislativa representante dos interesses regionais (Senado ou correlato); a representação desproporcional dos estados menos populosos (e muitas vezes mais pobres) na câmara baixa e o grande poder de limitar mudanças na Constituição, criando um processo decisório mais intrincado, que exige maiorias qualificadas e, em muitos casos, é necessária a aprovação dos legislativos

estaduais; e ainda, os princípios básicos da federação não podem ser emendados em hipótese alguma (ABRUCIO, 2005).

O pacto federativo, característica chave dos estados federados, é um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O princípio da soberania deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. É importante ressaltar que os níveis regionais e locais detêm a capacidade de autogoverno como em qualquer processo de descentralização, com grande raio de poder nos terrenos político, legal, administrativo e financeiro. Mas sua força política reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias ou municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são garantidos por uma Constituição escrita, o principal avalista do pacto político-territorial (ABRUCIO, 2005).

Deste modo:

Dois critérios devem ser atendidos para caracterizar uma nação como federalista: 1) “o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas”; 2) “deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um poder legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias” (STEPAN, 1999, p.4 *apud* CRUZ, 2009, p. 49-50).

O federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, em 1787. As treze colônias, até então fragilmente interligadas, abriram mão de parte de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo – a União. Assim, elas se tornaram estados que, apesar de constituintes de uma mesma nação, mantiveram boa parte de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência – e não de simples hierarquia – entre si e com o Governo Federal recém-constituído. Este pacto político-territorial foi garantido pela Constituição, o mais amplo e originário contrato federativo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Com bem assinala Paulo e Alexandrino:

Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p.254).

Os países adotam o modelo federativo quando há uma situação federalista caracterizada por duas coisas. A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), a diferenças étnicas e/ou linguísticas, a disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Assim, qualquer país federativo é ou foi instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país deste tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. A coexistência destas duas condições é essencial para se montar um pacto federativo (ABRUCIO, 2005).

Portanto, um pacto federativo é estabelecido quando determinado país possui uma ou mais diversidades sejam elas de cunho territorial, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural ou político, e ao mesmo tempo possui um interesse/desejo de se manter unido respeitando as diversidades existentes em seu território.

2.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL

A primeira Constituição escrita do Brasil foi aprovada em 1824, após a independência de Portugal. Essa Constituição delegou poderes administrativos às então 16 províncias. Embora as províncias não contassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrindo o caminho para uma futura federação (SOUZA, 2005).

Conforme acentua Aspásia Camargo:

Desde o início, o ideal federativo empolgou lutas regionais pela Independência, mas acabou sendo relegado por uma elite de letrados, formada em Coimbra, que temia os riscos de desintegração do antigo território colonial. É certo que as diferentes províncias, muito distantes umas das outras, sempre se comunicaram diretamente com a Corte portuguesa e ainda não reconheciam um centro nacional de poder. Foi feita, portanto, a opção inicial por um império unitário, descartando o federalismo e a república que tanta instabilidade política e guerras entre províncias vinham provocando na América espanhola (CAMARGO, 2001, p. 317).

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1824 já se percebia a relevância dada aos municípios, conforme bem acentua Andrade:

Foi Portugal quem criou os municípios no solo da sua colônia sul-americana, como imitação dessa instituição já existente na Europa há séculos. Até a independência brasileira, em 1822, o município funcionava como “ponta de lança” para penetração, sem nunca deixar de ser uma afirmação da soberania da coroa portuguesa. Foram eles os verdadeiros detentores do poder de ordenação fática e decisão política. Na prática, os governos locais — as *câmaras* — nessa época exerciam também funções que formalmente eram da competência dos entes estatais superiores, das 12 *capitanias hereditárias*. Essas entidades, contudo, eram na verdade subdivisões artificiais e demasiadamente grandes no território colonial criadas por questões meramente políticas (...). A vastidão do país, as dificuldades de transporte e a comunicação daí resultantes levaram necessariamente a uma concentração do poder político *fático* nos governos municipais. Eles constituíam verdadeiros centros de *autoridade local*, subordinados, em tese, ao governo geral da capitania. No decorrer do tempo, a maioria deles acabou se tornando praticamente autônomo, perfeitamente independente do poder central. Foi por isso que o imperador d. Pedro I fez questão que as câmaras municipais aprovassem solenemente a primeira Constituição do Brasil, de 1824, para que a Carta Magna da Independência ganhasse mais legitimidade política (ANDRADE, 2004, p.1125).

Andrade também esclarece que “No período imperial, o país era unitário, a administração era centralizada e o repasse de competências se dava por outorga, isto é, o governo central decidia o que passar à competência provincial ou municipal, caso a caso” (ANDRADE, 2004, p.1125).

A Constituição da Independência brasileira de 1824 manteve, em princípio, a organização municipal que tinha se formado durante os séculos em que o país era colônia de Portugal, como assinala Andrade:

Desde então, competia aos órgãos políticos e administrativos locais (às câmaras) o governo econômico das cidades e vilas (art. 167). Todavia, já em 1828 as câmaras eram subordinadas aos governos das províncias e declaradas meras *corporações administrativas*. (...)

Em 1º de outubro de 1828 foi expedida a Lei do Império, denominada Regimento das Câmaras Municipais, que veio a reger o município durante todo o tempo anterior à República. Nela, encontram-se as funções municipais (posturas policiais, ocupação de vias públicas, regulamentação das construções, dispositivos sobre moralidade e sossego públicos, trânsito e tráfego, animais, plantas, matadouros, feiras, espetáculos públicos e medidas relativas à conservação dos logradouros), vedada qualquer atribuição judiciária. A receita era oriunda da cobrança de valores que hoje poderiam ser identificados como taxas (ANDRADE, 2004, p.1125-1126).

No final do século XIX, inspirado no modelo Norte-americano, foi introduzido no Brasil, o sistema federativo para melhorar a organização administrativa do seu imenso território. Tal sistema foi introduzido com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891. Camargo explica que província de São Paulo liderou o movimento republicano e federalista, descontente com a uniformidade excessiva do centralismo imperial, seu furor regulatório e sua ganância fiscal. A província se insurgiu contra a situação de ter de entregar ao poder imperial, os impostos de exportação arrecadados graças ao grande surto de expansão cafeeira. Além disso, a autora indica que o dinamismo econômico da província

baseava-se em uma população imigrante e no trabalho livre, que exigiam um processo de modernização e investimentos mais vigorosos do que seria a disposição da elite imperial, comprometida com velhas alianças nordestinas e fluminenses (CAMARGO, 2001).

Assim, apesar de inspirado na Constituição dos Estados Unidos da América, o federalismo no Brasil nasceu de forma diversa do modelo Norte-americano. Como esclarece Abrucio e Franzese:

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas – quase 70 anos – o País fora regido por um Império bastante centralizado (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3).

Entretanto, apesar das diferenças históricas entre as duas nações, as estruturas institucionais adotadas foram bastante semelhantes – Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento do *pacto fundante*, isto é, da Constituição Federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

De acordo com Andrade, o texto da Constituição de 1891 foi o primeiro a garantir a autonomia municipal no Brasil, pois determinou no seu art. 68 que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Na opinião de muitos juristas e políticos da época, porém, o modelo da autonomia municipal da Carta republicana representava “uma criação engenhosa dos juristas e dos militares, afastada da realidade política e social então existente”. O chamado “Pacto Republicano” (repartição da competência policial, do fisco, do patrimônio, da Justiça) não alçou o município à sede constitucional, organizado que era pelo respectivo estado, e não compunha a Federação, formada pela união dos Estados, do Distrito Federal e dos territórios. Assim, devido à falta de clareza na definição da autonomia local no texto constitucional, os governos estaduais preferiram ver no município um elemento da própria autonomia estadual e logo passaram a delimitar, na base do próprio entendimento, os moldes do peculiar interesse municipal (ANDRADE, 2004).

Com a Constituição de 1891, promulgada após a República, os recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada. Este isolamento só é interrompido em 1930, com o golpe em que Getúlio Vargas assume o poder (SOUZA, 2005).

Ainda no que diz respeito aos recursos públicos, Arretche esclarece que a federação brasileira adotou já na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União (ARRECTHE, 2004).

A constituição promulgada em 1934, fruto do golpe de 1930 no qual Getúlio Vargas assume o poder, introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual (SOUZA, 2005).

Essa Constituição inovou em relação ao tratamento dado ao município, que passou a ter sua autonomia naquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse. Aventou-se pela primeira vez sua autonomia política (eleição de seus prefeitos e vereadores), financeira (decretação de seus impostos, taxas e outras rendas) e administrativa (organização de seus serviços). Porém, não lhe coube menção quando da definição da forma federativa, permanecendo os mesmos tópicos da primeira Constituição republicana (ANDRADE, 2004).

Com um novo golpe em 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, ápice do modelo varguista. Neste período, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Celina de Souza ilustra bem o que ocorreu neste período em que foi outorgada a Constituição de 1937:

Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Existe um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública. Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados (SOUZA, 2005, p.108).

Com relação aos municípios, a Constituição de 1937 ficou composta como as cartas anteriores, permanecendo o respeito à autonomia relativa ao peculiar interesse municipal, bem como a eleição dos vereadores, o poder de decretar impostos e taxas e a prerrogativa de organizar seus serviços. Porém a partir deste momento os prefeitos seriam nomeados livremente pelo governador do estado (ANDRADE, 2004). Tolhendo-se assim a sua autonomia política.

A redemocratização do país consolidou-se com a Constituição promulgada em 1946. Nesta constituição a Federação permaneceu composta pelos estados, Distrito Federal e territórios, sem incluir o município. Ao contrário da Constituição de 1937, a nova Lei Maior negou à União a possibilidade de intervir nos estados, salvo em determinados casos, inclusive para fazer valer o princípio da autonomia municipal que foi garantida no art. 28, compreendendo seus aspectos políticos, administrativos e financeiros (ANDRADE, 2004).

Com a instalação de um novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, o federalismo voltava a ser o fundamento político-territorial do País. Como uma das novidades, houve uma preocupação com a distribuição horizontal de recursos por meio da destinação de receitas federais a regiões menos desenvolvidas – notadamente Norte e Nordeste. Em termos federativos, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista; de outro, as elites regionais recuperaram poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente os governadores de estado (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Cabe destacar que a Constituição de 1946 introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita (SOUZA, 2005).

O final do período 1945-64 foi marcado por uma forte radicalização política, em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático. O resultado foi a realização de um golpe de estado, com apoio de líderes civis – particularmente os governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais – e capitaneado pelos militares. Instalou-se um regime político que durou cerca de 20 anos e teve forte impacto na Federação e no pacto federativo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Conforme assinala Celina de Souza, apesar da centralização de recursos financeiros no âmbito da União, são criados instrumentos de descentralização de recursos, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios:

O golpe de 1964 colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada. Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições (...). No entanto, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela

adoção do critério de população e inverso da renda *per capita*. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período (SOUZA, 2005, p.109).

No que tange aos municípios, a Constituição imposta em 1967 relativizou, em seu art. 16, sua autonomia, especialmente no que concerne à escolha dos prefeitos, que poderia ser feita tanto pelo voto popular quanto pelo governador do estado (capitais e municípios considerados estâncias hidrominerais) e pelo presidente da República (municípios declarados de interesse da segurança nacional, hipótese que se tornou instrumento de manipulação política) (ANDRADE, 2004).

Durante o regime militar, embora, evidentemente, tenha havido o enfraquecimento do princípio federativo, uma vez que o essencial foi abolido – como a eleição direta para governadores (RODRIGUEZ, 1995, p.441 *apud* CRUZ, 2009, p.84) – formalmente não foram modificadas as bases federais do país, ao menos no texto legal, sendo que, na visão de Stepan, “o federalismo manteve-se como fator politicamente importante” no Brasil, mesmo durante esses regimes de exceção (STEPAN, 1999, p. 28 *apud* CRUZ, 2009, p.84).

Na verdade, como esclarece Camargo:

No Brasil e no mundo, durante o período em que prevaleceu no país o modelo desenvolvimentista, durante o qual predominou o Estado do bem-estar, a federação como sistema de organização do Estado esteve fora de moda, passando pelo purgatório de ser identificada com o liberalismo ultrapassado, com o caciquismo político e o poder do latifúndio, e com o privatismo e particularismo dos laços familiares, dos clãs políticos e dos interesses locais. Tida como incapaz de atender ao interesse público, por um bom tempo foi posta na contramão do desenvolvimento e do progresso. Na década de 1980, tudo mudou. O modelo desenvolvimentista e o Estado corporativo entraram em crise profunda, acompanhando o surto liberal que novamente se estendeu pelo mundo, acelerando a expansão das empresas transnacionais, a integração dos mercados e o ingresso dos países desenvolvidos na Era da Informação. Nesse contexto, a gestão descentralizada das empresas e dos governos ganhou magnitude, generalizando-se por todos os continentes junto com a promoção da sociedade civil e das organizações não-governamentais. Era o Estado burocrático, promotor do desenvolvimento, transformando-se em Estado indutor e coordenador de políticas públicas, cada vez mais submetidas à órbita da regionalização e do poder local (CAMARGO, 2001, p. 316).

Conforme Camargo pode-se caracterizar o ciclo desenvolvimentista como período de cinquenta anos no qual o Brasil abandonou o projeto liberal da monocultura exportadora, vinculada ao mercado internacional, e voltou-se para um projeto de fortalecimento do Estado nacional, de construção de seu mercado interno e de uma infraestrutura de energia e de comunicações capaz de permitir a diversificação do parque produtivo (CAMARGO, 2001).

Em 1988, é promulgada uma nova Constituição fruto do processo de redemocratização ocorrido no Brasil. Logo em seu primeiro artigo a Constituição Federal define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e

do Distrito federal, constituindo-se em um Estado democrático de direito, já anunciando o seu caráter marcadamente diferenciado das anteriores. Os constituintes atenderam a várias proposições do movimento municipalista, entre as quais a que integrava como membro efetivo da Federação, definida em seu art. 1º, o município, com autonomia idêntica à da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do art. 18.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 2013).

Também é importante destacar que os artigos 29 e 30, constantes no capítulo IV da Constituição, que dispõe especificamente sobre os municípios, consagraram a capacidade do município para elaborar sua lei orgânica, sem a interferência do Estado, e estabelece uma série de competências ao município, entre elas a de eleger seus agentes políticos, legislar, administrar suas rendas e, sobretudo, prestar uma gama de serviços de interesse da coletividade municipal. Cabe ressaltar que descentralização de recursos públicos aos municípios começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação.

No que diz respeito à distribuição de competências legislativas e administrativas, a Constituição de 1988 coloca os municípios também ao lado da União e dos estados. No exercício das suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais. Os atos municipais independem da prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Não existe nenhuma hierarquia formal entre as leis da União, dos estados e dos municípios: cada um desses sistemas possui o seu próprio espaço de soberania enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional. Essa “trilogia federativa” da existência de três entes políticos internos e autônomos constitui uma peculiaridade do Brasil em comparação com todos os outros países de organização federativa (ANDRADE, 2004). De acordo com Abrúcio e Franzese, apenas Bélgica e Índia dão ao poder local um status semelhante (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Celina Souza faz um apanhado comparando as características da constituição de 1988 com as constituições anteriores:

Em algumas questões, a Constituição de 1988 contrastou com as anteriores, principalmente nos seguintes aspectos: (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-

governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. No entanto, a Constituição de 1988 conservou certas características das constituições anteriores, tais como (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal (SOUZA, 2005, p. 110).

Rosana da Cruz também destaca as inovações da nova constituição:

A Constituição Federal 1988 (CF/88) foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que definiu um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade. Além disso, trouxe como novidade o reconhecimento dos municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa, com o mesmo status jurídico que estados e União (CRUZ, 2009, p.86).

Além de “reestabelecer” o federalismo a nova carta, ainda alçou os municípios à qualidade de ente da federação, sem distinções por tamanho ou desenvolvimento econômico, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Conforme aponta Celina de Souza, a Constituição de 1988 foi a mais detalhada de todas as constituições brasileiras, possuindo 245 artigos e mais 70 no capítulo sobre as disposições constitucionais transitórias quando da sua aprovação (SOUZA, 2005). Hoje, após várias emendas, já passam de 250 artigos no corpo constitucional e mais de 95 nas disposições constitucionais transitórias.

A tendência à constitucionalização de questões consideradas importantes pode ser parcialmente creditada às incertezas decorrentes das mudanças ocorridas nos regimes políticos do país, e resultou em uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas (SOUZA, 2005).

Essas políticas públicas ganharam capítulos, seções e artigos próprios na constituição de 1988, dentre as quais vale destacar: Da Política Urbana; Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; Da Seguridade Social; Da Saúde; Da Previdência Social; Da Assistência Social; Da Educação, da Cultura e do Desporto; Da Ciência e Tecnologia; Da Comunicação Social; Do Meio Ambiente; Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso e; Dos Índios.

2.3 REGRAS CONSTITUCIONAIS E DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

As competências para realização das políticas públicas e prestação dos serviços públicos, em um Estado do tipo federado, pressupõem a autonomia dos entes federados e a repartição, constitucionalmente estabelecida, de competências administrativas, legislativas e tributárias. A repartição de competências é a técnica que a Constituição da República utiliza para partilhar entre entes federados as diferentes atividades do Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos assenta-se precisamente, na existência de competências que lhe são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição Federal (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

De acordo com os professores Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, existem duas espécies de federalismo quanto ao modo de separação de competências entre os entes que compõe a federação: o federalismo cooperativo e o federalismo dual. O federalismo cooperativo é caracterizado por uma divisão não rígida de competências entre a entidade central e os demais entes federados, caso da federação brasileira. O federalismo dual é identificado por uma rígida separação das competências entre a entidade central (União) e os demais entes federados, como é o caso da federação dos Estados Unidos da América. Esse modelo de federalismo vem sendo gradativamente substituído pelo federalismo de cooperação, em razão das pressões e exigências impostas ao novo modelo de Estado do bem-estar social (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

Neste sentido, em seu trabalho sobre os estados de Bem-estar Social em países unitários e federativos, Paul Pierson revela que no federalismo as ações governamentais são divididas entre unidades políticas autônomas, as quais, porém, têm cada vez mais interconexão, devido à nacionalização dos programas e mesmo da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais e/ou regiões (PIERSON, 1995 *apud* ABRUCIO, 2005), necessitando assim de mecanismos de cooperação.

Seguindo a mesma caracterização apresentada por Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, Casseb esclarece que o modelo de federalismo dual comporta uma “rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro no seu campo exclusivo” (CASSEB, 1999, p.10 *apud* CRUZ, 2009, p. 87), um limitando a esfera de ação do outro. Já no modelo de federalismo cooperativo “existe uma maior aproximação e entrelaçamento entre as esferas estadual e federal, que passam a desenvolver competências comuns, havendo uma cooperação entre as duas esferas e um nítido predomínio da União” (CASSEB, 1999, p.19 *apud* CRUZ, 2009, p.87).

Fernando Abrúcio faz a seguinte análise sobre os benefícios da cooperação no federalismo:

O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p.44).

Assim, quando se constitui um Estado do tipo federado, deve-se estabelecer um determinado equilíbrio entre os entes que o integrarão mediante a outorga a cada qual de um conjunto de atribuições próprias, de modo que a esfera de atuação dos entes federados e as relações de coordenação e colaboração entre eles estejam, desde logo, bem delineadas na Constituição. Essa estruturação confere autonomia política aos entes federativos, e assegura isonomia entre eles, uma vez que nenhum ente federado dependerá da decisão de outro quanto ao que lhe cabe, ou não, fazer; o conjunto de atribuições de cada um está delineado desde o momento de organização do Estado, compondo a própria estrutura política deste; cada ente federado atua não por decisão, favor ou delegação de quaisquer outros, mas, sim, por lhe haver a própria Constituição outorgado, diretamente, um conjunto definido de competências (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

De acordo com Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, a Constituição Federal de 1988 adotou como critério para repartição de competências entre os diferentes entes federativos, o princípio da predominância de interesses. Esse princípio impõe a outorga de competências de acordo com o interesse predominante a respectiva matéria. Partindo-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo País e outros em que é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do poder público, ora em âmbito regional, ora em âmbito local (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (estados) e entes federados locais (municípios). Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre matérias de interesse predominantemente local (PAULO; ALEXANDRINO 2009, p.308).

O professor Hely Lopes Meirelles acentua que a Constituição de 1988 manteve a mesma linha básica de repartição de competências advinda das constituições anteriores:

poderes reservados ou enumerados da União (arts. 21 e 22), poderes remanescentes para os Estados (art. 25,§1º) e poderes indicativos para os municípios (art. 30). A constituição também distinguiu a competência executiva da competência legislativa, a primeira é a competência material para execução dos serviços, que pode ser privativa (art. 21) ou comum (art. 23). A segunda refere-se à capacidade de editar leis e pode ser também privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (arts. 22, §2º, e 30 II) (MEIRELLES, 2005).

Feitas essas considerações iniciais passa-se agora a enumerar as competências de cada um dos entes, de acordo com a Constituição Federal.

Conforme disposto no artigo 21 da carta magna de 1988, compete a União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;
- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
 - b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
 - c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
 - d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
- XVII - conceder anistia;
- XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;**

- XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
 XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
 XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
 a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
 b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;
 c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;
 d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
 XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
 XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa (BRASIL, 2013, grifo nosso).

O artigo supracitado expressa taxativamente as competências administrativas exclusivas da União, determinando quais são suas atribuições no âmbito da federação, contudo é importante também destacar as competências legislativas. Desta forma conforme disposto no artigo 22 da Constituição Federal:

- Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
 I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
 II - desapropriação;
 III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
 IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
 V - serviço postal;
 VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
 VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
 VIII - comércio exterior e interestadual;
 IX - diretrizes da política nacional de transportes;
 X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
XI - trânsito e transporte;
 XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
 XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
 XIV - populações indígenas;
 XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
 XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
 XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
 XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
 XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
 XX - sistemas de consórcios e sorteios;
 XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
 XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
 XXIII - seguridade social;
 XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
 XXV - registros públicos;
 XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
 XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Já o artigo 30 enumera as competências dos municípios, conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 2013, grifo nosso).

No texto da Carta Magna não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa dos assuntos de interesse local de competência do ente municipal. Como bem ensina Meirelles o interesse local não é o interesse exclusivo do município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto (MEIRELLES, 2005).

Assim, pode-se afirmar que os serviços da competência municipal são todos aqueles que se enquadrem na atividade do município segundo o critério da predominância de interesse em relação às outras entidades estatais.

No que diz respeito aos Estados-membros, a Constituição não enumerou expressamente suas competências na prestação dos serviços públicos, como o fez para a União e para os municípios. Reservaram-se para os estados as matérias e serviços que não tenham sido atribuídas taxativamente aos outros entes da federação, caracterizando-se assim pela competência remanescente ou residual. As únicas exceções foram as competências para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e a exploração direta, ou mediante concessão os serviços de gás canalizado. Conforme se pode inferir da leitura do artigo 25 da Constituição Federal, transcrito abaixo:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2013, grifo nosso).

De acordo com o professor Hely Lopes Meirelles, não se pode relacionar exaustivamente os serviços da alçada estadual, por que estes variam segundo as possibilidades do Governo e as necessidades de suas populações. Por exclusão, permanecem ao Estado-membro todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município pelo critério de interesse local (MEIRELLES, 2005).

Apesar deste não detalhamento das atribuições específicas dos Estados-membros, a Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 23 as competências comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, atribuiu a todos os entes federados a competência para atuar paralela e cumulativamente em determinadas políticas públicas, em condições de igualdade sem qualquer relação de subordinação.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Já no artigo 24 a CF estabeleceu as competências para legislar de forma concorrente entre à União, Estados e Distrito Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Rosana da Cruz (2009) tece a seguinte análise sobre esta distribuição de competências entre os entes:

Pode-se observar que as competências da União, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, estão relacionadas a questões da política externa e da defesa nacional assim como a questões de caráter econômico e de desenvolvimento nacional. A literatura da área demonstra compatibilidade entre tais competências e o que normalmente é estabelecido na maior parte das federações do mundo quanto às competências do governo central. No caso dos estados, embora não haja um detalhamento explícito das competências dessa esfera de governo, é interessante notar que tais competências são amplas, por que delimitadas pelo seu contrário, ou seja, para essa esfera somente não cabe o que for expressamente vedado pela Constituição Federal, conforme artigo 25 da CF/88. Ademais, questões como legislação concorrente, legislação sobre regiões metropolitanas ou sobre serviços locais de gás canalizado parecem denunciar uma situação em que o Estado, após a Constituição, ficou espremido entre União e municípios, os quais passaram a relacionar-se diretamente na organização e implementação de políticas – na maioria das vezes, sem qualquer articulação com a esfera intermediária de governo: os estados. Mesmo com tal situação em relação à responsabilidade no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o artigo 24 da Constituição Federal também define as matérias em que a União, os estados e o Distrito Federal legislarão concorrentemente. O mesmo artigo explicita que a competência da União se limitará a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos estados. Em casos de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, embora a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenda a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário. A questão da ênfase municipalista da Constituição de 1988, (...), parece tomar mais consistência quando se verifica, nos termos do artigo 30 da Constituição, as competências que cabem a tal ente federado, que perpassam pela elaboração de legislação local pela possibilidade de instituir e

arrecadar os tributos de sua competência, por questões de organização territorial em sua jurisdição e pela oferta de educação infantil, ensino fundamental e serviços de saúde pública, com apoio dos estados e União. Tais ações têm uma importância ímpar em qualquer sociedade (...). De qualquer forma, o maior destaque da Constituição em relação a essas políticas é o que se denomina de responsabilidades concorrentes, ou, seja, as competências comuns definidas no artigo 23 da CF/88, que abarcam áreas fundamentais do desenvolvimento social, como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico e combate à pobreza, dentre outros (CRUZ, 2009, p.89-90).

A autora também elaborou um quadro com a distribuição de atribuições entre os entes federados, a seguir apresenta-se o quadro elaborado pela autora.

QUADRO 1: Competências dos entes federados definidas na CF/88

Esfera governamental	Competências
Federal Art. 21 e 22	<ul style="list-style-type: none"> - Relações exteriores - Defesa nacional - Comércio internacional - Política monetária e cambial - Planos de desenvolvimento nacional ou regionais - Correios e telecomunicações - Petróleo e gás natural - Energia elétrica e hidroelétrica - Transporte aéreo, ferroviário, aquaviário e terrestre de caráter interestadual ou internacional - Polícia federal, rodoviária e ferroviária - Diretrizes para o gerenciamento de recursos hídricos e desenvolvimento urbano - Inspeção do trabalho - Competência privativa de legislar sobre a Seguridade Social e sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Estadual Art. 25	<ul style="list-style-type: none"> - Competências que não são vedadas expressamente pela Constituição Federal - Legislação sobre regiões metropolitanas - Serviços de gás canalizado
Municipal Art. 30	<ul style="list-style-type: none"> - Legislar sobre assuntos de interesse local - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência - Ordenamento e controle do solo urbano - Guarda das instalações municipais - Manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas e serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental* - Atenção à saúde da população, com apoio de União e estados - Proteção ao patrimônio histórico e cultural local - Serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo
Concorrentes Art. 23 e 24	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde e assistência pública - Proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência - Cultura, educação e ciência - Proteção do meio ambiente - Fomento da produção agropecuária - Organização do abastecimento alimentar - Habitação e saneamento básico - Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos - Política de educação para segurança no trânsito - União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto**

Fonte: CRUZ, (2009, p.89). Ao distrito federal (DF) são reservadas pela CF as competências previstas para estados e municípios. *A emenda constitucional nº 14/96 substituiu a nomenclatura “educação pré-escolar” por educação infantil. ** Embora não esteja explícito no artigo 23 da CF, a oferta de ensino fundamental é de competência concorrente de estados e municípios, nos termos do artigo 211.

De acordo com a professora Celina de Souza, as constituições brasileiras sempre delinearam as competências dos três níveis de governo, embora a de 1988 seja a mais detalhada. Conforme demonstrado, a União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas. Apesar de a competência residual ser dos estados, o alto nível de detalhe da Constituição de 1988 deixa pouco espaço para o exercício da competência residual. No que se referem às competências concorrentes, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (SOUZA, 2005), caracterizando dessa forma o federalismo brasileiro como um federalismo de cooperação.

Colaborando com este raciocínio, Arretche destaca que os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Assim, qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas (ARRETCHE, 2005).

No que diz respeito à coordenação necessária em um federalismo cooperativo Fernando Abrúcio tece a seguinte análise:

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo (...). Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos (...). O desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre competição e cooperação, procurando ressaltar seus aspectos positivos em detrimento dos negativos (...). A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem existir fóruns federativos, com a participação dos próprios entes – como os senados em geral – ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante (...). O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas. A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a

autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos (ABRUCIO, 2005, p.44-46).

A professora Celina Souza (2005), no trabalho sobre o Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas, também sistematizou as competências concorrentes das entidades governamentais das três esferas de governo no que diz respeito a execução de políticas e serviços público, conforme quadro abaixo:

QUADRO 2: Competências comuns das esferas de governo

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	<ul style="list-style-type: none"> -Saúde e assistência pública; -Assistência aos portadores de deficiência; -Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; -Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; -Cultura, educação e ciência; -Preservação das florestas, da fauna e da flora; -Agropecuária e abastecimento alimentar; -Habitação e saneamento; -Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; -Exploração das atividades hídricas e minerais; -Segurança do trânsito; -Políticas para pequenas empresas; -Turismo e lazer;

Fonte: SOUZA (2005).

Souza esclarece que apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais: a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes; a segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005).

A fim de evitar conflitos e superposição de esforços no âmbito da competência comum é que a Constituição determinou no parágrafo único do artigo 23, que leis complementares fixarão normas para cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

No entanto, até o momento nenhuma lei foi proposta pelo poder Executivo ao Congresso Nacional, com este objetivo. Compreendendo a complexidade da questão, Fernando Rezende pondera que uma melhor definição das competências por meio da regulamentação do artigo 23 não é algo fácil, uma vez que envolve repensar o próprio papel do Estado e as responsabilidades do setor público, destacando a impossibilidade de se definir um “rígido cardápio que estabeleça em detalhes as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios”, em virtude das enormes disparidades socioeconômicas regionais (REZENDE, 1995 *apud* CRUZ, 2009).

Isso não significa, todavia, que as relações intergovernamentais são inexistentes. Apesar do ápice da descentralização ter sido atingido na Constituição Federal de 1988, a articulação de políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 1990, assumindo variados ritmos, dependendo da área.

Os governos subnacionais passaram a partilhar recursos federais, os municípios partilham parcelas de impostos estaduais e federais, e existem várias políticas sociais, destacadamente saúde e educação fundamental, que contam com diretrizes e recursos federais, mas são implementadas principalmente pelos municípios (SOUZA, 2005).

No entanto, com exceção das áreas de saúde e educação, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito, com estados e municípios competindo por recursos federais. Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e mecanismos de cooperação ficam a depender de iniciativas federais (SOUZA, 2005).

2.4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Tão importante quanto à competência dos entes para executar políticas e serviços públicos, o montante de recursos públicos colocados à disposição dos entes governamentais e a forma como se distribui esses recursos é fator determinante para evidenciar a capacidade dos entes em executar suas atribuições. Conforme pontua Rosana da Cruz:

A possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade (CRUZ, 2009, p. 69).

Até aqui se demonstrou a repartição de competências entre os entes federados, destacando suas esferas de atuação, agora será observada sua participação na arrecadação dos recursos públicos para execução de suas atribuições, ou seja, sua capacidade financeira para a execução das políticas públicas de sua alçada.

Giambiagi e Além fazem um retrospecto da divisão dos recursos a partir dos anos 60, até a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Em 1960, o governo federal, os estados e os municípios tinham uma participação de aproximadamente 64, 31, e 5% na arrecadação total, respectivamente. Tendo em vista as transferências, cabiam aos três níveis de governo, na mesma ordem, em torno de 60, 34 e 6% do total da receita disponível. Em 1965, no contexto da reforma tributária que se iniciava e após uma certa descentralização ocorrida no início da década - ainda em um contexto democrático -, o governo central mantinha ao redor de 55% dos recursos disponíveis para o setor público, cabendo a estados e municípios certa de 35 e 10 % dos mesmos respectivamente. Após a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O ato complementar 40/1968 reduziu o percentual transferido de IR e IPI de 20 para 12% de sua arrecadação em conjunto. Deste total, 5% seriam destinados a estados (FPE), 5% aos municípios (FPM) e 2% para o então criado fundo especial (FE), cujos repasses eram direcionados segundo critérios não-estáveis, diferentemente dos fundos de participação. A emenda constitucional n. 1 de 1969, por sua vez, estabeleceu que os recursos destinados a estados e municípios através dos fundos de participação, fundo especial e participação nos impostos únicos teriam vinculações a aplicações definidas pela esfera federal, com destaque as despesas de capital. A redução na autonomia dos governos subnacionais ao longo do período ficou também caracterizada pela contínua redução das alíquotas do ICM, principalmente até meados da década de 1970 (...). Ao final da década de 1970, a frágil situação financeira dos governos subnacionais levou à elevação dos percentuais de partilha dos Fundos de Participação: para 6%, para cada esfera, em 1976; 7% em 1977; 8% em 1978 e 9% em 1979/1980. Além disso, foi criada a reserva especial do fundo de participação para as regiões norte e nordeste do país, com critérios de distribuição definidos (...). A partir de 1983 observa-se certo processo de descentralização dos recursos. A emenda constitucional n.23/1983 elevou os percentuais de FPE e do FPM para 12,5 e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14 e 16%, de 1985 em diante. Mas não foi só o aumento do montante de transferências que provocou a descentralização, entendida como um aumento da receita disponível de estados e municípios em relação à receita tributária total do país. Ela resultou também da perda do poder de arrecadar da União, fenômeno que não se reproduziu em nível estadual. Assim, a participação da União no total da receita tributária disponível teve uma queda de quase 10 pontos percentuais entre 1983 e 1988, enquanto sua participação na arrecadação dos três níveis de governo caiu cerca de cinco pontos percentuais no mesmo período. Foi neste ambiente que se deu início no primeiro trimestre de 1987 ao processo de elaboração da nova constituição, posteriormente votada e promulgada em 1988 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p.252-253).

Conforme Giambiagi e Além, um aspecto marcante da Constituição de 1988 foi o objetivo de fortalecimento da Federação, o que se refletiu, principalmente, no aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios e na descentralização dos recursos tributários disponíveis (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de algumas mudanças fundamentais nas regras de tributação até então vigentes. Em primeiro lugar atribuiu-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, sucessor do ICM. Em segundo lugar, a União perdeu o direito - concedido pela Constituição anterior - de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, além de passar a ser proibida de impor condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades subnacionais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

A Constituição assegurou capacidade de tributar aos três níveis de governo. Alguns impostos e contribuições são exclusivos da esfera que os arrecada, outros são coletados pela União e partilhados com estados e municípios, outros ainda são coletados pelos estados e partilhados com os municípios (SOUZA, 2005).

No quadro a seguir apresenta-se a distribuição dos tributos entre os entes da federação antes e depois da Constituição de 1988, onde demonstra-se claramente a intenção de descentralização da arrecadação de tributos:

QUADRO 3: Principais impostos e participação por esferas de governo (%)

Esferas de Governo	Antes da Constituição de 1988			Depois da Constituição de 1988		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
A. Federal						
I. Renda	67	16 (a)	17	53	24,5 (a)	22,5
IPI	67	16	17	43	32 (b)	25 (b)
I. Importação	100	-	-	100	-	-
IOF	100	-	-	100	-	-
B. Estadual						
ICMS	-	80	20	-	75	25
I. Único Energia Elétrica	30	50	20	-	-	-
I. Único Cont. e Lubr.	40	40	20	-	-	-
I. Único s/ Minerais	10	70	20	-	-	-
I. s/ Serviços de Transportes	30	50	20	-	-	-
I. s/ Serviços de Comunicações	100	-	-	-	-	-
IPVA	-	50	50	-	50	50
I. Transmissão	-	50	50	-	100	-
IR adicional	-	-	-	-	100	-
C. Municipal						
ISS	-	-	100	-	-	100
IPTU	-	-	100	-	-	100

(a) Inclui o Fundo Regional para os estados (antes de 1988 = 2%; depois de 1988 = %). Este representa uma vinculação de receita federal aos empréstimos em investimentos produtivos das regiões norte, nordeste e centro-oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional.

(b) Inclui o IPI - exportação (apenas após 1988: estados = 7,5%; municípios = 2,5%)

(c) A base os impostos únicos e sobre serviços de transportes e comunicações foi incorporada à base do ICMS depois de 1988.

Fonte: GIAMBIAGI; ALÉM (2000, p. 255).

Entretanto, a despeito dos esforços dos constituintes, a concentração da arrecadação de recursos na União retornou a antigos patamares. Como pode ser percebido a partir do quadro abaixo, onde a arrecadação da União em 2005 já era maior que em 1960:

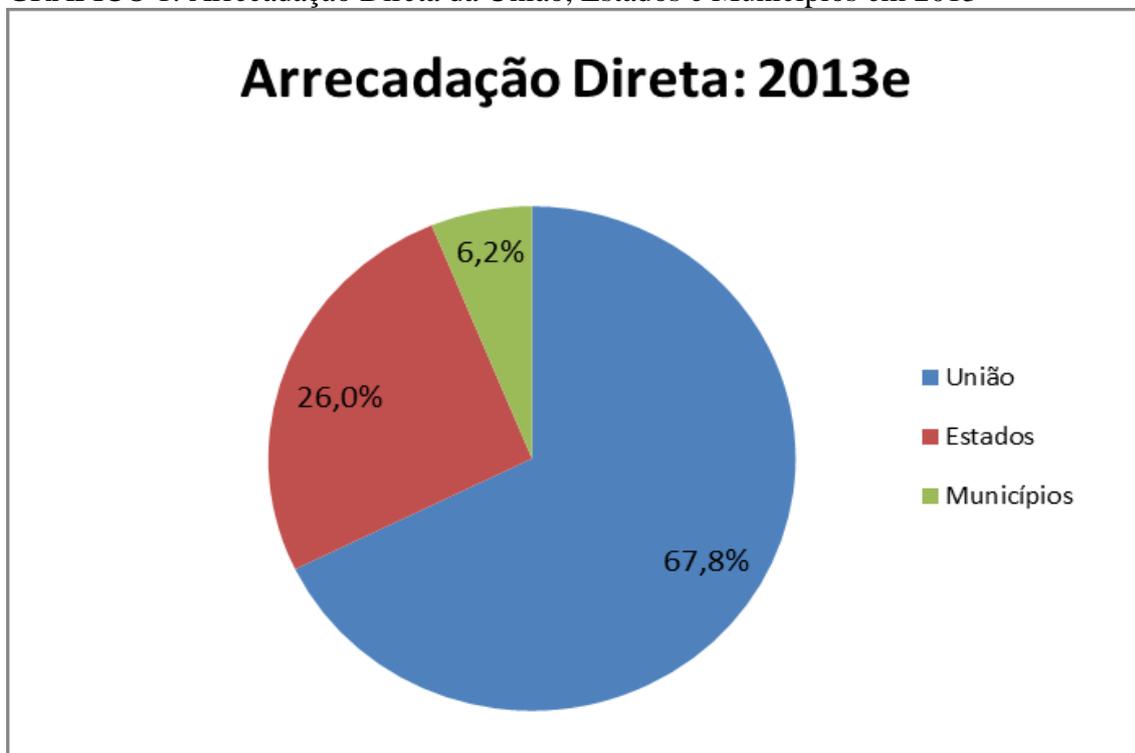
QUADRO 4: Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados – 1960 a 2005

ANOS	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1960	64,0	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	66,7	30,6	2,7
1975	73,7	23,5	2,8
1980	74,7	21,6	3,7
1985	72,7	24,9	2,4
1990	67,0	29,6	3,4
1995	66,0	28,6	5,4
2000	67,3	27,7	5,0
2005	69,0	26,6	4,4

Fonte: VARSANO et al – in: AFONSO, José Roberto R. e ARAÚJO, Erika Amorim. 2004

O professor José Roberto Afonso (2014) aponta houve um ligeiro incremento a favor dos municípios entre 2005 e 2013, passando de 4,4% da arrecadação para 6,2%, conforme estimativa apresentada abaixo:

GRÁFICO 1: Arrecadação Direta da União, Estados e Municípios em 2013



Fonte: AFONSO (2014).

Vale destacar ainda que a arrecadação de tributos é extremamente desigual entre os governos subnacionais. A razão entre os Estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (PRADO, 2001). No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados (PRADO, 2001).

A Constituição Federal de 1988, ao explicitar as responsabilidades dos entes federados, também instituiu um sistema de transferências intergovernamentais de recursos advindos de impostos com o objetivo de prover condições para o exercício de responsabilidades com a promoção de políticas sociais básicas, considerando a alta concentração da arrecadação em âmbito nacional e a desigualdade da capacidade de arrecadação entre os entes subnacionais. Essa descentralização através de transferências teve início com a Constituição de 1946, entretanto foi arraigada, no início da década de 80, principalmente via aumento das transferências federais por meio dos fundos de participação.

Introduzido pelos militares, mas incrementado pela Constituição de 1988, parcelas de dois impostos federais, o IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), são transferidas por meio de fundos de participação, com o objetivo de diminuir as diferenças econômicas entre as regiões. Os estados recebem 21,5% dessas transferências, sendo que 85% são destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os restantes 15% às regiões Sul e Sudeste. A fórmula para determinar a quota de cada estado leva em consideração o tamanho da população e o inverso da renda *per capita*. Os municípios recebem 22,5%, sendo que, desse valor, 10% destinam-se às capitais. A distribuição dos restantes 90% também leva em conta a população e o inverso da renda *per capita* (SOUZA, 2005).

Existem ainda outros mecanismos de transferências federais para as esferas subnacionais. Aprovadas por emendas constitucionais de 1996 e 2000, essas transferências são vinculadas às políticas nacionais de educação fundamental e saúde. Transferências negociadas também são realizadas entre o governo federal e as esferas subnacionais e entre os estados e seus municípios (SOUZA, 2005).

Desse modo, na organização da federação brasileira estão presentes alguns mecanismos de descentralização de recursos do governo federal. Assim, no Brasil, segundo José Roberto Afonso, esses sistemas de transferências constituem “um dos alicerces da

Federação brasileira”, já que soldam os divergentes interesses presentes na nação (AFONSO, 1995, p.315 *apud* CRUZ, 2009, p.111).

Após as transferências constitucionais e legais os recursos públicos disponíveis para cada ente ficam assim distribuídos:

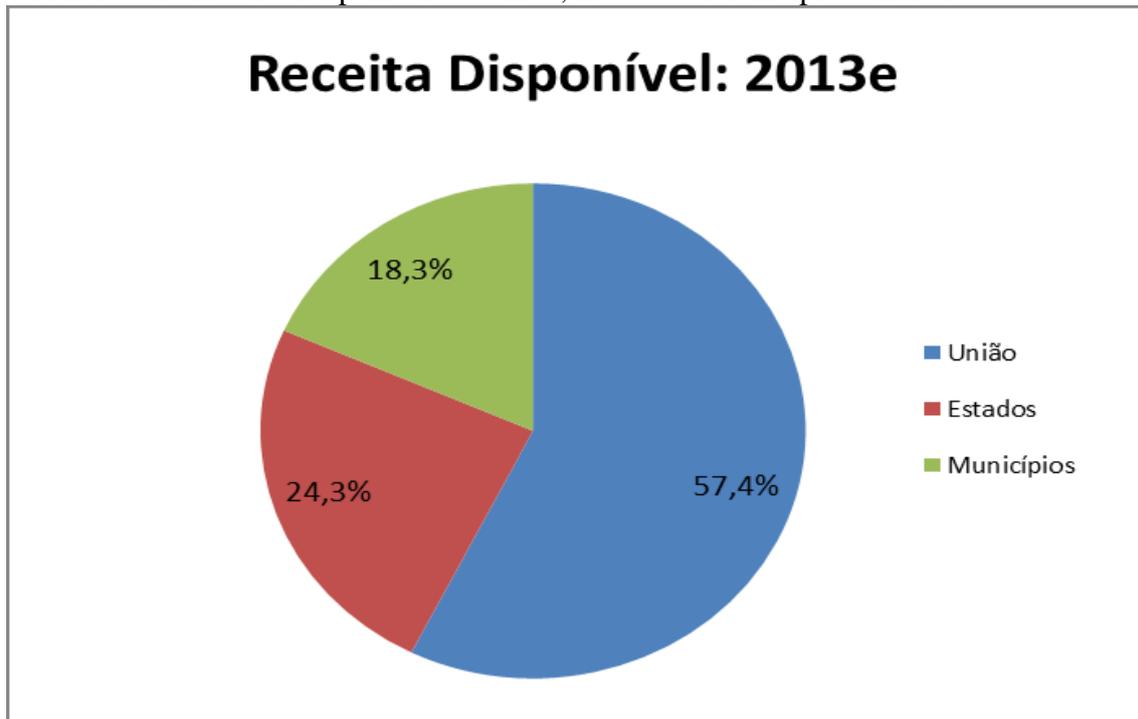
QUADRO 5: Distribuição federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados Brasil – 1960 a 2005

ANOS	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fonte: VARSANO et al – in: AFONSO, José Roberto R. e ARAÚJO, Erika Amorim. 2004

O professor José Roberto Afonso (2014) aponta que, entre 2005 e 2013, houve um incremento a favor dos municípios, passando de 16,4% dos recursos disponíveis para 18,3%, e da União passando de 55,2% para 57,4%, enquanto os Estados apresentaram um decréscimo de 28,4% para 24,3%, conforme estimativa abaixo:

GRÁFICO 2: Receita Disponível de União, Estados e Municípios em 2013



Fonte: AFONSO, 2014.

Giambiagi e Além avaliam que a Constituição de 1988 reduziu recursos disponíveis para União, através do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas, sem prover, ao mesmo tempo, os meios legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização de encargos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

Outros autores partilham desta mesma visão, tal como Cruz:

Dessa forma, embora o texto legal tenha ampliado as competências dos entes federados, em especial por meio da definição de competências concorrentes e pelo reconhecimento e atribuição da responsabilidade por várias políticas sociais para a esfera do município, a CF/88 não retirou o papel da União, a qual continua responsável, solidariamente, pela maior parte das políticas públicas a serem executadas no país, mesmo com a efetiva queda na disponibilidade financeira em razão do formato dado pela CF (CRUZ, 2009, p.92).

Como se destacou anteriormente grande parte das competências para execução de políticas públicas estão concentradas no âmbito da União ou são concorrentes entre todos os entes federados (União, Estados e Municípios), sem que haja uma regulamentação da distribuição dessas atribuições entre estes entes, com exceção das políticas de saúde e educação que na década de 90 foram parcialmente regulamentadas.

A necessidade de introdução de políticas públicas de boa qualidade exige uma estreita coordenação entre as três esferas de governo, sem a qual não se poderá evitar a duplicação de serviços e outras formas de desperdício e não se conseguirá atender satisfatoriamente a população (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

2.5 COMPETÊNCIAS DOS ENTES SOBRE AS POLÍTICAS URBANAS E FINANCIAMENTO

As políticas urbanas (habitação; saneamento; infraestrutura e transportes), por estarem voltadas diretamente para o ambiente citadino, podem ser classificadas como serviços públicos de interesse local, sendo assim da alçada municipal. Conforme determinação constitucional, cabe aos municípios legislar sobre os assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, como serviço de transporte coletivo, por exemplo (BRASIL, 2013).

No texto da Carta Magna não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa dos assuntos de interesse local de competência do ente municipal. Como bem ensina Meirelles, o interesse local não é o interesse exclusivo do município, porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente, do estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto (MEIRELLES, 2005).

O entendimento predominante é de que a prestação dos serviços de interesse local (urbano) tais como transportes urbanos, saneamento básico, iluminação pública, dentre outros, são de responsabilidade dos municípios. Entretanto, tal responsabilidade não exclui os demais entes da federação de atuar auxiliando esses entes na elaboração, financiamento e execução das políticas públicas voltadas para a questão urbana. Ainda mais se considerarmos que a infraestrutura (sistemas de esgotamento sanitário, sistema de fornecimento de água, construção de moradias, sistemas de transportes como metrô) necessária na execução dessas políticas, demandam vultosos recursos financeiros, os quais os municípios sozinhos não são capazes de arcar. Como se apresentou anteriormente, os municípios ficam com a menor parcela dos recursos públicos arrecadados pelos governos, em torno de 18%, perante 24% dos estados e 57% da união.

Assim, se por um lado, o município tem autonomia e responsabilidade sobre a regulação e a gestão de seu território, bem como sobre a implementação das políticas urbanas de interesse local, por outro, não possui capacidade administrativa nem autonomia financeira que propicie essa implementação, tornando-se necessário a obtenção de recursos através de transferências de outros entes. Estas transferências de recursos são efetuadas principalmente através de políticas de âmbito federal ou estadual (ROLNIK et al, 2011).

A partir da análise do texto constitucional, percebe-se que as competências dos entes, no que se refere à questão urbana, se situam no rol das competências concorrentes/comuns

dos entes federados, cabendo a todos eles executarem políticas e ações nessa área, como a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Tal entendimento, além de explicitado na Constituição Federal, foi reafirmado pela Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001:

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
(...)
III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 2001).

No que diz respeito aos estados, a Constituição Federal deixa claro que cabe a estes entes as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição. Como não há vedação à atuação dos estados nas políticas urbanas, pelo contrário, o artigo 23 situa os programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e saneamento no âmbito das competências comuns à União, estados, municípios e Distrito Federal, os estados tem liberdade para atuar na questão urbana.

Entretanto, cabe frisar que o papel de executor dessas políticas é atribuído ao município, conforme se pode depreender do artigo 182 da Constituição que dispõe sobre a política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2013).

Já a função de coordenar essa política é atribuída à União, conforme explicitado pelo artigo 21 da Constituição, ao estabelecer que compete a União estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Assim, do ponto de vista do pacto federativo, foi delegada aos municípios a competência integral pelo ordenamento territorial e pela garantia do cumprimento da função social da cidade. Na equação adotada pela Constituinte, caberia aos municípios elaborar planos diretores municipais para planejar seu processo de urbanização, delegando para este instrumento a explicitação da função social da propriedade e da cidade. Entretanto, a responsabilidade sobre as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e infraestrutura) foi atribuída aos três entes federativos, de modo concorrente (ROLNIK et al, 2011).

Assim, por se situar entre as competências concorrentes dos entes federados, ou seja, no cerne do federalismo cooperativo, essas políticas necessitam de uma ação coordenadora.

Conforme já se apontou, a coordenação federativa deve realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, como a definição de competências no terreno dessas políticas públicas.

A ausência de uma legislação de coordenação entre as esferas de governo possibilita que as diferentes esferas efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas, tal prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta os mesmos problemas perdendo-se uma oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a gerar melhores resultados.

Diferentemente do que ocorreu em outras áreas, na área de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo, nem destinou recursos mínimos para aplicação nessa área, como foi realizado nas áreas de saúde e educação.

Por exemplo, no que se refere à hierarquização de competências e organização dos serviços na área da saúde a Lei nº 8.080/90, estabelece que:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: (...) IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; (...) XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; (...) XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos (BRASIL, 1990).

A Lei nº 8.080/90 também estabeleceu competências distintas para às direções municipais, estaduais e federais do Sistema Único de Saúde. Conforme pode-se perceber a partir da leitura dos artigos 16, 17 e 18 transcritos abaixo:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete: I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição; II - participar na formulação e na implementação das políticas: a) de controle das agressões ao meio ambiente; b) de saneamento básico; e c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho; III - definir e coordenar os sistemas: a) de redes integradas de assistência de alta complexidade; b) de rede de laboratórios de saúde pública; c) de vigilância epidemiológica; e d) vigilância sanitária; IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgão afins, de agravo sobre o meio ambiente ou dele decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana; V - participar da definição de normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador; VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica; VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; VIII - estabelecer critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos,

substâncias e serviços de consumo e uso humano; IX - promover articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde; X - formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional e produção de insumos e equipamentos para a saúde, em articulação com os demais órgãos governamentais; XI - identificar os serviços estaduais e municipais de referência nacional para o estabelecimento de padrões técnicos de assistência à saúde; XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; XIII - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional; XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde; XV - promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal; XVI - normatizar e coordenar nacionalmente o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados; XVII - acompanhar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, respeitadas as competências estaduais e municipais; XVIII - elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal; XIX - estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o Território Nacional em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal. Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete: I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde; II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS); III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde; IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: a) de vigilância epidemiológica; b) de vigilância sanitária; c) de alimentação e nutrição; e d) de saúde do trabalhador; V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana; VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico; VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho; VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde; IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional; X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa; XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde; XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano; XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras; XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete: I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual; III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho; IV - executar serviços: a) de vigilância epidemiológica; b) vigilância sanitária; c) de alimentação e nutrição; d) de saneamento básico; e e) de saúde do trabalhador; V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde; VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las; VII - formar consórcios administrativos intermunicipais; VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros; IX -

colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras; X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução; XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde; XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação (BRASIL, 1990).

No que se refere à hierarquização de competências na área de educação, é a própria Constituição que estabelece essa hierarquização:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 2013).

Na área da política de desenvolvimento urbano, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana não realiza nenhuma hierarquização de competências entre os entes federados. A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico tampouco o faz, nessa política setorial. Já a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, faz a única hierarquização de competências na área de desenvolvimento urbano, particularmente no setor de transportes urbanos:

Art. 16. São atribuições da União:

I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei;

II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei;

III - organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;

IV - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;

V – (VETADO);

VI - fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e

VII - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

§ 1º A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal.

§ 2º A União poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim, observado o art. 178 da Constituição Federal.

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal;

II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;

III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; (BRASIL, 2012).

Assim, considerando as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano, apenas a política de transportes possui alguma delimitação de competências. Já no que concerne a destinação de recursos, de acordo com a Carta Constitucional, as políticas de saúde e educação possuem percentuais mínimos de aplicação. No caso da educação este percentual é estabelecido pelo artigo 212 transcrito abaixo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já no caso da saúde esses percentuais estão definidos nos artigos 198 e no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme indicado a seguir:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

(ADCT) Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º (BRASIL, 2013).

Considerando que a maior parte das receitas de transferências de recursos realizada aos municípios cobre o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente (saúde e educação), a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana (ROLNIK, 2011), isto reforça o papel a ser desempenhado pelas esferas de governo estadual e federal.

No que diz respeito às transferências voluntárias as principais formas de efetivação são através de: I - Emendas parlamentares - que representam uma forma de transferência direta de recursos para estados e municípios cuja decisão se dá no âmbito do Poder Legislativo; II - Projetos negociados diretamente entre os entes - em que um dado estado ou município considera importante a realização de um determinado projeto, para a qual não possui recursos, e através de conexões de variadas naturezas (políticas, sociais, pessoais, etc.), o ente estabelece uma negociação com outra esfera de governo para obter o financiamento; III - Projetos inseridos em políticas nacionais estruturadas por meio de seleção pública de projetos; e IV - sistemas federativos estruturados como o caso do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal 11.124/2005, que busca garantir o acesso a recursos de forma autônoma pelos entes federados através de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (ROLNIK et al, 2011). Em todos esses casos não há não existe uma obrigação legal que determine a transferência de recursos de um ente para outro.

Já no que concerne às operações de crédito cabe frisar o papel do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, instituído pela Lei nº 5.107/1966, e regido pela Lei nº 8.036/1990 e alterações posteriores. Este fundo é constituído pelas aplicações que todos os empregadores são obrigados a fazer, em conta bancária vinculada, no montante

correspondente a 8% da remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador. Conforme disposto na Lei nº 8.036/1990:

Art. 2º O FGTS é constituído pelos saldos das contas vinculadas a que se refere esta lei e outros recursos a ele incorporados, devendo ser aplicados com atualização monetária e juros, de modo a assegurar a cobertura de suas obrigações (BRASIL, 1990).

Ainda de acordo com esta lei, os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. Sendo que o programa de aplicações deverá destinar, no mínimo, 60 (sessenta) por cento para investimentos em habitação popular. Já os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais. Cabe frisar que os recursos do FGTS podem financiar tanto pessoas físicas na aquisição de imóveis através de programas como o “Carta de Crédito Individual” ou financiar Estados, Municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta na construção de moradias ou melhoria de condições habitacionais como o programa “Pró-Moradia” que contribui para o acesso à moradia adequada a pessoas em situação de risco social e com rendimento familiar mensal de até R\$ 1.395.

O FGTS é gerido por um Conselho Curador o qual compete, dentre outras atribuições, estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos na Lei nº 8.036/1990, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal (BRASIL, 1990).

Assim, diversamente do que ocorre com outras políticas sociais como saúde e educação, as políticas de desenvolvimento urbano dependem de transferências voluntárias e não obrigatórias, que são caracterizadas, em sua maior parte, por sua vinculação a negociações político-eleitorais. Além disso, parte dos recursos destinados a essas políticas ocorrem através de operações de crédito que, de forma geral, exigem retornos financeiros aos agentes financiadores na forma de juros.

De acordo com MacDowel, um aspecto importante do financiamento do desenvolvimento urbano atualmente no Brasil é a dificuldade enfrentada pelos governos municipais e estaduais para a realização de operações de crédito:

Além das limitações impostas pelas Resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o governo anualmente estabelece um limite de crédito para oferta de recursos por parte do setor público. A complexidade dos procedimentos burocráticos exigidos pelas instituições financiadoras é apontada pelos governos locais como um fator limitador para a

tomada de empréstimos. Esse conjunto de dificuldades para a realização de operações de crédito gera um impacto no financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que determinadas obras exigem um volume de recursos que não conseguem ser viabilizadas apenas com o uso das receitas correntes (MACDOWEL, 2007, p. 43).

Uma consequência dessa atual estrutura das finanças públicas é a baixa destinação de recursos correntes para as funções urbanas. Considerando-se a habitação, o urbanismo, o saneamento e o transporte como funções ligadas ao desenvolvimento urbano, o conjunto dos municípios brasileiros compromete em média apenas 18% de suas receitas correntes nestas funções (MACDOWEL, 2007).

Com possibilidades restritas de acesso a crédito, devido à política de ajuste fiscal implementada principalmente através da Lei de Responsabilidade Fiscal; limitadas receitas próprias devido à distribuição desigual dos recursos públicos; e a não destinação/vinculação de recursos mínimos específicos para as políticas de desenvolvimento urbano, restaram aos governos estaduais e municipais às chamadas transferências discricionárias para o financiamento dessas políticas. Tais transferências ocorrem, principalmente, por meio de parcerias e convênios com o governo central, não são necessariamente convergentes com as necessidades locais e altamente mediadas pelo sistema político-partidário.

Essas transferências voluntárias são facilmente utilizadas como mecanismo de troca generalizada, muitos projetos são apoiados em troca de um futuro suporte político durante campanhas eleitorais. Considerando-se a dimensão geográfica e populacional das eleições no Brasil, por exemplo, pode-se ter noção do motivo pelo qual é interessante conceder financiamento para determinado projeto em troca de apoio de governadores, prefeitos e, até mesmo, de parlamentares em suas respectivas regiões. Neste caso, também é possível encontrar a atuação corporativa de grupos sociais interessados na implementação do projeto, como grupos empresariais que buscam influenciar essa realização visando a futuras contratações (ROLNIK et al, 2011).

O objetivo central deste capítulo foi apresentar os aspectos legais das políticas públicas urbanas no Brasil a partir da Constituição de 1988, pois se considera que estes aspectos são determinantes na configuração da ação do poder público na questão urbana.

No que se refere às competências dos entes verificou-se que as políticas urbanas são de competência comum dos entes, ou seja, cabe a União, estados e municípios desenvolverem ações voltadas para habitação, saneamento e transportes. Entretanto, apesar de parecer benéfica para essas políticas essa configuração facilita o “jogo do empurra”, onde um ente atribui a responsabilidade pela execução desta política para outro. Assim, é necessário que

haja uma cooperação e coordenação de esforços entre as esferas de governo para atuação eficiente nestas políticas. Outro ponto verificado é que apesar desse compartilhamento de competências, a distribuição dos recursos para execução das políticas públicas é bem desigual, ficando a União com a maior parte dos recursos públicos, além disso, diferentemente de outras políticas públicas como a saúde e a educação a Constituição de 1988 não determina a aplicação de recursos mínimos nas políticas urbanas, ficando estas a depender de transferências voluntárias fortemente mediadas pelo jogo político-eleitoral.

Considerados esses aspectos importantes na configuração das políticas urbanas no país, passa-se agora a analisar os aspectos institucionais que estruturam as políticas públicas urbanas no âmbito do Estado do Maranhão, campo do nosso estudo.

3 ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO MARANHÃO

Este capítulo tem por finalidade apresentar os aspectos institucionais da política pública de urbanismo desenvolvida pelo Estado do Maranhão. No tocante aos aspectos institucionais, Arretche esclarece que o grau de institucionalização de uma dada política está associado à possibilidade da manutenção de uma oferta regular, ao longo do tempo, de um fluxo continuado de serviços. Para tal, supõe que esta política conte com um órgão encarregado de sua execução, uma burocracia especializada nos serviços a serem oferecidos e uma fonte permanente de recursos financeiros (ARRECTHE, 2011).

Assim, esta pesquisa buscou identificar a estrutura institucional dos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de urbanismo no Estado do Maranhão e a composição de seu quadro de pessoal no período de 2008 a 2013.

Este capítulo está dividido em três seções, na primeira discorre-se sobre alguns aspectos sociais do Estado do Maranhão, cerne desta pesquisa; na segunda apresenta-se a estrutura do poder executivo e os órgãos ligados às políticas públicas de urbanas, na terceira aborda-se a questão dos recursos humanos do executivo estadual.

3.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DO MARANHÃO

De acordo com dados do censo 2010 do IBGE, o Estado do Maranhão tem uma população estimada em 6.569.683 pessoas, da qual 4.143.728 é urbana e 2.425.955 é rural. Os dados do censo mostram que o Maranhão é o Estado que detém o maior percentual da população vivendo em áreas rurais. Pelos dados do IBGE, 37% dos 6,5 milhões de maranhenses não moram em zonas urbanas. Para efeito de comparação, destaca-se que, em 1960, 18% população era urbana, enquanto 82% era rural, já em 2010 o percentual da população urbana passou para 63%, enquanto a população rural foi a 37%. Em números absolutos, a população urbana no Estado do Maranhão saltou de 448 mil para mais de 4,1 milhões, um crescimento de aproximadamente 3,7 milhões de pessoas em 50 anos.

Apesar de o Maranhão ser o estado da federação com o maior percentual da população vivendo ainda na zona rural, percebe-se que o percentual da população que vive na zona urbana é bem maior que o que vive na zona rural, e seu crescimento nestes últimos 50 anos foi vertiginoso e, em percentuais, muito próximo ao crescimento da população urbana brasileira.

O Maranhão apresenta uma urbanização tardia se comparado ao resto do país, pois enquanto o Brasil, já na década de 1970, apresentava a maior parte da população caracterizada

como urbana, esta situação só foi verificada no estado apenas entre as décadas de 1991 e 2000, sendo assim o último estado da federação a se tornar urbanizado (BORDO, 2005).

Cabe destacar que, ao longo do último século, o Maranhão passou por diversas fases de urbanização, apresentando entre as décadas de 50 e 60 uma taxa de urbanização praticamente inalterada, situação que é condicionada por sua base econômica, fundamentada na pecuária extensiva e na economia camponesa tradicional existente na época (PAULA; HOLANDA, 2011).

Contudo, a partir da década de 60, com o início da ocupação do espaço maranhense por frentes agropecuárias, ocasionando o êxodo rural, a taxa de urbanização cresce proporcionalmente, seguindo a tendência do país. Esse crescimento vai ser incrementado pela instalação dos grandes projetos na segunda metade da década de 1970, desenhados a partir do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento – Governo Geisel, 1974-1978), e pela introdução da agricultura mecanizada de grãos, em Balsas e posteriormente, avanço dessa agricultura nas microrregiões de Chapadinha e Baixo Parnaíba, que intensificam o fenômeno do êxodo rural. Também contribui para esse aumento, na década de 80, a instalação da Alumar e do Projeto Grande Carajás (PAULA; HOLANDA, 2011).

De acordo com Barbosa (2006) tal ocupação do espaço maranhense foi caracterizada pela expulsão dos posseiros, pelo desmatamento e implantação de pastagens, agravando ainda mais o quadro do latifúndio improdutivo, contribuindo para o agravamento dos conflitos no campo, crescimento desordenado da capital (São Luís), crescimento do desemprego, do subemprego, êxodo rural e agravamento da questão fundiária e urbana.

Entre a década de 1990 e 2000 a taxa de urbanização do estado superou a tendência de crescimento nacional. Segundo Lemos (2010), essa intensidade pode ser explicada pelo desmantelamento do aparato institucional, administrativo, de infraestrutura e de pessoal voltado para a promoção de desenvolvimento rural, além da concentração fundiária e da crescente degradação da sua base dos recursos naturais, bem como as carências em infraestrutura básica presente nas zonas rurais, que ocasionaram um grande êxodo para a zona urbana. É nesse período também que são criados 81 novos municípios, com a emancipação de povoados com características ainda marcadamente rurais, contribuindo para a explosão deste índice.

Em decorrência desse processo de urbanização no Maranhão emergem problemas sociais e ambientais que requerem respostas imediatas do Poder Público, e constituem a premissa de qualquer ação de planejamento governamental.

A Cidade de São Luís, capital do estado, detém cerca de 15% da população estadual, concentra a frota de veículos, as agências bancárias, o Produto Interno Bruto, a logística em torno do complexo portuário, a prestação de bens e serviços, além dos melhores equipamentos em educação, saúde, hospedagem, etc. Contudo, apesar dos sucessivos planos diretores (1974, 1992 e 2006), houve agravamento de problemas na capital maranhense: os riscos de acidentes se ampliaram devido à ocupação de áreas impróprias (Salina do Sacavém, Coroadinho, Sá Viana); a contaminação do solo e de águas superficiais, subterrâneas é notória e impede um simples banho nos rios e/ ou em praias; a redução dos recursos pesqueiros tem sido denunciada; o congestionamento nas vias de acesso tem concorrido para que as pessoas cheguem atrasadas e/ ou adiem compromissos; o comprometimento do patrimônio histórico-cultural e o da qualidade de vida da população são visíveis, o que é empecilho tanto para uma atividade indutora como o turismo quanto, e principalmente, para o usufruto dos moradores (FERREIRA, 2009).

Outro problema é a explosão da violência urbana na capital do Estado, expressa através da criminalidade, em particular nos homicídios que ocorrem tanto nas ruas da cidade como dentro dos presídios. De acordo com Maricato (1995), o aumento do desemprego acarreta um aumento da violência, pois a segregação urbana com concentração da pobreza fornece um ambiente favorável à disseminação e à reprodução da violência.

Segundo Ferreira (2011) uma análise das outras 216 cidades do Maranhão revela, os seguintes problemas principais: 1) o déficit habitacional, que é um dos mais expressivos do Brasil, tem contribuído para que a população de menor poder aquisitivo utilize alternativas através do incremento das casas de taipa, áreas de ocupação e palafitas, cujas referências são a própria capital, e as cidades de Imperatriz, Açailândia, Bacurituba, Caxias, Codó, Nina Rodrigues, Pinheiro, Santa Inês, Santa Quitéria, Timbiras, Turiaçu e Vargem Grande; 2) no que se refere a questão do saneamento, o acesso à rede de abastecimento de água no Estado ainda não foi universalizado (69,2% - PNAD 2009) e a rede coletora de esgoto atendia só 11,5% dos domicílios em 2009 (PNAD) e por isso se constata o lançamento *in natura* nas sedes de Pindaré-Mirim, Codó, Rosário, Imperatriz, Pinheiro, Bacabal e São Luís, o que somado à baixa e irregular coleta de lixo (direta e indireta) que cobre 66,1% contribui para a calamidade pública em se tratando de saúde e qualidade de vida, cujos exemplos são a cólera e a dengue; 3) o índice de exclusão social piorou de 0,219 (penúltimo, em 1960) para 0,197 (último, no ano 2000), sendo que das 217 municipalidades, somente São Luís possuía índice entre 0,5 a 0,6 enquanto quatro (Balsas, Imperatriz, São José de Ribamar e Paço do Lumiar) estavam entre 0,4 e 0,5, e as outras 212 situavam-se na faixa mais baixa, isto é, de 0,0 a 0,4

(POCHMAN; AMORIM, 2004); 4) todos os anos, a ocupação de áreas impróprias ganha destaque no período de mais elevado índice pluviométrico em que, de um lado, os cursos d'água, sobretudo dos rios Itapecuru, Mearim, Pindaré e Tocantins transbordam e colocam em xeque a gestão pública municipal e estadual em função da repetição do fato (mais recentemente, em 2009 e 2011) e do aumento do número de desalojados e desabrigados em cidades ribeirinhas como Marajá do Sena, Timbiras, Coroatá, Peritoró, Bacabal, Igarapé Grande, Pedreiras, São Luís Gonzaga, Trizidela do Vale, Pindaré-Mirim e Imperatriz. De outro lado, os deslizamentos de terra ceifam vidas em bairros como Coroadinho, Salina do Sacavém e Sá Viana (São Luís), bem como cidades avançam sobre dunas/ paleodunas e mangues (Tutóia) e/ ou engendram voçorocas como em Açailândia e Bom Jesus das Selvas (FERREIRA, 2011).

De acordo com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão, publicado em 2012, o déficit habitacional acumulado é estimado em 544 mil moradias, em 2010, número que representa aproximadamente 33,0% dos domicílios particulares permanentes do Estado, indicando a necessidade de construção de novas moradias, seja para suprir a necessidade das famílias que coabitam, seja para repor o estoque de moradias precárias. Além disso, grande parte dos domicílios existentes apresenta alguma inadequação, carência ou deficiência de acesso a um dos serviços de infraestrutura (iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo). O acesso à energia elétrica, que é quase universal na maioria das cidades do país, ainda se configura precário em 6,3 mil domicílios de cidades maranhenses. A questão do esgotamento sanitário é a mais relevante, abrangendo 60% dos domicílios das cidades maranhenses. A inadequação dos domicílios quanto ao abastecimento d'água, à coleta de lixo e à existência de banheiro exclusivo abrange cerca de 20% dos domicílios do Maranhão (MARANHÃO, 2012).

Considerando os problemas sociais apontados é que se faz necessária a institucionalização de políticas públicas que visem atenuar esses problemas. Buscando apreender os aspectos institucionais das políticas públicas urbanas no Estado do Maranhão, este trabalho centrará sua análise no período compreendido entre 2008 e 2013. A opção por este período de seis anos é importante por contemplar os dois Planos Plurianuais (PPA) mais recentes, (2008-2011) e (2012-2015), elaborados por duas gestões governamentais diferentes, Jackson Lago (2007-2009), do PDT, e Roseana Sarney (2009-2014), do PMDB, e justifica-se pela necessidade de se analisar as política pública urbanas no âmbito do Poder Público Estadual, e não apenas de um governo específico.

3.2 ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E ÓRGÃOS IMCUMBIDOS DAS POLÍTICAS URBANAS

Buscando identificar os aspectos institucionais desta política, é necessário primeiramente expor o que a Constituição do Estado do Maranhão determina quanto às políticas voltadas à questão urbana. Cabe frisar que, como apresentado no capítulo anterior, os estados possuem soberania, caracterizada por sua capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração (PAULO; ALEXANDRINO, 2009).

No que diz respeito à sua capacidade auto-organização e autolegislação, esses autores salientam que:

A capacidade de auto-organização e autolegislação está expressa no caput do art. 25 da Constituição da República, que dispõe que os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. Os estados se auto-organizam mediante a elaboração de suas Constituições, resultado da atuação do poder constituinte derivado decorrente (exercido pelas respectivas assembleias legislativas). Também autolegislam, vale dizer editam leis próprias, fruto da atuação do legislador ordinário estadual (as respectivas assembleias legislativas) (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p. 268).

Já no que tange à sua capacidade de autogoverno e auto- administração:

A capacidade de autogoverno está assentada nos arts. 27, 28 e 125 da Constituição Federal, que outorgam competências aos estados-membros para organizar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário locais.(...) A capacidade de auto-administração decorre das normas que distribuem as competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios, especialmente do art. 25, § 1º, segundo à qual são reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Assim, os estados-membros se auto-administram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente (PAULO; ALEXANDRINO, 2009, p. 269;273).

Assim, considerando a capacidade de auto-organização dos estados, a Constituição do Estado do Maranhão, aprovada em 1989, no bojo do processo de redemocratização do País, estabelece algumas regras gerais no que se refere às competências do Estado, condizentes com a Constituição Federal, conforme segue:

Art. 11 – Ficam reservadas ao Estado todas as competências que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal.

Art. 12 – Compete, ainda, ao Estado:

I – em comum com a União e os Municípios:

a) Zelar pela guarda da Constituição Federal e desta Constituição, das leis e das instituições democráticas, e pela preservação do patrimônio público; (...)

i) Promover e incentivar programas de construção de moradias e fomentar a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

II – concorrentemente com a União, legislar sobre:

a) Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

§ 1º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, no âmbito da legislação concorrente, o Estado exercerá a competência legislativa plena para tender as suas peculiaridades (MARANHÃO, 1989).

No que concerne especificamente à política urbana, a Constituição do Estado inovou, indo além do que foi estabelecido pela Constituição Federal. A Carta Constitucional do Estado do Maranhão, não só o incumbiu da promoção e incentivo a programas de construção de moradias e fomento à melhoria das condições habitacionais, como também atribui ao Estado a incumbência de executar tais programas e garantir condições habitacionais e infraestruturais urbanas, com destaque para as políticas setoriais de saneamento básico e transportes. A Constituição Estadual determinou ainda que o Estado pode firmar convênios com os municípios para realização de programas de urbanização e saneamento em áreas de ocupação precária como favelas e palafitas. De acordo com a Constituição Estadual:

Art. 183 – Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestruturais urbanas, em especial as de saneamento básico e de transporte, assegurado sempre o nível compatível com a dignidade da pessoa humana.

Art. 184 – O Estado manterá serviço de natureza técnica destinado a orientar a população de baixa renda sobre construção de moradia e de obras comunitárias.

Art. 185 – O Estado poderá firmar convênio com os Municípios para a realização de programas de urbanização e saneamento de áreas ocupadas por favelas e palafitas.

Art. 186 – O Poder Público Estadual poderá assistir os Municípios na criação de órgãos técnicos municipais, financeira e tecnicamente (MARANHÃO, 1989).

A Constituição do Estado também faz considerações importantes no que se refere à política de saneamento básico, atribuindo ao Estado sua formulação e a execução de ações que visem à erradicação de doenças decorrentes de problemas ligados às condições de saneamento. Conforme disposto na Carta Constitucional maranhense:

Art. 214 – O Estado formulará a política de saneamento básico e implementará a execução de ações que visem à erradicação de doenças endêmicas, parasitárias, infecciosas, com prioridade da saúde preventiva e promoção da educação sanitária.

Art. 245 – O Estado apoiará a formação de consórcios entre Municípios, para a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, em particular ao saneamento básico e à preservação dos recursos hídricos (MARANHÃO, 1989).

A partir dos dispositivos constitucionais apresentados, infere-se que não há dúvida quanto à responsabilidade e obrigatoriedade do Poder Público Estadual em desenvolver políticas voltadas diretamente para o ambiente urbano, notadamente às políticas setoriais de habitação, saneamento, infraestrutura e transportes. Partindo desse entendimento é que será analisada neste trabalho a institucionalização das políticas públicas urbanas no âmbito do Estado do Maranhão.

Para entender a institucionalização de uma determinada política pública em âmbito estadual é fundamental examinar a estrutura do poder executivo bem como seu funcionamento. Como cada governo tem autonomia para definir sua estrutura administrativa, e como se delimitou como espaço temporal da pesquisa o período de 2008 a 2013, será

apresentada a evolução da estrutura do poder executivo e os órgãos incumbidos das políticas urbanas neste período.

Destaca-se que este período compreende dois governos diferentes, pois de janeiro de 2007 a abril de 2009, esteve à frente do governo do Maranhão, Jackson Lago (PDT) e, no período de abril de 2009 a dezembro de 2014, Roseana Sarney (PMDB).

Considerando a capacidade do Poder Executivo de se autogovernar e auto-administrar, destaca-se que no período estudado (2008 a 2013), o estado possuiu duas leis básicas que regeram sua estrutura, a Lei nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006, vigente no período do governo Jackson Lago, e a Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que revogou totalmente a lei anterior, e vigorou na maior parte do período do governo Roseana Sarney. Passa-se a analisar agora o conteúdo dessas leis.

De acordo com a Lei Estadual nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006:

Art. 1º A missão do Poder Executivo do Estado do Maranhão é criar, desenvolver e implantar planos, programas, projetos e ações que contribuam para o alcance dos objetivos emanados da Constituição Estadual e das leis específicas, em estreita articulação com os demais Poderes e com todos os níveis de governo.

§ 1º Os órgãos e entidades que atuam na esfera do Poder Executivo têm como propósito atender aos anseios e às necessidades da população, assim como facilitar o acesso aos serviços públicos, melhorando o nível de vida do povo maranhense.

§ 2º As ações empreendidas devem resultar na melhoria das condições socioeconômicas da coletividade em todos os níveis e classes sociais, em consonância com o desenvolvimento regional e nacional.

Art. 2º Os órgãos da administração direta têm como finalidade a formulação de políticas públicas e de normas de funcionamento do sistema, assim como a supervisão, coordenação, acompanhamento e avaliação dos resultados dos planos, programas, projetos e ações implementados, voltados para melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Art. 3º Os órgãos da administração indireta têm funções e responsabilidades setoriais definidas, visando o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, bem como a implementação de ações que contribuam para a melhoria do nível de bem-estar da sociedade e ao desenvolvimento econômico e social do Estado (...)

Art. 16. O Poder Executivo, exercido pelo Governador do Estado, é auxiliado pelo Secretário Chefe da Casa Civil, Procurador Geral do Estado, Defensor Geral do Estado, Auditor Geral do Estado, Presidente da Comissão Central de Licitação, Corregedor Geral do Estado, Secretários de Estado, inclusive os Extraordinários e os cargos equivalentes (MARANHÃO, 2006).

No que se refere à estrutura do Poder Executivo, a referida lei determina que:

Art. 4º O Poder Executivo Estadual, estruturado pela presente Lei, é composto dos órgãos da administração direta e indireta.

Art. 5º Os órgãos da administração direta compreendem:

I - a Governadoria - composta pelos órgãos de apoio, assessoramento e representação governamental e de controle da administração pública;

II - as Secretarias de Estado - compostas pelos órgãos de Gestão Estratégica e Desenvolvimento Institucional, de Defesa da Sociedade e Acesso à Justiça pelos Cidadãos e de Proposição, Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local e Regional. (...)

Art. 7º Integram a administração direta:

I - Casa Civil - CC;

II - Procuradoria Geral do Estado - PGE;
 III - Secretaria de Estado da Articulação Política - SEARP;
 IV - Controladoria Geral do Estado - CGE;
 V - Corregedoria Geral do Estado - COGE;
 VI - Comissão Central de Licitação - CCL;
 VII - Defensoria Pública do Estado - DPE;
 VIII - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento - SEPLAN;
 IX - Secretaria de Estado da Administração e Previdência Social - SEAPS;
 X - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ;
 XI - Secretaria de Estado da Segurança Cidadã - SESEC;
 XII - Secretaria de Estado da Saúde - SES;
 XIII - Secretaria de Estado da Educação - SEDUC;
 XIV - Secretaria de Estado da Infra-Estrutura - SINFRA;
 XV - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES;
 XVI - Secretaria de Estado da Indústria e Comércio - SINC;
 XVII - Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico - SECTEC;
 XVIII - Secretaria de Estado da Cultura - SECMA;
 XIX - Secretaria de Estado do Turismo - SETUR;
 XX - Secretaria de Estado do Esporte - SESP;
 XXI - Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural - SEAGRO;
 XXII - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA;
 XXIII - Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável - SECID;
 XXIV - Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária - SETRES;
 XXV - Secretaria de Estado da Mulher - SEMU;
 Art. 11. Fica autorizada a criação das seguintes autarquias:
 I - Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão - AGERP/MA;
 II - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico - IMESC;
 III - Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transporte – DEINT (MARANHÃO, 2006).

Ao analisar as atribuições dos órgãos que compunham a Administração Direta do Poder Executivo Estadual a partir do ano de 2006, destaca-se que alguns destes órgãos possuíam entre suas atribuições a competência para proposição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas voltadas para questão urbana, conforme aponta-se a seguir:

Art. 38. A Secretaria de Estado da Saúde tem por finalidade planejar, coordenar e controlar as ações relativas às áreas de saúde, **implantação e exploração de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários.** (...)

Art. 40. A Secretaria de Estado da Infra-Estrutura tem por finalidade **planejar, coordenar e controlar as ações relativas às áreas de transporte**, desenvolvimento energético e **obras públicas.**

Art. 41. À Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social tem por finalidade operacionalizar as políticas públicas de assistência social, coordenar e controlar as ações relativas a assistência ao menor e ao idoso, **regularização de áreas para fins de habitação, melhorias e recuperação de moradias e mutirão habitacional**, com a finalidade de contribuir para a inclusão e promoção social dos segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social, assegurando a manutenção de ações comunitárias e programas sociais. (...)

Art. 48. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais tem por finalidade planejar e coordenar a execução das políticas relativas à **promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais do Estado do Maranhão.**

Art. 49. A Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável tem por finalidade articular-se institucionalmente com órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas ao fomento e à captação de investimentos para diversificação e desenvolvimento do setor produtivo, **promover a articulação, integração e cooperação com os municípios, desenvolvendo projetos específicos relativos à habitação, saneamento e desenvolvimento regional sustentável**, assim como promover a capacitação de cidadãos empreendedores, visando à sua inserção e atuação no mercado local e regional (MARANHÃO, 2006, grifo nosso).

Cabe destacar que, no entendimento deste trabalho, as Políticas Públicas voltadas diretamente para a questão urbana são as políticas setoriais de habitação, infraestrutura urbana, trânsito e transportes urbanos, e saneamento básico, este deve ser entendido conforme a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

De acordo com a Lei Federal nº 11.445/07:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (BRASIL, 2007).

Deste modo, a Secretaria de Estado de Saúde tinha atribuições ligadas à área de saneamento, a Secretaria de Estado de Infraestrutura tinha atribuições ligadas à área de infraestrutura urbana e trânsito e transportes, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social atribuições ligadas à área de habitação, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais atribuições de preservação do meio ambiente, como o manejo de resíduos sólidos, e a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Regional Sustentável atribuições nas áreas de habitação e saneamento. O que nota-se aqui é uma pulverização de atribuições no campo das políticas públicas urbanas entre as Secretarias de Estado.

No que concerne à Administração Indireta, a Lei Estadual nº 8.559/2006 define que:

Art. 52. A administração indireta do Estado é o conjunto das entidades que, juntamente com os órgãos da administração direta, integram o Poder Executivo.

Art. 53. A administração indireta do Estado compreende suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, vinculadas às

Secretaria de Estado em cuja área de competência se enquadrarem as suas finalidades.

Art. 54. As entidades da administração indireta, suas naturezas jurídicas e vinculações às Secretarias de Estado, são as seguintes:

I - vincula-se à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento: - o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico - IMESC - autarquia estadual;

II - vincula-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência Social:

- a Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos Sociedade Anônima - EMARHP - sociedade de economia mista;

III - vinculam-se à Secretaria de Estado da Indústria e Comércio:

- o Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Maranhão - IPEMAR - autarquia estadual;

- a Junta Comercial do Estado do Maranhão - JUCEMA - autarquia estadual;

- a Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP - empresa pública;

- a Companhia Maranhense de Gás - GASMAR - sociedade de economia mista;

IV - vincula-se à Secretaria de Estado da Educação: - a Fundação Nice Lobão - fundação pública estadual;

V - vincula-se à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social: - a Fundação da Criança e do Adolescente do Estado do Maranhão - FUNAC - fundação pública estadual;

VI - vincula-se à Secretaria de Estado da Segurança Cidadã: - o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN - autarquia estadual;

VII - vincula-se à Secretaria de Estado da Infra-Estrutura: o Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transporte - DEINT, autarquia estadual;

VIII - vincula-se à Secretaria de Estado da Saúde: a Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Maranhão - CAEMA - sociedade de economia mista;

IX - vinculam-se à Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural:

- o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA - autarquia estadual;

- a Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão - AGED-MA, autarquia estadual;

- a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão - AGERP/MA, autarquia estadual;

X - vinculam-se à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico:

- a Universidade Estadual do Maranhão - UEMA - autarquia estadual;

- a Universidade Virtual do Maranhão - UNIVIMA - autarquia estadual;

- a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA - fundação pública estadual (MARANHÃO, 2006).

Ao analisar os órgãos da Administração Indireta percebe-se que alguns destes órgãos têm atribuições relacionadas a questões de natureza urbana, conforme se destaca a seguir:

Art. 55. (...)

III - Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN - tem por finalidade disciplinar e fiscalizar o tráfego e o trânsito de veículos; expedir certificado e habilitar motoristas, adotar diretrizes de policiamento, realizar perícias, elaborar e executar projetos de trânsito, aplicar as penalidades previstas no Código Nacional de Trânsito, cadastrar veículos, arrecadar multas na área de sua competência e implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito do Programa Nacional de Trânsito;

Art. 58. (...)

I - Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos Sociedade Anônima - EMARHP - tem por finalidade administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH para a construção, ampliação e melhoria de Unidades Habitacionais de interesse social, em articulação com os órgãos federais e estaduais, em conformidade com o Plano Nacional de Habitação e coordenar e executar as ações relacionadas à realocação de

mão-de-obra, bem como a administração das obrigações remanescentes das empresas incorporadas;

III - Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Maranhão - CAEMA - tem por finalidade planejar, executar, ampliar, manter e explorar comercialmente os sistemas públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários do Estado do Maranhão, fixando e arrecadando tarifas pelos serviços prestados e realizando outras atividades pertinentes aos seus objetivos (MARANHÃO, 2006).

Também é importante destacar o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transportes – DEINT, cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 8.559/2006, e efetivada pela Lei Estadual nº 8.560/2006. De acordo com a Lei Estadual nº 8.560/2006, o DEINT tem por finalidade a conservação e manutenção das rodovias estaduais, a fiscalização e o controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviários, bem como promover a celebração de consórcios rodoviários intermunicipais (MARANHÃO, 2006).

Deste modo, este é o conjunto de órgãos com atribuições voltadas às questões de natureza eminentemente urbanas, no período de governo de Jackson Lago. No que diz respeito aos órgãos da administração indireta, nota-se novamente uma fragmentação de ações voltadas para o ambiente urbano, com órgãos com atribuições de natureza urbana vinculados a Secretarias diferentes, como é o caso do DETRAN vinculado a Secretaria de Segurança Pública, a CAEMA vinculada a Secretaria de Saúde, o DEINT vinculado a Secretaria de Infraestrutura e a EMARHP vinculado a Secretaria de Administração e Previdência Social.

Entretanto, cabe destacar uma alteração importante realizada nessa estrutura através da Medida Provisória nº 23, de 11 de junho de 2007 que efetivou uma fusão entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura e a Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável, criando uma nova Secretaria articulando a maior parte das atribuições do Poder Executivo Estadual na questão urbana:

Art. 1º Fica criada a Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura - SECID, integrando a Administração Direta Estadual.

Art. 2º Ficam extintas a Secretaria de Estado da Infra-Estrutura - SINFRA e a Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável - SECID.

Art. 3º Ficam transferidas as competências da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura - SINFRA e da Secretaria de Estado das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável - SECID para a Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura – SECID. (...)

Art. 5º A Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura - SECID tem por finalidade planejar, coordenar, executar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, urbanização, transporte e obras públicas, em articulação com os municípios, visando o desenvolvimento regional sustentável do Estado (MARANHÃO, 2007).

Com esta fusão ficaram transferidas as competências, os servidores com seus respectivos cargos e os bens, os direitos e as obrigações da SINFRA e da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (SECID) para a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (SECID). Assim, nota-se uma tentativa de articulação de parte das políticas urbanas, entretanto outros órgãos continuaram executando políticas de natureza urbana como a Secretaria de Saúde com a questão do saneamento.

Em abril de 2009, Roseana Sarney assume o governo do estado do Maranhão após uma decisão judicial do Tribunal Superior Eleitoral que cassou o mandato do governador Jackson Lago, eleito em 2006. Após assumir o governo, a então governadora procedeu a uma reforma organizacional do Poder Executivo Estadual através da Medida Provisória nº 048 de 23 de abril de 2009, posteriormente transformada em Lei Estadual nº 8.973 de 02 de junho de 2009, alterando a denominação de alguns órgãos e criando algumas secretarias, sem, contudo revogar a Lei Estadual nº 8.559/2006 que estruturava o Poder Executivo Estadual.

Apresenta-se a seguir as alterações realizadas na estrutura do Poder Executivo pela Lei Estadual nº 8.973/2009:

Art. 1º Ficam alteradas as denominações dos seguintes órgãos:

- I - Secretaria de Estado da Segurança Cidadã para Secretaria de Estado da Segurança Pública;
- II - Secretaria de Estado dos Direitos Humanos para Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania;
- III - Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural para Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca;
- IV - Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura para Secretaria de Estado da Infraestrutura;
- V - Secretaria de Estado da Articulação Política para Secretaria de Estado da Coordenação Política e Articulação com os Municípios.

Art. 2º Ficam criadas as seguintes Secretarias de Estado:

- I - do Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de planejar, executar, coordenar e controlar a política agrária e o desenvolvimento da agricultura familiar;
- II - das Cidades e Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável do Estado.

Art. 3º Ficam transferidas as competências, os bens, os direitos e as obrigações:

- I - da Secretaria de Estado da Segurança Pública relativas à promoção da cidadania e defesa do consumidor para a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania;
- II - da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca relativas à política agrária e ao desenvolvimento da agricultura familiar para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário.
- III - da Secretaria de Estado da Infraestrutura relativas às áreas de habitação e urbanização para a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (MARANHÃO, 2009).

Como se pode notar, a principal alteração realizada por esta Lei no que se refere aos órgãos voltados para os problemas urbanos é o desmembramento da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura em Secretaria de Estado da Infraestrutura e Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, nos moldes previstos inicialmente pela Lei Estadual nº 8.559/2006, ou seja, a tentativa de articulação das políticas de transportes, habitação, urbanização e obras públicas em uma única Secretaria foi abandonada.

Em 2010, é realizada uma nova eleição para o Governo do Estado do Maranhão, na qual a então governadora Roseana Sarney consegue se reeleger, para um mandato de quatro anos. Após sua eleição, a governadora edita a Medida Provisória 082, de 14 de dezembro de 2010, transformada na Lei Estadual nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a reforma administrativa no âmbito do Poder Executivo Estadual e revoga a Lei Estadual nº 8.559/2006 que estruturava o Poder Executivo até então.

A Lei Estadual nº 9.340/2011, que passou a estruturar o Poder Executivo, é bastante parecida com a Lei Estadual nº 8.559/2006. Como se pode perceber pela definição de sua missão e estrutura:

Art. 3º - A missão do Poder Executivo do Estado do Maranhão é formular, implementar, avaliar e controlar políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que contribuam para o cumprimento da Constituição Estadual e da legislação específica, em harmonia com os Poderes e articulação com as esferas de governo.

Art. 4º - A atuação governamental destina-se à melhoria das condições socioeconômicas da coletividade, considerando e valorizando as diversidades culturais e geoambientais bem como as potencialidades locais e regionais, visando à sua compatibilização com as políticas nacionais de desenvolvimento.

Art. 5º - O Poder Executivo Estadual, reorganizado na forma desta Lei, é composto pelos órgãos da administração direta e pelas entidades da administração indireta, com a finalidade de prestar os serviços públicos de sua competência, objetivando o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população.

Art. 6º - Aos órgãos da administração direta compete o assessoramento direto ao Governador do Estado bem como a coordenação e controle dos negócios públicos, formulação e implementação de políticas públicas, a supervisão, coordenação, acompanhamento e avaliação dos planos, programas, projetos e ações.

Art. 7º - As entidades da administração indireta têm competências setoriais específicas de implementação de políticas públicas, sob a supervisão sistêmica da administração direta.

Art. 8º - A administração direta é composta pelas Secretarias de Estado, pelos órgãos colegiados e pelos demais órgãos diretamente subordinados ao Governador (MARANHÃO, 2011).

De acordo com a Lei Estadual nº 9.340/2011, esta reforma na estrutura do governo tinha os seguintes objetivos:

Art. 1º - A Reforma Administrativa no Poder Executivo tem como objetivos:
I. consolidar as condições de governabilidade e governança do Estado;

- II. readequar a estrutura organizacional do Poder Executivo e as práticas de gestão pública às exigências do desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado;
- III. ampliar a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas;
- IV. assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas e projetos governamentais, sobretudo aqueles ligados à garantia de direitos individuais ou coletivos e combate à pobreza, notadamente nas áreas de educação, saúde, segurança e geração de emprego e renda;
- V. melhorar a qualidade do atendimento ao cidadão;
- VI. facilitar, democratizar e universalizar o acesso aos serviços públicos;
- VII. ampliar e aperfeiçoar os instrumentos de transparência e controle da gestão pública;
- VIII. valorizar a atuação dos servidores públicos estaduais;
- IX. restabelecer e consolidar a descentralização da gestão pública, de modo a favorecer a interiorização do desenvolvimento e a redução das desigualdades intra e inter-regionais;
- X. favorecer a articulação do Governo Federal com o Governo do Estado e deste com os municípios na formulação e implementação de políticas públicas;
- XI. garantir a continuação e a consolidação do ajuste fiscal do Estado, visando à manutenção do equilíbrio das contas públicas e ao aumento da capacidade de investimento (MARANHÃO, 2011).

Uma alteração importante efetuada na estrutura do governo, pela nova lei, foi à recriação das gerências de articulação regional (extintas pela Lei Estadual nº 8.559/2006), com a finalidade de articular, coordenar, supervisionar, avaliar e controlar as ações dos órgãos regionais das Secretarias de Estado e das entidades da administração indireta. Pode-se afirmar que essas gerências, juntamente com seus conselhos, por serem órgãos descentralizados, podem permitir uma aproximação do poder público estadual dos problemas, regionais, locais e urbanos.

Entretanto seria necessária a realização de estudos mais aprofundados para avaliação do funcionamento e da efetividade das ações dessas gerências. Em uma análise inicial da composição dos Conselhos de Articulação Regional percebe-se a ausência de representação das principais Secretarias voltadas para a temática urbana, como a Secretaria de Estado de Infraestrutura e a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, demonstrando uma possível falha na articulação das políticas urbanas com os municípios, nas Gerências de Articulação Regional, de acordo com o artigo 56 da Lei Estadual nº 9.340/2011:

Art. 56. Os Conselhos de Articulação Regional criados por esta Lei, em número de vinte e seis, são vinculados à Casa Civil e têm por finalidade propor a adequação de políticas públicas, programas e ações às demandas da sociedade e às necessidades do desenvolvimento regional, objetivando, inclusive, otimizar a aplicação do orçamento regionalizado; monitorar e avaliar os programas voltados para o desenvolvimento regional; promover a articulação entre o Governo e a sociedade civil.

Parágrafo único. Os Conselhos de Articulação Regional, com instalação na área de jurisdição da respectiva Gerência de Articulação Regional, compõem-se de:

- I. Gerente de Articulação Regional;
- II. Prefeito Municipal;
- III. Presidente da Câmara de Vereadores;

- IV. um representante das organizações civis de cada município;
- V. um representante do setor empresarial dos municípios;
- VI. um representante das universidades atuantes na região;
- VII. um representante de cada uma das seguintes Secretarias de Estado:
 - a) da Saúde
 - b) da Educação;
 - c) da Agricultura, Pecuária e Pesca;
 - d) do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
 - e) do Desenvolvimento Social;
 - f) da Segurança Pública (MARANHÃO, 2011).

As outras alterações efetuadas na estrutura do governo em relação à lei anterior foram a extinção, criação e alteração de denominação de alguns órgãos. Do nosso ponto de vista estas alterações não alteraram substancialmente a estrutura anterior, apresenta-se a seguir as alterações efetuadas:

Art. 2º Ficam extintos:

- I. a Secretaria de Estado da Administração e Previdência Social - SEAPS;
- II. o Conselho Regional de Desenvolvimento - CRD. (...)

Art. 9º - Ficam criados os seguintes órgãos:

- I. Secretaria de Estado da Justiça e da Administração Penitenciária - SEJAP;
- II. Comissão Central Permanente de Licitação - CCL;
- III. Conselhos de Articulação Regional - CAR.

Art. 10. Ficam alteradas as denominações das seguintes Secretarias de Estado:

- I. Secretaria de Estado de Coordenação Política e Articulação com os Municípios para Secretaria de Estado de Assuntos Políticos - SEAP;
- II. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento para Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAN;
- III. Secretaria de Estado da Indústria e Comércio para Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDIC;
- IV. Secretaria de Estado de Esporte e Juventude para Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL;
- V. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico para Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTEC (MARANHÃO, 2011).

Considerando as alterações efetuadas, a estrutura da administração direta do Poder Executivo Estadual passou a ser a seguinte:

Art. 11. Integram a estrutura da administração direta os órgãos e Secretarias de Estado, agrupados nos seguintes Núcleos Institucionais Estratégicos:

I. Governadoria:

- a) Casa Civil - CC;
- b) Procuradoria-Geral do Estado - PGE;
- c) Secretaria de Estado de Assuntos Políticos - SEAP;
- d) Controladoria-Geral do Estado - CGE;
- e) Corregedoria-Geral do Estado - COGE;
- f) Comissão Central Permanente de Licitação - CCL;
- g) Secretaria de Estado da Comunicação Social - SECOM;
- II - Gestão Instrumental e Desenvolvimento Institucional:
 - a) Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAN;
 - b) Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ;
- III. Defesa da Sociedade e Acesso à Justiça pelo Cidadão:
 - a) Secretaria de Estado da Segurança Pública - SSP;
 - b) Secretaria de Estado da Justiça e da Administração Penitenciária - SEJAP;
- IV. Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social:

- a) Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SECTEC;
- b) Secretaria de Estado da Cultura - SECMA;
- c) Secretaria de Estado da Educação - SEDUC;
- d) Secretaria de Estado da Infraestrutura - SINFRA;
- e) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA;
- f) Secretaria de Estado da Mulher - SEMU;
- g) Secretaria de Estado da Saúde - SES;
- h) Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID;
- i) Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca - SAGRIMA;
- j) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - SEDAGRO;
- k) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES;
- l) Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC;
- m) Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL;
- n) Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária - SETRES;
- o) Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania - SEDIHC;
- p) Secretaria de Estado do Turismo – SETUR (MARANHÃO, 2011).

Ao analisar as atribuições dos órgãos que compunham a Administração Direta do Poder Executivo Estadual a partir do ano de 2011, destaca-se a seguir os órgãos que possuíam entre suas atribuições a competência para proposição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas voltadas para questão urbana:

Art. 18. A Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano tem por finalidade **formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento urbano, notadamente nas áreas de habitação e saneamento.** (...)

Art. 32. A Secretaria de Estado da Infraestrutura tem por finalidade **formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar as políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura e de transportes.**(...)

Art. 34. A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais tem por finalidade planejar e coordenar a execução das políticas relativas à **promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente** e dos recursos naturais. (...)

Art. 39. A Secretaria de Estado da Saúde tem por finalidade **formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações de saúde e saneamento** (MARANHÃO, 2011, grifo nosso).

No que se referem aos órgãos da administração indireta poucas alterações foram efetuadas na estrutura do poder executivo e nenhuma delas diz respeito a questões de natureza urbana. Apresenta-se a seguir os órgãos da administração indireta e sua vinculação conforme aponta a Lei Estadual nº 9.340/2011:

Art. 49. A denominação, a natureza jurídica e a vinculação das entidades da administração indireta são as seguintes:

I - à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão:

a) Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico - IMESC, autarquia;

b) Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos - EMARHP, sociedade de economia mista;

II - à Secretaria de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio:

- a) Instituto de Metrologia e Qualidade Industrial do Maranhão - INMEQ, autarquia;
- b) Junta Comercial do Estado do Maranhão - JUCEMA, autarquia;
- c) Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, empresa pública;
- d) Companhia Maranhense de Gás - GASMAR, sociedade de economia mista;
- III - à Secretaria de Estado da Educação: Fundação Nice Lobão, fundação pública;
- IV - à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social: Fundação da Criança e do Adolescente do Estado do Maranhão - FUNAC, fundação pública;
- V - à Secretaria de Estado da Segurança Pública: Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, autarquia;
- VI - à Secretaria de Estado da Saúde:
 - a) Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA, sociedade de economia mista;
 - b) Fundação de Saúde do Estado do Maranhão - FESMA, fundação pública;
- VII - à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar:
 - a) Instituto de Colonização e Terras do Maranhão - ITERMA, autarquia;
 - b) Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão - AGERP, autarquia;
- VIII - à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Pesca: Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão - AGED, autarquia;
- IX - à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior:
 - a) Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, autarquia;
 - b) Universidade Virtual do Maranhão - UNIVIMA, autarquia;
 - c) Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, fundação pública;
- X - à Casa Civil: Agência Reguladora de Serviços Públicos - ARSEP, autarquia;
- XI - à Secretaria de Estado da Infraestrutura: Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte - DEINT (MARANHÃO, 2011).

Uma análise sobre as atribuições dos órgãos da Administração Indireta percebe-se que órgãos com atribuições relacionadas a questões de natureza urbana, continuaram os mesmos:

Art. 50. (...)

III. Departamento Estadual de Trânsito - tem por finalidade disciplinar e fiscalizar o tráfego e o trânsito de veículos; expedir certificado e habilitar motoristas; adotar diretrizes de policiamento, realizar perícias, elaborar e executar projetos de trânsito; aplicar as penalidades previstas no Código Nacional de Trânsito; cadastrar veículos, arrecadar multas na área de sua competência e implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;(…)

X. Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte - tem por finalidade a conservação e manutenção das rodovias estaduais, a fiscalização e o controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviários bem como promover a celebração de consórcios rodoviários intermunicipais;(…)

Art. 53 (...)

I. Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos - tem por finalidade administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH para a construção, ampliação e melhoria de unidades habitacionais de interesse social, coordenar e executar as ações relacionadas à realocação dos seus empregados aos órgãos e entidades da administração estadual bem como a administração das obrigações remanescentes das empresas por ela incorporadas; (...)

III. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – tem por finalidade planejar, executar, ampliar, manter e explorar comercialmente, sob concessão dos poderes públicos, os sistemas públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários do Estado do Maranhão e dos seus municípios (MARANHÃO, 2011).

A Lei Estadual nº 9.340/11 sofreu poucas modificações ao longo dos anos seguintes a sua vigência, cabe destacar: a Lei Estadual nº 9.369, de 03 de maio de 2011, que alterou a

redação das atribuições da Secretaria de Estado da Infraestrutura (MARANHÃO, 2011); a Lei Estadual nº 9.629, de 19 de junho de 2012 que extinguiu a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e alterou as denominações da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social para Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar, e da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania para Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania (MARANHÃO, 2012); e a Lei Estadual nº 9.940, de 24 de outubro de 2013 que alterou a redação das atribuições da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (MARANHÃO, 2013).

Destaca-se a seguir as alterações realizadas pela Lei Estadual nº 9.369 de 03 de maio de 2011, por ser a que se refere a um órgão com atribuições relacionadas à temática urbana, objeto deste trabalho:

Art. 1º- O ART . 32 e o inciso X do ART . 50 da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, passam a ter as seguintes redações:

“Art. 32 A Secretaria de Estado da Infraestrutura tem por finalidade formular, implementar, coordenar, supervisionar, avaliar e controlar as políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura e de transporte, obras civis, pavimentação urbana, gestão e regulação do transporte convencional e alternativo, semiurbano e intermunicipal, fiscalização e controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário e, especificamente, executar ações de implantação, melhoramento, conservação, restauração e pavimentação de rodovias estaduais.” (NR)

“Art. 50 (...)

X - O Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte tem por finalidade a execução de pavimentação urbana em colaboração com municípios, implantação e conservação de vicinais, ações emergenciais para melhoramento e pavimentação de rodovias, dentre outras atribuições expressamente delegadas pela SINFRA.” (NR) (MARANHÃO, 2011).

Cabe destacar também que, a Lei Estadual nº 9.431, de 02 de agosto de 2011, definiu como competência do Estado do Maranhão, por meio da SINFRA, delegar, gerir, planejar e supervisionar, fiscalizar e fixar tarifas do Sistema de Serviço Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão (MARANHÃO, 2011).

Deste modo, percebem-se poucas alterações com relação à estrutura vigente anteriormente no que diz respeito aos órgãos voltados para as políticas urbanas, o quadro a seguir faz uma comparação entre as atribuições destes órgãos, para efeito de análise:

QUADRO 6: Distribuição de competências entre as Secretarias de Estado nas políticas urbanas (Parte A)

	Lei nº 8.559/06	Medida Provisória nº 23/07	Lei nº 8.973/09	Lei nº 9.340/11	Lei nº 9.369/11
Órgão	Secretaria das Cidades e do Desenvolvimento Regional Sustentável	Secretaria das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura	Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano	Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano	-
Atribuições	Articular-se institucionalmente com órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas ao fomento e à captação de investimentos para diversificação e desenvolvimento do setor produtivo, promover a articulação, integração e cooperação com os municípios, desenvolvendo projetos específicos relativos à habitação, saneamento e desenvolvimento regional sustentável.	Planejar, coordenar, executar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, urbanização, transporte e obras públicas, em articulação com os municípios, visando o desenvolvimento regional sustentável do Estado.	Planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável do Estado.	Formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento urbano, notadamente nas áreas de habitação e saneamento.	-
Órgão	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais	-	-	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais	-
Atribuições	Promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente (gestão de resíduos sólidos)	-	-	Promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente (gestão de resíduos sólidos)	-
Órgão	Secretaria de Desenvolvimento Social	-	-	Secretaria de Desenvolvimento Social	-
Atribuições	Regularização de áreas para fins de habitação, melhorias e recuperação de moradias e mutirão habitacional.	-	-	(*)	-

(*) A partir da Lei nº 9.340/11 a Secretaria de Desenvolvimento Social deixou de ter atribuições relacionadas à política setorial de habitação urbana.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 6: Distribuição de competências entre as Secretarias de Estado nas políticas urbanas (Parte B)

	Lei nº 8.559/06	Medida Provisória nº 23/07	Lei nº 8.973/09	Lei nº 9.340/11	Lei nº 9.369/11
Órgão	Secretaria de Infra-Estrutura	-	Secretaria de Infra-Estrutura	Secretaria de Infra-Estrutura	Secretaria de Infra-Estrutura
Atribuições	Planejar, coordenar e controlar as ações relativas às áreas de transporte, desenvolvimento energético e obras públicas.	-	Planejar, coordenar e controlar as ações relativas às áreas de transporte, desenvolvimento energético e obras públicas.	Formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar as políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura e de transportes.	Formular, implementar, coordenar, supervisionar, avaliar e controlar as políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura e de transporte, obras civis, pavimentação urbana, gestão e regulação do transporte convencional e alternativo, semiurbano e intermunicipal, fiscalização e controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário e, especificamente, executar ações de implantação, melhoramento, conservação, restauração e pavimentação de rodovias estaduais
Órgão	Secretaria de Saúde	-	-	Secretaria de Saúde	-
Atribuições	Implantação e exploração de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários.	-	-	Formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações de saúde e saneamento.	-

(*) A partir da Lei nº 9.340/11 a Secretaria de Desenvolvimento Social deixou de ter atribuições relacionadas à política setorial de habitação urbana.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 7: Distribuição de competências dos órgãos estaduais nas políticas urbanas.

	Lei nº 8.559/06	Lei nº 9.340/11	Lei nº 9.369/11
Órgão	Departamento Estadual de Trânsito	Departamento Estadual de Trânsito	-
Atribuições	Disciplinar e fiscalizar o tráfego e o trânsito de veículos, elaborar e executar projetos de trânsito e implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito do Programa Nacional de Trânsito	Disciplinar e fiscalizar o tráfego e o trânsito de veículos, elaborar e executar projetos de trânsito, e implementar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito	-
Órgão	Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos Sociedade Anônima	Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos	-
Atribuições	Administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH para a construção, ampliação e melhoria de Unidades Habitacionais de interesse social, em articulação com os órgãos federais e estaduais, em conformidade com o Plano Nacional de Habitação	Administrar os financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH para a construção, ampliação e melhoria de unidades habitacionais de interesse social	-
Órgão	Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Maranhão	Companhia de Saneamento Ambiental do Estado do Maranhão	-
Atribuições	Planejar, executar, ampliar, manter e explorar comercialmente os sistemas públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários, fixando e arrecadando tarifas pelos serviços prestados e realizando outras atividades pertinentes aos seus objetivos.	Planejar, executar, ampliar, manter e explorar comercialmente, sob concessão dos poderes públicos, os sistemas públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários do Estado do Maranhão e dos seus municípios.	-
Órgão	Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transportes	Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transportes	Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transportes
Atribuições na questão urbana	Conservação e manutenção das rodovias estaduais, a fiscalização e o controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviários, bem como promover a celebração de consórcios rodoviários intermunicipais.	Conservação e manutenção das rodovias estaduais, a fiscalização e o controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviários bem como promover a celebração de consórcios rodoviários intermunicipais.	Execução de pavimentação urbana em colaboração com municípios, implantação e conservação de vicinais, ações emergenciais para melhoramento e pavimentação de rodovias.

(*) Não houve alterações nas atribuições destes órgãos pela Medida Provisória nº 23/07 e pela Lei 8.973/09.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise desses quadros, percebe-se que houve algumas alterações importantes nos órgãos incumbidos das políticas públicas urbanas, no período de 2007 a 2013. Primeiro, cabe destacar, a unificação da Secretaria de Infraestrutura com a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Sustentável em 2007, que reuniu em um só órgão as políticas de infraestrutura em geral com as políticas urbanas de habitação e saneamento, marcando uma tentativa de articulação de políticas sociais e infra estruturais urbanas, entretanto essas Secretarias foram desmembradas em 2009.

A Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Sustentável que inicialmente tinha como atribuição apenas articular-se institucionalmente com órgãos federais, estaduais e municipais, com vistas ao fomento e à captação de investimentos para diversificação e desenvolvimento do setor produtivo, promover a articulação, integração e cooperação com os municípios, desenvolvendo projetos específicos relativos à habitação, saneamento e desenvolvimento regional sustentável, após seu desmembramento da Secretaria de Infraestrutura, em 2009, passou a se chamar Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano e ter como atribuição o planejamento, execução, coordenação e controle das políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável do Estado.

As atribuições da Secretaria de Infraestrutura foram melhor definidas pela Lei Estadual nº 9.369/11, passando a constituir-se na formulação, implementação, coordenação, supervisão, avaliação e controle das políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura e de transporte, obras civis, pavimentação urbana, gestão e regulação do transporte convencional e alternativo, semiurbano e intermunicipal, fiscalização e controle do sistema viário estadual e das concessões dos serviços de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário e, especificamente, executar ações de implantação, melhoramento, conservação, restauração e pavimentação de rodovias estaduais.

O Departamento Estadual de Infraestrutura e Transportes também teve uma definição mais clara de suas atribuições através da Lei Estadual nº 9.369/11, inclusive destacando suas atribuições na questão urbana, passando a constituir-se na execução de pavimentação urbana em colaboração com municípios, implantação e conservação de vicinais, ações emergenciais para melhoramento e pavimentação de rodovias, anteriormente as atribuições do DEINT não eram claras no que diz respeito à pavimentação urbana.

Outros pontos que merecem destaque foram que a partir de 2011 a Secretaria de Desenvolvimento Social deixou de ter entre suas atribuições a regularização de áreas para fins de habitação, melhorias e recuperação de moradias e mutirão habitacional; e a Secretaria de

Saúde passou a ter como atribuição a formulação, implementação, coordenação, acompanhamento, supervisão, avaliação e controle das políticas públicas, programas, projetos e ações de saúde e saneamento como um todo, e não apenas a implantação e exploração de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários, como definido anteriormente.

O ponto mais importante que se apreende quando se analisa a estrutura do poder executivo para execução das políticas urbanas é uma fragmentação de políticas e ações, com vários órgãos e estruturas executando programas e ações que na maioria das vezes não se comunicam. Em todo período analisado essa fragmentação foi uma constante independente do governante. Houve uma única tentativa de articulação, com a fusão da Secretaria de Infraestrutura e a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Sustentável entre 2007 e 2009, pelo governo Jackson Lago, contudo, essa tentativa não congregava todas as políticas urbanas em uma única Secretaria, órgãos como CAEMA e DETRAN permaneceram vinculados a outras Secretarias, por exemplo.

Assim, nota-se uma dupla desarticulação no campo das políticas urbanas no Maranhão, se por um lado as competências para execução de políticas públicas urbanas são compartilhadas entre as esferas de governo federal, estadual e municipal, sem nenhuma coordenação como já demonstrado, de outro, no âmbito do Estado do Maranhão essas políticas são fragmentadas em diversos órgãos e estruturas, que executam ações de maneira isolada, perdendo-se assim uma oportunidade de potencializar resultados através da conjugação de recursos e esforços.

3.3 ESTRUTURA DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

No que se refere ao corpo técnico que compõe os órgãos diretamente ligados à questão urbana, cabe ratificar que esta pesquisa buscou mapear o quadro técnico de algumas Secretarias de Estado, entretanto não obteve êxito, devido à indisponibilidade de informações detalhadas sobre o quadro e qualificação dos servidores públicos bem como suas atribuições, Assim, partiu-se para análise da legislação que regulamenta os cargos públicos no âmbito do governo estadual.

Ao analisar a Lei Estadual nº 9.664, de 17 de julho de 2012, que dispõe sobre o Plano Geral de Carreiras e Cargos dos Servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual – PGCE, abrangendo todos os cargos públicos do Poder Executivo, percebe-se que não existe um grupo ou conjunto de carreiras estruturadas com atribuições específicas concernentes a temática urbana, diferente de outras áreas de atuação governamental como a saúde, a educação e a segurança pública.

Na área da saúde, por exemplo, existe um cargo específico denominado especialista em saúde da carreira técnico científica, com diversas especialidades da área tais como: Biólogo, Dentista, Enfermeiro, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médico, Nutricionista, Terapeuta Ocupacional dentre outros (MARANHÃO, 2012).

Na área da educação existe um grupo de carreiras denominado “Grupo Educação”, integrado por subgrupos de carreiras de cargos efetivos de atividades pedagógicas em todos os níveis de ensino, bem como as voltadas para artes e cultura. Tal grupo é composto por três conjuntos de carreiras: “Magistério da Educação Básica”, compreendendo atividades de docência, direção, planejamento, supervisão, inspeção, coordenação, acompanhamento, controle, avaliação, orientação, ensino e pesquisa, inerentes a cargos caracterizados por ações desenvolvidas nos níveis de educação básica; “Magistério Superior”, compreendendo atividades inerentes a cargos caracterizados por ações desenvolvidas no campo de graduação, pós-graduação, pesquisa e da extensão de nível superior; e “Ensino de Artes e Cultura”, compreendendo atividades pedagógicas relacionadas ao ensino na área da arte e da cultura (MARANHÃO, 2012).

Na área de segurança pública também existe um grupo denominado “Grupo Segurança”, integrado por subgrupos de carreiras de cargos efetivos, com atribuições de natureza policial e de carreiras de atividades contínuas direcionadas aos objetivos do sistema prisional. Este grupo é composto por cinco subgrupos de carreiras: “Processamento Judiciário”, compreendendo a carreira jurídica de Delegado de Polícia; “Atividades de Polícia Civil”, compreendendo as carreiras com atividades que envolvem as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais; “Atividades Penitenciárias”, compreendendo as carreiras com atividades relacionadas ao sistema penitenciário; “Polícia Militar”, compreendendo atividades relacionadas ao policiamento ostensivo e preservação da ordem pública e; “Corpo de Bombeiros Militares”, compreendendo atividades de defesa civil (MARANHÃO, 2012).

Entretanto, apesar da não existência de uma carreira ou grupo específico ligado à problemática urbana, cabe frisar a existência da carreira de Gestão de Trânsito, com cargos de Analista e Assistente de Trânsito com atribuições de coordenação e execução das políticas básicas para o trânsito, orientação da aplicação e fiscalização da legislação e demais normas de trânsito (MARANHÃO, 2010); da carreira de Gestão Ambiental, composta por cargos de Técnico e Analista Ambiental, estes com vinte e três especialidades diferentes, algumas dessas relacionadas às políticas setoriais urbanas como o saneamento, dentre elas: Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro Sanitarista, Geógrafo, Sociólogo, etc.

(MARANHÃO, 2012) Assim, tais carreiras se situam no âmbito de políticas setoriais da política urbana.

Também é importante destacar a existência da carreira de gestão governamental, criada pela Lei Estadual nº 9.299, de 23 de novembro de 2010, com cargos de Analista de Planejamento e Finanças Públicas e Especialista em Gestão Pública, com atribuições de: formulação do planejamento estratégico estadual, dos planos setoriais e regionais de desenvolvimento econômico, social e ambiental, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais; supervisão, coordenação, direção e realização de trabalhos especializados relativos à elaboração, execução, monitoramento e avaliação de resultados dos planos, programas e orçamentos públicos; formulação, implantação e avaliação de sistemas, processos e métodos nas áreas de planejamento governamental e orçamento público; estudo, pesquisa, análise e interpretação da legislação econômico-fiscal, de planejamento e de orçamento público; formulação, implantação e avaliação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental; formulação, implantação e avaliação de sistemas, processos e métodos de gestão, especialmente nas áreas de administração de materiais e compras, tecnologia da informação, gestão de pessoas, desenvolvimento organizacional, patrimônio e afins; formulação e articulação de programas, projetos e parcerias estratégicas; execução de atividades especializadas de alta complexidade de planejamento, gestão, coordenação e assistência técnica, administrativa e logística, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais dos órgãos e entidades da administração pública do poder executivo estadual, ressalvadas as privativas de cargos ou carreiras específicas; estudo, análise e pesquisa de assuntos de interesse do estado, visando assessorar a tomada de decisão de autoridades superiores, assim como a elaboração de cenários para subsidiar os órgãos de planejamento estadual (MARANHÃO, 2010). Ainda destaca-se a existência da carreira de estudos socioeconômicos e cartográficos com os cargos de Pesquisador e Técnico em Pesquisa com a atribuição de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas e geográficas de interesse para o planejamento governamental (MARANHÃO, 2012).

Conforme delineado, as carreiras de estudos socioeconômicos e cartográficos e gestão governamental são constituídas por cargos com atribuições de estudos e pesquisas socioeconômicas e; formulação, implantação e avaliação das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo estadual, bem como responsável pelo planejamento público. Assim, tais cargos são muito importantes para o diagnóstico e gerenciamento das políticas públicas e do planejamento governamental de modo geral, gerando fortes reflexos nas políticas urbanas.

Além dessas carreiras, cabe ressaltar a existência de diversos cargos de nível superior, técnico e médio que podem ter em sua esfera de atuação atribuições direcionadas às políticas urbanas, tais como: Analista de Projetos, Analista de Sistemas, Arquiteto, Economista, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro de Tráfego, Geógrafo, Sociólogo, Técnico de Planejamento, Técnico em Edificações, Técnico em Estradas, Técnico em Obras, Fiscal de Transporte, etc. Contudo, é importante destacar que estes cargos podem executar atividades que não estejam necessariamente diretamente ligados às políticas urbanas, visto que o Plano de Cargos e Carreiras do poder executivo estadual não delimita as atribuições de cada cargo, é neste sentido que se fala da inexistência de uma carreira ou grupo vinculado a estas políticas.

Ressalte-se ainda que apesar da existência destes cargos, de acordo com a Portaria nº 125, de 29 de agosto de 2014, da Secretaria de Estado de Gestão e Previdência do Estado do Maranhão, que apresenta os demonstrativos de cargos efetivos e comissionados, integrantes do quadro geral de pessoal civil do poder executivo estadual, de um total de 100.920 cargos efetivos de todo executivo, 48.977 estavam vagos. Se considerarmos a carreira de estudos socioeconômicos e cartográficos e a carreira de gestão governamental como àquelas mais importantes no que se refere ao processo de pesquisas de caráter socioeconômico; e de formulação, gestão e avaliação do planejamento governamental e das políticas públicas, tem-se o seguinte quadro:

QUADRO 8: Cargos existentes, ocupados e vagos nas carreiras de estudos socioeconômicos e cartográficos e de gestão governamental

Cargos – Carreira	Existentes	Ocupados	Vagos
Pesquisador – Estudos Socioeconômicos e Cartográficos	10	0	10
Técnico em Pesquisa – Estudos Socioeconômicos e Cartográficos	20	0	20
Especialista em Gestão Pública – Gestão Governamental/ Gestão Pública	100	0	100
Analista de Planejamento e Finanças Públicas – Gestão Governamental/ Finanças Públicas	200	0	200
Total	330	0	330

Fonte: Portaria nº 125, de 29 de agosto de 2014. Elaboração própria.

Percebe-se assim, a não priorização, por parte do Poder Público estadual, de carreiras importantes em pesquisa, formulação, gestão e avaliação de políticas públicas no âmbito do Estado do Maranhão, caracterizando assim uma debilidade do corpo técnico da burocracia

estatal, refletindo negativamente no processo de gestão de políticas públicas em geral e das políticas públicas voltadas para a questão urbana.

Conforme aponta Sousa:

O último concurso público de grande porte foi realizado no governo Lobão (1991-1994); de lá para cá, ocorrem concursos exclusivamente para professores e policiais (SOUSA, 2011, p.219).

Frisa-se, entretanto, que no ano de 2006 foi realizado um concurso para a área de Gestão Ambiental contemplando os cargos de Analista Ambiental, nas especialidades: de Analista de Sistemas, Biólogo, Bioquímico, Economista, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil, Engenheiro Florestal, Engenheiro de Pesca, Geógrafo, Geólogo, Turismólogo; e Técnico Ambiental.

Já no ano de 2013 foram realizados concursos para as carreiras de Gestão de Trânsito, para os cargos de Analista e Assistente de Trânsito, e para o cargo de Auditor do Estado, da carreira de Inspeção e Controle Interno. Mesmo após a realização desses concursos, a maioria dos cargos tanto na carreira de Gestão de Trânsito quanto na carreira de Gestão Ambiental encontram-se vagos, conforme se pode perceber a partir do quadro abaixo:

QUADRO 9: Cargos existentes, ocupados e vagos nas carreiras de gestão de trânsito e gestão ambiental

Cargos- Carreira	Existentes	Ocupados	Vagos
Analista de Trânsito – Gestão de Trânsito	60	34	26
Assistente de Trânsito – Gestão de Trânsito	490	96	394
Analista Ambiental – Gestão Ambiental	375	30	345
Técnico Ambiental – Gestão Ambiental	53	21	32
Total	978	181	797

Fonte: Portaria nº 125, de 29 de agosto de 2014. Elaboração própria.

Em contraposição, ao analisar o quadro dos cargos comissionados de todo poder executivo estadual percebe-se que a maioria dos cargos estão ocupados, como se apresenta no quadro abaixo:

QUADRO 10: Cargos comissionados existentes, ocupados e vagos:

Grupo	Existentes	Ocupados	Vagos
Administração Direta	5.226	4.949	278
Autarquias	1.112	904	208
Fundações	266	244	22
Total	6.604	6.097	508

Fonte: Portaria nº 125, de 29 de agosto de 2014. Elaboração própria.

Se compararmos o percentual do total de cargos efetivos ocupados com o percentual de cargos comissionados ocupados fica mais clara essa discrepância, enquanto que os cargos efetivos ocupados representam algo em torno de apenas 51% do total, os cargos comissionados ocupados são em torno de 92%. Tal oposição denota uma característica marcante da Administração Pública Estadual no Maranhão, a priorização do preenchimento de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, sem a necessidade de concurso público e em muitos casos sem a qualificação adequada (visto que não passam por um processo de seleção baseado em conhecimentos) para ocupação de cargos públicos, caracterizando-se na maioria das vezes como indicações de caráter político/eleitoral funcionando como mecanismo de “apadrinhamento” de parentes, amigos e correligionários do governante e de políticos eleitos para angariamento de apoio político.

Destaca-se que tal situação ocorre independente do grupo político que está no poder, basta verificarmos que durante o governo Jackson Lago (2007-2009) não houve a realização de nenhum concurso para o governo estadual.

Também se destaca a inexistência de uma quantificação mínima de cargos efetivos que devem pertencer a cada Secretaria de Estado e órgãos da administração indireta, com suas respectivas atribuições, demonstrando assim uma desorganização na composição dos quadros técnicos destes órgãos públicos.

Outro ponto importante, verificado na análise do quadro de pessoal dos órgãos do Poder Executivo estadual, foi a contratação de serviços terceirizados cujos respectivos objetos indicados não dizem respeito a atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal de alguns órgãos e sim em atividades fins dos órgãos, contrariando a legislação estadual e o entendimento dos tribunais superiores. Tal situação foi verificada tanto em entrevistas realizadas *in loco*, quanto em Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, especificamente na Secretaria de Estado de Infraestrutura.

De acordo com o referido relatório:

Consta na documentação encaminhada ao TCE uma relação de contratos realizados no exercício financeiro de 2009, de cujos respectivos objetos indicados na própria relação é possível depreender que nenhuma das contratações diz respeito a atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal do órgão, que, assim, poderiam ser consideradas como terceirização de serviços (MARANHÃO, 2012).

Cabe frisar o disposto na Lei Estadual nº 9.579, de 12 de abril de 2012 que institui o código de licitações e contratos do Estado do Maranhão:

Art. 27. Não podem ser contratados serviços inerentes a atividades previstas para cargos permanentes do órgão, exceto quando: I - se tratar de cargo extinto total ou parcialmente; II - se tratar de trabalho temporário, nos termos da respectiva legislação; III - houver lei que disponha em contrário (MARANHÃO, 2012).

O Decreto Estadual nº 28.815, de 10 de janeiro de 2013 que regulamenta os procedimentos preparatórios para contratação de bens, serviços e obras e dá outras providências, ratifica esta disposição:

Art. 21. Os serviços de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, estiva, almoxarifado, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações e outros de atividades de apoio serão, de preferência, objeto de execução indireta. (...)

Art. 27. Não podem ser contratados serviços inerentes a atividades previstas para cargos permanentes do órgão, assim definidas no seu plano de cargos e salários, exceto quando: I - se tratar de cargo extinto total ou parcialmente; II - se tratar de trabalho temporário, nos termos da respectiva legislação; III - houver lei que disponha em contrário(...) (MARANHÃO, 2013).

A contratação de empresas terceirizadas para realização de atividades típicas do estado e de cargos públicos efetivos, conforme apontado pelos Relatórios Técnicos de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão caracteriza uma violação aos princípios da administração pública e uma burla ao instituto do concurso público e da meritocracia na Administração Pública, enfraquecendo sobremaneira a burocracia estatal.

Cabe ressaltar que o instituto do concurso público é previsto constitucionalmente, e deve ser seguido por toda a Administração Pública brasileira, conforme disposto na Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 2013).

Assim, assinala-se que a inexistência de um corpo técnico estruturado, qualificado e permanente no Poder Executivo do Estado do Maranhão compromete a institucionalização de qualquer política pública, inclusive as políticas públicas urbanas que possuem alta complexidade devido à transversalidade e intersetorialidade que possuem.

Destaca-se que os projetos de infraestrutura urbana, por exemplo, demandam uma série de estudos: de campo, de viabilidade, de desapropriação, topografia, de impacto

socioambiental e orçamentário. Tais estudos reforçam a necessidade de um corpo técnico permanente e qualificado no âmbito das políticas urbanas. Entretanto, atualmente o Poder Executivo do Estado do Maranhão realiza licitações para contratação de empresas especializadas para elaboração desses projetos, e curiosamente, a análise desses projetos é realizada por outra empresa terceirizada que atua dentro da Secretaria de Estado de Infraestrutura, o que revela a total ausência de um corpo técnico mínimo para o desempenho das atividades institucionais desta Secretaria.

No período analisado poucas foram ações ou iniciativas no sentido da formação de um corpo técnico, permanente e qualificado no diagnóstico, planejamento e gestão de políticas públicas de modo geral e das políticas públicas urbanas especificamente. Neste, período destaca-se a criação da carreira de gestão de atividades de trânsito no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-MA, pela Lei Estadual nº 9.298 de 23 de novembro de 2010; a criação das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Planejamento e Orçamento e de Finanças e Controle pela Lei Estadual nº 9.299 de 23 de novembro de 2010; a edição do Plano de Geral de Carreiras e Cargos dos servidores do poder executivo estadual pela Lei Estadual nº 9.664, de 17 de julho de 2012, que foi uma forma de organizar os cargos, carreiras e salários do quadro de pessoal estatal; e a realização de concurso para carreira de gestão de atividades de trânsito vinculada ao DETRAN, no ano de 2013.

Entretanto, é importante frisar que parte dessas medidas não foram tomadas de maneira voluntária pelo Poder Executivo, a aprovação do Plano Geral de Carreiras e Cargos dos servidores estaduais, por exemplo, era uma reivindicação do sindicato dos servidores públicos estaduais, e a realização do concurso para o DETRAN decorreu de uma série de decisões judiciais sucessivas que obrigaram o Estado a realizar este concurso, visto que há vários anos as atribuições deste órgão eram executadas por funcionários terceirizados de empresas que tinham contratos vultuosos com o Estado.

O terceiro aspecto institucional objeto de análise neste estudo é o aspecto financeiro, que devido a sua relevância perante aos demais aspectos (visto que sem recursos financeiros não há de se falar em políticas públicas institucionalizadas, pois sem recursos não há como manter uma estrutura administrativa nem de recursos humanos) será tratado no capítulo seguinte.

4 ORÇAMENTO E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO

Como já se apontou, o grau de institucionalização de uma dada política pública está associado à possibilidade da manutenção de uma oferta regular de um fluxo continuado de serviços. Para tal, supõe que esta política conte com uma estrutura encarregada de sua execução, um corpo técnico de pessoal especializado na realização dos serviços e uma fonte permanente de recursos.

Conforme Arretche:

A existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço (ARRETCHE, 2011, p.25).

Assim, considerando que já se apresentou a estrutura administrativa do Governo do Estado do Maranhão e a situação do quadro técnico de pessoal, o último ponto a ser analisado por este trabalho no que concerne à institucionalização das políticas públicas urbanas é o aspecto financeiro. Este aspecto será analisado do ponto de vista do orçamento público do Estado do Maranhão no período de 2008 a 2013, buscando apresentar o montante, o destino e a relevância dos recursos públicos despendidos nessas políticas.

Buscando subsidiar esta análise também serão estudados os dois últimos Planos Plurianuais do Estado do Maranhão. A análise de dois Planos Plurianuais diferentes nos permite analisar a institucionalização dessa política, independentemente dos grupos ou partidos políticos que estão à frente do governo, por outro lado, nos permite também identificar pontos de continuidades e rupturas desta política.

Devido à importância do aspecto financeiro e do orçamento público, este capítulo está dividido em duas seções, na primeira apresentam-se alguns aspectos gerais do orçamento para facilitar o entendimento deste ponto e, na seção seguinte, discorre-se sobre o orçamento público do Estado do Maranhão para a questão urbana no período de 2008 a 2013.

4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

4.1.1 Aspectos Históricos

A origem do orçamento público remonta ao século XIII na Inglaterra. De acordo com Giacomoni (2003), o art. 12 da Magna Carta de 1217, outorgada pelo Rei João Sem Terra, da Inglaterra, rezava que: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em

seu montante”. Criou-se assim um primeiro limite ao poder absoluto do rei e da nobreza, tanto em relação ao direito de tributar quanto à utilização dos recursos arrecadados.

Tal dispositivo foi conseguido mediante pressões dos barões feudais, que integravam o *Common Counsel*. Pois aos nobres interessava escapar do ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária. Mesmo não envolvendo o lado da despesa pública, o art. 12 da Magna Carta inglesa é considerado pelos tratadistas o embrião do orçamento público.

Em 1689, em decorrência do conflito entre o rei Carlos II e o Parlamento, a chamada “Revolução Gloriosa”, o parlamento tornou mais claro o disposto no artigo 12 da Carta Magna, estabelecendo que, a partir daquela data, nenhum homem seria compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou a pagar impostos, sem consentimento do Parlamento.

Mas foi a partir de 1822 que o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício (GIACOMONI, 2003, p.46). Assim, o orçamento público foi criado como um instrumento de controle político, do Parlamento sobre o Rei, ou seja, do poder legislativo sobre o poder executivo.

No Brasil, as origens do orçamento público estão vinculadas à vinda da família real e à abertura dos portos às nações não-concorrentes, com a criação, no ano de 1808, do erário público e do regime de contabilidade. Mas é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.

A Constituição de 1824 assim estabelecia em seu artigo 172:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (GIACOMONI, 2003, p.52).

Conforme esclarece Giacomoni (2003, p.53):

Com a Constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. A elaboração desse passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo.

Em 1922, sob a vigência da Constituição de 1891, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, por ato do Congresso Nacional. Este código constituiu-se em uma importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão pública em âmbito federal, e formalizou o que informalmente acontecia. O Executivo fornecia ao Legislativo todos os elementos para que

esse exercitasse sua atribuição de iniciar a lei orçamentária conforme estabelecido da constituição vigente. A partir da Constituição de 1934 a competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao presidente da república. Enquanto o legislativo se encarregava da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente da República (GIACOMONI, 2003).

Como o regime que derivou do Movimento de 1964 assumiu características marcadamente autoritárias, este produziu reflexos no equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, em especial na questão das competências do processo orçamentário. Assim, na Constituição de 1967 foi retirada as prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, relegando a este poder o papel de apenas aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo (GIACOMONI, 2003).

A Constituição de 1988, fruto da abertura democrática ocorrida no País, devolveu ao Legislativo as prerrogativas de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, e trouxe inovações, como a instituição de mais dois instrumentos de planejamento da ação estatal além do orçamento público, o plano plurianual, e as diretrizes orçamentárias, aperfeiçoando assim processo de gestão dos recursos públicos, outra inovação foi à obrigatoriedade de publicação a cada bimestre do relatório resumido de execução orçamentária, conferindo assim mais transparência à execução do orçamento público.

Considerados esses aspectos históricos do orçamento público no mundo e no Brasil, é importante destacar alguns aspectos conceituais deste instrumento da Administração Pública.

4.1.2 Aspectos Conceituais: Orçamento Tradicional X Orçamento Moderno

Como se apontou, o orçamento tradicional surgiu na Inglaterra, em 1822, juntamente com o Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar, ao máximo, o aumento dos gastos públicos. Foi instituído com a finalidade de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre o Poder Executivo.

No orçamento tradicional, ou clássico, os aspectos econômico, social, contábil, administrativo, jurídico, etc. tinham papel secundário e os diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal eram contemplados com recursos suficientes para o pagamento de pessoal e aquisição de material de consumo e permanente para um exercício financeiro. Não eram adotados programas de trabalho ou objetivos a atingir, como, por exemplo, redução do analfabetismo, melhoria dos índices sociais de determinada região, etc. O principal critério para distribuição de recursos era o montante de gastos do exercício

anterior, não se levando em conta novas realizações futuras. Preocupava-se com os meios e não com os fins das funções governamentais (GIACOMONI, 2003).

O controle da execução orçamentária no orçamento tradicional limitava-se a verificação da honestidade do agente público e da adequação do produto público às necessidades coletivas.

No final do século XIX, o Estado começa a intervir como corretor de distorções do sistema econômico e como propulsor de programas de desenvolvimento. Assim, mais importante do que saber com o que o Governo gasta é saber para que servem os gastos. O orçamento até então organizado como mero demonstrativo de autorizações legislativas, já não atendia às necessidades sentidas pelos executivos governamentais (GIACOMONI, 2003).

Dessa forma, houve uma evolução para o orçamento de desempenho ou de realizações. O orçamento de desempenho consiste numa das primeiras modalidades de orçamentação moderna, posteriormente identificado como a expressão inicial do que viria a ser chamado orçamento-programa. Constitui um processo orçamentário que inova em relação ao orçamento tradicional por incluir, além da explicitação dos itens de gasto de cada unidade, uma dimensão programática, ou seja, a explicitação do programa de trabalho (programa e ações) que deve ser realizado com os recursos que estão sendo destinados à unidade.

No orçamento de desempenho, a ênfase passa a ser a da busca de eficiência e de economia nas repartições públicas e não apenas na adequação dos seus produtos às necessidades coletivas. Contudo, não havia ainda vinculação dos orçamentos anuais com um sistema de planejamento, que resultasse na consecução dos objetivos governamentais de longo prazo. Portanto, o orçamento de desempenho, embora já ligado a determinados objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que ainda não havia compatibilidade com o sistema de planejamento.

A partir da década de 30, com a doutrina keynesiana, o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal dos governos, notadamente nos Estados Unidos, e ligado à atividade de planejamento estatal. Assim, considerando a necessidade de vinculação dos orçamentos anuais com um sistema de planejamento, surge o orçamento-programa, consistindo em um método de orçamentação por meio do qual as despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo e da sua organização segundo níveis de prioridades e estruturas apropriadas de classificação da programação.

O orçamento-programa é uma evolução do orçamento de desempenho, ou *performance budget*, americano. Uma definição clássica foi concebida pelo *performance*

budget americano: “um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa” (GIACOMONI, 2003).

Estão nessa definição os elementos essenciais do orçamento-programa:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para obtenção dos resultados; e
- d) as medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas (GIACOMONI, 2003).

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O programa surgiu como o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

No orçamento programa as despesas públicas são discriminadas de modo a dar ênfase aos fins, e não aos meios; indicar as ações em que o setor público gastará seus recursos; definir os responsáveis pela execução; e especificar os resultados esperados.

As principais características desse modelo de orçamentação são: propiciar a integração entre o planejamento e o orçamento; realizar a quantificação dos objetivos e metas; basear as decisões em relações de insumo-produto e na pluralidade de alternativas programáticas; e empregar instrumentos aperfeiçoados para a mensuração de resultados. O orçamento programa põe em destaque os objetivos, metas e prioridades do Governo. Constitui-se em um instrumento de planejamento.

De acordo com Giacomoni (2003) em documento de 1959, a ONU conceitua o orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões equipamentos, meios de transporte etc, não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza (MARTNER, 1972, p. 195 *apud* GIACOMONI, 2003, p.153).

O orçamento-programa não é apenas um documento financeiro, ele constitui-se em instrumento de operacionalização das ações do Estado, viabilizando suas ações em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, oferecendo destaque às seguintes vantagens: a) melhor planejamento de trabalho; b) maior precisão na elaboração dos orçamentos; c) melhor determinação das responsabilidades; d) maior oportunidade para redução de custos; e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do público; f) facilidade para identificação de duplicação de funções; g) melhor controle da execução do programa; h) identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos; i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e j) ênfase no que a instituição realiza e não no que ela adquire (CASTRO; GOMES, 2000).

Percebe-se assim que o orçamento programa é um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e previsão dos custos relacionados. Por meio do orçamento programa, tem-se o estabelecimento de objetivos e a quantificação de metas, com a conseqüente formalização de programas visando ao atingimento das metas e alcance dos objetivos. É com este modelo que passa a existir um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

As principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa são apresentadas no quadro a seguir:

QUADRO 11: Comparativo orçamento tradicional x orçamento-programa

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos	6. Principal critério de classificação: funcional-programática.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: GIACOMONI (2003).

Desde 1964, com o advento da Lei nº 4.320/64 foi implementado o orçamento programa no Brasil. Como foi exposto, esse tipo de orçamento caracteriza-se pelo fato da elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, permite identificar os programas de trabalho do governo, seus projetos e atividades e ainda estabelece os objetivos, as metas, os custos, e os resultados alcançados. É sob este modelo de orçamento vigente que se dará a análise constante neste estudo.

4.1.3 Aspectos Legais do Orçamento Público no Brasil

Atualmente no Brasil, o orçamento público é regido pela Lei nº. 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências.

A Lei nº 4.320/64 padronizou o modelo orçamentário adotado no país para os três níveis de governo estabelecendo normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além de introduzir o orçamento programa. Conforme se pode perceber pela leitura do artigo 2º da referida lei:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como instrumentos básicos de planejamento da ação do Estado, a Lei do Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias visam integrar efetivamente os planos governamentais e as ações do governo, estabelecendo as diretrizes, objetivos, metas e prioridades a serem atingidos e determinando o volume de recursos necessários para atingir seus objetivos.

De acordo com §1º do artigo 165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual deve estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2013).

As diretrizes são normas gerais, amplas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos. Os objetivos correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo no período do plano para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize, estes devem ser passíveis de mensuração, sendo assim acompanhados de indicadores e metas que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados por meio das políticas e programas a eles associados. As metas correspondem à quantificação física dos objetivos.

As despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, a pavimentação de vias urbanas. O termo “e outras delas decorrentes” se relaciona às despesas correntes que esta mesma despesa de capital irá gerar após sua realização. Despesas correntes são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como as despesas com pessoal, encargos sociais, custeio, manutenção, etc. Neste mesmo exemplo, após a pavimentação de uma via, ocorrerão diversos gastos com sua manutenção, ou seja, gastos decorrentes da despesa de capital pavimentação de via urbana. Assim, tanto a pavimentação da via (despesa de capital) quanto o custeio com sua manutenção (despesa corrente relacionada à de capital) deverão estar previstos no plano plurianual.

Os programas de duração continuada são aqueles cuja duração seja prolongada por mais de um ano. Assim, se o programa for de duração continuada, deve constar do PPA.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual tem vigência de quatro anos, mesmo período do mandato do Chefe do Poder Executivo, entretanto, deve ser

elaborado no primeiro ano de mandato para vigor do ano subsequente ao de sua elaboração até o primeiro ano do mandato seguinte.

Conforme disposto no §2º do artigo 165 da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2013). Ou seja, as disposições que constarão do orçamento devem ser orientadas pelas metas e prioridades da administração pública, conforme disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Percebe-se assim que, enquanto o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo, que estabelece os principais programas de governo, a LDO surgiu almejando ser o elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA). Sua relevância reside no fato de ter conseguido diminuir a distância entre o plano e o orçamento anual.

Ainda conforme a Carta Magna, a LOA compreende: o orçamento fiscal; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social. E não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa (BRASIL, 2013).

O orçamento anual é o planejamento operacional da administração pública, e expressa em termos financeiros os planos, programas, projetos e atividades do governo, estimando as receitas e fixando as despesas para um determinado período (um ano).

A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, e define ação planejada e transparente, como aquela em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Ao estabelecer limites às despesas com pessoal e com o endividamento do Estado, esta lei permite uma maior destinação de recursos para as atividades fins do Estado, visto que se passa a gastar menos com o custeio do próprio Estado e mais com as políticas públicas destinadas a população. É importante salientar que esta lei, também conhecida como LRF é

fruto de uma série de reformas (fiscal, previdenciária entre outras) impostas através de organismos internacionais de financiamento como FMI e Banco Mundial. Esta lei se constituiu em um avanço em termos de gestão das finanças públicas no país, pois melhorou o processo de planejamento da ação estatal e instituiu instrumentos de transparência, controle, fiscalização e responsabilização dos gestores públicos, atribuindo-lhes um perfil mais gerencial e empreendedor.

No que diz respeito ao planejamento, a LRF aperfeiçoou este processo ao estabelecer entre outras coisas, que o projeto da LOA deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas da própria LRF, estabelecendo assim uma sinergia entre os instrumentos de planejamento governamental.

No que diz respeito à transparência, estabeleceu como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos; permitindo assim que a sociedade tenha livre acesso a as informações que evidenciem as políticas públicas implementadas pelos gestores públicos.

Esta lei estabeleceu ainda que a transparência seja assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e ainda através da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Já com relação ao controle e a fiscalização, esta lei reafirmou os preceitos já definidos pela Constituição Federal e ainda delegou ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento das normas, metas e limites estabelecidos, por esta lei. Por fim, no que diz respeito à responsabilização a LRF estabeleceu uma série de sanções, quando houver descumprimento das regras estabelecidas, tornando-a mais efetiva.

Diante do exposto, percebe-se que a elaboração, gestão e execução do orçamento logrou avanços significativos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que diz respeito ao planejamento, a transparência, controle e fiscalização do processo orçamentário. Infelizmente, essas circunstâncias ainda não foram suficientes para instigar um

efetivo interesse do conjunto da população quanto à importância do orçamento público para consecução das políticas públicas.

Conforme conceitua Pereira (2001) as políticas públicas são ações coletivas que tem por função concretizar direitos sociais, demandas da sociedade e previstos nas leis. Em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços, constantes nos planos e orçamentos do Estado.

A Portaria nº 042/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, é que estabelece os conceitos de programa, projeto e atividade, conforme segue:

Art. 2º. Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por: a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual; b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (BRASIL, 1999).

Deste modo, para executar os programas, projetos e atividades vinculados a uma determinada política pública o Estado precisa de recursos financeiros. Assim, a atividade financeira do Estado constitui-se na atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resume na realização do bem comum (HARADA, 2007).

Destarte, pode-se afirmar que o orçamento é o instrumento de gestão financeira do Estado, como bem esclarece Manvel *apud* Machado Jr. (1962): O orçamento é um plano que expressa em termos financeiros (de dinheiro), para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.

Portanto, pode-se conceituar o orçamento público como um instrumento de planejamento e gestão da ação do Estado, que expressa em termos financeiros os planos, programas, projetos e atividades do governo (políticas públicas), estimando as receitas e fixando as despesas para um determinado período. Logo, o orçamento público, muito além de ser apenas um documento de cunho financeiro, revela o próprio planejamento da administração pública e é a partir deste entendimento que na próxima seção apresenta-se o orçamento público do Estado do Maranhão para as políticas urbanas.

4.2 ORÇAMENTO ESTADUAL E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO

Considerando que no Brasil adota-se o orçamento programa desde 1964, e considerando que o Plano Plurianual é o instrumento de planejamento estatal que estabelece os programas de governo a serem executados, a análise efetuada por este estudo se concentrará nos programas constantes nos Planos Plurianuais (2008-2011) e (2012-2015), buscando identificar os gastos nas funções ligadas diretamente a política urbana e os programas vinculados a esta política.

Como já exposto neste trabalho, as políticas públicas urbanas não dispõe de uma legislação que garantam a aplicação de recursos mínimos nesta área, como estabelecido para as políticas de saúde e educação, por exemplo. Assim, a destinação de recursos para as políticas urbanas dependem da discricionariedade do governante e do volume de recursos que o governo dispõe, o que torna acentuada a necessidade de analisar a destinação de recursos para essas políticas através do orçamento público.

4.2.1 Receita Estadual

No que concerne ao volume de recursos que o governo dispõe é importante analisar a evolução das receitas do Estado no período a ser estudado (2008-2013), pois se considera que esta é determinante na destinação de recursos para determinadas áreas de atuação governamental.

Para um melhor entendimento dos valores arrecadados pelo governo, faz-se necessário realizar uma diferenciação entre as duas categorias econômicas da receita. De acordo com a Lei nº 4.320/64, são consideradas Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes; são consideradas Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente¹ (BRASIL, 1964).

Deste modo, nota-se que as Receitas Correntes destinam-se a manutenção do funcionamento das atividades corriqueiras do ente governamental, enquanto as Receitas de Capital destinam-se a atender investimentos. Cabe ressaltar que, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o montante previsto para as receitas de operações de crédito não

poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária e é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente (BRASIL, 2000). O disposto na Lei Complementar nº 101/2000 evidencia que o Estado não pode constituir dívida nem alienar seus bens para financiar suas despesas correntes, ou seja, suas despesas habituais.

Ao analisar a Receita Estadual no período de 2008 a 2013, percebe-se que o montante arrecadado foi de cerca de 6,8 bilhões de reais em 2008 e passou para 12,6 bilhões em 2013. Infere-se também que a principal fonte de recursos do governo estadual são as receitas correntes, oriundas do poder de tributação do Estado, como a receita tributária e a receita de contribuições, e as transferências correntes oriundas principalmente de outras esferas de governo, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE). As receitas correntes representaram acima de 90% da receita total do Estado, neste período, com exceção do ano de 2013, quando representou apenas 86,5%, devido à realização de operações de crédito pelo governo estadual junto a instituições financeiras, que elevaram as receitas de capital, que em média representavam entre 1% e 5%, para 15%.

¹Diferença positiva resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes.

QUADRO 12: Receita Estadual em 2008 e 2009

RECEITAS	2008				2009			
	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	% (RR/RR Total)	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	% (RR/RR Total)
Receitas Correntes	7.356.122.927,52	6.775.306.006,38	92,10%	98,88%	7.153.898.064,10	7.104.411.519,71	99,31%	94,40%
Receita Tributária	2.274.803.153,03	2.324.888.344,65	102,20%	33,93%	2.494.590.810,30	2.561.563.457,11	102,68%	34,04%
Receita de Contribuições	342.958.554,00	402.374.107,16	117,32%	5,87%	360.029.283,00	455.559.134,69	126,53%	6,05%
Receita Patrimonial	123.238.574,00	191.709.501,14	155,56%	2,80%	131.278.084,00	168.227.150,03	128,15%	2,24%
Receita de Serviços	101.222.772,00	2.218.908,96	2,19%	0,03%	152.556,00	1.236.067,87	810,24%	0,02%
Transferências Correntes	4.464.239.377,49	3.809.367.871,29	85,33%	55,60%	4.098.184.483,80	3.851.415.404,78	93,98%	51,18%
Outras Receitas Correntes	49.660.497,00	44.747.273,18	90,11%	0,65%	69.662.847,00	66.410.305,23	95,33%	0,88%
Receitas de Capital	132.962.890,00	76.484.316,45	57,52%	1,12%	598.979.783,00	421.431.625,45	70,36%	5,60%
Operações de Crédito	51.208.000,00	16.715.905,37	32,64%	0,24%	68.276.577,00	288.728.000,00	422,88%	3,84%
Alienação de Bens	13.413.701,00	3.297.917,77	24,59%	0,05%	4.895.891,00	3.606.224,58	73,66%	0,05%
Amortização de Empréstimos	-	466.579,20	-	-	-	963.926,21	-	0,01%
Transferências de Capital	68.341.189,00	56.003.914,11	0,68%	0,01%	525.807.315,00	128.133.474,66	0,18%	1,70%
TOTAL	7.489.085.817,52	6.851.790.322,83	91,49%	100,00%	7.752.877.847,10	7.525.843.145,16	97,07%	100,00%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008/2009), publicados no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 13: Receita Estadual em 2010 e 2011

RECEITAS	2010				2011			
	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	%(RR/RR Total)	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	%(RR/RR Total)
Receitas Correntes	8.213.908.279,65	7.887.163.326,65	96,02%	96,96%	9.534.049.919,65	9.288.750.151,79	97,43%	97,93%
Receita Tributária	2.675.373.112,60	3.031.954.303,67	113,33%	37,27%	3.254.537.957,45	3.508.780.127,01	107,81%	36,99%
Receita de Contribuições	456.473.763,00	250.276.128,96	54,83%	3,08%	539.052.843,00	257.302.117,09	47,73%	2,71%
Receita Patrimonial	177.261.091,00	356.234.401,85	200,97%	4,38%	265.131.169,00	283.637.596,29	106,98%	2,99%
Receita de Serviços	164.211,00	1.553.629,52	946,12%	0,02%	180.008,00	1.630.988,27	906,06%	0,02%
Transferências Correntes	4.757.226.054,25	4.166.688.269,30	87,59%	51,22%	5.405.068.933,00	5.138.755.721,16	95,07%	54,18%
Outras Receitas Correntes	147.410.047,80	80.456.593,35	54,58%	0,99%	70.079.009,20	98.643.601,97	140,76%	1,04%
Receitas de Capital	610.200.717,00	247.416.652,84	40,55%	3,04%	504.437.253,00	196.117.987,12	38,88%	2,07%
Operações de Crédito	539.864.000,00	218.210.200,00	40,42%	2,68%	228.322.000,00	90.088.087,70	39,46%	0,95%
Alienação de Bens	22.585.569,00	436.684,68	1,93%	0,01%	47.322.077,00	1.714.618,02	3,62%	0,02%
Amortização de Empréstimos	-	782.534,20	-	0,01%	-	837.053,17	-	0,01%
Transferências de Capital	47.751.148,00	27.987.233,96	1,64%	0,34%	228.793.176,00	103.478.228,23	0,37%	1,09%
TOTAL	8.824.108.996,65	8.134.579.979,49	92,19%	100,00%	10.038.487.172,65	9.484.868.138,91	94,49%	100,00%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2010/2011), publicados no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 14: Receita Estadual em 2012 e 2013

RECEITAS	2012				2013			
	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	%(RR/RR Total)	Previsão Atualizada (PA)	Receita Realizada (RR)	% (RR/PA)	%(RR/RR Total)
Receitas Correntes	11.380.914.307,22	10.220.308.082,22	89,80%	97,89%	11.681.638.514,81	10.664.389.481,11	91,29%	84,65%
Receita Tributária	3.936.035.168,20	3.928.064.480,05	99,80%	37,62%	4.172.799.479,00	4.492.760.428,67	107,67%	35,66%
Receita de Contribuições	674.284.370,00	260.899.839,66	38,69%	2,50%	816.067.796,00	327.470.050,05	40,13%	2,60%
Receita Patrimonial	320.871.598,03	473.569.246,87	147,59%	4,54%	244.303.659,00	177.327.298,55	72,58%	1,41%
Receita Industrial	4.607.158,00	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Serviços	54.119.949,00	2.897.403,35	5,35%	0,03%	3.939.311,00	3.545.430,34	90,00%	0,03%
Transferências Correntes	6.173.164.467,99	5.375.754.044,81	87,08%	51,49%	6.344.706.422,81	5.528.434.895,08	87,13%	43,88%
Outras Receitas Correntes	217.831.596,00	179.123.067,48	82,23%	1,72%	99.821.847,00	134.851.378,42	135,09%	1,07%
Receitas de Capital	638.179.847,00	220.383.285,19	34,53%	2,11%	3.479.273.547,65	1.934.076.792,35	55,59%	15,35%
Operações de Crédito	359.409.645,00	141.382.868,72	39,34%	1,35%	3.006.292.250,92	1.872.049.478,43	62,27%	14,86%
Alienação de Bens	95.258.873,00	169.000,00	0,18%	0,00%	41.286.347,00	1.322.500,00	3,20%	0,01%
Amortização de Empréstimos	-	1.096.084,40	-	0,01%	-	1.123.674,62	-	0,01%
Transferências de Capital	183.511.329,00	77.735.332,07	0,60%	0,74%	431.618.254,96	59.581.139,30	0,26%	0,47%
Outras Receitas de Capital	-	-	-	-	76.694,77	-	-	-
TOTAL	12.019.094.154,22	10.440.691.367,41	86,87%	100,00%	15.160.912.062,46	12.598.466.273,46	83,10%	100,00%

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2012/2013), publicados no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

Um ponto que merece destaque é a expressividade do volume das transferências correntes dentro das receitas correntes, elas representam a maior fonte de recursos do governo estadual e variaram entre aproximadamente 51,1% e 55,6%, com exceção do ano de 2013, que representaram 43,88% do total da receita. Tal fato demonstra a grande dependência da esfera de governo estadual das transferências governamentais advindas do governo federal, o que se constitui em uma limitação ao sua capacidade de executar políticas públicas de maneira independente, visto que boa parte dessas transferências é vinculada a políticas públicas específicas como é o caso do FUNDEB, na área de educação.

4.2.2 Montante e Dimensão dos Gastos

Examina-se aqui três questões que mostram-se fundamentais no entendimento do gasto público: o montante, a relevância e o destino.

A compreensão do montante de recursos destinados para as políticas sociais passa pela compreensão da classificação funcional da despesa que é realizada por funções e subfunções no orçamento público, visando identificar a área em que a ação governamental será realizada (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Neste quesito é a Portaria nº 042, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que discrimina a classificação da despesa por função e estabelece que a função deve ser entendida como o maior nível de agregação das diversas despesas que competem ao setor público.

Assim a despesa pública é classificada em 28 funções diferentes, são elas: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer, e Encargos Especiais (BRASIL, 1999). Esta mesma portaria ainda subdivide essas funções em mais de cem subfunções conforme apresentado a seguir:

QUADRO 15: Funções e subfunções de governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normalização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação 608 – Promoção da Produção Agropecuária 609 – Defesa Agropecuária
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais 754 – Biocombustíveis
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências 846 – Outros Encargos Especiais 847 – Transferências para a Educação Básica

Fonte: Anexo da Portaria SOF n.º 42 de 14 de abril de 1999. Atualizado pela Portaria SOF n.º 37, de 16 de agosto de 2007; Portaria SOF n.º 41, de 18 de agosto de 2008; Portaria SOF n.º 54, de 4 de julho de 2011; Portaria SOF n.º 67, de 20.07.2012.

A partir da comparação entre a classificação realizada pela Portaria nº 042/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os conceitos apresentados pelos autores sobre os componentes das políticas de desenvolvimento urbano ou de urbanismo, pode-se inferir que as funções de governo que estão vinculadas aos problemas urbanos são: urbanismo, habitação e saneamento, visto que nenhuma das outras funções apresentadas na portaria faz referência ao ambiente urbano.

Entretanto cabe destacar o papel da função Transporte, que apesar de não ter entre suas subfunções nenhuma referência à questão urbana, é uma política de cunho territorial que pode ser desenvolvida diretamente ligada ao espaço urbano como o transporte rodoviário ou ferroviário.

A portaria mencionada subdivide a função habitação em habitação rural e habitação urbana e subdivide a função saneamento em saneamento básico rural e saneamento básico urbano. Já a função urbanismo é subdividida em infraestrutura urbana, transportes coletivos urbanos e serviços urbanos, demonstrando, portanto, que esta função se relaciona apenas às questões ligadas aos aspectos gerais do espaço urbano, notadamente ao transporte da população urbana como as vias (infraestrutura), os meios de transportes, além de outros serviços de natureza urbana, tais como iluminação pública, limpeza e manutenção de espaços públicos como praças, jardins e calçadas.

Nos quadros seguintes apresentam-se o montante de recursos orçados, empenhados e liquidados de acordo com as funções de governo, no período de 2008 a 2013. Os valores constantes nesta seção foram extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo do Estado do Maranhão, este relatório é previsto constitucionalmente no artigo 165 parágrafo 3º, e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal se constitui em um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público assim como os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

QUADRO 16: Gasto por função (2008)

FUNÇÃO	2008						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	199.839.159,00	243.291.452,00	238.393.763,03	236.859.295,43	97,99%	3,53%	3,72%
Judiciária	352.037.124,00	379.899.460,00	352.651.262,78	342.234.408,48	92,83%	5,22%	5,37%
Essencial à Justiça	144.932.155,00	191.464.327,00	182.454.883,90	180.034.466,98	95,29%	2,70%	2,83%
Administração	319.147.742,00	397.923.497,00	366.718.710,77	351.694.553,54	92,16%	5,43%	5,52%
Segurança Pública	453.978.437,00	567.023.904,00	520.747.450,28	514.145.936,28	91,84%	7,71%	8,07%
Assistência Social	58.685.783,00	76.568.246,00	70.624.131,44	67.863.820,98	92,24%	1,05%	1,07%
Previdência Social	747.256.157,00	847.363.678,00	810.478.133,30	810.474.688,52	95,65%	11,99%	12,72%
Saúde	607.489.756,00	795.673.270,00	724.772.346,14	605.244.126,43	91,09%	10,73%	9,50%
Trabalho	8.408.162,00	9.071.853,00	7.723.919,66	7.342.340,32	85,14%	0,11%	0,12%
Educação	935.829.453,00	1.176.406.268,00	1.057.474.013,34	987.829.818,89	89,89%	15,65%	15,51%
Cultura	32.131.677,00	47.851.733,00	46.237.854,36	45.626.350,03	96,63%	0,68%	0,72%
Direitos da Cidadania	99.839.473,00	107.421.206,00	34.446.722,32	29.520.503,84	32,07%	0,51%	0,46%
Urbanismo	22.191.420,00	172.134.657,00	171.183.283,00	139.566.068,00	99,45%	2,53%	2,19%
Habituação	14.717.240,00	86.791.172,00	83.382.041,50	44.402.779,55	96,07%	1,23%	0,70%
Saneamento	77.215.898,00	173.419.882,00	125.393.657,80	103.505.273,04	72,31%	1,86%	1,62%
Gestão Ambiental	5.472.013,00	19.003.826,00	16.698.587,68	13.507.203,97	87,87%	0,25%	0,21%
Ciência e Tecnologia	15.258.791,00	22.248.834,00	19.054.063,00	18.997.097,99	85,64%	0,28%	0,30%
Agricultura	66.856.993,00	100.257.443,00	82.045.155,50	72.947.288,34	81,83%	1,21%	1,15%
Organização Agrária	5.153.773,00	6.175.566,00	5.427.238,65	5.332.235,44	87,88%	0,08%	0,08%
Indústria	4.773.768,00	10.144.768,00	4.035.309,81	3.317.418,06	39,78%	0,06%	0,05%
Comércio e Serviços	10.299.865,00	13.582.423,00	12.606.728,65	12.317.829,53	92,82%	0,19%	0,19%
Energia	3.625.500,00	2.012,00	2.000,00	2.000,00	99,40%	0,00%	0,00%
Transporte	112.211.495,00	275.248.586,00	273.085.452,04	227.864.767,55	99,21%	4,04%	3,58%
Desporto e Lazer	7.208.428,00	31.510.228,00	29.687.804,67	27.699.306,33	94,22%	0,44%	0,43%
Encargos Especiais	1.509.886.206,00	1.600.361.618,00	1.521.635.071,24	1.521.620.762,96	95,08%	22,52%	23,89%
Reserva de Contingência	4.828.323,00	4.828.323,00	-	-	-	-	-
TOTAL	5.819.274.791,00	7.355.668.232,00	6.756.959.584,86	6.369.950.340,48	91,86%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2008), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 17: Gasto por função (2009)

FUNÇÃO	2009						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	211.440.982,00	255.238.497,00	232.782.576,16	227.276.714,36	91,20%	2,96%	3,18%
Judiciária	404.111.700,00	448.794.357,00	435.707.592,26	419.888.213,26	97,08%	5,54%	5,87%
Essencial à Justiça	180.780.926,00	195.090.980,00	187.505.154,33	184.810.008,64	96,11%	2,38%	2,58%
Administração	404.010.633,00	461.015.363,00	417.901.672,86	383.925.141,76	90,65%	5,31%	5,37%
Segurança Pública	553.800.779,00	717.803.659,00	689.408.626,68	642.167.290,46	96,04%	8,76%	8,98%
Assistência Social	89.246.988,00	163.797.594,00	90.775.972,16	84.137.117,77	55,42%	1,15%	1,18%
Previdência Social	920.560.951,00	981.593.510,00	940.448.219,68	940.444.358,06	95,81%	11,95%	13,15%
Saúde	674.409.270,00	846.478.336,00	803.190.201,84	658.085.476,07	94,89%	10,21%	9,20%
Trabalho	52.921.379,00	70.310.415,00	33.262.171,44	32.686.893,48	47,31%	0,42%	0,46%
Educação	1.138.812.129,00	1.329.895.406,00	1.255.990.965,26	1.166.702.233,10	94,44%	15,96%	16,31%
Cultura	43.333.803,00	57.217.707,00	52.187.503,23	50.625.503,33	91,21%	0,66%	0,71%
Direitos da Cidadania	31.416.126,00	51.017.137,00	45.160.533,34	41.610.199,54	88,52%	0,57%	0,58%
Urbanismo	65.002.399,00	215.728.032,00	190.623.705,95	169.757.261,24	88,36%	2,42%	2,37%
Habitação	78.219.815,00	136.823.132,00	96.324.754,00	56.331.126,73	70,40%	1,22%	0,79%
Saneamento	88.494.698,00	53.134.133,00	44.469.058,74	25.429.220,78	83,69%	0,57%	0,36%
Gestão Ambiental	7.168.372,00	20.227.526,00	16.547.250,25	16.372.252,94	81,81%	0,21%	0,23%
Ciência e Tecnologia	21.409.758,00	20.795.384,00	17.246.215,50	16.752.685,79	82,93%	0,22%	0,23%
Agricultura	93.865.426,00	112.969.640,00	86.208.829,87	65.911.759,91	76,31%	1,10%	0,92%
Organização Agrária	6.968.840,00	6.616.766,00	4.670.986,22	4.498.285,27	70,59%	0,06%	0,06%
Indústria	4.619.280,00	35.075.860,00	31.076.113,16	19.097.331,50	88,60%	0,39%	0,27%
Comércio e Serviços	22.164.254,00	14.951.354,00	13.843.482,32	13.716.399,38	92,59%	0,18%	0,19%
Energia	4.164.100,00	-	-	-	-	-	-
Transporte	124.364.187,00	624.401.692,00	492.892.298,58	242.552.380,49	78,94%	6,26%	3,39%
Desporto e Lazer	11.178.056,00	28.913.226,00	26.290.145,33	25.023.216,40	90,93%	0,33%	0,35%
Encargos Especiais	1.645.970.419,00	1.687.768.412,56	1.664.840.703,70	1.663.899.896,33	98,64%	21,16%	23,27%
Reserva de Contingência	5.766.671,00	5.766.671,00	-	-	-	-	-
TOTAL	6.884.201.941,00	8.541.424.789,56	7.869.354.732,86	7.151.700.966,59	92,13%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2009), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 18: Gasto por função (2010)

FUNÇÃO	2010						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	233.177.415,00	278.834.764,00	267.314.139,61	264.161.850,41	95,87%	3,09%	3,21%
Judiciária	483.207.449,00	566.844.814,00	506.210.728,41	446.437.050,01	89,30%	5,84%	5,43%
Essencial à Justiça	197.557.658,00	234.975.411,00	219.299.247,73	212.628.890,99	93,33%	2,53%	2,59%
Administração	468.510.547,00	412.797.011,00	343.875.821,65	339.577.348,21	83,30%	3,97%	4,13%
Segurança Pública	640.201.386,00	875.208.434,00	784.942.496,25	781.583.583,08	89,69%	9,06%	9,50%
Assistência Social	169.117.058,00	158.435.601,56	139.287.355,74	138.035.807,81	87,91%	1,61%	1,68%
Previdência Social	1.005.426.810,00	1.099.049.410,00	1.074.622.814,85	1.074.622.814,85	97,78%	12,40%	13,07%
Saúde	931.613.641,00	1.173.007.551,00	1.099.042.165,23	938.441.840,14	93,69%	12,68%	11,41%
Trabalho	7.165.919,00	27.790.159,00	17.385.853,98	17.385.853,98	62,56%	0,20%	0,21%
Educação	1.348.850.069,00	1.595.057.141,00	1.400.421.192,06	1.363.905.736,49	87,80%	16,16%	16,58%
Cultura	42.756.169,00	73.241.303,00	65.354.583,81	65.280.190,75	89,23%	0,75%	0,79%
Direitos da Cidadania	25.654.127,00	26.076.766,00	17.767.710,42	17.623.117,90	68,14%	0,21%	0,21%
Urbanismo	76.959.160,00	158.147.771,00	131.246.011,36	119.191.525,36	82,99%	1,51%	1,45%
Habitação	75.932.008,00	140.163.061,00	87.444.561,19	34.448.894,24	62,39%	1,01%	0,42%
Saneamento	8.267.378,00	1.653.476,00	-	-	-	-	-
Gestão Ambiental	8.098.835,00	25.528.389,00	12.709.840,56	12.675.198,45	49,79%	0,15%	0,15%
Ciência e Tecnologia	19.690.743,00	22.458.621,00	16.889.849,73	16.866.322,54	75,20%	0,19%	0,21%
Agricultura	56.100.025,00	105.937.228,00	92.076.716,14	90.305.834,02	86,92%	1,06%	1,10%
Organização Agrária	18.502.038,00	32.949.285,00	19.614.668,69	18.824.531,23	59,53%	0,23%	0,23%
Indústria	45.274.793,00	42.331.122,00	27.333.868,62	26.506.293,62	64,57%	0,32%	0,32%
Comércio e Serviços	56.660.188,00	59.576.207,00	15.202.630,15	14.819.223,72	25,52%	0,18%	0,18%
Energia	4.000.000,00	-	-	-	-	-	-
Transporte	320.453.606,00	598.114.527,00	479.586.317,44	388.205.654,98	80,18%	5,53%	4,72%
Desporto e Lazer	39.753.894,00	53.156.065,00	41.599.382,31	41.584.183,92	78,26%	0,48%	0,51%
Encargos Especiais	1.765.784.288,00	1.920.065.309,00	1.805.700.753,09	1.801.613.393,10	94,04%	20,84%	21,90%
Reserva de Contingência	6.735.721,00	6.735.721,00	-	-	-	-	-
TOTAL	8.055.450.925,00	9.688.135.147,56	8.664.928.709,02	8.224.725.139,80	89,44%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2010), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 19: Gasto por função (2011)

FUNÇÃO	2011						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	264.558.146,00	302.168.844,00	293.750.068,19	290.959.025,96	97,21%	3,09%	3,29%
Judiciária	519.374.424,00	629.012.622,00	615.769.069,24	567.967.224,56	97,89%	6,48%	6,42%
Essencial à Justiça	259.157.835,00	281.415.203,00	262.945.639,75	244.749.183,83	93,44%	2,77%	2,77%
Administração	631.727.568,00	467.769.158,00	414.218.408,39	397.636.879,67	88,55%	4,36%	4,49%
Segurança Pública	741.241.536,00	741.115.361,63	714.375.302,69	706.030.486,68	96,39%	7,51%	7,98%
Assistência Social	77.005.270,00	155.643.741,00	125.398.630,40	122.595.817,95	80,57%	1,32%	1,39%
Previdência Social	1.259.462.660,00	1.226.346.660,00	1.137.589.240,99	1.137.589.240,99	92,76%	11,96%	12,85%
Saúde	1.087.273.259,00	1.132.873.748,34	1.098.980.641,12	916.555.524,10	97,01%	11,56%	10,36%
Trabalho	7.407.178,00	8.810.580,00	7.821.591,97	7.799.416,48	88,77%	0,08%	0,09%
Educação	1.445.997.348,00	1.810.823.356,00	1.631.838.969,21	1.531.921.239,90	90,12%	17,16%	17,31%
Cultura	104.691.240,00	72.970.985,00	68.125.974,57	65.969.759,65	93,36%	0,72%	0,75%
Direitos da Cidadania	26.107.089,00	135.133.529,00	131.599.903,79	118.636.838,85	97,39%	1,38%	1,34%
Urbanismo	172.216.965,00	160.618.515,00	152.655.379,26	63.956.914,10	95,04%	1,61%	0,72%
Habitação	57.408.612,00	115.409.791,00	59.858.377,22	30.141.263,64	51,87%	0,63%	0,34%
Saneamento	1.091.335,00	35.236.356,00	32.176.568,94	31.628.827,35	91,32%	0,34%	0,36%
Gestão Ambiental	10.347.633,00	12.728.149,00	10.836.735,04	8.639.555,93	85,14%	0,11%	0,10%
Ciência e Tecnologia	20.525.753,00	26.479.335,00	20.713.708,41	19.670.996,37	78,23%	0,22%	0,22%
Agricultura	105.551.803,00	131.491.646,09	78.419.624,56	69.754.343,55	59,64%	0,82%	0,79%
Organização Agrária	22.787.776,00	29.813.688,00	18.150.001,31	16.877.161,88	60,88%	0,19%	0,19%
Indústria	42.546.833,00	38.953.990,00	34.389.706,35	27.238.309,40	88,28%	0,36%	0,31%
Comércio e Serviços	49.031.799,00	48.238.107,00	21.092.391,31	20.804.793,88	43,73%	0,22%	0,24%
Energia	-	-	-	-	-	-	-
Transporte	238.097.623,00	372.705.101,00	265.314.982,63	143.659.497,38	71,19%	2,79%	1,62%
Desporto e Lazer	22.828.991,00	38.349.263,00	27.581.423,77	25.405.543,67	71,92%	0,29%	0,29%
Encargos Especiais	2.078.428.845,00	2.419.462.463,00	2.284.714.623,42	2.284.714.623,42	94,43%	24,03%	25,81%
Reserva de Contingência	7.558.255,00	-	-	-	-	-	-
TOTAL	9.252.594.209,00	10.393.570.192,06	9.508.316.962,53	8.850.902.469,19	91,48%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2011), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 20: Gasto por função (2012)

FUNÇÃO	2012						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	314.987.892,00	387.673.740,62	369.420.995,03	364.626.748,14	95,29%	3,37%	3,50%
Judiciária	627.593.457,00	681.275.998,48	648.935.602,98	624.798.688,42	95,25%	5,91%	6,00%
Essencial à Justiça	290.201.622,00	319.467.252,97	297.667.456,62	281.109.693,77	93,18%	2,71%	2,70%
Administração	831.442.660,00	667.247.697,92	608.025.436,61	583.646.961,64	91,12%	5,54%	5,60%
Segurança Pública	742.267.006,00	871.386.701,17	853.238.543,30	832.211.174,01	97,92%	7,77%	7,99%
Assistência Social	142.863.573,00	219.336.401,68	155.602.169,20	142.527.937,16	70,94%	1,42%	1,37%
Previdência Social	1.197.809.892,00	1.378.530.648,00	1.299.413.226,36	1.299.413.226,36	94,26%	11,84%	12,47%
Saúde	1.199.527.428,00	1.470.654.820,94	1.381.024.756,65	1.296.132.473,67	93,91%	12,58%	12,44%
Trabalho	7.748.577,00	8.852.909,00	7.511.441,77	6.535.068,07	84,85%	0,07%	0,06%
Educação	1.627.171.250,00	1.967.129.128,69	1.771.328.398,54	1.691.305.352,13	90,05%	16,14%	16,23%
Cultura	77.867.574,00	96.844.900,68	87.553.561,30	82.164.483,42	90,41%	0,80%	0,79%
Direitos da Cidadania	107.984.663,00	207.411.241,35	197.033.904,67	191.255.946,27	95,00%	1,79%	1,84%
Urbanismo	128.956.587,00	147.658.703,44	40.849.334,52	23.025.875,60	27,66%	0,37%	0,22%
Habitação	73.593.907,00	164.351.430,37	139.729.927,82	102.285.833,05	85,02%	1,27%	0,98%
Saneamento	30.570.000,00	106.139.636,00	102.924.738,79	99.133.743,17	96,97%	0,94%	0,95%
Gestão Ambiental	30.423.790,00	74.204.585,70	23.539.253,03	22.761.997,12	31,72%	0,21%	0,22%
Ciência e Tecnologia	46.823.364,00	66.311.252,29	40.750.758,54	27.545.469,72	61,45%	0,37%	0,26%
Agricultura	71.244.924,00	105.669.973,69	92.595.416,62	82.066.350,84	87,63%	0,84%	0,79%
Organização Agrária	64.815.619,00	118.370.923,56	74.144.337,64	55.346.719,87	62,64%	0,68%	0,53%
Indústria	18.421.092,00	24.992.825,00	19.910.244,05	16.227.099,46	79,66%	0,18%	0,16%
Comércio e Serviços	33.155.261,00	28.725.983,30	26.188.596,01	26.103.910,94	91,17%	0,24%	0,25%
Energia	1.977.162,00	2.071.635,00	1.919.649,97	1.850.672,58	92,66%	0,02%	0,02%
Transporte	563.266.892,00	694.345.055,26	448.283.076,12	282.280.019,81	64,56%	4,08%	2,71%
Desporto e Lazer	20.813.339,00	47.979.349,79	37.206.310,71	33.130.730,47	77,55%	0,34%	0,32%
Encargos Especiais	2.026.424.882,00	2.425.055.429,00	2.252.283.987,69	2.252.283.987,69	92,88%	20,52%	21,62%
Reserva de Contingência	82.985.437,00	82.985.437,00	-	-	-	-	-
TOTAL	10.360.937.850,00	12.364.673.660,90	10.977.081.124,54	10.419.770.163,38	88,78%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2012), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 21: Gasto por função (2013)

FUNÇÃO	2013						
	Dotação Inicial	Dot. Atualizada (Dot)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (E/Dot)	% (E/ Total E)	% (L/Total L)
Legislativa	349.629.709,00	418.309.046,63	398.792.366,97	381.442.420,69	95,33%	2,93%	3,02%
Judiciária	684.028.156,00	853.051.932,21	841.328.228,38	822.977.601,39	98,63%	6,19%	6,52%
Essencial à Justiça	306.212.457,00	447.641.998,61	403.256.006,76	366.985.071,88	90,08%	2,97%	2,91%
Administração	1.041.422.397,00	778.343.252,59	654.248.825,65	624.852.674,44	84,06%	4,81%	4,95%
Segurança Pública	888.200.392,00	985.282.905,70	901.654.586,62	854.496.167,71	91,51%	6,63%	6,77%
Assistência Social	175.764.224,00	274.362.466,05	201.981.562,77	171.995.675,84	73,62%	1,49%	1,36%
Previdência Social	1.569.089.017,00	1.607.639.017,00	1.470.820.885,87	1.470.820.840,70	91,49%	10,82%	11,64%
Saúde	1.452.703.773,00	1.851.878.494,54	1.598.637.746,29	1.410.650.865,84	86,33%	11,76%	11,17%
Trabalho	4.940.000,00	13.129.707,00	8.160.659,33	7.149.906,20	62,15%	0,06%	0,06%
Educação	2.020.575.598,00	2.438.589.781,71	2.054.497.846,91	1.864.906.482,79	84,25%	15,11%	14,76%
Cultura	95.765.000,00	108.494.297,99	79.227.441,13	75.227.249,03	73,02%	0,58%	0,60%
Direitos da Cidadania	174.295.783,00	321.081.191,41	218.616.220,45	212.632.425,92	68,09%	1,61%	1,68%
Urbanismo	50.292.500,00	291.306.816,00	229.804.600,36	114.345.529,16	78,89%	1,69%	0,91%
Habitação	167.372.064,00	175.936.648,27	75.173.909,15	43.543.401,99	42,73%	0,55%	0,34%
Saneamento	108.140.000,00	125.640.000,00	101.363.521,65	94.598.182,25	80,68%	0,75%	0,75%
Gestão Ambiental	45.189.000,00	107.589.265,85	43.522.728,58	42.203.091,39	40,45%	0,32%	0,33%
Ciência e Tecnologia	45.210.000,00	52.080.951,24	39.744.341,03	39.179.641,91	76,31%	0,29%	0,31%
Agricultura	82.868.750,00	138.845.931,60	93.885.473,00	83.620.873,08	67,62%	0,69%	0,66%
Organização Agrária	19.675.000,00	253.846.080,94	124.170.057,95	18.734.089,49	48,92%	0,91%	0,15%
Indústria	19.860.000,00	48.025.509,00	20.331.456,96	18.025.231,91	42,33%	0,15%	0,14%
Comércio e Serviços	24.220.000,00	24.591.226,78	21.247.026,36	20.789.149,75	86,40%	0,16%	0,16%
Energia	1.920.000,00	1.920.000,00	1.571.530,45	1.523.423,77	81,85%	0,01%	0,01%
Transporte	261.133.374,00	658.319.278,70	377.034.345,78	260.400.450,25	57,27%	2,77%	2,06%
Desporto e Lazer	29.791.850,00	45.715.413,97	27.608.031,66	23.461.422,07	60,39%	0,20%	0,19%
Encargos Especiais	2.644.552.063,00	3.907.214.582,51	3.606.086.886,66	3.606.086.886,66	92,29%	26,53%	28,55%
Reserva de Contingência	275.450.207,00	-	-	-	-	-	-
TOTAL	12.538.301.314,00	15.928.835.796,30	13.592.766.286,72	12.630.648.756,11	85,33%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2013), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

Cabe esclarecer que a dotação inicial se constitui no valor inicialmente aprovado na Lei Orçamentária Anual a ser executada no exercício financeiro. Já a dotação atualizada é constituída pelo valor aprovado inicialmente na LOA, acrescido de créditos adicionais. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento. E classificam-se em: suplementares, quando destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, quando destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (BRASIL, 1964).

O valor empenhado corresponde à despesa que passou pelo estágio do empenho, de acordo com a Lei nº 4.320/64 o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Já o valor liquidado corresponde à despesa que passou pelo estágio da liquidação, de acordo com a Lei nº 4.320/64, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (BRASIL, 1964). Para efeito deste trabalho, consideram-se como valores efetivamente gastos, as despesas que passaram pelo estágio do empenho.

Ao verificar a distribuição dos recursos por funções percebe-se que a função Encargos Especiais, é que consome o maior volume de recursos do orçamento estadual, variando no período analisado entre 21,6% e 28,5% do total gasto. De acordo com a Portaria 042/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, essa função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins (BRASIL, 1999). Ainda de acordo com esta Portaria as subfunções vinculadas a esta função são: refinanciamento da dívida interna, refinanciamento da dívida externa, serviço da dívida interna, serviço da dívida externa, transferências, e outros encargos especiais, caracterizando assim que esta função vincula-se principalmente ao pagamento das dívidas do Estado.

As outras funções que representam o maior volume de gastos no período analisado são: Educação variando entre 15,1% e 17,1 % do valor total empenhado, Previdência Social variando entre 10,8% e 12,4%, Saúde variando entre 10,2% e 12,6 %, e Segurança Pública variando de 6,6% e 9% do valor total empenhado. Somadas essas funções à função Encargos Sociais estas representaram entre 68% e 72,2% do valor total empenhado pelo Estado.

Cabe ressaltar que as despesas com Previdência Social são decorrentes de obrigações legais do governo para com seus funcionários, e se constitui basicamente em benefícios previstos constitucionalmente tais como: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e

idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e pensão por morte do segurado, ao cônjuge ou companheiro e dependente.

No que se refere às funções Educação e Saúde, frisa-se que os entes são obrigados a aplicar limites mínimos estabelecidos pela Constituição Federal, no caso dos Estados esse valor corresponde a no mínimo, 12% (doze por cento) da Receita Corrente Líquida para ações e serviços de saúde, e 25 % (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já as despesas com as Políticas Públicas Urbanas, que no nosso entendimento envolvem diretamente às funções de Habitação, Urbanismo e Saneamento tiveram pouca relevância quanto ao total dos valores gastos pelo Estado. No ano de 2008, o total do valor orçado para estas políticas representaram 5,88% do orçamento anual, no ano de 2009, representaram 4,75%, no ano de 2010, 3,10%, no ano de 2011, 2,99%, no ano de 2012, 3,38% e no ano de 2013, 3,72%.

Os valores orçados para estas políticas com relação ao total orçado pelo estado apresentam poucas diferenças quando comparados aos números do que foi efetivamente gasto. No ano de 2008 do total empenhado pelo estado, 5,62% destinou-se a estas políticas, no ano de 2009, este montante foi de 4,21%, no ano de 2010, foi de 2,52%, no ano de 2011, 2,57%, no ano de 2012, 2,58% e no ano de 2013, 2,99%.

Nos quadros a seguir demonstram-se as principais funções de acordo com os gastos do governo estadual, no período de 2008 a 2013, destacando o total gasto nas políticas setoriais urbanas de saneamento, habitação e urbanismo juntas.

QUADRO 22: Gastos das principais funções (2008)

Nº	FUNÇÃO	2008						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
1	Encargos Especiais	1.509.886.206,00	1.600.361.618,00	1.521.635.071,24	105,99%	95,08%	21,76%	22,52%
2	Educação	935.829.453,00	1.176.406.268,00	1.057.474.013,34	125,71%	89,89%	15,99%	15,65%
3	Previdência Social	747.256.157,00	847.363.678,00	810.478.133,30	113,40%	95,65%	11,52%	11,99%
4	Saúde	607.489.756,00	795.673.270,00	724.772.346,14	130,98%	91,09%	10,82%	10,73%
5	Segurança Pública	453.978.437,00	567.023.904,00	520.747.450,28	124,90%	91,84%	7,71%	7,71%
6	Administração	319.147.742,00	397.923.497,00	366.718.710,77	124,68%	92,16%	5,41%	5,43%
7	Judiciária	352.037.124,00	379.899.460,00	352.651.262,78	107,91%	92,83%	5,16%	5,22%
8	Transporte	112.211.495,00	275.248.586,00	273.085.452,04	245,29%	99,21%	3,74%	4,04%
9	Legislativa	199.839.159,00	243.291.452,00	238.393.763,03	121,74%	97,99%	3,31%	3,53%
10	Essencial à Justiça	144.932.155,00	191.464.327,00	182.454.883,90	132,11%	95,29%	2,60%	2,70%
11	Saneamento	77.215.898,00	173.419.882,00	125.393.657,80	224,59%	72,31%	2,36%	1,86%
12	Urbanismo	22.191.420,00	172.134.657,00	171.183.283,00	775,68%	99,45%	2,34%	2,53%
13	Agricultura	66.856.993,00	100.257.443,00	82.045.155,50	149,96%	81,83%	1,36%	1,21%
14	Habitação	14.717.240,00	86.791.172,00	83.382.041,50	589,72%	96,07%	1,18%	1,23%
15	Assistência Social	58.685.783,00	76.568.246,00	70.624.131,44	130,47%	92,24%	1,04%	1,05%
	Soma	5.622.275.018,00	7.083.827.460,00	6.581.039.356,06	126,00%	92,90%	96,30%	97,40%
	Outras Funções	196.999.773,00	271.840.772,00	175.920.228,80	137,99%	64,71%	3,70%	2,60%
	TOTAL	5.819.274.791,00	7.355.668.232,00	6.756.959.584,86	126,40%	91,86%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	114.124.558,00	432.345.711,00	379.958.982,30	378,84%	87,88%	5,88%	5,62%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2008), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 23: Gastos das principais funções (2009)

Nº	FUNÇÃO	2009						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
1	Encargos Especiais	1.645.970.419,00	1.687.768.412,56	1.664.840.703,70	102,54%	98,64%	19,76%	21,16%
2	Educação	1.138.812.129,00	1.329.895.406,00	1.255.990.965,26	116,78%	94,44%	15,57%	15,96%
3	Previdência Social	920.560.951,00	981.593.510,00	940.448.219,68	106,63%	95,81%	11,49%	11,95%
4	Saúde	674.409.270,00	846.478.336,00	803.190.201,84	125,51%	94,89%	9,91%	10,21%
5	Segurança Pública	553.800.779,00	717.803.659,00	689.408.626,68	129,61%	96,04%	8,40%	8,76%
6	Administração	404.010.633,00	461.015.363,00	417.901.672,86	114,11%	90,65%	5,40%	5,31%
7	Judiciária	404.111.700,00	448.794.357,00	435.707.592,26	111,06%	97,08%	5,25%	5,54%
8	Transporte	124.364.187,00	624.401.692,00	492.892.298,58	502,08%	78,94%	7,31%	6,26%
9	Legislativa	211.440.982,00	255.238.497,00	232.782.576,16	120,71%	91,20%	2,99%	2,96%
10	Essencial à Justiça	180.780.926,00	195.090.980,00	187.505.154,33	107,92%	96,11%	2,28%	2,38%
11	Saneamento	88.494.698,00	53.134.133,00	44.469.058,74	60,04%	83,69%	0,62%	0,57%
12	Urbanismo	65.002.399,00	215.728.032,00	190.623.705,95	331,88%	88,36%	2,53%	2,42%
13	Agricultura	93.865.426,00	112.969.640,00	86.208.829,87	120,35%	76,31%	1,32%	1,10%
14	Habitação	78.219.815,00	136.823.132,00	96.324.754,00	174,92%	70,40%	1,60%	1,22%
15	Assistência Social	89.246.988,00	163.797.594,00	90.775.972,16	183,53%	55,42%	1,92%	1,15%
	Soma	6.673.091.302,00	8.230.532.743,56	7.629.070.332,07	123,34%	92,69%	96,36%	96,95%
	Outras Funções	211.110.639,00	310.892.046,00	240.284.400,79	147,26%	77,29%	3,64%	3,05%
	TOTAL	6.884.201.941,00	8.541.424.789,56	7.869.354.732,86	124,07%	92,13%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	231.716.912,00	405.685.297,00	331.417.518,69	175,08%	81,69%	4,75%	4,21%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2009), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 24: Gastos das principais funções (2010)

Nº	FUNÇÃO	2010						
		Dotação Inicial(I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	%(A/ Total A)	%(E/ Total E)
1	Encargos Especiais	1.765.784.288,00	1.920.065.309,00	1.805.700.753,09	108,74%	94,04%	19,82%	20,84%
2	Educação	1.348.850.069,00	1.595.057.141,00	1.400.421.192,06	118,25%	87,80%	16,46%	16,16%
3	Previdência Social	1.005.426.810,00	1.099.049.410,00	1.074.622.814,85	109,31%	97,78%	11,34%	12,40%
4	Saúde	931.613.641,00	1.173.007.551,00	1.099.042.165,23	125,91%	93,69%	12,11%	12,68%
5	Segurança Pública	640.201.386,00	875.208.434,00	784.942.496,25	136,71%	89,69%	9,03%	9,06%
6	Administração	468.510.547,00	412.797.011,00	343.875.821,65	88,11%	83,30%	4,26%	3,97%
7	Judiciária	483.207.449,00	566.844.814,00	506.210.728,41	117,31%	89,30%	5,85%	5,84%
8	Transporte	320.453.606,00	598.114.527,00	479.586.317,44	186,65%	80,18%	6,17%	5,53%
9	Legislativa	233.177.415,00	278.834.764,00	267.314.139,61	119,58%	95,87%	2,88%	3,09%
10	Essencial à Justiça	197.557.658,00	234.975.411,00	219.299.247,73	118,94%	93,33%	2,43%	2,53%
11	Saneamento	8.267.378,00	1.653.476,00	-	20,00%	-	0,02%	-
12	Urbanismo	76.959.160,00	158.147.771,00	131.246.011,36	205,50%	82,99%	1,63%	1,51%
13	Agricultura	56.100.025,00	105.937.228,00	92.076.716,14	188,84%	86,92%	1,09%	1,06%
14	Habitação	75.932.008,00	140.163.061,00	87.444.561,19	184,59%	62,39%	1,45%	1,01%
15	Assistência Social	169.117.058,00	158.435.601,56	139.287.355,74	93,68%	87,91%	1,64%	1,61%
	Soma	7.781.158.498,00	9.318.291.509,56	8.431.070.320,75	119,75%	90,48%	96,18%	97,30%
	Outras Funções	274.292.427,00	369.843.638,00	233.858.388,27	134,84%	63,23%	3,82%	2,70%
	TOTAL	8.055.450.925,00	9.688.135.147,56	8.664.928.709,02	120,27%	89,44%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	161.158.546,00	299.964.308,00	218.690.572,55	186,13%	72,91%	3,10%	2,52%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2010), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 25: Gastos nas principais funções (2011)

Nº	FUNÇÃO	2011						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	%(A/ Total A)	%(E/ Total E)
1	Encargos Especiais	2.078.428.845,00	2.419.462.463,00	2.284.714.623,42	116,41%	94,43%	23,28%	24,03%
2	Educação	1.445.997.348,00	1.810.823.356,00	1.631.838.969,21	125,23%	90,12%	17,42%	17,16%
3	Saúde	1.087.273.259,00	1.132.873.748,34	1.098.980.641,12	104,19%	97,01%	10,90%	11,56%
4	Previdência Social	1.259.462.660,00	1.226.346.660,00	1.137.589.240,99	97,37%	92,76%	11,80%	11,96%
5	Segurança Pública	741.241.536,00	741.115.361,63	714.375.302,69	99,98%	96,39%	7,13%	7,51%
6	Judiciária	519.374.424,00	629.012.622,00	615.769.069,24	121,11%	97,89%	6,05%	6,48%
7	Administração	631.727.568,00	467.769.158,00	414.218.408,39	74,05%	88,55%	4,50%	4,36%
8	Transporte	238.097.623,00	372.705.101,00	265.314.982,63	156,53%	71,19%	3,59%	2,79%
9	Essencial à Justiça	259.157.835,00	281.415.203,00	262.945.639,75	108,59%	93,44%	2,71%	2,77%
10	Legislativa	264.558.146,00	302.168.844,00	293.750.068,19	114,22%	97,21%	2,91%	3,09%
11	Direitos da Cidadania	26.107.089,00	135.133.529,00	131.599.903,79	517,61%	97,39%	1,30%	1,38%
12	Urbanismo	172.216.965,00	160.618.515,00	152.655.379,26	93,27%	95,04%	1,55%	1,61%
13	Assistência Social	77.005.270,00	155.643.741,00	125.398.630,40	202,12%	80,57%	1,50%	1,32%
14	Organização Agrária	22.787.776,00	29.813.688,00	18.150.001,31	130,83%	60,88%	0,29%	0,19%
15	Habitação	57.408.612,00	115.409.791,00	59.858.377,22	201,03%	51,87%	1,11%	0,63%
16	Agricultura	105.551.803,00	131.491.646,09	78.419.624,56	124,58%	59,64%	1,27%	0,82%
17	Saneamento	1.091.335,00	35.236.356,00	32.176.568,94	3228,74%	91,32%	0,34%	0,34%
	Soma	8.987.488.094,00	10.147.039.783,06	9.317.755.431,11	112,90%	91,83%	97,63%	98,00%
	Outras Funções	265.106.115,00	246.530.409,00	190.561.531,42	92,99%	77,30%	2,37%	2,00%
	TOTAL	9.252.594.209,00	10.393.570.192,06	9.508.316.962,53	112,33%	91,48%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	230.716.912,00	311.264.662,00	244.690.325,42	134,91%	78,61%	2,99%	2,57%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2011), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 26: Gastos nas principais funções (2012)

Nº	FUNÇÃO	2012						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
1	Encargos Especiais	2.026.424.882,00	2.425.055.429,00	2.252.283.987,69	119,67%	92,88%	19,61%	20,52%
2	Educação	1.627.171.250,00	1.967.129.128,69	1.771.328.398,54	120,89%	90,05%	15,91%	16,14%
3	Saúde	1.199.527.428,00	1.470.654.820,94	1.381.024.756,65	122,60%	93,91%	11,89%	12,58%
4	Previdência Social	1.197.809.892,00	1.378.530.648,00	1.299.413.226,36	115,09%	94,26%	11,15%	11,84%
5	Segurança Pública	742.267.006,00	871.386.701,17	853.238.543,30	117,40%	97,92%	7,05%	7,77%
6	Judiciária	627.593.457,00	681.275.998,48	648.935.602,98	108,55%	95,25%	5,51%	5,91%
7	Administração	831.442.660,00	667.247.697,92	608.025.436,61	80,25%	91,12%	5,40%	5,54%
8	Transporte	563.266.892,00	694.345.055,26	448.283.076,12	123,27%	64,56%	5,62%	4,08%
9	Essencial à Justiça	290.201.622,00	319.467.252,97	297.667.456,62	110,08%	93,18%	2,58%	2,71%
10	Legislativa	314.987.892,00	387.673.740,62	369.420.995,03	123,08%	95,29%	3,14%	3,37%
11	Direitos da Cidadania	107.984.663,00	207.411.241,35	197.033.904,67	192,07%	95,00%	1,68%	1,79%
12	Urbanismo	128.956.587,00	147.658.703,44	40.849.334,52	114,50%	27,66%	1,19%	0,37%
13	Assistência Social	142.863.573,00	219.336.401,68	155.602.169,20	153,53%	70,94%	1,77%	1,42%
14	Organização Agrária	64.815.619,00	118.370.923,56	74.144.337,64	182,63%	62,64%	0,96%	0,68%
15	Habitação	73.593.907,00	164.351.430,37	139.729.927,82	223,32%	85,02%	1,33%	1,27%
16	Agricultura	71.244.924,00	105.669.973,69	92.595.416,62	148,32%	87,63%	0,85%	0,84%
17	Saneamento	30.570.000,00	106.139.636,00	102.924.738,79	347,20%	96,97%	0,86%	0,94%
	Soma	10.040.722.254,00	11.931.704.783,14	10.732.501.309,16	118,83%	89,95%	96,50%	97,77%
	Outras Funções	320.215.596,00	432.968.877,76	244.579.815,38	135,21%	56,49%	3,50%	2,23%
	TOTAL	10.360.937.850,00	12.364.673.660,90	10.977.081.124,54	119,34%	88,78%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	233.120.494,00	418.149.769,81	283.504.001,13	179,37%	67,80%	3,38%	2,58%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2012), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

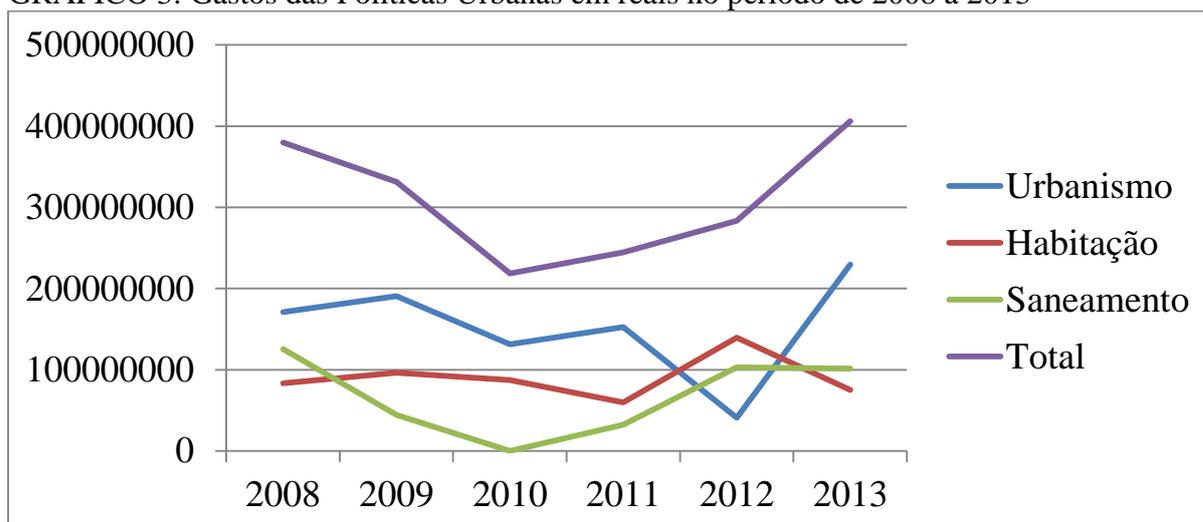
QUADRO 27: Gastos nas principais funções (2013)

Nº	FUNÇÃO	2013						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada(A)	Empenhado (E)	%(A/I)	%(E/A)	%(A/ Total A)	%(E/ Total E)
1	Encargos Especiais	2.644.552.063,00	3.907.214.582,51	3.606.086.886,66	147,75%	92,29%	24,53%	26,53%
2	Educação	2.020.575.598,00	2.438.589.781,71	2.054.497.846,91	120,69%	84,25%	15,31%	15,11%
3	Saúde	1.452.703.773,00	1.851.878.494,54	1.598.637.746,29	127,48%	86,33%	11,63%	11,76%
4	Previdência Social	1.569.089.017,00	1.607.639.017,00	1.470.820.885,87	102,46%	91,49%	10,09%	10,82%
5	Segurança Pública	888.200.392,00	985.282.905,70	901.654.586,62	110,93%	91,51%	6,19%	6,63%
6	Judiciária	684.028.156,00	853.051.932,21	841.328.228,38	124,71%	98,63%	5,36%	6,19%
7	Administração	1.041.422.397,00	778.343.252,59	654.248.825,65	74,74%	84,06%	4,89%	4,81%
8	Transporte	261.133.374,00	658.319.278,70	377.034.345,78	252,10%	57,27%	4,13%	2,77%
9	Essencial à Justiça	306.212.457,00	447.641.998,61	403.256.006,76	146,19%	90,08%	2,81%	2,97%
10	Legislativa	349.629.709,00	418.309.046,63	398.792.366,97	119,64%	95,33%	2,63%	2,93%
11	Direitos da Cidadania	174.295.783,00	321.081.191,41	218.616.220,45	184,22%	68,09%	2,02%	1,61%
12	Urbanismo	50.292.500,00	291.306.816,00	229.804.600,36	579,23%	78,89%	1,83%	1,69%
13	Assistência Social	175.764.224,00	274.362.466,05	201.981.562,77	156,10%	73,62%	1,72%	1,49%
14	Organização Agrária	19.675.000,00	253.846.080,94	124.170.057,95	1290,20%	48,92%	1,59%	0,91%
15	Habitação	167.372.064,00	175.936.648,27	75.173.909,15	105,12%	42,73%	1,10%	0,55%
16	Agricultura	82.868.750,00	138.845.931,60	93.885.473,00	167,55%	67,62%	0,87%	0,69%
17	Saneamento	108.140.000,00	125.640.000,00	101.363.521,65	116,18%	80,68%	0,79%	0,75%
	Soma	11.995.955.257,00	15.527.289.424,47	13.351.353.071,22	129,44%	85,99%	97,48%	98,22%
	Outras Funções	542.346.057,00	401.546.371,83	241.413.215,50	74,04%	60,12%	2,52%	1,78%
	TOTAL	12.538.301.314,00	15.928.835.796,30	13.592.766.286,72	127,04%	85,33%	100,00%	100,00%
	POLÍTICAS URBANAS (Urb/Hab/San)	325.804.564,00	592.883.464,27	406.342.031,16	181,98%	68,54%	3,72%	2,99%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2013), publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

Outro ponto que merece destaque na análise do montante e da relevância dos gastos executados é a irregularidade dos gastos nas funções urbanas, em termos de valores absolutos, que apresentaram uma forte queda no período compreendido entre 2008 e 2010, e um retorno aos antigos patamares no período de 2010 a 2013. Tal fato que pode ser percebido a partir do gráfico abaixo.

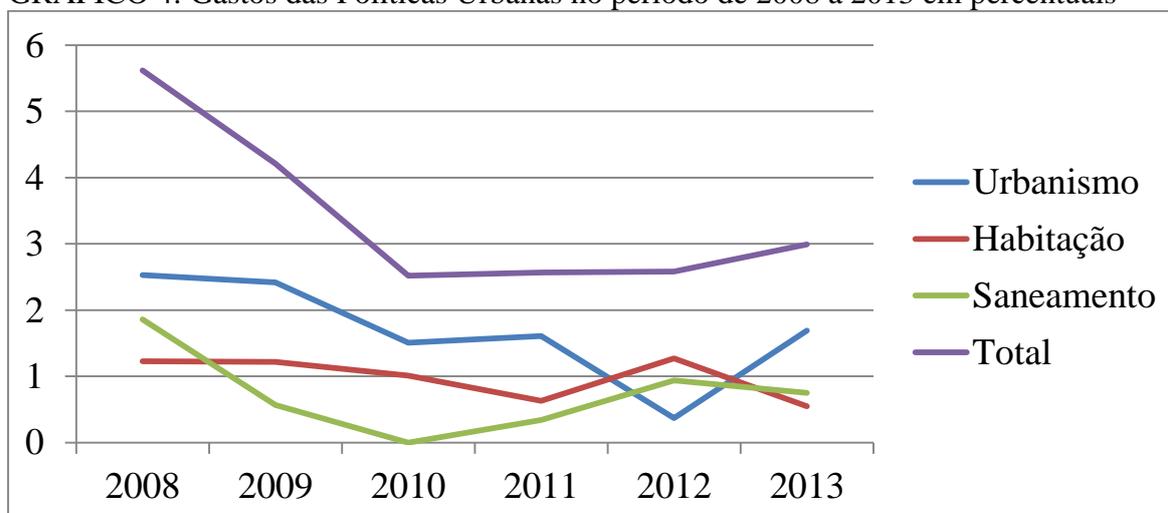
GRÁFICO 3: Gastos das Políticas Urbanas em reais no período de 2008 a 2013



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

Entretanto, analisando os gastos em termos percentuais em relação ao total do orçamento percebe-se uma redução significativa nos valores aplicados nas políticas urbanas que reduziu de 5,62% para 2,99%, conforme se apresenta a seguir:

GRÁFICO 4: Gastos das Políticas Urbanas no período de 2008 a 2013 em percentuais



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

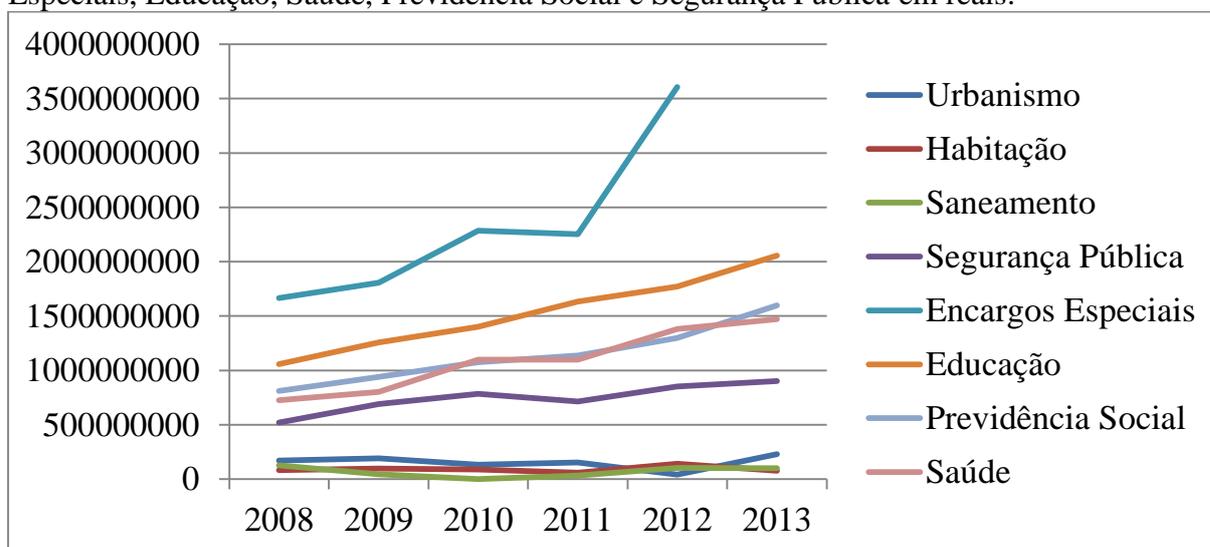
Assim, a partir da análise dos quadros apresentados, nota-se que no que concerne à magnitude do gasto social com as políticas urbanas quando comparada à totalidade da intervenção do Estado, a pouca relevância destes gastos na agenda governamental do Estado.

Enquanto a função “Encargos Especiais” ultrapassou a marca de 3,6 bilhões de reais no ano de 2013, as funções Urbanismo, Habitação e Saneamento juntas mal ultrapassaram a marca de 400 milhões reais no ano de 2013, chegando a atingir a cifra mínima de 218,6 milhões no ano de 2010.

Ressalta-se ainda que as funções governamentais que consomem o maior volume de recursos do governo apresentaram uma curva nitidamente ascendente em seus gastos, a função educação saltou de aproximadamente 1 bilhão para 2 bilhões de reais, a função saúde foi de aproximadamente 725 milhões para 1,6 bilhões, a previdência social foi de 810 milhões para aproximadamente 1,5 bilhões e a função segurança pública saltou de 520 milhões para 900 milhões de reais, enquanto a maioria funções ligadas à Política Urbana apresentaram uma redução em seus gastos. A função saneamento reduziu o valor gasto de 125 milhões para 101 milhões, a função habitação teve uma redução de 83 milhões para 75 milhões, e a única função que apresentou acréscimo foi à função urbanismo que aumentou o montante de recursos gastos de 171 milhões para 229 milhões de reais.

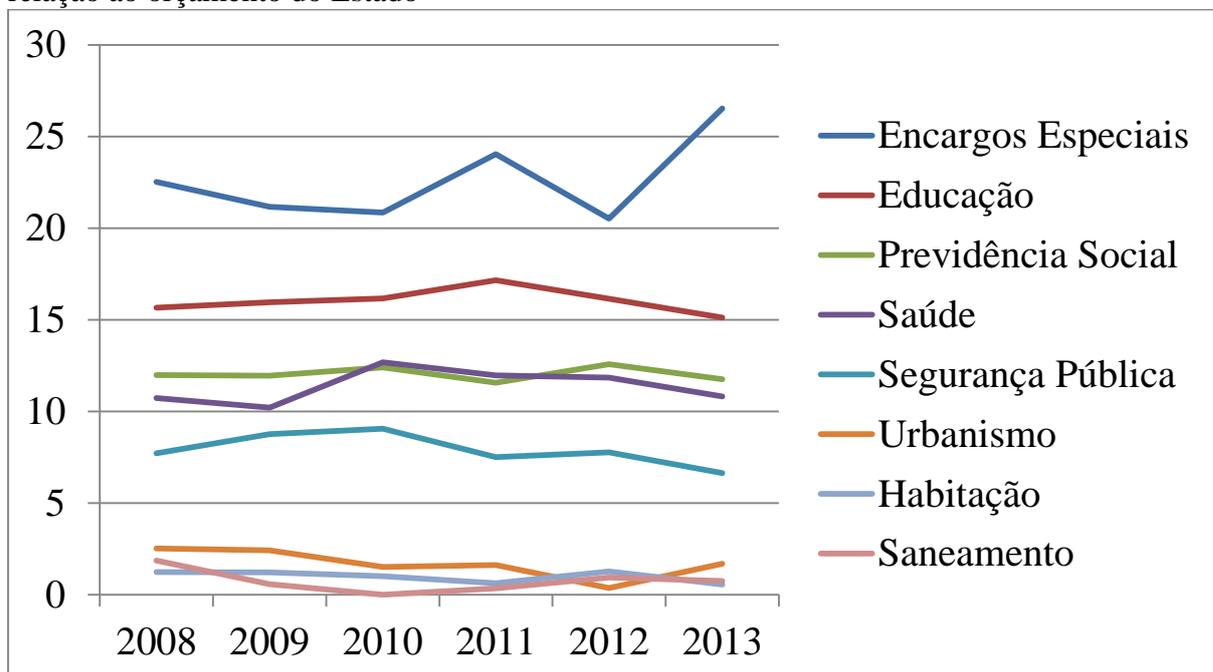
Tal fato fica mais evidente se compararmos os gastos das funções urbanas com as funções que consomem o maior volume de recursos do orçamento, conforme se demonstra nos gráficos seguintes.

GRÁFICO 5: Comparação dos gastos das funções urbanas com as funções Encargos Especiais, Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública em reais:



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

GRÁFICO 6: Comparação dos gastos das funções urbanas com as funções Encargos Especiais, Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública em percentuais em relação ao orçamento do Estado



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

Considerando que, conforme disposto na Portaria nº 042/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, nos quadros a seguir apresentam-se os gastos com as subfunções vinculadas às funções ligadas às políticas públicas urbanas, de Urbanismo, Habitação e Saneamento, conforme anexo da referida portaria. Também serão demonstrados os gastos com outras subfunções desde que estas estejam agrupadas em uma das funções urbanas.

As subfunções vinculadas diretamente às Políticas Urbanas são as indicadas no quadro a seguir:

QUADRO 28: Funções e Subfunções das Políticas Urbanas

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana
	452 – Serviços Urbanos
	453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural
	482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural
	512 – Saneamento Básico Urbano

Fonte: Anexo da Portaria SOF n.º 42 de 14 de abril de 1999.

QUADRO 29: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2008)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2008						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
URBANISMO	Infraestrutura Urbana	12.739.670,00	149.046.025,00	148.224.111,17	1169,94%	99,45%	32,58%	39,01%
	Serviços Urbanos	9.451.750,00	23.088.632,00	22.959.171,83	244,28%	99,44%	5,05%	6,04%
	Total	22.191.420,00	172.134.657,00	171.183.283,00	775,68%	99,45%	37,62%	45,05%
HABITAÇÃO	Habitação Rural	2.732.240,00	1.572.319,00	1.333.341,90	57,55%	84,80%	0,34%	0,35%
	Habitação Urbana	11.985.000,00	85.218.853,00	82.048.699,60	711,05%	96,28%	18,63%	21,59%
	Total	14.717.240,00	86.791.172,00	83.382.041,50	589,72%	96,07%	18,97%	21,95%
SANEAMENTO	Ordenamento Territorial	8.999.998,00	8.999.998,00	2.966.795,12	100,00%	32,96%	1,97%	0,78%
	Saneamento Básico Rural	49.725.500,00	112.331.034,00	112.235.131,15	225,90%	99,91%	24,55%	29,54%
	Saneamento Básico Urbano	18.490.400,00	52.088.850,00	10.191.731,53	281,71%	19,57%	11,39%	2,68%
	Total	77.215.898,00	173.419.882,00	125.393.657,80	224,59%	72,31%	37,90%	33,00%
DIREITOS DA CIDADANIA	Habitação Rural	12.585.920,00	12.585.920,00	-	100,00%	-	2,75%	-
	Habitação Urbana	12.585.920,00	12.585.920,00	-	100,00%	-	2,75%	-
	Total	25.171.840,00	25.171.840,00	-	100,00%	-	5,50%	-
TOTAL		139.296.398,00	457.517.551,00	379.958.982,30	328,45%	83,05%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		5.819.274.791,00	7.355.668.232,00	6.756.959.584,86				
%		2,39%	6,22%	5,62%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2008), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 30: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2009)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2009						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/ Total A)	% (E/Total E)
URBANISMO	Infraestrutura Urbana	48.972.399,00	194.050.457,00	169.436.370,34	396,24%	87,32%	47,83%	51,12%
	Serviços Urbanos	16.030.000,00	21.677.575,00	21.187.335,61	135,23%	97,74%	5,34%	6,39%
	Total	65.002.399,00	215.728.032,00	190.623.705,95	331,88%	88,36%	53,18%	57,52%
HABITAÇÃO	Habitação Rural	9.420.000,00	7.356.710,00	4.670.785,62	78,10%	63,49%	1,81%	1,41%
	Habitação Urbana	68.799.815,00	129.466.422,00	91.653.968,38	188,18%	70,79%	31,91%	27,66%
	Total	78.219.815,00	136.823.132,00	96.324.754,00	174,92%	70,40%	33,73%	29,06%
SANEAMENTO	Ordenamento Territorial	8.999.998,00	8.999.998,00	1.564.212,09	100,00%	17,38%	2,22%	0,47%
	Saneamento Básico Rural	56.505.500,00	33.958.965,00	33.808.959,19	60,10%	99,56%	8,37%	10,20%
	Saneamento Básico Urbano	22.989.200,00	10.175.170,00	9.095.887,46	44,26%	89,39%	2,51%	2,74%
	Total	88.494.698,00	53.134.133,00	44.469.058,74	60,04%	83,69%	13,10%	13,42%
TOTAL		231.716.912,00	405.685.297,00	331.417.518,69	175,08%	81,69%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		6.884.201.941,00	8.541.424.789,56	7.869.354.732,86				
%		3,37%	4,75%	4,21%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2009), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 31: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2010)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2010						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/Total A)	% (E/ Total E)
URBANISMO	Administração Geral	5.505.276,00	17.195.245,00	14.883.758,29	312,34%	86,56%	5,38%	6,28%
	Infraestrutura Urbana	57.078.884,00	118.951.145,00	96.290.674,91	208,40%	80,95%	37,20%	40,61%
	Serviços Urbanos	14.375.000,00	22.001.381,00	20.071.578,16	153,05%	91,23%	6,88%	8,47%
	Total	76.959.160,00	158.147.771,00	131.246.011,36	205,50%	82,99%	49,46%	55,36%
HABITAÇÃO	Habitação Rural	3.420.000,00	896.228,00	200.592,14	26,21%	22,38%	0,28%	0,08%
	Habitação Urbana	72.512.008,00	139.266.833,00	87.243.969,05	192,06%	62,65%	43,56%	36,80%
	Total	75.932.008,00	140.163.061,00	87.444.561,19	184,59%	62,39%	43,84%	36,88%
SANEAMENTO	Saneamento Básico Urbano	8.267.378,00	1.653.476,00	-	20,00%	-	0,52%	-
	Total	8.267.378,00	1.653.476,00	-	20,00%	-	0,52%	-
SAÚDE	Saneamento Básico Rural	64.396.624,00	15.304.800,00	15.304.678,75	23,77%	100,00%	4,79%	6,46%
	Saneamento Básico Urbano	7.623.495,00	4.450.603,00	3.094.516,52	58,38%	69,53%	1,39%	1,31%
	Total	72.020.119,00	19.755.403,00	18.399.195,27	27,43%	93,14%	6,18%	7,76%
TOTAL		233.178.665,00	319.719.711,00	237.089.767,82	137,11%	74,16%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		8.055.450.925,00	9.688.135.147,56	8.664.928.709,02				
%		2,89%	3,30%	2,74%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2010), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 32: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2011)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2011						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/Total A)	% (E/ Total E)
URBANISMO	Administração Geral	5.109.079,00	5.121.145,00	5.110.275,31	100,24%	99,79%	1,47%	1,83%
	Infraestrutura Urbana	157.757.886,00	139.047.505,00	134.046.037,63	88,14%	96,40%	39,92%	47,89%
	Serviços Urbanos	9.350.000,00	16.449.865,00	13.499.066,32	175,93%	82,06%	4,72%	4,82%
	Total	172.216.965,00	160.618.515,00	152.655.379,26	93,27%	95,04%	46,11%	54,53%
HABITAÇÃO	Habitação Rural	275.000,00	1.800,00	1.800,00	0,65%	100,00%	0,00%	0,00%
	Habitação Urbana	57.133.612,00	115.407.991,00	59.856.577,22	202,00%	51,87%	33,13%	21,38%
	Total	57.408.612,00	115.409.791,00	59.858.377,22	201,03%	51,87%	33,14%	21,38%
SANEAMENTO	Saneamento Básico Urbano	1.091.335,00	35.236.356,00	32.176.568,94	3228,74%	91,32%	10,12%	11,49%
	Total	1.091.335,00	35.236.356,00	32.176.568,94	3228,74%	91,32%	10,12%	11,49%
SAÚDE	Saneamento Básico Rural	79.122.312,00	23.668.510,34	21.866.847,39	29,91%	92,39%	6,80%	7,81%
	Saneamento Básico Urbano	2.369.797,00	1.762.467,00	1.762.466,56	74,37%	100,00%	0,51%	0,63%
	Total	81.492.109,00	25.430.977,34	23.629.313,95	31,21%	92,92%	7,30%	8,44%
TRANSPORTE	Infraestrutura Urbana	-	11.604.678,00	11.604.677,30	-	100,00%	3,33%	4,15%
	Total	-	11.604.678,00	11.604.677,30	-	100,00%	3,33%	4,15%
TOTAL		312.209.021,00	348.300.317,34	279.924.316,67	111,56%	80,37%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		9.252.594.209,00	10.393.570.192,06	9.508.316.962,53				
%		3,37%	3,35%	2,94%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2011), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 33: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2012)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2012						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
URBANISMO	Administração Geral	6.248.346,00	6.699.677,00	6.313.559,44	107,22%	94,24%	1,25%	1,63%
	Normatização e Fiscalização	200.000,00	120.000,00	107.091,83	60,00%	89,24%	0,02%	0,03%
	Formação de Recursos Humanos	70.000,00	50.000,00	34.648,91	71,43%	69,30%	0,01%	0,01%
	Infraestrutura Urbana	111.218.241,00	129.654.418,00	33.344.099,77	116,58%	25,72%	24,12%	8,59%
	Serviços Urbanos	155.000,00	130.897,00	107.531,51	84,45%	82,15%	0,02%	0,03%
	Saneamento Básico Urbano	11.015.000,00	10.641.000,00	600.186,06	96,60%	5,64%	1,98%	0,15%
	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	50.000,00	362.711,44	342.217,00	725,42%	94,35%	0,07%	0,09%
	Total	128.956.587,00	147.658.703,44	40.849.334,52	114,50%	27,66%	27,47%	10,53%
HABITAÇÃO	Habitação Urbana	73.593.907,00	164.351.430,37	139.729.927,82	223,32%	85,02%	30,58%	36,01%
	Total	73.593.907,00	164.351.430,37	139.729.927,82	223,32%	85,02%	30,58%	36,01%
SANEAMENTO	Saneamento Básico Urbano	30.570.000,00	106.139.636,00	102.924.738,79	347,20%	96,97%	19,75%	26,53%
	Total	30.570.000,00	106.139.636,00	102.924.738,79	347,20%	96,97%	19,75%	26,53%
SAÚDE	Saneamento Básico Rural	3.846.000,00	7.847.593,00	3.850.000,00	204,05%	49,06%	1,46%	0,99%
	Saneamento Básico Urbano	30.862.392,00	1.449.975,16	1.449.975,16	4,70%	100,00%	0,27%	0,37%
	Total	34.708.392,00	9.297.568,16	5.299.975,16	26,79%	57,00%	1,73%	1,37%
TRANSPORTE	Infraestrutura Urbana	10.970.000,00	110.051.357,00	99.201.056,06	1003,20%	90,14%	20,47%	25,57%
	Total	10.970.000,00	110.051.357,00	99.201.056,06	1003,20%	90,14%	20,47%	25,57%
TOTAL		278.798.886,00	537.498.694,97	388.005.032,35	192,79%	72,19%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		10.360.937.850,00	12.364.673.660,90	10.977.081.124,54				
%		2,69%	4,35%	3,53%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2012), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

QUADRO 34: Gastos nas subfunções das políticas urbanas (2013)

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	2013						
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	% (A/I)	% (E/A)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
URBANISMO	Administração Geral	7.170.000,00	9.190.755,00	8.432.256,19	128,18%	91,75%	1,71%	2,06%
	Normatização e Fiscalização	200.000,00	2.000.000,00	1.290.565,50	1000,00%	64,53%	0,37%	0,32%
	Formação de Recursos Humanos	45.000,00	32.000,00	16.487,00	71,11%	51,52%	0,01%	0,00%
	Infraestrutura Urbana	30.367.500,00	240.330.022,00	207.419.446,76	791,41%	86,31%	44,71%	50,79%
	Serviços Urbanos	1.815.000,00	669.000,00	25.121,11	36,86%	3,76%	0,12%	0,01%
	Saneamento Básico Urbano	10.640.000,00	22.079.539,00	12.620.723,80	207,51%	57,16%	4,11%	3,09%
	Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	55.000,00	17.005.500,00	-	30919,09%	-	3,16%	-
	Total	50.292.500,00	291.306.816,00	229.804.600,36	579,23%	78,89%	54,20%	56,27%
HABITAÇÃO	Habitação Urbana	167.372.064,00	175.936.648,27	75.173.909,15	105,12%	42,73%	32,73%	18,41%
	Total	167.372.064,00	175.936.648,27	75.173.909,15	105,12%	42,73%	32,73%	18,41%
SANEAMENTO	Saneamento Básico Urbano	108.140.000,00	125.640.000,00	101.363.521,65	116,18%	80,68%	23,37%	24,82%
	Total	108.140.000,00	125.640.000,00	101.363.521,65	116,18%	80,68%	23,37%	24,82%
SAÚDE	Saneamento Básico Rural	8.806.000,00	4.318.288,51	1.488.288,51	49,04%	34,46%	0,80%	0,36%
	Total	8.806.000,00	4.318.288,51	1.488.288,51	49,04%	34,46%	0,80%	0,36%
TRANSPORTE	Infraestrutura Urbana	2.000.000,00	1.300.000,00	587.338,36	65,00%	45,18%	0,24%	0,14%
	Total	2.000.000,00	1.300.000,00	587.338,36	65,00%	45,18%	0,24%	0,14%
TOTAL		336.610.564,00	598.501.752,78	408.417.658,03	177,80%	68,24%	100,00%	100,00%
TOTAL ORÇAMENTO GERAL		12.538.301.314,00	15.928.835.796,30	13.592.766.286,72				
%		2,68%	3,76%	3,00%				

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (2013), publicado do Diário Oficial do Estado do Maranhão. Elaboração própria.

Percebe-se que alguns gastos com as subfunções típicas das funções urbanas estão vinculadas a outras funções, como é o caso do saneamento básico rural e urbano na função saúde a partir do ano de 2010, e da infraestrutura urbana na função transporte, a partir do ano de 2011. Também cabe destacar que no ano de 2008 foram previstos gastos com habitação rural e urbana na função Direitos da Cidadania, entretanto este valor não foi empenhado nem liquidado.

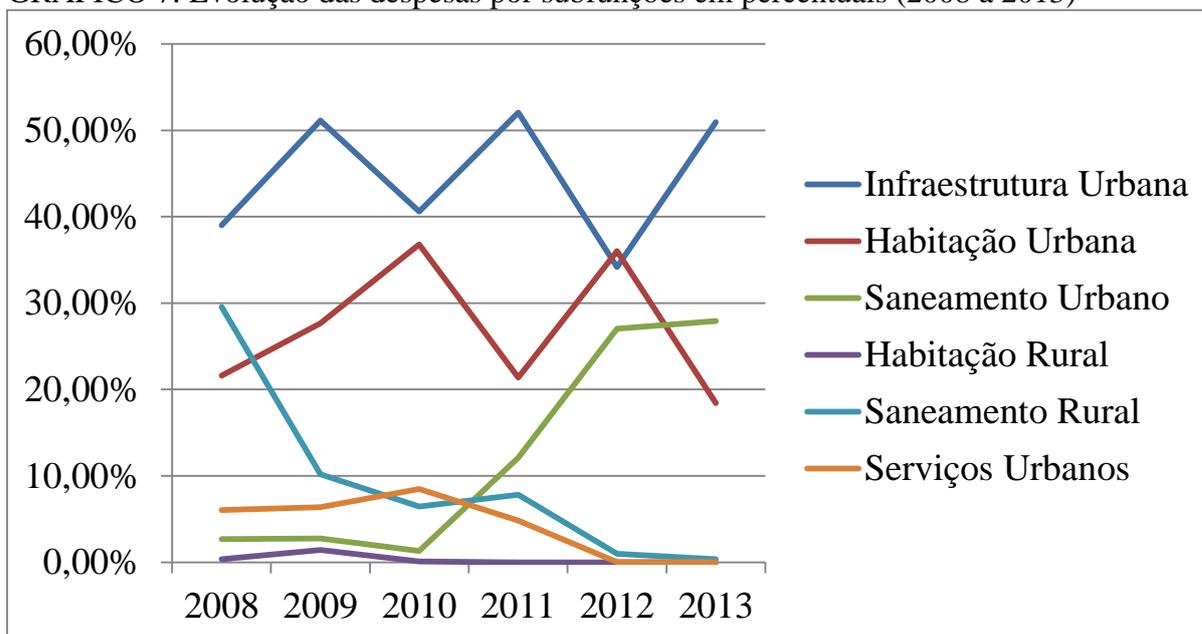
Quando comparadas as funções ligadas às Políticas Urbanas percebe-se que, de acordo com os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária: no ano de 2008, a função urbanismo consumiu 45% dos recursos, a função saneamento consumiu 33%, e a função habitação consumiu 22%, aproximadamente. No ano de 2009, a função urbanismo consumiu 57%, a função habitação, 29%, e a função saneamento, 13%. No ano de 2010, a função urbanismo consumiu 55%, a função habitação 36%, e a função saúde 7%, e não houve gastos classificados na função saneamento. No ano de 2011, foram empenhados 54% na função urbanismo, 21% foram empenhados na função habitação, na função saneamento foram empenhados 11%, na função saúde, 8%, e na função transportes, 4%. No ano de 2012, o valor empenhado na função urbanismo foi de 10%, na função habitação 36%, na função saneamento 26%, na função saúde, 1,5%, e na função transporte 25%. No ano de 2013, os valores consumidos na função urbanismo representaram 56% do valor total gasto com as políticas urbanas, os gastos na função habitação representaram 18%, na função saneamento, 24%, e os gastos nas funções saúde e transportes ficaram abaixo de 0,5%.

No que se refere às subfunções, a subfunção que consumiu o maior volume de recurso das políticas urbanas neste período foi a infraestrutura urbana, variando na faixa entre 40% e 50%, com exceção do ano de 2012 quando atingiu apenas 34,16%. Outra subfunção que merece destaque é a habitação urbana que consumiu recursos na faixa de 21% em 2008, 27% em 2009, 36% em 2010, 21% em 2011, 36% em 2012, 18% em 2013.

A sazonalidade destes investimentos durante os anos pode ser explicada em parte, pelas características específicas das políticas urbanas que são realizadas geralmente na forma de projetos, ou seja, tem períodos determinados de execução, e não ocorrem de maneira permanente.

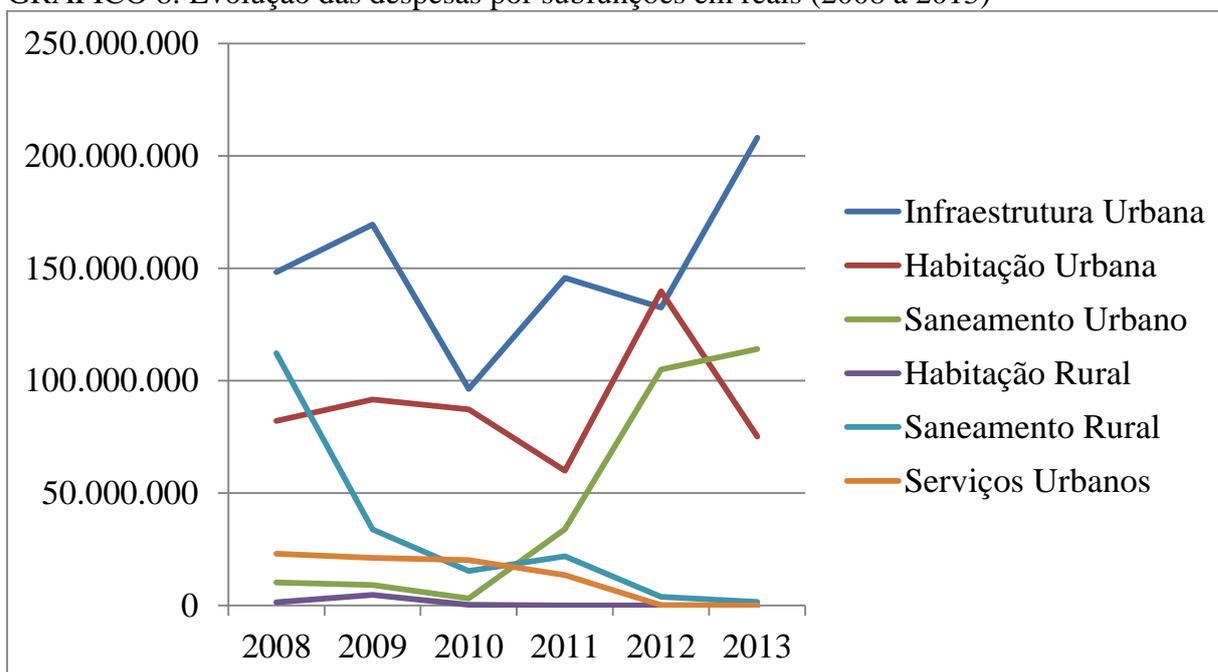
Nos gráficos a seguir apresenta-se a evolução dos gastos em reais e termos percentuais em relação ao total gasto com as políticas urbana das subfunções: Infraestrutura Urbana, Serviços Urbanos, Habitação Urbana, Saneamento Básico Urbano, Habitação Rural e Saneamento Básico Rural.

GRÁFICO 7: Evolução das despesas por subfunções em percentuais (2008 a 2013)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

GRÁFICO 8: Evolução das despesas por subfunções em reais (2008 a 2013)



Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2008-2013). Elaboração própria.

A partir da análise dos gráficos percebe-se a prevalência dessas políticas no ambiente urbano com destaque para infraestrutura urbana, habitação urbana e saneamento básico urbano. Evidencia-se também o declínio acentuado dos gastos no saneamento básico rural que em 2008 registrou a marca de aproximadamente 30 % do total de recursos gastos com essas políticas e em 2013 esse percentual ficou abaixo de 1%, ao passo que o gasto na função saneamento básico urbano apresentou um acréscimo de relevante passando de 2,68% para

24,82%. Destaca-se ainda que os gastos com habitação rural entre os anos de 2008 e 2010 foram irrisórios (entre 0,08% e 1,41%) e a partir de 2011 inexistentes.

4.2.3 Programas de Governo

Outro ponto a ser analisado remete-se ao destino dos gastos públicos, o qual informa prioridades de aplicação dos recursos públicos em programas sociais específicos. Neste aspecto, analisam-se os programas e ações governamentais dentro das funções urbanismo, habitação, saneamento e transportes.

Apesar da função transporte não ser caracterizada como típica das Políticas Públicas Urbanas, pois envolvem gastos que não necessariamente se vinculam a questão urbana, como transporte aéreo e hidroviário, possuem subfunções que podem ser ligadas ao espaço urbano como o transporte rodoviário e ferroviário. Entretanto, a classificação utilizada pela Portaria nº 042/1999, não nos permite discriminar os gastos com transportes vinculados ao ambiente urbano. Desta forma, este trabalho buscou apresentar os programas da função transporte buscando identificar possíveis programas que beneficiassem o espaço urbano.

Os dados constantes nessa seção foram extraídos dos Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais apresentados pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa anualmente, cabe ressaltar que diferentemente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que possui previsão constitucional e conteúdo definido pela Lei Complementar nº 101/2000, de abrangência nacional, estes relatórios além de não serem previstos constitucionalmente, não possuem nenhuma legislação que regule seu conteúdo, ficando a critério do poder executivo estadual esta definição.

a) Programas da Função Urbanismo

Na função urbanismo o único programa ligado exclusivamente a esta função no período compreendido entre 2008 e 2013, foi o programa “Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos”. De acordo com os Planos Plurianuais (2008-2011) e (2012-2015), este programa visa dotar as zonas urbanas dos municípios de novos e melhores equipamentos urbanos, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas para o público portador de deficiências, proporcionando melhores condições de atendimento ao público e de lazer assegurando maior bem-estar à sociedade (MARANHÃO, 2007, 2012).

Durante o ano de 2008 e parte do ano de 2009 este programa estava a cargo da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura

(SECID). No período de 2009 a 2013, após a mudança de governo e o desmembramento desta Secretaria, este passou a ser responsabilidade da Secretaria de Estado de Infraestrutura.

Este programa é composto pelas seguintes ações, no período do PPA (2008-2011): “Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos”, “Construção e Melhoramento de Prédios Públicos”, “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas”, “Conservação de Logradouros Públicos” e “Conservação de Prédios Públicos”. No ano de 2011 foi incluída mais uma ação denominada Pavimentação de Vias Urbanas, sob a responsabilidade do Departamento de Infraestrutura e Transportes (DEINT), a inclusão de tal ação teve como fundamento a Lei nº 9.369/2011 que inseriu entre as finalidades do DEINT a pavimentação urbana.

No que se refere a estas ações, cabe conceituar logradouro público, a palavra logradouro vem do verbo lograr e tem como significado aquilo que pode vir a ser desfrutado, usufruído ou logrado por um indivíduo. Assim, um logradouro público refere-se a qualquer lugar que esteja regulamentado pelo poder público como um espaço público ao qual qualquer cidadão tem o direito de usufruir, tais como: avenidas, ruas, calçadas, praças, quadras esportivas, parques, jardins etc.

No período de 2012 a 2013, sob a vigência do PPA (2012-2015), além das ações já existentes foram incorporadas as seguintes ações a este programa: “Gestão do Programa” e “Apoio a Infraestrutura Turística”. A ação “Gestão do Programa” visa agregar as despesas que comprovadamente contribuem para o objetivo do programa, tais como despesas com pessoal ativo e encargos sociais, capacitação de recursos humanos e aparelhamento da gestão (MARANHÃO, 2014). Enquanto a ação “Apoio a Infraestrutura Turística” consiste na identificação de necessidades de infraestrutura turística para permitir a expansão da atividade, melhoria na qualidade do produto, e realizar obras para implantação de facilidades de acesso, conforto e segurança, com restauração e melhoramento de equipamentos turísticos (MARANHÃO, 2014). Esta ação apesar de prevista na Lei Orçamentária do ano de 2012, não foi executada, e no ano de 2013 teve seus créditos anulados.

Ao analisar a execução das ações deste programa, percebe-se que as ações que se destacam são “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas” e “Pavimentação de Vias Urbanas”, esta última a cargo do Departamento de Infraestrutura e Transportes (DEINT). Conforme informações de técnicos da Secretaria de Estado de Infraestrutura, apesar da similaridade do nome dessas ações, enquanto a primeira visa à implantação e pavimentação de novas vias a segunda visa tão somente à manutenção das vias já existentes.

Os gastos com a ação “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas” representaram o montante de 64% do total gasto neste programa no ano de 2008, em 2009 estes gastos representaram 82%, em 2010, 73%, em 2011, 59%, em 2012, 8,4% e em 2013, 52%. No ano de 2012 quando os gastos com essa ação representaram apenas 8,4%, os gastos na ação “Pavimentação de Vias Urbanas” representaram 76,14% do total gasto neste programa. Nos demais anos de sua execução esta ação, os gastos nessa ação tiveram valores reduzidos, em 2011 estes gastos foram de 7,29%, e em 2013, 0,67%. Deste modo, nota-se que as principais ações deste programa destinam-se a pavimentação de vias.

Apresenta-se a seguir os valores gastos com este programa e suas ações:

QUADRO 35: Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2008-2009)

PROGRAMA	AÇÕES	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	3.993.550,00	38.957.442,00	38.363.984,00	27.333.691,00	975,51%	98,48%	71,25%	22,63%	22,41%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	9.318.550,00	23.088.632,00	22.959.172,00	15.161.923,00	247,77%	99,44%	66,04%	13,41%	13,41%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	8.652.840,00	110.088.583,00	109.860.128,00	97.070.455,00	1272,28%	99,79%	88,36%	63,95%	64,18%
	Conservação de Logradouros Públicos	93.280,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conservação de Prédios Públicos	133.200,00	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		22.191.420,00	172.134.657,00	171.183.284,00	139.566.069,00	775,68%	99,45%	81,53%	100,00%	100,00%
PROGRAMA	AÇÕES	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	1.497.500,00	11.493.604,00	11.351.824,00	7.270.621,00	767,52%	98,77%	64,05%	5,33%	5,96%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	15.530.000,00	21.677.575,00	21.187.336,00	15.740.079,00	139,59%	97,74%	74,29%	10,05%	11,11%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	46.968.899,00	182.411.925,00	157.939.619,00	146.601.634,00	388,37%	86,58%	92,82%	84,56%	82,85%
	Conservação de Logradouros Públicos	506.000,00	144.928,00	144.927,00	144.927,00	28,64%	100,00%	100,00%	0,07%	0,08%
	Conservação de Prédios Públicos	500.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		65.002.399,00	215.728.032,00	190.623.706,00	169.757.261,00	331,88%	88,36%	89,05%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercícios 2008 e 2009. Elaboração própria.

QUADRO 36: Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2010-2011)

PROGRAMA	AÇÕES	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	15.000.000,00	12.546.803,00	11.193.645,00	8.949.970,00	83,65%	89,22%	79,96%	8,90%	9,62%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	14.375.000,00	22.001.381,00	20.071.578,00	13.588.271,00	153,05%	91,23%	67,70%	15,61%	17,25%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	42.078.884,00	106.404.342,00	85.097.030,00	81.800.485,00	252,87%	79,98%	96,13%	75,49%	73,13%
TOTAL		71.453.884,00	140.952.526,00	116.362.253,00	104.338.726,00	197,26%	82,55%	89,67%	100,00%	100,00%
PROGRAMA	AÇÕES	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	4.150.000,00	40.172.140,00	40.171.204,00	9.330.518,00	968,00%	100,00%	23,23%	24,04%	25,24%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	9.350.000,00	16.449.865,00	13.499.066,00	8.883.355,00	175,93%	82,06%	65,81%	9,84%	8,48%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	153.607.886,00	98.875.365,00	93.874.833,00	40.726.802,00	64,37%	94,94%	43,38%	59,17%	58,99%
	Pavimentação de Vias Urbanas (DEINT)	-	11.604.678,00	11.604.677,00	8.165.443,00	-	100,00%	70,36%	6,94%	7,29%
TOTAL		167.107.886,00	167.102.048,00	159.149.780,00	67.106.118,00	100,00%	95,24%	42,17%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercícios 2010 e 2011. Elaboração própria.

QUADRO 37: Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2012)

PROGRAMA	AÇÕES	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	8.920.000,00	23.146.646,00	16.198.958,00	12.122.884,00	259,49%	69,98%	74,84%	9,94%	12,43%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	15.808.241,00	5.777.280,00	2.384.849,00	1.072.744,00	36,55%	41,28%	44,98%	2,48%	1,83%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	9.980.000,00	20.168.127,00	11.021.314,00	1.688.417,00	202,09%	54,65%	15,32%	8,66%	8,46%
	Apoio à Infraestrutura Turística	72.000.000,00	72.000.000,00	-	-	100,00%	-	-	30,91%	-
	Gestão do Programa	800.000,00	1.800.000,00	1.479.344,00	164.510,00	225,00%	82,19%	11,12%	0,77%	1,14%
	Conservação de Prédios Públicos	2.000.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conservação de Logradouros Públicos	4.500.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pavimentação de Vias Urbanas (DEINT)	10.970.000,00	110.051.357,00	99.201.056,00	64.277.194,00	1003,20%	90,14%	64,79%	47,24%	76,14%
TOTAL		124.978.241,00	232.943.410,00	130.285.521,00	79.325.749,00	186,39%	55,93%	60,89%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

QUADRO 38: Gastos nas ações do Programa Construção e Melhoria de Equipamentos Urbanos (2013)

PROGRAMA	AÇÕES	2013								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
CONSTRUÇÃO E MELHORIA DE EQUIPAMENTOS URBANOS	Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	1.250.000,00	2.232.158,00	1.161.335,02	1.052.845,97	178,57%	52,03%	90,66%	2,08%	1,33%
	Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	10.480.000,00	11.130.875,00	10.768.057,34	9.228.153,35	106,21%	96,74%	85,70%	10,38%	12,33%
	Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	6.280.000,00	63.288.857,00	45.520.820,00	18.617.122,18	1007,78%	71,93%	40,90%	59,02%	52,14%
	Apoio à Infraestrutura Turística	200.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gestão do Programa	2.400.000,00	20.755,00	20.596,44	20.596,44	0,86%	99,24%	100,00%	0,02%	0,02%
	Conservação de Prédios Públicos	200.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conservação de Logradouros Públicos	200.000,00	29.253.600,00	29.253.570,28	3.360.451,31	14626,80%	100,00%	11,49%	27,28%	33,50%
	Pavimentação de Vias Urbanas (DEINT)	2.000.000,00	1.300.000,00	587.338,36	310.102,64	65,00%	45,18%	52,80%	1,21%	0,67%
TOTAL		23.010.000,00	107.226.245,00	87.311.717,44	32.589.271,89	466,00%	81,43%	37,33%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2013. Elaboração própria.

Ao comparar o valor autorizado inicialmente na Lei Orçamentária Anual com a dotação atualizada, que representa a soma do valor autorizado inicialmente com os créditos adicionais do exercício financeiro, percebe-se que este programa sofreu acréscimos significativos em praticamente todos os anos de sua execução, com exceção do ano de 2011 onde permaneceu praticamente inalterado. No ano de 2008 esse acréscimo foi na ordem de 665%, 231% em 2009, 97% em 2010, 86% em 2012 e 366% em 2013. O acréscimo significativo neste programa pode ser explicado pela fraca institucionalização desta política, visto que esta não é priorizada no momento da elaboração do orçamento e fica a depender do excesso da arrecadação ou do remanejamento de recursos de outras áreas para execução de suas ações.

b) Programas da Função Habitação

No que concerne à função habitação, destaca-se a existência de dois programas: “Habitação Cidadã” e “Habitação e Urbanismo”. O programa “Habitação Cidadã” foi instituído pelo Plano Plurianual (2008-2011), e o Programa “Habitação e Urbanismo”, instituído pelo Plano Plurianual (2012-2015).

Durante o ano de 2008 e parte do ano de 2009 este programa estava a cargo da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura (SECID). No período de 2009 a 2013, após a mudança de governo e o desmembramento desta Secretaria, este passou a ser responsabilidade da Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano.

As ações do programa “Habitação Cidadã”, entre 2008 e 2009, foram basicamente: “Construção de Casas na Área Rural” e “Construção de Casas na Área Urbana”, sendo que no ano de 2008, houve a previsão de duas outras ações (“Construção e Melhorias em Unidades Habitacionais Rurais” e “Construção e Melhorias em Unidades Habitacionais Urbanas”) a serem realizadas com recursos do Fundo Maranhense de Combate a Pobreza, entretanto essas ações não chegaram a ser executadas.

Cabe destacar também que no ano de 2009 as ações “Construção de Casas na Área Rural” e “Construção de Casas na Área Urbana”, foram executadas por duas Secretarias diferentes considerando a alteração na estrutura do governo, SECID e SINFRA.

Entre os anos de 2010 e 2011 foram incluídas duas novas ações ao Programa “Habitação Cidadã”: “Melhoramento de Casas da Área Urbana” e “Melhoramento de Casas na Área Rural”, entretanto tais ações representaram valores irrelevantes. Ao analisar as ações

que compõe esse programa nota-se a predominância da ação “Construção de Casas na Área Urbana”, essa ação representou entre 95 % e 99% do total dos valores gastos neste programa.

Com a elaboração do novo PPA, para o período de 2012-2015, o programa “Habitação Cidadã” deu espaço a um novo programa denominado “Habitação e Urbanismo”. Uma mudança importante na concepção deste programa foi que a partir desse novo ciclo de planejamento a questão da habitação passou a ser enfrentada em conjunto com a questão da urbanização, anteriormente o programa destinava-se apenas a construção e melhorias em residências, e a partir de agora passou a contemplar também ações de infraestrutura associadas à construção de moradias. Assim, este programa passou a ter ações vinculadas tanto a função habitação como a função urbanismo.

As ações do programa “Habitação e Urbanismo” são: “Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados”, “Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros”, “Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental”, “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade”, “Implantação da Gestão Urbana Participativa”, “Capacitação em Desenvolvimento Urbano”, “Gestão do Programa”, “Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo”, “Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES” e “Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos”.

A ação “Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados” consiste na aquisição, construção e melhorias de unidades habitacionais urbanas e rurais, implantação de lotes urbanizados, e implantação de equipamentos sociais em áreas urbanas e rurais (MARANHÃO, 2014).

A ação “Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros” consiste na identificação, mapeamento, titulação e entrega de área a beneficiários. A ação “Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental” consiste no gerenciamento de obras de saneamento urbano e rural, assessoria técnica especializada em processo de licenciamento ambiental, a elaboração de projetos e gerenciamento de obras e drenagens, gerenciamento de estação de tratamento de efluentes líquidos sanitários, industriais, e de abastecimento público de água, e serviços de tratamento e de destinação final de resíduos urbanos (MARANHÃO, 2014).

A ação “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade” consiste em melhorias de vias e espaços públicos providos de mecanismos de mobilidade e acessibilidade, tais como praças, passarelas, rampas, calçadas, arborização urbana, mecanismo de acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição e mobilidade, como estacionamento, sinalizações, ciclovias, e melhorias no transporte público (MARANHÃO, 2014).

QUADRO 39: Gastos nas ações do Programa Habitação Cidadã (2008-2009)

PROGRAMA	AÇÕES	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
HABITAÇÃO CIDADÃ	Construção e Melhorias em Unidades Habitacionais Rurais (FUMACOP)	12.585.920,00	12.585.920,00	-	-	100,00%	-	-	11,24%	-
	Construção e Melhorias em Unidades Habitacionais Urbanas (FUMACOP)	12.585.920,00	12.585.920,00	-	-	100,00%	-	-	11,24%	-
	Construção de Casas na Área Rural	2.732.240,00	1.572.319,00	1.333.342,00	708.029,00	57,55%	84,80%	53,10%	1,40%	1,60%
	Construção de Casas na Área Urbana	11.985.000,00	85.218.853,00	82.048.700,00	43.694.751,00	711,05%	96,28%	53,25%	76,11%	98,40%
TOTAL		39.889.080,00	111.963.012,00	83.382.042,00	44.402.780,00	280,69%	74,47%	53,25%	100,00%	100,00%
PROGRAMA	AÇÕES	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
HABITAÇÃO CIDADÃ	Construção de Casas na Área Rural (SINFRA)	9.420.000,00	1.445.021,00	1.443.986,00	1.443.986,00	15,34%	99,93%	100,00%	1,06%	1,50%
	Construção de Casas na Área Rural (SECID)	-	5.911.689,00	3.226.800,00	1.209.600,00	-	54,58%	37,49%	4,32%	3,35%
	Construção de Casas na Área Urbana (SINFRA)	68.799.815,00	9.152.259,00	9.091.657,00	9.090.653,00	13,30%	99,34%	99,99%	6,69%	9,44%
	Construção de Casas na Área Urbana (SECID)	-	120.314.163,00	82.562.311,00	44.586.888,00	-	68,62%	54,00%	87,93%	85,71%
TOTAL		78.219.815,00	136.823.132,00	96.324.754,00	56.331.127,00	174,92%	70,40%	58,48%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercícios 2008 e 2009. Elaboração própria.

QUADRO 40: Gastos nas ações do Programa Habitação Cidadã (2010-2011)

PROGRAMA	AÇÕES	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
HABITAÇÃO CIDADÃ	Construção de Casas na Área Rural	2.400.000,00	876.228,00	200.592,00	-	36,51%	22,89%	-	0,63%	0,23%
	Construção de Casas na Área Urbana	67.612.008,00	138.826.407,00	87.243.969,00	34.448.894,00	205,33%	62,84%	39,49%	99,05%	99,77%
	Melhoramento de Casas na Área Rural	1.020.000,00	20.000,00	-	-	1,96%	-	-	0,01%	-
	Melhoramento de Casas na Área Urbana	4.900.000,00	440.426,00	-	-	8,99%	-	-	0,31%	-
TOTAL		75.932.008,00	140.163.061,00	87.444.561,00	34.448.894,00	184,59%	62,39%	39,40%	100,00%	100,00%
PROGRAMA	AÇÕES	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
HABITAÇÃO CIDADÃ	Construção de Casas na Área Rural	215.000,00	900,00	900,00	900,00	0,42%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	Construção de Casas na Área Urbana	57.023.612,00	115.367.700,00	59.816.287,00	30.099.174,00	202,32%	51,85%	50,32%	99,96%	99,93%
	Melhoramento de Casas na Área Rural	60.000,00	900,00	900,00	900,00	1,50%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	Melhoramento de Casas na Área Urbana	110.000,00	40.291,00	40.290,00	40.290,00	36,63%	100,00%	100,00%	0,03%	0,07%
TOTAL		57.408.612,00	115.409.791,00	59.858.377,00	30.141.264,00	201,03%	51,87%	50,35%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercícios 2010 e 2011. Elaboração própria.

A ação “Implantação da Gestão Urbana Participativa”, consiste na realização de cursos técnicos para servidores municipais, lideranças e representantes da sociedade local; aquisição de equipamentos técnicos, sistemas digitais modernos e cartografia urbana adequada para planejamento e gestão urbanos participativos; eleição através de conferências municipais de representantes dos segmentos sociais indicados pelo Ministério das Cidades para comporem o Conselho da Cidade e atuarem na proposição, avaliação e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento urbano; contratação de projetos técnicos de desenvolvimento urbano compatíveis com as pesquisas e os diagnósticos realizados e devidamente aprovados pela sociedade civil organizada (MARANHÃO, 2014).

A ação “Capacitação em Desenvolvimento Urbano” consiste na realização de cursos técnicos para servidores municipais, lideranças e representantes da sociedade local em planejamento e gestão urbanos participativos. A ação “Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo” consiste na capacitação de equipe técnica para gestão e elaboração de projetos de habitação (construção de moradias) e urbanismo (saneamento urbano, equipamentos urbanos, e mobilidade e acessibilidade); aquisição de equipamentos e software técnicos; pesquisa e levantamento de dados; contratação de projetos técnicos compatíveis com as pesquisas e os diagnósticos realizados (MARANHÃO, 2014).

A ação “Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES” consiste na eleição, através de conferências municipais, de representantes dos segmentos sociais indicados pelo Ministério das Cidades para comporem o Conselho da Cidade e atuarem na proposição, avaliação e monitoramento das políticas públicas de desenvolvimento urbano (MARANHÃO, 2014). Esta ação também está relacionada com o funcionamento geral do Conselho Estadual das Cidades, como reuniões e eventos periódicos.

A ação “Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos” consiste na realização de pesquisas socioeconômicas e espaciais sobre a realidade urbana com participação da sociedade civil organizada com vistas a subsidiar a elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (MARANHÃO, 2014).

QUADRO 41: Gastos nas ações do Programa Habitação e Urbanismo (2012)

PROGRAMA	AÇÕES	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
HABITAÇÃO E URBANISMO	Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados	73.593.907,00	164.351.430,00	139.729.927,00	102.285.833,00	223,32%	85,02%	73,20%	86,90%	93,47%
	Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros	100.000,00	55.897,00	35.897,00	35.897,00	55,90%	64,22%	100,00%	0,03%	0,02%
	Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental	11.015.000,00	10.641.000,00	600.186,00	340.186,00	96,60%	5,64%	56,68%	5,63%	0,40%
	Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade	10.000,00	8.562.365,00	3.738.977,00	2.249.008,00	85623,65%	43,67%	60,15%	4,53%	2,50%
	Implantação da Gestão Urbana Participativa	50.000,00	70.000,00	66.751,00	66.751,00	140,00%	95,36%	100,00%	0,04%	0,04%
	Capacitação em Desenvolvimento Urbano	70.000,00	50.000,00	34.648,00	34.648,00	71,43%	69,30%	100,00%	0,03%	0,02%
	Gestão do Programa	3.448.346,00	4.899.677,00	4.834.214,00	4.799.753,00	142,09%	98,66%	99,29%	2,59%	3,23%
	Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo	50.000,00	362.711,00	342.217,00	342.217,00	725,42%	94,35%	100,00%	0,19%	0,23%
	Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES	200.000,00	120.000,00	107.091,00	103.971,00	60,00%	89,24%	97,09%	0,06%	0,07%
	Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos	5.000,00	5.000,00	4.882,00	4.882,00	100,00%	97,64%	100,00%	0,00%	0,00%
TOTAL		88.542.253,00	189.118.080,00	149.494.790,00	110.263.146,00	213,59%	79,05%	73,76%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

QUADRO 42: Gastos nas ações do Programa Habitação e Urbanismo (2013)

PROGRAMA	AÇÕES	2013								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
HABITAÇÃO E URBANISMO	Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados	167.372.064,00	175.936.648,27	75.203.909,15	43.543.401,99	105,12%	42,74%	57,90%	48,69%	33,76%
	Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros	1.780.000,00	585.000,00	14.663,11	14.663,11	32,87%	2,51%	100,00%	0,16%	0,01%
	Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental	10.640.000,00	22.079.539,00	12.409.723,80	8.643.224,29	207,51%	56,20%	69,65%	6,11%	5,57%
	Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade	11.957.500,00	134.424.532,00	120.341.664,12	64.150.732,13	1124,19%	89,52%	53,31%	37,20%	54,02%
	Implantação da Gestão Urbana Participativa	15.000,00	64.000,00	9.693,00	9.693,00	426,67%	15,15%	100,00%	0,02%	0,00%
	Capacitação em Desenvolvimento Urbano	45.000,00	32.000,00	16.487,00	12.287,00	71,11%	51,52%	74,53%	0,01%	0,01%
	Gestão do Programa	4.570.000,00	9.170.000,00	8.369.768,20	7.291.335,67	200,66%	91,27%	87,12%	2,54%	3,76%
	Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo	55.000,00	17.005.500,00	5.100.000,00	-	30919,09%	29,99%	-	4,71%	2,29%
	Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES	200.000,00	2.000.000,00	1.289.177,50	1.185.099,68	1000,00%	64,46%	91,93%	0,55%	0,58%
	Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos	20.000,00	20.000,00	765,00	765,00	100,00%	3,83%	100,00%	0,01%	0,00%
TOTAL		196.654.564,00	361.317.219,27	222.755.850,88	124.851.201,87	183,73%	61,65%	56,05%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatórios de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2013. Elaboração própria.

Entre as ações do programa “Habitação e Urbanismo” destacam-se: a ação “Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados”, que no ano de 2012, consumiu recursos na ordem de 140 milhões de reais, que representam cerca de 93% do total executado neste programa no ano de 2012; e a ação “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade” que no ano de 2013 consumiu recursos na ordem de 120 milhões de reais o que representou cerca de 54% do total do executado neste programa no ano de 2013, neste ano a ação “Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados” também apresentou um gasto relevante na ordem de 75 milhões de reais que representam cerca de 33% do total executado no programa.

Comparando-se os valores autorizados e os valores executados nos anos de 2012 e 2013 nota-se um incremento substancial de 189 milhões para 361 milhões de reais nos valores autorizados. E de 149 milhões para 222 milhões nos valores executados pelo programa.

c) Programas da Função Saneamento

Na área de saneamento os programas no exercício de 2008 a 2011 foram: “Sanestado”, “Universalização do Abastecimento D’Água”, e “Universalização do Esgotamento Sanitário”. Nos anos de 2008 e 2009 existiu um programa denominado “Otimização de Sistemas”, entretanto este programa foi extinto e suas ações foram remanejadas ao programa “Universalização do Abastecimento D’Água”.

De acordo com os Relatórios de Avaliação do PPA do exercício de 2008-2011, o objetivo do programa “Sanestado” é ampliar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário para atender as populações residentes na zona rural, tem como órgão executor a Secretaria de Estado da Saúde, e as ações vinculadas a este programa são: “Construção de Fossas Sépticas” e “Instalação de kits sanitários”.

O programa “Otimização de Sistemas” tem como objetivo manter a eficiência dos sistemas públicos existentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tem como órgão executor a Companhia de Saneamento Ambiental do Estado do Maranhão (CAEMA), e as ações vinculadas a este programa são: “Perfuração de Poços” e “Reposição de Equipamentos”.

O programa “Universalização do Abastecimento D’Água” tem como objetivo ampliar e garantir o acesso ao serviço público de abastecimento de água à população do Estado, e possui as seguintes ações: “Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água”, “Implantação de Sistemas” e “Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável”,

executados pela CAEMA; “Projeto Alvorada” e “Implantação de Sistemas Simplificados” executado pela Secretaria de Estado da Saúde. A partir do ano de 2010 foram incluídas as seguintes ações neste programa “Perfuração de Poços” e “Reposição de Equipamentos”, tendo como órgão executor a CAEMA, e as ações “Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água em Áreas Urbanas” e “Perfuração de Poços em Áreas Rurais” vinculadas diretamente a Secretaria de Estado da Saúde. A ação “Projeto Alvorada” foi excluída e em seu lugar foi inserida a ação “Água é Saúde” também sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde, cabe esclarecer que ambos os projetos visam à implantação de sistemas de abastecimento de água.

O programa “Universalização do Esgotamento Sanitário” tem como objetivo ampliar e garantir o acesso ao serviço público de esgotamento sanitário nas áreas urbanas, e possui as seguintes ações vinculadas: “Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário”, “Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário”, “Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário”, executados pela CAEMA e “Instalação de Sistemas de Esgoto Sanitário”, executado pela Secretaria de Estado da Saúde.

Ao analisar os programas na área de saneamento percebe-se a preponderância do programa “Universalização do Abastecimento D’Água” em relação aos demais, esse programa consumiu recursos na ordem entre 114 milhões e 150 milhões no período de 2008 a 2011. Destaca-se que os investimentos em abastecimento de água representam menores custos em relação aos investimentos em esgotamento sanitário e proporcionam retornos financeiros mais rápidos através de tarifas (ARRETCHE, 2011), isto pode justificar a preponderância destes investimentos.

O programa “Sanestado”, voltado para população da zona rural, teve pouca relevância entre os programas na área de saneamento, consumindo recursos na ordem de 2,8 milhões em 2008, 21,1 milhões em 2009, 3,2 milhões em 2010 e 1,6 milhões em 2011. Já o programa “Universalização do Esgotamento Sanitário” apresentou gastos na ordem de 31 milhões em 2008, 69,7 milhões em 2009, 15,2 milhões em 2010 e 11,5 milhões em 2011.

A partir do ano de 2012, com elaboração do novo PPA, os programas “Universalização do Esgotamento Sanitário” e “Universalização do Abastecimento D’Água” foram unificados em um só programa denominado “Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” com as seguintes ações: “Apoio à Universalização dos Serviços de Água e Esgoto”, “Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água”, “Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário”, “Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água”, “Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário”, “Elaboração e

Implantação de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial”, “Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável”; “Gestão do Programa”, “Manutenção dos Sistemas de Esgoto Sanitário”, executados pela CAEMA, e “Implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água” executado pela Secretaria de Saúde.

Apesar da unificação destes programas nota-se o predomínio dos gastos voltados para o abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, com destaque para as ações “Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável” e “Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água” que consumiram juntas 45,2% dos recursos do programa, no ano de 2012. A ação “Gestão do Programa” que visa agregar as despesas que comprovadamente contribuem para o objetivo do programa, tais como despesas com pessoal ativo e encargos sociais, capacitação de recursos humanos e aparelhamento da gestão, consumiu 43% dos recursos no ano de 2012.

O programa “Sanestado” foi extinto e em seu lugar foi incluído o programa “Saneamento Básico” a cargo da Secretaria de Estado da Saúde, este novo programa possui as seguintes ações: “Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos”, “Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água em Zona Urbana”, e “Gestão do Programa”.

Comparando os dois novos programas na área de saneamento nota-se que enquanto programa “Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” consumiu recursos na ordem de 341 milhões, o programa “Saneamento Básico” consumiu apenas 3,5 milhões de reais.

No caso da política de saneamento que possui uma Companhia de Saneamento Ambiental (CAEMA), responsável pela exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários e pela promoção de saneamento no Estado do Maranhão, é importante comparar o montante gasto diretamente por esta companhia com o montante gasto pelos órgãos da administração direta, para identificar a forma de financiamento dessa política.

QUADRO 43: Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Abastecimento D’água” (2008)

PROGRAMA	AÇÕES	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Construção de Fossas Sépticas (FESCENTRAL)	500.000,00	2.333.575,00	1.888.648,00	1.738.648,00	466,72%	80,93%	92,06%	70,00%	65,45%
	Instalação de Kits Sanitários (FESCENTRAL)	220.000,00	1.000.000,00	997.200,00	-	454,55%	99,72%	-	30,00%	34,55%
	TOTAL	720.000,00	3.333.575,00	2.885.848,00	1.738.648,00	463,00%	86,57%	60,25%	100,00%	100,00%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D’AGUA	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água (CAEMA)	48.314.400,00	52.482.691,00	6.131.629,00	1.675.611,00	108,63%	11,68%	27,33%	27,58%	4,32%
	Projeto Alvorada (FESCENTRAL)	10.000.000,00	2.776.315,00	2.776.031,00	1.557.984,00	27,76%	99,99%	56,12%	1,46%	1,96%
	Implantação de Sistemas (CAEMA)	780.000,00	890.000,00	828.362,00	315.368,00	114,10%	93,07%	38,07%	0,47%	0,58%
	Implantação de Sistemas Simplificados (FESCENTRAL)	49.005.500,00	108.997.459,00	108.907.563,00	94.835.966,00	222,42%	99,92%	87,08%	57,28%	76,74%
	Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável (CAEMA)	21.737.000,00	25.137.000,00	23.267.849,00	15.125.520,00	115,64%	92,56%	65,01%	13,21%	16,40%
	TOTAL	129.836.900,00	190.283.465,00	141.911.434,00	113.510.449,00	146,56%	74,58%	79,99%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2008. Elaboração própria.

QUADRO 44: Gastos nos Programas “Universalização do Esgotamento Sanitário” e “Otimização de Sistemas” (2008)

PROGRAMA	AÇÕES	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	300.000,00	56.959.160,00	28.567.621,00	2.980.716,00	18986,39%	50,15%	10,43%	95,71%	92,05%
	Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	432.000,00	512.000,00	427.325,00	366.211,00	118,52%	83,46%	85,70%	0,86%	1,38%
	Instalação de Sistemas de Esgoto Sanitário (FESCENTRAL)	500.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário (CAEMA)	6.240.000,00	2.040.000,00	2.039.528,00	1.195.693,00	32,69%	99,98%	58,63%	3,43%	6,57%
	TOTAL	7.472.000,00	59.511.160,00	31.034.474,00	4.542.620,00	796,46%	52,15%	14,64%	100,00%	100,00%
OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS	Perfuração de Poços (CAEMA)	144.000,00	144.000,00	136.825,00	-	100,00%	95,02%	-	2,78%	3,70%
	Reposição de Equipamentos (CAEMA)	5.030.000,00	5.030.000,00	3.561.518,00	2.269.873,00	100,00%	70,81%	63,73%	97,22%	96,30%
	TOTAL	5.174.000,00	5.174.000,00	3.698.343,00	2.269.873,00	100,00%	71,48%	61,38%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2008. Elaboração própria.

QUADRO 45: Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Abastecimento D’água” (2009)

PROGRAMA	AÇÕES	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Construção de Fossas Sépticas (FESCENTRAL)	500.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Instalação de Kits Sanitários (FESCENTRAL)	250.000,00	21.298.917,00	21.148.915,00	16.699,34	8519,57%	99,30%	0,08%	100,00%	100,00%
	TOTAL	750.000,00	21.298.917,00	21.148.915,00	16.699,34	2839,86%	99,30%	0,08%	100,00%	100,00%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D’ÁGUA	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água (CAEMA)	50.506.783,00	43.917.760,00	4.893.144,00	1.096.782,00	86,95%	11,14%	22,41%	26,35%	3,93%
	Projeto Alvorada (FESCENTRAL)	15.000.000,00	2.678.970,00	2.036.754,00	722.055,00	17,86%	76,03%	35,45%	1,61%	1,64%
	Implantação de Sistemas (CAEMA)	2.200.000,00	2.200.000,00	1.755.061,00	754.966,00	100,00%	79,78%	43,02%	1,32%	1,41%
	Implantação de Sistemas Simplificados (FESCENTRAL)	55.755.500,00	85.160.048,00	85.154.448,00	77.150.199,00	152,74%	99,99%	90,60%	51,10%	68,38%
	Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável (CAEMA)	23.888.944,00	32.709.404,00	30.694.585,00	28.248.274,00	136,92%	93,84%	92,03%	19,63%	24,65%
	TOTAL	147.351.227,00	166.666.182,00	124.533.992,00	107.972.276,00	113,11%	74,72%	86,70%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2009. Elaboração própria.

QUADRO 46: Gastos nos Programas “Universalização do Esgotamento Sanitário” e “Otimização de Sistemas” (2009)

PROGRAMA	AÇÕES	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	41.144.710,00	47.034.032,00	46.716.664,00	1.102.689,00	114,31%	99,33%	2,36%	62,31%	67,00%
	Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	12.893.587,00	14.312.863,00	9.172.969,00	629.850,00	111,01%	64,09%	6,87%	18,96%	13,16%
	Instalação de Sistemas de Esgoto Sanitário (FESCENTRAL)	493.000,00	10.275.644,00	10.275.644,00	7.152.601,00	-	-	-	13,61%	14,74%
	Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário (CAEMA)	6.857.760,00	3.857.760,00	3.559.764,00	2.360.897,00	56,25%	92,28%	66,32%	5,11%	5,11%
	TOTAL	61.389.057,00	75.480.299,00	69.725.041,00	11.246.037,00	122,95%	92,38%	16,13%	100,00%	100,00%
OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS	Perfuração de Poços (CAEMA)	1.955.226,00	7.433.676,00	6.186.839,00	3.352.248,00	380,20%	83,23%	-	49,35%	78,89%
	Reposição de Equipamentos (CAEMA)	13.827.971,00	7.629.946,00	1.655.537,00	1.221.233,00	55,18%	21,70%	73,77%	50,65%	21,11%
	TOTAL	15.783.197,00	15.063.622,00	7.842.376,00	4.573.481,00	95,44%	52,06%	58,32%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2009. Elaboração própria.

QUADRO 47: Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Esgotamento Sanitário” (2010)

PROGRAMA	AÇÕES	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
SANESTADO	Construção de Fossas Sépticas (FESCENTRAL)	784.200,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Instalação de Kits Sanitários (FESCENTRAL)	282.312,00	3.264.895,00	3.264.894,00	1.259.767,00	1156,48%	100,00%	38,59%	100,00%	100,00%
	TOTAL	1.066.512,00	3.264.895,00	3.264.894,00	1.259.767,00	306,13%	100,00%	38,59%	100,00%	100,00%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	2.141.241,00	4.383.102,00	3.751.382,00	1.019.922,00	204,70%	85,59%	27,19%	14,66%	5,38%
	Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	21.914.237,00	12.379.641,00	-	-	56,49%	-	-	41,40%	-
	Instalação de Sistemas de Esgoto Sanitário (FESCENTRAL)	548.940,00	8.380.000,00	8.041.465,00	5.727.221,00	1526,58%	95,96%	71,22%	28,03%	52,64%
	Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário (CAEMA)	4.757.251,00	4.757.251,00	3.482.755,00	2.059.271,00	100,00%	73,21%	59,13%	15,91%	22,80%
	TOTAL	29.361.669,00	29.899.994,00	15.275.602,00	8.806.414,00	101,83%	51,09%	57,65%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2010. Elaboração própria.

QUADRO 48: Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento D’água” (2010)

PROGRAMA	AÇÕES	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D’AGUA	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água (CAEMA)	72.304.098,00	75.431.013,00	1.558.337,00	767.087,00	104,32%	2,07%	49,22%	37,23%	1,36%
	Implantação de Sistemas (CAEMA)	2.424.400,00	2.424.400,00	390.361,00	356.000,00	100,00%	16,10%	91,20%	1,20%	0,34%
	Perfuração de Poços (CAEMA)	2.154.659,00	2.154.659,00	1.053.104,00	666.308,00	100,00%	48,88%	63,27%	1,06%	0,92%
	Reposição de Equipamentos (CAEMA)	11.066.452,00	10.066.452,00	1.387.401,00	1.082.866,00	90,96%	13,78%	78,05%	4,97%	1,21%
	Implantação de Sistemas Simplificados (FESCENTRAL)	61.761.712,00	86.919.905,00	86.907.431,00	80.479.361,00	140,73%	99,99%	92,60%	42,90%	75,78%
	Perfuração de Poços em Áreas Rurais (FESCENTRAL)	1.568.400,00	120.000,00	119.880,00	59.940,00	7,65%	99,90%	50,00%	0,06%	0,10%
	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água em Áreas Urbanas (FESCENTRAL)	1.568.400,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável (CAEMA)	17.475.775,00	25.475.775,00	23.261.965,00	14.363.326,00	145,78%	91,31%	61,75%	12,57%	20,28%
	Água é Saúde (FESCENTRAL)	3.937.755,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	174.261.651,00	202.592.204,00	114.678.479,00	97.774.888,00	116,26%	56,61%	85,26%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2010. Elaboração própria.

QUADRO 49: Gastos nos Programas “Sanestado” e “Universalização do Esgotamento Sanitário” (2011)

PROGRAMA	AÇÕES	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
SANESTADO	Construção de Fossas Sépticas (FESCENTRAL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Instalação de Kits Sanitários (FESCENTRAL)	282.312,00	1.781.005,00	1.689.750,00	1.506.578,00	630,86%	94,88%	89,16%	100,00%	100,00%
	TOTAL	282.312,00	1.781.005,00	1.689.750,00	1.506.578,00	630,86%	94,88%	89,16%	100,00%	100,00%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	5.500.000,00	8.805.678,00	3.106.487,00	2.338.944,00	160,10%	35,28%	75,29%	24,85%	26,84%
	Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	14.334.715,00	15.834.715,00	2.556.972,00	1.304.005,00	110,46%	-	-	44,68%	22,09%
	Instalação de Sistemas de Esgoto Sanitário (FESCENTRAL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário (CAEMA)	10.800.000,00	10.800.000,00	5.909.640,00	4.266.317,00	100,00%	54,72%	72,19%	30,47%	51,06%
	TOTAL	30.634.715,00	35.440.393,00	11.573.099,00	7.909.266,00	115,69%	32,66%	68,34%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2011. Elaboração própria.

QUADRO 50: Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento D’água” (2011)

PROGRAMA	AÇÕES	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D’ÁGUA	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água (CAEMA)	45.682.335,00	50.903.901,00	9.858.193,00	7.599.701,00	111,43%	19,37%	77,09%	21,91%	6,57%
	Implantação de Sistemas (CAEMA)	3.500.000,00	3.500.000,00	-	-	100,00%	-	-	1,51%	-
	Perfuração de Poços (CAEMA)	3.500.000,00	3.500.000,00	1.757.336,00	1.651.878,00	100,00%	50,21%	94,00%	1,51%	1,17%
	Reposição de Equipamentos (CAEMA)	16.351.070,00	16.351.070,00	1.328.369,00	498.771,00	100,00%	8,12%	37,55%	7,04%	0,89%
	Implantação de Sistemas Simplificados (FESCENTRAL)	78.840.000,00	83.887.505,00	82.173.949,00	66.533.416,00	106,40%	97,96%	80,97%	36,11%	54,76%
	Perfuração de Poços em Áreas Rurais (FESCENTRAL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Ampliação e Melhorias de Sistemas de Abastecimento D’água em Áreas Urbanas (FESCENTRAL)	970.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável (CAEMA)	46.149.933,00	74.149.933,00	54.954.592,00	47.850.451,00	160,67%	74,11%	87,07%	31,92%	36,62%
	Água é Saúde (FESCENTRAL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	194.993.338,00	232.292.409,00	150.072.439,00	124.134.217,00	119,13%	64,60%	82,72%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2008-2011), exercício 2011. Elaboração própria.

QUADRO 51: Gastos no Programa “Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” (2012)

PROGRAMA	AÇÕES	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	Apoio à Universalização dos Serviços de Água e Esgoto (CAEMA)	150.000,00	1.413.934,00	800.000,00	786.243,00	942,62%	56,58%	98,28%	0,22%	0,23%
	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água (CAEMA)	218.740.293,00	196.930.806,00	38.875.856,00	10.473.588,00	90,03%	19,74%	26,94%	30,46%	11,37%
	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	4.300.000,00	27.651.226,00	14.630.881,00	10.154.867,00	643,05%	52,91%	69,41%	4,28%	4,28%
	Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água (CAEMA)	3.520.000,00	2.256.066,00	1.539.733,00	1.424.233,00	64,09%	68,25%	92,50%	0,35%	0,45%
	Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	140.142.740,00	114.157.531,00	12.093.908,00	33.951.988,00	81,46%	10,59%	280,74%	17,66%	3,54%
	Elaboração e Implantação de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial (CAEMA)	1.500.000,00	1.500.000,00	1.490.052,00	130.157,00	100,00%	99,34%	8,74%	0,23%	0,44%
	Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável (CAEMA)	35.934.805,00	129.123.266,00	115.949.391,00	111.001.739,00	359,33%	89,80%	95,73%	19,97%	33,91%
	Gestão do Programa (CAEMA)	156.643.295,00	162.681.181,00	148.889.189,00	145.002.775,00	103,85%	91,52%	97,39%	25,16%	43,55%
	Manutenção dos Sistemas de Esgoto Sanitário (CAEMA)	8.900.000,00	6.900.000,00	3.764.284,00	2.159.812,00	77,53%	54,55%	57,38%	1,07%	1,10%
	Implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água (FES - Unidade Central)	3.450.000,00	3.887.593,00	3.850.000,00	2.755.000,00	112,68%	99,03%	71,56%	0,60%	1,13%
	TOTAL	573.281.133,00	646.501.603,00	341.883.294,00	317.840.402,00	112,77%	52,88%	92,97%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

QUADRO 52: Gastos no Programa “Saneamento Básico” (2012)

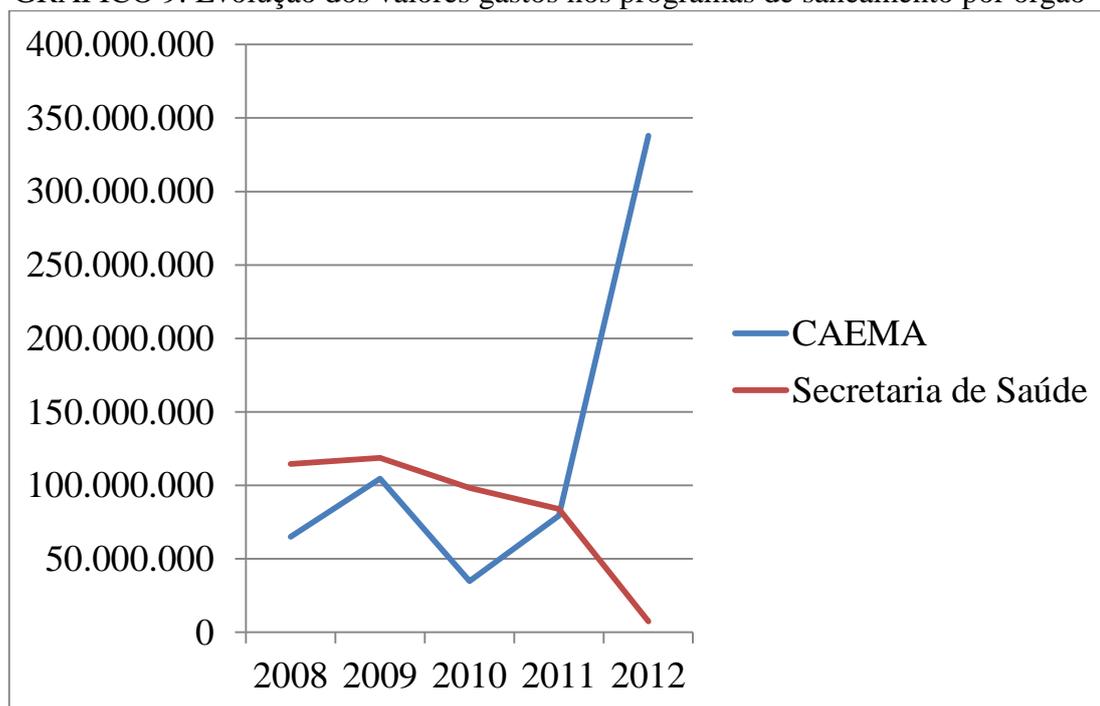
PROGRAMA	AÇÕES	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANEAMENTO BÁSICO	Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água, Esgoto e Resíduos Sólidos	396.000,00	3.960.000,00	-	-	100,00%	-	-	50,12%	-
	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água em Zona Urbana	30.862.392,00	1.449.975,00	1.449.975,00	1.449.975,00	4,70%	100,00%	100,00%	18,35%	40,94%
	Gestão do Programa	2.020.000,00	2.491.816,00	2.091.814,00	1.617.201,00	123,36%	83,95%	77,31%	31,53%	59,06%
	TOTAL	33.278.392,00	7.901.791,00	3.541.789,00	3.067.176,00	23,74%	44,82%	86,60%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual do PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

A partir da análise dos dados dos gastos dos órgãos responsáveis pela execução das ações dos programas na área de saneamento, extraídos dos Relatórios Anuais de avaliação do PPA no período de 2008 a 2012, nota-se claramente um incremento dos gastos da Companhia e Saneamento Ambiental do Maranhão a partir do ano de 2011, enquanto os gastos realizados diretamente pela Secretaria de Estado da Saúde foram drasticamente reduzidos. Enquanto no período de 2008 a 2010 os gastos da Secretaria de Saúde foram muito superiores ao da CAEMA, no ano de 2011, os valores executados foram praticamente os mesmos, já no ano de 2012, o valor gasto pela CAEMA foi de aproximadamente 338 milhões de reais enquanto o valor gasto pela Secretaria de Saúde foi de apenas aproximadamente 7,3 milhões.

No período entre 2008 e 2011 os valores executados pela Secretaria de Saúde representaram 63%, 53%, 73% e 51%, respectivamente, do total de gastos nos programas de saneamento. Já no ano de 2012 os gastos da Secretaria representaram apenas 2% do total gasto com esses programas.

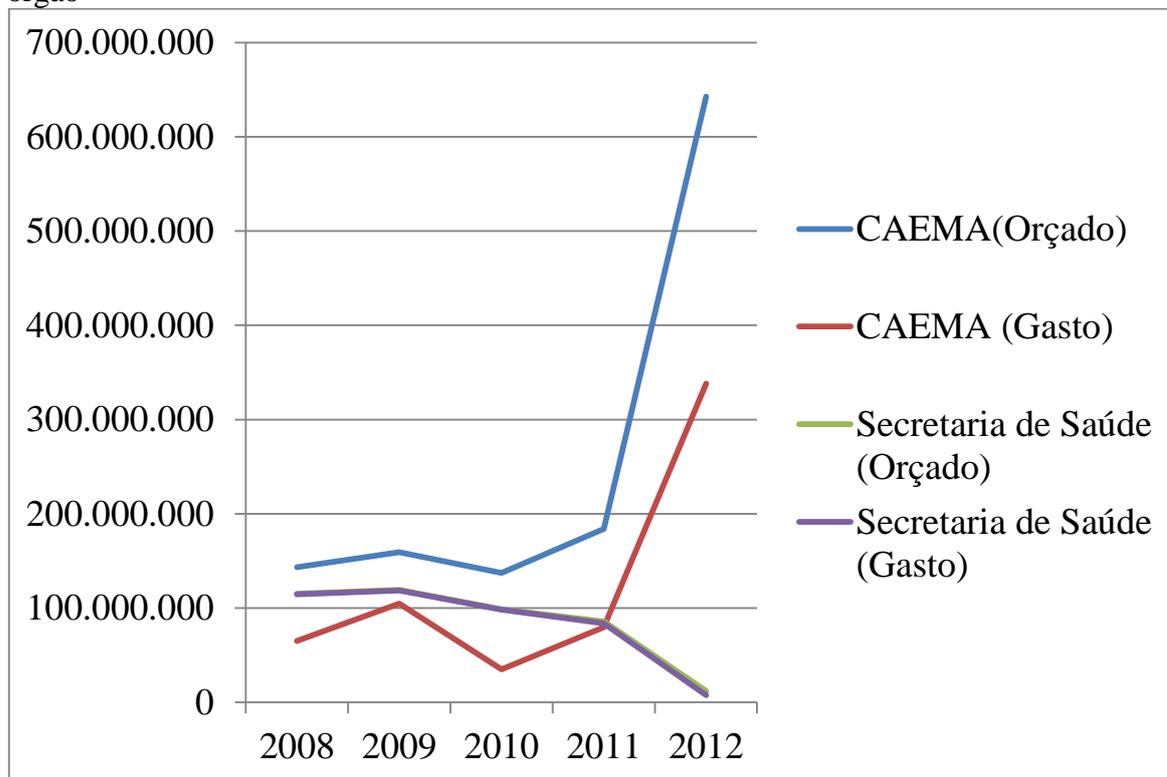
GRÁFICO 9: Evolução dos valores gastos nos programas de saneamento por órgão



Fonte: Relatórios de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011) e (2012-2015), exercícios 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012. Elaboração própria.

Outro ponto que chama atenção é que apesar dos gastos da Secretaria de Saúde terem sido maiores do que os da CAEMA no período de 2008 a 2011, a orçamentação total autorizada para CAEMA neste período foi bem superior aos que foi efetivamente executado, e superior até que a dotação autorizada para Secretaria de Saúde. Conforme pode ser percebido a partir do gráfico a seguir.

GRÁFICO 10: Evolução dos valores orçados e gastos nos programas de saneamento por órgão



Fonte: Relatórios de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011) e (2012-2015), exercícios 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012. Elaboração própria.

Nota-se que os valores orçados e efetivamente executados pela Secretaria de Saúde são tão próximos que não conseguimos ver diferenças entre as curvas, isso demonstra que as despesas executadas durante o exercício pela Secretaria de Estado da Saúde se ajustaram aos valores previstos no orçamento. Ao verificar os quadros de gastos, quando se compara o valor autorizado ao valor empenhado pela Secretaria de Saúde, no período de 2008 a 2012, verifica-se um percentual de execução de 99,5%, 99,3%, 99,6%, 97,8% e 62,7% respectivamente. Já no que concerne a CAEMA, o percentual de execução do orçamento no período de 2008 a 2012, é de 45,3%, 65,7%, 25,4%, 43,2% e 52,6% respectivamente.

QUADRO 53: Gastos nos programas de saneamento por órgão (2008)

PROGRAMA	ÓRGÃO EXECUTOR	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Secretaria de Estado da Saúde	720.000,00	3.333.575,00	2.885.848,00	1.738.648,00	463,00%	86,57%	60,25%	1,29%	1,61%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA	CAEMA	70.831.400,00	78.509.691,00	30.227.840,00	17.116.499,00	110,84%	38,50%	56,62%	30,39%	16,84%
	Secretaria de Estado da Saúde	59.005.500,00	111.773.774,00	111.683.594,00	96.393.950,00	189,43%	99,92%	86,31%	43,27%	62,21%
	TOTAL	129.836.900,00	190.283.465,00	141.911.434,00	113.510.449,00	146,56%	74,58%	79,99%	73,67%	79,05%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	CAEMA	6.972.000,00	59.511.160,00	31.034.474,00	4.542.620,00	853,57%	52,15%	14,64%	23,04%	17,29%
	Secretaria de Estado da Saúde	500.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	7.472.000,00	59.511.160,00	31.034.474,00	4.542.620,00	796,46%	52,15%	14,64%	23,04%	17,29%
OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS	CAEMA	5.174.000,00	5.174.000,00	3.698.343,00	2.269.873,00	100,00%	71,48%	61,38%	2,00%	2,06%
TOTAL – CAEMA		82.977.400,00	143.194.851,00	64.960.657,00	23.928.992,00	172,57%	45,37%	36,84%	55,44%	36,18%
TOTAL - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE		60.225.500,00	115.107.349,00	114.569.442,00	98.132.598,00	191,13%	99,53%	85,65%	44,56%	63,82%
TOTAL		143.202.900,00	258.302.200,00	179.530.099,00	122.061.590,00	180,37%	69,50%	67,99%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2008. Elaboração própria.

QUADRO 54: Gastos nos programas de saneamento por órgão (2009)

PROGRAMA	ÓRGÃO EXECUTOR	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Secretaria de Estado da Saúde	750.000,00	21.298.917,00	21.148.915,00	16.699,34	2839,86%	99,30%	0,08%	7,65%	9,47%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA	CAEMA	76.595.727,00	78.827.164,00	37.342.790,00	30.100.022,00	102,91%	47,37%	80,60%	28,30%	16,73%
	Secretaria de Estado da Saúde	70.755.500,00	87.839.018,00	87.191.202,00	77.872.254,00	124,14%	99,26%	89,31%	31,54%	39,06%
	TOTAL	147.351.227,00	166.666.182,00	124.533.992,00	107.972.276,00	113,11%	74,72%	86,70%	59,84%	55,78%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	CAEMA	60.896.057,00	65.204.655,00	59.449.397,00	4.093.436,00	107,08%	91,17%	6,89%	23,41%	26,63%
	Secretaria de Estado da Saúde	493.000,00	10.275.644,00	10.275.644,00	7.152.601,00	-	-	-	3,69%	4,60%
	TOTAL	61.389.057,00	75.480.299,00	69.725.041,00	11.246.037,00	122,95%	92,38%	16,13%	27,10%	31,23%
OTIMIZAÇÃO DE SISTEMAS	CAEMA	15.783.197,00	15.063.622,00	7.842.376,00	4.573.481,00	95,44%	52,06%	58,32%	5,41%	3,51%
TOTAL – CAEMA		153.274.981,00	159.095.441,00	104.634.563,00	38.766.939,00	103,80%	65,77%	37,05%	57,12%	46,87%
TOTAL - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE		71.998.500,00	119.413.579,00	118.615.761,00	85.041.554,34	165,86%	99,33%	71,69%	42,88%	53,13%
TOTAL		225.273.481,00	278.509.020,00	223.250.324,00	123.808.493,34	123,63%	80,16%	55,46%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2009. Elaboração própria.

QUADRO 55: Gastos nos programas de saneamento por órgão (2010)

PROGRAMA	ÓRGÃO EXECUTOR	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Secretaria de Estado da Saúde	1.066.512,00	3.264.895,00	3.264.894,00	1.259.767,00	306,13%	100,00%	38,59%	1,38%	2,45%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA	CAEMA	105.425.384,00	115.552.299,00	27.651.168,00	17.235.587,00	109,61%	23,93%	62,33%	49,01%	20,76%
	Secretaria de Estado da Saúde	68.836.267,00	87.039.905,00	87.027.311,00	80.539.301,00	126,44%	99,99%	92,54%	36,92%	65,33%
	TOTAL	174.261.651,00	202.592.204,00	114.678.479,00	97.774.888,00	116,26%	56,61%	85,26%	85,93%	86,08%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	CAEMA	28.812.729,00	21.519.994,00	7.234.137,00	3.079.193,00	74,69%	33,62%	42,56%	9,13%	5,43%
	Secretaria de Estado da Saúde	548.940,00	8.380.000,00	8.041.465,00	5.727.221,00	-	-	-	3,55%	6,04%
	TOTAL	29.361.669,00	29.899.994,00	15.275.602,00	8.806.414,00	101,83%	51,09%	57,65%	12,68%	11,47%
TOTAL – CAEMA		134.238.113,00	137.072.293,00	34.885.305,00	20.314.780,00	102,11%	25,45%	58,23%	58,14%	26,19%
TOTAL - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE		70.451.719,00	98.684.800,00	98.333.670,00	87.526.289,00	140,07%	99,64%	89,01%	41,86%	73,81%
TOTAL		204.689.832,00	235.757.093,00	133.218.975,00	107.841.069,00	115,18%	56,51%	80,95%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2010. Elaboração própria.

QUADRO 56: Gastos nos programas de saneamento por órgão (2011)

PROGRAMA	ÓRGÃO EXECUTOR	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANESTADO	Secretaria de Estado da Saúde	282.312,00	1.781.005,00	1.689.750,00	1.506.578,00	630,86%	94,88%	89,16%	0,66%	1,03%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO D'ÁGUA	CAEMA	115.183.338,00	148.404.904,00	67.898.490,00	57.600.801,00	484,43%	45,75%	84,83%	55,06%	41,57%
	Secretaria de Estado da Saúde	79.810.000,00	83.887.505,00	82.173.949,00	66.533.416,00	105,11%	97,96%	80,97%	31,13%	50,31%
	TOTAL	194.993.338,00	232.292.409,00	150.072.439,00	124.134.217,00	119,13%	64,60%	82,72%	86,19%	91,88%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO	CAEMA	30.634.715,00	35.440.393,00	11.573.099,00	7.909.266,00	115,69%	32,66%	68,34%	13,15%	7,09%
	Secretaria de Estado da Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	TOTAL	30.634.715,00	35.440.393,00	11.573.099,00	7.909.266,00	115,69%	32,66%	68,34%	13,15%	7,09%
TOTAL – CAEMA		145.818.053,00	183.845.297,00	79.471.589,00	65.510.067,00	126,08%	43,23%	82,43%	68,21%	48,66%
TOTAL - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE		80.092.312,00	85.668.510,00	83.863.699,00	68.039.994,00	106,96%	97,89%	81,13%	31,79%	51,34%
TOTAL		225.910.365,00	269.513.807,00	163.335.288,00	133.550.061,00	119,30%	60,60%	81,76%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2011. Elaboração própria.

QUADRO 57: Gastos nos programas de saneamento por órgão (2012)

PROGRAMA	ÓRGÃO EXECUTOR	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
SANEAMENTO BÁSICO	Secretaria de Estado da Saúde	33.278.392,00	7.901.791,00	3.541.789,00	3.067.176,00	23,74%	44,82%	86,60%	1,21%	1,03%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ABASTECIMENTO DE AGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	CAEMA	569.831.133,00	642.614.010,00	338.033.294,00	315.085.402,00	112,77%	52,60%	93,21%	98,20%	97,86%
	Secretaria de Estado da Saúde	3.450.000,00	3.887.593,00	3.850.000,00	2.755.000,00	112,68%	99,03%	71,56%	0,59%	1,11%
	TOTAL	573.281.133,00	646.501.603,00	341.883.294,00	317.840.402,00	112,77%	52,88%	92,97%	98,79%	98,97%
TOTAL – CAEMA		569.831.133,00	642.614.010,00	338.033.294,00	315.085.402,00	112,77%	52,60%	93,21%	98,20%	97,86%
TOTAL - SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE		36.728.392,00	11.789.384,00	7.391.789,00	5.822.176,00	32,10%	62,70%	78,77%	1,80%	2,14%
TOTAL		606.559.525,00	654.403.394,00	345.425.083,00	320.907.578,00	107,89%	52,78%	92,90%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

Considerando essas discrepâncias é interessante o aprofundamento de pesquisas para investigar e analisar a origem e a gestão dos recursos gastos na política setorial de saneamento. Cabe registrar que a presente pesquisa foi realizada com base nos dados dos Relatórios de Avaliação do PPA, e buscou analisar o período compreendido entre 2008 e 2013. Entretanto, no ano de 2013, o referido relatório não apresentou dados detalhados sobre os programas da função saneamento, assim, este trabalho, no que se refere especificamente a estes programas restringiu-se ao período compreendido entre 2008 e 2012, para o qual havia informações disponíveis.

d) Programas da Função Transporte

Como já se apontou neste trabalho, a função transporte apesar de não ser considerada uma das funções diretamente relacionadas ao espaço urbano, têm entre suas subfunções despesas que podem ser vinculadas ao espaço urbano, como o transporte rodoviário, ferroviário e até hidroviário, caso determinada cidade seja cortada por rios utilizados para locomoção.

QUADRO 58: Subfunções da função Transporte

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo
	782 – Transporte Rodoviário
	783 – Transporte Ferroviário
	784 – Transporte Hidroviário
	785 – Transportes Especiais

Fonte: Anexo da Portaria SOF n.º 42 de 14 de abril de 1999.

Entretanto, os investimentos realizados através dos programas e ações vinculadas a esta função se confundem com os programas vinculados ao urbanismo, como por exemplo, a pavimentação de um trecho urbano de determinada rodovia, ou investimentos em transportes ferroviários que atendam ao espaço urbano, ou investimentos em transporte hidroviário dentro de uma cidade cortada por rios. Assim, nesta subseção busca-se analisar os programas e ações do PPA (2008-2011) e do PPA (2012-2015), visando identificar ações que beneficiem diretamente a população urbana.

Ao analisar os dois ciclos orçamentário (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015), nota-se a existência de um único programa vinculado a função transporte, denominado “Logística e Transportes”. As ações vinculadas a este programa no período de 2008 a 2011 foram as seguintes: “Construção e Melhoria de Aeródromos”, “Construção e Restauração de Pontes”, “Implantação e Pavimentação de Rodovias”, “Melhoramento e Pavimentação de Rodovias”,

“Restauração de Rodovias”, “Estradas Vicinais”, vinculadas diretamente a Secretaria de Estado de Infra Estrutura; “Conservação de Pontes”, “Conservação e Manutenção de Rodovias” e “Conservação de Vicinais”, tendo como órgão executor o Departamento de Infraestrutura e Transportes.

Nos anos de 2008 e 2009 existiram ainda as ações “Construção e Restauração de Ferrovias”, “Canalização, Retificação, Sinalização e Balizamento de Rios”, “Construção, Ampliação e Restauração de Diques, Barragens e Eclusas”, e “Construção, Ampliação e Restauração de Cais” sob a responsabilidade direta da Secretaria de Estado de Infraestrutura. Já nos anos de 2010 e 2011, as ações “Construção e Restauração de Ferrovias” e “Canalização, Retificação, Sinalização e Balizamento de Rios” foram extintas. Neste biênio foi criada a ação “Pavimentação e Restauração de Rodovias com Recursos da CIDE”. As ações “Construção, Ampliação e Restauração de Diques, Barragens e Eclusas” e “Construção, Ampliação e Restauração de Cais” foram substituídas pela ação “Construção e Restauração de Cais, Diques e Barragens”. As demais ações permaneceram inalteradas.

No período de vigência do PPA 2008-2011 não foi identificada nenhuma ação destinada a beneficiar diretamente o espaço urbano. Entretanto, destacam-se as ações “Melhoramento e Pavimentação de Rodovias” e “Restauração de Rodovias” que podem ser realizadas em trechos urbanos. Essas ações consumiram o maior volume de investimento no período de 2008 a 2011. No ano de 2008 juntas essas ações consumiram 35% do total de recursos do programa, no ano de 2009 consumiram 61% dos recursos, no ano de 2010, esse percentual foi de 68%, e no ano de 2011, de 41%.

No ano de 2008 além dessas ações destacou-se a ação “Construção e Restauração de Pontes”, que também pode beneficiar diretamente a população urbana, que consumiu 22% do total de recursos do programa. No ano de 2009, enquanto a ação “Construção e Restauração de Pontes” consumiu 12% dos recursos a ação “Conservação de Vicinais” foi responsável por 16% do total de recursos do programa.

Nos anos de 2010 e 2011 a ação “Conservação de Vicinais” também teve destaque, seus gastos representaram 28% e 26% do total gasto pelo programa, respectivamente. No ano de 2011, também merece destaque a ação “Pavimentação e Restauração de Rodovias com Recursos da CIDE” que representou 23% do total gasto no programa “Logística e Transportes”.

QUADRO 59: Gastos nas ações do Programa “Logística de Transportes” (2008)

PROGRAMA	AÇÕES	2008								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
LOGÍSTICA DE TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	5.324.550,00	4.833.049,00	4.291.204,00	1.204,00	90,77%	88,79%	0,03%	1,76%	1,57%
	Construção e Restauração de Pontes	22.150.000,00	60.713.914,00	60.459.966,00	55.925.186,00	274,10%	99,58%	92,50%	22,06%	22,14%
	Construção e Restauração de Ferrovias	1.000.000,00	1.187,00	1.187,00	1.187,00	0,12%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
	Canalização, Retificação e Sinalização e Balizamento de Rios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Construção, Ampliação e Restauração de Diques, Barragens e Eclusas	15.156.945,00	135.145,00	133.768,00	-	0,89%	98,98%	-	0,05%	0,05%
	Construção, Ampliação e Restauração de Cais	280.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Conservação de Pontes (DEINT)	3.269.432,00	300.000,00	299.071,00	91.896,00	9,18%	99,69%	30,73%	0,11%	0,11%
	Implantação e Pavimentação de Rodovias	5.200.000,00	29.835,00	29.835,00	29.835,00	0,57%	100,00%	-	0,01%	0,01%
	Melhoramento e Pavimentação de Rodovias	1.500.000,00	159.523,00	159.522,00	35.700,00	10,63%	100,00%	22,38%	0,06%	0,06%
	Restauração de Rodovias	23.400.000,00	95.611.259,00	95.434.021,00	78.759.859,00	408,60%	99,81%	82,53%	34,74%	34,95%
	Estradas Vicinais	9.200.000,00	62.014.674,00	61.701.834,00	54.450.849,00	674,07%	99,50%	88,25%	22,53%	22,59%
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	15.830.568,00	24.422.048,00	23.837.497,00	18.572.526,00	154,27%	97,61%	77,91%	8,87%	8,73%
	Conservação de Vicinais (DEINT)	9.900.000,00	27.027.952,00	26.737.547,00	19.996.527,00	273,01%	98,93%	74,79%	9,82%	9,79%
TOTAL		112.211.495,00	275.248.586,00	273.085.452,00	227.864.769,00	245,29%	99,21%	83,44%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2008. Elaboração própria.

QUADRO 60: Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2009)

PROGRAMA	AÇÕES	2009								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	1.886.195,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Construção e Restauração de Pontes	18.787.572,00	62.026.260,00	60.766.310,00	60.723.632,00	330,15%	97,97%	99,93%	9,93%	12,33%
	Construção e Restauração de Ferrovias	1.155.000,00	217.100,00	100,00	0,00	18,80%	0,05%	0,00%	0,03%	0,00%
	Canalização, Retificação e Sinalização e Balizamento de Rios	1.508.060,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Construção, Ampliação e Restauração de Diques, Barragens e Eclusas	3.800.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Construção, Ampliação e Restauração de Cais	805.000,00	500.000,00	500.000,00	-	62,11%	-	-	-	-
	Conservação de Pontes (DEINT)	4.839.900,00	6.470.600,00	5.741.825,00	2.693.112,00	133,69%	88,74%	46,90%	1,04%	1,16%
	Implantação e Pavimentação de Rodovias	5.850.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Melhoramento e Pavimentação de Rodovias	6.400.000,00	160.088.858,00	119.048.903,00	25.224.547,00	2501,39%	74,36%	21,19%	25,64%	24,15%
	Restauração de Rodovias	41.725.460,00	238.666.419,00	184.898.692,00	75.086.936,00	571,99%	77,47%	40,61%	38,22%	37,51%
	Estradas Vicinais	7.625.000,00	16.953.915,00	14.449.133,00	14.431.295,00	222,35%	85,23%	99,88%	2,72%	2,93%
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	19.992.000,00	25.922.308,00	24.103.543,00	15.938.831,00	129,66%	92,98%	66,13%	4,15%	4,89%
	Conservação de Vicinais (DEINT)	9.990.000,00	113.556.232,00	83.383.794,00	48.454.028,00	1136,70%	73,43%	58,11%	18,19%	16,92%
TOTAL		124.364.187,00	624.401.692,00	492.892.300,00	242.552.381,00	502,08%	78,94%	49,21%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2009. Elaboração própria.

QUADRO 61: Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2010)

PROGRAMA	AÇÕES	2010								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	11.521.500,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Construção e Restauração de Pontes	18.199.200,00	1.876.960,00	1.876.959,00	848.107,00	10,31%	100,00%	45,19%	0,32%	0,41%
	Conservação de Pontes (DEINT)	2.000.000,00	728.775,00	728.774,00	728.774,00	36,44%	100,00%	100,00%	0,13%	0,16%
	Implantação e Pavimentação de Rodovias	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Melhoramento e Pavimentação de Rodovias	135.482.700,00	199.249.711,00	172.076.843,00	118.429.237,00	147,07%	86,36%	68,82%	34,38%	37,23%
	Restauração de Rodovias	41.022.714,00	156.658.973,00	144.784.810,00	117.176.895,00	381,88%	92,42%	80,93%	27,03%	31,32%
	Estradas Vicinais	8.800.000,00	294.885,00	294.885,00	235.908,00	3,35%	100,00%	80,00%	0,05%	0,06%
	Construção e Restauração de Cais, Diques e Barragens	7.000.000,00	2.433.265,00	724.500,00	724.500,00	34,76%	29,77%	100,00%	0,42%	0,16%
	Pavimentação e Restauração de Rodovias com Recursos da CIDE	34.538.964,00	34.538.964,00	5.721.562,00	4.319.439,00	100,00%	16,57%	75,49%	5,96%	1,24%
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	24.908.397,00	2.297.125,00	2.297.123,00	2.297.123,00	9,22%	100,00%	100,00%	0,40%	0,50%
	Conservação de Vicinais (DEINT)	19.010.000,00	181.449.542,00	133.713.864,00	126.997.649,00	954,50%	73,69%	94,98%	31,31%	28,93%
TOTAL	302.483.475,00	579.528.200,00	462.219.320,00	371.757.632,00	191,59%	79,76%	80,43%	100,00%	100,00%	

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2010. Elaboração própria.

QUADRO 62: Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2011)

PROGRAMA	AÇÕES	2011								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/Total A)	% (E/Total E)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	500.000,00	4.010.000,00	110.000,00	-	802,00%	2,74%	-	1,16%	0,05%
	Construção e Restauração de Pontes	75.612.500,00	1.529.296,00	529.295,00	215.000,00	2,02%	34,61%	40,62%	0,44%	0,22%
	Conservação de Pontes (DEINT)	500.000,00	1.845.471,00	1.845.470,00	1.285.380,00	369,09%	100,00%	69,65%	0,53%	0,77%
	Implantação e Pavimentação de Rodovias	2.700.000,00	2.628.531,00	2.628.531,00	-	97,35%	100,00%	-	0,76%	1,10%
	Melhoramento e Pavimentação de Rodovias	7.025.000,00	76.856.695,00	38.672.242,00	29.240.591,00	1094,05%	50,32%	75,61%	22,20%	16,19%
	Restauração de Rodovias	33.667.500,00	80.534.095,00	60.739.409,00	35.514.675,00	239,20%	75,42%	58,47%	23,26%	25,43%
	Estradas Vicinais	3.150.000,00	576.120,00	576.120,00	292.367,00	18,29%	100,00%	50,75%	0,17%	0,24%
	Construção e Restauração de Cais, Diques e Barragens	500.000,00	14.778.092,00	13.069.327,00	12.779.527,00	2955,62%	88,44%	97,78%	4,27%	5,47%
	Pavimentação e Restauração de Rodovias com Recursos da CIDE	45.384.192,00	98.246.301,00	55.485.222,00	4.784.456,00	216,48%	56,48%	8,62%	28,38%	23,23%
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	2.707.909,00	1.339.295,00	1.339.295,00	363.106,00	49,46%	100,00%	27,11%	0,39%	0,56%
Conservação de Vicinais (DEINT)	49.450.000,00	63.840.194,00	63.840.190,00	37.571.848,00	129,10%	100,00%	58,85%	18,44%	26,73%	
TOTAL		221.197.101,00	346.184.090,00	238.835.101,00	122.046.950,00	156,50%	68,99%	51,10%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2008-2011), exercício 2011. Elaboração própria.

QUADRO 63: Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2012)

PROGRAMA	AÇÕES	2012								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	800.000,00	15.132.033,00	15.132.033,00	10.336.747,00	1891,50%	100,00%	68,31%	2,65%	4,51%
	Construção e Melhoramento de Pontes	20.000.000,00	1.066.186,00	1.054.052,00	66.186,00	5,33%	98,86%	6,28%	0,19%	0,31%
	Restauração de Rodovias	132.033.490,00	214.489.594,00	135.920.583,00	54.555.058,00	162,45%	63,37%	40,14%	37,58%	40,49%
	Implantação e Melhoramento de Estradas Vicinais	21.980.000,00	2.770.760,00	2.770.759,00	2.458.901,00	12,61%	100,00%	88,74%	0,49%	0,83%
	Implantação, Melhoramentos e Pavimentação de Rodovias	163.260.000,00	88.459.835,00	44.673.859,00	20.717.731,00	54,18%	50,50%	46,38%	15,50%	13,31%
	Implantação da Via Expressa	71.680.395,00	150.419.486,00	77.254.434,00	71.395.727,00	209,85%	51,36%	92,42%	26,36%	23,01%
	Implantação da Avenida Metropolitana	112.389.142,00	2.241.693,00	2.142.692,00	732.832,00	1,99%	95,58%	34,20%	0,39%	0,64%
	Construção e Melhoramento de Diques e Barragens	500.000,00	34.385.192,00	-	-	6877,04%	-	-	-	-
	Implantação e Melhoramento de Hidrovias	300.000,00	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gestão do Programa	1.500.000,00	1.585.000,00	1.562.031,00	841.843,00	105,67%	98,55%	53,89%	0,28%	0,47%
	Conservação de Diques e Barragens	800.000,00	50.000,00	49.598,00	49.598,00	6,25%	99,20%	100,00%	0,01%	0,01%
	Conservação de Pontes (DEINT)	500.000,00	3.080.000,00	717.688,00	481.406,00	616,00%	23,30%	67,08%	0,54%	0,21%
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	1.650.000,00	1.150.000,00	418.853,00	418.853,00	69,70%	36,42%	100,00%	0,20%	0,12%
	Conservação de Estradas Vicinais (DEINT)	8.050.000,00	53.657.000,00	51.962.478,00	41.506.983,00	666,55%	96,84%	79,88%	9,40%	15,48%
	Gestão do Programa (DEINT)	2.219.265,00	2.217.980,00	2.017.460,00	1.948.993,00	99,94%	90,96%	96,61%	0,39%	0,60%
TOTAL		537.662.292,00	570.704.759,00	335.676.520,00	205.510.858,00	106,15%	58,82%	61,22%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2012-2015), exercício 2012. Elaboração própria.

QUADRO 64: Gastos nas ações do Programa “Logística e Transportes” (2013)

PROGRAMA	AÇÕES	2013								
		Dotação Inicial (I)	Dot. Atualizada (A)	Empenhado (E)	Liquidado (L)	% (A/I)	% (E/A)	% (L/E)	% (A/ Total A)	% (E/ Total E)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES	Construção e Melhoria de Aeródromos	200.000,00	373.718,00	371.943,36	-	186,86%	99,53%	-	0,06%	0,10%
	Construção e Melhoramento de Pontes	700.000,00	4.553.531,00	4.052.703,64	3.201.549,50	650,50%	89,00%	79,00%	0,71%	1,13%
	Restauração de Rodovias	36.583.374,00	98.171.834,00	82.621.858,50	61.840.235,31	268,35%	84,16%	74,85%	15,34%	22,94%
	Implantação e Melhoramento de Estradas Vicinais	7.050.000,00	3.450.000,00	-	-	48,94%	-	-	0,54%	-
	Implantação, Melhoramentos e Pavimentação de Rodovias	21.000.000,00	308.734.511,00	88.742.498,35	57.096.388,38	1470,16%	28,74%	64,34%	48,26%	24,64%
	Implantação da Via Expressa	30.000.000,00	73.178.397,19	68.497.406,92	58.022.301,16	243,93%	93,60%	84,71%	11,44%	19,02%
	Implantação da Avenida Metropolitana	50.000.000,00	49.933.310,00	28.986.536,12	3.425.536,36	99,87%	58,05%	11,82%	7,80%	8,05%
	Construção e Melhoramento de Diques e Barragens	20.000.000,00	32.402.746,00	27.476.439,17	27.476.439,17	162,01%	84,80%	100,00%	5,06%	7,63%
	Implantação e Melhoramento de Hidrovias	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gestão do Programa	24.600.000,00	36.675.831,51	32.355.986,36	23.239.144,83	149,09%	88,22%	71,82%	5,73%	8,98%
	Conservação de Diques e Barragens	500.000,00	190.000,00	139.002,37	139.002,37	38,00%	73,16%	100,00%	0,03%	0,04%
	Conservação de Pontes (DEINT)	500.000,00	500.000,00	-	-	100,00%	-	-	0,08%	-
	Conservação e Manutenção de Rodovias (DEINT)	40.500.000,00	23.500.000,00	20.370.459,46	7.341.025,68	58,02%	86,68%	36,04%	3,67%	5,66%
	Conservação de Estradas Vicinais (DEINT)	9.900.000,00	5.720.000,00	4.660.452,33	774.432,16	57,78%	81,48%	16,62%	0,89%	1,29%
	Gestão do Programa (DEINT)	2.455.608,00	2.410.608,00	1.860.069,17	1.750.242,27	98,17%	77,16%	94,10%	0,38%	0,52%
TOTAL		243.988.982,00	639.794.486,70	360.135.355,75	244.306.297,19	262,22%	56,29%	67,84%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação Anual dos PPA (2012-2015), exercício 2013. Elaboração própria.

Cabe esclarecer que de acordo com a terminologia utilizada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, estrada ou rodovia vicinal é uma estrada local, destinada principalmente a dar acesso a propriedades lindeiras ou caminho que liga povoações relativamente pequenas e próximas (DNIT). Este tipo de estrada tem um caráter eminentemente rural.

No período do PPA (2012-2015), o programa “Logística e Transportes” foi mantido, mas algumas de suas ações foram alteradas e outras incluídas. Neste novo PPA as ações passaram a ser as seguintes: “Construção e Melhoria de Aeródromos”, “Construção e Melhoramento de Pontes”, “Restauração de Rodovias”, “Implantação e Melhoramento de Estradas Vicinais”, “Implantação, Melhoramentos e Pavimentação de Rodovias”, “Construção e Melhoramento de Diques e Barragens”, “Implantação e Melhoramento de Hidrovias”, “Conservação de Diques e Barragens”, “Implantação da Via Expressa”, “Implantação da Avenida Metropolitana” e “Gestão do Programa”, vinculados a Secretaria de Estado de Infraestrutura; “Conservação de Pontes”, “Conservação e Manutenção de Rodovias”, “Conservação de Estradas Vicinais” e “Gestão do Programa”, sob a responsabilidade do DEINT.

Percebe-se que a maioria das ações teve apenas o nome alterado, contudo, destaca-se a criação das novas ações “Gestão do Programa”, “Implantação e Melhoramento de Hidrovias”, “Implantação da Via Expressa” e “Implantação da Avenida Metropolitana”.

Seguindo a tendência verificada nos demais programas constantes no PPA 2012-2015, verificou-se a criação da ação “Gestão do Programa” que visa agregar as despesas que comprovadamente contribuem para o objetivo do programa, tais como despesas com pessoal ativo e encargos sociais, capacitação de recursos humanos e aparelhamento da gestão. Enquanto a ação “Implantação e Melhoramento de Hidrovias” visa recuperar e melhorar a capacidade de navegação no Estado.

A ação “Implantação da Via Expressa” consiste na implantação e pavimentação de uma via urbana que ligará a Avenida Carlos Cunha à Avenida Daniel de La Touche na cidade de São Luís (MARANHÃO, 2014). E a ação “Implantação da Avenida Metropolitana”, consiste na implantação e pavimentação de uma via urbana que ligará a BR-135 (Aeroporto) à Avenida dos Holandeses (Araçagy) (MARANHÃO, 2014). Essas ações por se desenvolverem dentro do espaço urbano, e beneficiarem diretamente a população da capital do Estado devem ser consideradas também como políticas urbanas.

A ação “Implantação da Avenida Metropolitana” teve pouca representatividade nos gastos do programa “Logística e Transportes”, no ano de 2012 o valor empenhado nesta ação

foi de R\$ 2.142.692,00, enquanto o total empenhado pelo programa foi de R\$ 335.676.520,00, já no ano de 2013 o valor empenhado foi de R\$ 28.986.536,12 enquanto o valor total do programa foi de R\$ 360.135.355,75. Esses gastos representaram apenas 0,64% no ano de 2012 e 8,05% do total empenhado pelo programa.

Já os gastos com a ação “Implantação da Via Expressa”, tiveram grande representatividade no programa. No ano de 2012, o volume dispendido nesta ação foi na ordem de 77,2 milhões de reais enquanto no ano de 2013 foi de 68,4 milhões de reais. Esses valores representaram 23% e 19% respectivamente do total gasto no programa.

No ano de 2012 a principal ação do programa foi “Restauração de Rodovias” que representou 40,4 % do total gasto, seguido pela “Implantação da Via Expressa” com 23%, “Conservação de Estradas Vicinais” com 15,4% e “Implantação, Melhoramentos e Pavimentação de Rodovias”, com 13,3%. No ano de 2013 a ação com maior volume de recursos utilizados neste programa foi “Implantação, Melhoramentos e Pavimentação de Rodovias” com 24%, seguido da “Restauração de Rodovias” com 22% e pela “Implantação da Via Expressa” com 19%.

Nota-se assim que apesar de não configurar inteiramente como política urbana a função transporte possui ações relevantes que visam beneficiar diretamente a população urbana, destacadamente a população da região metropolitana da capital do Estado.

A análise sobre os programas e ações executados pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão comprova um aspecto importante já apontado neste trabalho, que é a fragmentação das políticas públicas urbanas em diversos órgãos do Estado. Ações importantes com objetivos similares são executadas de maneira simultânea e descoordenada por diferentes estruturas. Este aspecto ficou claro a partir da análise das ações da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, tais como: “Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental”, embora a responsabilidade pela execução da política de saneamento seja da Secretaria de Saúde, com suporte da CAEMA; e a ação “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade” cujo objeto é similar às ações desenvolvidas pela Secretaria de Infraestrutura, como as obras voltadas para pavimentação urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo discutir os aspectos institucionais das políticas públicas urbanas de competência estadual, tendo como eixo a problematização do papel desempenhado pelo Poder Executivo estadual na execução dessas políticas no Estado do Maranhão. Partiu-se do pressuposto de que a existência de uma política pública supõe a institucionalização de capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Para tal institucionalização, é necessário que esta política conte com um órgão encarregado de sua execução, uma burocracia especializada nos serviços a serem oferecidos e uma fonte permanente de recursos financeiros.

No sentido de discutir os principais elementos que permitem a conformação dos aspectos institucionais das políticas públicas urbanas no Maranhão e de compreender os pontos centrais da constituição dessas políticas, partiu-se de uma revisão bibliográfica sobre o conceito, a origem e desenvolvimento das políticas urbanas no país.

O estudo possibilitou a compreensão de que, as políticas públicas urbanas se constituem em um conjunto de diretrizes, princípios, regras e procedimentos que norteiam as ações do governo sobre o espaço urbano, visando o bem estar-coletivo das pessoas que residem nas cidades. E abrangem principalmente as políticas setoriais de saneamento, habitação, infraestrutura e transportes urbanos.

Esse estudo demonstrou ainda que as políticas urbanas tiveram sua origem no Brasil juntamente com as políticas sociais a partir da década de 1930, quando o país inicia um processo de industrialização e conseqüente urbanização, até então a questão social e urbana não se colocava como elemento importante da agenda governamental.

Entretanto, foi durante as décadas de 60 e 70 que as políticas urbanas ganharam destaque e se firmaram no cenário nacional como campo de atuação do poder público através do Banco Nacional de Habitação. As ações implementadas através do Banco Nacional de Habitação, no período militar, produziram uma série de efeitos na urbanização do País, com investimentos em saneamento, infraestrutura urbana como transportes, além dos investimentos em habitação.

O modelo de política urbana implementado a partir de 1967 pelo Banco Nacional de Habitação baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante desta política nos anos que se seguiram, sendo um marco do que diz respeito ao planejamento e gestão dessas políticas públicas. A

política urbana contava, em nível nacional, com um órgão encarregado de sua execução – o BNH – uma burocracia especializada nos serviços a serem oferecidos – conjunto de órgãos articulados – e uma fonte permanente de recursos financeiros – o FGTS.

Além disso, o modelo de política urbana implementado pelos militares deixou um legado importante para as políticas urbanas, primeiramente pode-se apontar o mecanismo de auto sustentação financeira dos investimentos nas políticas urbanas, que não comprometem diretamente recursos do orçamento, através da utilização de recursos de aplicações como o FGTS, mecanismo utilizado até hoje nos investimentos em habitação. Outro ponto importante foi a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, responsáveis pela prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais companhias existem até hoje e têm um papel relevante nas políticas urbanas de saneamento.

Na segunda metade da década de 80, o sistema até então constituído começa a apresentar sinais de desarticulação devido à crise financeira no FGTS, e à crise institucional decorrente da extinção do Banco Nacional de Habitação e da pulverização de suas atribuições. A partir de então as políticas urbanas entraram em colapso, seguindo um rumo errático nos anos seguintes a desconstituição desse sistema, voltando a ter alguma relevância somente em 2003 a partir da criação do Ministério das Cidades. A crise da arrecadação do FGTS foi ocasionada por uma crise econômica mundial, a crise do petróleo, com recursos escassos a atuação do BNH começa a ser desmantelada.

As políticas urbanas entraram efetivamente na agenda governamental sem haver uma determinação legal que obrigasse o governo a agir nesta política, pois as Constituições de 1946 e 1967 não faziam nenhuma referência à atuação do Estado na questão urbana ou habitacional. Na verdade as políticas urbanas se consolidaram em um período de expansão do capitalismo no país, e faziam parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico e não de uma política social propriamente, por isso deixou de atender grande parte da população mais pobre.

Neste período a questão do federalismo não tinha grande relevância no contexto político, visto que se estava sobre um regime ditatorial extremamente centralizado. Tal fato muda a partir da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã” que inscreve uma série de políticas sociais como obrigações do Estado, entre elas as políticas públicas de caráter urbano, e distribui a competência para execução dessas políticas entre os entes governamentais.

Deste modo, em um segundo passo procurou-se analisar as competências dos entes estaduais nas políticas urbanas. Para tanto, considerando que o Brasil se constitui em uma

república federativa, enfatizou-se a questão do federalismo brasileiro e as disposições constantes na Constituição Federal de 1988.

A partir da análise da questão do federalismo, verificou-se que nesta forma de organização político territorial do Estado, o poder político é repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, cada uma tendo responsabilidade sobre um mesmo território e pessoas, assim como autoridade de realizar ações independentemente dos outros, particularmente porque os entes devem ter autonomia na elaboração de leis e de políticas.

A Constituição Federal de 1988, diferentemente das anteriores, além de alçar os municípios à qualidade de entes da federação com autonomia idêntica aos estados-membros na elaboração de suas leis e políticas, estabeleceu uma série de competências comuns aos entes federados, posicionando o Brasil como um país de federalismo do tipo cooperativo.

De acordo com a Constituição de 1988, as principais políticas públicas se situam no campo das competências comuns aos entes federados, entre elas as políticas urbanas de habitação, saneamento e infraestrutura. Ou seja, cabe a todos os entes (União, Estados e Municípios) efetivarem políticas públicas urbanas.

A literatura especializada demonstra que em países que adotam o federalismo cooperativo é necessário que haja regras claras de coordenação do campo das políticas públicas visando evitar que as diferentes esferas de governo efetivem, ao mesmo tempo, iniciativas de políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas, tal prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta os mesmos problemas perdendo-se uma oportunidade de potencializar recursos que são escassos e articular ações de maneira a gerar melhores resultados.

Outro ponto a ser destacado neste tipo de federalismo, é que este possibilita que União, Estados e Municípios se omitam diante de algumas questões, e a população permaneça sem uma ação governamental e não saiba, efetivamente, de quem cobrar se do governo municipal, estadual e federal. Isso permite que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada.

A coordenação federativa deve realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, como a definição de competências no terreno dessas políticas públicas. No Brasil, apenas as políticas de saúde e educação, possuem uma legislação que estabelece uma distribuição de responsabilidades e mecanismos claros de coordenação de esforços entre os entes governamentais. As políticas urbanas não possuem uma legislação clara no que diz respeito às atribuições e mecanismos de

coordenação entre os entes federados, o que prejudica fortemente a população residente nas cidades.

Adicionalmente, no que diz respeito às unidades estaduais, com a Constituição de 1988, estas ficaram em um quadro de indefinição de suas competências, visto que a Constituição não definiu atribuições específicas a estes entes, as únicas exceções foram as competências para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e a exploração direta, ou mediante concessão os serviços de gás canalizado. A Carta Magna reservou aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas pela própria Constituição, diferentemente de União e municípios que possuem competências expressas no texto constitucional.

Além disso, diferente das políticas de saúde e educação, onde a Constituição Federal estabelece a aplicação de recursos mínimos pelos entes federados, as políticas urbanas não receberam este mesmo tratamento, ficando a cargo dos entes a aplicação ou não de recursos públicos e execução de políticas nesta área. Assim, considerando que as despesas com custeio da máquina administrativa e as políticas sociais de saúde e educação consomem grande parte dos recursos públicos dos entes, o financiamento das políticas urbanas depende operações de crédito e/ou das transferências voluntárias realizadas principalmente pela União, visto que esta concentra a maior parte dos recursos públicos.

Considerando que os aspectos histórico-conceituais e legais apresentados neste trabalho são fatores determinantes na configuração institucional que dispõe qualquer ente governamental para executar políticas públicas, partiu-se para análise da engenharia institucional do Estado do Maranhão para execução das políticas públicas urbanas, com foco nos órgãos instituídos para execução dessas políticas, no quadro de pessoal desses órgãos e nos recursos financeiros investidos no período de 2008 a 2013.

A análise sobre os órgãos instituídos para execução dessas políticas permitiu a identificação das Secretarias de Estado que tem entre suas finalidades, atribuições específicas sobre o espaço urbano. Destacadamente, a Secretaria de Saúde, com atribuições concernentes a política setorial de saneamento básico, a Secretaria de Infraestrutura, com atribuições referentes a políticas, programas e obras de infraestrutura e de transportes e a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano, com atribuições na área de desenvolvimento urbano com destaque para habitação e saneamento.

A análise sobre a estrutura do governo também permitiu a identificação dos órgãos da administração indireta com atribuições sobre a questão urbana, como: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), com atribuições concernentes ao

abastecimento de água e esgotamento sanitário; Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), com atribuições na área de trânsito; Departamento Estadual de Infraestrutura e Transportes (DEINT), com atribuições na área de transportes, notadamente na manutenção de rodovias e pavimentação urbana; e Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARHP), com a finalidade de administrar os financiamentos na área de habitação.

Poucas alterações ocorreram nesta distribuição de competências entre os órgãos no período analisado, merecendo destaque apenas unificação das Secretarias de Infraestrutura e Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Sustentável no ano de 2008 e parte de 2009. Assim, no que se refere à estrutura administrativa dos órgãos incumbidos da execução das políticas urbanas, verificou-se uma fragmentação de políticas e ações, com vários órgãos e estruturas executando programas e ações de maneira desarticulada. Em todo período analisado essa fragmentação foi uma constante independente do governante, a única tentativa de articulação, com a fusão da Secretaria de Infraestrutura e a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Sustentável entre 2007 e 2009, pelo governo Jackson Lago, não congregava todas as políticas urbanas em uma única Secretaria, a política de saneamento continuava sendo executada pela Secretária de Estado da Saúde, e órgãos como DETRAN, CAEMA e EMARHP permaneceram vinculados a outras Secretarias.

Assim, nota-se uma dupla desarticulação no campo das políticas urbanas no Maranhão, se por um lado as competências para execução de políticas públicas urbanas são compartilhadas entre as esferas de governo federal, estadual e municipal, sem nenhuma coordenação como já demonstrado, de outro, no âmbito do Estado do Maranhão essas políticas são fragmentadas em diversos órgãos e estruturas, que executam ações de maneira isolada, perdendo-se assim uma oportunidade de potencializar resultados através da conjugação de recursos e esforços.

A análise sobre o quadro de pessoal, ou seja, sobre a burocracia especializada dos órgãos, identificou que: não existe uma carreira de pessoal estruturada com atribuições específicas na elaboração e gestão de políticas públicas de caráter urbano; os cargos e carreiras que possuem entre suas atribuições o planejamento e a formulação de políticas públicas em geral não são ocupados; há uma indefinição quanto aos cargos públicos pertencentes a cada órgão ou Secretaria; muitas atividades, típicas de servidores públicos, são realizadas por funcionários terceirizados, comprovando a inexistência de um corpo técnico permanente, estruturado e qualificado, comprometendo sobremaneira a institucionalização das políticas públicas urbanas.

Um aspecto importante, não analisado pela pesquisa, mas importante de ser estudado, é a composição do quadro técnico que as Secretarias e órgãos com atribuições nas políticas urbanas possuem para executar essas políticas, visando identificar a qualificação e, conseqüentemente, a capacidade técnica dos gestores e executores dessas políticas públicas.

Por fim, a análise sobre o aspecto financeiro focou nos recursos disponibilizados para as políticas urbanas através do orçamento público, realçando seu papel como instrumento de planejamento financeiro do Estado, que estabelece os objetivos, as ações e os recursos financeiros necessários para execução das ações e alcance dos objetivos pretendidos.

A partir da análise da execução do orçamento do Estado do Maranhão, identificou-se a pouca relevância dos recursos disponibilizados para essas políticas em comparação com o total do orçamento executado pelo Estado, e em comparação com outras políticas como saúde, educação e segurança pública. Verificou-se ainda uma redução acentuada dos gastos com as políticas urbanas em termos percentuais em relação ao orçamento geral do Estado, no período de 2008 a 2013, passando de 5,62% em 2008 para 2,99% em 2013.

No que se refere aos gastos realizados nas políticas urbanas, destacam-se os investimentos realizados em habitação e infraestrutura urbana, que consumiram o maior volume de recursos nessas políticas durante o período analisado, com ênfase nos programas de governo relacionados à construção de moradias na área urbana e implantação e pavimentação urbana. A primazia destes investimentos foram uma constante independentemente do governo.

A pesquisa também buscou identificar as regiões, cidades e obras a que se destinaram os recursos, entretanto, isto não foi possível devido ao fato de que as leis orçamentárias não apresentam esse detalhamento em sua estrutura, bem como pela falta de transparência por parte dos órgãos públicos, que se negaram a prestar informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos. Assim, ficamos sem conhecer a distribuição espacial e o sentido dado aos investimentos nas diversas regiões do Estado.

Na área de saneamento, destaca-se a existência da Companhia de Saneamento Ambiental (CAEMA), que assume um papel relevante no investimento de recursos na área de saneamento urbano. Nota-se ainda que, nesta política específica, há priorização de investimentos em serviços de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, que é um dos grandes problemas na área de saneamento do Estado do Maranhão.

Para concluir, é importante relembrar que o objetivo desta pesquisa foi a compreensão das políticas públicas enquanto ações do Estado com a função de concretizar direitos e

atender demandas da sociedade, através de programas, ações e serviços, e que a existência dessas políticas públicas supõe a sua institucionalização, pois considerando a existência de estrutura e normas, a conclusão é que sem instituições não pode haver políticas organizadas.

Políticas públicas não podem ser concebidas alheias aos elementos políticos e jurídicos que estabelecem as regras de convivência entre os diversos interesses conflitantes da sociedade, nem sem o entendimento da dinâmica das estruturas de mercado. Portanto, a análise de uma política pública requer conhecer os determinantes estruturais e limitadores das possibilidades de intervenção, os determinantes jurídico-institucionais e os condicionantes políticos que permitem ao Estado definir os mecanismos de intervenção. Assim, não é apenas a lógica econômica a determinar o sentido da política pública, mas também os processos jurídico-institucionais construídos pela sociedade ao longo da sua história.

Devido à importância e o impacto que os problemas urbanos têm sobre a qualidade de vida da população que reside nas cidades, às políticas públicas urbanas devem ser tratadas como questão essencial da agenda governamental de todos os entes federativos, inclusive dos Estados, e por isso devem ser bem institucionalizadas, pois são as configurações institucionais que estruturam e definem as ações do poder público na sociedade.

No caso do Brasil, e do Maranhão em particular, onde às condições de vida da população que reside nas cidades é marcada por diversos problemas sociais, tais como o elevado déficit habitacional e as péssimas condições habitacionais, com boa parte da população vivendo em áreas irregulares como palafitas, casas de taipa e invasões sem mínimas condições infraestrutura e de saneamento básico, as políticas públicas urbanas se tornam ainda mais importantes.

Entretanto, a análise efetuada no curso deste estudo permitiu concluir que, as políticas públicas urbanas no âmbito Estado do Maranhão ocupam um papel marginal quando comparadas às demais políticas públicas. A análise dos aspectos institucionais desta política demonstrou que: no Brasil não existe uma legislação que determine claramente as atribuições dos entes federativos e nem garanta a aplicação de recursos mínimos nessas políticas, além disso, são poucos os mecanismos de cooperação no campo das políticas urbanas; no Maranhão, há uma fragmentação das políticas urbanas em diversos órgãos que atuam de maneira desarticulada, o Estado não dispõe de um corpo técnico permanente e qualificado na execução dessas políticas e os recursos públicos destinados para a questão urbana são pífios.

Contudo, mesmo envolvendo pequenos valores os investimentos de caráter urbano podem ter impactos positivos no sucesso e sobrevivência eleitoral de políticos, pois as alocações de recursos são geograficamente determinadas, como micro investimentos em

municípios ou periferias, que contribuem para sustentar mandatos em eleições sucessivas. Os pequenos valores orçamentários envolvidos, insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis a curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor e das empresas beneficiárias de contratos públicos, em uma relação clientelista. Tal condição fica bem clara no Estado do Maranhão até pouco tempo dominado por sucessivas gestões de cunho oligárquico.

Deste modo, a situação urbana precária verificada nas cidades do Maranhão pode ser explicada em parte pela fraca institucionalização e articulação das políticas urbanas e pelos escassos recursos públicos investidos nessas políticas, conforme ficou demonstrado neste trabalho. Assim, o desenvolvimento sócio espacial e a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas que residem nas cidades do Maranhão passam necessariamente pela institucionalização e articulação das políticas públicas de caráter urbano, visando garantir condições de urbanidade básica com moradia, saneamento e infraestrutura adequada.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. n.24. p. 41-67. Jun 2005.
- ABRUCIO, F. L. ; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007.
- AFONSO, J. R. **Repartição e Receitas entre os Entes Federados: Municípios no Brasil**. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/observatorio-da-federacao>>. Acesso em: 14 de dez. 2014.
- AFONSO, J. R. R. e ARAÚJO, E. A. **A carga tributária brasileira: evolução e principais características**. São Paulo, UNICAMP / NEPP, 2004. 30p.
- ANDRADE, S. A. M. de. O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 38, n. 6, nov.-dez 2004.
- ARAUJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo. 2005.
- ARRECTHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo. Revam: FAPESP, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.
- ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. FUNDAP, FAPESP. São Paulo: IPEA: Brasília, 1999.
- ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v.18, n. 2, 2004, pp. 17-26.
- ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais**. Dados, v.45, n.3, p.431-57, 2002.
- ARRETCHE, M. T. S. **O sistema de proteção social brasileiro: Em direção a um modelo descentralizado**. São Paulo em perspectiva, v. 11, n. 3, p. 20-31, 1997.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out./dez. 1988, p. 107-120.
- AZEVEDO, S. de. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BARBOSA, I. S. **O Estado e a Produção Habitacional Pública**. Dissertação de Mestrado USP. São Paulo: 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05082009-155014/pt-br.php>>. Acesso em 10 mar.2014.

BARBOSA, Z. M. **Maranhão, Brasil: luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luís: Editora UEMA, 2006.

BOBBIO, N. et alli. **Dicionário de Política**. Brasília, Editora da UnB, 1992. 2 volumes.

BORDO, A. A. Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do estado de São Paulo, Brasil. **Revista eletrônica de geografia y ciências sociales**. Vol. IX, n. 194, Agosto de 2005.

BRAGA, R.; CARVALHO, P.F. (2004) Cidade: espaço da cidadania. In: GIOMETTI, A.B.R & BRAGA, R. (Orgs.). **Pedagogia Cidadã: Cadernos de Formação - Ensino de Geografia**. São Paulo: UNESP-PROPP, p. 105-120.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4380.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18036consol.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm> Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014.** Relatório de gestão do exercício 2014, apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como prestação de Contas anual a que esta unidade jurisdicionada está obrigada nos termos do parágrafo único do art. 70 da constituição federal, Elaborado de acordo com as disposições da IN TCU nº 63/2010, da DN TCU nº 134/2013, da portaria TCU nº 90/2014 e das orientações do órgão de controle interno portaria CGU nº 650, de 28 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>> Acesso em: 01 ago.2015.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: Um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-357.

CARDOSO, A. L. **Política habitacional no Brasil: Balanço e perspectivas.** Proposta, Fase, Rio de Janeiro, Ano 30, nº-95, dez./fev.de 2002-2003, p. 6-17.

CARVALHO, F. J. Keynes e o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 17, n. SPE, p. 569-574, 2008.

CARVALHO FILHO, J. S. **Comentários do estatuto da cidade.** São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, R. G. de; e GOMES, L. S. **Administração e Direito Financeiro e Orçamentário.** 4. ed. Editora Vestcon, Brasília: 2000.

COSTA, W. C. da. **Do “Maranhão novo” ao “novo tempo”: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão.** 1997.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque.** 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FERREIRA, A. J. de A. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro?.** São Luís: EDUFMA, 2014.

FERREIRA, A. J. de A. A questão urbana maranhense: problemas de um discurso desenvolvimentista que não prioriza a gestão e o ordenamento territorial. In: **XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana.** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 16 a 19 de novembro de 2011. 12p. CD-ROM (ISSN 2175-3830).

FERREIRA, A. J. de A. São Luís do Maranhão: em que cidade vivemos? Que cidade queremos no quarto centenário? **Ciências Humanas em Revista**, v. 7, n. 2, São Luís/MA, 2009, 9p – ISSN 1678-81.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** Segunda edição. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GONÇALVES, J. P. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente.** CEPAL, 1997.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário.** 16 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

LEMOS, J. de J. S. **Um projeto de redução da pobreza com externalidades ambientais positivas no estado do Maranhão.** 2010.

MACDOWEL, M. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In PONTES, E. M., CESARE, C. M. de (org.). **Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de política urbana.** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MACHADO JR., J. T. **Teoria e prática de orçamento municipal.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

MANGOLIN, C. . . A ditadura militar no Brasil: processo, sentido e desdobramentos. In: PRAUN, Luci. (Org.). **Relações mundializadas, neoliberalismo e sociabilidade humana.** 2ed. São Bernardo do Campo: Editora do Autor, 2012, v. único, p. 31-46. Disponível em: <<http://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/02/cesar-mangolin-de-barros-a-ditadura-militar-no-brasil-2011.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2015.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão:** promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/pagina.php?IdPagina=2315>>. Acesso em: 09.11.2014.

_____. **Lei nº 7.844, de 31 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado com alteração da Lei nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998 e da Lei nº 7.734, de 19 de abril de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jul.2015.

_____. **Decreto Estadual nº 28.815, de 10 de janeiro de 2013.** Regulamenta os procedimentos preparatórios para contratação de bens, serviços e obras e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.ma.leg.br/pgextra/12.pdf>> Acesso em: 14 dez.2014.

_____. **Lei nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 8.560, de 28 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a criação do Departamento Estadual de Infra-Estrutura e Transporte - DEINT, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 8.733 de 21 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 8.973, de 02 de junho de 2009.** Dispõe sobre reestruturação organizacional do Poder Executivo Estadual, altera dispositivos da Lei nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.298 de 23 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.299 de 23 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a criação de cargos efetivos das Carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, de Planejamento e Orçamento e de Finanças e Controle, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a Reforma Administrativa no Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.369, de 03 de maio de 2011.** Altera dispositivos da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.431, de 02 de agosto de 2011.** Dispõe sobre o Sistema de Serviço Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012.** Institui o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.629, de 19 de junho de 2012.** Extingue, altera denominação de órgãos, modifica dispositivos da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.553 de 16 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.664, de 17 de julho de 2012.** Dispõe sobre o Plano Geral de Carreiras e Cargos dos Servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual - PGCE, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Lei nº 9.940, de 24 de outubro de 2013.** Modifica dispositivo da Lei nº 9.340, de 28 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre a Reforma Administrativa do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Medida Provisória nº 023, de 11 de junho de 2007.** Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-Estrutura - SECID, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão.** 2012.

_____. Secretaria de Estado da Gestão e Previdência. **Portaria nº 125, de 29 de agosto de 2014.** Apresenta de acordo com o que dispõe o art. 46, da Lei nº 10.132 de 4 de agosto de 2014, demonstrativos de Cargos Efetivos e Comissionados, integrantes do Quadro Geral de Pessoal Civil do Poder Executivo Estadual, constantes dos Anexos I, II e III. Disponível em: <<http://www.diariooficial.ma.gov.br/>> Acesso em: 15 jan.2015.

_____. **Relatórios de cadastro de programas e ações dos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, extraídos do SISPCA** (Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação). Impressão em 02.dez.2014.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento, Coordenação, Acompanhamento e Avaliação. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011, Exercício 2008.** São Luís, 2009.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Secretaria Adjunta de Planejamento, Coordenação, Acompanhamento e Avaliação. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011, Exercício 2009.** São Luís, 2010.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria-Adjunta de Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011, Exercício 2010.** São Luís, 2011.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011, Exercício 2011.**

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2012-2015, Exercício 2012.**

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2012-2015, Exercício 2013.**

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2008, bimestre novembro-dezembro.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2009, bimestre novembro-dezembro.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2010, bimestre novembro-dezembro.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2011, bimestre novembro-dezembro.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2012, bimestre novembro-dezembro.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Período de referência: janeiro a dezembro de 2013, bimestre novembro-dezembro.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Informação Técnica n° 182/2012 – UTCGE/NUPEC.** Unidade Técnica de Contas de Gestores. Núcleo de Prestação de Contas. 2012.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar, Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987, p. 30.

MARICATO, E. **A Cidade Sustentável.** Disponível em: <<http://www.adital.com.br/arquivos/2012/02/pt%20a%20cidade%20sustent%C3%A1vel%20-%20erminia%20maricato.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2014.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil.** 2007. Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquiteturaurbanismo/156/artigo44395-4.asp>> Acesso em: 10 jul. 2013.

MARICATO, E. O urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MARICATO, E. **Metrópoles desgovernadas.** Estudos Avançados, v.25, n.71, p.7-22, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 10 jul. 2013.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência.** São Paulo: Hucitec, 1995.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise**. Brasília, DF, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.

MATOS, P. de O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: Outras perspectivas. **Anais da 1ª. Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. Natal, novembro de 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos Cidades N° 1: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br>>. Acesso em: 10 mar.14.

NEGRÃO, J. J. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

OLIVEIRA, M. C. B. da S. de. **Política de Habitação Popular no Brasil: Passado e Presente**. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000.

PAULA, R. Z. A.; HOLANDA, F. M. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 6, n. 10, jan-jun 2011.

PAULO, V; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4. Ed. São Paulo: Método, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Sobre a política de Assistência Social no Brasil. Política Social e Democracia**. In: BRAVO, M. I. S. PEREIRA, P. A. P. (orgs). São Paulo: Cortez /FSS-UERJ, 2001. p.217-233.

POCHMAN, M.; AMORIM, R. (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. **Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental**. Ebp/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa).

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2011.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. **Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil**. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 2011.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. IPEA: 1999.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, ENRIQUE; FERRAREZI, ELISABETE. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 21-42.

SILVA, J. A. **Reflexões sobre a história do Capitalismo**. Universidade Estadual de Maringá, 2007.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUSA, J. U. P. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 37, 2011.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pos-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 24, junho 2005, p. 105-121.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH 39**: 11-24. 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais (AATR-BA), Salvador, 2002.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169 – 243.

YAZBEK, M. C. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios. **Seminário Internacional do BPC**. Brasília: MDS, 2010.