

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**JOSÉ RUI MOREIRA REIS**

**FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL: determinantes do  
financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018)**

São Luís

2020

**JOSÉ RUI MOREIRA REIS**

**FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL: determinantes do  
financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais

Linha de Pesquisa: Avaliação de Políticas e Programas Sociais

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

São Luís

2020

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Reis, José Rui Moreira.

Fundo público e políticas urbanas no Brasil :  
determinantes do financiamento e dos gastos públicos no  
Maranhão 2009-2018 / José Rui Moreira Reis. - 2020.  
371 f.

Orientador(a): Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.  
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em  
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,  
São Luís, 2020.

1. Brasil. 2. Financiamento. 3. Fundo Público. 4.  
Maranhão. 5. Políticas urbanas. I. Sousa, Salviana de  
Maria Pastor Santos. II. Título.

**JOSÉ RUI MOREIRA REIS**

**FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL: determinantes do  
financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Políticas Sociais e Programas Sociais.

Linha de Pesquisa: Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ .

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Interno)**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Raimunda Nonata do Nascimento Santana (Interno)**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

**Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Externo à Instituição)**

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marta Teresa da Silva Arretche (Externo à Instituição)**

Universidade de São Paulo (USP)

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Monica Piccolo Almeida Chaves (Suplente)**

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Suplente)**

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pelo dom da vida e por sua presença constante guiando meus passos.

Aos meus pais, por todo apoio e dedicação à minha formação, especialmente à minha mãe pelo empenho para garantir educação de qualidade aos seus dois filhos.

Ao meu irmão e melhor amigo, pelo companheirismo e exemplo de bondade e altruísmo.

A todos aqueles que contribuíram com minha trajetória acadêmica, em especial:

À querida Prof. Tatiana Alves de Paula, por ter despertado em mim o desejo em estudar a Administração Pública já na graduação, ministrando a disciplina de Finanças e Orçamento Público (minha área de atuação), supervisionando de perto meu estágio no Ministério Público Estadual (minha primeira experiência profissional) e orientando a elaboração da minha monografia na graduação. Suas lições foram estimulantes e base de toda minha formação e trajetória profissional e acadêmica.

À prof. Zulene, por ter instigado o meu interesse na área de Ciência Política como seu orientando de iniciação científica, e por acreditar no meu potencial acadêmico me convidando a retornar à Universidade como aluno de mestrado.

Ao prof. Fred, pela orientação durante o mestrado, e mais que isso, pela paciência e disposição em guiar um Administrador e Contador a pesquisar as Políticas Urbanas.

À prof. Mônica Piccolo, pelas importantes contribuições à minha dissertação de mestrado, que não só enriqueceram o trabalho como me estimularam a continuar a pesquisa.

Às prof. Valéria e Ozanira, pelos ensinamentos na disciplina de Metodologia de Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Esta disciplina foi um divisor de águas em meus estudos e fundamental na elaboração do projeto de pesquisa que originou esta tese.

À prof. Marta Arretche, primeiramente pelo exemplo de rigor teórico-metodológico nas ciências sociais, cujos manuscritos serviram de norte durante minhas pesquisas. Em segundo lugar, por possibilitar a realização do Doutorado Sanduíche na Universidade de São Paulo (USP), aceitando ser supervisora do estágio, período no qual pude compartilhar de seus insígnias ensinamentos e reflexões presencialmente, que me fizeram admirar ainda mais seus trabalhos e contribuições no campo das Políticas Públicas no Brasil.

Às prof. Luciana Royer, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP), e Ursula Peres, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP), que me aceitaram como aluno visitante em suas disciplinas durante o Doutorado Sanduíche e me permitiram ampliar e aprofundar o referencial teórico utilizado nesta tese.

À prof. Nonata pelas excelentes contribuições na qualificação da tese, que foram fundamentais para enriquecimento teórico deste trabalho.

À prof. Salviana, minha querida orientadora, que com a amabilidade e gentileza que lhes são características, apoiou, instruiu, corrigiu e direcionou a elaboração deste trabalho, tornando muito mais tranquila esta caminhada.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pelos valiosos ensinamentos. Em particular a Prof. Eunice, que esteve presente desde o processo seletivo para ingresso no programa e durante várias disciplinas que realizei durante o curso.

Aos meus colegas de turma, cujas as discussões em sala de aula foram extremamente enriquecedoras. Ao meu amigo Jailson, pela ajuda com as tecnologias da informação especialmente o manuseio de planilhas e revisão de quadros e gráficos utilizados no trabalho.

E a toda equipe de apoio do programa, Izabel, Edson e Ana, que sempre estiveram a postos quando necessário, tirando dúvidas e auxiliando nos trâmites burocráticos.

A todos aqueles, que por algum lapso não mencionei nominalmente mas que contribuíram de alguma forma, direta ou indiretamente, meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

A tese aborda as relações entre o fundo público e as políticas urbanas, partindo do pressuposto que as políticas públicas não podem ser concebidas alheias aos determinantes estruturais do capitalismo nem sem a compreensão dos condicionantes jurídico-institucionais construídos pela sociedade ao longo da sua história. O estudo se constitui em uma análise de políticas públicas, tendo como foco o exame dos traços constitutivos do financiamento e dos gastos nas políticas setoriais de habitação, saneamento e urbanismo realizadas pelo governo do estado do Maranhão no período de 2009 a 2018. A investigação envolveu uma pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados, visando: problematizar os aspectos estruturais do fundo público e das políticas urbanas no contexto do capitalismo; examinar a conformação do fundo público e das políticas urbanas no Brasil; analisar os aspectos jurídico-institucionais do federalismo brasileiro e suas relações com as políticas urbanas; sistematizar as principais características das receitas e dos gastos públicos no Brasil; investigar as principais fontes de receita e as despesas realizadas pelo governo do estado do Maranhão; e analisar o financiamento e o gasto nas políticas de habitação, saneamento e urbanismo no estado. Os dados utilizados na análise do financiamento e dos gastos no Maranhão foram extraídos dos sistemas oficiais de gestão orçamentária e financeira do estado e fornecidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Os resultados da pesquisa apontam que o retraimento dos regimes de bem-estar implicou no recuo do financiamento das políticas sociais por parte do Estado, inclusive as de natureza urbana, em todo mundo. No Brasil, a inexistência de garantias institucionalizadas e estruturas de financiamento específicas colaboram decisivamente para o quadro de baixos investimentos nas políticas urbanas. No Maranhão, a análise evidenciou o baixo volume de recursos investidos nas ações em habitação, saneamento e infraestrutura urbana, que ocupam um lugar marginal na agenda estatal apesar do elevado déficit habitacional e das péssimas condições de habitacionais, infraestruturais e de saneamento básico existentes no estado. Além disso, os dados sugerem uma desarticulação dessas políticas, visto que essas áreas são geridas por instituições diferentes. No que se refere às fontes de recursos, identificou-se a importância das transferências de recursos federais e do Fundo Maranhense de Combate a Pobreza na área de habitação, dos recursos decorrentes de tarifas na área de saneamento básico, e dos recursos próprios do tesouro estadual na área de infraestrutura urbana. No que se refere ao destino dos gastos, observou-se a primazia da habitação urbana em detrimento da habitação rural, apesar de o déficit habitacional do estado ser maior na área rural. Na área de saneamento básico, os serviços de abastecimento de água ocupam um lugar central, ao passo que os investimentos em serviços de esgotamento sanitário são extremamente baixos. Na área de urbanismo, o destaque são as ações ligadas à implantação e pavimentação de vias urbanas, principalmente em anos eleitorais. A pesquisa ainda permitiu concluir que a esfera federal exerce influência importante nas políticas urbanas. Na área habitacional, a influência da União se dá através das transferências governamentais, que se constituem em uma fonte de recursos relevante neste setor. Na área de infraestrutura urbana, a influência da esfera federal é observada a partir das regras constitucionais e da legislação federal, que lhe permitem estabelecer e controlar os limites de endividamento dos entes subnacionais. Já na área de saneamento básico, observou-se a influência do poder central através da regulamentação do financiamento de ações e serviços públicos em saúde, que afetou negativamente as ações na área de saneamento, notadamente na área rural.

Palavras-chave: Fundo Público. Políticas Urbanas. Brasil. Maranhão. Financiamento.

## ABSTRACT

The thesis treats the relationship between the public fund and urban policies, based on the assumption that public policies cannot be conceived apart from the structural determinants of capitalism or without understanding the legal-institutional constraints built by society throughout its history. The study is an analysis of public policies, focusing on examining the constitutive features of financing and spending in sectorial housing, sanitation and urban planning policies carried out by the state of Maranhão in the period from 2009 to 2018. The investigation involved a bibliographical, documentary research and data analysis research, aiming to: problematize the structural aspects of the public fund and urban policies in the context of capitalism; examine the conformation of the public fund and urban policies in Brazil; analyze the legal-institutional aspects of Brazilian federalism and its relationship with urban policies; systematize the main characteristics of public revenues and expenditures in Brazil; investigate the main sources of income and expenses incurred by the Maranhão state government; and analyze financing and spending on housing, sanitation and urban planning policies in the state. The data used in the analysis of financing and spending in Maranhão were extracted from the state's official budgetary and financial management systems and provided by the State Secretariat for Planning and Budget. The results of the research show that the retrenchment of welfare regimes implied a decline in the financing of social policies by the State, including those of an urban nature, worldwide. In Brazil, the lack of institutionalized guarantees and specific financing structures contribute decisively to the context of low investments in urban policies. In Maranhão, the analysis showed the low volume of resources invested in actions in housing, sanitation and urban infrastructure, which occupy a marginal place on the state agenda despite the high housing deficit and the poor conditions of housing, infrastructure and basic sanitation existing in the state. In addition, the data suggests a disarticulation of these policies, as these areas are managed by different institutions. With regard to sources of funds, the importance of transfers of federal resources and the Maranhense Fund to Combat Poverty in the housing area, the resources resulting from tariffs in the area of basic sanitation, and the own resources of the state treasury were identified in the area of urban infrastructure. With regard to the destination of spending, the primacy of urban housing over rural housing was observed, despite the fact that the state's housing deficit is greater in rural areas. In the area of basic sanitation, water supply services occupy a central place, while investments in sewage services are extremely low. In the area of urbanism, the highlights are the actions related to the implantation and paving of urban roads, mainly in electoral years. The research also concluded that the federal sphere has an important influence on urban policies. In the housing area, the Union's influence occurs through government transfers, which constitute a relevant source of resources in this sector. In the area of urban infrastructure, the influence of the federal sphere is observed based on constitutional rules and federal legislation, which allow it to establish and control the limits of indebtedness of subnational entities. In the area of basic sanitation, the influence of the central power was observed through the regulation of the financing of public health actions and services, which negatively affected actions in the sanitation area, notably in the rural area.

Keywords: Public Fund. Urban Policies. Brazil. Maranhão. Financing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1:	Dimensão, variáveis, indicadores de parâmetro de análise .....	35
QUADRO 2:	Funções e subfunções de governo .....	37
FIGURA 1:	Evolução das receitas nos países ricos .....	53
FIGURA 2:	Porcentagem do PIB com despesas sociais em 1960, 1990 e 2018 .....	78
FIGURA 3:	Evolução do gasto social no Brasil .....	96
QUADRO 3:	Evolução dos gastos sociais por área em percentuais (anos selecionados) ...	97
QUADRO 4:	Competências da União .....	150
QUADRO 5:	Competências compartilhadas dos entes federados .....	152
QUADRO 6:	Competências de estados e municípios .....	153
QUADRO 7:	Formas de obtenção de recursos pelo Estado .....	162
QUADRO 8:	Receita Tributária no Brasil por relevância do tributo .....	165
QUADRO 9:	Evolução da participação dos entes na arrecadação total (2008-2017) .....	167
FIGURA 4:	Receitas disponíveis por nível de governo no Brasil .....	175
QUADRO 10:	Arrecadação Própria (AP), Transferências (TR) e Receita Disponível (RD) por Unidades da Federação – em R\$ por habitante no ano de 2016 .....	177
QUADRO 11:	Demonstrativo da despesa consolidada das esferas de governo entre 2015 e 2018, em R\$ milhões .....	185
QUADRO 12:	Demonstrativo das despesas por função da União em R\$ milhões .....	186
QUADRO 13:	Demonstrativo das despesas por função dos Estados em R\$ milhões .....	188
QUADRO 14:	Demonstrativo das despesas por função dos Municípios em R\$ milhões ....	189
QUADRO 15:	Representatividade das esferas de governo no gasto público por função .....	191
FIGURA 5:	Empresas Estatais Federais em países selecionados .....	197
FIGURA 6:	Valor dos ativos das Empresas Estatais Federais em 2018 .....	199
FIGURA 7:	Patrimônio Líquido das Empresas Estatais Federais em 2018 .....	199
FIGURA 8:	Lucros/prejuízos no período de 2012 a 2017 das maiores estatais .....	200
FIGURA 9:	Dividendos arrecadados pela União em bilhões de reais .....	201
QUADRO 16:	Representatividade dos dividendos na Receita primária total .....	201
FIGURA 10:	Subvenções do Tesouro Nacional para Empresas Estatais Federais Dependentes .....	202
FIGURA 11:	Empresas estatais por estado da federação.....	204
FIGURA 12:	Estados com empresas estaduais de saneamento .....	204
QUADRO 17:	Relação financeira entre os entes estaduais e suas empresas .....	205



QUADRO 18:	Juros pagos pela administração pública e PIB (em R\$ bilhões correntes) ....	212
FIGURA 13:	Carga tributária no Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2009 e 2016 .....	214
FIGURA 14:	Relação Carga tributária e Gasto social .....	215
FIGURA 15:	Comparativo Internacional do índice Gini – 2002 a 2013 .....	217
FIGURA 16:	Gasto Social e Redistribuição na América latina, OCDE e União Europeia em 2012 .....	218
FIGURA 17:	Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2016)	221
FIGURA 18:	Carga Tributária sobre Folha de Salários – Brasil e Países da OCDE (2016) .....	222
FIGURA 19:	Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganhos de Capital – Brasil e Países da OCDE (2016) .....	223
FIGURA 20:	Carga Tributária sobre a Propriedade – Brasil e Países da OCDE (2016) ...	224
FIGURA 21:	Carga Tributária por Base de Incidência - Brasil e Países da OCDE (2016)	225
QUADRO 19:	Receitas estaduais arrecadadas no período de 2009 a 2011 .....	239
QUADRO 20:	Receitas estaduais arrecadadas no período de 2012 a 2015 .....	240
QUADRO 21:	Receitas estaduais arrecadadas no período de 2016 a 2018 .....	241
QUADRO 22:	Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2009-2011) .....	245
QUADRO 23:	Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2012-2015) .....	246
QUADRO 24:	Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2016-2018) .....	247
QUADRO 25:	Receitas decorrentes de operações de crédito no Maranhão (2009-2013) ....	248
QUADRO 26:	Receitas decorrentes de operações de crédito no Maranhão (2014-2018) ....	248
QUADRO 27:	Despesas estaduais por função no Maranhão (2009-2011) .....	250
QUADRO 28:	Despesas estaduais por função no Maranhão (2012- 2015) .....	251
QUADRO 29:	Despesas estaduais por função no Maranhão (2016-2018) .....	252
QUADRO 30:	Despesas estaduais por fonte de recursos (2009 -2011) .....	255
QUADRO 31:	Despesas estaduais por fonte de recursos (2012- 2015) .....	256
QUADRO 32:	Despesas estaduais por fonte de recursos (2016- 2018) .....	257
FIGURA 22:	Evolução das despesas com habitação, educação, saúde, previdência social e segurança pública no Maranhão (em reais) .....	265
QUADRO 33:	Despesas em habitação no período de 2009 a 2018 – média dos estados e	

	Maranhão (R\$ milhões) .....	266
QUADRO 34:	Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2009-2011) .....	267
QUADRO 35:	Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2012-2015) .....	268
QUADRO 36:	Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2016-2018) .....	269
QUADRO 37:	Despesa em habitação no Maranhão por órgão e subfunção (2009 a 2018) .	271
QUADRO 38:	Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2009-2011) .....	273
QUADRO 39:	Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2012-2015) .....	273
QUADRO 40:	Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2016-2018).....	273
QUADRO 41:	Despesa em habitação no Maranhão por fonte de recursos (2009-2013).....	275
QUADRO 42:	Despesa em habitação no Maranhão por fonte de recursos (2014-2018) .....	275
QUADRO 43:	Despesa em habitação no Maranhão por subfunção e fonte de recursos (2009- 2018) .....	277
QUADRO 44:	Despesa em saneamento no Maranhão (2009-2018) .....	286
QUADRO 45:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2009-2011) .....	288
QUADRO 46:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2012-2015) .....	288
QUADRO 47:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2016-2018) .....	289
QUADRO 48:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2009-2011) .	292
QUADRO 49:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2012-2015) .	293
QUADRO 50:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2016-2018) .	294
QUADRO 51:	Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e subfunção (2009-2013)	296
QUADRO 52:	Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e subfunção (2014-2018)	297
QUADRO 53:	Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2009-2011) .....	299
QUADRO 54:	Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2012-2015) .....	299
QUADRO 55:	Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2016-2018) .....	300
QUADRO 56:	Transferências de recursos para CAEMA em R\$ mil (2009-2018) .....	302
QUADRO 57:	Dados dos resultados dos exercícios de 2009 a 2018 da CAEMA .....	302
QUADRO 58:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2009-2011)..	303
QUADRO 59:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2012-2015) .	304

QUADRO 60:	Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2016-2018) .	304
QUADRO 61:	Despesa em urbanismo no Maranhão (2009-2013) .....	316
QUADRO 62:	Despesa em urbanismo no Maranhão (2014-2018) .....	317
QUADRO 63:	Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2009-2011) ...	319
QUADRO 64:	Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2012-2015) ...	320
QUADRO 65:	Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2016-2018) ...	321
QUADRO 66:	Despesa em urbanismo no Maranhão por órgão (2009-2013) .....	323
QUADRO 67:	Despesa em urbanismo no Maranhão por órgão (2014-2018) .....	323
QUADRO 68:	Despesas em urbanismo realizadas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (2009-2013) .....	324
QUADRO 69:	Despesa em urbanismo realizada pela Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (2010-2013) .....	325
QUADRO 70:	Despesa em urbanismo realizada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (2014-2018) .....	326
QUADRO 71:	Despesa em urbanismo realizada pela Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (2014-2018) .....	327
QUADRO 72:	Despesa em urbanismo realizada pela FAPEMA e DEINT (2010-2013) ....	328
QUADRO 73:	Despesa em infraestrutura urbana realizada por outros órgãos (2016-2018)	329
QUADRO 74:	Despesa em urbanismo no Maranhão por fonte de recursos (2009-2013) ....	330
QUADRO 75:	Despesa em urbanismo no Maranhão por fonte de recursos (2014-2018) ....	330

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS: fundamentos teóricos e históricos..</b>	<b>42</b>
2.1 Estado e fundo público no contexto do capitalismo .....	43
2.2 Fenômeno urbano, capitalismo e políticas urbanas .....	55
2.3 Fundo público, financeirização e políticas urbanas .....	69
2.4 Estado e fundo público no Brasil .....	89
2.5 Urbanização e construção das políticas urbanas no Brasil .....	106
2.6 Crise e (re)ascensão das políticas urbanas no país.....	121
<b>3. FUNDO PÚBLICO NO BRASIL: elementos jurídico-institucionais .....</b>	<b>144</b>
3.1 Fundo público, federalismo e políticas públicas .....	145
3.2 Estrutura das receitas públicas.....	158
3.3 Estrutura dos gastos públicos .....	180
3.4 Fundo público e empresas estatais.....	195
3.5 Estrutura tributária, gasto social e dívida pública .....	210
<b>4. FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO .....</b>	<b>233</b>
4.1 O Maranhão e a estrutura de receitas e despesas estaduais.....	234
4.2 Financiamento e gastos em habitação .....	259
4.3 Financiamento e gastos em saneamento básico .....	278
4.4 Financiamento e gastos em urbanismo .....	306
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>333</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>344</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se em uma tese desenvolvida no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Trata-se de pesquisa sobre o financiamento e os gastos públicos em políticas públicas urbanas no Maranhão, no período de 2009 a 2018. A escolha deste objeto de pesquisa foi motivada pelas péssimas condições habitacionais, infraestruturais e de saneamento básico da população brasileira e particularmente maranhense.

As políticas urbanas são aqui entendidas como aquelas cujo o objeto é o espaço social, com impacto direto na vida da população. Essas ações envolvem duas dimensões distintas, mas profundamente imbricadas. Uma dimensão regulatória de uso do solo e outra relativa ao fomento do desenvolvimento urbano. Enquanto a primeira diz respeito às funções clássicas de definir o conteúdo legislativo sobre o que pode ou não ser construído e em que territórios urbanos, a segunda envolve “prestações positivas” do Estado, ou seja, a alocação de recursos orçamentários para financiar a expansão da infraestrutura, tais como: obras e serviços de transportes, saneamento e habitação. É sobre estas que se concentra este estudo.

De acordo com dados publicados pela Fundação João Pinheiro, em 2015 o déficit habitacional<sup>1</sup> brasileiro correspondia a cerca de 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontravam-se na área rural. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país, o déficit habitacional correspondia a 9,3%. Não obstante, existiam diferenças importantes entre as regiões brasileiras em termos de localização do déficit habitacional. Enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit nas áreas urbanas ultrapassava 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tinha peso relativamente alto. Na região Norte correspondia a 21,8% e na região Nordeste a 26,8% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Além disso, em 2015 existiam mais de 11,170 milhões de domicílios urbanos considerados inadequados<sup>2</sup> no país, que consubstanciam problemas na qualidade de vida dos

---

<sup>1</sup> O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, e engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada, dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade, além da moradia em imóveis e locais com fins não residenciais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>2</sup> Pelo conceito adotado pela Fundação João Pinheiro, são passíveis de serem identificadas somente as inadequações localizadas em áreas urbanas. As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. As áreas rurais não são

moradores. Os principais problemas identificados foram a carência de infraestrutura urbana<sup>3</sup>, adensamento excessivo<sup>4</sup> de moradores em domicílios urbanos próprios, problemas de natureza fundiária<sup>5</sup>, ausência de banheiros exclusivos ou cobertura inadequada<sup>6</sup>. Entre as inadequações dos domicílios urbanos no Brasil, 7,225 milhões eram carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura, o que correspondia a 65% dos imóveis com algum tipo de inadequação e 12,3% do total de domicílios particulares permanentes urbanos do país, 1,871 milhões apresentavam problemas de natureza fundiária, 1,026 milhões apresentavam adensamento excessivo, 835 mil apresentavam cobertura inadequada, e existiam 214 mil domicílios sem banheiro exclusivo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

A situação era ainda pior em algumas regiões e estados do país, devido sua condição de subdesenvolvimento histórico e estrutural, como é o caso do estado do Maranhão<sup>7</sup>. Esse estado se destaca como a Unidade da Federação com o maior déficit habitacional relativo do país, e quinto com maior déficit absoluto, ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro, que são os quatro estados mais populosos do Brasil. Em 2015, o déficit habitacional no estado foi estimado em 392 mil moradias que representava 20% do estoque de domicílios do estado. No estado, que detém o maior percentual da população vivendo em áreas rurais do país, de acordo com dados do censo de 2010, o déficit habitacional rural era de 219.975 moradias em 2015, enquanto o déficit habitacional urbano era de 172.333. Ou seja, do total do déficit habitacional no Maranhão, 56% se concentra na área rural. O que faz do Maranhão o estado com maior déficit habitacional rural do país em números absolutos e relativos, e único estado da federação onde o déficit habitacional rural é maior que o déficit habitacional urbano, e corresponde a mais de

---

contempladas, pois apresentam formas diferenciadas de adequação, não captadas pelos dados utilizados. São também excluídos do estoque a ser analisado os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>3</sup> São considerados domicílios carentes de infraestrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>4</sup> O adensamento excessivo caracteriza-se por situações em que o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>5</sup> A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno onde ela se localiza (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>6</sup> Estão incluídos neste quesito todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>7</sup> De acordo com Barbosa (2006) a ocupação do espaço maranhense teve como características marcantes os conflitos no campo, o êxodo rural e crescimento desordenado da capital (São Luís) que contribuíram para o crescimento do desemprego, do subemprego e o agravamento da questão fundiária e urbana. A intensidade desses problemas pode ser explicada, em parte, pelo dismantelamento 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 (LEMOS, 2010).

40% de todo o déficit habitacional rural do nordeste e 28% do déficit habitacional rural do País (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Quando se analisa a composição do déficit habitacional no estado do Maranhão, fica ainda mais clara a condição de precariedade em que vive a boa parte da população, mais de 60% do déficit dizia respeito a habitações precárias, compostas por domicílios rústicos<sup>8</sup> e domicílios improvisados<sup>9</sup>. O estado possuía o maior número de habitações precárias do país, com mais de 241 mil domicílios rústicos e improvisados. Para se ter uma dimensão do tamanho do problema, o segundo estado com o maior número de habitações precárias era o Pará com um pouco mais de 98 mil de domicílios rústicos e improvisados, ou seja, o estado do Maranhão tinha mais que o dobro que o segundo estado com o maior número de habitações precárias do país. O número de habitações precárias no Maranhão era maior que o total de habitações precárias das regiões sul (120.748) e sudeste (116.875) somadas, e maior que a soma das regiões norte (157.050) e centro-oeste (49.579), correspondia a quase 50% de todas as habitações precárias da região nordeste (498.379), e mais de 25% do total deste tipo habitações do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Além disso, 281 mil domicílios urbanos no estado apresentavam carências no abastecimento de água. Este número era o terceiro maior do país, ficando atrás apenas dos estados do Pará (625.590) e do Rio de Janeiro (556.182). A ausência de esgotamento sanitário atingia pelo menos 220 mil domicílios urbanos e a ausência de coleta de lixo alcançava 131 mil domicílios urbanos. O Maranhão foi o estado da federação com o maior número de domicílios urbanos sem coleta de lixo do país. Este número era mais que o dobro do segundo estado da federação com maior número de domicílios nesta situação que era o Rio de Janeiro (60.466), era quase a mesma quantidade de domicílios sem coleta de lixo de toda a região sudeste (137 mil), representava 40% do total dos domicílios sem coleta de lixo de toda a região nordeste, era maior do que as regiões norte (100.912) e sul (23.368) somadas, e representa mais de 20% de todos os domicílios urbanos do país nesta situação. No total, mais de 319 mil domicílios urbanos apresentavam pelo menos um tipo de carência de infraestrutura no Maranhão, o que representa 25% dos domicílios urbanos permanentes do estado e evidencia que a questão da infraestrutura urbana é um problema central no estado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

---

<sup>8</sup> Os domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Tais como: taipa não revestida, madeira aproveitada, palha, ou sem paredes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

<sup>9</sup> Os domicílios improvisados são locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia alternativa, tais como barracas, prédios em construção ou abandonados, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

De acordo com dados oficiais compilados pelo Instituto Trata Brasil e divulgados no Painel de Saneamento Brasil referentes ao ano de 2018, a situação do saneamento básico é ainda mais grave quando se leva em conta o número de pessoas atingidas tanto em área urbana quanto em área rural em todo estado do Maranhão. A parcela da população sem acesso a água é de 2,71 milhões de pessoas o que corresponde a mais de 43% da população do estado e a parcela da população sem coleta de esgotos chega a incríveis 5,35 milhões de pessoas, o que representa mais de 86% da população estadual. Além disso, é de apenas 13,5% o índice de esgoto tratado referido à água consumida e o número de internações totais por doenças de veiculação hídrica foi de mais de 42 mil em 2018, cujas despesas ultrapassaram R\$ 14,5 milhões, e ainda assim houve 91 mortes no referido ano (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020).

Diante deste quadro alarmante no Maranhão e das consequências que estes problemas estruturais têm nas condições de vida das pessoas, especialmente as mais pobres, é que esta pesquisa se justifica. E parte da concepção de que a preocupação com o acompanhamento e a avaliação de políticas urbanas não deve se limitar a aferir qual percentual da população dispõe ou não de determinados direitos e/ou serviços públicos, mas principalmente compreender como os governos formulam e implementam essas políticas e seus possíveis resultados.

A despeito das condições precárias, em recente estudo realizado<sup>10</sup> a partir da análise da execução do orçamento do Governo do Estado, identificou-se que os recursos direcionados para os programas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana são ínfimos em comparação com o total do orçamento do estado. Além disso, foi verificada uma redução dos investimentos nessas políticas nos últimos anos<sup>11</sup>. Os dados do referido estudo indicam a existência de fatores estruturais que independem de preferências de sujeitos ou grupos políticos no poder<sup>12</sup>.

Assim, partindo do entendimento de que as políticas públicas podem ser financiadas por mecanismos distintos, configurando determinados padrões de financiamento, e que a mera existência de políticas e programas governamentais destinados ao enfrentamento de problemas sociais não garante a suficiência, eficiência, eficácia e efetividade das medidas

---

<sup>10</sup> “POLÍTICAS URBANAS E ORÇAMENTO PÚBLICO NO MARANHÃO: Institucionalização e investimento no Maranhão (2008-2013)”.

<sup>11</sup> O referido estudo identificou uma redução de 5,62% em 2008 para 2,99% em 2013, na participação dos gastos em políticas urbanas em relação ao orçamento estadual (REIS, 2015).

<sup>12</sup> Neste sentido, os sujeitos e personalidades políticas concretas não foram objeto de uma análise detalhada, pois consideramos que o papel destes não foi preponderante no âmbito do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão. Esse entendimento encontra amparo tanto empírico quanto teórico, ver Lojkin (1981).



desenvolvidas. Esta tese adota como eixo central a seguinte questão de pesquisa: por que o estado do Maranhão investe tão pouco em políticas urbanas? Dito de maneira mais específica, quais são os determinantes do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão nos últimos anos?

Primeiramente, é importante esclarecer que financiamento e gastos são duas variáveis distintas das finanças públicas, que se resolvem em dois momentos diferentes do ciclo de políticas públicas. Cada qual, portanto, pode responder a determinantes, em grande medida, independentes um do outro, o que equivale a dizer que as arenas decisórias, os atores relevantes e os conflitos de interesse são, de algum modo, exclusivos, sejam da determinação do financiamento, sejam dos gastos (CASTRO; CARDOSO JR, 2005).

Portanto, a hipótese central da pesquisa é que os gastos nas políticas urbanas desenvolvidas pelo estado do Maranhão são determinados por sua estrutura de financiamento. Dito de outro modo, a variável financiamento é um determinante da variável gasto. Já a compreensão do financiamento das políticas urbanas exige considerar uma perspectiva mais ampla, que leve em conta elementos jurídico-institucionais do Estado brasileiro e os aspectos de natureza estrutural do próprio sistema capitalista.

Da questão central, orientadora desta tese, desdobram-se as seguintes questões: Quais as relações entre o capitalismo e as políticas urbanas? Quais são as principais características do Estado e das políticas urbanas no Brasil? Quais receitas representam as principais fontes de financiamento do Estado brasileiro? Quais são os marcos institucionais que definem a estrutura da despesa? De que forma a divisão de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo no país impactam nas políticas urbanas? Quais são as características do financiamento, da gestão e dos gastos nas políticas urbanas no Brasil? Quais as fontes de financiamento e os órgãos responsáveis pela gestão das políticas urbanas no Maranhão? Qual o montante e o destino dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão?

As respostas a essas questões, consideradas em conjunto, podem fornecer informações importantes para compreender a capacidade e as respostas do Estado brasileiro e particularmente do estado do Maranhão para resolver os graves problemas urbanos existentes. Além disso, o conhecimento dos gastos e dos mecanismos pelos quais tais gastos são financiados, bem como as formas de gestão dos recursos, pode possibilitar uma maior transparência das ações públicas bem como a democratização e melhoria das políticas e ações do Estado.

A maioria dos países capitalistas passou por grandes transformações ao longo do século XX que marcaram avanços na proteção social, particularmente após a crise de 1929,

com a construção do chamado Estado de Bem-Estar Social. Os movimentos sociais e a luta dos trabalhadores se expandiram para além das demandas por uma situação mais digna de trabalho incorporando também as necessidades por melhores condições de vida no espaço, ou seja, por direitos sociais territorializados. Considerando que nem toda melhoria nas condições de vida da população poderia ser obtida apenas com melhores salários, ações direcionadas a melhoria dos espaços habitáveis tiveram um papel importante na constituição do Estado de Bem-Estar. Assim, o bem estar social evoluiu para a defesa da reprodução social das famílias de maneira geral, e não apenas da renda e benefícios do trabalhador e erigiu a experiência de um determinado padrão de proteção social nos países do centro do capitalismo.

Contudo, devido a especificidade da situação brasileira de capitalismo tardio e o padrão de crescimento econômico concentrador e excludente ao longo de sua história não se logrou a constituição de um efetivo Estado de Bem-Estar no país, diferentemente dos países capitalistas desenvolvidos. Deste modo, além da ausência de uma série de direitos sociais, o Brasil é caracterizado por deficiências crônicas e estruturais acumuladas na infraestrutura socioespacial (como habitação e saneamento básico) e pela precariedade das condições de vida da maioria da população.

Conforme Santana e Sousa (2016), enquanto nos países do centro capitalista questões relacionadas ao saneamento das cidades, por exemplo, já foram quase totalmente superadas. Em países da periferia do sistema, a carência ou precariedade desse serviço e a demanda das populações pela sua garantia exige que as ações nesse campo sejam tratadas também na perspectiva da garantia de direitos sociais, portanto, como medidas de política social.

Apesar de alguns avanços pontuais na redução das desigualdades sociais nas últimas duas décadas no Brasil, uma expressão repetida frequentemente no país oferece uma versão simplificada da situação hodierna: até que se avançou da porta para dentro (leia-se: compraram-se televisores, geladeiras, computadores, celulares, viagens de férias etc.), ao mesmo tempo em que da porta para fora a situação está cada vez pior (leia-se: o aumento das favelas e ocupações irregulares, dos esgotos a céu aberto, dos desastres decorrentes de ocupações precárias além das péssimas condições habitacionais e de infraestrutura).

Como se sabe, o gasto público é um elemento central para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do Estado, compondo o núcleo central dos sistemas de proteção social modernos. Contudo, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos pode modificar profundamente as estruturas e a direção dos gastos públicos. É relevante, portanto, conhecer o montante de recursos disponíveis e aquele

efetivamente gasto pelas políticas públicas, com vistas a indicar a direção da ação estatal (CASTRO; CARDOSO JR, 2005).

Essa noção é reforçada por Ernesto Cohen e Rolando Franco:

A atividade governamental constitui, em certo aspecto, uma luta constante por obter recursos e distribuí-los entre diferentes atividades estatais. Dado que eles são sempre escassos, é necessário deixar de satisfazer alguma necessidade ou demanda para destiná-los a outra. Assim, quando se analisa o gasto público, podem ser descobertas as características essenciais das políticas públicas, sendo possível identificar os verdadeiros beneficiários através da alocação desse gasto (COHEN; FRANCO, 2013, p.38).

De acordo com Fagnani (1998), na maior parte das vezes a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais, o gasto e o financiamento das políticas públicas podem desmascarar esta retórica, pois seu estudo traz pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais. Neste sentido, Netto (2009) é enfático ao afirmar que o conhecimento das políticas sociais implica antes de tudo no conhecimento das suas fontes e formas de financiamento. Assim, os dados e informações sobre o montante e destino dos gastos públicos bem como as formas de financiamento e de gestão são elementos centrais para compreensão da capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas efetivas e responder aos problemas sociais e urbanos. Esse aspecto é amplamente reconhecido pela literatura internacional, como bem destaca Skocpol (1985, p.17):

A state's means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs.<sup>13</sup>

Mediante a análise da estrutura de financiamento de políticas públicas pode-se mensurar e qualificar o esforço estatal na resolução dos problemas sociais. Além disso, a análise sobre o padrão de financiamento pode possibilitar um diagnóstico sobre os efeitos gerados por um conjunto de ações do Estado sobre o bem-estar social e a distribuição de renda no momento da obtenção dos respectivos recursos, sendo fundamental para a compreensão do efeito final da intervenção estatal na área social. Em outras palavras, para conhecer a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e políticas públicas, é importante

---

<sup>13</sup> “Os meios de um estado para levantar e empregar recursos financeiros nos diz mais do que qualquer outro fator único sobre suas capacidades existentes (e imediatamente potenciais) para criar ou fortalecer organizações estatais, empregar pessoal, cooptar apoio político, subsidiar empreendimentos econômicos e financiar programas sociais” (tradução nossa).

desvendar o padrão segundo o qual estas se financiam, sem o que quaisquer conclusões sobre o impacto de determinadas políticas diriam respeito apenas a um lado da questão – a aplicação dos recursos – sem avaliar os efeitos econômicos e sociais gerados no momento da obtenção destes mesmos recursos (JACCOUD, 2005).

Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma (CASTRO *et al.*, 2009). Neste sentido, de acordo com Krasner (1978) apud Skocpol (1985, p.17):

There is no reason to assume *a priori* that the pattern of strengths and weaknesses will be the same for all policies. One state may be unable to alter the structure of its medical system but be able to construct an efficient transportation network, while another can deal relatively easily with getting its citizens around but cannot get their illnesses cured.<sup>14</sup>

Assim, um sistema de proteção social pode apresentar complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos (CASTRO *et al.*, 2009). Neste aspecto, o fundo público é o elemento estruturador que materializa os sistemas de proteção social, e a abrangência desses sistemas está diretamente relacionada a capacidade do Estado em obter e distribuir recursos.

De acordo com Salvador (2010, p. 607):

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc.

Logo, observa-se que o fundo público tem um papel relevante para manutenção do capitalismo na esfera econômica. Contudo, ele também tem um papel importante na produção de políticas sociais, e estas não podem ser compreendidas como um mero recurso da legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada apenas à lógica da acumulação capitalista, elas também são respostas decorrentes de pressões sociais a partir de ações de

---

<sup>14</sup> “Não há razão para supor *a priori* que o padrão de forças e fraquezas será o mesmo para todas as políticas. Um estado pode ser incapaz de alterar a estrutura de seu sistema médico, mas ser capaz de construir uma rede de transporte eficiente, enquanto outro pode lidar com relativa facilidade em transportar seus cidadãos, mas pode não curar suas doenças” (tradução nossa).

diferentes sujeitos, que tem interesses diversificados. Portanto, servem a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho (SILVA, 2013).

Nesse contexto, as políticas urbanas ganham relevância, pois seu objeto é o espaço socialmente construído, com impacto direto na qualidade de vida da população e com uma série de efeitos positivos sobre a acumulação de capital, possuindo, portanto, um caráter duplo, com reflexos tanto na esfera econômica como na esfera das políticas sociais. As políticas urbanas (habitação, saneamento e infraestrutura urbana) funcionam como políticas anticíclicas ao passo que dinamizam a atividade econômica, aliviam o desemprego e ainda se constituem como salários indiretos. Por outro lado, essas políticas tem uma dimensão fortemente social ao passo que melhoram as condições de vida da população mitigando os efeitos da pobreza.

Além disso, as políticas urbanas apresentam especificidades em relação a outras políticas de caráter universalista como saúde e educação, pois não se destinam a pessoas particulares, mas a conjuntos de pessoas. Deste modo, quando o Estado se decide por uma política urbana, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados, estações de tratamento de água e esgoto, serviços de transporte coletivos, ruas e avenidas, que são necessariamente de uso coletivo. Embora cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação de uma infraestrutura social só é possível porque existe uma necessidade coletiva previamente estruturada. Assim, políticas de desenvolvimento urbano não podem ser atendidas senão coletivamente, o que reforça o papel do Estado (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Até o século XIX, grande parte das infraestruturas (ruas, estradas, pontes, canais, portos) devia-se a iniciativa privada, que buscava o máximo lucro e aproveitamento, com escassos mecanismos de controle por parte do Estado. Contudo, as transformações ocorridas durante o século XX no papel do Estado na economia, principalmente a partir da década de 1930, a aceleração do processo de urbanização, e a envergadura dos problemas urbanos impôs ao Estado o planejamento e a realização de ações públicas, especialmente no que se refere aos serviços sanitários e de infraestrutura urbana. Além disso, após a Segunda Guerra Mundial, a provisão pública de habitação constituiu-se em um dos pilares da construção da política de bem-estar social principalmente na Europa (ROLNIK, 2019).

Já no Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da socialdemocracia nos países desenvolvidos. Na verdade, o padrão de crescimento econômico

brasileiro durante a segunda metade do século XX foi concentrador e excludente, e buscou apenas a adoção de políticas sociais compensatórias para atenuar as tensões sociais, como a adoção de programas assistenciais para os segmentos que estavam à margem do desenvolvimento econômico. Trabalhadores informais, indigentes e trabalhadores rurais ficavam com os insuficientes programas médicos de emergência, benefícios assistenciais de idosos e rurais, programas de alfabetização, etc. Enquanto para os trabalhadores formais eram assegurados benefícios previdenciários e assistência médica, bem como o acesso facilitado a saneamento básico, habitação e infraestrutura urbana (SALVADOR, 2008).

O processo de industrialização e urbanização brasileira não foi capaz de obter resultados da mesma magnitude dos países do capitalismo central, mantendo grande parte de sua população em condições precárias de vida e trabalho (POCHMANN, 2004). De acordo com Oliveira (1990), no caso brasileiro, a intervenção estatal que financiou a reprodução do capital não financiou no mesmo nível a reprodução da força de trabalho, pois teve como padrão a ausência de direitos.

Não obstante, a Constituição Federal promulgada em 1988 expressou de forma clara o anseio pela criação de um Estado de Bem-Estar com uma série de direitos, e foi a primeira a reconhecer expressamente à importância do combate a pobreza e da melhoria das condições habitacionais, atribuindo a responsabilidade por sua execução à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme disposto no artigo 23:

Art. 23. É 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;  
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 1988).

Contudo, só recentemente alguns direitos ligados ao território foram reconhecidos como direitos sociais pela Constituição Federal<sup>15</sup>:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia, o transporte**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, **grifo nosso**).

---

<sup>15</sup> A moradia foi inserida no rol dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000, e o transporte através da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

Neste sentido, diferentemente dos direitos civis e políticos que têm uma natureza processual, os direitos sociais têm um caráter substantivo que interfere na economia, visto que requerem recursos financeiros e sua respectiva distribuição (SILVA, 2001). Nas políticas urbanas essa necessidade é ainda mais emblemática, pois sua implementação depende de uma quantidade expressiva de recursos públicos e de diretrizes estruturadas com continuidades ao longo do tempo (TONELLA, 2013; ARRETCHE, 2011). Contudo, com as políticas de ajuste fiscal (no contexto de neoliberalização do Estado brasileiro), o financiamento às políticas setoriais de habitação, saneamento e infraestrutura urbana encontram duas ordens de constrangimentos ao longo da década de 1990. Em primeiro lugar, a pura e simples retração dos investimentos públicos diretos. Em segundo, a restrição da capacidade de endividamento de estados e municípios, que levou ao contingenciamento de recursos destinados ao financiamento do setor público (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Além disso, ainda é possível afirmar que as políticas urbanas, pela delimitação decorrente dos marcos institucionais vigentes, têm assumido contornos conceituais pouco precisos, podendo ser encontrados problemas de naturezas diversas, tanto em relação à definição de atributos dessas políticas como referentes à incorporação efetiva de processos de acompanhamento e avaliação, incluindo formulação, resultados, meios e instrumentos utilizados (ALVIM; CASTRO, 2010).

Do ponto de vista do desenho 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. Contudo, a responsabilidade sobre as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano foi atribuída aos três entes federativos, de modo concorrente (ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2011).

Entretanto, a capacidade dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais. Governos desprovidos de autonomia para obter recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Assim, os governos locais podem contar com recursos para atender às demandas de seus cidadãos, mas dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências (ARRETCHE, 2005).

Arretche (2011, p.33) esclarece que:

Na implementação de seus próprios programas, o governo federal tem poder para definir unilateralmente regras e procedimentos de ação pública as quais estados e municípios devem respeitar, caso queiram aderir aos programas federais e ter acesso aos recursos por ele oferecidos.

Neste sentido, de acordo com Neto (2014), a instância federativa dos governos estaduais têm sido sistematicamente negligenciada e, em certo sentido, reprimida em suas capacidades de desenvolver e implementar políticas públicas em seus territórios nas últimas décadas. A capacidade de uso livre e autônomo de suas receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados, fazendo com que os orçamentos estaduais passassem a se caracterizar por rigidezes, na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente para agendas centralmente predefinidas (NETO, 2014).

Contudo, de acordo com Arretche (2010), nas áreas de desenvolvimento urbano – habitação, saneamento, infraestrutura urbana e transporte público –, a regulamentação federal é limitada, e embora os governos subnacionais recebam transferências para executar estas políticas, elas não são nem universais nem regulares. Além disto, o gasto nestas políticas não é determinado constitucionalmente, diferente de outras políticas sociais (como saúde e educação) onde a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a aplicação de recursos mínimos pelos entes federados, ficando a cargo de cada ente a aplicação ou não de recursos e a execução de programas nesta área. Em outras palavras, nestas políticas, os governos subnacionais podem ter parcela considerável de autonomia de implementação.

Em outro *front*, Tonella (2013) destaca que foi somente a partir da criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, que as políticas urbanas passaram a ter um tratamento integrado na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes urbanos para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. Deste modo, análises que visem compreender o funcionamento dessas políticas como um todo articulado tornam-se extremamente importantes.

A literatura recente sobre o federalismo e as políticas urbanas tem dado pouca atenção ao ente subnacional do governo estadual, preocupada que está com a descentralização fiscal e de atribuições em direção aos municípios. Assim, sabe-se muito pouco sobre as políticas desenvolvidas na esfera estadual. De acordo com Souza (2003, p. 18): “Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos



ainda muito pouco sobre questões cruciais da esfera estadual.” Isso robustece a necessidade de estudos visando compreender as fontes, regras e procedimentos sobre o financiamento e gastos nas políticas públicas no âmbito dos entes subnacionais estaduais.

Cabe ressaltar ainda que as políticas urbanas têm apresentado nos últimos anos, no Brasil, características de financiamento bem diferenciadas das demais políticas sociais do país. O setor de habitação, por exemplo, tem tido como principal fonte de financiamento os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e da caderneta de poupança, que não são recursos públicos. Já o setor de saneamento é custeado em sua maior parte pela cobrança de tarifas dos usuários, enquanto o setor de transportes urbanos não possui fontes de financiamento autônomas em relação ao orçamento, ficando a depender de empréstimos e financiamentos concedidos por instituições de fomento nacional e internacional (BNDES, BIRD, BID, etc.), devido ao grande volume de recursos exigidos. Assim, essas fontes de financiamento podem gerar iniquidades pela incompatibilidade existente entre a lógica de auto sustentação financeira e o atendimento da população pobre (FAGNANI, 1998).

Portanto, a análise do financiamento e do gasto público nas políticas urbanas é sem dúvida, uma agenda central para a gestão governamental, para a pesquisa acadêmica e aplicada em políticas públicas, e para o controle social. Entretanto, analisar o financiamento e o gasto nas políticas urbanas exige considerar não apenas aspectos dessas políticas específicas, mas a totalidade do fundo público e a estrutura de receitas e despesas do Estado brasileiro, visto que estes, em grande medida, determinam todas as políticas públicas.

Neste sentido, este estudo parte de uma perspectiva ampla que considera a configuração do fundo público e das políticas urbanas no capitalismo contemporâneo e o arranjo jurídico-institucional do fundo público e das políticas urbanas no Brasil, para só então apreender as relações que se estabelecem entre o financiamento e os gastos dessas políticas no Maranhão, e visa contribuir na ampliação do conhecimento da sociedade sobre si mesma e sobre a dinâmica e processo de funcionamento da intervenção estatal, identificando pontos de estrangulamentos e êxitos dos programas e por consequência abrindo perspectivas racionais para formular e implementar políticas urbanas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados.

Nesta perspectiva, este trabalho objetiva analisar a estrutura e o desenho institucional do fundo público e das políticas públicas no Brasil e seus reflexos no financiamento e nos gastos nas políticas urbanas executadas pelo governo do estado do Maranhão no período de 2009 a 2018. Partindo desse objetivo mais amplo, pretende-se: problematizar os aspectos estruturais das políticas urbanas e do fundo público no contexto do

capitalismo; analisar a constituição do fundo público no Brasil; discutir o processo de urbanização e as políticas urbanas no Brasil; analisar os aspectos jurídico-institucionais do federalismo brasileiro e suas relações com as políticas urbanas; sistematizar as principais características das receitas e dos gastos públicos no Brasil; investigar as principais fontes de receita e as despesas executadas pelo governo do estado do Maranhão; analisar o financiamento e o gasto nas políticas urbanas no Maranhão.

Com tal escopo, este estudo se constitui em uma análise de políticas públicas conforme definição de Thomas Dye (2011, p. 4): “*Policy analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference, is any, it makes.*”<sup>16</sup> E tem um caráter tanto descritivo, ao passo que visa descrever o que o governo do Maranhão está fazendo (ou não) no campo das políticas urbanas, bem como explicativo, visto que busca compreender os principais determinantes do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas, visando primordialmente estabelecer relações entre o financiamento e os gastos nessa política.

Assim, esta pesquisa se propõe a analisar o financiamento e os gastos nas políticas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana executadas pelo Governo do Estado do Maranhão, buscando superar abordagens setoriais, que tratam essas políticas de maneira segregada e desarticulada, e compreender como funcionam as políticas que tem impacto direto sobre o espaço como um todo. E ambiciona desempenhar três funções, ao mesmo tempo: acadêmica, no sentido de desvendar determinações e contradições presentes no conteúdo e no processo das políticas urbanas contribuindo, assim, para a produção do conhecimento científico; técnica, na medida em que visa fornecer subsídios para a correção de desvios no decorrer do processo de formulação e implementação das políticas, contribuindo para o redirecionamento das ações e; política, oferecendo informações aos diferentes sujeitos sociais, instrumentalizando-os em suas lutas em prol de um maior controle social das políticas urbanas.

Uma crítica recorrente aos trabalhos no campo das ciências humanas e sociais é a falta de rigor metodológico nas pesquisas. Essa é uma questão particularmente importante na área de “políticas públicas”, pois esta é uma das especializações que responde mais diretamente ao imperativo da relevância na prática das ciências sociais, visto que os estudos nesta área interpelam situações concretas e examinam problemas empíricos específicos (REIS, 2003). Portanto, evidências ou conclusões equivocadas, produzidas por estudos sem o

---

<sup>16</sup> “A análise de políticas públicas é descobrir o que os governos fazem, por que o fazem, e que diferença isso faz” (tradução nossa).

devido rigor científico, podem servir para legitimar ou deslegitimar escolhas políticas efetivas, trazendo graves consequências para sociedade.

Além disso, outras duas questões não menos relevantes na análise e avaliação de políticas públicas são a ausência de reflexões teóricas mais profundas e o “*emaranhado conceitual* que ainda prevalece nesse campo, demonstrado pela multiplicidade de conceitos aplicáveis, por diferentes tipos de avaliação e pela variedade de critérios apontados pelos estudiosos da matéria” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 969).

Partindo destes pontos, é importante deixar claro que esta tese, que se situa na área de “políticas públicas”, está comprometida com a produção de conhecimento abalizado em evidências científicas metodologicamente comprováveis com um acentuado embasamento teórico. Nesta contexto, considera-se que conhecimento teórico é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador (NETTO, 2011). E isso exige um olhar rigoroso com relação aos dados, para fazer afirmações que sejam consistentes, independente de posições político-ideológicas ou programáticas. Além disso, considerando a ausência de paradigmas conceituais uniformes na análise e avaliação de políticas públicas, realiza-se um esforço de estabelecimento prévio de toda uma estrutura de referência teórico-metodológica para a análise das políticas urbanas.

Neste sentido, para atender a proposta deste trabalho, a perspectiva adotada é crítico-dialética e consiste em situar e compreender os fenômenos sociais (inclusive as políticas públicas) em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas. Assim, toda política pública deve ser compreendida em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade (BOSCHETTI, 2009).

O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. De acordo com Marx (2003, p. 248): “O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade”. Assim, este trabalho considera a múltipla causalidade, as conexões internas e as relações entre os diversos determinantes e manifestações das políticas públicas e desenvolve uma análise a partir de aproximações sucessivas com a realidade, de modo a possibilitar movimentos articulados capazes de superar a aparência e desvendar a essência dos fenômenos sociais, considerando além da totalidade<sup>17</sup>, a historicidade<sup>18</sup>, a complexidade<sup>19</sup> e a dialeticidade<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> “A inteligibilidade das partes pressupõe sua articulação com o todo” (SEVERINO, 2007, p.116).

Nesta perspectiva teórico-metodológica, é fundamental relacionar as políticas urbanas com as questões estruturais da economia e situar o seu surgimento, relacionando-as com as expressões da questão social que determinaram sua origem, desenvolvimento e conformação. Além disso, é importante conhecer as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais. Assim, é pedra angular deste trabalho relacionar as políticas urbanas com as determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração às políticas, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural (BOSCHETTI, 2009). Neste sentido, realiza-se um esforço de compreensão teórica das transformações em curso no capitalismo contemporâneo e do processo de urbanização da sociedade e seus reflexos nas políticas urbanas, tendo como perspectiva de análise a totalidade e a observação crítica da realidade.

Não obstante, considera-se que não é apenas a lógica econômica a determinar o sentido de uma política, mas também os processos jurídico-institucionais construídos pela sociedade ao longo da sua história. Parte-se, portanto, da percepção de que as políticas públicas não podem ser concebidas alheias aos elementos jurídico-institucionais que estabelecem as regras de convivência entre os diversos interesses conflitantes da sociedade, nem sem o entendimento da dinâmica das estruturas de mercado. Esta concepção é esboçada por Marx (2003, p. 4-5):

Nas minhas pesquisas, cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política. (...). A conclusão geral a que cheguei e que, uma vez adquirida, serviu de fio condutor dos meus estudos, pode formular-se resumidamente assim: na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independente da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social.

---

<sup>18</sup> “O instante não se entende separadamente da totalidade temporal do movimento, cada momento é articulação de um processo histórico mais abrangente” (SEVERINO, 2007, p.116).

<sup>19</sup> “O real é simultaneamente uno e múltiplo (unidade e totalidade), multiplicidade de partes, articulando-se tanto estrutural quanto historicamente, de modo que cada fenômeno é sempre resultante de múltiplas determinações que vão além da simples acumulação, além do mero ajustamento” (SEVERINO, 2007, p.116).

<sup>20</sup> “O desenvolvimento histórico não é uma evolução linear, a história é sempre um processo complexo em que as partes estão articuladas entre si de formas diferenciadas da simples sucessão e acumulação. As mudanças no seio da realidade humana ocorrem seguindo uma lógica da contradição e não da identidade” (SEVERINO, 2007, p.116).

Nesta perspectiva, os determinantes históricos, econômicos, jurídicos e políticos não podem ser compreendidos como partes estanques que se isolam, superpõem ou se complementam, mas como elementos de um todo profundamente imbricado e articulado (BOSCHETTI, 2009). Portanto, a linha analítica adotada por este trabalho requer o exame dos determinantes histórico-estruturais e limitadores das possibilidades de intervenção (estrutura econômica), dos condicionantes jurídico-institucionais e das condições políticas que permitem ao Estado definir os mecanismos de intervenção.

Ao situar o conhecimento no campo das relações sociais, a concepção desta pesquisa pode ser considerada um ato técnico, mas também político; não constituindo, por conseguinte, um ato desinteressado; contrapõe-se à objetividade da ciência positivista, mas requer esforço de objetivação na relação do pesquisador com a realidade social; fundamenta-se no conhecimento da realidade; valoriza a análise crítica e busca compreender os princípios e fundamentos teórico-conceituais que orientam as políticas públicas de caráter social, considerando-as como decorrência de vários fatores: ação de sujeitos, especificidades das conjunturas, condições financeiras, materiais e elementos culturais envolvidos; considera os interesses dos diferentes sujeitos no processo da política; contrapõe-se à ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único, e considera os resultados da análise como uma versão parcial da realidade, posto serem as realidades historicamente construídas e dotadas de um caráter relativo e temporal; considera que toda análise é desenvolvida num contexto; nunca é consensual ou definitiva; é uma versão, uma ponderação sobre o real (SILVA, 2013).

Assim, a proposta deste trabalho é a de construção do conhecimento comprometida com a mudança social, o que requer considerar a realidade criticamente enquanto objeto de pesquisa. Neste aspecto, esta tese visa contribuir para levantar informações destinadas aos gestores públicos, mas também, direcionada a produção de conhecimento científico comprometido com a universalização de direitos, contribuindo para o movimento social de construção da cidadania.

No que se refere à abordagem, considerando que tanto o enfoque quantitativo quanto o qualitativo, considerados isoladamente, apresentam limites para a pesquisa social avaliativa, este trabalho utilizou as duas abordagens, adotando uma postura aberta na escolha dos procedimentos e técnicas para análise das políticas urbanas, visto que o método crítico dialético trata-se de uma tentativa de construção da realidade, com o uso articulado de diferentes procedimentos de pesquisa e informações provenientes de diferentes fontes (SILVA, 2013).

Embasado nestes pressupostos, para atender aos objetivos do trabalho foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos na investigação: revisão bibliográfica, pesquisa documental e sistematização e análise de dados e informações coletados. Esses procedimentos foram realizados sem uma separação rígida quanto à sequência de realização de cada um, permitindo um permanente diálogo entre trabalho de investigação, as referências empíricas e a reflexão teórica e possibilitando o conhecimento razoável dos determinantes e determinações configuradores do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão.

Enquanto a revisão de literatura perpassou livros, trabalhos acadêmicos e artigos, proporcionando a contextualização e o aprofundamento teórico das principais categorias constitutivas do objeto em uma perspectiva histórica, a pesquisa documental teve como foco a legislação (constituição, leis, decretos, normas e portarias) relacionada à estrutura do Estado brasileiro e as políticas públicas visando identificar os principais marcos jurídico-institucionais do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Brasil e no Maranhão. Essa análise teve como limite as legislações vigentes aprovadas até o ano de 2018.

Além disso, coletaram-se dados referentes ao financiamento e aos gastos nas políticas públicas executadas pelo governo do estado do Maranhão. Esses dados foram extraídos diretamente dos sistemas de execução financeira e orçamentária do estado do Maranhão e fornecidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), através de pedido de informações realizado por canais eletrônicos com fundamento nas Leis de Acesso a Informação (Lei Federal nº 12.527/11 e Lei Estadual nº 10.217/15), e foram complementados quando necessário por leis e relatórios referentes à execução do orçamento público (Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias Anuais, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios de Avaliação do PPA).

No que se refere à sistematização e análise dos dados e informações, o objetivo foi examinar a engenharia institucional e os traços constitutivos do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas executadas pelo governo do estado do Maranhão no período de 2009 a 2018, constituindo-se assim em uma análise de políticas públicas, conforme bem definido por Marta Arretche (1998, p. 2):

Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Digamos, as possibilidades de desenho institucional de uma política nacional de saúde, por exemplo, são as mais diversas do ponto de vista das formas de relação entre setor público e setor privado,

das formas de financiamento, das modalidades de prestação de serviços, etc. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível.

Embora esta pesquisa não se constitua em uma avaliação<sup>21</sup> de políticas públicas, propriamente dita, pois não se buscou aferir o desempenho de nenhum programa ou política urbana específica, através dos critérios clássicos delineados pela literatura, como: eficiência, eficácia, economicidade, produtividade, equidade, sustentabilidade, qualidade, satisfação do beneficiário, impacto, custo-efetividade; empregaram-se fundamentos e processos operativos próprios da pesquisa avaliativa.

Destaca-se que, ainda que a análise desenvolvida tenha como referencial os estudos desenvolvidos por Fagnani (1998)<sup>22</sup> e Salvador e Teixeira (2014)<sup>23</sup>, ela tem um valor em si mesma, pois refina e reformula conceitos e procedimentos com base em concepções da pesquisa avaliativa, delineando uma metodologia própria de investigação e análise do financiamento e dos gastos que colabora para uma melhor compreensão do desenho de qualquer política pública, constituindo-se assim em uma contribuição original para o campo da análise e avaliação de políticas públicas que busca avançar na teorização da prática e na construção de paradigmas conceituais e metodológicos. Por essa razão, essas concepções e procedimentos serão detalhados na expectativa de que sejam úteis e aperfeiçoados para trabalhos futuros.

Como fundamento, destaca-se que a análise desenvolvida aqui se constitui em uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida destinada a identificar, obter e revelar dados e informações válidas, confiáveis, abrangentes e relevantes para compreensão dos fatores determinantes do financiamento e dos gastos nas políticas públicas, de modo a promover o conhecimento científico e servir de guia para uma tomada de

---

<sup>21</sup> Apesar da existência de um verdadeiro emaranhado conceitual e metodológico na literatura especializada sobre a avaliação de programas ou políticas públicas (COSTA; CASTANHAR, 2003), decorrente da existência de diferentes modelos de avaliação, que são derivados tanto do objeto a ser estudado como da formação acadêmica daqueles que realizam essa tarefa (COHEN; FRANCO, 2013). Alinho-me entre os pesquisadores do campo da pesquisa avaliativa que compreendem a avaliação de políticas públicas como uma forma de mensurar o desempenho de políticas ou programas através do estabelecimento de “critérios, indicadores e padrões (*performance standards*)” (SECCHI, 2017, p.63), e da comparação do padrões almejados a realidade (COHEN; FRANCO, 2013).

<sup>22</sup> “Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas”, publicado no livro “Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate”. Este trabalho serviu de base para diversos estudos e pesquisas de doutoramento que analisaram o financiamento e os gastos de políticas públicas, dentre os quais destacamos as teses de: Mendes (2005), voltada para o financiamento da saúde; Salvador (2008), que trata do financiamento das políticas vinculadas ao orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e; Cruz (2009) e Carvalho (2012) que tratam do financiamento da educação.

<sup>23</sup> “Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica” publicado na Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão

decisão racional e inteligente entre cursos de ação (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994; SILVA, 2013).

No que se refere aos processos operativos, estabeleceram-se dimensão (ou aspecto), variáveis, indicadores e parâmetro (ou padrão) para análise do financiamento e do gasto público. As dimensões ou aspectos correspondem aos traços constitutivos do desenho institucional da política pública que se pretende analisar. Neste sentido, Boschetti (2009) afirma que é possível apontar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma uma política ou programa social: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil).

Portanto, cada dimensão pode assumir uma série de particularidades, e nesta perspectiva as variáveis são as características do fenômeno (dimensão) investigado (SILVA, 2013). Considerando que é muito difícil apreender todos os aspectos da realidade de determinada política, na infinidade de suas características e propriedades, a opção deste trabalho foi pela escolha da dimensão financeira, visto consideramos esta uma das mais relevantes para compreensão de qualquer política pública.

De acordo com Silva (1999), a dimensão financeira (ou de financiamento) é constituída pelos recursos destinados aos programas e políticas públicas e pelos mecanismos de alocação e gasto. Nesta dimensão, quatro variáveis nos parecem fundamentais: o gasto (ou montante), o destino (ou direção) dos gastos, a origem dos recursos (fontes de financiamento) e os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos.

A primeira variável (montante ou gasto) permite identificar o valor dos recursos despendidos com a política pública (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). A segunda variável (destino ou direção) indica para onde foram dirigidos os recursos aplicados em determinado programa ou política pública (FAGNANI, 1998). A terceira variável (origem dos recursos ou fontes de financiamento) permite compreender como são financiadas as políticas públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). A quarta variável (gestão) parte do entendimento de que o grau de institucionalização de uma dada política supõe que esta conte com um órgão encarregado de sua execução e uma burocracia especializada na execução dos serviços (ARRETCHE, 2011). Conforme Barbosa (2019), o modo de organização e a distribuição dos recursos entre os órgãos possibilita conhecer a capacidade organizacional e suas implicações sobre o resultado da ação governamental. Assim, esta variável é um aspecto central para compreensão da atuação estatal em determinada política.



Os indicadores são artifícios (*proxies*), formas específicas de operacionalização que consistem na identificação de correlatos empíricos que permitem avaliar o comportamento efetivo das variáveis (SILVA, 2013; SECCHI, 2017). Esses indicadores podem ser simples ou de desempenho. Os indicadores simples são usualmente expressos em termos de números absolutos e procuram fornecer uma descrição não-viesada de uma situação. Já os indicadores de desempenho implicam num marco de referência, como uma comparação e são relativos ao invés de absolutos como os indicadores simples (SCHWARTZMAN, 1994).

De acordo com Tribunal de Contas da União, a definição de indicadores deve considerar alguns aspectos, dentre os quais se destacam: validade, de modo que os indicadores reflitam o fenômeno (variável) estudado; homogeneidade, ou seja, os indicadores devem ser construídos a partir de dados homogêneos, de modo a se evitar distorções; confiabilidade das fontes de dados e informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados; seletividade, ou seja, deve-se estabelecer um número de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar; simplicidade, no sentido de que os indicadores devam ser de fácil compreensão; acessibilidade dos dados e informações que compõe os indicadores; estabilidade das fontes de dados dos indicadores ao longo do tempo, de modo a permitir comparações históricas (TCU, 2000; SECCHI, 2017).

Assim, considerando essas qualidades e visando analisar o comportamento das variáveis no período estudado, foi definido neste trabalho pelo menos um indicador simples e um indicador de desempenho que melhor pudessem representar cada variável. Enquanto os indicadores simples buscaram quantificar as variáveis em valores monetários, portanto absolutos, os indicadores de desempenho buscaram aferir o percentual desses valores em relação ao total.

Por fim, considerando que os parâmetros ou padrões “dão uma referência comparativa aos indicadores” (SECCHI, 2017, p. 64), o parâmetro de análise escolhido neste estudo foi o histórico, de modo a facilitar a comparação no período estudado gerando informações relevantes sobre as características gerais do financiamento e do gasto nas políticas urbanas em diferentes contextos.

Neste sentido, de acordo com Fagnani (1998), com frequência, as séries históricas sobre a evolução de determinado gasto social setorial tomam por marcos exatamente aqueles favoráveis a legitimação de determinada ação de governo. Em face disso, é fundamental que se elaborem séries históricas de longo prazo. Assim, a opção pelo período de 2009 a 2018 nesta pesquisa visou conciliar três objetivos distintos: primeiramente buscou-se dados

empíricos mais recentes possíveis permitindo a realização de uma análise mais próxima a realidade atual, além disso buscou-se investigar uma série histórica razoavelmente longa garantindo um exame mais abrangente possível dos dados e informações sobre os fenômenos estudados, e por fim buscou-se uma fonte de dados estável e confiável, de modo a permitir comparações e evitar distorções ao longo do tempo estudado<sup>24</sup>. Além disso, o período escolhido permite uma comparação entre dois governadores de partidos e campos político-ideológicos diferentes, Roseana Sarney (2009-2014) e Flávio Dino (2015-2018).

É importante ressaltar que o objeto de estudo desta pesquisa requer a compreensão de alguns conceitos referentes ao orçamento e a contabilidade pública. De acordo com Salvador (2008), o orçamento público é o mecanismo de materialização da ação do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos que permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades. Nesse sentido, o orçamento é o instrumento que dispõe o Poder Público “para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetivados” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006, p. 22).

Assim, “análise do orçamento público é fundamental para compreensão das escolhas dos governos e da trajetória das políticas públicas porque revela tanto o montante que se gasta como também os mecanismos pelos quais tais gastos são financiados” (PERES; SANTOS, 2019, p. 103).

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.

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. Já a Constituição Federal de 1988 definiu três peças legislativas em matéria orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De

---

<sup>24</sup> A intenção inicial da pesquisa era realizar o exame de uma série histórica mais longa, especificamente entre o período de 2000 e 2018, contudo, de acordo com informações da SEPLAN a ferramenta utilizada para extrair e cruzar os dados não acessa informações orçamentárias e financeiras anteriores ao ano de 2009. Assim, a utilização de outra fonte de dados poderia afetar a homogeneidade, a estabilidade e a fidedignidade dos dados e gerar inconsistências e/ou distorções, comprometendo o trabalho de análise.

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, 1988).

As diretrizes são orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos. Os objetivos correspondem a discriminação dos resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais. E as metas correspondem à quantificação física ou financeira dos objetivos (PASCOAL 2010).

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 (JUND, 2007). 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. (JUND, 2007). 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 (BRASIL, 1988).

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, 1988). 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.

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, 1988). 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).

Além dessas três normas, a Constituição também estabeleceu que o Poder Executivo publique, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária (BRASIL, 1988). Coadunando com a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, 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 (BRASIL, 2000).

A LRF 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 (BRASIL, 2000). Permitindo assim que a sociedade tenha livre acesso as informações que evidenciem as políticas públicas implementadas pelos gestores públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também determinou que as contas de todos os entes da federação sejam consolidadas e divulgadas anualmente, conforme disposto em seu art. 51:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II – Estados, até trinta e um de maio (BRASIL, 2000).

Seguindo a determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, divulga

anualmente desde o ano 2001, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação. Atualmente a República Federativa do Brasil possui 26 estados e 5.568 municípios, além do Distrito Federal, perfazendo um total de 5.596 entes, incluindo-se a União, cada qual com obrigação de apresentar as próprias demonstrações contábeis.

Os conceitos, regras, demonstrativos e relatórios estabelecidos pela legislação serviram de referencial que fundamentou a elaboração do quadro analítico adotado para avaliação do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão, conforme sistematizado a seguir:

Quadro 1: Dimensão, variáveis, indicadores de parâmetro de análise

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores Simples</b>	<b>Indicadores de desempenho</b>	<b>Parâmetro</b>
Financeira	- Gasto	- Despesa liquidada por função	- Percentual da despesa em relação ao total das despesas do Estado	Histórico
	- Destino	- Despesa liquidada por subfunção	- Percentual da despesa de cada subfunção em relação ao total gasto	
		- Despesa liquidada por ação	- Percentual da despesa de cada ação em relação ao total gasto	
	- Gestão	- Despesa liquidada por unidade orçamentária	- Percentual da despesa de cada unidade orçamentária em relação ao total gasto	
	- Origem	- Despesa liquidada por fonte de recursos	- Percentual da despesa de cada fonte de recursos em relação ao total gasto	

Fonte: Elaboração própria.

Algumas ponderações importantes devem ser realizadas quanto à definição dos indicadores. A primeira ponderação refere-se ao fato da presente tese ter priorizado a adoção dos dados extraídos dos sistemas de governo, particularmente do SIAFEM e do SIPLAN, através de ferramenta *Business Intelligence*, utilizada no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão – SEPLAN, que acessa os dados dos dois sistemas simultaneamente fazendo um cruzamento dessas informações. Esta alternativa só foi possível devido a colaboração de técnicos da secretaria que atuaram, de forma decisiva, na extração e disponibilização dos dados. O motivo inicial para se recorrer a esse expediente deve-se a fato de que os balanços, demonstrativos e relatórios contábeis publicados anualmente não possuem o nível de detalhamento requerido para análise a que este trabalho se propôs.

Além disso, os gastos de determinadas empresas estatais, consideradas não-dependentes, não obedecem às normas de contabilidade pública e como consequência os dados relativos a estas instituições não constam nas demonstrações contábeis do setor público, sendo escrituradas de maneira independente. Portanto, a escolha por trabalhar com dados

consolidados obtidos diretamente da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento nos pareceu a decisão mais acertada sem comprometer a credibilidade<sup>25</sup> do estudo.

Uma segunda ponderação se refere à opção por não utilizar nenhum mecanismo de correção monetária dos valores, optando-se pelo uso dos valores correntes (ou seja, os valores estão expressos em números exatamente iguais aos registrados pelos sistemas do governo). Essa opção se justifica primeiramente para garantir a verificação dos dados junto às instituições de governo bem como a comparação com relatórios contábeis emitidos anualmente, que utilizam valores correntes. Adicionalmente, a correção dos valores exigiria a escolha discricionária de algum índice de correção, e atualmente existem no país diversos índices cada um com critérios específicos, tais como: INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), IGP-DI (Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna), IGP-M (Índice Geral de Preços do Mercado), dentre outros. Assim, a escolha de um desses índices em detrimento de outro poderia configurar algum viés a análise. Além disso, os indicadores de desempenho expostos no quadro analítico fornecem uma medida comparativa suficiente para efeitos deste trabalho.

A terceira ponderação se refere a escolha por trabalhar com as informações relativas a despesa liquidada. Neste quesito é importante esclarecer os conceitos de despesa empenhada, despesa liquidada e despesa paga. A compreensão desses conceitos passa pelo conhecimento dos estágios da despesa pública. De acordo com a Lei nº 4.320/64, são três os estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Já o pagamento é a transferência dos respectivos valores ao fornecedor após sua regular liquidação através de despacho exarado por autoridade competente (BRASIL, 1964).

Assim, a despesa empenhada refere-se a despesa que teve sua execução autorizada pelo ordenador de despesa, já a despesa liquidada refere-se a despesa que após ser devidamente autorizada pela autoridade competente teve sua execução realizada (como a entrega de bens, serviços ou obras contratadas) e reconhecida pela Administração Pública. Por

---

<sup>25</sup> As bases da credibilidade decorrem de inúmeros fatores, entre os quais se podem destacar: a) a informação confiável é aquela procedente de instituições que não sejam identificadas com o serviço de um grupo de interesse ou ideologia específica; b) a informação aceita como confiável é aquela fornecida por pessoas ou instituições com forte perfil profissional e técnico; c) números produzidos com estabilidade e consistência são mais facilmente aceitos do que aqueles que variam e dependem de diferentes metodologias; d) pesquisas avulsas tendem a ser questionadas com mais frequência que os resultados de práticas estatísticas permanentes e continuadas (SCHWARTZMAN, 2004, apud FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

fim, a despesa paga refere-se a quitação da dívida para com o credor. Neste sentido, a opção deste trabalho na análise do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão foi pela despesa liquidada visto que esta corresponde aquela efetivamente realizada e reconhecida, independentemente da quitação do débito por parte da Administração Pública.

A quarta consideração se refere aos conceitos de função, subfunção, ação, unidade orçamentária e fonte de recursos, e sua adoção na definição dos indicadores. Neste quesito, a Portaria nº 042, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, define que a função deve ser entendida como o maior nível de agregação das diversas despesas que competem ao setor público, já a subfunção representa uma partição da função (ou uma área específica), visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público (BRASIL, 1999).

Assim, a classificação funcional da despesa permite identificar o montante dos gastos em determinada área e ainda o direcionamento desses gastos entre as subfunções, por esse motivo esta classificação foi utilizada tanto para definição do indicador referente ao gasto quanto ao indicador referente ao destino/direção dos gastos.

O quadro a seguir apresenta as vinte e oito funções e as subfunções de governo:

QUADRO 2: Funções e subfunções de governo

<b>FUNÇÕES</b>	<b>SUBFUNÇÕES</b>
<b>01 – Legislativa</b>	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
<b>02 – Judiciária</b>	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
<b>03 - Essencial à Justiça</b>	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
<b>04 – Administração</b>	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
<b>05 - Defesa Nacional</b>	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
<b>06 - Segurança Pública</b>	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
<b>07 – Relações Exteriores</b>	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional

<b>FUNÇÕES</b>	<b>SUBFUNÇÕES</b>
<b>08 – Assistência Social</b>	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
<b>09 – Previdência Social</b>	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
<b>10 – Saúde</b>	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
<b>11 – Trabalho</b>	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
<b>12 – Educação</b>	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
<b>13 – Cultura</b>	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
<b>14 – Direitos da Cidadania</b>	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
<b>15 – Urbanismo</b>	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
<b>16 – Habitação</b>	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
<b>17 – Saneamento</b>	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
<b>18 - Gestão Ambiental</b>	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
<b>19 – Ciência e Tecnologia</b>	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
<b>20 – Agricultura</b>	605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação 608 – Promoção da Produção Agropecuária 609 – Defesa Agropecuária
<b>21 – Organização Agrária</b>	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização



<b>FUNÇÕES</b>	<b>SUBFUNÇÕES</b>
<b>22 – Indústria</b>	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
<b>23 – Comércio e Serviços</b>	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
<b>24 – Comunicações</b>	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
<b>25 – Energia</b>	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais 754 – Biocombustíveis
<b>26 – Transporte</b>	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
<b>27 – Desporto e Lazer</b>	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
<b>28 – Encargos Especiais</b>	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 Portaria n.º 042/1999, ainda define os conceitos de programas, projetos, atividades e operações especiais:

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; d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços (BRASIL, 1999).

Conforme disposto na Portaria, observa-se que as ações são instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa e envolvem um conjunto de operações que podem ser limitadas no tempo ou serem realizadas de modo contínuo e permanente, consubstanciando-se, assim, em um menor nível de agregação das despesas públicas. Deste modo, a classificação da despesa por ação foi utilizada na definição de um segundo indicador para a variável “Destino”, visando demonstrar de maneira mais detalhada o direcionamento dos gastos.

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, a unidade orçamentária constitui-se em uma repartição ou agrupamento de serviços subordinados a um órgão para os quais serão consignadas dotações próprias no orçamento (BRASIL, 1964). Portanto, a execução da despesa por unidade orçamentária (classificação institucional da despesa) constitui-se em uma excelente “*proxy*” para identificar as instituições responsáveis pela gestão e execução dos gastos públicos.

Já a classificação por “fonte de recursos” auxilia no acompanhamento das vinculações entre as receitas e despesas, permitindo a identificação das parcelas de recursos que se vinculam a determinadas despesas (GIACOMONI, 2003), como por exemplo, algumas transferências entre esferas de governo ou vinculações a convênios e fundos específicos.

Neste sentido, é importante destacar que, de acordo com Salvador e Teixeira (2014, p. 23):

O novo padrão de relacionamento entre o governo federal e os entes federativos parece caminhar na institucionalização de sistemas, em que normativas institucionais e legais descentralizam ações, programas e recursos da esfera federal, mas com a obrigação de adequação dos governos subnacionais a configuração das políticas sociais do governo central, constituindo-se os sistemas nacionais.

Esta classificação, portanto, fornece informações importantes sobre a origem dos recursos utilizados na realização das políticas públicas bem como sobre as relações entre diferentes esferas de governo, por esse motivo foi utilizada para análise do financiamento das políticas urbanas.

Assim, a metodologia de análise aqui exposta envolveu a escolha de um conjunto de variáveis e o uso de um elenco de indicadores consistentes com as variáveis escolhidas que permitiram efetuar uma apreciação consistente acerca do desenho institucional do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão. Além dos aspectos metodológicos relatados nesta introdução, outros serão tratados ao longo do trabalho, quando necessário.

A presente tese está estruturada em três capítulos e a exposição partiu de determinações mais gerais para as determinações mais específicas. No primeiro capítulo é realizada uma revisão bibliográfica sobre a configuração do fundo público e das políticas urbanas no capitalismo contemporâneo em uma perspectiva histórico-estrutural. Ainda neste capítulo, discutem-se características específicas da construção do fundo público e da trajetória das políticas urbanas no Brasil.

Tendo realizado uma discussão de cunho mais geral, o segundo capítulo tem como foco o arranjo jurídico-institucional do fundo público no Brasil, destacando a forma de organização do Estado brasileiro, a repartição de competências entre os entes federados e a estrutura fiscal de receitas e despesas públicas. Neste capítulo ainda se problematiza a atuação das empresas estatais e a relação entre a carga tributária brasileira, o gasto social e a dívida pública.

O último capítulo possui um enfoque mais analítico e empírico, e partiu de uma breve caracterização do Maranhão no contexto nacional e da apreciação de sua estrutura de receitas e despesas, para um exame sistemático do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no estado. Da composição destes eixos, buscou-se lograr um olhar integrado que permitiu delinear os principais determinantes das políticas urbanas no Maranhão.

## **2. FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS: fundamentos teóricos e históricos**

O fenômeno financeiro consiste no fluxo de recursos direcionado da sociedade para o Estado, e vice versa, constituindo assim o que chamamos de fundo público. O fenômeno financeiro enquanto fenômeno social é um termômetro das relações concretas entre o poder público e a sociedade que o integra, bem como das tarefas e funções que esta leva o poder a desempenhar. Representa, assim, do modo mais significativo e expressivo, o estado das relações socioeconômicas entre as pessoas e instituições, por um lado, e o Estado, do outro. Este fenômeno pode configurar-se de forma diferente conforme o sistema econômico e social em que se concretiza. O sistema econômico é formado pelo conjunto de elementos unidos por relações típicas, e em geral globais, de organização e funcionamento da sociedade em geral e da sua atividade econômica em especial, podendo cobrir realidades muito diversas, pois os momentos históricos e as próprias estruturas institucionais em que o sistema é aplicado são profundamente diferentes entre si (SOUSA FRANCO, 2004).

Considerando que atualmente todos os países do mundo estão inseridos no sistema capitalista, é importante delimitar o momento histórico (ou estágio) e seus aspectos estruturais. Destaca-se ainda que o neoliberalismo (estágio atual do capitalismo) é um processo eminentemente desigual, tanto social quanto geograficamente. Assim, uma perspectiva que desconsidere o contexto histórico, político e econômico de cada país têm pouca força explicativa (ROLNIK, 2019).

Neste contexto, este capítulo tem por objetivo apresentar alguns fundamentos das relações socioeconômicas entre Estado e sociedade, visando a caracterizar os determinantes estruturais e limitadores das possibilidades de intervenção do Estado nas políticas urbanas no contexto do capitalismo contemporâneo, destacando a especificidade histórica da economia política do Brasil, visto que o fenômeno financeiro pode assumir características bem distintas, de acordo com os processos históricos de cada país.

O presente capítulo está organizado em seis seções. A primeira discute a constituição do fundo público no Estado capitalista, buscando esclarecer seus traços marcantes. A segunda discorre sobre o fenômeno urbano e as políticas urbanas. A terceira seção trata do fundo público e das políticas urbanas no contexto neoliberal e o processo de “financeirização” da economia. A quarta seção aborda o Estado e o fundo público no contexto histórico brasileiro, enquanto a quinta e a sexta seções abordam o processo de urbanização, a construção e a trajetória das políticas urbanas no país.

## 2.1 Estado e fundo público no contexto do capitalismo<sup>26</sup>

Do século XIX até as primeiras décadas do século XX, o poder público se contentava em garantir as grandes missões soberanas. Essas missões mobilizavam um pouco menos de 10% da renda nacional em todos os países no século XIX até a Primeira Guerra Mundial. Isso significa que o Estado se envolvia muito pouco na vida econômica e social. Com 7 a 8% da renda nacional, era possível cumprir as grandes funções soberanas (polícia, justiça, exército, relações exteriores, administração geral etc.), mas não muito mais do que isso. Uma vez financiados a manutenção da ordem, o respeito ao direito de propriedade e as despesas militares (que representavam muitas vezes quase a metade do total), não sobrava muita coisa nos cofres públicos. Nessa época, os Estados custeavam algumas estradas e infraestruturas mínimas, bem como certo número de escolas, universidades e hospitais, mas os serviços públicos eram bastante básicos (PIKETTY, 2013).

Contudo, a partir de uma profunda crise do sistema capitalista em 1929, os Estados nacionais passaram a assumir um papel destacado na regulação das relações socioeconômicas, dando origem ao que se denominou de Estado de Bem-Estar Social, como consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana<sup>27</sup>, que se constituiu no padrão de financiamento público da economia no sistema capitalista vigente.

Para Keynes (1985), o Estado deveria exercer uma influência orientadora da decisão de investir e da propensão a consumir por meio do sistema tributário, pela fixação da taxa de juros e também recorrendo a outras medidas. Para este economista, uma ampla socialização dos investimentos seria o único meio de assegurar uma situação mais próxima do pleno emprego, mas sem com isso excluir outros arranjos que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Pois, “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas” (KEYNES, 1985, p. 253).

Diferentes autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-Estar consolidados no século XX, em grande número de países, podem ser definidos como

<sup>26</sup> Esta seção não tem por objetivo fazer uma discussão aprofundada do modo de produção capitalista, muito menos explanar todos seus fundamentos econômicos, estágios, e relações por mais que em algum momento alguns desses pontos se sobressaíam. O objetivo aqui é contextualizar a construção, o conceito e os traços marcantes do fundo público e suas inter-relações com sistema capitalista, sem, contudo, esgotar essa questão.

<sup>27</sup> Refere-se a “modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, ‘A teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda’, 1936. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (SANDRONI, 2001, p. 324).

organizadores de sistemas de garantias legais tendo por objetivo realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção social do indivíduo em face de alguns riscos e vulnerabilidades sociais, incluindo ações no sentido da proteção contra riscos sociais (doença, velhice, morte, desemprego), contra a pobreza (programas de mínimos sociais) e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde.

A expressão *Welfare State* foi adotada pelos ingleses no fim da Segunda Guerra Mundial para designar um tempo em que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de Bem-Estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento. Assim, o Estado passou a promover a integração social, garantindo tipos mínimos de renda (seguro contra doença, velhice, invalidez, acidente de trabalho, desemprego e morte) e também subsídios alimentares, saúde, educação, habitação, que foram assegurados a todo cidadão não mais como caridade, mas como direito de cidadania (VIANNA, 1998).

Neste sentido, conforme Oliveira (1998), o Estado de Bem-Estar Social pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fenômeno financeiro, denominado por parte da literatura neste estágio do sistema capitalista de fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais, tais como a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (como auxílio-habitação, salário família) e, os subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o assalariado de nível mais baixo.

Em outros termos, o custo da mão-de-obra passou a ser subsidiado indiretamente mediante o fornecimento de serviços sociais – de saúde, seguro social, educação, alimentação, habitação – em parte ou inteiramente pagos pelo Estado (SINGER, 2002). Assim, se, por um lado, representa uma demanda da classe trabalhadora por melhoria na qualidade de vida, por outro, favorecem também a acumulação, desonerando o capital dos custos de reprodução da força de trabalho. Possuindo, portanto, um conteúdo contraditório (BRETTAS, 2012).

Além disso, a descrição das diversas formas de financiamento para a acumulação de capital é muito mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia; passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações; vai através dos juros subsidiados para setores de ponta; toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos em armamentos); sustenta a agricultura (através do financiamento dos excedentes agrícolas), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais; intervém na circulação monetária de excedentes; mantém a valorização dos capitais pela via da dívida pública etc. (OLIVEIRA, 1998). E ainda é preciso mencionar a extensa série de serviços de infraestrutura – transporte, energia, água, esgotos, comunicações – fornecidos às empresas a preços subvencionados (SINGER, 2002).

Essa descrição poderia ser refutada com a afirmação de que toda a vasta gama de subsídios e auxílios públicos é constitutiva do próprio capitalismo, não sendo marca específica do *Welfare State*. Visto que, de modo geral, o Estado sob a lógica do capital, tem como uma de suas funções principais assegurar “as condições gerais de produção” (TEIXEIRA, 2012), de todas as formas.

Mas, de acordo com Oliveira (1998), essa objeção não apreende a diferença de natureza entre os momentos. De fato, a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma “acumulação primitiva” desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a apropriação das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, do outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as “*Poors Houses*” são o exemplo no caso inglês. Contra esse caráter pontual, que dependia ocasionalmente da força e da pressão de grupos específicos, o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos, criando-se, deste modo, uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado (OLIVEIRA, 1998).

Neste sentido, de acordo com Moreno (2000), o Estado do Bem-Estar é um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais direcionadas a melhorar as condições de vida e a promover a igualdade de oportunidades dos cidadãos. A cidadania social confere um *status* de acessos aos recursos básicos para o exercício de direitos e

deveres, e umas das tarefas da política social, por meio de intervenções públicas, é a diminuição dos riscos vitais dos cidadãos e o aumento do seu bem-estar.<sup>28</sup>

O princípio geral por trás do Estado de Bem Estar Social era que os governos podiam e deviam assumir a responsabilidade de manterem um mínimo decente de condições de vida a todos os cidadãos. Isto implicava um ataque em três frentes às carências e dependências. Primeiro, significava a regulação da economia de mercado, de forma a manter um nível de emprego alto e estável. Em segundo lugar, significava a prestação pública de uma série de serviços sociais universais, nomeadamente educação, segurança social, assistência médica e habitação e um conjunto de serviços sociais pessoais, de forma a satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos numa sociedade complexa e em mutação, em que a universalidade dos serviços sociais era um princípio importante, que destinava os serviços de Estado a todos os cidadãos e não apenas à população de baixos rendimentos. Em terceiro lugar, havia uma “rede de segurança” de serviços de assistência, baseada numa comprovação de falta de rendimentos ou de meios para enfrentar casos excepcionais de necessidade ou aliviar a pobreza (MISHRA, 1995).

De acordo com Francisco de Oliveira, do ponto de vista teórico, a constituição do fundo público significou profundas mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade:

A grande transformação no Estado, que a revolução teórica keynesiana formalizou, é, em primeiro lugar, a de sua autonomização fiscal. Que significou o abandono da posição de subalternidade fiscal, situação real do Estado até os dias da Grande Depressão, à qual correspondia a teoria fiscal do Estado, do gosto liberal, e de formulação neoclássica. O Estado doméstico, dono-de-casa, que gastava apenas o que arrecadava e tão-só depois de arrecadar. Um Estado sempre *ex-post*. A revolução teórica keynesiana formaliza o que já era o movimento tateador, *tattonnant* do Estado *ex-ante*. Um Estado que antecipa o que gasta, que é mais do que arrecada; mais que essa contabilidade, o que há, aí, é uma transformação impressionante, no sentido já assinalado do deslocamento das relações privadas para relações públicas. Na maioria das sociedades do capitalismo hoje avançado, e até porque o Estado foi utilizado instrumentalmente, a forma desse deslocamento ganhou, sobretudo, um rosto, uma forma estatal. Daí, que à ampliação do espaço público correspondeu, na totalidade dos casos, praticamente, uma ampliação do Estado, entendido nos termos em que os liberais o entendem. E até nos termos postos pela luta de classes: para publicizar, operar esse deslocamento, a forma estatal em muitos casos revelou-se imprescindível e insubstituível. É o caso mesmo dos países periféricos como o Brasil (OLIVEIRA, 1998, p.55).

Pode-se afirmar ainda que, em certa medida, este financiamento abrangente também é fruto de uma série de fatores, entre os quais se destacam: o desenvolvimento

---

<sup>28</sup> É importante destacar que o Estado de Bem-Estar não se constitui de maneira uniforme nos países capitalistas, possuindo diferenças importantes em sua configuração, desde formas restritas até mais abrangentes em termos de instituições e direitos. A esse respeito ver Arretche (1995), Esping-Andersen (1991) e Moreno (2000; 2002).



socioeconômico, a ênfase nos partidos sociais democratas, as políticas de classe e a crescente influência da burocracia pública (JOHNSON, 1990). De acordo com Salvador (2008), o desenvolvimento da democracia de massa e a chegada ao poder de partidos políticos de base operária em aliança com a classe média, inicialmente no Legislativo e posteriormente no Executivo propiciaram a realização de reformas importantes para a consolidação do fundo público como estratégico na configuração do Estado Social. No âmbito legislativo, esses partidos defenderam e aprovaram as primeiras legislações sociais e trabalhistas para o conjunto dos ocupados na sociedade capitalista. Já no Poder Executivo, lideraram reformas, como a tributária, a social e a trabalhista.

Neste sentido, de acordo com Francisco de Oliveira:

(...) o modo social-democrata universalizou-se, guardando e mantendo diferenças, assim como o próprio sistema capitalista tinha suas diferenças. Ele é mais forte, mais pleno, ali onde a social-democracia desenvolveu-se como forma histórica concreta, com seus partidos da classe operária, seu Estado de bem-estar ora universalista, ora corporativista, ora estatal; ele é mais fraco ali onde não vicejaram partidos sociais-democratas, casos clássicos dos EUA e Japão, entre os desenvolvidos. Ele é menos forte, ainda, em países periféricos, como o Brasil, Índia, para dar alguns exemplos, e ele é apenas um simulacro na grande maioria dos países periféricos da África, em alguns da Ásia, e uns poucos da América Latina. Mas é um simulacro do modo social-democrata (OLIVEIRA, 1998, p.58).

Neste sentido, conforme Brettas (2012), a universalidade na prestação dos serviços públicos foi uma característica perseguida de forma mais intensa nos países europeus do pós-guerra, mas era de alguma forma o horizonte buscado pelos Estados mesmo fora desse seleto grupo, ainda que limitado ao plano da retórica. Para Pochmann (2004), essa vertente política privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos. Além disso, o Estado Social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.

Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, especialmente com o mecanismo da progressividade sobre a renda e patrimônio, assim como a população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) como pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudos), aposentadoria (inatividade por velhice), situação de invalidez ocupacional (pensão para deficientes físicos e mentais e doenças profissionais) e condição de desemprego (seguro desemprego). Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária (fundo público) de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento,

permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial (POCHMANN, 2004, p. 5-6).

Oliveira (1998, p. 27) argumenta que o fundo público “implodiu o valor como único pressuposto da reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral”. O financiamento público passou a assumir um papel central.

Na medida em que o padrão de financiamento público constituiu-se em uma verdadeira esfera pública, as regras da reprodução tornaram-se mais estáveis porque previsíveis, e da competição anárquica emergiu uma competição segmentada. Por certo, não deixou de haver competição no capitalismo, mas essa se dá dentro de regras preestabelecidas e consensuais (OLIVEIRA, 1998, p. 27).

Mas este padrão de financiamento também concorreu diretamente para o financiamento da reprodução do capital, conforme assinala Poggi (1981):

Com intento de iniciar, fortalecer ou modernizar unidades que operam nos ramos mais avançados da indústria, o Estado dota agora as empresas com verbas colossais, obtidas de receitas públicas, para serem empregadas de acordo com a lógica do lucro – ainda intrinsecamente uma lógica “privada”, sejam quais forem os termos sob os quais as empresas operam e as verbas são concedidas. Além disso, o dispendioso esforço do Estado para ampliar e modernizar o sistema de instrução pública, sejam quais forem as finalidades abertamente declaradas desse esforço, serve basicamente ao propósito (nem sempre conseguido) de suprir a indústria com mão-de-obra treinada e sofisticada de know-how científico, tecnológico e gerencial, de que ela precisa para funcionar e progredir. Do lado dos resultados, também o interesse do Estado num “crescimento estável”, no “pleno emprego” etc., faz com que se empenhe em gastos maciços para sustentar a demanda de produtos industriais (...). (POGGI, 1981, p. 137).

Além disso, de acordo com Mandel (1982), nos países de capitalismo tardio há uma tendência inevitável de que o Estado incorpore um número crescente de setores produtivos e reprodutivos às condições gerais de produção que financia. Sem essa socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho. Com isso, ocorre o uso crescente do orçamento do Estado para o financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, e as despesas estatais são destinadas a financiar ou subsidiar grandes projetos industriais. Ele afirma ainda que ocorre “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior dos rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (MANDEL, 1982, p.339).

Harvey (2001) destaca os investimentos públicos nos setores de transporte e equipamentos sociais, que foram vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa, assim como do pleno emprego. Se por um lado, as políticas sociais na área de seguridade social, assistência, educação e habitação foram fundamentais para os acordos salariais elas também viabilizaram a manutenção da demanda, particularmente a seguridade social, que em momentos de inatividade dos trabalhadores permitia o acesso ao consumo.

Neste sentido, de acordo com Maia (2003), durante os anos do keynesianismo, os recursos dos fundos públicos foram canalizados para cumprir duas missões: garantir a aposentadoria dos trabalhadores e, durante o processo de acumulação financeira (quando os trabalhadores ativos superam o número de beneficiários), canalizar as reservas para investimentos, sobretudo no setor de infraestrutura, inclusive urbana.

Assim, o Estado também assumiu um papel importante no sentido de garantir infraestrutura para produção, por meio do controle dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias (SALVADOR, 2008). Crescente parte do orçamento público passou a ser destinada tanto à acumulação do capital quanto à reprodução da força de trabalho – evidentemente não de forma igual, visto que este é um Estado de classe –, assumindo o Estado um elenco de funções econômicas diretas e indiretas à reprodução ampliada do capital (SILVA, 2012).

Francisco de Oliveira argumenta que o fundo público alterou a práxis do sistema capitalista:

O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

No lado da reprodução da força de trabalho, Oliveira explica que os bens e serviços sociais públicos funcionam como antimercomodias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros.

O fundo público, em resumo, é o antivalor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas (OLIVEIRA 1998, p. 35).

O fundo público passou a exercer, assim, uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. Conforme Vianna (1998, p. 18):

Nos pós-guerra, o Estado de Bem-Estar consolida-se como modelo de democracia social dominante nas economias capitalistas avançadas, malgrado diferenças não desprezíveis entre as tradições nacionais. Seus traços marcantes estão no papel desempenhado pelo fundo público no financiamento da reprodução da força de trabalho e do próprio capital, na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais e na expansão do consumo de massa, padronizado, de bens e serviços coletivos.

As mudanças na legislação social, que tiveram início no século XX, permitiram uma ampliação sem precedentes na história do capitalismo do relevante papel do fundo público, possibilitando medidas para sustentação da acumulação, paralelamente à proteção do emprego e de algumas demandas dos trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Assim, o Estado exerce um papel diferencial em relação à força de trabalho, pois a intervenção estatal desonera o capital de boa parte dos ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da população — financiamento que assegura a prestação de uma série de serviços públicos (educação, transporte, saúde, habitação etc.) (NETTO; BRAZ, 2006).

Neste contexto, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas; enquanto o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, dentre outras possibilidades. Assim, o fundo público no capitalismo contemporâneo sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão, ainda que desigual, pela repartição do financiamento público (OLIVEIRA, 1998).

Neste sentido, o fundo público precisa ser entendido em meio a realidade contraditória inerente ao modo de produção capitalista, afinal, este é objeto de disputa entre os diferentes interesses da classe trabalhadora e do capital. Além disso, sabemos que o Estado não é neutro e que suas ações, ainda que não sejam totalmente insensíveis às pressões que vem da sociedade, possuem um nítido caráter classista (BRETTAS, 2012).

A tensão permanente entre o gasto estatal para garantir a coesão social *versus* aquele destinado à acumulação do capital é fator gerador de crises. De forma que os gastos

sociais não são autônomos e sim inseridos na crise geral do Estado capitalista (O'CONNOR, 1977).

Em resumo, na definição de Oliveira (1998, p. 53):

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo de antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar ao capital, sustenta o processo de valorização do valor.

Neste sentido, o fundo público é fruto da luta de classes, mais especificamente do deslocamento da esfera privada para a esfera pública. Dito de outro modo, há um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado. Mas para que o processo de publicização das classes sociais se dê, é absolutamente necessário que continue a luta de classe na esfera da produção, pois o fundo público só existe e somente se sustenta como consequência da publicização das classes sociais, do deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas: ele é uma espécie de suma de todas essas transformações, as quais têm que ser renovadas cotidianamente, sob pena de ele perder sua eficácia. Evidentemente, esta publicização, ou o processo desse deslocamento, não é aleatória, conjuntural, e construiu as instituições do Estado de Bem-Estar (OLIVEIRA, 1998).

Isso significa dizer que o fundo público pode se concentrar mais em assegurar as condições para melhorar as taxas de lucro ou em melhorar a distribuição de renda e as condições de vida da classe trabalhadora, de modo que a forma como se da a repartição entre as classes depende da correlação de forças de cada momento histórico. Assim, ainda que seja possível identificar um caráter de classe no Estado, é possível perceber uma disputa pela forma como seus recursos são arrecadados e utilizados (BRETTAS, 2012).

Entretanto, de acordo com Francisco de Oliveira (1998, p. 32):

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, às novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais

especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas.

De acordo com Behring (2004, p. 164):

Há no argumento de Oliveira um elemento indiscutível: o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional.

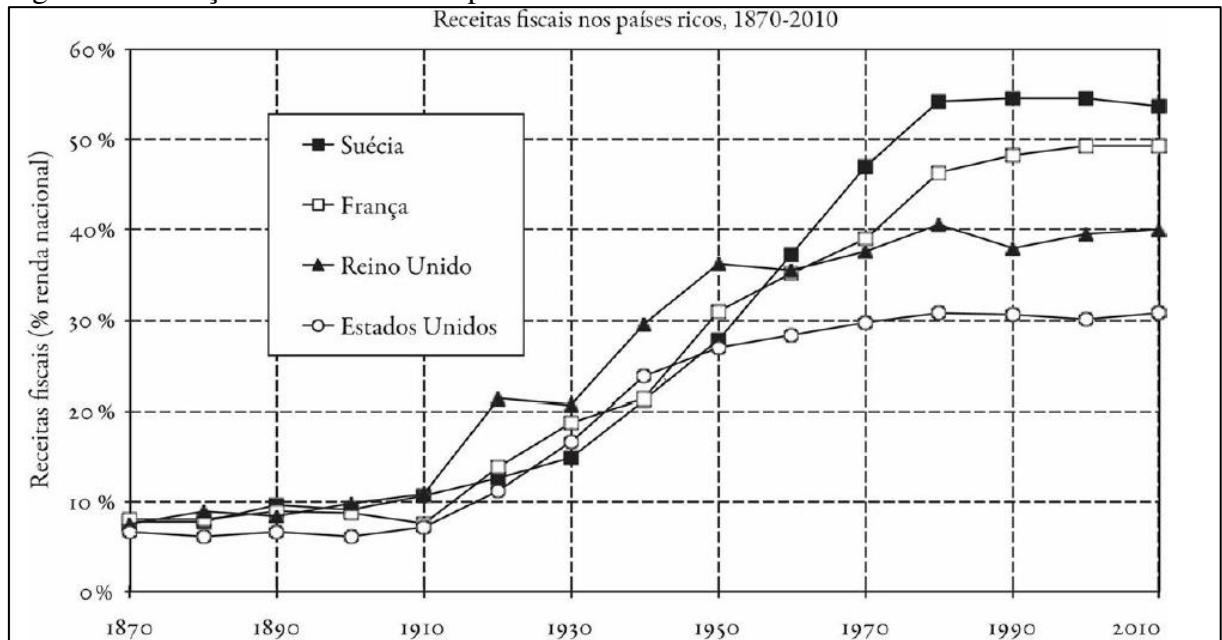
Em suma, o alargamento das políticas sociais garantiu a expansão do mercado de consumo, o que viabilizou o compromisso de pleno emprego nos países centrais. Além disso, o fundo público também comparece como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica. Assim, na construção do Estado Social, o fundo público tem papel relevante para manutenção do capitalismo, sendo essencial tanto na esfera de acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais, exercendo uma função ativa nas políticas públicas (SALVADOR, 2008).

Neste sentido, de acordo com Piketty (2013), a partir dos anos 1920-1930 e até os anos 1970-1980, é notável o crescimento da participação dos impostos e das despesas públicas (e, particularmente, das despesas sociais) na renda nacional dos países ricos. Em todos os países desenvolvidos, em apenas meio século, a participação dos impostos na renda nacional foi multiplicada por um fator de pelo menos três ou quatro (às vezes por mais de cinco, como nos países nórdicos). Em seguida, constata-se em todos os países uma estabilização quase completa da participação dos impostos na renda nacional desde os anos 1980 até os anos 2010. Essa estabilização se deu em níveis muito diferentes entre os países: pouco mais de 30% da renda nacional nos Estados Unidos, em torno de 40% no Reino Unido, e entre 45% e 55% na Europa continental (45% na Alemanha, 50% na França e quase 55% na Suécia). As diferenças entre os países estão longe de serem insignificantes. Contudo, é surpreendente que as evoluções seculares como um todo sejam próximas umas das outras, sobretudo no que concerne à estabilidade quase perfeita observada em todos os países ao longo das três últimas décadas (PIKETTY, 2013).

Assim, todos os países ricos, sem exceção, passaram ao longo do século XX de um equilíbrio em que se destinava menos de um décimo da renda nacional aos impostos e às despesas comuns para um novo equilíbrio no qual se dedicava, no longo prazo, entre um terço

e metade da renda nacional. As alternâncias políticas e as especificidades nacionais não estão totalmente ausentes, mas tiveram uma importância total muito limitada perante essa estabilização geral, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 1: Evolução das receitas nos países ricos



Fonte: Piketty (2013).

Um dos principais métodos de formação do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). Mas não é o único, o fenômeno financeiro nesta fase do capitalismo possui um caráter mais abrangente, envolvendo toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público.

A alta da participação da arrecadação nas riquezas produzidas permitiu ao poder público cuidar de missões sociais cada vez maiores, representando entre um quarto e um terço da renda nacional dependendo do país. Essas missões podem ser divididas, num primeiro momento, em duas categorias de tamanho comparável. Trata-se, de um lado, das despesas públicas de educação e saúde e, de outro, das rendas de substituição e de transferência (PIKETTY, 2013).

As despesas públicas com educação e saúde representam entre 10% e 15% da renda nacional em todos os países desenvolvidos neste início de século XXI. Dentro desse

grupo, constatamos diferenças significativas entre os países. A educação primária e secundária é quase inteiramente gratuita para toda a população, mas o ensino superior pode ser privado, e bastante caro, sobretudo nos Estados Unidos, e em menor grau no Reino Unido. O sistema público de seguro saúde é universal (ou seja, aberto a toda a população) em quase toda a Europa, incluindo, o Reino Unido. Nos Estados Unidos, ao contrário, o sistema público de seguro-saúde é reservado aos mais pobres e às pessoas idosas (o que não o impede de ser muito custoso). Em todos os países desenvolvidos, essas despesas públicas permitem que os governos assumam uma grande parte dos custos dos serviços de educação e de saúde: quase três quartos na Europa e a metade nos Estados Unidos. O objetivo é possibilitar a igualdade de acesso a esses bens fundamentais, partindo-se do princípio de que toda criança deveria poder ter acesso à formação, qualquer que seja a renda de seus pais e que toda pessoa deveria poder ter acesso a cuidados de saúde, principalmente quando atravessa uma fase ruim (PIKETTY, 2013).

As rendas de substituição e de transferência representam em geral entre 10% e 15% (às vezes, perto de 20%) da renda nacional na maior parte dos países ricos neste início de século XXI. Ao contrário das despesas públicas de educação e de saúde, que podem ser consideradas uma transferência na forma de serviços, as rendas de substituição e de transferência fazem parte da renda disponível dos domicílios: o poder público arrecada quantias importantes a partir de impostos e contribuições sociais e depois os transfere para outros domicílios na forma de rendas de substituição (pensões de aposentadoria, seguros-desemprego) e outras transferências monetárias (programas de renda mínima etc.), de modo que a renda disponível total dos domicílios em conjunto não muda. Na prática, as aposentadorias representam de longe a maior parte (entre dois terços e três quartos) do total da renda de substituição e de transferência, apesar de existirem variações significativas entre os países (PIKETTY, 2013).

Na Europa continental, por exemplo, as pensões para a aposentadoria com frequência ultrapassam 12% da renda nacional (com a Itália e a França no topo, à frente da Alemanha e da Suécia). Nos Estados Unidos e no Reino Unido, o sistema público de aposentadoria é muito mais limitado, e as pensões representam apenas entre 6% e 7% da renda nacional. Trata-se, de toda forma, de quantias consideráveis: em todos os países ricos, o sistema público de aposentadoria constitui a principal fonte de renda para pelo menos dois terços dos aposentados (e em geral para mais de três quartos). Apesar de todos os defeitos, e sejam quais forem os desafios que eles enfrentam, o fato é que são esses sistemas de aposentadoria pública que permitem a todos os países desenvolvidos erradicar a pobreza na



terceira idade, que ainda era endêmica até os anos 1950-1960. Junto com o acesso à educação e à saúde, as aposentadorias públicas são a terceira revolução social fundamental financiada pela revolução fiscal do século XX (PIKETTY, 2013).

No total, se somarmos as despesas públicas de educação e de saúde (10-15% da renda nacional) e as rendas de substituição e de transferência (também em torno de 10-15% da renda nacional, ou às vezes perto de 20%), chegaremos a uma massa total de despesas sociais entre 25% e 35% da renda nacional, o que corresponde, em todos os países ricos, à quase totalidade da alta da participação das arrecadações obrigatórias do século XX. Em outras palavras, o desenvolvimento do Estado fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, à constituição de um Estado social (PIKETTY, 2013).

Além das despesas públicas com saúde e educação e as rendas de substituição e transferências, as despesas sociais com habitação e infraestrutura como os serviços de saneamento (que em muitos casos são classificados como despesas de saúde) também ocuparam e ocupam um lugar importante na atuação estatal em vários países. Portanto, a constituição do fundo público pode ser considerada um fator determinante para o financiamento e o gasto nas políticas urbanas.

## **2.2 Fenômeno urbano, capitalismo e políticas urbanas**

Apesar do fenômeno urbano ter precedido o nascimento do capitalismo e a construção do fundo público, e de alguns dos seus traços contemporâneos não parecerem provir diretamente da acumulação capitalista (em particular, a subsistência de pequenas cidades onde a vida econômica e social se aparenta mais ao modo de produção feudal do que a civilização urbana), a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades – em outras palavras a cidade – não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem a aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção – das quais a urbanização é componente essencial (LOJKINE, 1981).

De acordo com Singer (2002), a concentração do capital se apresenta sob dois aspectos diferentes, que se reforçam mutuamente: a) concentração de atividades em estabelecimentos e firmas cada vez maiores, causada pelas vantagens financeiras, comerciais, produtivas etc. que uma escala maior de operações proporciona; b) a concentração de atividades em determinadas áreas, causada pelas chamadas economias externas de despesa de

transportes e comunicações entre empresas complementares e pelo uso em maior escala, o que reduz seus custos de serviços industriais, financeiros, comerciais etc. Assim, conforme as empresas se concentram espacialmente, o mercado para cada uma se amplia, possibilitando assim maior concentração empresarial do capital, e na medida que essa se dá as vantagens da concentração espacial se acentuam (SINGER, 2002).

Conforme aponta Lojkine (1981), o desenvolvimento da aglomeração urbana é determinado pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital. Assim, as formas de consumo coletivas (transporte coletivos, ensino coletivo, centros de saúde, etc.) passam a substituir as formas de consumo individuais (transportes individuais, aulas particulares, medicina liberal, etc.) na medida em que elas permitem responder mais globalmente as necessidades suscitadas pela sociedade (economia de tempo de transporte para toda coletividade graças aos transportes coletivos; economia de despesas de consumo e aceleração do ritmo de distribuição de serviços para toda coletividade por sua gestão e sua prestação coletivas, etc.) (LOJKINE, 1981).

Além disso, determinadas atividades exigem a cooperação de um elevado número de pessoas, que precisam viver umas próximas das outras para poder desempenhá-las. A indústria de transformação, por exemplo, é uma atividade urbana por excelência. A técnica industrial moderna requer o uso de equipamentos muito grandes, cuja movimentação exige enorme quantidade de braços. Para produzir barato é preciso produzir em massa. Isso faz com que não apenas as fábricas sejam de amplas dimensões mas também que muitas delas – que exercem atividades complementares – se agrupem na mesma área. Essas tendências à aglomeração industrial, que acarretam o surgimento e a expansão de núcleos urbanos, se explicam basicamente pela necessidade de economizar custos de transportes (SINGER, 2002).

Também vale destacar que como a acumulação de capital se dá de forma concentrada no espaço, isso atrai grandes fluxos migratórios (que se dirige às cidades que oferecem melhores perspectivas de emprego), que tendem inerentemente a produzir, nas áreas urbanas, uma oferta de força de trabalho superior a demanda, o que é funcional ao capitalismo, barateando o custo da mão-de-obra, formando o exército de reserva. Além disso, a proletarização de uma massa camponesa via migração expande a classe operária no lugar destino, aumenta a oferta de mão-de-obra não qualificada no mercado de trabalho, reduz o nível de organização e, portanto, do poder de barganhada classe, com repercussões sobre sua remuneração e condições de trabalho. A migração para a cidade ainda tem um duplo efeito sobre o crescimento do exército de reserva: os migrantes se incorporam nele ao se instalar nas

áreas urbanas e ao mesmo tempo expandem a demanda urbana por produtos agrícolas (SINGER, 2002).

A cidade por possuir uma população avultada vivendo agrupada, também oferece amplo mercado aos comerciantes, que a ela acorrem, concorrendo para expandir seu tamanho (SINGER, 2002). Assim, a ideia de urbanização está associada não só à concentração de pessoas na cidade, mas principalmente à substituição das atividades primárias (agropecuária) por atividades secundárias (indústrias) e terciárias (comércio e serviços). Não se trata, portanto, de mera concentração demográfica ou expansão territorial, inclui o surgimento de novas relações econômicas e de uma identidade urbana peculiar que se traduz em estilos de vida próprios diretamente ligados à industrialização e ao desenvolvimento do capitalismo.

De outro modo, o desenvolvimento das forças produtivas urbanas não pode ser pensado como um processo apenas econômico (SINGER, 2002). A sociedade capitalista precisa, por necessidade, criar uma paisagem física – uma massa de recursos físicos (casas, ruas, fábricas, escritórios, sistemas de esgotos, parques, equipamentos culturais e educacionais etc.) construídos pelo homem à sua própria imagem, apropriada, em linhas gerais, às finalidades da produção e do consumo (HARVEY, 1982).

Embora a cidade seja uma instituição milenar, o processo de urbanização 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 exatamente por isso), foi a primeira nação a atingir esse patamar. O desenvolvimento da cidade industrial moderna, nos moldes que a conhecemos hoje, se deu exatamente nesse período, há cerca de 200 anos atrás, resultando num fenômeno que podemos denominar como sociedade urbano-industrial (BRAGA; CARVALHO, 2004).

A Revolução Industrial (1750), 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, 2002, p. 22-23).

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 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).

A indústria oferece numerosos exemplos de atividades que requerem ampla escala de produção: siderurgia, refinarias de petróleo, indústria automobilística etc. A este fator deve-se agregar outro: os ganhos de escala que podem ser obtidos nos chamados serviços de infraestrutura – transporte, energia, serviços de água, de esgotos, de comunicações etc. – e que levam, principalmente em países que sofrem de escassez de tais serviços que devem, portanto, aproveitar ao máximo a sua capacidade instalada, a uma concentração espacial de atividades nas áreas em que aqueles serviços estão disponíveis (SINGER, 2002).

É importante destacar que esse processo só é possível a partir do momento em que o desenvolvimento das forças produtivas é suficiente, no campo, para permitir que o produtor primário produza mais que o estritamente necessário a sua subsistência. A urbanização se acelera naqueles países cuja estrutura econômica está sofrendo transformações pelo desenvolvimento de novas atividades, industriais e de serviços, que são necessariamente praticadas a partir de uma base urbana, mas que se expandem para o campo. Assim, a urbanização está correlacionada com o desenvolvimento das forças produtivas, mas a velocidade pode sofrer influência do crescimento da população e dos fatores de expulsão que atuam nas zonas rurais, produzindo fluxos de migração urbana. As transformações da estrutura econômica, acarretadas pelo desenvolvimento, não somente provocam rápida urbanização, mas também forte concentração urbana (SINGER, 2002).

Apesar das primeiras cidades terem se originado na Antiguidade, foi a partir do desenvolvimento industrial que a urbanização acentuou-se consideravelmente (BORDO, 2005). A revolução industrial é quase imediatamente seguida por um explosivo crescimento

demográfico das cidades, primeiro na Inglaterra, seguida pela França e Alemanha. Após 1850, enquanto a população mundial quadruplica, a população urbana se multiplica por dez. No período de 1800 a 1914, a população europeia passa de 180 milhões para 460 milhões de pessoas, sem acrescentar aí um contingente de outros 100 milhões, que emigraram para as Américas (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995). Em 1900 existiam no mundo apenas dezesseis cidades com população superior a um milhão de habitantes. Em 1950 já havia 86 cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes, das quais, vinte já tinham população superior a 2,5 milhões de habitantes. Em 2005 havia 400 cidades com mais de um milhão de habitantes e já existiam 26 aglomerações urbanas com mais de dez milhões de pessoas (DAVIS, 2006). Assim, não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.

A revolução demográfica e industrial transformou radicalmente a distribuição dos habitantes no território e as carências dos novos locais de fixação começaram a se manifestar em larga escala, na ausência de providências adequadas. As famílias que abandonavam o campo e afluíam aos aglomerados industriais ficavam alojadas nos espaços vazios disponíveis dentro dos bairros antigos, ou nas novas construções erigidas na periferia, que rapidamente se multiplicaram formando bairros novos e extensos ao redor dos núcleos primitivos. Apesar destes fatos, as casas ocupadas pelas famílias operárias nas cidades não podiam ser consideradas piores do que as casas do campo de onde essas mesmas famílias provinham em grande parte. A diferença, entretanto ficava evidente quando eram considerados os problemas derivados das relações recíprocas entre as casas e os outros edifícios, no corpo compacto da cidade industrial. As carências higiênicas relativamente suportáveis no campo tornam-se insuportáveis na cidade, pela contiguidade e o número elevado das novas habitações. O adensamento e extensão sem precedentes dos bairros operários tornavam quase impossível o escoamento dos detritos; ao longo das ruas corriam águas servidas e esgotos a descoberto, e qualquer recanto estava cheio de amontoados de lixo (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

O crescimento acelerado das cidades acentuou e tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, principalmente entre procura e oferta de habitações e serviços urbanos, que compõe uma problemática específica (SINGER, 2002). Salienta-se ainda que, embora a urbanização das cidades europeias e norte-americanas tenha ocorrido em função da industrialização e do desenvolvimento econômico, o fenômeno da urbanização e os problemas decorrentes também vêm ocorrendo em países subdesenvolvidos com baixos índices de industrialização. Assim, mesmo na ausência de um desenvolvimento econômico vigoroso, a

concentração urbanas tem ocorrido e ocasionado uma série de problemas de desorganização social como: a deterioração do ambiente, carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico, etc. (SILVA, 2010).

Este processo parece estar relacionado a própria lógica do sistema de acumulação capitalista, que engendra fenômenos espaciais aparentemente contraditórios, por um lado, o subdesenvolvimento crescente das regiões menos equipadas em infraestruturas urbanas (meios de circulação materiais e meios de consumo coletivos) e, por outro, o congestionamento urbano, a gigantesca aglomeração de “megalópoles” onde já estão concentrados os mais variados e densos meios de comunicação e de consumo coletivos. Além, de aglomerações no interior das quais se reproduzirá o mesmo processo de diferenciação espacial entre as zonas mais bem equipadas que o serão cada vez mais – centros de negócios, zonas residenciais das classes dominantes – e as zonas menos equipadas cuja distância em relação às primeiras tende sempre a crescer (LOJKINE, 1981).

Conforme Singer (2002), a tendência à superconcentração urbana, entendida como concentração de atividades e de população em uma ou poucas unidades, em detrimento do resto da rede urbana é uma contradição que o capitalismo apresenta tanto em países desenvolvidos quanto em países não desenvolvidos. E tem como fulcro, o sistema descentralizado de tomada de decisões, próprio do capitalismo, que tende a apresentar um viés favorável a superaglomeração das atividades em áreas urbanas/metropolitanas, a razão básica desta concentração espacial exagerada é que as empresas usufruem unicamente as economias da aglomeração, ao passo que as deseconomias do congestionamento e do esvaziamento são suportadas pelo conjunto da sociedade, em particular pelas classes mais pobres. A carência de serviços urbanos, sintoma visível do congestionamento, recai sobre as camadas mais pobres da população, pois o mercado imobiliário encarece o solo das áreas bem servidas, que ficam deste modo “reservadas” aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas (SINGER, 2002).

Importante destacar que a terra é uma condição de vida para as pessoas, da mesma maneira que é uma condição de produção para o capital. Neste sentido, o ambiente construído pode ser dividido em elementos de capital fixo a serem utilizados na produção (fábricas, rodovias, ferrovias etc.) e em elementos a serem utilizados no consumo (casas, ruas, parques, passeios etc.). E alguns elementos, tais como as ruas e os sistemas de esgotos, podem funcionar tanto como capital fixo como para consumo, dependendo de seu uso (HARVEY, 1982).

Neste aspecto, é importante destacar que para o capital, as despesas relacionadas à reprodução da força de trabalho são, em geral, despesas sem retorno, pois não implicam nem em redução direta do tempo de produção nem no tempo de circulação do capital. Assim, elas permanecem para o capital despesas supérfluas que devem ser comprimidas ao máximo. Neste sentido, o capital tende a favorecer ações diretamente ligadas à acumulação ou à reprodução do capital (estradas servindo a zonas industriais, telecomunicações)<sup>29</sup> em detrimento da reprodução da força de trabalho (estradas servindo as residências dos trabalhadores, condições higiênicas) (LOJKINE, 1981). Este pode ser considerado um determinante central para compreensão das políticas urbanas no contexto capitalista.

Entretanto, é importante frisar que existe um nível crítico em que o comprometimento da reprodução da força de trabalho acaba prejudicando a reprodução ampliada do capital (aqui reside um ponto chave da constituição do fundo público), daí por que essa é uma questão de várias faces, no interior da dinâmica do trabalho e do capital, no processo social de produção (PALHANO, 2017).

Alguns serviços urbanos por seu valor de uso específico (coletivo, indivisível, imóvel, durável...) oneram a rentabilidade capitalista, do ponto de vista dos agentes que a produzem: imobilização do capital, inadaptação aos critérios mercantis. Evidentemente, existem alguns serviços mais rentáveis que outros e é justamente para os mais rentáveis que o capital tende a se dirigir. E aqui reside o que nos parece um outro determinante de ordem estrutural. Ao mesmo tempo em que o sistema gera a aglomeração ele procura dividir, esfacular os efeitos úteis da aglomeração, diminuir sua duração de vida e sua fraca motilidade, a fim de incorporá-los em sua esfera de produção, e é justamente essa unidade contraditória dessas duas lógicas que define a cidade capitalista (LOJKINE, 1981).

Esses determinantes explicam a dissociação fundamental efetuada no capitalismo, entre, de um lado, condições gerais da produção diretamente necessárias a reprodução do capital e/ou decorrentes de setores de produção rentáveis, e de outro as condições que não são nem necessárias à reprodução do capital nem rentáveis: ou seja, os meios de consumo coletivos. Dissociação que não acontece apenas entre o conjunto dos meios de consumo coletivos e o conjunto das outras condições gerais de produção, mas se insere em cada um dos

---

<sup>29</sup> Marx mostrou que o transporte e a estocagem de mercadorias, apesar de não criarem nenhum produto distinto do processo de produção e, portanto nenhuma mercadoria onde se possa cristalizar o valor criado pela força de trabalho, criavam entretanto valor, na medida em que essas duas atividades implicavam uma transformação do valor de uso de mercadorias transportadas ou estocadas. É de fato porque o trabalho despendido no transporte espacial ou na estocagem acrescenta um valor de uso ao produto (transformando-o de mercadoria potencial em mercadoria real, entregue efetivamente ao mercado de consumo) que essas duas atividades constituem um prolongamento do processo de produção de circulação (LOJKINE, 1981, p.135).

seus subconjuntos para hierarquizá-los, selecioná-los, em razão deste duplo critério. Obviamente, nem todos os meios de consumo coletivos terão o mesmo caráter “supérfluo” para o capital, pois a evolução das próprias condições de sua produção fará variar seu grau de rentabilidade para o setor capitalista, como por exemplo as estradas entregues ao setor capitalista, estabelecimentos privados de saúde e ensino, áreas particulares de lazer, etc. (LOJKINE, 1981).

A urbanização da humanidade pode ser considerada um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade capitalista industrializada, onde os interesses da reprodução do capital (representados, por exemplo, nas prioridades atribuídas pelas políticas públicas ao setor da infraestrutura econômica) e do trabalho (representados pela disponibilidade e acessibilidade de serviços urbanos) estão em permanente estado de tensão ao longo do processo de urbanização. É desta tensão que surgem as políticas urbanas (na fronteira entre políticas econômicas e sociais), como contratendências produzidas pelo próprio modo de produção capitalista para regular, atenuar os feitos negativos – no nível do funcionamento global das formações sociais – da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos (LOJKINE, 1981).

Entre esses feitos negativos, destaca-se, por exemplo, a insalubridade, pois sem um sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sem coleta de lixo atendendo à população de operários, surgem epidemias difíceis de serem controladas, além de doenças que prejudicam a população como um todo (inclusive a burguesia). Assim, a área de saneamento constituiu-se em uma das primeiras áreas de ação pública no espaço urbano, ordenando e propondo soluções antes implementadas apenas pelo setor privado, com objetivos individuais, de curto prazo e em escala reduzida (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Conforme Castel (1999), os conflitos sociais associados ao processo de industrialização e urbanização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. A construção de tais sistemas estatais responde, de um lado, à emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e, de outro, às demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia.

Neste contexto, a intervenção do estado capitalista permitiu impedir a curto prazo processos anárquicos que minavam o desenvolvimento urbano. O financiamento público dos meios de produção e dos meios de consumos coletivos não rentáveis possibilitou ao



capitalismo enfrentar – apesar da desproporção das quantias empregadas – o desenvolvimento de todas as condições gerais da produção: tanto dos meios de consumo como dos meios de circulação (LOJKINE, 1981). De acordo com Singer (2002), na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica no espaço urbano, aumenta a necessidade do fundo público, pois as autoridades públicas locais são solicitadas a investir somas crescentes na ampliação dos serviços urbanos, recorrendo a soluções cada vez mais caras: como trens subterrâneos, vias elevadas, tratamento de esgotos, desvio de correntes de água a distâncias cada vez maiores etc.

Neste contexto, é que se origina o urbanismo<sup>30</sup>, como ciência e técnica que visava à organização e à racionalização das aglomerações humanas, permitindo criar condições adequadas de habitação às populações das cidades. Apesar, de que regras urbanísticas (arruamento, estabelecimento de praças, alinhamento dos edifícios, e exigências urbanísticas) já existiam nas cidades antigas e medievais, tratavam-se de ações mais empíricas e primitivas. Neste sentido, o urbanismo correlaciona-se com a cidade industrial, como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada “explosão urbana” do nosso tempo (SILVA, 2010).

Concebeu-se o urbanismo, inicialmente, como arte de embelezar a cidade. Contudo, esse conceito evoluiu no sentido social, tanto quanto evoluíra o conceito e os problemas da cidade. De acordo com Baltar (1947), o urbanismo pode ser considerado uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é propor a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares como a habitação, o trabalho, a recreação e a circulação no espaço.

De acordo com Silva (2010), o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1928, concebeu o urbanismo como a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas, abarcando tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O objeto do urbanismo e das políticas urbanas amplia-se, desse modo, até incluir não somente a cidade, mas todo o território, tanto o

---

<sup>30</sup> Considerando que em determinados momentos, a literatura aponta esses conceitos como iguais, parece-nos importante deixar claro, desde já, a diferença entre o urbanismo e políticas urbanas. Enquanto as políticas urbanas referem-se as ações realizadas pelo Estado sobre o espaço, o urbanismo é um ramo do conhecimento que estuda a organização e à racionalização das aglomerações humanas. Assim, as políticas urbanas podem ser baseadas ou não em estudos realizados por este ramo do conhecimento, de outro modo, os estudos na área do urbanismo podem ter como foco ações do Estado, ou não.

setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano seja na cidade ou no campo, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, em que nele transcorre sua própria existência. Portanto, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana (SILVA, 2010).

De acordo com Meirelles (2009), para alcançar esses objetivos, o urbanismo prescreve normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano. Nesta perspectiva, as políticas urbanas ou urbanísticas consistem nas ações destinadas a aplicar os princípios e realizar os fins do urbanismo.

Contudo, conforme Lojkine (1981), essa abordagem é insuficiente na medida em que não revela o caráter contraditório das políticas urbanas capitalistas. Reduzir a intervenção estatal a um simples mecanismo “de adaptação” funcional da estrutura capitalista às contradições sociais que ela engendra é esquecer o caráter contraditório, no âmbito do modo de produção capitalista, do desenvolvimento do conjunto das condições gerais da produção: à necessidade de desenvolver a socialização das forças produtivas materiais e humanas responde a necessidade oposta, que o capitalismo tem, de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital. Conforme o autor:

Forma mais desenvolvida da socialização capitalista, a planificação estatal representa com efeito a resposta mais coerente do modo de produção capitalista para “acertar” as contradições econômicas e sociais que o solapam; mas na medida em que ela se mostra incapaz, a longo prazo, de dominá-las realmente, na medida em que a planificação estatal aparece subordinada não a uma lógica de controle racional, pela sociedade, de seu desenvolvimento coletivo mas sim a lógica de acumulação do capital privado, a planificação assim como o conjunto da política estatal agem menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicas (LOJKINE, 1981, p. 321).

Talvez um dos elementos personificadores desta lógica é que as desvantagens da aglomeração, embora causados fundamentalmente pelas companhias privadas, acabam tendo seus custos socializados, já que a solução dos problemas urbanos provocados cabe ao poder público que financia as obras com fundos governamentais arrecadados de toda população. Seria de se esperar que as empresas participassem na proporção do seu poder econômico desse ônus. Entretanto, os arranjos institucionais, em geral, isentam as empresas dos ônus decorrentes das irracionalidades do processo de industrialização/urbanização, e além disso,

fornecem uma série de incentivos fiscais às corporações, que ainda podem repassar os custos que, eventualmente arcam, ao consumidor final, considerando a natureza indireta de alguns impostos (SINGER, 2002).

Não obstante, o direito à água, ao esgoto, ao transporte ou a qualquer outro serviço básico de consumo coletivo é vital porque sem eles fica comprometida a própria sobrevivência, e o direito a sobrevivência qualquer que seja o matiz de pensamento político, é uma garantia que deve ser assegurada à sociedade. Mesmo que a vida social não se realize pela via da igualdade e da justiça, não há como negar o direito a uma sobrevivência digna (PALHANO, 2017).

No que se refere a atuação do Estado, há um certo consenso teórico que as políticas urbanas compreendem pelo menos duas dimensões distintas ligadas entre si. Uma dimensão regulatória de uso do solo e outra relativa ao fomento do desenvolvimento urbano<sup>31</sup>. A primeira diz respeito às funções clássicas de definir o conteúdo legislativo sobre o que pode ou não ser construído e em que territórios urbanos. Abrange leis de zoneamento, códigos de construção e outros instrumentos normativos urbanísticos que visam a estimular o uso do solo urbano, em alinhamento com a concepção e dinâmica da cidade, a fim de adequar as transformações socioeconômicas ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de uma dimensão de direito “em negativo”, que deve impedir o uso incompatível e favorecer a manutenção do interesse coletivo. A regulação do uso não envolve prestações positivas do poder público, mas envolve a mediação de conflitos de interesse pela terra urbana. Nesses conflitos, espera-se que os governos sobreponham os interesses coletivos aos individuais (SANTOS, 2017).

A segunda diz respeito ao fomento do desenvolvimento urbano e envolve “prestações positivas” do Estado, ou seja, a alocação de recursos orçamentários para financiar a expansão da infraestrutura. Em contextos de crescimento extensivo da mancha urbana, torna-se necessária a intervenção pública, a fim de viabilizar a produção de bens públicos como, por exemplo, malha viária e rede de saneamento (SANTOS, 2017), que servem tanto a produção como ao consumo. Em países de capitalismo tardio, como o Brasil, onde o processo de urbanização tem ocorrido de maneira acelerada e desordenada, essa dimensão assume um caráter ainda mais relevante, devido à carência e precariedade das condições básicas de vida da população decorrente de deficiências crônicas e estruturais acumuladas na infraestrutura habitacional, de saneamento básico e transportes.

---

<sup>31</sup> Joseif Wolff, dentre outros urbanistas, dividem a atividade urbanística em quatro momentos: (a) o planejamento; (b) a política do solo; (c) a urbanificação e; (d) a ordenação das edificações (SILVA, 2010).

Neste sentido, é importante destacar que ao contrário dos direitos à proteção, provenientes da vinculação das pessoas com o mundo do trabalho, dos direitos das pessoas à assistência social e dos direitos de cidadania como saúde e educação, que são todos, independentemente das suas motivações específicas, aplicáveis individualmente, ou de apropriação individual, os direitos ligados à infraestrutura social (habitação, saneamento e transportes) são em sua maioria de apropriação coletiva, ou melhor, de aplicação ou materialização, sobretudo social (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005). Ainda que alguns desses bens possam ser privadamente apropriados como é o caso da habitação. Contudo, em sua maioria precisam ser utilizados em comum, como os sistemas de saneamento e transportes (HARVEY, 1982).

É neste aspecto que consideram-se as políticas de habitação, saneamento e infraestrutura e transportes como atividades destinadas não a pessoas particulares, mas a comunidade de pessoas, visto que o objeto dessas políticas também é o espaço/território. Em outros termos, quando o Estado se decide por uma política de habitação e/ou saneamento, o resultado concreto são conjuntos habitacionais urbanizados e estações de tratamento de água e esgoto. Os acessos por ruas e avenidas são necessariamente de uso coletivo, assim como o usufruto dos serviços urbanos (o asfalto, os calçamentos, a luz elétrica etc.). Ainda que cada pessoa ou família tenha sua residência e pague sua própria conta de luz e água, o fato é que a criação desta complexa infraestrutura social só é possível – fiscal e materialmente – porque existe uma demanda coletiva previamente estruturada. Assim, políticas de infraestrutura social não podem ser atendidas senão coletivamente. Soluções individuais por habitação e saneamento apenas podem ser encontradas e explicadas na esfera dos mercados privados, portanto, fora do âmbito das políticas urbanas (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Até o século XIX, grande parte das infraestruturas urbanas deviam-se à iniciativa privada, que buscava o máximo lucro do espaço. Contudo, o processo de concentração urbana e os problemas decorrentes demonstraram-se de tal envergadura que impuseram ao Estado o planejamento e a realização de ações públicas, especialmente no que se refere aos serviços sanitários (SILVA, 2010). Neste mesmo sentido, quando a pobreza aguda da maioria da população urbana pobre começou a ser apontada por reformadores sociais na Europa e na América do Norte, ao final do século XIX e início do século XX, os governos começaram a prover assistência habitacional a pessoas e famílias, assim como a ofertar casas diretamente. Contudo, a provisão pública de habitação só ganhou proeminência e intensidade no começo do século XX (ROLNIK, 2019), justamente no período de fortalecimento do fundo público.

De acordo com Kerstenetsky (2012), essa ênfase é decorrente dos movimentos sociais no século XX que deixam de se identificar apenas pelo mundo do trabalho (sindicatos), passando a se associar à luta por melhores condições de vida, ou seja, pelos direitos sociais territorializados. Assim, o bem estar social evolui para a defesa da reprodução social das famílias e não apenas da renda do trabalhador. Neste sentido, discorre Manuel Castells:

Com a conquista pelo movimento operário... em certos países, de liberdades políticas e de garantias sociais no que se refere ao nível de vida,... chega-se à exigência social... de uma série de direitos à vida (moradia, equipamentos, saúde, cultura...) arrancados à burguesia e aos aparelhos de Estado...; o consumo coletivo (moradia, equipamento, transporte) torna-se assim ao mesmo tempo elemento funcional indispensável e objeto permanente de reivindicações...” (CASTELLS, 1973, p.16 apud LOJKINE, 1981, p. 300).

Assim, pode-se afirmar que a constituição do fundo público teve como consequência nas políticas urbanas, o aumento da demanda por direitos sociais. E entre esses direitos, a habitação tem importância crucial, pois o abrigo é uma condição básica de vida. Além disso, os equipamentos urbanos (estradas, escolas, rede de água ou de saneamento) só adquirem sua plena utilidade através das habitações ou atividades que servem (LOJKINE, 1981). Ou seja, eles precisam estar associados. A moradia ocupa um papel de destaque, pois além das pessoas necessitarem de espaço para viver, sua localização pode ampliar ou diminuir o acesso aos serviços de saúde, educação, mobilidade e segurança pública, se tornando, portanto, um aspecto central das políticas sociais. Neste sentido, da articulação entre essas ações e as políticas sociais, avança-se para o entendimento das políticas urbanas como uma dimensão da política social, cuja efetividade em mitigar os efeitos da pobreza inclui investimentos e o ordenamento das cidades (SANTOS, 2017).

Após a Segunda Guerra Mundial, particularmente entre os anos 1950 e 1960, a provisão pública de habitação passou a constituir-se em um dos pilares da construção da política de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento. Contudo, se considerarmos o conjunto de países, poucos são aqueles que, em um dado momento de sua história, implantaram um parque público de habitação social significativo no conjunto dos domicílios existentes. Entretanto, a inexistência de um parque público de moradia social não significa a ausência da habitação nas políticas de bem-estar social. Tanto a regulação dos aluguéis quanto os auxílios diretos de pagamento de

aluguel<sup>32</sup> para setores de baixa renda também podem ser considerados como formas de intervenção do Estado na questão social da moradia, com o objetivo de universalizar direitos sociais (ROLNIK, 2019).

Neste contexto, o direito à moradia foi citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo o Brasil como um dos seus signatários, a qual afirmava que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis. O principal instrumento legal internacional que trata do direito à moradia, ratificado pelo Brasil e por mais 138 países, é o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, que reconhece o direito de toda pessoa à moradia adequada e compromete-se a tomar medidas apropriadas para assegurar a consecução deste direito. Ainda no cenário internacional, a Declaração de Vancouver, adotada na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada no Canadá, em 1976, reafirmou o direito universal à moradia adequada (MORAIS *et al.*, 2009).

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, na Turquia, em 1996, aprovou a Agenda Habitat, também adotada pelo Brasil, que tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização. A Declaração de Istambul reafirmou o direito à moradia e reiterou o comprometimento da comunidade internacional com a realização completa e progressiva do direito à moradia adequada. Para este fim, os Estados-Parte deveriam tomar providências para garantir a segurança legal da posse, a proteção contra a discriminação e a igualdade de acesso à moradia adequada e financeiramente viável para todos (MORAIS *et al.*, 2009).

Mas, apesar de todo esse aparato legal/institucional, não foi a garantia desses direitos que se observou. Nos países que constituíram grandes estoques públicos de moradia, estes atingiram seus maiores números e proporções entre o fim dos anos 1960 e início dos anos 1970, quando, então, o pacto e as macrocondições político-econômicas que lhes deram origem começaram a se desfazer, como veremos adiante.

---

<sup>32</sup> De acordo com Marques (2019), como a habitação é um bem de valor muito elevado e de longa duração, depreciado por um longo período, programas baseados exclusivamente na venda precisam equacionar o financiamento ao beneficiário final, restringindo fortemente o acesso de quem tem rendimentos irregulares e reduzidos. Já em programas de aluguel social, apesar da construção precisar ser financiada, o risco financeiro da inadimplência é muito reduzido, tornando elegíveis grupos sociais mais pobres.

### 2.3 Fundo público, financeirização e políticas urbanas

A partir da década de 1970, o fenômeno financeiro, tal como se constituiu, atravessa mudanças profundas, decorrentes de alterações na estrutura e na dinâmica do sistema capitalista. Começa a se constituir aquilo que viria a ser chamado de financeirização, indicando um processo em que a acumulação se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira (PAULANI, 2011).

De acordo com Salvador (2008, p. 79):

Uma das novidades no processo de globalização, no século XX, é a acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, em que as alterações em curso trazem maior instabilidade econômica e taxas de crescimento medíocres ou negativas.

É importante destacar que esse processo de financeirização não pode ser compreendido simplesmente como uma dominação do setor financeiro sobre o setor produtivo, sob o risco de simplificar um processo que possui uma complexidade considerável. Em vez de postular uma exterioridade entre o setor financeiro e o restante da economia, na qual o primeiro apareceria como a origem da financeirização, seria necessário antes reconhecer que um dos traços centrais desse processo reside na crescente penetração de práticas financeirizadas por todas as relações econômicas e sociais relevantes do capitalismo atual. Na verdade, o fundamento central desse processo reside na capacidade inédita, adquirida pelo sistema financeiro capitalista, de transmutar todo e qualquer fluxo de rendimento estável e duradouro em um título financeiro passível de ser negociado em mercados secundários e de ser objeto de especulação (SANFELICI, 2013).

De acordo com Aalbers (2015), esse processo de financeirização tem sido caracterizado como domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas, e subjetividades financeira em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares.

Os fatores pertinentes a esse processo advêm das transformações dos sistemas monetário-financeiros relacionadas às alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio; da gestão dos bancos centrais sobre a liquidez e as taxas de juros; da emergência das corporações produtivas com finanças que são um objetivo em si mesmo; da circulação internacional ampliada dos capitais sob o regime de taxas de câmbio flexíveis; da desregulamentação financeira; da condução das políticas de globalização pela hegemonia dos

Estados Unidos; e da interação desses movimentos com as restrições impostas às finanças públicas (TAVARES; MELIN, 1997).

A desregulamentação financeira está casada na esfera ideológica com o neoliberalismo. No começo dos anos 1980, essa proposição econômica entrou em cena em substituição ao keynesianismo, se constituindo em uma espécie de liberalismo<sup>33</sup> econômico revisitado e adaptado ao capitalismo globalizado e à produção flexível, com forte oposição aos pilares do Estado Social (pleno emprego, serviços sociais universais e proteção social básica garantida) (PEREIRA, 2001).

De acordo com a autora, nos argumentos da corrente neoliberal, destaca-se o entendimento do *Welfare State* como o responsável pelo déficit orçamentário devido ao excessivo gasto do governo com as políticas sociais. Esse déficit orçamentário seria nefasto para a economia, porque enfraqueceria a poupança interna, levando ao aumento das taxas de juros e a diminuição do investimento privado. Por conseguinte, o déficit geraria a emissão de moeda ou a concessão de crédito pelo sistema financeiro, ampliando a “criação de moeda”, portanto, a oferta monetária e a inflação. A “solução” para enfrentar o déficit seria um brutal corte dos gastos públicos, liberando recursos para a inversão privada.

Um segundo argumento, destacado por Pereira (2001), é a crítica à regulação do mercado pelo Estado, que desestimularia o capitalista a investir, impedindo o desenvolvimento econômico e a geração de empregos e neste caso a alternativa indicada é a desregulação do mercado de trabalho. Por fim, a crítica neoliberal acentua a noção de que a proteção social pública, sob a forma de políticas redistributivas, onera as classes possuidoras aumentando o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna. A solução é reduzir ao máximo o efeito distributivo das políticas sociais.

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital. E esse projeto, que ganha materialidade e ascensão nos anos 1980, extrapolando a esfera econômica *stricto sensu*, é comandado pelo *Consenso de*

---

<sup>33</sup> De acordo com Miglioli (1993): Para os autores do liberalismo clássico, baseados na “lei de Say”, os gastos públicos não exerciam qualquer efeito positivo sobre a economia e, em especial, sobre o crescimento econômico. Antes pelo contrário, os gastos públicos poderiam ser um obstáculo ao crescimento econômico, na medida em que transferiam fundos de acumulação para utilizá-los em atividades improdutivas. Daí a conclusão que os gastos governamentais deviam limitar-se ao estritamente essencial, ao bom funcionamento do aparelho estatal naquilo que lhe era inerente: o controle das coisas públicas, a manutenção da ordem, a aplicação da justiça etc. E daí, também, os tributos e/ou as dívidas públicas utilizados para financiar esses gastos deviam ser reduzidos àquele mínimo indispensável. Ademais, para que as despesas governamentais não constituíssem um fator negativo no crescimento econômico, elas deveriam ser financiadas com impostos que não incidissem sobre o estoque de capital já formado ou sobre os recursos disponíveis para acumulação.



*Washington* como forma de impressão de uma direção política de classe por parte da burguesia internacional frente à crise dos anos 1980 (MOTA, 2005). O resultado é um conjunto de orientações dos organismos multilaterais para a pesada implementação das ditas "reformas estruturais" ao redor do globo – cujos maiores afetados serão os países periféricos por não terem constituído sequer um *Welfare State* nos moldes europeus (SILVA, 2012).

Assim, no plano ideológico, o neoliberalismo traz a proposta de desregulamentação dos mercados financeiros, de produtos e do trabalho. Com isso, a face financeira do capital passa a comandar as decisões das empresas a partir dos países centrais do capitalismo, enquanto os países periféricos passam a depender cada vez mais de sua capacidade de pagamento de investimentos e de empréstimos externos absorvidos domesticamente. Estes ficam sujeitos à lógica dos países centrais que têm o poder de definir a circulação do capital, sobretudo a partir das decisões das matrizes das empresas transnacionais (SALVADOR, 2008).

O desdobramento desse processo vai colocar os países como uma permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas (PAULANI, 2011). Neste novo cenário econômico mundial, há uma busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital para a qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas (SALVADOR, 2008).

As medidas de liberalização financeira e o crescimento vertiginoso no volume de recursos controlados por investidores institucionais, desejosos por aplicá-los em títulos no mercado de capitais, incentiva as grandes empresas a financiar o investimento de modo direto mediante a emissão de papéis como debêntures e ações, processo designado de desintermediação financeira (SANFELICI, 2013).

De acordo com Klink e Sousa (2017, p.382):

(...) a liberalização dos mercados de capitais e a criação de novas engenharias financeiras, como a securitização e a crescente influência dos agentes financeiros sobre o desenho da política macroeconômica de viés monetarista, constituíram um ambiente propício à circulação internacional de fluxos financeiros em escala relativamente inédita. Tal penetração das finanças no mundo industrial-fordista também transformou uma lógica até então pautada por estabilidade e previsibilidade.

Neste sentido, o excedente produzido não é acumulado por inteiro dentro desses países, devido a exportação de capital pelos monopólios internacionais, que se apropriam de boa parte do excedente produzidos pelos setores onde a produtividade é elevada (SINGER, 2002). Segundo Oliveira (1998), o que ocorre é que mesmo com a internacionalização

produtiva e financeira da economia capitalista, o padrão de financiamento público do *Welfare State* permanece dentro das fronteiras nacionais. Neste padrão, o pressuposto era de que os ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda são articulados e financiados pelo fundo público; contudo, a crescente internacionalização abocanhou parte dos ganhos fiscais, enquanto permanece a incumbência dos fundos públicos domésticos de articular e financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Portanto, a internacionalização retira uma parte dos ganhos fiscais.

Como consequência desse processo está à transformação do fundo público em refém, ao ponto de lhe reduzir sensivelmente a capacidade de promover o gasto autônomo dinamizador de investimento, renda e do emprego; e de tornar financeirizada a dívida pública que, como tal, sanciona os ganhos financeiros privados e amplia a financeirização dos mercados (BRAGA, 1997).

De acordo com Lopreato (2006), no plano internacional, a liberalização financeira deu novos contornos analíticos à política fiscal, e, conseqüentemente, ao fundo público. Os capitais ganharam maior autonomia e com isto, a crescente volatilidade e a sensibilidade ao risco tornaram-se mais relevantes na economia mundial. Os Estados nacionais colocaram-se na defensiva e as políticas fiscal e monetária ficaram condicionadas pelos interesses e expectativas de risco dos agentes, com a política fiscal ocupando papel central nesse jogo. O poder público passou a atuar garantindo a rentabilidade dos títulos da dívida pública usados como espaço de valorização do capital privado, bem como oferecendo salvaguardas aos bancos e empresas nas crises e defendendo a lucratividade de outros ativos atraentes ao capital (LOPREATO, 2006).

A financeirização se exercita, concretamente, no mercado de capitais (*lato sensu*), mundialmente integrado, composto por ações, bônus e títulos financeiros em geral, públicos e privados, representantes da grande massa de riqueza mobiliária, desproporcional face à riqueza real produtiva. Estes títulos impulsionam uma circulação cambial de corte estritamente financeiro num sistema plurimonetário em que o dólar, moeda em que aqueles títulos são maioritariamente denominados, ocupa a posição dominante. Esta circulação determina um movimento interdependente de taxas de câmbio e taxas de juros, uma vez que suas variações estabelecem as rentabilidades dos ativos financeiros e as modificações dos valores patrimoniais nos diferentes mercados nacionais globalizados. Com isto, o que se configura, “em definitivo”, é o regime de taxas flexíveis de câmbio, como aquele pertinente à lógica financeirizada, que, combinado com juros e a capitalização em bolsas de valores,

estabelecem, predominantemente, os critérios de valorização e desvalorização da riqueza (BRAGA, 1997).

Do ponto de vista da teoria econômica, a aceleração inflacionária e a expansão do déficit público impulsionaram a crítica aos modelos de inspiração keynesiana e abriram campo ao domínio das expectativas racionais. A ideia de sustentabilidade da dívida pública ganhou destaque e ocupou o espaço de balizadora das expectativas dos agentes, se tornando o novo consenso teórico. Em condições de abertura financeira e de mobilidade do capital cresceu a obrigatoriedade de controle das contas públicas e o papel da política fiscal de defesa da valorização do capital. A trajetória esperada da situação fiscal, na perspectiva dos agentes com comportamento compatível com os padrões previstos nos modelos de expectativas racionais, assumiu o *status* de fator crucial nas decisões privadas, responsável por desencadear constantes reavaliações das posições ativas e bruscos movimentos de capital (LOPREATO, 2006).

Assim, o resultado das contas públicas passou a ser visto como o indicador central usado na orientação dos investidores em suas decisões de investimentos, isto é, as mudanças na percepção da trajetória da situação fiscal servem de sinalização para os agentes reorientarem a composição das aplicações, gerando movimentos de capitais, com repercussões no prêmio de risco, bem como nas taxas de câmbio e de juros dos países vistos como de maior fragilidade. Esta visão reforçou a certeza dos que defendem a ampliação do ajuste fiscal como forma de sustentar às expectativas dos investidores, uma vez que alterações na forma de perceber a trajetória da política fiscal servem ao questionamento de outras variáveis e impulsionam o risco de crise financeira. A centralidade da política fiscal torna inelutável o esforço fiscal capaz de incutir confiança aos investidores e de atender os interesses de valorização financeira. E a crença na trajetória de solvência da situação fiscal emerge como o pilar da estabilidade macroeconômica, que é a base a partir da qual os investidores definem as suas ações, de acordo com essa visão, responsáveis por impulsionar o crescimento (LOPREATO, 2006).

De fato, a maior integração mundial deu força ao movimento de capitais, incorporando os países emergentes ao circuito de valorização do capital internacional e ampliando a ação especulativa dos agentes financeiros no mercado global. Assim, a gestão macroeconômica dos países passou a ter como obrigação manter a estabilidade e o retorno esperado do capital, defendendo a lógica financeira internacional em favor da continuidade das políticas adotadas, isto é, deve haver o compromisso com o regime de política econômica capaz de oferecer um horizonte que dê aos investidores condições de traçarem cenários e

avaliarem os riscos da escolha do portfólio. O caminho da credibilidade e da reputação da política macroeconômica só estará consolidado quando houver a crença no comprometimento com a manutenção das regras, independentemente da ocorrência de turbulências financeiras e de alternância no poder político (LOPREATO, 2006).

Este consenso, presente na literatura econômica, é de que é preciso garantir a solvência do setor público, isto é, ampliar o esforço fiscal e evitar que as expectativas sobre o comportamento da política fiscal afetem outras variáveis-chaves da economia. A ideia por trás desta proposta é olhar de modo mais adequado o risco fiscal e evitar que o tratamento pouco cuidadoso das contas públicas possa agravar a volatilidade das variáveis macroeconômicas e dificultar o crescimento. Nesta perspectiva, o papel da política econômica “responsável” é assegurar a credibilidade da política fiscal, como condição ao restabelecimento da confiança dos investidores. Pois, só assim, os agentes, vistos como atores que agem de acordo com as expectativas racionais, aceitam reduzir o prêmio de risco e retomar os investimentos, favorecendo o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade da taxa de câmbio (LOPREATO, 2006).

Ainda de acordo com Lopreato (2006), apesar de o tratamento dispensado a política fiscal ser diferenciado de acordo com o país, a proposta da sustentabilidade da dívida pública e da vigência de regras fiscais implica, ao menos nos países emergentes, manter elevados superávits primários e conter a ação discricionária da política fiscal. Assim, o objetivo de consolidação das finanças públicas tornou-se ponto fundamental da agenda dos anos 1990 e ganhou corpo a cobrança por superávits estruturais capazes de atender as expectativas dos investidores, independentemente dos valores assumidos pelas variáveis que influenciam a evolução da dívida pública.

Além disso, esse novo cenário também implicou em mudanças nas relações capital-trabalho, que trazem consequências para o financiamento do fundo público, uma vez que as contribuições de empresas e empregados passaram a ser canalizadas, por exemplo, para os fundos de pensão fora da órbita estatal, assim como a compra de “saúde” no mercado implica uma canalização de recursos para seguradoras privadas que pertencem ao sistema financeiro (SALVADOR, 2008).

Granemann (2006) destaca o fato de que a previdência privada é uma das formas de realização do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, não sendo uma expressão da luta do trabalho contra o capital por melhores condições de vida e trabalho e por proteção na velhice. Para a autora constitui uma estratégia do alargamento das bases de acumulação capitalista e de financeirização das lutas e dos direitos dos trabalhadores.

Em um estudo sobre os países desenvolvidos, analisando os receptáculos da poupança financeira dos assalariados das grandes corporações e de famílias abastadas, paralelamente ao aumento da desigualdade de renda, Sauviat (2005) observa, ao longo das décadas de 1980 e 1990, a mudança da proteção social com a criação de regimes de previdência por capitalização nos países anglo-saxões (EUA, Canadá, Grã-Bretanha e Austrália) e vários países europeus (Holanda e Suíça, especialmente), firmemente apoiados por incentivos fiscais, nos quais os recursos das caixas de aposentadorias na forma de fundo de pensão são acumulados e valorizados nos mercados financeiros, sendo estes fundos de pensão os principais atores dos mercados financeiros, transformando o tamanho, a estrutura e o funcionamento desses mercados. A autora ressalta ainda que essas reservas devem servir para pagar as aposentadorias dos assalariados, sendo a gestão dos fundos de pensão pressionada a obter elevada rentabilidade no retorno dos ativos aplicados no mercado financeiro.

Assim, a financeirização implica pressão sobre as políticas públicas, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social, visto que é no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria e o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores reféns das crises financeiras internacionais (SALVADOR, 2008).

Também é importante destacar que a integração de parcelas crescentes da população em cadeias de crédito, que sustentam a reprodução da força de trabalho, tornou-se mais evidente, nos últimos anos. Nunca antes o sistema de crédito formal fora capaz de conceder crédito a uma gama tão extensa de atividades cotidianas, desde a compra de imóveis e de bens de consumo duráveis até gastos com saúde e educação (SANFELICI, 2013).

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionado por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem em importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais, além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública que é combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas (SALVADOR, 2008).

A dívida pública é o principal mecanismo para transferir recursos públicos e garantir ou ampliar as margens de lucratividade do capital, na perspectiva de contrarrestar a tendência decrescente da taxa de lucro. Essa dívida que contribuiu para a consolidação do capitalismo, no período pós-guerra estimulou a aceleração da acumulação de capital e passou, desde o final do século XX, a cada vez mais alimentar um processo de reprodução ampliada de base financeiro-especulativa por meio do capital fictício. Trata-se, desse modo, de uma mudança no lugar que a dívida pública assume no circuito de valorização capitalista (BRETTAS, 2012).

Marx (1987, p. 872-873) já havia destacado a importância da dívida pública na acumulação primitiva:

Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares lhes proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar sociedades anônimas, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo de bolsa e a moderna bancocracia.

Algumas análises ainda exploram os elos entre o arranjo institucional e o desempenho das contas públicas, defendendo que as condições de implementação dos programas de ajuste são mais favoráveis quando se faz intervenções no plano institucional, com a adoção de regras fiscais. A introdução de regras no processo orçamentário, consistentes com as propostas de controle do déficit, é vista como poderoso instrumento para se alcançar bom desempenho das contas públicas (LOPREATO, 2016).

Foi neste contexto que no Brasil foram tomadas uma série de iniciativas visando ao controle da dívida pública e ao corte de gastos, com destaque para o processo de privatizações nos anos 90, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 que estabeleceu limites de endividamento aos entes estatais, e a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos públicos, além de uma série de outras medidas restritivas do ponto de vista dos gastos públicos.

Assim, o processo de “financeirização” como padrão sistêmico no capitalismo contemporâneo na economia global somado ao novo consenso teórico que se estabeleceu

passou a condicionar o fenômeno financeiro e as operações de financiamento das despesas públicas, fazendo o fundo público adquirir novos contornos.

De acordo com Braga (1997, p.196):

Trata-se de um padrão sistêmico porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutura segundo princípios de uma lógica financeira geral. Neste sentido, ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário e rentistas tradicionais – mas, ao contrário, têm marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica. Enfim, tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado.

A crise do modelo keynesiano de desenvolvimento, o arrocho salarial, a precarização da oferta de emprego com registro em carteira e o recuo do Estado de Bem Estar Social na provisão de uma série de bens públicos – como moradia e infraestrutura urbana – foram acompanhados por uma ampliação dos mecanismos de acesso ao crédito, que não pode ser dissociada da transformação da própria relação salarial que, ao menos nos países centrais, representava a espinha dorsal durante os anos dourados do keynesianismo. Nesse cenário, não é o governo, mas o trabalhador quem assume o papel de azeitar o multiplicador de renda e emprego que garanta o crescimento macroeconômico. Mas isso não implicou no esvaziamento do Estado e do fundo público (KLINK; SOUSA, 2017).

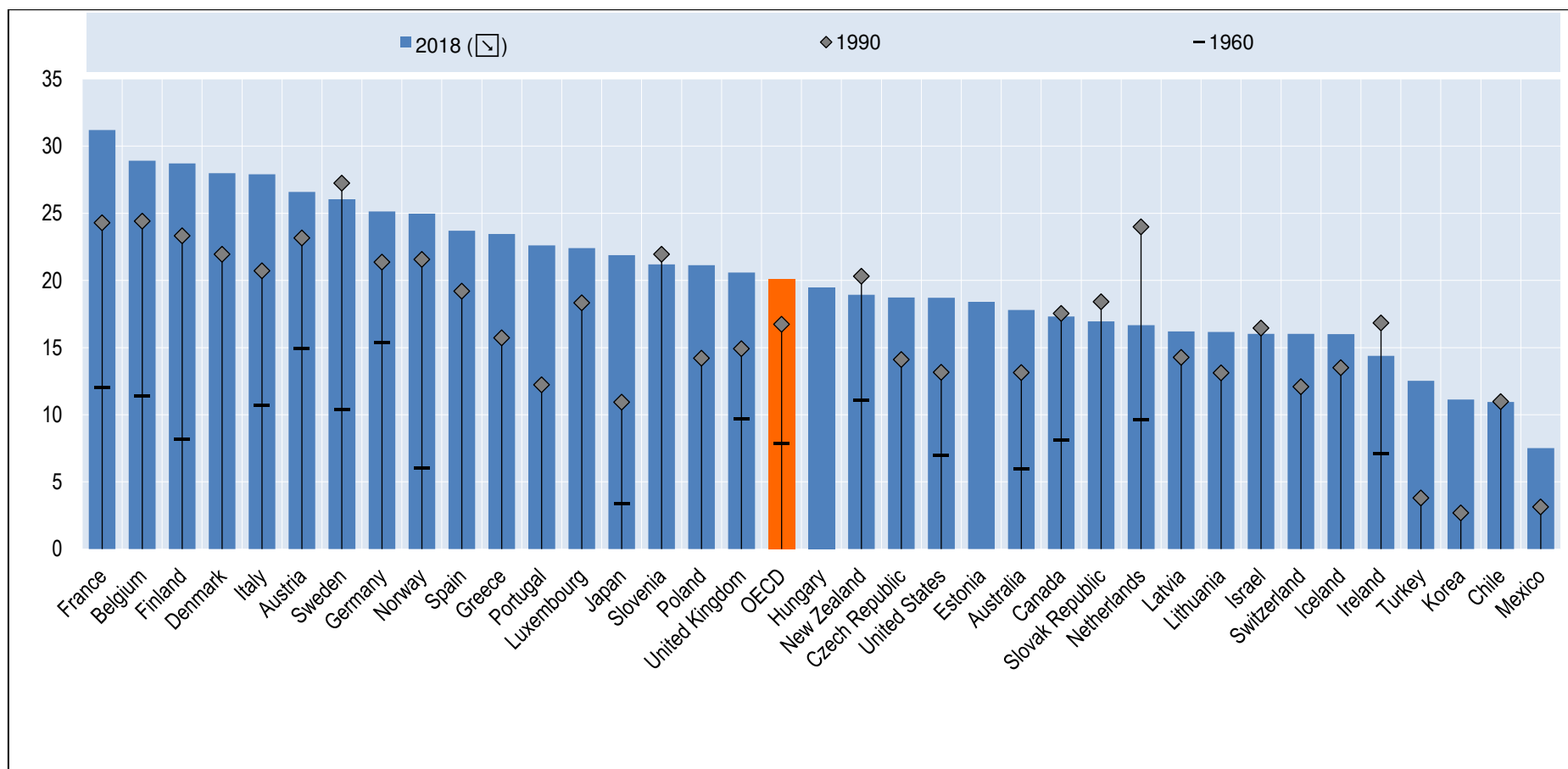
Em que pese a onda neoliberal, nos anos 1980/1990, os gastos sociais permanecem relevantes na maioria dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, composta pelos países mais ricos do mundo, inclusive com aumento das despesas sociais com relação ao Produto Interno Bruto – PIB. No período de 1990 a 2018, apenas os seguintes países da OCDE reduziram suas despesas com política social: Suécia, Eslovênia, Nova Zelândia, Canadá, Eslováquia, Países Baixos, Israel, Irlanda e Chile. Todos os demais países apresentaram aumento ou manutenção das despesas sociais. A média da OCDE demonstra um aumento dos gastos no período de 1990 a 2018 (Figura 2).

As consequências do processo de financeirização sobre o fundo público foram, em geral, a elevação dos gastos financeiros para manter a dívida pública dentro de limites “aceitáveis” pelo mercado, aumento de carga tributária<sup>34</sup> (principalmente sobre o trabalhador) com o objetivo de produção de superávits, e impactos contracionistas em gastos essenciais à manutenção dos serviços públicos.

---

<sup>34</sup> A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade, e o Produto Interno Bruto (PIB) (SALVADOR, 2008).

Figura 2: Porcentagem do PIB com despesas sociais em 1960, 1990 e 2018



Nota: Estimado para 2018, com base em fontes nacionais de países da OCDE (2018), o Panorama Econômico da OCDE 103 A, em junho de 2018, e a DG EC ECFIN (2018), a Macroeconomia Anual da União Europeia, banco de dados econômico (AMECO) em maio de 2018.

Em vez de 2018, os dados se referem a 2017 no Canadá, Chile e Israel, 2016 na Austrália, México e Turquia e 2015 no Japão. Os dados do Chile, Israel e República Eslovaca se referem a 1995, da Eslovênia a 1996 e da Letônia a 1997, em vez de 1990. Os dados de 1960 estão disponíveis apenas para Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, França, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

Os dados estatísticos de Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses relevantes.

Fonte: OCDE (2019). Banco de dados de Despesas Sociais da OCDE ([www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm)).



Segundo Harvey (2001), ocorreu uma mudança de dinâmica socioeconômica na década de 1980, como recuo do Estado em seus compromissos com as políticas sociais do pós-Segunda Guerra. O que se tem tratado como avanço do neoliberalismo, contudo, também tem sido identificado como uma mudança na concepção do Estado de Bem-Estar Social (KERSTENETSKY, 2012).

O Estado passou a incentivar o caráter empresarial das políticas sociais, fornecendo uma série de incentivos para que o mercado se responsabilize por essas políticas. Em resumo, as políticas sociais devem deixar de realizar os direitos sociais para que os espaços até então por elas ocupados sejam liberados aos mercados (GRANEMANN, 2012). Consequentemente apela-se para a desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado. As alterações nas formas de gestão/execução de políticas indicam que uma parte do gasto social está sendo apropriado na forma de lucro pelas empresas que prestam esses serviços, isso pode ser um fator explicativo para manutenção ou até aumento dos gastos sociais pelos países.

Se o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade, a natureza de suas ações mudou de forma drástica. Os gastos públicos não foram realmente reduzidos, como sugere o discurso dos apoiadores do modelo neoliberal, mas, sim reorientados da promoção de direitos sociais – mesmo que em dimensão muito limitada, no caso do Brasil – em direção à aceleração do desenvolvimento de um ambiente *Market friendly* (ROLNIK, 2019).

As políticas sociais, em especial a Seguridade Social, se tornaram alvo de investimento do capital financeiro, na tentativa de solucionar o fenômeno da superacumulação. Este empurra para a privatização (direta ou indireta) alguns setores de utilidade pública como campo de inversão do lucro em serviços de saneamento, de saúde, de educação e de previdência (BEHRING, 2008).

Com a crise dos anos 1970, podemos observar uma alteração significativa na configuração dessas políticas sociais, tanto do ponto de vista da sua abrangência, quanto dos instrumentos mais utilizados para sua implementação. Em linhas gerais, podemos observar uma redução nas políticas de caráter universal e um avanço da iniciativa privada na gestão dessas políticas, ao passo que ganham maior folego as políticas de assistência, em especial, as transferências de renda, tendo essas um papel fundamental no deslocamento de fundo público para as instituições financeiras (GRANEMANN, 2007; SILVA, 2010).

As contrarreformas da previdência social e de outras políticas sociais são apresentadas pelos capitais e por seu estado como medidas que devem ser implementadas para

impedir os crescentes déficits e as insustentáveis mobilizações de riqueza para a proteção social. Como saída para esse problema implementam-se contrarreformas no estado e nas políticas sociais, mecanismos por meio do qual constituem-se os novos espaços e “achados” para os capitais. Para consecução desses mercados é imprescindível às políticas sociais encolherem e restringirem a sua abrangência na vida social, na reprodução das relações sociais de produção (GRANEMANN, 2012).

A lógica fundamental dessas políticas é inserir a força de trabalho no mundo das finanças por meio do provimento de "bolsas" e transformar o cidadão de direitos em "cidadão-consumidor", fundamental à reprodução da acumulação capitalista. Por estarem inseridos no circuito das finanças, alimentam toda a lógica do capital portador de juros e contribuem indiretamente para o aumento da exploração da classe trabalhadora (SILVA, 2012).

Segundo Granemann (2007), vivenciamos um processo de transmutação da proteção social em duas direções: de um lado, a mercantilização das políticas sociais em serviços privados, e de outro a redução dos sistemas de proteção social antes operados pelo Estado para benefícios pauperizados mediados pelo cartão de magnético, expressão mais alienante do valor. Ambos os processos se gestam em mútua concordância e cooperação, faces de uma mesma moeda. A mercantilização dos serviços sociais e a redução da proteção social a programas focalizados acabam por fragmentar a classe trabalhadora entre aqueles que podem adquirir no mercado o provimento de suas vidas, portanto podem comprar a "segurança" da aposentadoria, da saúde, da educação e do lazer, e aqueles aos quais sobra o "assistencialismo minimalista e monetarizado" (GRANEMANN, 2007).

Além disso, configuração do Estado também se altera, mudando significativamente a condução das políticas econômicas e sociais, fato que tem implicações no perfil do gasto público. A intervenção direta do Estado na produção, ainda que não desapareça, perde espaço para uma postura que favorece a rentabilidade financeira, tendo a dívida pública um papel de destaque. Por meio da análise da composição do fundo público, e de seu destino, é possível identificar que esses recursos assumem um papel cada vez mais significativo para assegurar a acumulação capitalista no sentido de sua valorização fictícia. Se, por um lado, a participação da classe trabalhadora é cada vez maior no que diz respeito a apropriação de seus recursos pelo Estado, por outro, o retorno para a burguesia também se amplia, por meio de subsídios fiscais, dos mecanismos da dívida pública e diversas outras medidas para garantir a lucratividade do capital (BRETTAS, 2012).

Portanto, pode-se afirmar que a financeirização implicou em um acirramento da luta pelos recursos públicos, com o fundo público exercendo múltiplas funções: como fonte

importante para a realização do investimento capitalista, comparecendo por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção; como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos; por meio de vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa; e agora tendo forte atuação por meio de transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro (SALVADOR, 2008).

Especificamente no âmbito das políticas urbanas, a partir da crise econômico-financeira da década de 1970 (maior período de recessão econômica internacional após os anos 1930), formulou-se na teoria e na prática a ideia de transformação do papel dos governos: de provedores a “facilitadores”, cuja missão é abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados (ROLNIK, 2019), destacando a perspectiva neoliberal que deveria ser assumida pelo Estado.

Considerando que a moradia é o eixo da política urbana que afeta mais diretamente a vida do trabalhador, esta foi uma das mais penalizadas. No que tange a esta área, o relatório do Banco Mundial, *Housing: Enabling Markets to Work*, de 1993, sintetiza bem esse novo pensamento: “Os governos devem ser incentivados a adotar políticas para permitir que o mercado habitacional possa funcionar (...) e evitar distorcê-lo” (BANCO MUNDIAL, 1993). De acordo com Rolnik (2019), esse novo papel consiste na criação de condições, instituições e modelos de regulação destinados a promover sistemas financeiros habitacionais que viabilizem a compra da casa própria.

A privatização do estoque público de habitação, na Europa e na América do Norte, por exemplo, deu-se de várias formas: venda dos imóveis para seus moradores através de políticas do direito de compra (*right-to-buy policies*), no Reino Unido; transferências de propriedade para organizações sem fins lucrativos, na Holanda e, em alguns casos, para empresas com fins lucrativos, como nos Estados Unidos. Em vários países, como é o caso da Espanha, as “facilidades” para a constituição de um mercado de compra de moradias deram-se também através de reformas da legislação de locação, diminuindo a proteção e aumentando a insegurança da posse para os inquilinos (ROLNIK, 2019).

Em quase todos os países, promoveu-se a mercantilização da moradia através da adoção de incentivos (principalmente isenções fiscais e subsídios aos juros) para a compra da casa própria. Ao longo da década de 1990, a maioria dos países ex-socialistas e comunistas também embarcou em projetos de privatização de larga escala da habitação pública, por meio

de programas de direito de compra. Em alguns casos, essas políticas resultaram na completa erradicação do estoque público de habitação. Em vários dos antigos países comunistas, as casas próprias constituem hoje a maior parte do estoque habitacional - 96% na Estônia, 77% na Eslovênia e mais de 80% na China, por exemplo. Mesmo onde a privatização do estoque público não ocorreu de forma drástica, a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado foi hegemônica, e o paradigma da “casa própria” transformou-se em modelo praticamente único de política habitacional. Esse processo ofuscou outras formas de posse bem estabelecidas, tais como a habitação para aluguel (pública e privada) e formas de propriedade cooperativa e coletiva (ROLNIK, 2019).

A partir do último quartel do século XX, assistiu-se a um processo generalizado de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro. Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo (HARVEY, 2014).

Com apoio da força política da ideologia da casa própria enraizada profundamente em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana. Assim, a tomada do setor habitacional pelo setor financeiro não representa apenas a abertura de mais um campo de investimento para o capital. Trata-se de uma forma peculiar de reserva de valor, por relacionar diretamente a macroeconomia com os indivíduos e as famílias, e possibilitar, através dos mecanismos de financiamento, que vários atores centrais do sistema financeiro global se interliguem, como fundos de pensão, bancos de investimento, sistema bancário paralelo, instituições de crédito e instituições públicas (ROLNIK, 2019).

Em economias altamente dinâmicas, como as de alguns países da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos, a propriedade das casas, por sua capacidade de alimentar o crescimento de consumo via crédito, foi a responsável também por impulsionar o aumento de consumo das famílias, em contextos de arrocho salarial e crescimento limitado dos empregos. Além disso, o caráter público ou semipúblico das instituições e da política financeira da habitação faz com que esse setor seja, por definição, de alta relevância política. Nenhuma montagem de sistemas financeiros de habitação, mais ou menos conectados a finanças globais, prescinde da ação do Estado, não apenas na regulação das finanças, mas também na

construção da hegemonia política da concepção da casa como mercadoria e ativo financeiro. Esse movimento também teve efeitos políticos significativos na constituição e consolidação de uma base popular conservadora em diversos países, em que cidadãos são substituídos por consumidores e *players* no mercado de capitais (ROLNIK, 2019).

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado (HARVEY, 2013).

Da mesma forma que outras esferas sociais, a habitação foi afetada pelo desmantelamento das instituições básicas de bem-estar e pela mobilização de uma série de políticas com o objetivo de ampliar a disciplina de mercado, a competição e a mercantilização. Essas novas ideias confrontaram os sistemas nacionais de bem-estar e as composições econômico-políticas em torno da moradia previamente existentes em cada país (ROLNIK, 2019).

De maneira geral, tanto em países pós-socialistas, como em boa parte dos países europeus e nos Estados Unidos, a privatização de conjuntos de habitação pública e os cortes drásticos no investimento e em fundos habitacionais somaram-se a reduções nos programas de bem-estar e nos subsídios para aluguel. Essas medidas foram acompanhadas pela desregulação dos mercados financeiros e por uma nova estratégia urbana, a fim de permitir a mobilização de capital doméstico e a reciclagem de capital internacional. Essas novas tendências tiveram menor impacto em países menos desenvolvidos, onde os sistemas habitacionais de bem-estar nunca existiram ou eram pequenos e marginais em relação às necessidades habitacionais (ROLNIK, 2019). Contudo, mesmo nesses países é notável a intensificação das parcerias com o empresariado em investimentos de impacto na ordem urbanística, acentuando o caráter empresarial do espaço urbano. Nesse contexto, a atuação administrativa do poder público recua para a negociação com empresariado (SANTOS, 2017).

É importante ressaltar o enorme impacto que essas mudanças na forma de provisão de habitação têm sobre a estruturação das cidades de forma geral. Através da atuação

dos mercados fundiários e da regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também numa economia política da urbanização, reestruturando as cidades. Trata-se, então, não apenas de uma nova política habitacional, mas de um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos (ROLNIK, 2019).

Um trecho do relatório do Banco Mundial, *Housing: Enabling Markets to Work*, de 1993, é esclarecedor quanto à mudança no paradigma internacional:

Este artigo apresenta a política habitacional do Banco Mundial tal como ela se desenvolveu ao longo dos anos 1980 até o início dos anos 1990 e propõe uma série de novas orientações importantes, tanto para o Banco quanto para os tomadores de empréstimo. Ele defende a reforma de políticas governamentais, instituições e leis para permitir que os mercados habitacionais funcionem de forma mais eficiente, bem como o afastamento de apoios limitados e baseados em projetos por parte das agências públicas envolvidas na produção e no financiamento da habitação. **Aconselhamos os governos a abandonar seu antigo papel de produtores de habitação e a adotar um papel facilitador da gestão do setor habitacional como um todo.** Essa mudança fundamental é necessária se quisermos que os problemas habitacionais sejam tratados numa escala proporcional à sua magnitude – para melhorar as condições habitacionais dos pobres de forma substantiva – e se quisermos que o setor habitacional seja gerido como ele é – um setor econômico de grande relevância (BANCO MUNDIAL, 1993, **grifo nosso**).

Assim, dos objetivos de criar instituições financeiras autônomas, capazes de disponibilizar empréstimos hipotecários de longa duração para as famílias de baixa e média rendas, reduzindo e reestruturando os subsídios para habitação que o banco praticou nos anos 1980, a política “evoluiu”, nos anos 1990, rumo à criação de um setor financeiro habitacional nos países que sirva aos consumidores, financistas e governos, que seja capaz de dinamizar a economia. Com o abandono progressivo do financiamento de projetos urbanos, ganharam corpo dentro do Banco Mundial os empréstimos integrados a planos de reajuste estruturais mais amplos em países endividados, associados ou não a empréstimos para investimentos e subsídios no setor habitacional e operações de assistência técnica (ROLNIK, 2019).

Essa mudança ampliou a quantidade de recursos envolvidos, bem como a participação da financeirização da moradia no total de empréstimos da instituição: nos anos 1980, foram mais de 4 bilhões de dólares envolvidos nessas operações e, nos anos 1990, quase 7 bilhões de dólares. Esse último valor chegou a representar, na época, mais da metade do total de empréstimos do setor de infraestrutura e desenvolvimento urbano do banco, no qual o tema da habitação estava alocado (BUCKLEY; KALARICKAL, 2006, apud ROLNIK, 2019).

Além da presença decisiva da mercantilização e financeirização da moradia como parte dos programas de ajuste estrutural, o Banco Mundial também foi importante na disseminação do modelo de política habitacional via mercado. Não apenas por meio de empréstimos diretos para países (especialmente do norte da África, do Oriente Médio e da América Latina), mas, sobretudo por meio de sua influência no desenvolvimento teórico e prático do modelo (ROLNIK, 2019).

Segundo o modelo do Banco Mundial, para facilitar a ação dos mercados de habitação, os governos teriam sete instrumentos à sua disposição: três para enfrentar os obstáculos ao crescimento da demanda, três para intervir sobre a oferta e um para melhorar o desempenho do setor como um todo. Os três instrumentos para viabilizar a demanda são: direito de propriedade, para garantir que um sistema de livre troca da moradia seja estabelecido e efetivado legalmente, o que pode ser feito por meio da implementação de sistemas de registro de terras e propriedades e de regularização da posse insegura; desenvolvimento de um sistema financeiro de habitação por meio da criação de instituições de crédito hipotecário saudáveis e competitivas, e também de produtos inovadores para ampliar o acesso à compra da casa própria pelos pobres; racionalização dos subsídios, para garantir que eles sejam focalizados e acessíveis, mensuráveis, transparentes e implementados em escala adequada, evitando distorcer os mercados residenciais. Os três instrumentos de ampliação da oferta são: disponibilizar infraestrutura para urbanização; reformar os sistemas de regulação urbanística e edilícia de forma equilibrar os custos e benefícios das normas que impactam os mercados de solo e residenciais, removendo leis que dificultam a oferta de moradia desnecessariamente; organizar a indústria da construção civil a fim de fomentar a competição e remover obstáculos e barreiras comerciais para os insumos. Por fim, o fortalecimento institucional do setor habitacional, para monitorar e gerir seu desempenho como um todo (BANCO MUNDIAL, 1993, apud ROLNIK, 2019).

Ainda de acordo com o documento, esses sete instrumentos são aplicáveis para todos os países clientes do Banco Mundial, mas a prioridade de um ou de outro deve variar para cada país. Em países muito endividados, a prioridade é a reforma fiscal e financeira, em especial a redução de gastos orçamentários com moradia e a implementação de sistemas financeiros de habitação. Nos antigos países comunistas, a prioridade é reformar os direitos de propriedade, os sistemas financeiros de habitação, os subsídios e as regulações de terra e construção, desenvolver o setor de incorporação imobiliária e melhorar os sistemas de produção e distribuição de materiais de construção. Em outros países, classificados como de renda intermediária, as prioridades devem ser a reforma na regulação do uso do solo e das

edificações, facilitando a transição para sistemas de oferta residencial mais responsivos, e o desenvolvimento de um mercado hipotecário (BANCO MUNDIAL, 1993, apud ROLNIK, 2019).

O envolvimento do Banco Mundial e seu papel na disseminação do modelo de financeirização da moradia revela apenas um dos mecanismos por meio dos quais os modelos teóricos e práticos de tomada do setor habitacional pelo setor financeiro foram disseminados. Nas experiências concretas dos países, o envolvimento do Banco Mundial nas reformas do setor pode ter sido mais ou menos significativo, tanto em volume de recursos como de influência política. De qualquer forma, a presença de agentes do mercado internacional, inclusive estratégias de cooperação via bancos multilaterais ou agências de cooperação é um dos elementos que incide sobre a economia política dos países (ROLNIK, 2019).

É importante observar que documentos do próprio Banco Mundial reconhecem como efeito desse novo enfoque na política habitacional considerado bem-sucedido – a diminuição crescente do apoio para habitação social destinada à população de baixa renda: de 90% do total de empréstimos à área habitacional nos anos 1970, passou para menos de 10% desde a metade dos anos 1990. Também se nota uma menor participação dos países mais pobres como clientes da entidade, passando de 40% nos anos 1970 para 20% em 2006 (BUCKLEY; KALARICKAL, 2006, apud ROLNIK, 2019).

Dessa forma, as políticas de financeirização serviram muito mais para ampliar os próprios mercados financeiros do que para aumentar de fato o acesso à moradia para os mais pobres e vulneráveis. A dinâmica financeirizada e globalizada da atual economia acentua o investimento na cidade como estratégia de valorização capitalista. A cidade tende a ser percebida como uma oportunidade de aplicação rentável dos excedentes, e não como o lugar no qual a população vive e se reproduz. O impacto nas condições de vida da população então perde a potencialidade que a política urbana poderia ter, uma vez que os investimentos se orientam para a rentabilidade do negócio, reduzindo o impacto positivo sobre o interesse público, o qual deveria sobrepor-se aos interesses privados (ROLNIK, 2019). O que deixa clara a necessidade que o capitalismo tem de subordinar o crescimento econômico unicamente à valorização do capital.

A título de exemplo, em 2008, em consonância com o modelo proposto pelo Banco Mundial, uma decisão da Comissão Europeia restringiu, para o conjunto de países da comunidade, a provisão de habitação social subsidiada pelos governos apenas para pessoas socialmente menos favorecidas, cuja renda não permitisse obter habitação em condições de mercado. Essa decisão, destinada a garantir a livre concorrência e a diminuir a intervenção do



Estado em setores em que o mercado também atua, é apenas mais um episódio, de natureza jurídico-política, em um longo processo de transformação das políticas de moradia na Europa, mesmo em países onde as unidades de habitação social chegaram a representar 40% do total – como é o caso da Holanda, dos países nórdicos e da Grã-Bretanha. Trata-se da focalização e residualização da política habitacional, rompendo com seu caráter universalista e abrindo espaços para a mercantilização e financeirização. Além disso, mesmo em países em que a habitação social ainda tem presença significativa, a compra da casa própria através de hipotecas, à securitização do mercado de hipotecas e o crescimento da dívida das famílias têm sido um processo crescente. Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição (ROLNIK, 2019).

Assim, a demanda humana por abrigo transforma-se num processo de acumulação através da produção de habitações. Entretanto, a maioria dos moradores de casa própria não é totalmente proprietária de suas casas. Em geral eles contraem empréstimos com base numa hipoteca. Isso coloca o capital financeiro numa posição hegemônica com relação ao funcionamento do mercado de habitações. A aparente entrada dos trabalhadores nas formas menores de propriedade de habitações é, na realidade, em grande parte, seu exato oposto: a penetração de capital-dinheiro numa posição de controle, dentro do fundo de consumo. O capital financeiro não controla somente a disponibilidade e a taxa de novos investimentos em habitação; controla também o trabalhador através de crônicas obstruções por dívidas. Um trabalhador hipotecado até o pescoço é, na maioria dos casos, um bastião da estabilidade social e os esquemas para promover a casa própria para a classe trabalhadora há muito tempo reconheceram este fato básico. Em troca, o trabalhador pode lentamente estabelecer alguma equidade com relação à propriedade (HARVEY, 1982).

Em tempos de capitalismo financeirizado, em que a extração de renda sobrepõe-se ao mais-valor do capital produtivo, terras urbanas e rurais tornaram-se ativos altamente disputados. Isso tem produzido consequências dramáticas, especialmente nas economias emergentes. As dinâmicas que acompanham a liberalização dos mercados de terras estão aumentando a pressão do mercado sobre os territórios controlados por comunidades de baixa renda. E isso ocorre num contexto global em que a terra urbanizada não está disponível para os grupos mais pobres (ROLNIK, 2019).

É importante ressaltar que a redução drástica de recursos e programas de moradia social estaria supostamente alicerçada em dois pressupostos neoliberais: a necessidade de

redução do gasto público e a retirada do Estado de áreas em que o mercado pode atuar (ora, como já exposto, o mercado têm como preocupação a reprodução do capital e não do trabalho). Além disso, é importante destacar a maior capacidade de vocalização dos interesses empresariais, que frequentemente os apresentam como portadores de um dinamismo que se reflete na geração de empregos e, portanto, no interesse coletivo dos moradores da cidade (SANTOS, 2017).

Quando existe algum investimento público dos governos em determinadas políticas de habitação, estas tem foco específico em famílias de baixa renda, e os subsídios à concessão de capital promovem, em parte, apenas o aspecto econômico-financeiro do direito à moradia, em detrimento de aspectos mais amplos desse direito, como habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços e infraestrutura (ROLNIK, 2019).

Assim, no âmbito das políticas urbanas, os processos de neoliberalização e financeirização implicaram em menos recursos públicos para moradia da população, que deve buscar soluções prioritariamente via mercado (através de operações financeiras) e a redução de investimentos em infraestrutura habitacional, considerando a capacidade limitada de endividamento dos países subdesenvolvidos. Em síntese, a ascensão do capital rentista e o retraimento dos regimes de bem-estar implicaram no recuo das políticas de financiamento da moradia e de infraestruturas sociais, e a preponderância da lógica de mercado financeirizada, intensificando o caráter empresarial na produção do espaço urbano.

Desterritorializado e abstrato, fictício, e especulativo por natureza – pois este é o caráter do mercado financeiro: o jogo das expectativas e apostas futuras –, este novo poder colonial ocupa as cidades capturando espaços de vida e transformando-os rapidamente em paisagens para a renda, capazes de garantir um fluxo de remuneração futura relacionado ao lugar, sob a forma de capital de juros. (...) Mais uma vez, é a lógica financeira da operação – as apostas e as estratégias para garantir o rendimento sobre o capital investido – que prevalece, e não as necessidades de habitação dos moradores da cidade (ROLNIK, 2019, p. 385).

Contudo, é importante observar que diferentemente de outros países, notadamente os da Europa ocidental, o Brasil nunca teve nada parecido com um sistema de bem-estar ao longo de sua história. Nesse sentido, falar sobre a introdução de uma agenda neoliberal/financeirizada no país não significa tratar do desmantelamento de uma série de direitos sociais já estabelecidos, como a moradia por exemplo. Por essa razão, os processos de liberalização dos últimos anos do século XX assumem sentidos diferentes no Brasil (ROLNIK, 2019). É isso que será tratado nas próximas seções.

## 2.4 Estado e fundo público no Brasil

Considerando que a constituição do fundo público está diretamente relacionada à construção do Estado de Bem-Estar e das políticas sociais, e também, no caso dos países em desenvolvimento, a uma maior intervenção do Estado na economia é importante realizar um breve histórico do Brasil.

O Estado brasileiro, assim como a maioria dos países do mundo, no período de 1881-1919 foi notadamente de cunho liberal. Somente a partir da década de 1920 começam a surgir mudanças em relação à postura do Estado. Essas alterações passam por uma maior intervenção nas questões sociais em resposta à pressão dos trabalhadores. Neste sentido, um marco importante é a instituição da primeira legislação sobre indenização por acidente de trabalho no Brasil, em 1919 (SALVADOR, 2008).

Entre as décadas de 1930 e 1940 se assiste ao surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. É neste período que se situa a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a instituição do Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social. Na saúde e na educação, por exemplo, registraram-se alguns avanços significativos, com progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e significativa centralização dos comandos no âmbito executivo federal. Uma das características centrais desse período é que a ação governamental assumiu o objetivo de conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais, com uma política voltada para a equidade que, longe de comprometer, até ajuda a acumulação (CASTRO *et al.*, 2009).

Desde a década de 1940, o Estado brasileiro passou a ter um papel mais relevante como promotor do desenvolvimento econômico do país, inclusive com a criação de uma série de empresas estatais, entre elas destacam-se, a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Companhia Vale do Rio Doce (1942). Na década de 1950, acentuou-se 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, como a Petrobrás (1953), a Eletrobrás (1954) e a Embraer (1969), além de uma série de outras empresas públicas. 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).

Assim, a presença do capital estatal em setores hegemônicos não é casual. Ela se deve a uma política, posta em prática por numerosos países da América Latina que objetiva não permitir ao capital estrangeiro a condução exclusiva do processo de industrialização. Uma faceta dessa mesma política é procurar novas formas de controle sobre o capital estrangeiro, mediante a formação de empresas de economia mista com participação de capital privado estrangeiro e nacional e de capital estatal (SINGER, 2002).

Conforme indica Abranches (1979), as situações estruturais e arranjos políticos-institucionais em cada caso particular podem ser diversos. Por exemplo, enquanto a implantação da siderurgia estatal no Brasil coincide com o início do esforço de industrialização nacional, a criação da Petrobrás nos anos 50 indica outro período de inflexão histórica, que marca o aprofundamento e expansão acelerada do capitalismo industrial, em um contexto de internacionalização dos mercados industriais. Assim, a ampliação do aparelho de Estado corresponde tanto às necessidades criadas por transformações estruturais provocadas pelo processo de desenvolvimento, quanto pela dinâmica política própria a cada etapa deste processo, a pactos, alianças e correlações de poder, envolvendo as diversas forças sociais ativas. Assim, não são nem resultado inexorável de determinações estruturais irresistíveis, nem produto da ideologia da afirmação autoritária e voluntarista de um projeto estatista de elites bem situadas na estrutura de poder, e sim produto de respostas políticas a problemas estruturais (ABRANCHES, 1979)<sup>35</sup>.

A partir da década de 1960, com a instalação do Estado autoritário, ocorre uma reestruturação das políticas sociais, com a expansão do sistema em busca de uma abrangência nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade na implementação das políticas sociais, em um movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais (CASTRO *et al.*, 2009). Conforme Yazbek (2010), há uma ampliação do nível de intervenção e as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional, possibilitando a expansão e modernização do sistema de proteção social do país.

---

<sup>35</sup> No plano internacional, por exemplo, a criação do Istituto per la Ricostruzione Industriale - IRI - italiano, decorreu de uma crise profunda do sistema bancário privado, cujas relações peculiares com o setor industrial determinaram uma crise econômica geral. Assim, desde o princípio, as empresas estatais italianas seriam controladas por uma *holding* financeira multissetorial, com alto grau de autonomia. As *nacionalizações* inglesas nos setores de carvão, minério de ferro e siderurgia decorreram de graves crises setoriais que terminaram por consolidar no parlamento a convicção da necessidade de intervenção do Estado. Na França, como na Inglaterra, foram vários os casos de *nacionalização* provocados pela incapacidade do capital privado de manter-se em certos setores. Mas houve também, naquele país, casos de intervenção determinados estritamente por considerações políticas, como o da Renault, que passou ao controle do Estado em virtude de *ação punitiva* contra seus proprietários (ABRANCHES, 1979, p. 96).

Contudo, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduziu as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza geradas pelo sistema de mercado, que deveriam operar por meio das políticas sociais, foram muito frágeis. Isso porque não existia a garantia de direitos sociais básicos a todos os indivíduos, indiferentemente de estes participarem ou não do processo de produção. A superação da precariedade das condições de vida da população, mediante a melhoria dos serviços sociais ou das transferências de renda, não era vista como um determinante para promover o desenvolvimento e incrementar a competitividade via produtividade. Além disso, destaca-se a completa subordinação da política social aos imperativos da política econômica, ficando a implementação das decisões privativas da burocracia estatal (CASTRO *et al.*, 2009).

Outro princípio fundamental deste período de constituição das políticas sociais no Brasil era o autofinanciamento. As políticas ligadas ao mundo do trabalho deveriam ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho e os valores das prestações relativas aos benefícios deveriam manter estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Essa situação se aplicou: a) ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), passando a congregiar as antigas categorias profissionais atendidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão, uniformizando as regras de contribuições e benefícios, incluindo a cobertura por acidentes de trabalho e com um regime financeiro de repartição; e b) à proteção ao emprego, substituindo a antiga estabilidade no posto por uma Consolidação das Leis do Trabalho modificada que pressupunha a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), baseado no regime financeiro de capitalização que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada, com valor estritamente proporcional ao tempo de serviço (CASTRO *et al.*, 2009).

Essa lógica teve impacto nas políticas urbanas, especialmente nas políticas habitacionais, atreladas aos recursos do FGTS e da Caderneta de Poupança. Como a política deveria funcionar segundo a sistemática bancária, eram clientes preferenciais os trabalhadores com mais rendimentos. Ao conjugar essa situação com a exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador autônomo, doméstico e rural, percebe-se que uma parcela ponderável da população economicamente ativa teria dificuldades de acesso a crédito, sobretudo em termos de habitação. Apesar de submeter o financiamento das políticas sociais aos ditames da política econômica e reforçar os diferenciais de serviços entre os segmentos salariais, a expansão dos direitos sociais e trabalhistas continuou em marcha (CASTRO *et al.*, 2009).

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 do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Foram criados os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pró Rural), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), 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).

De acordo com Salvador (2008), as mudanças adotadas durante o regime militar passaram longe de atingir um padrão de bem-estar social. A expansão dos programas sociais foi seletiva e com o favorecimento do setor privado nas áreas de saúde e previdência (seguros), habitação e educação. E uma das principais características que esteve presente neste período foi o padrão regressivo de financiamento que implicou no predomínio de fontes tributárias autossustentáveis e parafiscais e restrita utilização de recursos de natureza fiscal (FAGNANI, 2005).

Assim, é importante deixar claro que o chamado Estado desenvolvimentista do período do pós-guerra, ao qual correspondeu a montagem de um sistema de bem-estar social na Europa, não teve um arranjo comparável no Brasil. Se a forte intervenção do Estado na economia foi uma característica comum em ambas as experiências, o impulso de modernização vivido no Brasil, entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970, não foi além da concretização de um processo rápido de industrialização (ROLNIK, 2019). E neste aspecto, teve como objetivo principal incentivar a reprodução do capital.

Não obstante, a Constituição Federal promulgada em 1988 expressou de forma clara a criação de um Estado de Bem-Estar Social que requer uma forte participação do Estado como agente para reduzir a pobreza, a desigualdade social e prover os mais diversos direitos sociais (MORAIS *et al.*, 2009). Conforme disposto no artigo 6º da Carta Magna: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Esses direitos têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme disposto no artigo 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

É importante destacar que em nenhuma das constituições brasileiras anteriores esses objetivos fundamentais e esses direitos sociais estavam estabelecidos. De acordo com Salvador (2008), de fato, a Constituição Federal de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas e à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicou significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (SALVADOR, 2008).

Assim, o texto constitucional reforçou o caráter distributivo e o aumento da responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. Neste sentido, houve um arrefecimento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com a redefinição dos patamares mínimos e um maior comprometimento em relação ao financiamento. A Constituição estabeleceu também, no Art. 7º, inciso IV, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores e suas famílias, e estabeleceu o princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. Assim, combinaram-se medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliando o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantindo a regularidade do valor dos benefícios (CASTRO *et al.*, 2009).

Entre os avanços da Constituição Federal de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: a) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de previdência social, assistência social e saúde; b) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita,

atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; c) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; d) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e e) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (SALVADOR, 2008).

Pode-se afirmar que um dos maiores avanços, em termos de direitos sociais, foi a criação de um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência<sup>36</sup>. Na sociedade europeia, sistemas de maior envergadura foram erguidos no pós-Segunda Guerra Mundial e corresponderam ao estabelecimento de um pacto social que implicou a acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, de forma a proporcionar padrões de vida mínimos à população. Já no caso do Brasil, a adoção de uma concepção ampliada de proteção social ocorreu na Constituição de 1988, momento em que foram introduzidas transformações históricas no sistema de proteção social de amplo conteúdo democrático. Mas, ao mesmo tempo, era um momento em que a credibilidade do *Welfare State* sofria abalos nos países desenvolvidos. As políticas sociais haviam sido atingidas por duros questionamentos quanto a sua eficiência em combater a pobreza e quanto ao aumento do volume dos gastos, que estaria provocando inflação e déficit público. Desregulamentação, privatização e seletividade eram apontadas como os novos rumos que os sistemas de bem-estar deveriam seguir, de acordo com a visão neoliberal que se tornaria hegemônica mundialmente (SANTOS; GENTIL, 2009).

De acordo com Teixeira (2004), a inclusão de um capítulo na Carta Magna sobre a seguridade social foi o mais importante esforço de modernização da história da previdência social brasileira, um sistema de seguridade financiado com receitas próprias, previstas na

---

<sup>36</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).



Constituição e a ele especificamente vinculadas. Estava se dando naquele momento, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país. Ficava clara a construção de uma matriz constitucional de aproximação com o modelo de Estado de Bem-Estar Social. A saúde e a assistência social passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado, e a previdência, ao misturar contribuição com financiamento estatal, ampliava sua cobertura de modo a incluir parcela da população até então não atendida pelo sistema (SANTOS; GENTIL, 2009).

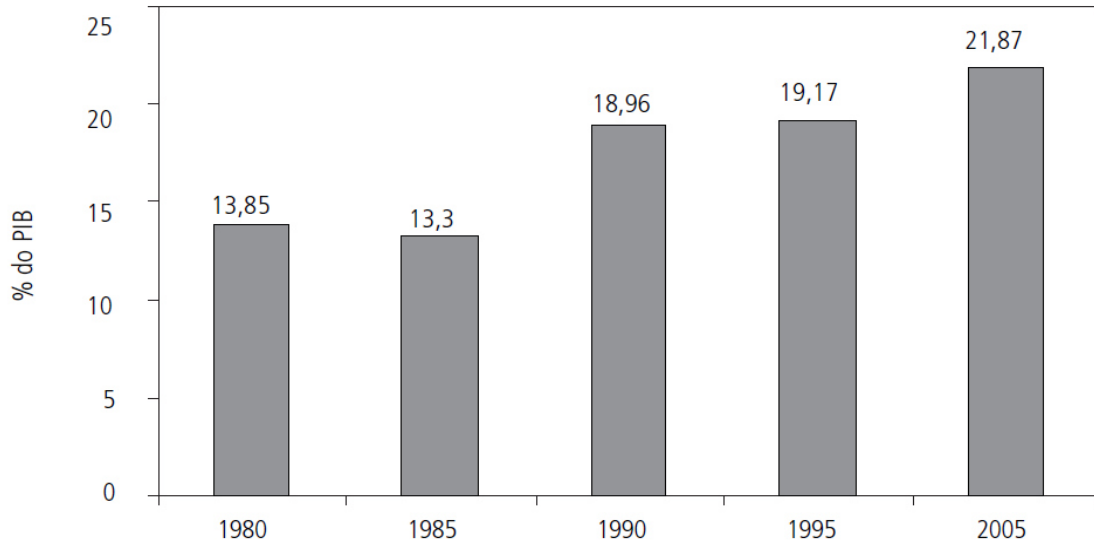
Como amplamente reconhecido, a Constituição de 1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no País até então, pois inseriu os princípios da ‘seguridade social’ e da ‘universalização’ em áreas vitais da reprodução social. No caso brasileiro, ambas as influências estiveram presentes nos processos nacionais de redemocratização e reconstitucionalização dos anos 1980, e não foi à toa que esses princípios acabaram se inscrevendo no texto constitucional, apesar do contexto histórico mundial já fortemente adverso à época, matizado pela nova fase de hegemonia liberal que se propagava desde os EUA de Ronald Reagan e da Inglaterra de Margareth Thatcher (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Em primeiro plano, a Carta Magna rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Assim, nas décadas de 1980 e 1990, o país enfrentou uma ampla agenda de reformas no que tange à ação social do Estado, que teve como resultante mudanças significativas no perfil do Sistema Brasileiro de Proteção Social. Os efeitos conjugados da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 mudaram o patamar de gastos sociais de maneira inequívoca. Com a expansão do gasto social após a Constituição, também houve uma extensão dos benefícios oferecidos. Em outras palavras, o maior volume de gastos possibilitou a maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma melhoria da

proteção social e geração de oportunidades para a população brasileira. Em 1990, antes de boa parte das políticas previstas na Constituição se tornarem realidade, os gastos sociais já atingiram 19% do PIB (CASTRO *et al.*,2009).

Figura 3: Evolução do gasto social no Brasil



Fonte: Castro, *et al.*(2009).

Contudo, as trajetórias percorridas pelas diferentes áreas sociais, individualmente, são bastante díspares. Observa-se que os gastos previdenciários, de maneira geral, apresentam um crescimento maior que as demais áreas, a ponto de elevar a participação desses setores de 43% do total dos gastos sociais para aproximadamente 52%<sup>37</sup>. Outros gastos que chamam atenção, pelo seu crescimento, são os destinados a Assistência Social que foram de 1,6% para 4,8%, e os relacionados ao emprego e defesa do trabalhador de 0,3% para 2,9 %. Na outra ponta, são alarmantes as reduções dos investimentos nas políticas setoriais de Saneamento e Habitação e Urbanismo, que no conjunto reduziram de 18,4% para 5%.

De acordo com Castro, *et.al.* (2009), mesmo com as discrepâncias metodológicas existentes entre os trabalhos de que foram extraídos os dados para cada período, que certamente geram algum nível de imprecisão nas comparações, a redução drástica nas aplicações de recursos nas políticas urbanas é inegável no período. O que não é nem um pouco contraditório com o preocupante quadro com o qual estes setores se defrontam atualmente.

<sup>37</sup> Entre os anos de 1980 a 1990, os dados para o Regime Geral de Previdência Social, mantido pelo INSS, e os Regimes Próprios de Previdência Social, para os funcionários públicos ainda eram computados conjuntamente, e só a partir de 1995 começou a se realizar a separação.

Quadro 3: Evolução dos gastos sociais por área em percentuais (anos selecionados)

ÁREA	1980	1985	1990	1995	2005
■ Outros	0,4	1,2	1,4	1,9	1,9
□ Saneamento	5,0	5,0	4,2	1,3	1,2
■ Emprego e def. trabalhador	0,3	0,3	5,1	2,2	2,9
■ Assistência social	1,6	1,7	2,3	2,1	4,8
■ Habitação e urbanismo	13,4	8,8	7,2	7,3	3,8
■ Saúde	16,9	16,4	16,5	16,1	15,2
■ Educação e cultura	19,6	22,0	22,2	20,7	18,5
■ Benefícios a servidores	–	–	–	22,5	19,7
□ Previdência social	42,9	44,5	41,1	26,0	32,0

Fonte: Castro, *et al.*(2009).

Também não parece coincidência que as políticas financiadas com o orçamento da seguridade social (Saúde, Assistência e Previdência Social) e, portanto, com recursos das contribuições sociais além dos impostos, apresentaram aumento nos patamares de gastos sociais após a Constituição de 1988, bem com as políticas de educação mantiveram, relativamente, o mesmo patamar de gasto, visto que a Constituição já em 1988 estabelecia percentuais mínimos de aplicação nessa política, enquanto as políticas urbanas por não terem nenhum tipo de garantia institucionalizada foram profundamente penalizadas.

Conforme aponta Castro *et al.* (2009), em meio à crise externa do balanço de pagamentos dos anos 90, que é respondida no plano interno com profundo “ajuste fiscal”, monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), colocando em foco a necessidade de restrição, principalmente dos gastos sociais, as salvaguardas jurídicas do sistema de Seguridade Social, da vinculação de impostos para a educação e, depois de 2000, da vinculação de recursos a saúde, protegeram o gasto público vinculado a direitos sociais, impedindo que este sucumbisse ao ajustamento recessivo. A desaceleração no crescimento dos gastos poderia ter sido muito mais intensa se não fosse o formato destes sistemas – Regime Geral da Previdência, SUS, seguro-desemprego, ensino fundamental, Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc., que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Contam com recursos vinculados de impostos e das contribuições sociais e têm, no princípio do salário mínimo como piso dos benefícios, uma barreira protetora contra cortes de gastos, para gerar o superávit fiscal acertado com o FMI. Mediante o ataque dos defensores da política econômica de “ajuste fiscal”, esses sistemas da política social sofreram perdas e não puderam avançar em qualidade e ampliação do escopo de benefícios. Contudo, devido às salvaguardas

constitucionais, essas políticas não sofreram tanto quanto outros programas de iniciativa do governo como a reforma agrária e os investimentos em infraestrutura urbana (como os programas de habitação, saneamento básico e transportes) (CASTRO *et al.*, 2009).

Ainda que tenha seus limites, a Constituição Federal de 1988 contemplou avanços em alguns aspectos relacionados aos direitos da cidadania, sobretudo os direitos trabalhistas e sindicais, às políticas de previdência, assistência social e saúde, aos direitos educacionais, entre outros, que edificaram a seguridade social no país (SALVADOR, 2008). Mais que isso, observa-se uma atualização da concepção de bem-estar social para além dos direitos trabalhistas e previdenciários, em conformidade com a agenda de direitos humanos que a ONU ajudou a disseminar, tomando por referência a melhora das condições de vida, o que a Constituição brasileira designou como “dignidade da pessoa humana” (SANTOS, 2017).

Assim, ao promover a ampliação e a universalização dos direitos sociais da população, criando o conceito de “seguridade social”, a Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente as obrigações do Estado brasileiro e conseqüentemente a necessidade de recursos para implementação de políticas públicas visando a garantir os direitos estabelecidos constitucionalmente.

No entanto, para se tornarem efetivas, os avanços sinalizados pela nova ordem constitucional exigem mais do que o estabelecimento de princípios jurídicos. Eles exigem pôr em prática políticas públicas em grande escala, uma condição que não pode ser satisfeita sem gastos públicos elevados e sem uma mudança radical nas políticas de caráter excludente. Porém, o cenário econômico global levou os governos nacionais na direção oposta. Em vez da expansão de políticas redistributivas, a ascensão do consenso neoliberal forçou os países a adotarem reformas fiscais ortodoxas, o que resultou em uma retração generalizada dos gastos públicos no que diz respeito aos direitos sociais. Da mesma forma que a maioria dos países latino-americanos, o Brasil passou por uma séria crise financeira ao final dos anos 1980, o que restringiu suas possibilidades de seguir uma agenda desenvolvimentista na década seguinte (ROLNIK, 2019).

A partir da década de 1990, pressionado pela instabilidade monetária e por elevado endividamento externo, o governo brasileiro buscou se adequar aos novos paradigmas fiscais internacionais, voltados principalmente à redução da participação do Estado na economia, ao controle do endividamento e à solvência dos orçamentos públicos. Foram adotadas regras de controle para o déficit e a dívida pública, em especial de estados e municípios, e limites para despesa com pessoal. Dívidas dos entes foram federalizadas e a

União passou a decidir sobre o endividamento dos entes federativos (PERES; SANTOS, 2019).

Assim, as decisões dos formuladores de política pública, em nível nacional, e os padrões de intervenção estatal ficaram cada vez mais submetidos às condições e aos princípios estabelecidos por instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional - FMI e a Organização Mundial do Comércio – OMC. Neste sentido, as respostas às necessidades sociais deveriam ser a promoção do acesso a bens e serviços por meio de relações de mercado. O argumento da eficiência dos empreendedores privados tornou-se uma das pedras de toque da economia política hegemônica do período e a linguagem dos direitos sociais e da cidadania foi progressivamente substituída pela linguagem da inclusão pelo consumo (ROLNIK, 2019).

Num contexto de clara disputa pelo fundo público o corte dos gastos estatais é feito sob o argumento de escassez de recursos, de conter o déficit público ou, no caso do Brasil, de evitar a volta da inflação. As políticas sociais entram nesse cenário caracterizadas por meio de um discurso nitidamente ideológico. Elas são: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado. Evidentemente nessa perspectiva deixam de ser direito social (BEHRING, 2008).

Historicamente, a constituição do *Welfare State* foi resultado de uma série de fatores (políticos, econômicos, culturais, estruturais ou conjunturais) que se combinaram de forma específica e diferenciada em cada país. No caso do Brasil, há de se levar em conta que o momento da adoção de uma concepção ampliada de proteção social ocorreu na Constituição de 1988, mas, ao mesmo tempo, era um momento em que a credibilidade do estado de bem-estar era alvo de questionamentos nos países desenvolvidos. O fato de a seguridade social ter se consolidado no Brasil, em um momento de questionamento das políticas de bem-estar em outros países, principalmente europeus, foi, sem dúvida, um dos fatores que dificultaram, posteriormente, sua aceitação como prática concreta do Estado (SANTOS; GENTIL, 2009).

A efetivação de direitos e a perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil deveriam implicar aporte prioritário e considerável de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares. Contudo, esse direcionamento vai ser frustrado a partir da década de 1990, marcada pelo domínio da ideologia neoliberal, em cenário claramente desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Carta Magna (SALVADOR, 2008).

Além disso, a crise fiscal que atingiu o estado brasileiro como 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, teve fortes impactos no Brasil. O que acabou por fortalecer o discurso neoliberal, cujas consequências se materializam na tendência geral de redução de direitos, sob a alegação da crise fiscal, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise, no “melhor” do ideário neoliberal para as políticas sociais, ou seja, o tripé: privatização, focalização e descentralização (BEHRING, 2002).

Esse movimento pode ser observado claramente depois da eleição de Fernando Collor de Melo, que caracterizou-se pela obstrução dos novos direitos sociais que haviam sido inscritos na Constituição de 1988, aproveitando-se para isso da tramitação da legislação complementar que consolidaria os preceitos constitucionais. Para tanto, de acordo com Fagnani (1997), foram efetuadas várias manobras políticas e administrativas: simples descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo; interpretação distorcida dos dispositivos legais; e descaracterização das propostas por meio do veto parcial a dispositivos essenciais.

Na previdência social, houve, em primeiro lugar, uma tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o Art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada, introduzindo profundas distorções na base de financiamento da seguridade, pois, em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com a seguridade, deslocou recursos da seguridade para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como o são os Encargos Previdenciários da União (EPU). Outro alvo privilegiado foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica da Saúde, a maior parte concentrada nos esquemas de financiamento (FAGNANI, 1997).

Apesar deste cenário, em 1991, foi aprovado o novo Regulamento de Benefícios, incorporando as mudanças da Constituição de 1988 e introduzindo algumas inovações importantes como a exigência de comprovação de um tempo mínimo de contribuição de 15 anos em 2011, para ser elegível a aposentadorias por tempo de serviço ou por idade, ou seja, para os benefícios previsíveis; os benefícios passaram a ter o piso de um salário mínimo; e os trabalhadores rurais passaram a poder se aposentar mais cedo, conforme previsto na Constituição. Assim, os segurados especiais, cujo maior contingente se encontrava no

universo rural, não mais precisariam se submeter às regras referentes ao tempo de contribuição existentes para os trabalhadores urbanos, bastando comprovar o exercício de atividade rural, garimpo ou artesanato, ao contrário dos demais segurados (CASTRO *et al.*,2009).

Para a área social, a estratégia introduzia a compreensão de que as vinculações eram um obstáculo significativo à busca do equilíbrio orçamentário e ao “ajuste fiscal”. Assim, a opção deveria ser dotar de maior flexibilidade o processo de alocação de receitas públicas. Nesse sentido, propõe-se, em 1994, já com a coordenação econômica nas mãos de Fernando Henrique Cardoso, entre as medidas que conformaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE). Procurou-se, dessa forma, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional (CASTRO *et al.*,2009).

O FSE, que havia sido aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), foi renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão desse tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2002, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Contudo, essas medidas não conseguiram resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado sua criação. Pois este problema não estava associado, simplesmente, ao aumento do nível das despesas de custeio da administração federal. Ele também era fortemente influenciado pela política econômica praticada pelo governo (CASTRO *et al.*,2009).

Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida, algumas das quais efetivamente implementadas. Assim, o primeiro mandato do governo FHC caracterizou-se pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Para a correção de rumos, previu-se avançar nos processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não (CASTRO *et al.*,2009).

No entanto, apesar do discurso reformista, o governo de FHC deu sequência à política de direitos sociais básicos estabelecidos anteriormente pela constituição, com algumas restrições. A idade mínima para acesso aos benefícios por idade seria reduzida de 70 para 67

anos, em 1997, e para 65, em 2000. Houve alguma retração no campo previdenciário, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, mas houve avanço na ampliação do acesso ao ensino fundamental com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A partir de 2000, o sistema de financiamento da saúde ganhou maior estabilidade, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 27, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do Sistema Único de Saúde (CASTRO *et al.*, 2009).

A economia brasileira foi sacudida por violentas crises cambiais em 1998-1999 e 2002-2003 e em ambos os casos, a resposta da política econômica foi a mesma, combinando elevações nas taxas de juros e na carga tributária bruta da economia por meio do aumento das alíquotas das contribuições sociais existentes e/ou da criação de outras contribuições sociais. Entretanto, a Constituição de 1988 vincula a arrecadação das contribuições sociais ao financiamento das despesas da seguridade social. Ou seja, aumentos na arrecadação obtidos por meio de contribuições sociais deviam necessariamente estar associados a aumentos nas despesas da seguridade social. O aumento destas receitas, portanto, só faria sentido se elas pudessem ser usadas também para gastos fora da seguridade social. Por conta desse fato, criou-se em 1994, o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), autorizando a União a desvincular, temporariamente, 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais. A partir da criação deste fundo – prorrogado repetidas vezes desde então, ainda que com nomes diferentes –, a União estava autorizada a “economizar” 20% de todo o aumento na arrecadação obtido com as contribuições sociais (SANTOS; GENTIL, 2009).

Ora, dizer que a União pode economizar 20% de qualquer aumento das receitas das contribuições sociais é a mesma coisa que dizer que a União deve gastar 80% dessas novas receitas. E não apenas gastar, mas gastar com o financiamento de despesas da seguridade social, dada a vinculação constitucional das contribuições sociais. Assim, a resposta da política econômica aos períodos de crise – voltada para garantir a solvência do estado brasileiro e impedir a interrupção do pagamento do serviço da dívida pública – acabou por aumentar os recursos disponíveis para a seguridade social e, portanto, viabilizou o aumento das transferências públicas para as camadas mais pobres da população – e, naturalmente, o pagamento em dia do serviço da dívida pública (SANTOS; GENTIL, 2009). Este fato é de fundamental importância, porque “o aumento nas transferências públicas de renda para as pessoas mais pobres é a principal causa da significativa melhora na distribuição da renda pessoal brasileira verificada nos últimos anos” (SOARES, 2006).



Em 2002, com a eleição de setores progressistas, houve uma inflexão na agenda neoliberal, a partir do reconhecimento da gravidade dos problemas sociais a serem enfrentados pela sociedade brasileira. Assim, passaram a ser prioridades do governo eleito: o combate à fome e à miséria; o combate ao racismo e às desigualdades raciais; o aprofundamento dos avanços na área de saúde e de assistência social; crescimento da taxa de cobertura da previdência social; a promoção do desenvolvimento nacional mediante a integração das políticas públicas com o mercado de trabalho; a implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano; e a contínua melhoria da qualidade do ensino. Apesar dessas intenções, no campo das políticas sociais, observou-se, logo no início do governo, um acanhamento, em razão, principalmente, de restrições orçamentárias, devido à manutenção da estratégia de geração de superávit fiscal. Além disso, o governo encampou as propostas de reforma da previdência e a reforma tributária, oriundas da agenda anterior. E conseguiu manter a desvinculação de recursos na esfera federal (DRU) até 2007 (CASTRO *et al.*, 2009).

A análise da legislação que afeta o fundo público no período posterior a 1988 permite observar dois movimentos importantes: busca de mecanismos para elevar a arrecadação e equacionar os problemas fiscais e, ao mesmo tempo, ampliação da proteção das populações em situação de fragilidade, como as famílias com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo (principalmente no período do governo Lula). O crescimento das fontes de financiamento da seguridade social se deu com recorrentes elevações nas alíquotas e criação de novas contribuições sociais (CASTRO *et al.*, 2009). Já a ampliação da proteção das populações em situação de fragilidade ocorreu principalmente através de programas de transferência de renda.

Importante mencionar que os “programas de combate à pobreza” surgem sob recomendações dos organismos internacionais acompanhada pela mercantilização de serviços públicos essenciais, como a habitação, a saúde, a previdência e a educação (SILVA, 2012). Conforme Maranhão (2006), o aumento dos programas de transferência de renda para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimento para o capital privado, em detrimento do serviço público. Assim é que, atualmente, a “inclusão dos excluídos” serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para o andamento das reformas neoliberais (MARANHÃO, 2006).

Outro ponto que merece destaque é que o modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil, com forte atuação na economia através de empresas estatais, entrou em crise juntamente com o Estado de Bem-estar nos países de capitalismo avançado a partir da década de 1970, como consequência da crise econômica do sistema capitalista e fortalecimento da

ideologia neoliberal. Além disso, de acordo com Almeida (2005, p. 121), “irracionalidade administrativa, gastos com pessoal desqualificado e administrativamente incapacitado, constantes desvios de dinheiro com corrupção e opções gerenciais equivocadas” foram apontados como problemas que teriam conduzido a um quadro de crise nas principais empresas estatais do país.

Como consequência deste movimento sistêmico do capitalismo e da internalização dessas premissas pela Assembleia Nacional Constituinte, a Carta Magna de 1988, restringiu as possibilidades de atuação do Estado na atividade econômica<sup>38</sup>, ao estabelecer que:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Seguindo essa diretriz, foi instituído em 1990, sob o governo de Fernando Collor de Mello, o Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/90 alterado pela Lei nº 9.491/97), em âmbito federal, com os seguintes objetivos:

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (BRASIL, 1997).

De acordo com a Lei nº 9.491/97, considera-se desestatização: a alienação, pelo poder público, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da

<sup>38</sup> Na Constituição Federal anterior, de 1967, já havia uma previsão similar: “Art. 163 - Às empresas privadas compete preferencialmente, com estímulo e apoio do estado, organizar e explorar atividades econômicas §1º. Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica.” (BRASIL, 1967).

sociedade; a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos e; a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis do Poder Público (BRASIL, 1997). Assim, a Lei nº 9.491/97 foi taxativa ao prever no rol de possibilidades a desestatização de serviços públicos, e ainda indicar uma modalidade específica sob qual poderia ser realizada<sup>39</sup>, destacando uma previsão constitucional, conforme disposto no artigo nº 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988). Assim, no caso da prestação de serviços públicos, como os de saneamento básico e transportes coletivos urbanos, apesar da responsabilidade ser do Estado, este pode executar diretamente ou transferir a terceiros<sup>40</sup>.

De acordo com dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, durante o período 1990-2015, foram realizadas 99 desestatizações, em âmbito federal, referentes aos setores siderúrgico, químico e petroquímico, fertilizantes, elétrico, ferroviário, mineração, portuário, aeroportuário, rodoviário, financeiro, de petróleo e outros, sendo 32 empresas controladas, 26 participações minoritárias, 34 concessões e 7 arrendamentos<sup>41</sup>. Também foram realizadas diversas privatizações em âmbito estadual, com destaque para os bancos públicos estaduais e as companhias de fornecimento de energia elétrica. Portanto, outro aspecto importante na configuração do fundo público no Brasil

<sup>39</sup> Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei: I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. V - bens móveis e imóveis da União (...) Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais: I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações; II - abertura de capital; III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição; IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações; V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos; VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos. VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União (BRASIL, 1997).

<sup>40</sup> Conforme Meirelles (2005), a regulamentação e controle dos serviços públicos caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato dos serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los, controlá-los e intervir se necessário, pois o fim precípua de um serviço público é servir ao público e, somente secundariamente, produzir renda para quem o explora (MEIRELLES, 2005). Portanto, serviços públicos inclusive de natureza urbana mesmo quando concedidos ao setor privado devem ser regulados pelo poder público.

<sup>41</sup> Dentre as quais se destacam: no setor de minério: Companhia Vale do Rio Doce; no setor siderúrgico: Usiminas, Cosinor, Aços Finos Piratini, CST, Acesita, CSN, Cosipa, Açominas; no Setor Químico e Petroquímico: Petroflex, Copesul, Nitroflex, Polisol, PPH, CBE, Poliolefinas, Deten, Oxiteno, PQU, Copene, Salgema, CPC, Polipropileno, Alcalis, Pronor, Politeno, Nitrocarbono, Coperbo, Ciquine, Polialden, Acrinor, Koppol, CQR, CBP, Polibrasil, EDN; no setor de fertilizantes: Arafertil, Ultrafertil, Goiasfertil, Fosfertil, Indag; no setor elétrico: Light, Escelsa, Gerasul; no setor ferroviário: RFFSA - Malha Oeste, RFFSA - Malha Centro-Leste, RFFSA - Malha Sudeste, RFFSA - Teresa Cristina, RFFSA - Malha Sul, RFFSA - Malha Nordeste e RFFSA - Malha Paulista (BNDES, 2019).

contemporâneo, foi o processo de privatização ocorrido em larga escala nas décadas de 1990 e 2000, em consonância com o ideário liberal.

## **2.5 Urbanização e construção das políticas urbanas no Brasil**

Entre a abolição da escravidão (1888) e a década de 1930, houve importantes transformações econômicas, sociais e políticas no Brasil. Iniciou-se um processo de desenvolvimento mediante substituição de importações, com a constituição de importante parque industrial produtor de bens de consumo não duráveis, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e de uma ampla agricultura comercial voltada para o mercado interno nos estados de colonização alemã e italiana (Rio Grande do Sul e Santa Catarina). A imigração europeia avolumou-se fortemente, atingindo seu auge antes da primeira guerra mundial. Iniciou-se um tímido processo de urbanização, com o crescimento proporcionalmente mais rápido nas capitais que eram centros de mercados regionais: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte (SINGER, 2002).

Os governos originados da revolução de 1930, além de colocar em prática uma política mais decidida de industrialização criaram uma legislação do trabalho aplicável unicamente nas áreas urbanas (notadamente nas cidades maiores) que proporcionou aos assalariados urbanos um padrão de vida substancialmente mais alto que das massas rurais. Fazendo surgir dessa maneira um sistema de incentivos que atraiu uma parcela crescente de trabalhadores rurais às cidades. Essa grande massa rural, antes confinada na economia de subsistência, passa a constituir para economia capitalista industrial um verdadeiro reservatório de mão-de-obra ou, na expressão clássica de Marx, um exército industrial de reserva. O desenvolvimento capitalista da economia brasileira foi profundamente marcado por esta ampla mobilização do exército industrial de reserva, que deu lugar a um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada de aspirações modestas (SINGER, 2002).

Assim, a transição de um Brasil agrário para um país urbano foi uma consequência direta do processo de industrialização (por mais que este processo não tenha ocorrido com o mesmo vigor que nos países de capitalismo central) que tomou grande impulso na década de 1930 (BORDO, 2005). Sobre este processo, Furtado (1964) afirma que com a retração do mercado mundial oriunda da crise de 1929, os investimentos nacionais, outrora voltados principalmente para a expansão do café, passaram a orientar-se para a produção manufatureira, com vistas a satisfazer uma demanda antes atendida pelas importações. A partir de 1940, a industrialização brasileira foi beneficiada ainda 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. Eram setores que exigiam grandes capitais, cujo retorno só se daria em longo prazo e que a burguesia nacional não estava interessada em investir (BORDO, 2005).

Portanto, o processo de urbanização toma impulso no Brasil, concomitantemente ao aumento das atividades industriais nas 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 69% dos brasileiros viviam nos campos naquele momento (BORDO, 2005). Conforme Ribeiro (1995), nos anos 1950 a industrialização toma novo impulso no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, o qual abandonou a política de intervencionismo estatal direto e atraiu 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.

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. Como consequência, neste período, o processo de urbanização intensificou-se na Região Sudeste, a mais industrializada do país, atingindo as demais regiões a partir da década de 1970. Assim, a população urbana ultrapassou a rural nesta década, passando de 45% do total em 1960 para 56% dez anos depois. Em 1980, todas as regiões brasileiras já apresentavam uma população urbana superior à rural. O ano de 1996 marcou o predomínio da população urbana em todos os Estados brasileiros, sendo o Maranhão o último a fazer a transição (BORDO, 2005).

De acordo com Santos (2017), no último século, a população brasileira cresceu de 17 milhões para 170 milhões de habitantes. No início do século XX, apenas 17% dessa população vivia em cidades, situação que se inverteu no fim do século, quando esse percentual já era de 81%, elevando-se ainda mais no último censo demográfico, realizado em 2010, que apurou uma taxa de urbanização de 84%. Tamanha mudança demográfica está associada à passagem da dinâmica econômica de base primária e exportadora para uma sociedade de base urbano-industrial (SANTOS, 2017). Mas é importante deixar claro que o processo de urbanização brasileiro, apesar de ter tido impulso no processo de industrialização, decorreu também de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como o êxodo rural, por causa

das más condições de vida no campo, da liberação de mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura e da transformação de plantações em campos de criação de gado (SILVA, 2010).

De acordo com Marques (2018), já nas últimas duas décadas do século XIX, as maiores aglomerações brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo começaram a implantar as primeiras ações de infraestrutura urbana, como sistemas de transportes como bondes, abastecimento de água e esgotamento sanitário, iluminação pública e coleta de resíduos sólidos. Esses serviços pioneiros foram implantados por empresas privadas brasileiras, mas após alguns anos foram repassados para empresas privadas estrangeiras (MARQUES, 1995; TELLES, 1994). Ainda de acordo com Marques (2018), essas transferências foram causadas pela fragilidade técnica das empresas e das comunidades profissionais nacionais, mas também pelas agressivas estratégias de expansão de empresas de infraestrutura constituídas nos países centrais no período, sendo a fragilidade das estruturas estatais um fator explicativo na escolha generalizada de contratos e concessões, em vez de prestação direta dos serviços.

A partir da segunda década do século XX, essa situação começa a se inverter, externamente pelas dificuldades crescentes de circulação de materiais, pessoas e capitais com a Primeira Guerra Mundial e, mais adiante, com a Grande Depressão (RANGEL, 1987). Essa inversão também foi motivada pela presença cada vez mais expressiva de comunidades nacionais de engenheiros e empresas de construção e de produção de materiais e equipamentos que pressionavam por maior protagonismo. Como consequência, a partir do final dos anos 1920, a prestação de diversas políticas urbanas passou a estar sob responsabilidade direta dos governos locais (administração direta, secretarias, departamentos e autarquias) mas com a contratação de empresas privadas nacionais para execução de obras e o fornecimento de serviços. As primeiras iniciativas de planejamento e zoneamento e o aprofundamento de legislações edilícias datam desta época, estabelecendo pela primeira vez no país a regulação de construção e projetos de forma ampla (MARQUES, 2018).

Entretanto, essas ações na questão urbana eram pontuais e somente a partir da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso é que começa a se esboçar uma política urbana (MOTTA, 2011). Cabe ressaltar que neste período a maioria da população do país se concentrava na área rural. Assim, essa política tinha uma demanda restrita. Apesar disso, pode-se afirmar que as ações e os serviços urbanos prestados por governos locais, mesmo que de forma incompleta e seletiva social e espacialmente precederam as políticas estruturadas nacionalmente (MARQUES, 2018).

A partir de 1930, o setor de construção civil foi beneficiado pela contratação pública para expansão de infraestruturas e a constituição de um setor de bens intermediários

no país – estradas, hidroelétricas, portos, extração de minérios, petróleo e gás, refinarias, siderúrgicas e cimenteiras, tornando-se um dos mais importantes da economia brasileira (CAMARGOS, 1993). Assim, os mercados de obras e serviços públicos foram em parte uma produção do Estado.

Ao mesmo tempo, a intensificação da urbanização, com a consolidação das primeiras metrópoles brasileiras, levou às primeiras iniciativas sistemáticas do poder público para enfrentar os problemas urbanos. No campo da habitação, os primeiros organismos que se dedicaram à construção de casas populares em maior escala foram os diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões (industriários, comerciários, bancários, etc.), os IAPs. 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).

Entretanto, a principal marca da política habitacional deste período 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.

Contudo, 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). Mas, apesar dessas ações incipientes e em pequena escala introduzidas no cenário político e econômico, não houve um tratamento institucionalizado da questão urbana, o que foi considerado uma “não política” (CINTRA, 1978).

De acordo com Jaccoud (2005):

(...) inexistiam políticas de escala e escopo nacionais, de modo que as soluções para os problemas habitacionais e de saneamento se davam, em grande medida, no âmbito privado. No caso da Habitação, ainda havia uma certa vinculação aos IAPs, por meio dos quais os trabalhadores formalizados de algumas categorias profissionais podiam dispor de esquemas de financiamento para aquisição ou construção da casa própria. Já no caso do Saneamento, consideradas aqui tão-somente as atividades de fornecimento de água e coleta de esgoto, havia apenas investimentos públicos esporádicos, não sistemáticos, localizados, sobretudo, nos grandes centros urbanos, onde os problemas de saúde pública (doenças de veiculação hídrica, mortalidade infantil etc.) derivados da falta de saneamento básico ameaçavam as condições de reprodução das populações locais (JACCOUD, p. 240, 2005).

Os mutirões comunitários de autoconstrução e a favelização dos grandes centros urbanos eram as formas contundentes de manifestação das soluções particulares para o caso da habitação, assim como as teias clandestinas de despejo de esgoto e os próprios esgotos a céu aberto nas cidades eram para o caso do saneamento (JACCOUD, 2005).

A partir da década de 1950, observa-se o 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 as favelas e os loteamentos ilegais na periferia (MOTTA, 2011).



De acordo com diversos autores, o resultado dessa “não política”, ou omissão do Poder Público diante dos desafios da urbanização crescente, foi a produção da “cidade ilegal”, aquela que não era reconhecida como parte das cidades, ainda que fosse uma realidade fática. O não reconhecimento dessa produção informal impedia a execução de políticas públicas que incorporassem essas áreas na política de urbanização da cidade formal. Essa informalidade na produção da cidade inclui a ocupação de áreas públicas, formando “favelas”, ou seja, aglomerados urbanos precários tanto em termos fundiários como em termos urbanísticos, mas também inclui os loteamentos irregulares. Estes últimos, em geral, são irregulares em termos urbanísticos, ainda que se refiram a imóveis que têm a propriedade fundiária reconhecida (SANTOS, 2017).

As favelas surgiram no início do século XX, na então capital do país, a cidade do Rio de Janeiro. A abolição da escravatura e algumas obras públicas de forte impacto urbanístico levaram os pobres a buscarem moradias na encosta de morros, com a intenção de se manterem próximos aos polos de emprego, concentrados no centro da cidade. Essa alternativa de moradia foi a possibilidade encontrada num contexto em que o Poder Público não investiu em políticas habitacionais e/ou de mobilidade urbana. Em 1950, 7% da população do Rio de Janeiro já viviam em favelas. Além disso, outras formas de ocupação precárias já existiam em todo país, como áreas invadidas, loteamentos irregulares ou clandestinos carentes, em sua maioria, dos serviços públicos essenciais (SANTOS, 2017).

Na área de saneamento, já em um contexto político de construção de um Estado nacional centralizado e interventor, a Constituição de 1934 determinava que era responsabilidade comum da União, dos estados e dos municípios adotarem medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a morbidade infantil e a cuidar da higiene social, de forma a impedir a propagação das doenças transmissíveis, embora coubesse privativamente à União legislar sobre águas. Esse preceito foi mantido na Constituição autoritária de 1937, em que também foi definido que caberia privativamente à União legislar sobre as políticas de saúde e utilização das águas. Também era reservado um papel complementar para que os estados pudessem legislar sobre a “higiene popular”, de forma a suprir as lacunas da legislação federal. Ressalte-se que a ideia de higiene popular era uma herança do higienismo social como um conjunto de pressupostos ideológicos vinculados ao biologismo social e que envolvia padrões de intervenção no espaço urbano orientados para ações de remoção e desmonte de áreas insalubres nas cidades (MORAIS *et al.*, 2009).

A Constituição de 1946 também não fez qualquer referência ao saneamento básico, mantendo o princípio da Constituição de 1934 de que caberia à União legislar sobre as

políticas de saúde e de águas, embora aos municípios tenha sido reservada competência para “organizar os serviços públicos locais”, circunscrição onde, de uma forma geral, passou-se a inserir os serviços de saneamento básico. Esta tradição interpretativa praticamente nasce e se consolida juridicamente durante a República de 1946, quando os serviços de água e esgotos eram operados pelos municípios com o apoio e a supervisão do Ministério da Saúde. Apesar da Constituição de 1967 não ter feito qualquer referência explícita aos serviços de saneamento básico, durante o regime militar, a área de saneamento passou a ser regida por um conjunto de estruturas e regulamentações criadas para servir de suporte à política de desenvolvimento urbano (MORAIS *et al.*, 2009).

Como consequência do aumento da população urbana, os problemas ligados à população residente nas cidades ganharam mais importância na agenda governamental. Em 1964, após o golpe militar é criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, como resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (ROLNIK, 2019).

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 a dar consistência às estratégias de reformas econômicas do primeiro governo militar no país, o governo do General Castelo Branco<sup>42</sup>. 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).

A criação do BNH representou um importante marco na história da política urbana de habitação no Brasil. Constituiu-se um conjunto articulado de programas

---

<sup>42</sup> De acordo com a Lei nº 4.380/64, o BNH tinha entre suas finalidades: 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).

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).

De acordo com Rolnik (2019), o BNH converte-se em empresa pública em 1966, seguindo o modelo da “*Federal National Mortgage Association (FNMA)*”<sup>43</sup>, também conhecida como *Fannie Mae*, criada nos Estados Unidos em 1938 com o objetivo de comprar a carteira hipotecária dos bancos que originavam os financiamentos, aumentando sua liquidez para novos empréstimos. A partir desse momento – e ainda mais nos anos seguintes, quando aumenta a participação de representantes das instituições financeiras privadas na direção do banco –, o BNH transforma-se em instrumento privilegiado de financiamento interno da economia do país. Ao mesmo tempo, é nesse período que o governo cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), um fundo financeiro formado pela contribuição mensal de empregadores aos seus empregados. O FGTS funciona mediante depósito de 8% das remunerações em conta vinculada de natureza privada, sob gestão pública, conformando uma

<sup>43</sup> Associação Nacional de Hipotecas Nacionais (tradução nossa).

poupança compulsória do trabalhador. A partir de 1967, o FGTS passa a ser o principal *funding* do BNH. A magnitude dos recursos do FGTS alçou o BNH à condição de segundo estabelecimento bancário do país, desde sua criação até o início dos anos 1970. O FGTS é, até os dias de hoje, uma importante fonte de recursos da política habitacional (ROLNIK, 2019).

A Lei nº 4.591 de 1964, regulamentou as atividades de incorporação imobiliária através da normatização das relações entre o incorporador, o construtor e o comprador (BRASIL, 1964). Já em 1966 foram criadas as Associações de Poupança e Empréstimos (APE) e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI). Estes, conjuntamente com o FGTS, constituíam o Sistema Financeiro da Habitação, que posteriormente foi ampliado pela inclusão das cadernetas de poupança. Conforme Barbosa (2008, p.49):

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.

Entretanto, de acordo com Santos (1999, p.17):

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.

Também sob a égide do BNH, os serviços de saneamento básico 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 empresa estadual de saneamento, a

qual deveria obter a concessão dos municípios para 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. 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 pertencia 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. Assim, 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 eram 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).

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 (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 estados mais ricos capazes de arcar com os financiamentos.

Além do FGTS, o setor de saneamento também contava, ainda que em menor medida, com recursos fiscais do Orçamento Geral da União – OGU e com parte dos recursos provenientes do Fundo PIS/PASEP (constituído com recursos do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Servidor Público – PASEP) sob comando do BNDES. Assim, houve uma grande expansão dos serviços de saneamento, com ênfase, sobretudo, no abastecimento de água. Os serviços de coleta e tratamento de lixo e de esgotos industriais e sanitários estiveram sempre um degrau abaixo da ordem de prioridades em saneamento, vindo a converter-se em problema ambiental e a ameaçar a qualidade dos recursos hídricos disponíveis. Além da regressividade social da oferta dos serviços, que se

manifestaria nas amplas desigualdades regionais e por faixas de renda quanto ao acesso aos serviços básicos, é importante destacar a existência de problemas de titularidade e responsabilidade entre estados e municípios na prestação de serviços de saneamento e problemas ligados à engenharia institucional e financeira do setor (JACCOUD, 2005).

Quando tem início o movimento de institucionalização das políticas de habitação e saneamento, os mecanismos de financiamento e de regulação setorial passaram a subordinar a dimensão social destas políticas a objetivos políticos – de natureza econômica e/ou regional – pouco transparentes. Isto porque, embora as ações finalísticas das políticas de habitação e saneamento sejam em si mesmas de proteção e impacto social, ambas estão na verdade na fronteira entre as políticas sociais e econômicas, tendo sido na prática tratadas mais como políticas de crescimento econômico do que propriamente como políticas de desenvolvimento regional ou social (JACCOUD, 2005).

O governo militar usou a malha urbana para articular o território brasileiro, investindo na implantação de uma série de redes: a de distribuição de energia, de malha viária e de comunicação (BECKER; EGLER, 1993). Assim, as cidades passaram a receber muitas obras viárias, consideradas necessárias para adaptá-las ao uso do automóvel, cuja indústria foi um dos sustentáculos do processo industrial no Brasil. O financiamento dessas obras era assegurado pela criação de um fundo com recursos vinculados a obras viárias, o Fundo Rodoviário Nacional (SANTOS, 2017).

A importância do BNH também pode ser inferida pelo balanço de sua contribuição ao mercado imobiliário brasileiro: até a sua extinção, em 1986, o BNH foi responsável pelo financiamento de 24% das unidades habitacionais construídas no país. Responsabilizou-se, ademais, pela expansão da cobertura de esgotamento sanitário, transferindo para as companhias estaduais de água e saneamento os recursos que financiaram as obras públicas (SANTOS, 2017).

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).

Maricato (1987, p. 33-34) 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.

Assim, a política nacional de desenvolvimento urbano foi estruturada por meio da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento no qual o governo federal arrecadava e redistribuía, mediante empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento dessas políticas: o fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é designada para financiar programas de saneamento e habitação (FGTS). Na habitação, o modelo baseava-se no financiamento da produção privada e de companhias públicas, incorporando posteriormente a oferta de crédito bancário para o consumidor final. Na política de saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Como o sistema dependia do retorno do investimento ao fundo público, pago pelos beneficiários finais através de tarifas dos serviços de saneamento e das prestações da casa-própria, os sistemas expandiram-se mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. Nem na habitação nem no saneamento este modelo foi capaz de prover condições adequadas de moradia para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” neste mercado de casas e infraestrutura. O modelo foi estruturado para atender basicamente às regiões urbanas, e particularmente as grandes cidades, onde havia mercado e escala de demanda para os produtos (ROLNIK; KLINK, 2011).

Apesar dessas questões, Arretche (2011, p.79) destaca os números desse modelo institucional:



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.

Corroborando com esses dados, Maricato (1987) ressalta que do início aos meados da década de 1970 o BNH se consolidou 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 do ponto de vista do financiamento, a criação e a vinculação do FGTS como principal fonte de recursos para essas áreas de infraestrutura social introduziram o princípio do autofinanciamento como critério de alocação e seleção dos projetos, reduzindo com isso o poder redistributivo dessas políticas, situação que se mantém praticamente inalterada até os dias atuais, constituindo-se em um determinante no financiamento das políticas urbanas no país. Por sua vez, do ponto de vista dos instrumentos de regulação setorial, o excesso de centralização decisória no nível tecnoburocrático federal e de ausência de participação e envolvimento tanto das populações como dos gestores locais na definição de estratégias de investimento e de prioridades de gastos acabaram contribuindo para a ineficiência social dessas políticas (JACCOUD, 2005).

Assim, a criação do FGTS e sua transformação na principal fonte de recursos para a área habitacional e de saneamento no país fortaleceram a dimensão financeira dessas políticas, ao subordinar as decisões sobre para quem, onde, como e de que forma investir em políticas de desenvolvimento urbano à necessidade de remuneração dos recursos desse fundo. Isso explica, em parte, por que apenas 30% do total de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais concedidos através do BNH, entre 1970 e 1986, tenha se dirigido aos setores de menor renda. Explica, igualmente, a diversificação dos investimentos do banco, que na década de 1970 passa a financiar também grandes obras de infraestrutura (ROLNIK, 2019).

Mas é na economia política que a existência do FGTS e de seus recursos, entendidos como peça central do sistema, tem maior importância. Pois trata-se de uma poupança compulsória de todos os trabalhadores registrados, destinada a complementar suas

aposentadorias e garantir renda em períodos de desemprego. Dessa maneira, capturam-se o interesse dos trabalhadores e suas reivindicações por ganhos sob a forma de salários ou benefícios por meio do apoio a medidas que garantam a lucratividade financeira das operações (ROLNIK, 2019).

Os recursos do FGTS, por intermédio do Banco Nacional da Habitação (BNH), deveriam financiar projetos habitacionais de interesse social, já que se tratava de um fundo composto por contribuições compulsórias, recolhidas pelos empregadores sobre o total de remuneração devida aos trabalhadores com carteira assinada. Vale notar que, com isso, o eixo central da política habitacional construída no período atrelava-se ao mercado de trabalho formal, sendo o FGTS a forma dominante de financiar a compra ou a construção da casa própria para a classe trabalhadora. Além disso, por tratar-se de um fundo de natureza patrimonial, exige-se sustentação atuarial intertemporal, motivo pelo qual a utilização do FGTS para fins redistributivos (financiamento habitacional para trabalhadores não formalizados ou de baixo poder aquisitivo) é limitada (JACCOUD, 2005).

Paralelamente, o Estado regulou a produção e a expansão das cidades, por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, delegando ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade (Lei n.º. 6.766/79). Por tratar-se de uma legislação muito restritiva, que prevê inúmeras obrigações aos loteadores, o que onera, de forma significativa, o empreendimento imobiliário, inviabilizou financeiramente aqueles voltados à moradia popular (BOTELHO, 2007). No entanto, apesar disso, o reconhecimento legal da promessa de compra e venda dos lotes estimulou a disseminação dos loteamentos irregulares destinados à população de baixa renda, na expectativa de que os adquirentes constituíssem força política suficiente para levar o Poder Público a urbanizar a área loteada, responsabilidade que deveria ser atendida pelos loteadores. Como resultado, houve a realimentação da desordem urbana (SANTOS, 2017).

De acordo com o modelo implantado, o mercado formal de urbanização produz, privadamente, “cidade”. Isto de fato ocorreu para as classes médias e altas; para os demais brasileiros, no campo e nas cidades, restou uma inserção precária e ambígua no território: sem condições básicas de urbanidade, com vínculos frágeis com a terra que ocupam, vulneráveis a expulsões e remoções. Nas cidades, o resultado foi uma urbanização sem infraestrutura básica, ora pela omissão do poder local da tarefa de fiscalizar o mercado formal, que frequentemente deixa os loteamentos sem infraestrutura, ora por sua incapacidade de ofertar moradia e loteamentos adequados aos grupos de menor renda, impulsionando um mercado

privado paralelo de baixíssima qualidade urbanística e habitacional (ROLNIK; KLINK, 2011).

Como esse sistema não foi capaz de resolver os problemas urbanos, a maioria das favelas e outras formas de assentamento precários prevalecentes ainda hoje aumentaram a partir da década de 1970, quando o forte crescimento econômico intensificou o êxodo rural de trabalhadores dos estados mais pobres em direção às regiões mais ricas, o que levou à formação de enormes comunidades em termos populacionais. Assim, boa parte dos loteamentos irregulares resulta da mudança do uso da terra nas franjas urbanas para uso residencial. À medida que as migrações rural-urbanas foram se acentuando, alinhadas com o processo de industrialização e com a manutenção de uma estrutura fundiária muito concentrada, ocorreu a expansão urbana por loteamentos irregulares. Deste modo, houve crescimento extensivo das cidades, com a expansão mais acentuada na periferia das cidades (SANTOS, 2017).

Esse modelo desenvolvimentista e socialmente perverso resultou na consolidação de uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a maioria da população não tem atendidas necessidades básicas de moradia, saneamento e infraestrutura urbana. Não surpreende que o direito à moradia e, num sentido mais amplo, o direito à cidade tenham se tornado uma das mais importantes demandas dos movimentos sociais e de outros atores progressistas no processo de democratização que seguiu os anos de ditadura militar (ROLNIK, 2019).

## **2.6 Crise e (re)ascensão das políticas urbanas no país**

Em meados dos anos 80, esse modelo de desenvolvimento urbano já começou a apresentar uma queda em seu volume de recursos investidos devido à crise fiscal que começava a repercutir no país. E 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 da crise mundial provocada pelos “choques dos preços” do petróleo, nos anos de 1973 e 1979, e pela elevação da taxa de juros norte-americana, 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.

Maricato afirma que a queda da arrecadação do FGTS, motivada pelo desemprego, e ainda a queda da arrecadação das cadernetas de poupança que alimentavam 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).

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 mais 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).

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, 2006, p. 214).

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 decisão de fechar o BNH em novembro de 1986, pelo governo Sarney, o setor habitacional e de saneamento foram atirados em grande crise institucional.

Pode-se afirmar que o fechamento do BNH em 1986 foi um reflexo do esgotamento das bases de financiamento deste modelo, e representou a desmobilização da burocracia estatal responsável pelo sistema habitacional. Com o fim do BNH, a competência pela política habitacional foi diluída em diferentes órgãos do governo. A Caixa Econômica Federal passou a ser a controladora do FGTS, mas não dispunha de instrumentos para planejar, formular e articular políticas capazes de dar conta dos desafios que se impunham (ARRETCHE, 2012a).

Medida surpreendente à época, dada sua expressão institucional, a decisão parece ter sido tomada também 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 (2010), a política habitacional brasileira ficou abandonada. As atribuições do BNH foram pulverizadas em diversos órgãos: CEF, secretarias e ministérios, responsáveis pela elaboração das políticas. De acordo com Cardoso (2003, p. 8):

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.

As restrições fiscais advindas da crise econômica da década de 1980, e os riscos de dilapidação patrimonial do FGTS, oriundos da desestruturação do mercado de trabalho (informalização das relações contratuais, precarização das ocupações e queda de rendimentos em geral), também comprometeram severamente a capacidade de financiamento das ações de saneamento básico (JACCOUD, 2005). A Caixa Econômica Federal, com a extinção do BNH, assumiu as principais atribuições referentes à habitação até então desenvolvidas pelo Banco. Isso significou a opção do governo 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.

É interessante notar que a desmobilização dessa estrutura ocorreu paralelamente ao processo de democratização e elaboração da Constituição Federal de 1988. No âmbito do

processo Constituinte, foi criado um fórum de articulações políticas e elaboração técnico-conceitual – o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) – que procurou constituir uma agenda de reformas estruturais no campo do desenvolvimento urbano e pressionar por sua inclusão no processo de reorganização da ordem institucional brasileira em debate na conjuntura da redemocratização. Este fórum incluía os nascentes movimentos sociais de luta por moradia, advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, representados, sobretudo, por suas entidades sindicais vinculadas ao novo sindicalismo autônomo e a entidades de assessoria técnica a movimentos, além de técnicos de prefeituras e segmentos da universidade (ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2011).

Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da ordem urbanística através da apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada à Assembleia Constituinte em 1988, da qual decorreu a inclusão do capítulo de Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183). Este capítulo se encontra estruturado em torno da noção da função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de milhões de moradores das favelas e periferias em pertencer plenamente às cidades onde viviam e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política (ROLNIK, 1997; ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2011; SANTOS JR., 2007).

Contudo, no período compreendido entre o começo do governo Collor e o início de 1995, o desempenho dos programas e ações na área urbana foi marcado por problemas de liberação de recursos do FGTS, visto que este continuou sendo a principal fonte de financiamento dessas políticas. Isto porque a administração do FGTS, de 1990 a 1994, concentrou todos os esforços na resolução da situação econômico-financeira que havia sido herdada do passado. Para tanto, suspendeu novos contratos e financiamentos, sendo os desembolsos correspondentes apenas à manutenção de obras contempladas nos contratos já existentes, o que diminuiu fortemente os gastos (JACCOUD, 2005).

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. Além disso, este período 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).

Santos 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 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.

Em 1995 retoma-se a contratação de novos financiamentos e a ampliação de investimentos. Na área de habitação, realizaram-se alguns gastos com recursos do FGTS já em 1995, estes foram crescentes até 1997, quando atingem um valor de R\$ 8,1 bilhões, o que representou na época 4% de todos os gastos da área social. Contudo, estes valores caíram em cerca de 30 pontos percentuais em 1998. Na área de saneamento, os gastos só apresentam um valor expressivo em 1996, desta data em diante, os gastos cresceram constantemente até 1998, quando dobra o valor de 1996, passando a representar em média 1% do gasto social total. Com todas as restrições à utilização dos recursos do FGTS, estes foram responsáveis por 50% das novas contratações de investimentos em saneamento e habitação no quadriênio 1994-1998 (JACCOUD, 2005).

Se no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma retomada na contratação de novos financiamentos, no segundo mandato a situação foi bem diferente. Diante da conjuntura econômica e do compromisso de geração de superávits fiscais anuais, o financiamento para as áreas de infraestrutura social se estanca. Em julho de 1998, o Conselho Monetário Nacional (CMN) baixou a Resolução nº 2.521, tratando da contenção da dívida pública, mediante a redefinição das regras e limites para o contingenciamento do crédito ao setor público. A resolução, entre outras consequências, suspendeu as novas contratações de empréstimos para habitação, saneamento e infraestrutura urbana por órgãos públicos com recursos do FGTS. Nos anos de 1999 e 2000, nenhum empréstimo entre a CEF e companhias municipais ou estaduais foi firmado. Em maio de 2001, o governo federal editou a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. O artigo 35 da referida lei vedou a realização de operação de crédito entre entidades da Federação. Essa medida inviabilizou o empréstimo do governo federal a estados e municípios que não possuíssem capacidade própria de endividamento, conforme os critérios da lei. Como a maioria dos estados e municípios não atendiam aos critérios definidos, passaram a ser não elegíveis para recebimento de empréstimos das entidades financeiras federais, tais como CEF e BNDES. Dessa forma, viu-se zerada a fonte tradicional de recursos para realização de investimentos no setor, e apenas as companhias que conseguem acessar empréstimos externos estavam à época realizando investimentos (JACCOUD, 2005).

Enquanto os gastos em outras políticas tiveram certa estabilidade no período, as políticas ligadas a infraestrutura urbana tiveram comportamento comprometido entre 1999 e 2002 por causa, basicamente, do ajuste fiscal. A irregularidade deste comportamento deveu-se ao formato dos programas e ações das políticas urbanas, que não gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários. Portanto, indiferente às necessidades sociais ligadas à área, observa-se a fragilidade de sua estrutura de financiamento e o alto grau de subordinação aos ditames da política macroeconômica. Isso demonstra que o estabelecimento de estruturas de financiamento protegidas, mediante vinculações, permite a manutenção das políticas mesmo em períodos de crise, embora não signifique ampliação de gastos (JACCOUD, 2005).

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 visavam 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 – ampliava significativamente a liberdade de escolha do pretendente no mercado imobiliário (ARRETCHE, 2002).

Seguindo uma das diretrizes do Banco Mundial<sup>44</sup>, os governos, em todas as instâncias, começam a investir em políticas de urbanização de assentamentos precários. Esse momento coincidiu também com os processos de redemocratização do país, que pressionavam por uma resposta, principalmente por parte dos governos locais, às demandas populares de consolidação e urbanização. A urbanização *ex-post* passa a ganhar um espaço importante na agenda urbana (ROLNIK, 2019). 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).

Desse modo, de acordo com a estratégia social mais geral encaminhada ao longo da década de 1990, em conformidade com as recomendações de organismos internacionais, o

---

<sup>44</sup> Vide seção 2.3.

novo modelo proposto buscava assentar-se sobre quatro pilares: I) aumento do grau de focalização do gasto público orçamentário; II) impulso à estratégia de mercado (privatização); III) reforço na estratégia de descentralização das políticas urbanas para as esferas estaduais e municipais; IV) sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades (JACCOUD, 2005).

Como resultado desse modelo, a falta de oferta de moradia acessível tornou-se um dos principais problemas sociais do país, em um contexto de urbanização vertiginosamente rápida. Combinado com uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas periferias urbanas, em que formas ambíguas de segurança da posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem. Para as majorias, sobraram os mercados informais e irregulares, em terras que a legislação urbanística e ambiental vetou para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal ou nos espaços precários das periferias com as viagens cotidianas “à cidade” (ROLNIK, 2019).

O loteamento ilegal, combinado a autoconstrução parcelada da moradia durante vários anos, continuou sendo a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras. Dessa forma, foram construídas as imensas periferias de São Paulo e Rio de Janeiro, que eram a única forma de acesso do trabalhador pobre a propriedade urbana. Assim, a gigantesca concentração de miséria resultou de um processo histórico de ocupação excludente e segregadora do solo urbano (MARICATO, 1996).

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de precariedade urbanística e irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. No vasto e diverso universo dos 5.570 municípios que existem hoje no Brasil, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população “assentada precariamente” (ROLNIK, 2009).

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos precários foram autoproduzidos por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à sua disposição: salários baixos, insuficientes para cobrir o custo da moradia (OLIVEIRA, 1998; MARICATO, 1996), sem acesso a recursos técnicos e profissionais e nas terras rejeitadas ou vetadas para o mercado formal, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além das vastas franjas de expansão periférica sobre zonas

rurais. Assim, foi produzida a cidade “fora da cidade”, eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade (ROLNIK, 2009).

De acordo com Maricato (2014), na década de 1980, quando o investimento em habitação social foi quase nulo, a taxa de crescimento da população moradora de favelas triplicou em relação à população urbana em seu conjunto. Nos anos 1990, a taxa duplicou. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luís e Belém, mais de 30% das pessoas vivem em favelas. Somando-se as moradias ilegais, encontramos aproximadamente 40% dos domicílios de São Paulo e 50% no Rio de Janeiro em situação irregular. Assim, as favelas constituem a forma de moradia de grande parte da população metropolitana. Não se trata de exceção, mas de regra (MARICATO, 2014).

Essa lógica impôs um padrão predatório que condenou as cidades como um todo a um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para seu conjunto muito difíceis de recuperar. Em primeiro lugar, a espacialização da concentração das oportunidades em um fragmento da cidade, e a ocupação extensiva de suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes, impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e alto potencial poluidor. Por outro lado, a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental – como são os mananciais de abastecimento de água, os complexos dunares ou mangues – são decorrentes da combinação de um padrão extensivo de crescimento por abertura de novas fronteiras e da “expulsão” permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado. Por fim, a engenharia urbana mecânica que procurou transformar a cidade em máquina de produção e circulação tratou sua geografia natural – como rios, vales inundáveis e encostas – como obstáculo a ser superado, aterrando, terraplanando e caucionando as águas, num desenho que procura minimizar as perdas territoriais para o mercado de solos (ROLNIK; KLINK, 2011).

Portanto, é razoável inferir que no contexto brasileiro, os baixos investimentos em moradia para a população são ao mesmo tempo causa e consequência do processo de desordem urbana no país. São causa a partir do momento em que o Estado não investe em programas habitacionais para a população, e esta se vê obrigada a ocupar áreas irregulares e construir suas próprias moradias sob condições precárias e sem nenhuma infraestrutura. E são consequência a partir do momento em que essa demanda da população é “atendida” por ela mesma de maneira irregular e precária diminuindo a pressão sobre os governos para execução de políticas habitacionais, fazendo com que o Estado não trate estas políticas com a prioridade que deveria ter. Corrobora com este quadro a lógica do sistema capitalista que vê a questão

habitacional como um problema individual do cidadão a ser solucionado por ele próprio e não como um problema social complexo, exigindo, portanto uma atuação estatal.

Como decorrência desse processo a atuação estatal se volta para regularização fundiária visando a garantir do ponto de vista legal a propriedade de terras invadidas e algum investimento em urbanização para adequar as condições habitacionais. Consequentemente, um efeito direto desse processo no financiamento e no gasto das políticas urbanas, é que as políticas habitacionais tenham uma menor relevância comparada às políticas de infraestrutura urbana.

De acordo com Marques (2019), a redução do financiamento aos programas e da regulação federal, entretanto, abriu uma janela para a inovação de políticas locais, agora em um ambiente democrático e com as primeiras eleições estaduais e municipais nas grandes cidades em vinte anos. Como resultado, vários governos locais (principalmente municipais) produziram políticas urbanas inovadoras para enfrentar as difíceis condições urbanas e para competir eleitoralmente, em um ambiente de escassos recursos financeiros. Um elemento-chave nesse processo foi a expansão lenta porém constante, dos partidos de esquerda que ascenderam aos governos locais a partir do final dos anos 1980. Eleitos com programas redistributivos e contando com forte presença de movimentos sociais urbanos em suas coalizões de apoio, essas novas administrações criaram políticas que visavam a enfrentar a precariedade nessas cidades, e não apenas produzir novas unidades habitacionais. O conjunto dessas inovações inaugurou uma agenda urbana de conteúdos redistributivos, desenhos mais criativos e abrangência temática mais ampla do que a anterior (MARQUES, 2019). Conforme o autor:

Dessas ações, devem ser citados os programas de urbanização de favelas (Bueno, 2000), a regularização de loteamentos irregulares (Mori, 2000), as iniciativas de aluguel social (Menna Barreto, 2000), os projetos de habitação por mutirão autogestionário controlados por associações comunitárias (Lopes, 2011), entre outras. As inovações nas políticas de planejamento reforçaram essa tendência, como as Zonas de Especial Interesse Social (Zeis), que reservam certas partes da cidade para habitação social ou para urbanização prioritária (Whitaker; Motisuke, 2007). A própria construção de unidades novas foi por vezes reformulada, visando a edificação de conjuntos de menor porte, localização mais central e projetos mais criativos (Bonduki, 1993). As novas instituições de participação social que se disseminaram rapidamente, como conselhos de políticas públicas e orçamento participativo, também fizeram parte dessa onda de disseminação local de inovações de políticas e a reforçaram (MARQUES, 2019, p. 250-251).

Essas políticas gestadas localmente, aprimoradas em processos de tentativa e erro, circularam intensamente entre governos locais ao longo dos anos 1990. Esses fluxos foram

impulsionados pela mobilidade de ideias e técnicos, ativistas defensores de políticas mais distributivas e participativas entre administrações, organizações não governamentais e escritório de consultoria. Junto com esses sujeitos circularam saberes técnicos, novas soluções e instrumentos construídos para as novas políticas. Em meados da década de 1990, portanto, o campo já havia se transformado por políticas alternativas aos tradicionais programas de unidades habitacionais novas para venda financiada nas periferias (MARQUES, 2019).

Ademais, desde a entrada em vigor da atual Constituição, observaram-se alguns avanços normativos nos compromissos do Estado com bem-estar social no Brasil, notadamente em direção à questão urbana, como por exemplo: a Lei nº 9.785, de 1999, que prevê a possibilidade de o poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos na Lei nº 6.766/79, conhecida como Lei de Parcelamento de Solo Urbano (com isso, é garantida, além da segurança da posse por meio da regularização fundiária, a ação do poder público na oferta de serviços urbanos e equipamentos comunitários); a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000; e a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) que regulamentou os dispositivos 182 e 183 da Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade ampliou o conceito de direito à moradia expresso na Constituição de 1988 para direito à cidade, tratando também como direitos as demais políticas setoriais urbanas, como saneamento, infraestrutura e transporte urbano. Mas apesar desses avanços normativos, a efetividade da implementação dessas diretrizes ainda é um desafio. Afinal, elas exigem pôr em prática políticas públicas efetivas, o que não pode ser satisfeito sem gastos públicos e sem uma mudança nas políticas urbanas de caráter excludente.

A onda de inovação em âmbito local, ocorrida entre o final da década de 1980 e início dos anos 2000, chega ao governo federal, no ano de 2003, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para Presidência de República, quando foi criado o Ministério das Cidades, que teve sua estrutura baseada nos três principais problemas que afetavam as populações urbanas, e que estão diretamente relacionados ao território: a moradia, o saneamento (agregando 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 (2007), além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. Neste sentido, 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.

A criação do Ministério das Cidades, concentrando as políticas diretamente relacionadas à questão urbana, gerou uma reação em cadeia nos estados da federação, que criaram em suas estruturas órgãos (Secretarias) que passaram a articular as políticas urbanas. Assim, a criação do Ministério das Cidades no âmbito federal e das Secretarias de Cidades em âmbito estadual, representou um passo importante no sentido de uma nova institucionalização das políticas urbanas no país. Além disso, foram aprovadas em cada um dos eixos legislações visando a disciplinar a atuação dos entes estatais.

Na área da habitação, a aprovação da Lei nº 11.124, de 16 de julho de 2005, decorrente do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, em 19 de novembro de 1991, foi um passo importante para garantir o direito à moradia e reduzir as desigualdades socioeconômicas. Esta lei criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo explícito de implementar políticas e programas de investimentos que promovam o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, acolhendo o princípio da moradia digna como um direito e um vetor de inclusão social (MORAIS *et al.*, 2009).

Esse sistema teve como objetivo integrar todos os programas destinados à habitação de interesse social de todas as esferas de governo. O sistema é integrado pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS, pela Caixa Econômica Federal, pelo Conselho Nacional das Cidades, pelos conselhos, órgãos e instituições ligados às questões urbanas e habitacionais da administração pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, por entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (BRASIL, 2005).

O SNHIS<sup>45</sup> é organizado por uma estrutura institucional composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades

---

<sup>45</sup> De acordo com a Lei nº 11.124/05, são recursos do SNHIS: I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador; III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS. Já o FNHIS é constituído por: I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS; II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; VII – receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e VIII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados (BRASIL, 2005).

e pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Para participar do Sistema e ter acesso aos programas destinados à habitação de interesse social, os agentes devem realizar a adesão ao SNHIS. A adesão ao SNHIS é voluntária e ocorre com a assinatura do termo de adesão, por meio do qual estados, municípios e Distrito Federal se comprometem a constituir, no seu âmbito de gestão, um fundo local de natureza contábil – específico para habitação de interesse social – gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros; e compromete-se, ainda, a elaborar um plano local (estadual, distrital ou municipal) de habitação. Até 2011, 98% dos municípios brasileiros já haviam aderido ao sistema e estavam constituindo os itens necessários à adesão total, sendo que 51% já estavam em situação totalmente regular (ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2011).

Com esse sistema, buscava-se dar um caráter sistêmico e articulado a toda produção habitacional, ao mesmo tempo que se reforçava um sistema nacional para habitação de interesse social que pudesse financiar a produção direta para estados e municípios. Essa arquitetura institucional foi em grande parte associada a mecanismos e arenas participativos, com a realização de Conferências Nacionais das cidades, precedidas de grande mobilização em conferências estaduais e municipais. Entretanto, o pequeno volume de recursos disponibilizados, e posteriormente a oferta de recursos com outra lógica e implementação mais rápida pelo programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), limitaram o avanço do sistema (MARQUES, 2019).

No mesmo sentido desta norma, outra medida importante para assegurar o direito à moradia para a população de baixa renda foi a promulgação da Lei nº 11.888/08, que assegura o direito das famílias com renda até três salários mínimos mensais à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. De acordo com esta lei, os serviços de assistência técnica devem priorizar as iniciativas implantadas na forma de mutirão e em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) (MORAIS *et al.*, 2009).

Na área de saneamento, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007<sup>46</sup>, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Com a entrada em vigor da referida norma, o arcabouço normativo brasileiro passou a contar com conceitos jurídicos importantes, como o próprio conceito de saneamento básico. De

---

<sup>46</sup> Durante a elaboração desta tese encontrava-se em discussão no Congresso Nacional, um projeto de lei que atualiza o marco legal do saneamento básico no país.

acordo com a referida lei, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas 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, infraestruturas 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, infraestruturas 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, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas 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).

Observa-se que o saneamento básico é composto por quatro eixos de atividades: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais. E envolve tanto a realização de obras e investimentos nessas atividades quanto à prestação de serviços públicos. Dentre estes quatro eixos, é importante destacar os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, que devido as suas peculiaridades são típicos monopólios naturais e geralmente prestados por meio de concessão e pagamento por tarifas, diferentemente dos outros eixos.

Além disso, a Lei nº 11.445/07 contemplou conteúdos operacionais e políticos bastante amplos, tais como: a universalização do acesso; a integralidade dos serviços; adequação dos serviços à saúde pública e à proteção do meio ambiente; a adoção de métodos e técnicas que considerem as peculiaridades locais e regionais; a necessidade de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental e de saúde; a garantia da eficiência e da sustentabilidade econômica; a utilização de tecnologias apropriadas e adaptadas à capacidade de pagamento dos usuários; a transparência das ações; o controle social; a segurança, qualidade e regularidade dos serviços; e a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. Quanto à universalização dos serviços, há de se observar que o saneamento foi inserido mais como um requisito para a melhoria da qualidade de vida urbana que como um direito individual. Isso dificulta a reivindicação individual de direitos sociais e inclusive tem inibido



um potencial processo de judicialização do saneamento, como vem ocorrendo com a política de saúde (MORAIS *et al.*, 2009).

Na área de transportes urbanos, destaca-se a inclusão do transporte no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015 e a edição da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. De acordo com a referida lei, esta política deve estar fundamentada nos princípios de: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL, 2012).

Esta legislação se constituiu em avanço importante visto que o modelo de cidade concentrador de oportunidades de desenvolvimento econômico e humano em setores restritos do território (onde vivem e circulam os segmentos de mais alta renda) foi historicamente alimentado por uma política de suporte a circulação de automóveis privados e de baixa manutenção de um sistema de transporte coletivo por ônibus de baixíssima qualidade (ROLNIK, 2019).

Assim, são notórios, pelo menos do ponto de vista normativo, os avanços no âmbito das políticas urbanas. De acordo com Marques (2019), essas normas funcionaram como promotores da agenda de políticas urbanas construída localmente na década de 1990, disseminando-a nos municípios e reduzindo as desigualdades territoriais. No âmbito das ações destaca-se que a destinação de financiamentos do FGTS para a habitação social dobrou em termos nominais entre os anos de 2002 e 2007. Em conformidade com sua diretriz geral, o governo passou a alocar recursos orçamentários (subsídios) à moradia social (ARRETCHE, 2012a).

De acordo com Maricato (2014), as condições para retomada dos investimentos nas políticas setoriais de infraestrutura urbana começaram em 2003, inicialmente com recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. O Conselho Curador do FGTS e os demais órgãos do governo federal ali representados passaram a ampliar os investimentos desse fundo que apresentava crescimento gradual a partir do início da década. Em relação ao SBPE, o governo federal buscou pressionar os bancos privados a

investir 65% dos recursos arrecadados do SBPE na produção residencial, conforme determinam as normas do Conselho Monetário Nacional.

Além disso, com a finalidade de fornecer segurança jurídica ao investimento privado de modo que o mercado ampliasse os aportes produtivos à disposição da classe média foram aprovadas três leis federais (Lei nº 10.931/04, Lei nº 11.033/04 e Lei nº 11.196/05). Com esses instrumentos legais, entre outras medidas, os investidores tiveram garantida a “alienação fiduciária” – que é o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento (um processo que era muito lento e passou a ter uma tramitação mais rápida) e ainda o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo o ajuste é questionado pelo mutuário (anteriormente os mutuários discordantes dos reajustes pagavam a prestação toda em juízo aguardando o final de um longo processo). Por fim, os compradores tiveram garantido o “patrimônio de afetação”, que desvincula cada empreendimento de uma mesma empresa das demais (MARICATO, 2014).

A reconquista de duas fontes principais de investimento garantiu o crescimento anual de unidades produzidas, deixando o patamar de inanição que havia caracterizado governo e mercado durante as políticas neoliberais no período posterior a extinção do BNH, retomando a atividade produtiva. Em relação ao SBPE, os números mostram um crescimento espantoso: enquanto em 2002 houve aporte de aproximadamente R\$ 1,77 bilhões, em 2007 o aporte foi de 18,3 bilhões, de acordo com a Abecip (Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança). Mas foi em 2007 que as ações na área do desenvolvimento urbano assumiram um maior destaque, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o Governo Federal havia praticamente abandonado desde 1980, quando se deu um recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais (MARICATO, 2014).

O PAC foi organizado em três eixos: 1 – Logística: rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos; 2 – Energia: geração e transmissão de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás natural no pré e pós-sal, refino, petroquímica, fertilizantes, combustíveis renováveis e fomento à indústria naval; e 3 – Infraestrutura social e urbana: mobilidade urbana, prevenção em áreas de risco, luz para todos, saneamento, habitação, recursos hídricos, equipamentos urbanos e cidades históricas. O PAC passou a contribuir fortemente com o crescimento do país tanto no que diz respeito ao PIB quanto a geração de empregos formais (MARICATO, 2014).

De acordo com dados do Governo Federal, os investimentos executados pelo programa chegaram a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro de 2010. Esse valor representa

94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos pelo programa entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2010). Na segunda fase do programa, correspondente ao período de 2011 a 2014, o montante investido atingiu R\$ 1,009 trilhão, e concluiu R\$ 796,4 bilhões em ações, o que corresponde a 99,7% das ações previstas para o período 2011-2014 (BRASIL, 2014). Conforme último levantamento, realizado junto aos ministérios executores em 30 de junho de 2018, a terceira fase do programa havia executado R\$ 603 bilhões em todo o País, o que corresponde a 95,4% do total previsto para o período 2015-2018 (BRASIL, 2018).

O PAC, em sua vertente urbanização, aportou recursos para áreas precárias em escala inédita. Entre 2007 e 2014, o programa gastou R\$ 29,6 bilhões em ações de urbanização de favelas em 1.072 municípios, sendo 68% dos recursos originários do Orçamento Geral da União. As intervenções seguiram o modelo de “urbanização integrada” incluindo sistema viário, drenagem, saneamento, estabilização de riscos geotécnicos ou de inundações e às vezes mobilidade. As intervenções alcançaram algumas das maiores favelas do país como Alemão e Rocinha no Rio de Janeiro e Paraisópolis e Heliópolis em São Paulo, impactando entre 19% e 50% dos núcleos precários das principais regiões metropolitanas do país (CARDOSO; DENALDI, 2018). Adicionalmente, o PAC dobrou o ritmo de investimentos federais em saneamento básico, investindo R\$ 44,2 bilhões entre 2009 e 2014 contra R\$ 22,7 bilhões entre 2003 e 2008. Em termos de mobilidade urbana, o PAC investiu R\$ 5,4 bilhões em sua primeira fase e R\$ 3,8 milhões na segunda, mas concentrados principalmente nas cidades sede da Copa do Mundo de 2014 (PRONI; FAUSTINO, 2016). E com baixa efetividade mesmo nas poucas cidades alcançadas (RODRIGUES, 2015).

Os investimentos em produção imobiliária também cresceram muito, tanto via mercado quanto para habitação de interesse social financiada pelo governo federal. No que diz respeito ao mercado privado, se fez sentir cada vez mais a elevação do crédito financeiro para habitação, mobilizado desde as mudanças na regulamentação do mercado promovidas pela administração FHC nos anos 1990, mas agora em nova escala, passando de R\$ 2,2 bilhões em 2003 para R\$56,2 bilhões em 2010. Na mesma direção, o crédito oferecido pelos esquemas financeiros da habitação pública saltou de cerca de R\$ 3,8 bilhões em 2005 para R\$ 27,5 bilhões em 2010 (DIAS, 2012). O uso de recursos do FGTS passou de 2,6 bilhões em 2001 para R\$ 20,3 bilhões em 2009 e R\$ 58,6 bilhões em 2014 (PRONI; FAUSTINO, 2016).

Em março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir a crise internacional que eclodiu em 2008. Os números do IBGE apontavam o forte impacto da crise sobre o emprego que acusou queda sensível no final daquele ano. Além de constituir uma

proposta anticíclica, o PMCMV significou a retomada de antigos conceitos vigentes durante o regime militar, período em que as políticas urbanas ganharam espaço na agenda governamental, apesar de diferenças pontuais, principalmente nas medidas relativas à regularização fundiária (MARICATO, 2014).

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado no bojo do PAC como uma das principais ações do eixo infraestrutura social e urbana, com objetivo de reduzir o déficit habitacional, por meio de construção, aquisição e reforma de unidades habitacionais urbanas e rurais, voltadas para as famílias de baixa renda. O programa conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e ocorre em parceria com estados, municípios, empresas privadas e entidades sem fins lucrativos, por meio de bancos públicos e privados, em especial, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

No PMCMV, a CEF contratava diretamente empresas em dois formatos diferentes: a) comprando sua produção sem intermediários de agências locais para imóveis de renda muito baixa (faixa 1); b) financiando os compradores finais de projetos produzidos diretamente pelas empresas privadas (nas faixas 2 e 3). As características dos projetos e os preços eram estabelecidos pelo governo federal, mas a construção ficava inteiramente sob a responsabilidade e gestão das empresas privadas (MARQUES, 2019).

O PMCMV, que desde o início pretendia a um só tempo estimular a atividade setorial e atender a população de baixa renda, promoveu uma importante mudança na política habitacional. Ao aumentar expressivamente o volume de recursos para a habitação, na forma de concessão de subsídios diretos do Orçamento Geral da União e do FGTS, o programa assumiu um grande protagonismo como instrumento de política social no país e tornou-se uma referência na produção e oferta de habitação para a população de baixa renda, atendendo a demanda das famílias sem as condições exigidas pelo mercado de crédito. Desde o início, o direcionamento dos subsídios do PMCMV foi segmentado por faixas de renda familiar mensal, sendo proporcionalmente maiores para as famílias de menor renda e residentes em municípios de maior porte. Os recursos eram concedidos em função do enquadramento da renda, da localização e do valor do imóvel (FGV, 2018).

A partir de então o PMCMV passa a ser o carro chefe da política habitacional do governo federal. Neste sentido, de acordo com Rolnik (2011), os recursos destinados ao FNHIS que vinham mantendo certa estabilidade no orçamento foram drasticamente reduzidos em 2010, quando a maior parte dos recursos para habitação passou a ser direcionada para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O programa criado em 2009 passou a ser o

maior programa habitacional já implementado no país, dado o volume de recursos aportados e o número de moradias construídas em um curto espaço de tempo.

Em seus nove anos de existência, até junho de 2018, o total de contratações realizadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) já havia ultrapassado a marca de 5,3 milhões de unidades habitacionais, envolvendo investimentos de cerca de R\$ 484 bilhões e R\$ 151 bilhões em subsídios, o que gerou diretamente no setor mais R\$ 212,2 bilhões em valor (PIB). Esses investimentos contribuíram também para uma geração de cerca 390 mil postos de trabalho no setor e respondeu por cerca de 13% do emprego médio formal da construção no período entre julho de 2009 e dezembro de 2017 (FGV, 2018). A título de comparação, o Programa do BNH (Banco Nacional de Habitação), criado em 1964 e extinto em 1986, e que por meio do Sistema Financeiro Habitação (SFH) garantia a execução do Plano Nacional de Habitação, financiou em vinte e dois anos do Sistema, 4,43 milhões de unidades (BIDERMAN, 2019).

O lançamento do Programa MCMV em um contexto de retração econômica fez sobressair o efeito anticíclico dos investimentos como um de seus principais resultados positivos, aspecto crucial dentro do atual cenário conjuntural. Contudo, a perspectiva social ou ainda a produção de habitações para um grande contingente de famílias, que de outra forma não conseguiriam se inserir no mercado imobiliário, é indiscutivelmente o principal mérito do programa. A destinação de recursos do OGU para as faixas de renda mais baixas em forma de subsídio é fruto do aprendizado de que operar programas habitacionais apenas com recursos de fundos que necessitam de retroalimentação não atinge as famílias mais pobres, como foi o caso do Banco Nacional de Habitação (BNH), que operou principalmente com recursos do FGTS e focado na classe média (BIDERMAN, 2019).

Apesar desses investimentos, em 2017, o déficit por moradia alcançou 7,8 milhões de famílias, o que representa alta de 6% na comparação com 2009, sugerindo que o programa não conseguiu dar conta desse desafio. De acordo com dados da Fundação Getúlio Vargas houve uma queda (-7,9%) até 2012, mas a partir de 2013, o déficit habitacional no País passa crescer (FGV, 2018). Outro aspecto que merece destaque é a dinâmica por componente do déficit. Houve queda em três dos quatro componentes do déficit. Os componentes habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo registraram queda de 11%, 18% e 24%, nessa ordem. Por outro lado, o ônus excessivo com aluguel, componente que representou 42% do déficit de 2017, teve forte elevação. Ou seja, o número das famílias que vivem nos centros urbanos com renda de até 3 salários mínimos, despendendo mais de 30% da renda com aluguel aumentou 70%, passando de 1,9 milhão em 2009 para 3,3 milhões de domicílios em

2017. Essa evolução desfavorável revela a dificuldade da produção habitacional de interesse social e o atendimento das famílias mais carentes nos centros urbanos, dificuldade que aumentou com a expansão imobiliária e subsequente aumento do preço da terra observada nos anos 2013 e 2014 (FGV, 2018).

Outro estudo realizado por pesquisadores da FGV demonstrou que o MCMV contribuiu para a expansão da mancha urbana em municípios de vinte Regiões Metropolitanas analisadas. Neste sentido, de onze Regiões Metropolitanas com unidades habitacionais georreferenciadas analisadas, em oito delas a maioria das unidades do MCMV foi construída em áreas fora da mancha urbana. Observou-se ainda que MCMV não induziu a construção de unidades habitacionais nos espaços vazios situados nas áreas internas à mancha urbana das regiões metropolitanas analisadas. Na verdade, o arranjo institucional do Programa incentivou a expansão urbana, não estabelecendo exigências no que diz respeito ao local de construção das unidades habitacionais e oferta de serviços públicos de qualidade, repetindo, assim, o padrão dos programas de habitação popular no Brasil, concentrando a população de baixa renda em locais distantes, com oferta de empregos e infraestrutura insuficientes (BIDERMAN, 2019).

Neste sentido, o PMCMV materializa a segregação socioespacial entre as áreas periféricas onde se reproduz a força de trabalho empobrecida e os bairros centrais dotados de infraestrutura “que concentram ao mesmo tempo o trabalho intelectual mais desenvolvido e os órgãos de comando” (LOJKINE, 1981, p.142). A política urbana poderia mitigar os efeitos negativos do mercado fundiário caso financiasse, com subsídios, a habitação social nas áreas com melhor provisão de serviços públicos, por exemplo. Contudo, não é isso que vem ocorrendo com o PMCMV. Conforme Santos (2017, p.190):

Ao contrário, esse programa vem acentuando a distância da moradia em relação aos polos de emprego ao desenvolver seus projetos em áreas muito remotas. Nessas condições, o aumento de renda tem sido insuficiente para que aquela nova classe média dispute parcelas de terra urbana bem localizadas, ou seja, com infraestrutura urbana. Assim, a população mais vulnerável tem sido empurrada para localizações compatíveis com sua renda, nas franjas urbanas, onde enfrentam novos custos para além dos monetários e que se expressam pela inadequada infraestrutura urbana.

Tampouco se equacionou a dimensão urbanística deste modelo. A expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade. Sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território e na ausência de qualquer constrangimento em relação à transferência das mais valias geradas coletivamente sobre o preço da terra, grande parte dos

recursos, inclusive dos subsídios públicos, é transferida sobre os preços dos terrenos, provocando um espraiamento ainda maior das cidades e reiterando um processo de exclusão para as pessoas de rendas mais baixas (ROLNIK, 2019).

De acordo com Marques (2019), o PMCMV subverteu a lógica do sistema de políticas urbanas em construção (SNHIS), que visava sobretudo melhorar a produção da cidade e reduzir a precariedade, com foco secundário na produção habitacional direta. No modelo anterior, a produção habitacional seria submetida ao planejamento e uma abordagem integrada dos problemas urbanos, considerando a obrigatoriedade da integração das iniciativas financiadas a planos locais de habitação e a planos diretores.

O PMCMV é representativo dos padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implicou na transferência de riscos para instituições públicas, ao mesmo tempo manteve lucros com agentes privados, reiterando os padrões históricos de apropriação dos fundos públicos por atores privados no país (ROLNIK; PEREIRA; 2014).

Considerando que a maior parte da localização das novas moradias é definida nos municípios e metrópoles, por agente do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas a lógica do mercado, esse modelo tem acentuado a pressão sobre governos estaduais e municipais para realização de investimentos em infraestrutura urbana.

Os empreendedores cobram dos municípios a provisão de infraestrutura básica de urbanização. O Estado, por sua vez, não está estruturado para desenvolver políticas de produção de cidades *ex-ante* – é diminuta a capacidade de financiamento local da urbanização – mesmo em contextos de grande dinâmica econômica – e menor ainda as possibilidades de planejamento e gestão. A exceção dos subsídios – já mencionados – para produção de casas, a maior parte dos recursos injetados em urbanização na década de 2000 foram destinados a programas de intervenção em assentamentos precários – procurando remediar as precariedades produzidas pelo modelo em curso (ROLNIK; KLINK, 2011, p.108).

De acordo com Santos (2017), quanto mais alto é o preço da terra urbana, maior é a dificuldade de se produzirem moradias populares. Mesmo programas de produção de moradia social com subsídios governamentais tendem a se desenvolver em áreas distantes, nas quais o baixo preço da terra é a expressão da inadequação da infraestrutura urbana. Assim, as novas moradias populares do programa Minha Casa Minha Vida ampliam a oferta de unidades imobiliárias, mas também levam à necessidade de mais investimentos para expandir

a oferta de infraestrutura urbana, ampliando a demanda por gastos públicos de médio e longo prazos. Neste sentido, o resultado é uma cidade que cresce extensivamente, o que encarece seu custo para a administração pública. No entanto, cabe reconhecer que se trata do programa de maior abrangência já experimentado no país, alocando um valor elevado e inédito do orçamento público em política habitacional.

Além disso, uma inovação positiva de grande relevância envolveu a concessão de até 90% de subsídios para faixa de menor renda, diretamente do orçamento do governo, oferecendo solvabilidade à parcela mais pobre da população brasileira para a política habitacional pela primeira vez na história. Esse é um ponto importante, visto que a faixa de 0 a 3 salários mínimos sempre havia sido excluída nos programas federais por não apresentarem rendimento suficiente/estável para o financiamento da compra de uma moradia (MARQUES, 2019). Entre 2009 e setembro de 2015 foram desembolsados cerca de R\$ 140 bilhões em subsídios pelo programa (R\$ 90 bilhões diretamente do Orçamento Geral da União), sendo R\$ 80 bilhões para faixa de 0 a 3 salários mínimos (PRONI; FAUSTINO, 2016).

Nota-se assim, que no início do século XXI, as políticas urbanas voltaram a ocupar um espaço importante nas políticas públicas federais, tanto pelo volume de recursos investidos como pela organização institucional. No entanto, o modelo de política urbana calcado fundamentalmente na política habitacional de financiamento da compra de uma unidade nova acentuou a necessidade de investimentos dos poderes públicos em obras de urbanização, visto que a localização das novas unidades construídas ocorreu fora de áreas que já dispunham de infraestrutura, além de não ter conseguido atender toda a população com renda entre zero e três salários mínimos de renda familiar mensal.

Assim, do ponto de vista estrutural, pôde-se observar que o sistema capitalista, pela sua própria natureza, tende a privilegiar ações e investimentos no espaço urbano voltados para a reprodução do capital (como financiamento da infraestrutura e transportes em geral), em detrimento da reprodução da força de trabalho (como financiamento da moradia e da melhoria das condições habitacionais). Além disso, o capital avança sobre os ramos mais rentáveis dos serviços urbanos visando extrair o máximo de lucro possível.

As políticas urbanas nascem com o objetivo de reverter essas tendências, e neste sentido a constituição do fundo público representa um passo importante no aumento do volume de recursos investidos pelo Estado nas políticas urbanas, particularmente sociais, amenizando alguns problemas urbanos. Entretanto, o estágio atual do capitalismo neoliberal e financeirizado têm restringido esses investimentos, com um direcionamento cada vez maior



de recursos públicos para reprodução do capital (de variadas formas) em detrimento da reprodução do trabalho.

No Brasil, a história demonstra que a constituição do fundo público, se inseriu num contexto onde atuação do Estado esteve voltada o desenvolvimento econômico (com base na reprodução ampliada do capital) e não para constituição de políticas de bem-estar social. Ou seja, um Estado desenvolvimentista e não um Estado de Bem-estar social. Neste contexto, as políticas urbanas tiveram como característica central a garantia e ampliação das condições gerais de produção capitalista, e não uma perspectiva de direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988, que sinalizou em direção a um estado de bem estar no Brasil, foi instituída em um contexto neoliberal, o que restringiu a implantação de políticas públicas e a garantia de uma série de direitos sociais estabelecidos. Ainda assim, algumas políticas sociais conseguiram níveis de institucionalização que lhe garantiram certa prioridade na agenda governamental em detrimentos de outras políticas, como as políticas urbanas. A trajetória recente das políticas urbanas demonstrou que, apesar de alguns investimentos e avanços pontuais, principalmente na última década, as ações foram muito aquém das necessidades da maioria da população.

Feitas essas considerações gerais, o próximo capítulo buscará analisar de maneira mais concreta os efeitos dos determinantes histórico-estruturais na configuração do desenho jurídico-institucional do fundo público no Brasil na atualidade e suas implicações para as políticas urbanas.

### 3. FUNDO PÚBLICO NO BRASIL: elementos jurídico-institucionais

A realização de gastos por qualquer sujeito pressupõe a obtenção de recursos, os quais são vitais para realização de suas atividades básicas. Assim, a busca por recursos será uma constante não apenas entre os indivíduos, mas também entre as organizações, sejam elas públicas ou privadas, como forma de custear seus objetivos. Neste sentido, o Estado, entendido aqui como instituição indispensável à existência de uma sociedade organizada, depende de recursos para sua manutenção e para realização de seus fins (PAULSEN, 2017). De acordo com Pascoal (2010), para realização dos seus objetivos fundamentais, o Estado precisa obter, planejar, gerir e despende recursos, efetivando as políticas. A este conjunto de ações é que chamamos de atividade financeira do Estado. Assim, além do contexto histórico e econômico, as estruturas e formas jurídico-institucionais de obtenção, planejamento, gestão e aplicação dos recursos podem variar significativamente de país para país, acarretando interações e consequências diferentes entre si.

Além disso, a atividade financeira pode variar profundamente em função da forma de organização do Estado, visto que este pode concentrar ou partilhar as decisões. Assim, existe uma estreita conexão entre o arranjo jurídico-institucional adotado pelo Estado e a atividade financeira que este desempenha, sendo a descentralização territorial, por exemplo, uma forma frequente e importante de organização dos Estados modernos (SOUSA FRANCO, 2004). De fato, praticamente todos os países do mundo adotam algum tipo de organização para execução de políticas públicas e arrecadação de recursos que podem afetar diretamente a própria estruturação e gestão do fundo público. Portanto, um aspecto de grande relevância na compreensão do fundo público são as características institucionais da forma de organização do Estado, bem como as formas de obtenção e distribuição dos recursos.

Assim, dada a complexidade das relações que existem tanto no que se refere à organização estatal quanto às formas de arrecadação de receitas e realização dos gastos, em cada Estado, este capítulo tem por objetivo esclarecer os aspectos institucionais que estruturam o fundo público no Brasil e está organizado em cinco seções: na primeira discorre-se sobre alguns aspectos do federalismo brasileiro, destacando a repartição de competências entre os entes; a segunda versa sobre as receitas públicas e sua distribuição entre os entes estatais; a terceira analisa a estrutura dos gastos públicos; a quarta aborda questões relacionadas às empresas estatais, como componentes do fundo público; e a quinta pondera questões importantes sobre a estrutura tributária e o gasto social em uma perspectiva comparada e a dívida pública

### 3.1 Fundo público, federalismo e políticas públicas

Qualquer Estado nacional tem de optar por um arranjo jurídico-institucional de alocação de responsabilidades sobre políticas bem como das receitas para financiá-las. Assim, são necessárias pelo menos três decisões institucionais: primeiro sobre a própria organização estatal e suas características básicas (se estado federal ou unitário), sobre a distribuição de responsabilidades entre os entes estatais, e sobre a fonte dos recursos para o financiamento das políticas públicas (ou seja, quais serão as receitas e como elas serão distribuídas).

Atualmente, existem no mundo basicamente dois “modelos” de organização dos Estados nacionais: os Estados federais e os Estados unitários. No Estado unitário 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. Contudo, o Estado unitário pode adotar características bem particulares. Neste sentido, o Estado pode assumir a feição de Estado unitário puro, Estado unitário descentralizado administrativamente ou Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente (PAULO; ALEXANDRINO, 2011).

O Estado unitário puro (ou centralizado) é aquele em que as competências estatais são exercidas de maneira centralizada pela unidade que concentra o poder político. Assim, a centralização do exercício do poder é a característica nodal dessa forma de Estado unitário. Já o Estado unitário descentralizado administrativamente (ou regional) é aquele em que as decisões políticas estão concentradas no poder central, mas a execução das políticas adotadas é delegada por este a pessoas e órgãos criados para esse fim administrativo. Por fim, o Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente é aquele em que ocorre não só a descentralização administrativa, mas também a política, sendo esta última caracterizada pela autonomia de que dispõem os entes descentralizados para, no momento da execução das decisões adotadas pelo governo central, decidir no caso concreto a mais conveniente e oportuna atitude a tomar (PAULO; ALEXANDRINO, 2011).

Entretanto, essa descentralização, por mais ampla que seja, não confere aos entes de execução plena autonomia política de direitos, como se dá em uma federação. No Estado unitário, a opção por exercer as atribuições de maneira centralizada (sem divisão administrativa) ou descentralizada (com divisão administrativa) cabe unicamente ao poder central, que poderá promover a descentralização ou a centralização absoluta, com a extinção das unidades administrativas criadas, na forma e no momento em que entender conveniente (PAULO; ALEXANDRINO, 2011).

No que tange às federações ou Estados federados, os professores de Direito Constitucional, Vicente de Paulo e Marcelo Alexandrino, explicam que:

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, 2011, p. 284).

Neste sentido, o federalismo pressupõe autonomia<sup>47</sup> dos entes federados para definição legal de ações e políticas, sendo que o pacto fundante do sistema federal (Constituição) deve prever quais aspectos são da alçada de cada ente federado (CRUZ, 2009). Assim, a autonomia dos entes federados prevista no pacto federativo garante 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.79).

Como bem assinalam 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, 2011, p.284).

Assim, o fundamento político do federalismo reside 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. 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

---

<sup>47</sup> É importante destacar que autonomia não se confunde com soberania. Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer que a soberania é um poder que não encontra nenhum outro, acima dela, na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna. A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-membros e Municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição (BASTOS, 2002).

representante dos interesses regionais (Senado ou correlato); a representação desproporcional dos estados menos populosos (e muitas vezes mais pobres) na câmara baixa e o poder de limitar mudanças na Constituição, criando um processo decisório mais intrincado, que exige maiorias qualificadas e, em alguns casos, é necessária até a aprovação dos legislativos estaduais; além disso, os princípios básicos da federação não podem ser emendados em hipótese alguma (ABRUCIO, 2005).

O federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, em 1789. 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).

Seguindo o modelo americano, outros países no mundo adotaram a organização do tipo federalista, mas com uma grande variação nas regras jurídico-institucionais, não sendo possível indicar a existência de um tipo único de federalismo, podendo essa forma de organização abarcar países com características jurídico-institucionais bem diferentes<sup>48</sup> (atualmente são reconhecidos como países federalistas além dos Estados Unidos: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Índia, México, Rússia, Suíça, entre outros).

Há variedades de federalismo e de Estados unitários, o que quer dizer que o mundo real das formas de Estado comporta distinções que vão além da distinção binária entre essas duas formas constitucionais. Tanto entre os Estados unitários quanto entre os federados há razoável variação no que diz respeito à autonomia dos governos subnacionais. Neste sentido, a forma de Estado pode esconder variações importantes nas instituições políticas de cada uma das formas constitucionais (ARRECTHE, 2020).

Ainda assim, o federalismo pode ser uma instituição importante para compreendermos como divisões de papéis formais e ações promovidas por várias escalas de Estado influenciam a produção de políticas localmente (MARQUES, 2018). Contudo, não basta classificar determinado país, como federalista ou unitário, é necessário entender suas regras institucionais para compreender o alcance, os limites e os efeitos desse arranjo jurídico-institucional, por isso o esforço deste capítulo neste sentido. Além disso, o mesmo conjunto

---

<sup>48</sup> Uma análise a respeito das diferenças institucionais pode ser vista em Alfred Stepan (1999) e uma discussão mais atual sobre os limites da dicotomia analítica entre estados unitários e federados pode ser vista em Arrecthe (2020).

de instituições pode produzir resultados amplamente diferentes quando adotado e operado em diferentes comunidades, pois as instituições significam coisas diferentes para pessoas diferentes (LIVINGSTON, 1952).

No Brasil, desde o final do século XIX, inspirado no modelo Norte-americano, foi introduzido 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 (ARRETCHE, 2004). Contudo, o Estado brasileiro não surgiu como Estado federado. Inicialmente, adotou-se no País a forma unitária de Estado, a qual foi substituída pelo modelo federativo com a Constituição de 1891. Portanto, a formação da nossa Federação ocorreu a partir de um Estado originalmente unitário, com a centralização política dando lugar à descentralização regional de poderes políticos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011). Desde então, o federalismo se manteve como o fator politicamente importante no país, apesar de movimentos ora de fortalecimento, ora de enfraquecimento deste princípio (STEPAN, 1999).

A Constituição Federal de 1988, vigente até os dias de hoje, adotou como forma de Estado o federado, integrado por diferentes centros de poder político:

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, 1988).

Refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais, instituiu-se um poder político central (União), poderes políticos regionais (estados) e poderes políticos locais (municípios), além do Distrito Federal, que, em virtude de vedação constitucional à sua divisão em municípios, acumula os poderes regionais e locais. Assim, a Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). Já a República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, duas delas de entes federados típicos (União e estados) e duas de entes federados atípicos (Distrito Federal e municípios) (PAULO; ALEXANDRINO, 2011).

Os entes federados são todos autônomos nos termos estabelecidos na Constituição Federal, inexistindo subordinação entre eles. Todos retiram sua autonomia do texto da

Constituição, isto é, das competências que lhes são por ela outorgadas, não havendo precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente. Assim, os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam de autonomia, traduzida na tríplice capacidade de auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração. A capacidade de auto-organização e legislação própria está assentada na capacidade de elaboração de suas próprias Constituições e leis estaduais, no caso dos estados, e Lei Orgânica e leis municipais no caso dos municípios. A capacidade de autogoverno é decorrente da eleição de Governador, Vice-governador, Deputados estaduais, Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores sem ingerências de outros entes. E a autoadministração que se consubstancia no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas (PAULO; ALEXANDRINO, 2011).

Pode-se afirmar que um dos efeitos da forma de organização político-administrativa do Brasil, e das capacidades de auto-organização e legislação própria, autogoverno e auto-administração dos entes federados no âmbito da atividade financeira estatal se reflete na autonomia para o planejamento e gestão dos recursos públicos sobre sua responsabilidade, ou seja, no orçamento público. Dito de outra forma, uma consequência do arranjo jurídico-institucional brasileiro é que os entes federados possuem autonomia para elaborar e executar seus próprios orçamentos<sup>49</sup>, cada ente da federação tem sua própria lei orçamentária que precisa ser aprovada pelo poder legislativo respectivo.

Apesar dessas capacidades, a Constituição Federal de 1988 conferiu à federação brasileira alto nível de centralização, concentrando as mais relevantes competências na entidade central (União) (PAULO; ALEXANDRINO, 2011). Bastos (2012) ressalta que o Estado brasileiro possui níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via da descentralização por regiões ou por províncias, conseguem um alto nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro.

Neste sentido, Arretche (2012b) esclarece que a autoridade normativa do Estado federativo brasileiro está concentrada na União. Ainda que estados e municípios estejam encarregados da arrecadação de seus próprios impostos, da execução de políticas públicas e do gasto de receitas descentralizadas, sua autonomia para tomar decisões sobre essas funções

---

<sup>49</sup> Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, que alçou os municípios à condição de entes federados, já era prevista a autonomia destes entes para elaboração e execução de seus orçamentos, conforme disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

é limitada por extensa e detalhada legislação federal, pois a Constituição brasileira prevê que as iniciativas dos governos territoriais supõem regulamentação normativa por parte da União. Isso significa que a federação brasileira concentra autoridade nas arenas decisórias federais, posto que, para exercer suas próprias competências, estados e municípios precisam de prévia autorização da legislação federal (ARRETCHE, 2012b).

Discorrendo sobre o arranjo federativo brasileiro, Arretche (2009) pontua que:

Os formuladores da Constituição não parecem ter pretendido limitar as iniciativas legislativas da União. No mesmo ato com que aprovaram um modelo de Estado federativo que transferia competências sobre a *Execução* de políticas para os governos subnacionais, aprovaram dispositivos constitucionais que davam ampla autoridade à União para legislar sobre essas mesmas políticas. Também não parecem ter pretendido construir um Estado federativo em que os governos subnacionais tivessem autoridade exclusiva para legislar e executar suas próprias políticas. Longe de criar uma federação com um centro limitado, conferiram amplos poderes jurisdicionais à União (ARRETCHE, 2009, p. 403-404).

É importante destacar que além da autoridade normativa privativa em um grande número de áreas (art.22), a União também detém um extenso rol de competências executivas (art.21) e ainda compartilha com os outros entes uma série de atribuições no que tange a legislação (art.24) e execução de políticas públicas (art.23), conforme quadros 4 e 5.

Quadro 4: Competências da União

Artigos	Competências
Art. 21. Compete à União:	<p>I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;</p> <p>II - declarar a guerra e celebrar a paz;</p> <p>III - assegurar a defesa nacional;</p> <p>IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;</p> <p>V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;</p> <p>VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;</p> <p>VII - emitir moeda;</p> <p>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;</p> <p>IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;</p> <p>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;</p> <p>XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:</p> <p>a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;</p> <p>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;</p> <p>c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;</p> <p>d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;</p> <p>e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;</p> <p>f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;</p>



	<p>XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;</p> <p>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;</p> <p>XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;</p> <p>XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;</p> <p>XVII - conceder anistia;</p> <p>XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;</p> <p>XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;</p> <p>XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p>XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;</p> <p>XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;</p> <p>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:</p> <p>a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;</p> <p>b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;</p> <p>c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;</p> <p>d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;</p> <p>XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;</p> <p>XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.</p>
<p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:</p>	<p>I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;</p> <p>II - desapropriação;</p> <p>III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;</p> <p>IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;</p> <p>V - serviço postal;</p> <p>VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;</p> <p>VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;</p> <p>VIII - comércio exterior e interestadual;</p> <p>IX - diretrizes da política nacional de transportes;</p> <p>X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;</p> <p>XI - trânsito e transporte;</p> <p>XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;</p> <p>XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;</p> <p>XIV - populações indígenas;</p> <p>XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;</p> <p>XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;</p> <p>XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;</p> <p>XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;</p> <p>XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;</p> <p>XX - sistemas de consórcios e sorteios;</p> <p>XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;</p> <p>XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;</p> <p>XXIII - seguridade social;</p> <p>XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;</p>

	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.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: BRASIL (1988).

#### Quadro 5: Competências compartilhadas dos entes federados

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, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; 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.
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, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; 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.

Fonte: BRASIL (1988).

Ressalta-se que quanto aos assuntos em que União legisla concorrentemente com os estados e o Distrito Federal, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 1988). Assim, os constituintes

atribuíram à União a autoridade para regular as regras de execução das competências dos governos subnacionais – tais como a arrecadação de seus próprios impostos, a seleção de seus próprios governantes e representantes, e a implementação de suas principais políticas, formulando um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações, limitando as iniciativas dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2009). O quadro a seguir demonstra as competências de estados e municípios:

**Quadro 6: Competências de Estados e Municípios**

Artigos	Competências
Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.	<p>§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>
Art. 30. Compete aos Municípios:	<p>I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>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;</p> <p>IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;</p> <p>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;</p> <p>VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</p> <p>VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;</p> <p>VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;</p> <p>IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.</p>

Obs: Conforme disposto no artigo 32, são atribuídas ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Fonte: Brasil (1988).

Assim, fica clara a preponderância da União com relação aos demais entes federados no Brasil, bastando verificar o conteúdo e a quantidade das atribuições desta com relação aos demais entes. São vinte e nove (29) atribuições legislativas e mais vinte e cinco (25) atribuições de natureza executiva, totalizando assim cinquenta e quatro (54) áreas

reservadas à União. Enquanto são dezesseis (16) áreas em que compete a União legislar concorrentemente com Estados e Distrito Federal e doze (12) áreas em que compete a todos os entes federados executar políticas e ações. Quando se observam as atribuições reservadas exclusivamente aos demais entes federados, são apenas nove (9) atribuições específicas aos municípios, com destaque para assuntos de natureza eminentemente local e quanto aos estados são apenas duas (2) áreas taxativamente indicadas na Carta Magna, a exploração de serviços de gás canalizado e a instituição de regiões metropolitanas, além de outras atribuições que não lhe sejam vedadas pela Constituição. Também é considerada como área de atribuição dos estados e Distrito Federal parte da execução da política de segurança pública, visto o que dispõe o parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1988).

Apesar da competência residual dos estados, o alto nível de detalhe da Constituição de 1988 deixa pouco espaço para o seu exercício. 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).

Colaborando com este raciocínio, Arretche destaca que optou-se 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, saneamento e infraestrutura urbana. Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações<sup>50</sup>; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

A análise sobre essas atribuições revela que os constituintes conferiram grande capacidade de iniciativa legislativa à União, contando com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais, visto que em praticamente nenhuma área relevante de política pública a União está impedida de propor legislação. Assim, observa-se que não apenas não se restringiu a União em sua autoridade para legislar

---

<sup>50</sup> A título de ilustração nas políticas urbanas, destacam-se os conflitos entre Governo do Estado do Maranhão e Prefeitura Municipal de São Luís/MA quando da implantação da “Via Expressa” na capital do estado.

sobre as ações de estados e municípios como lhe concederam exclusividade para legislar sobre políticas que foram transferidas para estados e municípios (ARRETCHE, 2012b).

Desse modo, a autonomia decisória dos governos subnacionais pode ser fortemente restringida, por diferentes mecanismos institucionais, tais como obrigações constitucionais e a legislação nacional, mesmo em estados federativos como o brasileiro. Mesmo que os governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões sobre políticas públicas podem ser fortemente afetadas pela regulação dos níveis superiores de governo. Tais mecanismos institucionais implicam limitações à autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias atividades, ainda que não afetem sua autonomia política, isto é, não afetem a preservação do mandato de seus governantes (ARRETCHE, 2012b).

Assim, a distinção de quem formula e de quem executa permite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante, e até mesmo pouco usual em termos comparados, no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões inclusive de alocação do gasto e de arrecadação tributária são largamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2019).

No que tange especificamente aos governos estaduais, Neto (2014) destaca que cada vez mais se configura um quadro de passividade quanto ao desenho e à implementação de políticas públicas. Os estados têm se caracterizado como meros administradores de recursos transferidos da União para políticas centralmente definidas, principalmente, saúde, educação e assistência social, e como negociadores apáticos de propostas de investimento junto à União e suas estatais e ao capital privado. Neste sentido, a criação de contribuições sociais federais (impostos que não precisam ser partilhados com governos subnacionais) ainda nos anos 1990 foi um elemento personificador deste comportamento. A carga tributária total se expandiu de um patamar de 25% no início dos anos 1990 para 36% em meados dos 2000 por meio de, principalmente, contribuições sociais novas, como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, e pelo aumento das alíquotas das existentes. Desse modo, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a induzir, estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional. Aos governos subnacionais, neste novo contexto, coube o papel de se adequarem às proposições de políticas centralmente delineadas de maneira a se tornarem aptos a receber recursos públicos (NETO, 2014).

Assim, conforme pontua Arretche (2012b), Estados federativos variam bastante no que diz respeito à extensão em que o governo central conta com recursos institucionais

para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais. Além da autoridade para normatizar a execução descentralizada de políticas, o controle de recursos fiscais por parte dos governos centrais afeta decisivamente a extensão em que estes podem empregar o poder de gasto para induzir as prioridades políticas das subunidades constituintes. Não é possível, portanto, deduzir tais arranjos institucionais a partir da forma de Estado. Diferentemente, esses variam de acordo com as trajetórias particulares das políticas setoriais. Portanto, é necessário examinar a descentralização da execução de políticas em conjunto com a autoridade para decidir sobre as regras de execução dessas mesmas políticas.

A convergência em torno das regras federais central é alavancada quando a constituição obriga comportamentos aos governos subnacionais ou a União controla recursos fiscais e os emprega como instrumento de indução das escolhas dos governos subnacionais. Nas políticas setoriais em que a união estabelece as regras e controla as fontes de financiamento, ela conta com recursos institucionais para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais. Preenchidas essas condições, aumenta exponencialmente a capacidade de coordenação federal das políticas executadas pelos governos subnacionais. É de se esperar que resultados mais homogêneos sejam encontrados quando maior capacidade a União tiver de empregar seus instrumentos de regulação (ARRETCHE, 2012b).

As políticas de desenvolvimento urbano, aqui entendidas como as ações concretas do Estado sobre o espaço, como os programas nas áreas de habitação, saneamento, infraestrutura e transportes urbanos, parecem ser um caso bem emblemático do modelo de federalismo brasileiro. De acordo com o artigo 21 da Constituição Federal, compete a União: planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (o que envolve infraestrutura de maneira geral e o manejo de águas pluviais); instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (o que tangencia as infraestruturas e serviços de saneamento); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação<sup>51</sup>. Assim, observa-se que a Constituição Federal concedeu amplos poderes para União no campo das políticas de desenvolvimento urbano, o que lhe permite influenciar decisivamente a atuação dos entes federados.

---

<sup>51</sup> De acordo com a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, o Sistema Nacional de Viação é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da federação.

Não obstante, o artigo 23 da Carta Magna estabelece que a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e ainda o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, e a promoção da integração social dos setores desfavorecidos, são de competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios. Ou seja, as ações concretas sobre o espaço/território são de responsabilidade de todos os entes da federação.

De maneira geral, de acordo com Arretche (2019), o modelo de distribuição de competências entre os entes federados no Brasil, fruto da Constituição de 1988, da legislação e das medidas adotadas nos últimos trinta anos acabaram por consolidar um modelo em que a maioria das políticas de garantia de renda são executadas pelo governo federal<sup>52</sup> (previdência, compensação ao emprego e programas assistenciais) ao passo que as políticas de prestação de serviços passaram a ser executadas pelos governos subnacionais. Os serviços básicos de saúde, educação, coleta de lixo, transporte urbano, iluminação e desenvolvimento são executados predominantemente pelos governos municipais. Os serviços hospitalares, oferta de ensino médio e segurança pública são responsabilidade dos governos estaduais. As políticas de habitação e saneamento podem ser executadas pelos governos estaduais ou municipais. Na prática, podem ocorrer algumas variações, mas esta é a distribuição básica de competências que acabou por vigor no Brasil, por efeito da Constituição de 1988. Esse é o arranjo que é conhecido como um modelo descentralizado de execução de políticas públicas (ARRETCHE, 2019).

Não obstante, todas essas políticas podem sofrer variados graus de regulação pela legislação federal devido ao amplo poder que a União possui. A capacidade de influência e a indução das esferas superiores da federação já foram demonstradas amplamente, em especial nas políticas sociais de saúde e educação, mas não com muita clareza no caso das políticas urbanas (MARQUES, 2018), é isso que tentaremos evidenciar nas seções seguintes.

Inicialmente, importante apontar que a adoção desse tipo de arranjo jurídico-institucional, caracterizado pela descentralização da execução das políticas públicas que afetam diretamente o bem-estar dos cidadãos, implica em outra decisão institucional. Como e de que formas esses entes estatais serão financiados? Quais serão as fontes e que mecanismos de obtenção de receitas esses entes irão dispor?

---

<sup>52</sup> No período de 1995 a 2002, 75,5% do gasto social federal foram direcionados para estas políticas, sendo 46,3% ao regime geral de previdência social, 20,3% ao regime próprio de previdência dos servidores públicos federais, 4,4% para as políticas de proteção ao trabalhador, 3,2% às políticas de assistência social e combate a pobreza e 1,3% para organização e política agrária (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

### 3.2 Estrutura das receitas públicas

Obviamente, além da necessidade de marcos normativos, leis, instituições legítimas e sistema judicial, as políticas no âmbito dos direitos, para serem implementadas, necessitam de recursos financeiros. Conforme Alberto Deodato (1969), um aspecto central da atividade financeira do Estado é a procura de meios para satisfazer as necessidades públicas. De acordo com Baleeiro (1960), para auferir o dinheiro necessário à despesa pública, os governos socorrem-se de uns poucos meios universais: (a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações; (b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; (c) exigem coativamente tributos ou penalidades; (d) tomam ou forçam empréstimos; (e) emitem moeda. Todos os processos de financiamento do Estado se enquadram nestes cinco meios conhecidos há séculos.

Considerando o contexto histórico atual, sabe-se que já se foi o tempo em que o Estado supria as suas necessidades financeiras por meio de guerras de conquistas ou de doações. Além disso, o crescimento das despesas públicas com a constituição do fundo público, como já se demonstrou, tornou imprescindível ao Estado lançar mão de fontes de obtenção de recursos, capazes de manter um fluxo regular e permanente de recursos financeiros (HARADA, 2010). Assim, o Estado acentuou a sua força coercitiva para retirar dos particulares uma parcela de suas riquezas, expressa em dinheiro, sem qualquer contraprestação direta, o que chamamos de tributos. Além de manter, em certa medida, as outras formas de obtenção de recursos, particularmente através da venda de bens e serviços e da contração de empréstimos. De maneira geral, podem-se agrupar os ingressos de recursos nos cofres do Estado em dois grandes tipos: o crédito público e a receita pública.

Conforme a definição de Baleeiro (1960), a receita pública é o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo para atendimento de suas finalidades. Já o crédito público é um processo financeiro que consiste em vários métodos específicos de obtenção de dinheiro pelo Estado, em geral sob a condição de devolução acrescido de juros, e dentro de determinado prazo preestabelecido (HARADA, 2010).

Considerando que o crédito público comporta modalidades peculiares não encontráveis no privado, compatíveis somente com os poderes estatais ou com certas peculiaridades da Fazenda Pública, Harada (2010) sugere uma classificação do crédito público em dois grupos: crédito involuntário (também chamado de compulsório ou forçado) e



crédito voluntário. O crédito voluntário, também chamado de crédito público próprio, é aquele que resulta da livre manifestação de vontade do credor (mutuante) e do devedor (mutuário), necessariamente uma entidade pública ou órgão da Administração Pública, caracterizando-se em empréstimos<sup>53</sup> que podem ser externos (se obtido junto a instituições internacionais) ou internos (se obtido junto a instituições nacionais) (HARADA, 2010). Conforme disposto no artigo 11, parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/64 essas operações de crédito são classificadas no orçamento como Receitas de Capital<sup>54</sup>.

O crédito involuntário, ou impróprio, não resulta necessariamente de livre manifestação de vontade das partes, e sim das peculiaridades características do poder estatal. De acordo com Baleeiro (1960), os governos costumam lançar mão de três principais técnicas para obtenção do crédito forçado: (a) retenção dos depósitos de dinheiro que as pessoas fizeram nas instituições bancárias ou financeiras; (b) assenta o empréstimo em um fato gerador de tributo, dando ao particular a opção entre pagar o tributo ou emprestar um múltiplo do valor deste; (c) usa do poder de imprimir curso forçado a bilhetes bancários ou cédulas do Tesouro.

No que se refere ao crédito involuntário, é uma prática comum a canalização de recursos financeiros, por diferentes governos, por meio das Caixas Econômicas, que são empresas bancárias destinadas a recolher e movimentar a poupança popular, mediante pagamento de juros módicos. Além disso, nos dias atuais, quase todos os países dispõem de Banco Centrais que, com a autoridade exercida sobre a rede de instituições financeiras e bancárias, acabam canalizando recursos ao Tesouro. Os bancos centrais funcionam como depositários das reservas a que os bancos comerciais estão obrigados na proporção dos depósitos a vista recebidos diariamente (HARADA, 2010).

O Banco Central intervém no mercado financeiro com manobras, exercendo um controle sobre o meio circulante e o crédito. Assim, pelo mecanismo de aumento ou diminuição das reservas obrigatórias, o Banco Central injeta dinheiro na circulação ou dela retira à medida que força a contratação de créditos nos bancos comerciais, por meio de compra e venda de títulos de dívida pública<sup>55</sup>. Dessa forma, o Estado, por meio de seu Banco

---

<sup>53</sup> Também conhecidos como recursos onerosos, que exigem retorno financeiro na forma de juros. São ingressos que geram uma correspondência no passivo.

<sup>54</sup> São 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 Corrente (BRASIL, 1964).

<sup>55</sup> Quando o Banco Central intervém no mercado, para comprar títulos, ele aumenta as disponibilidades de reserva dos bancos particulares e favorece a expansão do crédito. Quando, ao contrário, vende títulos no mercado e recolhe dinheiro, ele diminui as reservas dos bancos e contrai o volume de crédito (BALEIRO, 1960).

Central, acaba por transformar o sistema bancário do país em órgão auxiliar do Tesouro, suprindo as insuficiências das receitas tributárias por meio de absorção de títulos da dívida pública, ainda que objetivando, direta ou indiretamente, a disciplinação do meio circulante (HARADA, 2010).

Observa-se ainda que nesta modalidade de crédito está inclusa a emissão de moeda, esta forma de obtenção de recursos por parte do Estado é vista de maneira restrita devido aos seus possíveis efeitos inflacionários<sup>56</sup>. No Brasil a emissão de moeda compete privativamente a União por meio do Banco Central bem como a legislação sobre o sistema monetário<sup>57</sup>. Assim, apesar de possuir um arranjo federativo com relativa autonomia dos entes estatais, apenas a União tem competência para emitir moeda, sendo vedada inclusive a concessão de empréstimos ao Tesouro Nacional (como mecanismo de autofinanciamento), ou a qualquer ente federado, por parte do Banco Central. Além disso, a competência para dispor sobre a regulação de operações de crédito para os entes federados está concentrada na União, especificamente no âmbito do Senado Federal<sup>58</sup>. Desta forma, para realizar operações de crédito externas os entes federados precisam de autorização do Senado Federal, e a realização de operações de crédito tanto internas quanto externas estão sujeitas aos limites e condições estabelecidos por esta casa legislativa.

Já no que se refere à Receita Pública, pode-se dizer, em sua generalidade, que elas abarcam as decorrentes do poder impositivo do Estado (tributos em geral), chamadas de receitas derivadas, bem como aquelas decorrentes da exploração de seu patrimônio ou resultantes de exploração de atividades econômicas (comércio, indústria, agropecuária e serviços), conhecidas como receitas originárias. As receitas originárias do Estado advêm da exploração de seu patrimônio mobiliário, imobiliário e das receitas industriais e comerciais. O patrimônio mobiliário é composto de títulos representativos de crédito e de “ações” que representam parte do capital de empresas. Esses valores mobiliários rendem juros ou

---

<sup>56</sup> Para uma análise mais detida a este respeito ver Baleeiro (1960).

<sup>57</sup> “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. § 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros” (BRASIL, 1988).

<sup>58</sup> “Art.52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;” (BRASIL, 1988).

dividendos. As rendas do patrimônio imobiliário são representadas por foros de terreno de marinha, laudêmios, taxas de ocupação dos terrenos de marinha. Já as receitas industriais, comerciais e de serviços são as geradas pelo Estado no exercício da atividade empresarial. Por isso, são também conhecidas como receitas do patrimônio empresarial (HARADA, 2010).

De acordo com Pascoal (2010), as receitas originárias (ou de Economia Privada ou de Direito Privado), se tratam de receitas voluntárias, espontâneas e volitivas. O Estado participa da atividade econômica na exploração de atividades privadas, através da cobrança de preço ou tarifa. A tarifa pública consiste na contraprestação paga pelos serviços prestados pelo Estado ou decorrente da exploração do seu patrimônio. Assim, quando os entes federados possuem empresas estatais que prestam serviços públicos, as receitas arrecadadas por essas empresas decorrentes dos serviços prestados são classificadas como originárias ou receitas próprias. É o caso das receitas arrecadadas com as tarifas de fornecimento de água, por exemplo. No caso das receitas originárias patrimoniais, um bom exemplo é a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, conforme previsto no artigo 20 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Já as receitas derivadas (ou de Economia Pública ou de Direito Público) são aquelas obtidas pelo Estado através do seu poder de autoridade, sendo, pois, captadas coercitivamente dos particulares, cujos principais exemplos são as multas e os tributos (PASCOAL, 2010). A multa administrativa<sup>59</sup> configura-se como sanção pecuniária aplicada pela Administração Pública aos administrados em geral, em casos de infração ou inobservância da ordem legal, compreendidas as disposições regulamentares e de organização dos serviços e bens públicos, e depende de prévia cominação em lei ou contrato, cabendo sua imposição, exclusivamente, a autoridade competente (HARADA, 2010).

Já o tributo, de acordo com o Código Tributário Nacional, é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Os tributos, ainda segundo a referida lei, podem ser de três espécies: imposto, taxa e contribuição de melhoria. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. A taxa é um tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico ou divisível, prestado ao contribuinte ou

---

<sup>59</sup> A multa administrativa classifica-se como “outras receitas correntes”, segundo a Lei nº 4.320/64.

posto a sua disposição. E a contribuição de melhoria é um tributo cobrado em razão da valorização do imóvel de propriedade dos sujeitos passivos, decorrentes de obras públicas realizadas na zona da situação do imóvel (BRASIL, 1966).

A partir desta breve descrição, podemos sintetizar as principais formas de ingressos de recursos nos cofres do poder público da seguinte forma:

Quadro 7: Formas de obtenção de recursos pelo Estado

Crédito Público	Crédito Público Forçado/ Involuntário	Retenção/gerenciamento dos depósitos de dinheiro das pessoas junto a instituições bancárias ou financeiras.
		Impressão de bilhetes bancários ou cédulas do Tesouro.
		Empréstimos compulsórios.
	Crédito Público Voluntário	Operações de crédito externas.
		Operações de crédito internas.
Receita Pública	Receita Pública Originária	Tarifas públicas.
		Compensação Financeira.
	Receita Pública Derivada	Tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, outras contribuições).
		Multas.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com Paulsen (2017), os tributos são efetivamente a principal receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (porque advinda do patrimônio privado) e compulsória (uma vez que, decorrendo de lei, independem da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal). A tributação predomina como fonte de receita na quase totalidade dos Estados modernos, de modo que se pode falar num Estado fiscal ou num Estado tributário, compreendido como Estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos (PAULSEN, 2017).

Deste modo, a receita pública deve servir para efetivação de um amplo conjunto de direitos. Todo um conjunto de infraestruturas e serviços – segurança, educação, saúde, previdência, assistência social, transportes, entre outros – depende, em larga medida, da ação do Estado. Se as receitas, por exemplo, forem insuficientes, o risco é de que esses serviços essenciais não sejam prestados na medida necessária. Desse modo, a obtenção de recursos é um componente central para a construção de um Estado de Direito Democrático e Social, destinado a assegurar o exercício dos direitos (SALVADOR, 2008).

Considerando a relevância dessa fonte de recursos no financiamento da ação estatal, a Lei Maior do país consignou as disposições sobre a organização e distribuição de responsabilidades entre os entes federados em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento,

Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional<sup>60</sup>. Conforme entendimento predominante na doutrina<sup>61</sup>, além dos tributos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu duas outras formas de tributação, os empréstimos compulsórios e as contribuições. É importante destacar que o empréstimo compulsório possui características típicas de crédito público involuntário, apesar de a Constituição tratar deste empréstimo no capítulo referente ao Sistema Tributário Nacional. Já quanto às contribuições, estas podem ser: sociais, de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e para o custeio do serviço de iluminação pública. As disposições referentes a estas espécies tributárias estão nos artigos 148 e 149 da Constituição Federal<sup>62</sup> e, dentre as contribuições, destacam-se as contribuições sociais vinculadas à seguridade social<sup>63</sup>.

De acordo com Harada (2010), a contribuição social é espécie tributária vinculada a atuação indireta do Estado. Ou seja, tem como fato gerador uma atuação indireta do poder público mediatamente referida ao sujeito passivo da obrigação tributária. A contribuição social caracteriza-se pelo fato de, no desenvolvimento pelo Estado de determinada atividade

---

<sup>60</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas” (BRASIL, 1988).

<sup>61</sup> O Ministro Moreira Alves, em voto condutor proferido quando do julgamento do RE 146.733-9/SP, em que se discutiu a constitucionalidade da contribuição social sobre o lucro instituída pela Lei n. 7.689/88, assentou: “De efeito, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria) a que se refere o artigo 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas” (PAULSEN, 2017).

<sup>62</sup> “Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b”. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.(...) Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica” (BRASIL, 1988).

<sup>63</sup> “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (BRASIL, 1988).

administrativa de interesse geral, acarretar maiores despesas em prol de certas pessoas (contribuintes), que passam a usufruir de benefícios diferenciados dos demais (não contribuintes). Tem seu fundamento na maior despesa provocada pelo contribuinte e na particular vantagem a ele proporcionada pelo Estado (HARADA, 2010). No caso da seguridade social esse fundamento é extensivo ao conjunto da sociedade.

Apesar da existência de cinco espécies tributárias, o sistema tributário brasileiro é composto majoritariamente, de um lado, por impostos tradicionais e, de outro, pelas contribuições sociais<sup>64</sup>. Estabeleceu-se, assim, uma dualidade no sistema tributário brasileiro, advinda do fato de as contribuições sociais serem submetidas a regulamentos bastante diferentes dos aplicáveis aos impostos tradicionais. As contribuições sociais devem ser vinculadas a despesas específicas e podem ser cumulativas, ao contrário do que ocorre com os impostos (SANTOS; GENTIL, 2009).

De acordo com dados da Receita Federal, as principais fontes de receita tributária, no país são: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Telecomunicações (ICMS), o Imposto de Renda (IR), a Contribuição para Previdência Social<sup>65</sup>, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição para o FGTS<sup>66</sup>. O ICMS oscila em torno de 20% do total arrecadado, ao passo que as outras quatro principais receitas tributárias representam cerca de 50% do total arrecadado. Estas cinco fontes de receita, durante o período de 2008 a 2017, corresponderam a mais de 70% da receita tributária do país (Quadro 8). Mas, além desses aspectos sobre as formas de obtenção de recursos pelo Estado, uma questão central é saber como esses recursos são repartidos entre os entes estatais no modelo federativo brasileiro. Ou seja, como são distribuídas as receitas entre os governos federal, estadual e municipal?

---

<sup>64</sup> Santos e Gentil (2009) apontam que a diversificação das fontes de arrecadação do sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social), com a inclusão de contribuições sociais incidentes sobre o lucro e o faturamento, foi uma conquista importante, porque a previdência, anteriormente, financiada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 1980, quando a economia brasileira enfrentou recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários.

<sup>65</sup> De acordo com a metodologia adotada pela Secretaria da Receita Federal, neste item estão incluídas receitas correntes do INSS mais as decorrentes de recuperação de créditos do INSS, excluídas transferências a terceiros (Sistema "S" e Salário-Educação) e incluídas a contribuição do INSS sobre faturamento.

<sup>66</sup> Apesar de classificar a contribuição para o FGTS como receita tributária, o único motivo pelo qual essa contribuição é contabilizada como carga tributária pelo IBGE (e pela metodologia das Nações Unidas) é o fato de o governo obrigar o setor privado a pagá-las. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) parece-nos enquadrar-se em uma das formas crédito involuntário, visto que se caracteriza como uma vantagem trabalhista através de contribuição compulsória em conta vinculada em nome do empregado, cujos recursos são administrados pelo poder público, e com regras estabelecidas por lei.

Quadro 8: Receita Tributária no Brasil por relevância do tributo

Tributo	2008			2009			2010			2011			2012		
	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	1.033.916,89	34,41%	100,00%	1.055.407,07	33,58%	100,00%	1.264.148,52	33,53%	100,00%	1.463.024,92	35,31%	100,00%	1.574.860,82	35,86%	100,00%
1 ICMS	218.459,18	7,27%	21,13%	224.027,74	7,13%	20,72%	267.976,91	7,11%	21,20%	297.298,70	7,18%	20,32%	327.368,89	7,46%	21,12%
2 Imposto de Renda	193.444,52	6,44%	18,71%	192.315,02	6,12%	17,78%	212.771,91	5,64%	16,83%	255.333,99	6,16%	17,45%	265.622,39	6,03%	17,09%
3 Contribuição para a Previdência Social	163.355,27	5,44%	15,80%	182.008,44	5,79%	16,83%	212.014,11	5,62%	16,77%	246.031,38	5,94%	16,82%	273.988,14	6,24%	17,67%
4 Cofins	119.193,60	3,97%	11,53%	115.995,84	3,69%	10,73%	140.809,23	3,73%	11,14%	164.814,53	3,98%	11,27%	175.008,18	3,98%	11,26%
5 Contribuição para o FGTS	48.714,38	1,62%	4,71%	54.725,95	1,74%	5,06%	64.270,63	1,70%	5,08%	74.978,80	1,81%	5,12%	85.812,65	1,95%	5,53%
SOMA	743.166,95	24,74%	71,88%	769.072,99	24,47%	71,12%	897.842,79	23,80%	71,02%	1.038.457,40	25,07%	70,98%	1.127.800,25	25,66%	72,67%
OUTRAS RECEITAS	290.749,94	9,67%	28,12%	286.334,08	9,11%	28,88%	366.305,73	9,73%	28,98%	424.567,52	10,24%	29,02%	447.060,57	10,20%	27,33%
Tributo	2013			2014			2015			2016			2017		
	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%	R\$ milhões	% PIB	%
Total da Receita Tributária	1.740.419,49	33,74%	100,00%	1.843.860,49	32,42%	100,00%	1.925.451,14	32,11%	100,00%	2.021.164,68	32,29%	100,00%	2.127.369,88	32,43%	100,00%
1 ICMS	363.189,92	7,04%	20,87%	384.286,91	6,76%	20,84%	396.513,09	6,61%	20,59%	413.174,98	6,60%	20,44%	441.038,95	6,72%	20,73%
2 Imposto de Renda	298.881,10	5,79%	17,17%	319.538,66	5,62%	17,33%	341.964,79	5,70%	17,76%	386.367,34	6,17%	19,12%	387.626,20	5,91%	18,22%
3 Contribuição para a Previdência Social	298.129,37	5,78%	17,13%	315.183,56	5,54%	17,09%	320.447,09	5,34%	16,64%	335.032,12	5,35%	16,58%	354.187,75	5,40%	16,65%
4 Cofins	197.545,45	3,83%	11,35%	194.696,29	3,42%	10,37%	199.876,00	3,33%	10,38%	201.517,28	3,22%	9,97%	221.669,85	3,38%	10,42%
5 Contribuição para o FGTS	98.044,57	1,90%	5,63%	108.781,72	1,91%	6,14%	118.322,54	1,97%	6,15%	124.713,45	1,99%	6,17%	128.743,00	1,96%	6,05%
SOMA	1.255.790,40	24,35%	72,15%	1.322.487,13	23,25%	71,77%	1.377.123,50	22,97%	71,52%	1.460.805,17	23,34%	72,28%	1.533.265,75	23,37%	72,07%
OUTRAS RECEITAS	484.629,09	9,40%	27,85%	521.373,36	9,17%	28,23%	548.327,64	9,15%	28,48%	560.359,51	8,95%	27,72%	594.104,13	9,06%	27,93%

Fonte: Elaboração Própria. Dados: Receita Federal (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

De acordo com Sabbag (2018), a repartição da arrecadação tributária, entre os entes políticos tributantes, é meio de garantia da autonomia política dos entes federados, que restarão inexistentes se divorciadas da autonomia financeira. Assim, no que se refere as espécies tributárias taxas e contribuições de melhorias, os entes federados possuem autonomia para sua instituição, desde que obedecidas às disposições do Código Tributário Nacional quanto a valorização do imóvel decorrentes de obras públicas realizadas na zona da situação do mesmo no caso das contribuições de melhoria, ou o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico ou divisível no caso das taxas. No que se refere aos impostos, devido à proeminência dessas fontes de receitas para a execução das políticas públicas, a própria Constituição Federal 1988 explicitou as competências tributárias dos entes federados. Conforme disposto na Carta Magna:

#### DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.(...)

Art. 154. A União poderá instituir:

- I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação. (...)

#### DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores. (...)

#### DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (...) (BRASIL, 1988).

Além desses impostos, é importante destacar que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme posto no artigo 149. E compete aos



municípios e Distrito Federal a instituição da contribuição para o custeio da iluminação pública, conforme artigo 149-A. Assim, pelo disposto nas normas constitucionais, os estados têm competência para instituição de três impostos mais a contribuição para custeio do regime próprio de previdência de seus servidores. Já os municípios tem competência para instituir três impostos, a contribuição para custeio do regime de previdência de seus servidores, e a contribuição para custeio do serviço iluminação pública.

Portanto, observa-se que a maior parte das receitas tributárias é de competência da União já que são sete impostos, mais as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e ainda a possibilidade de instituição de empréstimos compulsórios, impostos extraordinários e impostos não previstos taxativamente no artigo 153. Se considerarmos ainda que das principais fontes de receita tributária apresentadas no Quadro 8, quatro são de competência da União, e apenas uma é de competência dos estados e Distrito Federal, fica clara a concentração de recursos no âmbito da União. Este aspecto se reflete no volume de recursos arrecadados por cada ente. O quadro a seguir demonstra a evolução da participação dos entes na arrecadação no período de 2008 a 2017:

Quadro 9: Evolução da participação dos entes na arrecadação total (2008-2017)

Ente Federativo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União	69,37%	68,80%	69,01%	69,98%	69,05%	68,93%	68,46%	68,32%	68,37%	68,02%
Estados	25,47%	25,73%	25,47%	24,49%	25,16%	25,29%	25,47%	25,45%	25,45%	25,72%
Municípios	5,16%	5,48%	5,52%	5,54%	5,80%	5,78%	6,07%	6,24%	6,18%	6,26%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Receita Federal (2018)

Se somarmos esta situação, ao fato de que a União controla toda política monetária e creditícia através do Banco Central (crédito público involuntário), e tem competência para normatizar em grande medida as condições de obtenção de crédito (crédito público voluntário) pelos entes federados através do Senado Federal, nota-se a grande concentração de recursos financeiros e institucionais na esfera federal.

Além de outorgar competência tributária privativa para cada uma das entidades políticas, a Constituição Federal de 1988 também estabeleceu mecanismos de participação de uma entidade no produto de arrecadação de impostos de outra entidade. Tais mecanismos

visam a assegurar recursos financeiros suficientes e adequados às entidades regionais (Estados-membros) e locais (Municípios) para o desempenho de suas atribuições constitucionais (HARADA, 2010).

A Constituição estabeleceu três modalidades diferentes de participação dos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios na receita tributária da União, e dos municípios na receita tributária dos Estados: (a) participação direta dos Estados, DF e Municípios na arrecadação de imposto de competência impositiva da União; (b) participação no produto de impostos de receita partilhada; (c) participação em fundos (HARADA, 2010).

A primeira modalidade, prevista nos arts. 157, I, e 158, I, da CF, assegura que as parcelas do imposto sobre a renda retidas na fonte, a qualquer título, por essas entidades e suas autarquias ou fundações lhes pertencem, incorporando-se, desde logo, as respectivas receitas correntes. A segunda modalidade consiste na participação no produto de impostos de receita partilhada (arts. 157, II, 158, II, III, IV e 159, II, III, da CF). No caso, o imposto, ao ser criado, já pertence a mais de uma pessoa política, nos exatos limites constitucionais fixados. Nunca pertence integralmente ao titular da competência impositiva que institui, fiscaliza e arrecada o imposto, devendo devolver o *quantum* respectivo às entidades participantes, porque a elas pertence por expressa determinação constitucional. A terceira modalidade corresponde a percepção, pelas entidades políticas beneficiadas, de determinadas importâncias dos fundos formados por uma porcentagem dos produtos de arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados, consoante previsão do art. 159, incisos e parágrafos da Carta (HARADA, 2010).

Harada (2010) explica ainda que as três modalidades são distintas e inconfundíveis. Nas duas primeiras modalidades as receitas pertencem às entidades nos exatos limites da determinação constitucional. Na primeira modalidade, as entidades beneficiadas apropriam-se diretamente das verbas que lhes pertencem. Na segunda modalidade, as entidades políticas tributantes devolvem diretamente o *quantum* respectivo às entidades beneficiadas porque a elas pertence de direito. Já na terceira modalidade, regulada pelo art. 159, a entidade beneficiada tem uma expectativa de receber o *quantum* que lhe cabe, através de transferências via fundo de participação, segundo os critérios estabelecidos por lei complementar. Ao creditar aos Estados, Distrito Federal e Municípios as parcelas dos respectivos Fundos de Participação, a União compensa dos valores repassados o produto da arrecadação na fonte feita nos termos do art. 157, I e art. 158, I da CF (HARADA, 2010).

Nota-se, portanto, que dessas três modalidades, duas são formas de transferências fiscais ao passo que apenas a primeira se constitui em arrecadação direta pelos entes

federados (Estados, Distrito Federal e Municípios), destacando-se que esses valores são compensados a *posteriori* quando do repasse das cotas do Fundo de Participação.

Apesar de não se tratar de receita de natureza tributária, é importante destacar ainda o disposto no § 1º, artigo 20 da Constituição de 1988:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (BRASIL, 1988).

Esses recursos, derivados da compensação por eventuais danos causados por essa exploração, bem como as participações especiais sobre a atividade, devem ser pagos a União, que, por sua vez, deve dividi-los com estados e municípios. A Constituição não estabelece, contudo, suas regras de distribuição. Na verdade, quando da elaboração da Constituição de 1988, essas receitas não eram expressivas. Duas leis estabeleceram regras para distribuição dos recursos do petróleo e gás natural – que entre, os recursos naturais, são as fontes mais importantes de geração de receitas. Tanto a Lei nº 7.990/1989 quanto a Lei nº 9.478/1997 favorecem estados e municípios produtores e/ou confrontantes. Isso significa que o número de estados e municípios beneficiados pelas transferências de royalties e participações é pequeno (ARRETICHE, 2019).

Em qualquer união política – estados unitários, federativos ou mesmo confederações de Estados nacionais – tributos podem ser arrecadados por uma esfera de governo e transferidos para os demais, bem como podem ser feitas transferências entre as jurisdições, por exemplo, dos estados mais ricos para os mais pobres (ARRETICHE, 2019). Essas transferências têm o propósito de complementar as receitas próprias dos governos subnacionais. Ainda de acordo com a autora, não há registro de países que não contem com políticas institucionalizadas orientadas a compensar as desigualdades de capacidade de arrecadação entre suas jurisdições.

Realizando um apanhado de sistemas de transferências, Arretche (2019, p.54-55) esclarece que estas transferências:

Podem estar orientadas a financiar políticas específicas, como é o caso das Constituições de 37 estados-norte-americanos, desenhadas para reduzir as desigualdades de capacidade de gasto dos distritos educacionais (Sellers; Petroy e Hondagneu-Messner, 2017, p.36). Podem ainda ter caráter amplo, para equalizar a capacidade de gasto dos estados, como é o caso do sistema alemão (Prado, 2006) ou dos municípios de um Estado unitário, como é o caso da Suécia (Lidstrom, 2017) ou

na República Tcheca (Kostelecky e Vbecká, 2017). A maioria dos sistemas de transferências no mundo, entretanto, produz equalização parcial ou compensação (Sellers et al., 2017b).

No Brasil, essas regras não tiveram origem na Constituição de 1988 nem mesmo representaram uma ruptura paradigmática em relação ao modelo anterior. A adoção de um modelo em que um nível de governo conta com um percentual da arrecadação de um imposto coletado por outro nível de governo data da Constituição de 1934. O que variou ao longo do tempo foram os percentuais de transferências e as regras de sua distribuição, e até mesmo a direção das transferências. O arranjo atual, pelo qual estados e municípios contam – por regra constitucional – com transferências dos níveis superiores de governo existe desde a Constituição de 1946. A novidade de 1988 consistiu basicamente em que os percentuais dos impostos federais a serem transferidos aos governos subnacionais são os mais elevados da nossa história fiscal (ARRETCHE, 2019).

Do ponto de vista legal, as transferências fiscais no Brasil podem ser distinguidas em três tipos: as transferências constitucionais, as transferências legais e as transferências negociadas ou discricionárias. Essas transferências têm como objetivo corrigir a desigualdade de arrecadação de estados e municípios, visto que o poder tributário das unidades constituintes no Brasil é regido por regras nacionais homogêneas. Assim, governos locais ou estaduais não são autorizados a instituir e coletar impostos livremente, mesmo que seus moradores aceitassem pagá-los. O regime de separação de fontes tributárias autoriza que os governos subnacionais definam apenas as alíquotas de seus próprios impostos, estando proibidos pela Constituição de criar novos impostos (ARRETCHE, 2019).

As transferências constitucionais são aquelas estabelecidas na Constituição Federal, tais como as previstas nos artigos 153, § 5º, 157, II, 158, II, III, IV e 159, I, II, III. Outra transferência de natureza constitucional importante é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, sendo seu funcionamento regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007. Os recursos deste fundo destinam-se a financiar a educação básica, ou seja, creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Essas transferências têm como característica básica a obrigatoriedade, ou seja, o governo doador é obrigado a fazer a transferência por determinação constitucional expressa. As regras de distribuição dessas transferências quando não estão explícitas no texto constitucional são definidas por Leis Complementares, isto é, leis que regulamentam as disposições constitucionais. Isso significa que seus formuladores pretenderam reduzir ao mínimo a incerteza quanto à realização de

transferências, eliminando a hipótese de penalização derivada do não alinhamento partidário (ou político) entre presidente, de um lado, e governadores e prefeitos, de outro, ou no interior dos estados (ARRETCHE, 2019).

As transferências legais são aquelas decorrentes de lei, que apesar de não serem previstas constitucionalmente podem ser consideradas universais porque todos os governos subnacionais que cumpram seus requisitos de alocação estão intitulados a recebê-las (ARRETCHE, 2019). Em geral, essas transferências visam a induzir a adoção de políticas por parte de estados e municípios, como é o caso das transferências ao Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>67</sup>, decorrentes das Lei nº 8.080/90 e da Lei nº 8.142/90.

Já as transferências discricionárias (ou negociadas) são definidas em cada processo orçamentário. Resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes do parlamento. Conforme disposto na Lei Complementar nº 101 de 2000, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000). Objeto de grande interesse na agenda pública, sua importância nas transferências fiscais é pequena, embora tenda a crescer em anos eleitorais (ARRETCHE, 2019). Ainda de acordo com a autora, em 2016, dos 5.338 municípios para os quais se teve informação, apenas 1.975 receberam recursos de convênios com a União. Portanto, as transferências negociadas podem ter impacto isolado para programas específicos de alguns estados e municípios. Mas seu impacto nas receitas correntes de estados e municípios é marginal. Mais que isso, seu impacto sobre a execução regular das políticas que afetam a vida dos cidadãos é mínimo. Contudo, certamente, devem ter alguma importância nas negociações de apoios políticos (ARRETCHE, 2019).

A parte mais expressiva das transferências federais no Brasil tem sua origem no objetivo de reduzir desigualdades territoriais de capacidade de gasto. Estas foram (historicamente) um elemento central do processo de construção do Estado brasileiro, similarmente a outras federações, em que a ideia de uma comunidade nacional única deve prevalecer sobre as demandas por autonomia regional. Desde a Constituição de 1946 o país adotou transferências intergovernamentais paralelamente a regras constitucionais que vincularam as receitas dos governos subnacionais a prioridades políticas nacionais. Longe de

---

<sup>67</sup> Atualmente essas transferências são estabelecidas pela Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006, do Ministério da Saúde, e direcionadas para cinco grupos de ações: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão do SUS (BRASIL, 2006).

permitir a livre alocação local de receitas arrecadadas em outras jurisdições, a lógica subjacente a este arranjo teve o objetivo oposto, qual seja, limitar a margem de manobra dos governos subnacionais para gastar seus próprios recursos de acordo com suas próprias prioridades. No arranjo atual, as transferências constitucionais, adotadas em 1988, foram combinadas à limitação da autoridade dos governos locais de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos pelas arenas decisórias federais (ARRETCHE, 2010).

Neste sentido, um aspecto importante para melhor compreensão das transferências intergovernamentais e seus efeitos sobre as políticas públicas é a questão da condicionalidade. Seguindo este critério, Mendes, Miranda e Cosio (2008), em um estudo sobre as transferências intergovernamentais no Brasil, classificam as transferências em: incondicionais (devolutivas ou redistributivas) e condicionais (obrigatórias ou voluntárias).

As transferências “incondicionais” não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência. Podem ser “redistributivas”, quando os critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais beneficiários são definidos por fórmulas. Os recursos podem ser divididos, por exemplo, de acordo com a população, a renda *per capita*, etc., não se considerando, nessa fórmula, o local onde o tributo foi arrecadado. Este é o tipo de transferência mais utilizado para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal, devendo ser definidos critérios adequados a cada uma dessas finalidades. No Brasil, os exemplos clássicos são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) (MENDES; MIRANDA; COSIO; 2008).

As transferências incondicionais também podem ser “devolutivas”, quando uma esfera de governo arrecada o tributo e devolve ao ente onde o tributo foi arrecadado. São chamadas de transferências “devolutivas”, porque seu critério de distribuição determina que os recursos sejam entregues ao governo subnacional onde ocorreu a arrecadação, em vez de serem distribuídas por uma fórmula que leve em conta outros fatores demográficos ou socioeconômicos. Esse é o caso, por exemplo, do repasse do ICMS aos municípios (embora essa transferência também contenha algum caráter redistributivo) ou da arrecadação do Imposto Territorial Rural pela União, com repasse de 100% dos valores arrecadados aos municípios de origem. Muitas vezes, essas transferências são mescladas com algum critério distributivo, como no caso do ICMS (que devolve  $\frac{3}{4}$  do valor total da transferência e utiliza um critério redistributivo para  $\frac{1}{4}$  do valor transferido) (MENDES; MIRANDA; COSIO; 2008).

As transferências “condicionais” têm sua aplicação vinculada a alguma política, programa ou ação específica. Podem ser “obrigatórias” quando o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal. As transferências para o SUS e o FUNDEB são os exemplos mais marcantes deste tipo de transferência. Outra transferência condicional obrigatória merecedora de atenção é: a transferência de recursos arrecadados pela CIDE-Combustíveis para uso, pelos estados e municípios, no investimento em infraestrutura de transportes. As transferências condicionais também podem ser “voluntárias”, quando decorrentes de acordos e convênios entre os entes<sup>68</sup>, e não de norma constitucional ou legal (MENDES; MIRANDA; COSIO; 2008).

O estudo dos mecanismos de transferências intergovernamentais<sup>69</sup> demonstra que a parte mais expressiva das receitas dos governos subnacionais está fora de barganhas políticas, visto que sua distribuição está definida por regra constitucional ou legal. Assim, embora as transferências negociadas possam ter alguma relevância nas negociações políticas, seu impacto sobre os recursos de estados e municípios é bem menos relevante do que alguns supõem. Prefeitos e governadores contam com recursos independentemente de lealdades partidárias ou comportamento parlamentar. Embora recursos adicionais possam ser objeto de negociação, a oferta de serviços públicos locais não depende de relações políticas, sejam elas partidárias ou individuais. Neste cenário, se considerarmos apenas as transferências constitucionais, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o FUNDEB e os royalties do petróleo representam conjuntamente 96% e 93% das transferências, respectivamente para estados e municípios<sup>70</sup>. Essas são, portanto, as transferências cujas regras de distribuição mais tendem a afetar as receitas de estados e municípios (ARRETICHE, 2019).

Assim, as transferências governamentais têm um papel relevante no estudo do financiamento dos entes estaduais e das políticas públicas. Após a conjunção desses

---

<sup>68</sup> A existência desse tipo de transferência pode agregar um fator de grande incentivo a atitudes incompatíveis com a responsabilidade fiscal, podendo funcionar como um mecanismo anunciado de resgate para aquelas localidades que necessitarem de socorro financeiro e com poder de pressão política suficiente (MENDES; MIRANDA; COSIO; 2008).

<sup>69</sup> Para um estudo mais detalhado de cada transferência, inclusive outras espécies de transferências que não são de natureza intergovernamental, como a transferências ao setor produtivo privado (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO) ver Mendes, Miranda e Cosio (2008).

<sup>70</sup> De acordo com Arretche (2019), em 2017, 46% do total das transferências constitucionais do governo federal para os estados foi realizado através do FPE e 42% foi realizado pelo FUNDEB. No caso dos municípios, no mesmo ano, 45,5% das transferências constitucionais foram feitas pelo FPM ao passo que 39% foram realizados pelo FUNDEB. Para estados e municípios, neste mesmo ano, 8% e 8,5% do total das transferências constitucionais correspondeu aos royalties de receitas da União derivadas de recursos naturais.

mecanismos de arrecadação, repartição e transferências constitucionais e legais de recursos, a receita disponível da União ficou entre 50% e 55% no período compreendido entre 2002 e 2007, já os estados ficaram com uma receita disponível em torno de 27%, e os municípios entre 18% e 21%. Os dados da Figura 4 demonstram um leve aumento da receita disponível dos municípios, e uma leve redução da receita disponível da União.

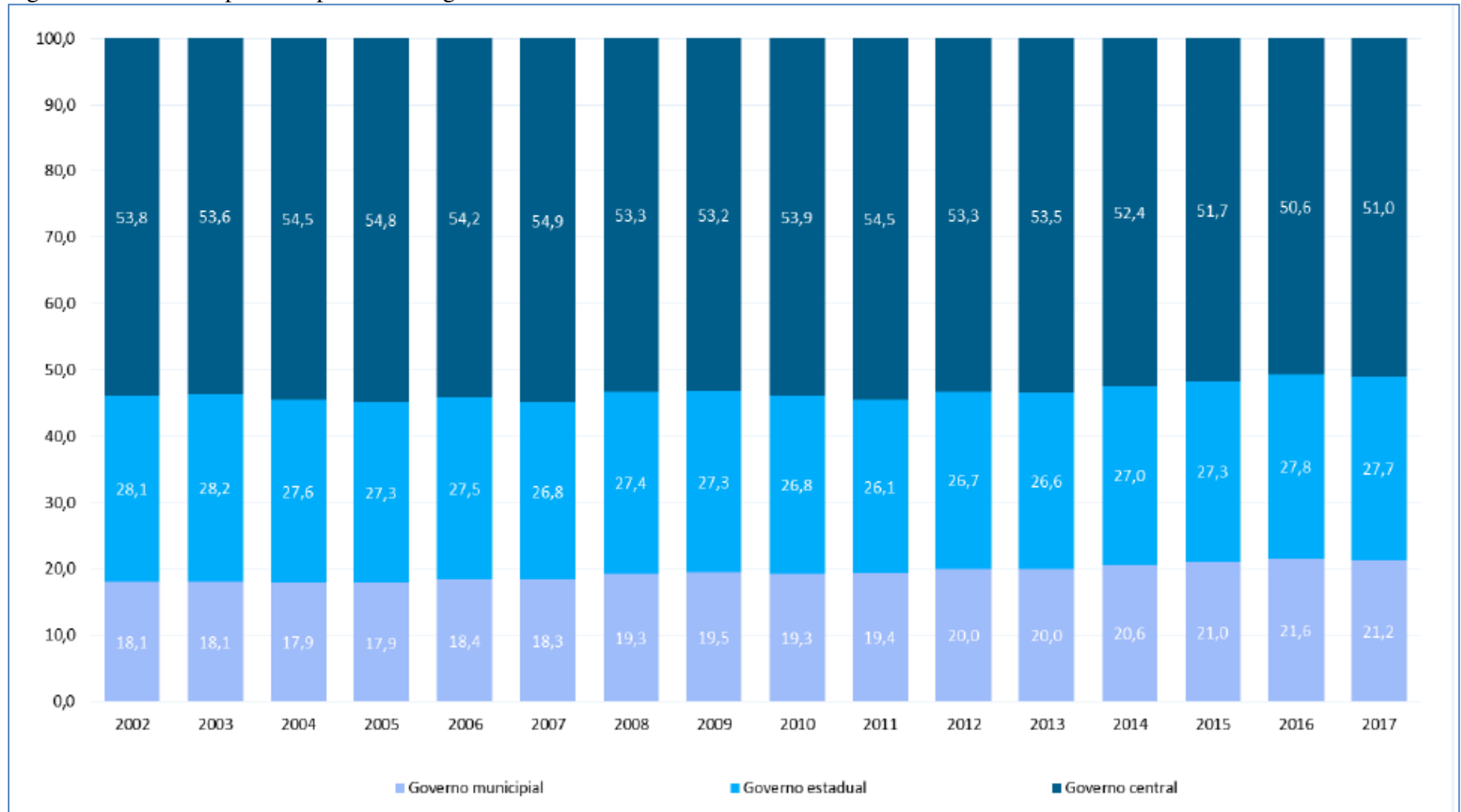
Nota-se, portanto, uma assimetria em termos de poder de gasto entre os entes, com a União concentrando a maior parte da receita disponível, assim como dispõe da maior parte da receita tributária, e de grande parte das competências em termos de políticas públicas. É neste sentido que Arretche (2014) afirma que a União exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. As regras constitucionais, o poder de gasto da União e a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais que não é caótica nem aleatória. Na verdade, apresenta um padrão bem claro, as políticas que contam transferências condicionadas (ou seja, aquelas que vinculam a aplicação dos recursos em determinadas ações) tendem a ter alta prioridade, como é o caso das transferências relacionadas às políticas de educação e saúde (ARRETCHE, 2014).

Ainda de acordo com a autora, quando as unidades constituintes não são obrigadas pela Constituição a executar uma dada política, fica a cargo de cada governante decidir sobre sua adesão. Como resultado, caso o governo central queira induzir determinada política ou programa ele precisa formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente, e é neste ponto que poder de gasto da União se torna um elemento central (ARRETCHE, 2014). Isso é o que ocorre, por exemplo, na área de saúde, onde a União estabelece as ações que deverão ser financiadas e quais os critérios de distribuição de recursos.

Além da assimetria em termos de distribuição de recursos do ponto de vista vertical (União, estados e municípios), outro aspecto relevante que merece ser destacado é a assimetria na distribuição desses recursos do ponto de vista horizontal, ou seja, entre os entes de mesmo nível (os 26 estados e o Distrito Federal, e os mais de 5.500 municípios), principalmente devido a questões ligadas a dinâmica econômica de cada ente. Nesse quesito, é importante lembrar que o principal imposto arrecadado no país (que representa cerca de 20% de toda receita tributária do país) é diretamente ligado ao desempenho da atividade econômica e é de competência dos estados da federação e do Distrito Federal, portanto a capacidade de gasto destes entes é fortemente afetada pela arrecadação deste imposto.



Figura 4: Receitas disponíveis por nível de governo no Brasil



Fonte: (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018a).

Considerando que historicamente no Brasil, os estados da região sul e sudeste são mais desenvolvidos, e que em geral, as capitais dos Estados têm um desempenho econômico mais dinâmico que os municípios do interior dos estados, o que afeta diretamente a sua capacidade de arrecadação, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) funcionam como mecanismos redistributivos dos recursos do fundo público entre os entes da federação e visam a reduzir a discrepância entre a disponibilidade de recursos<sup>71</sup>.

Os critérios de partilha do FPE e FPM foram definidos inicialmente pelo Código Tributário Nacional de 1966 e pela Lei Complementar nº 62/1989, e combinam critérios territoriais e populacionais<sup>72</sup>, da seguinte maneira: 1) do FPE, 85% da arrecadação é transferida aos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados do Sul e Sudeste. Do que foi transferido, 5% são distribuídos conforme a superfície territorial e 95%, a partir de coeficiente de cálculo que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 88); e 2) do FPM, 10% dos recursos cabem às capitais e o restante é distribuído também em razão de coeficiente que combina população e renda *per capita* (CTN, art. 91) (BACHUR, 2014).

Conforme demonstra o Quadro 10, a média de arrecadação própria dos estados do norte é de cerca R\$1.770 e do nordeste de R\$ 1.500, enquanto a arrecadação dos estados do sul e sudeste é acima de R\$ 3.000 e dos estados da região centro-oeste acima de 3.300. A situação do estado do Maranhão é emblemática. No ano de 2016, foi o estado com a menor arrecadação própria por habitante do país. Enquanto o estado do Maranhão arrecadou R\$ 1.042,10 por habitante, o estado de São Paulo teve uma arrecadação de R\$ 3.392,63. Mesmo após a redistribuição de recursos constitucionais e legais o estado do Maranhão continua com a menor receita disponível entre os estados do país, com cerca de R\$ 1.723. Ainda se quiséssemos somar a receita disponível do governo do estado do Maranhão com a receita disponível dos 217 municípios do estado, a soma desses recursos ainda seria a menor por habitante do país, o que revela as restrições fiscais do estado para efetivação de políticas

---

<sup>71</sup> É importante destacar que esses fundos não visam em sua concepção à equalização dos recursos públicos por habitante das unidades federativas, mas sua aplicação, promove redistribuição de recursos, e Unidades da Federação de baixa capacidade tributária tendem a obter ganhos de recursos em volumes consideráveis, entretanto, as disparidades finais de dotação de recursos públicos ainda permanecem preocupantes.

<sup>72</sup> No que se refere ao FPE, em 2013, o congresso aprovou a Lei Complementar nº 143/2013, cuja vigência se iniciou em 2016. A nova lei mudou a regra de atualização dos valores, e reiterou os critérios de população e inverso da renda per capita como fatores do cálculo das cotas estaduais, mas estabeleceu as cotas de 2015 como referência. No que tange ao FPM, sucessivas leis complementares apenas reiteraram as disposições iniciais (ARRETCHE, 2019). Conforme disposto no artigo 161 da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União calcular e fixar, com base nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os coeficientes de participação na distribuição dos recursos tributários da União.

públicas. Portanto, observa-se que cada ente estatal pode possuir características bem particulares quanto às suas capacidades governamentais, particularmente as financeiras.

Quadro 10: Arrecadação Própria (AP), Transferências (TR) e Receita Disponível (RD) por Unidades da Federação – em R\$ por habitante no ano de 2016.

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	GOVERNO ESTADUAL			GOVERNO MUNICIPAL			GOVERNO REGIONAL		
	AP(I)	TR(II)	RD(III) = (I) + (II)	AP(IV)	TR(V)	RD(III) = (IV) + (V)	AP(VII) = (I)+(IV)	TR(VII) = (II) + (V)	RD(IX) = (III) + (IV)
<b>Brasil</b>	<b>2.523,79</b>	<b>82,89</b>	<b>2.606,67</b>	<b>616,87</b>	<b>1.406,65</b>	<b>2.023,52</b>	<b>3.140,65</b>	<b>1.489,54</b>	<b>4.630,19</b>
<b>Região Norte</b>	<b>1.773,22</b>	<b>1.030,08</b>	<b>2.803,30</b>	<b>277,48</b>	<b>1.313,86</b>	<b>1.591,34</b>	<b>2.050,71</b>	<b>2.343,94</b>	<b>4.394,64</b>
Rondônia	2.133,24	1.058,86	3.192,10	341,26	1.244,68	1.585,95	2.474,50	2.303,54	4.778,05
Acre	1.542,06	3.471,00	5.013,06	211,19	1.265,55	1.476,75	1.753,25	4.736,55	6.489,80
Amazonas	2.204,19	347,31	2.551,50	314,17	1.201,99	1.516,17	2.518,36	1.549,30	4.067,66
Roraima	1.677,23	3.886,24	5.563,47	156,94	1.714,06	1.871,00	1.834,17	5.600,30	7.434,47
Pará	1.519,68	490,03	2.009,71	258,97	1.309,66	1.568,63	1.778,65	1.799,69	3.578,34
Amapá	1.115,45	3.624,07	4.739,52	144,01	1.075,41	1.219,42	1.259,46	4.699,48	5.958,94
Tocantins	2.087,78	2.111,06	4.198,84	351,12	1.722,33	2.073,44	2.438,90	3.833,39	6.272,28
<b>Região Nordeste</b>	<b>1.508,39</b>	<b>478,21</b>	<b>1.986,61</b>	<b>288,01</b>	<b>1.350,83</b>	<b>1.638,83</b>	<b>1.796,40</b>	<b>1.829,04</b>	<b>3.625,44</b>
Maranhão	1.042,10	681,02	1.723,12	181,1	1.452,55	1.633,66	1.223,21	2.133,57	3.356,78
Piauí	1.381,66	840,64	2.222,30	227,86	1.546,17	1.774,03	1.609,52	2.386,81	3.996,32
Ceará	1.465,04	353,46	1.818,49	313,88	1.296,87	1.610,74	1.778,91	1.650,32	3.429,23
Rio Grande do Norte	1.708,41	686,93	2.395,34	320,7	1.377,19	1.697,89	2.029,11	2.064,12	4.093,23
Paraíba	1.423,39	699,12	2.122,50	230,07	1.405,58	1.635,66	1.653,46	2.104,70	3.758,16
Pernambuco	1.788,26	232,62	2.020,89	360,31	1.218,65	1.578,96	2.148,58	1.451,27	3.599,85
Alagoas	1.319,97	746,72	2.066,69	256,14	1.433,25	1.689,39	1.576,11	2.179,98	3.756,09
Sergipe	1.673,89	1.225,95	2.899,84	337,64	1.381,62	1.719,26	2.011,54	2.607,57	4.619,11
Bahia	1.593,98	258,92	1.852,91	296,97	1.333,50	1.630,47	1.890,95	1.592,43	3.483,38
<b>Região Sudeste</b>	<b>3.008,54</b>	<b>-415,33</b>	<b>2.593,20</b>	<b>923,2</b>	<b>1.421,37</b>	<b>2.344,57</b>	<b>3.931,74</b>	<b>1.006,04</b>	<b>4.937,77</b>
Minas Gerais	2.525,57	-139,49	2.386,08	468,93	1.404,49	1.873,42	2.994,50	1.265,00	4.259,50
Espírito Santo	2.587,35	58,06	2.645,41	527,28	1.551,80	2.079,08	3.114,63	1.609,86	4.724,49
Rio de Janeiro	2.685,55	-159,34	2.526,21	993,27	1.267,62	2.260,90	3.678,83	1.108,28	4.787,11
São Paulo	3.392,63	-681,97	2.710,65	1.145,46	1.474,87	2.620,33	4.538,09	792,89	5.330,98
<b>Região Sul</b>	<b>3.078,66</b>	<b>-304,04</b>	<b>2.774,62</b>	<b>643,4</b>	<b>1.603,59</b>	<b>2.246,99</b>	<b>3.722,06</b>	<b>1.299,54</b>	<b>5.021,61</b>
Paraná	2.829,89	-159,96	2.669,94	637,78	1.574,32	2.212,10	3.467,67	1.414,36	4.882,03
Santa Catarina	3.015,51	-412,75	2.602,76	690,68	1.610,28	2.300,96	3.706,19	1.197,53	4.903,72

Rio Grande do Sul	3.365,14	-381,01	2.984,13	620,04	1.628,65	2.248,69	3.985,19	1.247,64	5.232,82
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>3.346,58</b>	<b>1.049,83</b>	<b>4.396,41</b>	<b>456,73</b>	<b>1.263,12</b>	<b>1.719,84</b>	<b>3.803,30</b>	<b>2.312,95</b>	<b>6.116,25</b>
Mato Grosso do Sul	3.209,48	-103,37	3.106,11	700,25	1.774,08	2.474,33	3.909,73	1.670,71	5.580,44
Mato Grosso	3.372,89	342,69	3.715,58	547,44	1.646,16	2.193,60	3.920,33	1.988,84	5.909,18
Goiás	2.841,18	-68,02	2.773,16	517,46	1.430,96	1.948,42	3.358,64	1.362,94	4.721,58
Distrito Federal	4.577,55	5.388,04	9.965,59	0	0	0	4.577,55	5.388,04	9.965,59

Fonte: (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018b).

De acordo com Neto (2014), os recursos transferidos pelo sistema de partilha fiscal, ademais de não serem suficientes, em seus montantes, para igualar nacionalmente padrões de acesso a políticas públicas, não têm sido capazes de modificar a dinâmica dos investimentos dentro das regiões menos desenvolvidas, pois os recursos públicos transferidos para essas regiões tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do país.

Assim, por mais que todos os entes federados possuam competência legal (inscrita na Constituição Federal) para execução de políticas de desenvolvimento urbano, a formulação e implementação dessas políticas pode ser fortemente afetada por suas capacidades financeiras, ainda mais em um contexto em que o governo central concentra a maior parte dos recursos do fundo público e de grande desigualdade entre os entes de mesmo nível.

Além disso, é importante lembrar que o desenho institucional de cada política pública específica pode assumir características próprias dentro desta organização estatal. Neste sentido, as políticas de desenvolvimento urbano são marcadas historicamente pelo fato de que sua principal fonte de financiamento é proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, tudo que ocorre com este fundo vai influenciar diretamente a produção de bens e serviços que compõem a infraestrutura urbana (JACCOUD, 2005). Dado que o FGTS é de propriedade dos trabalhadores, as contribuições para este fundo não são formalmente receitas do governo e, portanto, não podem ser usadas para financiar gastos públicos correntes. Desde modo, esta fonte de recursos é mais próxima do crédito público involuntário, visto que são contribuições de empregadores e empregados destinadas a garantir compensação financeira em caso de perda do emprego, tendo a natureza de poupança compulsória ou seguro.

Este mecanismo, criado em 1966, pela Lei nº 5.107, oferece ao trabalhador a formação de uma poupança compulsória (formação de patrimônio) durante seu período de vínculo de emprego formal. O caráter compulsório dos depósitos aliado às restrições aos

saques (com movimentação de sua conta vinculada estabelecida apenas nas condições do artigo 20 da Lei nº 8.036/90) concede maior estabilidade aos recursos e permite que os rendimentos dos investimentos e aplicações sejam exclusivos e creditados ao próprio FGTS, elevando suas disponibilidades e tornando-o uma das principais fontes para o crédito habitacional. Como já foi visto, o FGTS foi a primeira fonte de sustentação para o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), além de propiciar recursos para o saneamento e infraestrutura urbana (FGV, 2018). O Fundo é gerido por um Conselho Curador ao 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 8.036/90, 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).

As reformas institucionais realizadas nos últimos anos não modificaram a estrutura básica da distribuição federativa de funções no campo das políticas urbanas. O governo federal arrecada e distribui, por meio de empréstimos, os recursos do FGTS. As principais arenas para definição das diretrizes e dos programas para alocação dos recursos é o conselho gestor do FGTS, que define as regras de operação dos programas e a Caixa Econômica Federal (CEF) que como agente financeiro do Fundo detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representações federativas em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais. Assim, tal como em outras políticas, como é o caso da área de saúde, a União pode exercer grande autoridade regulatória por meio de seu poder de gasto, além da sua ampla capacidade de estabelecer as diretrizes dessas políticas. Sob condições que os governos estaduais dependam de empréstimos federais para executar programas, esses deverão executar suas políticas de acordo com as normas federais (ARRETICHE, 2012b).

Outra fonte de recursos que pode ter um papel relevante nos programas na área de desenvolvimento urbano é a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, autorizada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2011 e instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, reconhecida como CIDE-Combustíveis.

De acordo com os dispositivos constitucionais inseridos, os recursos arrecadados com esta contribuição deverão ser destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Além disso, do produto da arrecadação desta contribuição de intervenção no domínio econômico, 29% (vinte e nove por cento) deve ser entregue para os estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, para ser aplicado obrigatoriamente no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, e do montante de recursos que cabe a cada estado 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser destinados aos seus municípios também para serem aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes (BRASIL, 2001). Assim, observa-se que estes recursos podem ser utilizados em programas de infraestrutura de transportes urbanos.

Definidos os principais aspectos jurídicos-institucionais do federalismo brasileiro bem como as formas de obtenção e a distribuição dos recursos públicos e alguns reflexos nas políticas urbanas, a seção seguinte busca fazer uma análise da estrutura dos gastos públicos no Brasil decorrente desse arranjo.

### **3.3 Estrutura dos gastos públicos<sup>73</sup>**

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 atividades, constantes nos planos e orçamentos do Estado. Como observou-se, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permitem afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotadas a partir da Constituição de 1988. Assim, resultados de políticas públicas não podem ser diretamente deduzidos apenas da categoria federalismo nem mesmo da descentralização de recursos. Diferentemente, dependem do modo como se combinam essas distintas dimensões nas políticas setoriais. Diferentes arranjos setoriais relativos à autoridade para executar políticas, para tomar decisões com relação às regras de sua execução e, finalmente, de

---

<sup>73</sup> Apesar de importantes para a compreensão da totalidade dos gastos públicos no Brasil, nesta seção não será tratado dos gastos tributários, que são aqueles decorrentes de desonerações e incentivos fiscais, que constituem-se em renúncias tributárias do fundo público, geralmente em benefício do capital. A complexidade deste tipo de gastos exigiria, do nosso ponto de vista, um estudo pormenorizado.

controle sobre recursos, afetam decisivamente as políticas desenvolvidas pelos governos subnacionais (ARRETCHE, 2019).

Essas regras podem vincular as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas se constituindo em componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas normas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos. De acordo com Arretche (2010), estas regras não são um componente novo da regulação federal dos governos subnacionais no Brasil. De fato, “amarrar” as unidades constituintes a modalidades desejadas de gasto por meio de mandatos constitucionais foi um mecanismo adotado já na Constituição de 1946, para vincular uma pequena parcela das receitas das unidades constituintes a políticas de desenvolvimento. O mesmo princípio foi adotado em constituições posteriores (ARRETCHE, 2005).

Mais recentemente a Constituição Federal promulgada em 1988 vinculou receitas dos governos federal, estaduais e municipais à educação, e a Emenda Constitucional n° 029 de 2000 à saúde. Assim, a novidade das vinculações adotadas pela legislação federal diz respeito às áreas privilegiadas e às taxas de vinculação. Além de vincular suas próprias receitas às políticas de educação e saúde, a União fez o mesmo em relação aos entes subnacionais. Conforme dispositivos constitucionais, pelo menos 37% das receitas estaduais e 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de saúde e educação. No caso dos estados e Distrito Federal devem ser 25% para educação e 12% para saúde e no caso dos municípios devem ser 25% para educação e 15% para saúde (ARRETCHE, 2010).

No que se refere à saúde, as regras estão estabelecidas no artigo 198 da Constituição<sup>74</sup> e no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>75</sup>. No que

---

<sup>74</sup> “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. § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal” (BRASIL, 1988).

<sup>75</sup> “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

tange à educação, as regras estão estabelecidas nos artigos 211, 212 e 213 da Constituição<sup>76</sup>, que distribuem atribuições e estabelecem diretrizes sobre gastos e fontes de recursos para seu financiamento. Além destas duas políticas, cabe ressaltar que as despesas com Previdência Social, são decorrentes de obrigações legais do governo para com os segurados com fontes de recursos específicas que são as contribuições sociais, e se constituem 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.

---

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. (...) § 2º Dos recursos da União apurados nos termos deste artigo, quinze por cento, no mínimo, serão aplicados nos Municípios, segundo o critério populacional, em ações e serviços básicos de saúde, na forma da lei. § 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. § 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo” (BRASIL, 1988).

<sup>76</sup> “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. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. 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. (...) § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (BRASIL, 1988).



Por outro lado, para outras políticas públicas como nas áreas ligadas ao desenvolvimento urbano – habitação, saneamento básico, infraestrutura urbana e transporte público –, a regulamentação federal é bem mais limitada. O gasto nestas políticas não é determinado constitucionalmente, nem existe vinculação de receitas. Em outras palavras, nestas políticas, os governos subnacionais têm parcela considerável de autonomia de implementação. Portanto, o emprego dos recursos institucionais por parte da União para regular a execução descentralizada de uma dada política pode transformá-la em uma política mais regulada. E dadas as características jurídico-institucionais do federalismo brasileiro, esta possibilidade existe potencialmente para qualquer área de política pública. Assim, é possível distinguir dois tipos de políticas descentralizadas: (A) *reguladas*: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam em grande parte a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas; (B) *não reguladas*: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à maior autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*) (ARRETCHE, 2010).

Deste modo, a União pode comprometer os governos subnacionais com certas políticas, por meio de suas funções regulatórias, mesmo que estes governos detenham autoridade sobre a execução dessas políticas. Contudo, a autonomia política dos entes subnacionais lhes permite a possibilidade da discordância. Como resultado, mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer de sua autonomia política quer de sua autoridade sobre a execução de políticas. O impacto da regulação federal é uma das razões pelas quais há pouca relação entre o gasto dos governos subnacionais e a filiação partidária de seus respectivos governantes no Brasil. Menos do que expressão da fragilidade programática dos partidos brasileiros, este resultado é expressão do fato de que a decisão sobre patamares de gasto é largamente afetada por fatores exógenos ao governo. Independentemente de suas preferências ideológicas, e, mesmo, das preferências ideológicas do eleitorado local, os governantes estão constrangidos a empregar seus recursos de acordo com normas previstas pela legislação federal. Dado que os orçamentos são fixos, os efeitos desta regulação afetam não apenas os patamares de gasto nas políticas reguladas, mas também os recursos disponíveis para as políticas não reguladas (ARRETCHE, 2010).

De acordo com dados referentes à consolidação das contas nacionais do quadriênio (2015-2018)<sup>77</sup>, quando se observa as principais despesas realizadas pelo conjunto dos entes estatais destacam-se os “Encargos Especiais” que consumiram em média 39% dos recursos. De acordo com a Portaria 042/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão, essa função 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). Esta é a função que contempla, dentre outros, a amortização e o refinanciamento da dívida pública, além de alguns tipos de transferências governamentais.

A segunda despesa mais importante são os gastos vinculados à previdência social, que somaram em média 20% dos recursos. Já as políticas de saúde somaram 8,4% e as políticas de educação somaram 8,6%. Pode-se afirmar que estas quatro áreas de gastos formam o “grosso” do destino do fundo público no Brasil, já que correspondem a mais de 75% de todo o gasto. Assim, é possível notar o comprometimento do Estado brasileiro com as despesas decorrentes da dívida pública<sup>78</sup>, a importância da previdência social no conjunto das despesas públicas, o que é uma característica mundial, e por fim o efeito das regras constitucionais nos gastos das políticas públicas de saúde e educação, visto que essas são as duas áreas fortemente reguladas pelo governo central, onde a Constituição Federal determina a aplicação de recursos mínimos decorrentes da arrecadação de impostos.

Cumprе salientar, que a previdência social conta com uma diversidade de fontes de recursos específicas que são as contribuições (Art. 195), que se constituem na terceira principal fonte de arrecadação de todo Estado brasileiro como já destacado na seção anterior. Além disso, a previdência social tem entre seus princípios a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194), a vinculação ao salário mínimo (art. 201 § 2º) e o reajustamento de forma a preservar seu valor real (art. 201 § 4º), o que garante certa estabilidade a esta política.

Outras despesas razoavelmente relevantes observadas foram os gastos com Administração, Assistência Social, Segurança Pública, Trabalho, Judiciário, Defesa Nacional,

---

<sup>77</sup> Considerando que a consolidação das contas nacionais depende do encaminhamento de informações dos entes dentro dos prazos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda a ocorrência de envio de informações com algum tipo de falha, em nenhum dos anos com balanços já publicados houve a consolidação das contas de 100% dos entes, o que não nos permite avaliar com exatidão o volume total de gastos do Estado brasileiro. Neste sentido, para analisar a relevância de cada função no âmbito de cada esfera de governo bem como nos gastos consolidados, optou-se por analisar as contas do último quadriênio visto que os anos de 2015 e 2018 foram os que apresentaram a maior representatividade de dados consolidados entre todos os balanços já publicados, com dados de 100% dos Estados, e mais de 90% dos municípios, e considerando ainda que a amostra das contas consolidadas nos anos de 2016 e 2017 é bem representativa (no ano de 2016 foram consolidadas as contas de 96% dos Estados e 77% dos municípios e no ano de 2017 foram 89% dos Estados e 93% dos municípios). Assim permitiu-se analisar uma série histórica bem representativa dos gastos públicos dos entes.

<sup>78</sup> Na seção 3.5 será tratado a dívida pública de maneira um pouco mais detida.

Urbanismo e Transportes, que consumiram em média 2,8%, 2,6%, 2,2%, 1,8%, 1,8%, 1,6%, 1,5% e 1,4%, respectivamente. Os demais gastos estão distribuídos entre 16 funções de governo, com nenhuma função chegando a representar mais de 1% dos gastos em nenhum dos anos analisados.

Quadro 11: Demonstrativo da despesa consolidada das esferas de governo entre 2015 e 2018, em R\$ milhões

FUNÇÃO	2018	%	2017	%	2016	%	2015	%
Legislativa	37.371	0,9%	35.011	0,9%	33.467	0,8%	32.612	0,9%
Judiciária	75.446	1,8%	71.394	1,8%	67.201	1,7%	64.247	1,8%
Essencial à Justiça	27.125	0,6%	25.167	0,6%	23.735	0,6%	21.856	0,6%
Administração	125.853	2,9%	111.498	2,8%	106.205	2,7%	108.079	2,9%
Defesa Nacional	76.372	1,8%	68.172	1,7%	61.613	1,6%	40.962	1,1%
Segurança Pública	96.595	2,3%	88.385	2,2%	85.421	2,2%	80.375	2,2%
Relações Exteriores	3.108	0,1%	2.856	0,1%	2.777	0,1%	3.021	0,1%
Assistência Social	111.378	2,6%	105.506	2,7%	98.644	2,5%	93.430	2,5%
Previdência Social	890.687	20,8%	838.340	21,1%	767.918	19,4%	688.811	18,8%
Saúde	365.629	8,6%	340.838	8,6%	314.067	7,9%	308.004	8,4%
Trabalho	74.592	1,7%	73.255	1,8%	74.287	1,9%	69.136	1,9%
Educação	368.948	8,6%	350.172	8,8%	325.799	8,2%	326.496	8,9%
Cultura	9.189	0,2%	8.406	0,2%	8.021	0,2%	8.583	0,2%
Direitos da Cidadania	15.379	0,4%	13.915	0,4%	14.331	0,4%	12.237	0,3%
Urbanismo	64.384	1,5%	56.760	1,4%	57.752	1,5%	59.699	1,6%
Habitação	3.884	0,1%	4.673	0,1%	4.782	0,1%	5.399	0,1%
Saneamento	18.491	0,4%	16.460	0,4%	15.922	0,4%	17.574	0,5%
Gestão Ambiental	14.942	0,3%	13.106	0,3%	14.112	0,4%	13.303	0,4%
Ciência e Tecnologia	11.411	0,3%	11.240	0,3%	11.092	0,3%	12.349	0,3%
Agricultura	33.472	0,8%	32.273	0,8%	34.523	0,9%	30.403	0,8%
Organização Agrária	2.881	0,1%	2.968	0,1%	3.145	0,1%	3.207	0,1%
Indústria	3.346	0,1%	3.010	0,1%	3.337	0,1%	3.578	0,1%
Comércio e Serviços	8.641	0,2%	6.330	0,2%	6.434	0,2%	7.523	0,2%
Comunicações	2.382	0,1%	2.331	0,1%	2.435	0,1%	2.687	0,1%
Energia	3.790	0,1%	3.379	0,1%	2.976	0,1%	3.257	0,1%
Transporte	54.183	1,3%	55.846	1,4%	53.678	1,4%	57.067	1,6%
Desporto e Lazer	5.811	0,1%	5.378	0,1%	5.983	0,2%	7.486	0,2%
Encargos Especiais	1.605.987	37,6%	1.465.310	36,9%	1.619.677	40,9%	1.447.989	39,5%
<b>DESPESA (EXC. INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>4.111.277</b>	<b>96,2%</b>	<b>3.811.974</b>	<b>96,1%</b>	<b>3.819.334</b>	<b>96,4%</b>	<b>3.529.370</b>	<b>96,2%</b>
<b>DESPESA (INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>163.673</b>	<b>3,8%</b>	<b>154.916</b>	<b>3,9%</b>	<b>144.282</b>	<b>3,6%</b>	<b>138.479</b>	<b>3,8%</b>
<b>TOTAL GERAL DA DESPESA</b>	<b>4.274.950</b>	<b>100%</b>	<b>3.966.890</b>	<b>100%</b>	<b>3.963.616</b>	<b>100%</b>	<b>3.667.849</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2018, 2017, 2016 e 2015).

Assim, de maneira geral pode-se inferir que as políticas reguladas como saúde e educação, juntamente com a previdência social têm alta prioridade na alocação do gasto público, ao passo que as políticas não reguladas tais como habitação e saneamento têm baixa prioridade de gasto. Além disso, confirmando uma hipótese já levantada no primeiro capítulo, os gastos com infraestrutura urbana (urbanismo e saneamento) são superiores aos gastos com habitação, embora não possuam grande representatividade na agenda governamental.

Quadro 12: Demonstrativo das despesas por função da União em R\$ milhões

FUNÇÃO	2018	%	2017	%	2016	%	2015	%
Legislativa	6.521	0,2%	6.368	0,2%	6.312	0,2%	6.258	0,3%
Judiciária	31.854	1,2%	30.549	1,2%	28.316	1,1%	27.397	1,2%
Essencial à Justiça	6.270	0,2%	6.206	0,2%	5.622	0,2%	5.475	0,2%
Administração	28.433	1,0%	24.618	1,0%	21.801	0,8%	19.442	0,8%
Defesa Nacional	76.353	2,8%	68.151	2,6%	61.596	2,3%	40.937	1,7%
Segurança Pública	11.362	0,4%	9.752	0,4%	8.816	0,3%	8.116	0,3%
Relações Exteriores	3.106	0,1%	2.848	0,1%	2.769	0,1%	3.016	0,1%
Assistência Social	88.660	3,2%	84.700	3,3%	79.743	3,0%	73.215	3,1%
Previdência Social	683.313	24,8%	654.799	25,3%	594.563	22,3%	540.304	22,7%
Saúde	119.050	4,3%	115.758	4,5%	106.487	4,0%	100.362	4,2%
Trabalho	72.378	2,6%	71.481	2,8%	72.399	2,7%	67.095	2,8%
Educação	98.041	3,6%	97.763	3,8%	94.546	3,6%	90.769	3,8%
Cultura	1.925	0,1%	1.829	0,1%	1.864	0,1%	1.790	0,1%
Direitos da Cidadania	1.523	0,1%	1.685	0,1%	2.324	0,1%	1.228	0,1%
Urbanismo	5.327	0,2%	6.302	0,2%	3.776	0,1%	4.321	0,2%
Habitação	19	0,0%	51	0,0%	38	0,0%	69	0,0%
Saneamento	921	0,0%	859	0,0%	564	0,0%	1.094	0,0%
Gestão Ambiental	4.427	0,2%	3.984	0,2%	5.361	0,2%	4.629	0,2%
Ciência e Tecnologia	7.124	0,3%	6.999	0,3%	6.975	0,3%	8.206	0,3%
Agricultura	21.724	0,8%	22.225	0,9%	25.011	0,9%	20.691	0,9%
Organização Agrária	2.594	0,1%	2.649	0,1%	2.888	0,1%	2.985	0,1%
Indústria	2.032	0,1%	2.078	0,1%	2.157	0,1%	2.033	0,1%
Comércio e Serviços	4.608	0,2%	2.777	0,1%	3.080	0,1%	4.170	0,2%
Comunicações	1.220	0,0%	1.122	0,0%	1.279	0,0%	1.306	0,1%
Energia	1.893	0,1%	1.805	0,1%	1.790	0,1%	1.772	0,1%
Transporte	14.874	0,5%	15.018	0,6%	13.964	0,5%	16.558	0,7%
Desporto e Lazer	1.237	0,0%	1.289	0,0%	1.408	0,1%	2.039	0,1%
Encargos Especiais	1.417.220	51,4%	1.295.884	50,2%	1.459.970	54,9%	1.274.180	53,5%
<b>DESPESA (EXC. INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>2.714.009</b>	<b>98,4%</b>	<b>2.539.547</b>	<b>98,3%</b>	<b>2.615.417</b>	<b>98,3%</b>	<b>2.329.457</b>	<b>97,8%</b>
<b>DESPESA (INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>43.357</b>	<b>1,6%</b>	<b>44.180</b>	<b>1,7%</b>	<b>46.057</b>	<b>1,7%</b>	<b>52.585</b>	<b>2,2%</b>
<b>TOTAL GERAL DA DESPESA</b>	<b>2.757.366</b>	<b>100%</b>	<b>2.583.727</b>	<b>100%</b>	<b>2.661.474</b>	<b>100%</b>	<b>2.382.042</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2018, 2017, 2016 e 2015).

Apesar dessa configuração geral, existem diferenças importantes na atuação de cada uma das esferas de governo, conforme se observa nos Quadros 12, 13 e 14. No que se refere à União, a função “encargos especiais”, que envolve o endividamento público, os gastos para sua amortização e pagamento de juros correspondem a mais da metade das despesas deste nível de governo, em média com 52,5% do gasto público. Em segundo plano destacam-se as despesas com a previdência social com 24% dos gastos, em média. Outros gastos importantes em nível federal são Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho e Defesa Nacional, com 4,3%, 3,7%, 3,2%, 2,7% e 2,4%, respectivamente, na média do quadriênio. Somadas todas essas funções chega-se a mais de 90% do gasto público federal.

A preponderância dos gastos com encargos especiais nesta esfera de governo é uma decorrência da política macroeconômica que é comandada pelo governo central. Já as despesas com previdência social decorrem do fato de o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que fornece aos trabalhadores da iniciativa privada os benefícios de aposentadorias e pensões, ser inteiramente administrado pela União, por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Neste sentido, toda arrecadação e despesa do RGPS cabe aos cofres da União (BOUERI *et al.*, 2009). Além disso, a União é responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais.

No âmbito da esfera estadual, em torno de 18,3% dos gastos são destinados aos encargos especiais, 16,7% são direcionados à previdência social, 13,1% são destinados à educação, 11,2% à saúde, 8,7% à segurança pública, 4,6% à função judiciária, 3,9% à função administração, e 3,4% ao transporte. Esses gastos somados representam cerca de 80% da atuação da esfera estadual. Apesar de variações pontuais, a estrutura de gastos durante o quadriênio permaneceu a mesma. Nota-se, portanto, que além das políticas de educação e saúde que são consideradas políticas reguladas, a segurança pública assume um papel relevante nesta esfera de governo, apesar de não haver imposição de limites mínimos de gastos, nem vinculação de receita para essas políticas, como ocorre com os gastos com saúde e educação. Assim, este efeito pode ser explicado pelo fato de as polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis estarem subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto no artigo 144 da Constituição Federal.

No que tange aos gastos com previdência social, estes são decorrentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estaduais, que contribuem para sua própria previdência. Neste quesito, é importante destacar que cada ente da Federação é responsável por sua própria folha de pagamentos (com algumas exceções), seja de ativos, de inativos, seja de pensionistas. Contudo, o Artigo 40 estabelece regras tão

detalhadas, que a margem de manobra para um ente da Federação alterar as regras previdenciárias de seus servidores é reduzida. Neste sentido, um ente da Federação é impedido de efetuar reformas profundas do seu RPPS, dado que as principais regras estão estabelecidas na Constituição (BOUERI *et al.*, 2009).

Quadro 13: Demonstrativo das despesas por função dos Estados em R\$ milhões

FUNÇÃO	2018	%	2017	%	2016	%	2015	%
Legislativa	16.271	1,8%	14.714	1,7%	15.263	1,9%	14.199	1,8%
Judiciária	41.939	4,6%	39.309	4,7%	37.607	4,6%	35.725	4,5%
Essencial à Justiça	20.154	2,2%	18.285	2,2%	17.443	2,1%	15.866	2,0%
Administração	33.769	3,7%	29.989	3,6%	33.827	4,2%	33.061	4,2%
Defesa Nacional	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Segurança Pública	79.437	8,7%	73.504	8,7%	71.771	8,8%	67.629	8,6%
Relações Exteriores	0	0,0%	3	0,0%	3	0,0%	0	0,0%
Assistência Social	5.559	0,6%	5.557	0,7%	5.137	0,6%	5.854	0,7%
Previdência Social	159.927	17,5%	142.672	17,0%	138.889	17,1%	117.754	15,0%
Saúde	101.100	11,1%	93.286	11,1%	91.002	11,2%	89.625	11,4%
Trabalho	1.181	0,1%	867	0,1%	997	0,1%	863	0,1%
Educação	115.252	12,6%	109.653	13,0%	107.823	13,3%	106.861	13,6%
Cultura	2.505	0,3%	2.339	0,3%	2.247	0,3%	2.390	0,3%
Direitos da Cidadania	13.214	1,4%	11.667	1,4%	11.466	1,4%	10.489	1,3%
Urbanismo	6.945	0,8%	5.570	0,7%	5.733	0,7%	5.376	0,7%
Habitação	1.520	0,2%	2.414	0,3%	2.175	0,3%	2.396	0,3%
Saneamento	3.326	0,4%	3.313	0,4%	2.988	0,4%	3.607	0,5%
Gestão Ambiental	5.109	0,6%	4.635	0,6%	4.520	0,6%	4.244	0,5%
Ciência e Tecnologia	4.029	0,4%	3.991	0,5%	3.850	0,5%	3.855	0,5%
Agricultura	7.949	0,9%	6.930	0,8%	6.763	0,8%	6.593	0,8%
Organização Agrária	249	0,0%	308	0,0%	241	0,0%	214	0,0%
Indústria	973	0,1%	624	0,1%	851	0,1%	1.161	0,1%
Comércio e Serviços	2.244	0,2%	2.071	0,2%	1.867	0,2%	1.678	0,2%
Comunicações	648	0,1%	784	0,1%	767	0,1%	769	0,1%
Energia	177	0,0%	290	0,0%	64	0,0%	382	0,0%
Transporte	25.680	2,8%	29.317	3,5%	27.867	3,4%	29.042	3,7%
Desporto e Lazer	996	0,1%	977	0,1%	933	0,1%	965	0,1%
Encargos Especiais	165.289	18,1%	148.471	17,6%	141.201	17,4%	156.257	19,9%
<b>DESPESA EXC. INTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>815.442</b>	<b>89,4%</b>	<b>751.540</b>	<b>89,3%</b>	<b>733.296</b>	<b>90,2%</b>	<b>716.855</b>	<b>91,1%</b>
<b>DESPESA (INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>96.335</b>	<b>10,6%</b>	<b>89.879</b>	<b>10,7%</b>	<b>79.920</b>	<b>9,8%</b>	<b>70.012</b>	<b>8,9%</b>
<b>TOTAL GERAL DA DESPESA</b>	<b>911.777</b>	<b>100%</b>	<b>841.418</b>	<b>100%</b>	<b>813.216</b>	<b>100%</b>	<b>786.867</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2018, 2017, 2016 e 2015).

No que se refere aos entes municipais, os efeitos da regulação federal ficam ainda mais evidentes, pois em torno de 25,8% dos recursos são destinados à educação e 24% para a

saúde. Nestes entes, as despesas com Administração somam em média 10,6% dos gastos, gastos com Urbanismo somam 9,2%, com a Previdência Social somam 7,1%, e com Encargos Especiais somam 3,8%. Essas despesas juntas representam mais de 80% dos gastos dos municípios.

Quadro 14: Demonstrativo das despesas por função dos Municípios em R\$ milhões

FUNÇÃO	2018	%	2017	%	2016	%	2015	%
Legislativa	14.579	2,4%	13.930	2,6%	11.892	2,4%	12.155	2,4%
Judiciária	1.653	0,3%	1.536	0,3%	1.278	0,3%	1.125	0,2%
Essencial à Justiça	701	0,1%	677	0,1%	671	0,1%	515	0,1%
Administração	63.651	10,5%	56.891	10,5%	50.577	10,3%	55.577	11,1%
Defesa Nacional	19	0,0%	21	0,0%	17	0,0%	26	0,0%
Segurança Pública	5.796	1,0%	5.129	0,9%	4.834	1,0%	4.629	0,9%
Relações Exteriores	2	0,0%	5	0,0%	5	0,0%	5	0,0%
Assistência Social	17.159	2,8%	15.249	2,8%	13.764	2,8%	14.361	2,9%
Previdência Social	47.447	7,8%	40.869	7,5%	34.466	7,0%	30.753	6,2%
Saúde	145.479	24,0%	131.794	24,3%	116.578	23,8%	118.018	23,7%
Trabalho	1.033	0,2%	907	0,2%	891	0,2%	1.177	0,2%
Educação	155.655	25,7%	142.756	26,4%	123.430	25,2%	128.866	25,8%
Cultura	4.759	0,8%	4.238	0,8%	3.910	0,8%	4.403	0,9%
Direitos da Cidadania	642	0,1%	562	0,1%	541	0,1%	519	0,1%
Urbanismo	52.112	8,6%	44.888	8,3%	48.243	9,9%	50.002	10,0%
Habitação	2.345	0,4%	2.207	0,4%	2.569	0,5%	2.935	0,6%
Saneamento	14.244	2,4%	12.288	2,3%	12.370	2,5%	12.874	2,6%
Gestão Ambiental	5.406	0,9%	4.487	0,8%	4.232	0,9%	4.430	0,9%
Ciência e Tecnologia	258	0,0%	250	0,0%	267	0,1%	287	0,1%
Agricultura	3.799	0,6%	3.117	0,6%	2.749	0,6%	3.118	0,6%
Organização Agrária	38	0,0%	11	0,0%	16	0,0%	8	0,0%
Indústria	341	0,1%	308	0,1%	330	0,1%	384	0,1%
Comércio e Serviços	1.789	0,3%	1.481	0,3%	1.488	0,3%	1.675	0,3%
Comunicações	514	0,1%	426	0,1%	389	0,1%	612	0,1%
Energia	1.720	0,3%	1.284	0,2%	1.122	0,2%	1.104	0,2%
Transporte	13.629	2,2%	11.510	2,1%	11.846	2,4%	11.468	2,3%
Desporto e Lazer	3.578	0,6%	3.112	0,6%	3.642	0,7%	4.482	0,9%
Encargos Especiais	23.478	3,9%	20.954	3,9%	18.505	3,8%	17.550	3,5%
<b>DESPESA EXC. INTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>581.826</b>	96,0%	<b>520.888</b>	96,2%	<b>470.621</b>	96,3%	<b>483.058</b>	96,8%
<b>DESPESA (INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	<b>23.981</b>	4,0%	<b>20.857</b>	3,8%	<b>18.305</b>	3,7%	<b>15.882</b>	3,2%
<b>TOTAL GERAL DA DESPESA</b>	<b>605.807</b>	100%	<b>541.744</b>	100%	<b>488.926</b>	100%	<b>498.940</b>	100%

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2018, 2017, 2016 e 2015).

Pode-se afirmar que os gastos com Urbanismo na esfera municipal são uma decorrência do artigo 30 da Constituição Federal, que estabelece que compete ao município,

organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, visto que este é uma das subfunções da função Urbanismo (BRASIL, 1988).

Em todos os entes pode-se observar a prioridade na alocação do gasto público nas políticas reguladas (previdência social, saúde e educação) em comparação com as demais políticas. Apesar de alterações relevantes em cada esfera de governo, destaca-se que no âmbito da União e dos estados, essas despesas se constituem na segunda, terceira e quarta prioridade de gastos, perdendo apenas para os encargos especiais. Já no âmbito municipal, saúde e educação são a primeira e segunda principal prioridade de gastos.

Analisando a participação dos entes no total do gasto público<sup>79</sup>, pode-se afirmar que praticamente não houve alterações significativas entre 2015 e 2018. Os municípios apresentaram um leve aumento de 0,4% no montante dos gastos, enquanto os gastos da União apresentaram um leve decréscimo de 0,4%, permanecendo a situação dos entes estaduais praticamente inalterada. Os gastos da União representam em torno de 65% do gasto público, dos entes estaduais em torno de 21% e dos municípios em torno de 14%, o que deixa clara a preponderância da União em relação aos demais entes em termos de volume de gastos.

Também houve poucas alterações em cada uma das funções, podendo-se afirmar de maneira geral que as despesas com a Defesa Nacional, Relações Exteriores, Trabalho, Organização Agrária, Assistência Social e Previdência Social, além dos Encargos Especiais são predominantemente realizadas pela União. Já os gastos com Ciência e Tecnologia, Agricultura, Indústria, Comunicações, Energia e Comércio e Serviços são realizados em sua maioria pela União, mas com uma participação relevante dos demais entes.

As áreas de Direitos da Cidadania e Segurança Pública são predominantemente de responsabilidade dos estados. Já as despesas com as funções Judiciária e Essencial a Justiça, que dizem respeito à atuação dos órgãos judiciários e do Ministério Público são majoritariamente executadas pelos estados, mas com uma participação significativa da União. Neste quesito, pode-se afirmar que os gastos com os poderes judiciários estaduais e os Ministérios Públicos estaduais consomem mais recursos do que o Ministério Público Federal e os órgãos judiciários federais. Na área de Transporte os estados tem uma ação preponderante, mas com forte atuação tanto da União quanto dos municípios.

---

<sup>79</sup> Para avaliar a relevância dos entes no âmbito de cada função, optou-se por analisar apenas os anos de 2015 e 2018, visto que a inclusão dos anos de 2016 e 2017 neste caso poderia gerar discrepância devido à ausência de dados de alguns Estados da Federação nos dois anos e de 23% dos municípios no ano de 2016.



Quadro 15: Representatividade das esferas de governo no gasto público por função

FUNÇÃO	2018			2015		
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Legislativa	17,4%	43,5%	39%	19,2%	43,5%	37,3%
Judiciária	42,2%	55,6%	2%	42,6%	55,6%	1,8%
Essencial à Justiça	23,1%	74,3%	3%	25,1%	72,6%	2,4%
Administração	22,6%	26,8%	51%	18,0%	30,6%	51,4%
Defesa Nacional	100,0%	0,0%	0%	99,9%	0,0%	0,1%
Segurança Pública	11,8%	82,2%	6%	10,1%	84,1%	5,8%
Relações Exteriores	99,9%	0,0%	0%	99,8%	0,0%	0,2%
Assistência Social	79,6%	5,0%	15%	78,4%	6,3%	15,4%
Previdência Social	76,7%	18,0%	5%	78,4%	17,1%	4,5%
Saúde	32,6%	27,7%	40%	32,6%	29,1%	38,3%
Trabalho	97,0%	1,6%	1%	97,0%	1,2%	1,7%
Educação	26,6%	31,2%	42%	27,8%	32,7%	39,5%
Cultura	20,9%	27,3%	52%	20,9%	27,8%	51,3%
Direitos da Cidadania	9,9%	85,9%	4%	10,0%	85,7%	4,2%
Urbanismo	8,3%	10,8%	81%	7,2%	9,0%	83,8%
Habitação	0,5%	39,1%	60%	1,3%	44,4%	54,4%
Saneamento	5,0%	18,0%	77%	6,2%	20,5%	73,3%
Gestão Ambiental	29,6%	34,2%	36%	34,8%	31,9%	33,3%
Ciência e Tecnologia	62,4%	35,3%	2%	66,5%	31,2%	2,3%
Agricultura	64,9%	23,7%	11%	68,1%	21,7%	10,3%
Organização Agrária	90,0%	8,6%	1%	93,1%	6,7%	0,2%
Indústria	60,7%	29,1%	10%	56,8%	32,4%	10,7%
Comércio e Serviços	53,3%	26,0%	21%	55,4%	22,3%	22,3%
Comunicações	51,2%	27,2%	22%	48,6%	28,6%	22,8%
Energia	49,9%	4,7%	45%	54,4%	11,7%	33,9%
Transporte	27,5%	47,4%	25%	29,0%	50,9%	20,1%
Desporto e Lazer	21,3%	17,1%	62%	27,2%	12,9%	59,9%
Encargos Especiais	88,2%	10,3%	1%	88,0%	10,8%	1,2%
<b>DESPESA EXC. INTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	66,0%	19,8%	14%	66,0%	20,3%	13,7%
<b>DESPESA (INTRA-ORÇAMENTÁRIA)</b>	26,5%	58,9%	15%	38,0%	50,6%	11,5%
<b>TOTAL GERAL DA DESPESA</b>	64,5%	21,3%	14%	64,9%	21,5%	13,6%

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2018 e 2015).

Já as despesas com Urbanismo, Saneamento, Desporto e Lazer e Habitação foram realizadas em sua maioria pelos municípios. Destaca-se que na área de Habitação os estados tiveram um papel relevante. Na área de Desporto e Lazer tanto a União quanto os estados tiveram uma participação considerável. O ente municipal é o responsável por pouco mais da metade dos gastos na função Administração, enquanto os outros entes somam um pouco menos da metade. Esse dado sugere que a multiplicidade de entes municipais no Brasil tem

como consequência um elevado gasto de natureza administrativa. As despesas com a função Cultura também são realizadas em sua maioria pelos entes municipais, seguidos pelos estados e pela União.

Por fim, nota-se que os gastos com Saúde, Educação e Gestão Ambiental são os que as despesas são distribuídas mais uniformemente, com todos os entes possuindo uma participação importante, apesar da leve preponderância dos municípios no conjunto desses gastos. No caso das políticas de saúde e educação isto parece ser um efeito claro das regras estabelecidas na Constituição Federal.

De acordo com Castro *et al.*(2009), é significativa a ampliação dos recursos municipais no financiamento das políticas sociais. Processo já iniciado nos primeiros anos da década de 1980, fruto de uma maior repartição de recursos tributários para responder às pressões políticas que exigiam maior poder local como parte integrante do processo de abertura política. Posteriormente, na década de 1990, a efetiva implantação de políticas sociais de características flagrantemente descentralizadoras – como o SUS, por exemplo –, ampliaram ainda mais a participação dos municípios. No quadro pós-Constituição de 1988, portanto, a participação dos municípios no financiamento e nos gastos nas políticas sociais cresceu consideravelmente, e sua responsabilidade na gestão ampliou-se em escala muito maior.

Neste sentido, ao transformar o município em um terceiro ente federativo, os constituintes de 1988 promoveram a descentralização das políticas sociais e aumentaram a responsabilidade dos municípios em relação à execução e ao cofinanciamento de políticas de saúde e educação. Importante lembrar que conforme dispositivos do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (BRASIL, 1988). Como consequência, houve maior competição setorial pelo orçamento municipal, observando-se um aumento sistemático de gastos sociais com saúde e educação em relação às despesas com desenvolvimento urbano (SANTOS, 2012; BREMAECKER, 2016). Dito de outro modo, a transferência das políticas sociais para os governos locais envolveu maior alocação de recursos dessa esfera de governo para financiar tais políticas, afetando negativamente a capacidade de financiar políticas de âmbito apenas local (como é o caso da política urbana).

Conforme Peres e Santos (2019), a rigidez orçamentária de vinculações de receitas a determinadas despesas, como é o caso dos mínimos constitucionais para educação e

saúde, ou a obrigatoriedade legal de realização de determinados gastos, como pagamento de benefícios sociais, salários e aposentadorias etc., além do pagamento de juros e subsídios, tem sido uma das características fundamentais das finanças públicas brasileiras ao longo das últimas décadas. A consequência desse enrijecimento é que as demais políticas passam a disputar uma fração bastante reduzida de recursos, situação que é agravada pela queda de arrecadação e pela Emenda Constitucional 95/2016<sup>80</sup>, levando a uma crise de financiamento. Além disso, a disputa por “espaço orçamentário” é dificultada pela pressão exercida pelas despesas com juros da dívida, seja na forma de superávit primário, seja pelo crescente endividamento público (PERES; SANTOS, 2019).

De acordo com Rolnik e Klink (2011), diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, não houve uma reforma do Estado nem na direção de uma descentralização autônoma, com estados e municípios financiados por recursos próprios e específicos, nem na estruturação de um sistema com uma clara hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo financiados por fontes estáveis e permanentes. A maior parte dos entes subnacionais passou a depender de acesso a crédito junto a bancos públicos ou de transferências voluntárias do governo federal (que concentram a maior parte dos recursos). Essas transferências são efetuadas por meio de convênios com o governo federal, estabelecidos por processos de seleção conduzidos pelo Executivo (o chamado orçamento programável) ou pelo Legislativo (as emendas parlamentares).

A continuidade do perfil das emendas individuais e seu papel no orçamento público ao longo de mandatos presidenciais com agendas distintas demonstram a pouca relevância para o centro da agenda e a alta funcionalidade política deste mecanismo, que, com um baixo custo, pode, em conjunturas específicas, apresentar rentabilidade elevada do ponto de vista da governabilidade. Embora envolvendo valores pequenos, as emendas individuais podem ter impactos positivos no sucesso eleitoral e sobrevivência política dos parlamentares. Se do ponto de vista dos grandes objetivos da coalizão governante as emendas têm pouca importância, é necessário ressaltar que no âmbito da competição política no município, base fundamental para definir a reeleição de um parlamentar, este mecanismo pode ser crucial (ROLNIK; KLINK, 2011).

---

<sup>80</sup> A Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Emenda do Teto, determinou que até 2036 as despesas primárias federais fiquem limitadas ao valor de 2016, sendo apenas corrigidas anualmente pela inflação. O total das despesas, assim como os mínimos constitucionais com saúde e educação, ficarão congelados em seu valor real por todo o período, o que implicará sua expressiva redução como proporção do PIB e em valores *per capita* (PERES; SANTOS, 2016).

Considerando as regras atuais de organização partidária e de competição eleitoral, assim como os custos crescentes das campanhas eleitorais, os parlamentares necessitam não apenas de mecanismos de acesso à distribuição de recursos públicos, como também de alternativas de financiamento de suas campanhas para garantir sua sobrevivência política. O controle de postos-chave na máquina estatal em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras, assim como a garantia de um fluxo de recursos para alimentar esta máquina podem responder a esta dupla função: de provocar possíveis retornos eleitorais positivos por parte dos beneficiários diretos das obras e serviços, e de recepção de possíveis prêmios por parte dos contratistas sob a forma de contribuições para custear campanhas. Não é por acaso que a área de desenvolvimento urbano — hoje gerida pelo Ministério das Cidades — tem sido, juntamente com a área da Saúde, a que mais recebe emendas por parte dos congressistas (ROLNIK; KLINK, 2011, p.107).

Neste mesmo sentido, de acordo com Arretche (2012b), dado o expressivo volume de recursos necessários a produção dos serviços de infraestrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de habitação sem aportes federais. Assim, o papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais.

Entretanto, a instituição de um teto constitucional para as despesas primárias por vinte anos vai exercer uma pressão de redução das despesas públicas como proporção do PIB e redução do valor *per capita* para todas as áreas de políticas públicas, mesmo aquelas protegidas por vinculações constitucionais de parcelas das receitas de impostos, que foram suspensas e transformadas em congelamento do valor real do período. Dada ainda a previsível continuidade da elevação dos gastos previdenciários, as despesas não protegidas por vinculações terão que ser reduzidas ainda mais, não apenas como proporção do PIB ou em valor *per capita*, mas em seu valor real. As áreas de habitação, saneamento, infraestrutura e transportes urbanos serão certamente alvo dessa redução, ao lado de outras políticas como desenvolvimento agrário, ciência e tecnologia (PERES; SANTOS, 2019).

Ainda cumpre esclarecer um aspecto importante. Por mais que os demonstrativos das despesas por funções aqui apresentados tenham o propósito de possibilitar o estudo dos programas e ações de governo em funções econômicas e/ou sociais e a análise das tendências de certas funções de governo, estes relatórios não incluem informações de todos os órgãos da administração pública. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas as informações das empresas estatais dependentes<sup>81</sup> devem constar nesses demonstrativos. Assim, ficaram de fora desta análise as empresas estatais consideradas não-dependentes.

---

<sup>81</sup> Empresa estatal dependente é aquela que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (BRASIL, 2000).

Neste sentido, é importante relembrar que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia. Além das receitas, em grande medida decorrentes do sistema tributário e dos gastos realizados, as empresas estatais também podem exercer papel relevante na economia do país, tanto na mobilização de recursos quanto na execução de políticas públicas. Assim, a seção seguinte buscará realizar algumas considerações a respeito das empresas estatais no Brasil.

### **3.4 Fundo público e empresas estatais**

As empresas estatais possuem uma longa tradição de atuação no desenvolvimento de políticas públicas setoriais no Brasil. Estas corporações desenvolvem funções associadas ao financiamento do investimento, ao desenvolvimento de diversos segmentos industriais intensivos em tecnologia e inovação, à matriz energética (elétrica, petróleo e gás), à logística (rodoviária, ferroviária, aeroportuária e aquaviária), à pesquisa científica e tecnológica e a diversos outros segmentos relevantes a uma estratégia nacional de desenvolvimento. A atuação empresarial estatal produz efeitos expressivos e diversificados sobre um vasto número de áreas, e afeta diretamente indicadores relacionados à vida econômica e social do país. As contribuições das estatais ao valor da produção interna, ao volume de investimentos em infraestrutura, ao desenvolvimento industrial, à inovação de produtos e processos, à constituição de cadeias produtivas, à organização e execução de inúmeros campos da política pública são alguns dos exemplos citados por uma vasta literatura especializada (SILVA; SCHMIDT; KLIASS, 2019).

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2018), as empresas estatais compreendem todo o conjunto das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das empresas controladas indiretamente. O capital das empresas públicas pertence integralmente ao Poder Público enquanto o capital das sociedades de economia mista pertence, em sua maioria, ao Poder Público, embora admita a participação de investidores do setor privado. As empresas públicas e as sociedades de economia mista somente podem ser criadas mediante autorização legislativa. Também é necessária previsão legal para a criação de controladas indiretas (subsidiárias), assim como a participação em empresa privada. As estatais exploram desde atividades econômicas de natureza lucrativa bem como prestam serviços públicos, atuando em diferentes setores como: financeiro, energia, transportes, comunicações, abastecimento, defesa, saúde, informática, pesquisa e desenvolvimento, dentre outros (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

De acordo com Harada (2010), vários fatores podem contribuir para o desempenho de atividades privadas pelo Estado, tais como: a impotência do setor privado no desenvolvimento de determinada atividade econômica, em virtude do vulto do investimento necessário; desinteresse do particular em aplicar seu capital em setores de retorno demorado; imperativos de segurança nacional; etc. Segundo Abranches (1979), historicamente, a intervenção do Estado em atividades diretamente produtivas foi determinada por necessidades muito diversas, tanto de caráter estrutural como político. Neste sentido, a formação de cada segmento empresarial do Estado e a definição dos papéis de cada empresa estatal correspondem a diferentes situações estruturais, arranjos políticos e necessidades técnicas.

O Estado brasileiro possui até hoje diversas empresas públicas e participações societárias em várias empresas, mesmo após o processo de privatizações ocorrido a partir dos anos 1990. De acordo com dados divulgados pelo Ministério da Economia, em outubro de 2019<sup>82</sup>, a União possuía 637 participações entre empresas controladas diretamente, suas subsidiárias, coligadas e simples participações. Ainda segundo os dados, em 46 empresas a União detém o controle direto; existem ainda 233 empresas coligadas (aquelas em que as companhias de controle direto da União ou suas subsidiárias exercem influência significativa, mas sem ter o controle); e 199 empresas com simples participação (modalidade nas quais as empresas de controle direto ou suas subsidiárias detém mera participação, sem influência significativa).

O Poder Público possui participações societárias que correspondem a parcelas do capital social e, além de ser um ativo ou haver mobiliário, podem conferir diversas prerrogativas ao seu detentor. Uma delas é o direito de voto nas assembleias de acionistas para a escolha dos administradores. Possui também o direito de receber, em geral, uma retribuição financeira, que é principalmente o dividendo. As participações podem ser divididas em duas grandes categorias ou tipos: aquelas que permitem o controle, quando há a maioria das ações ou participações com direito a voto, e aquelas que não são suficientes para o exercício do controle, constituindo-se, no caso, o grupo das participações minoritárias. O controle pode ser direto quando exercido pela própria União ou indireto quando exercido por suas empresas controladas ou por outras entidades vinculadas. No caso das participações minoritárias, embora não exista o controle da administração, algumas ações ou cotas podem representar importantes posições estratégicas, direitos específicos ou salvaguardas para o

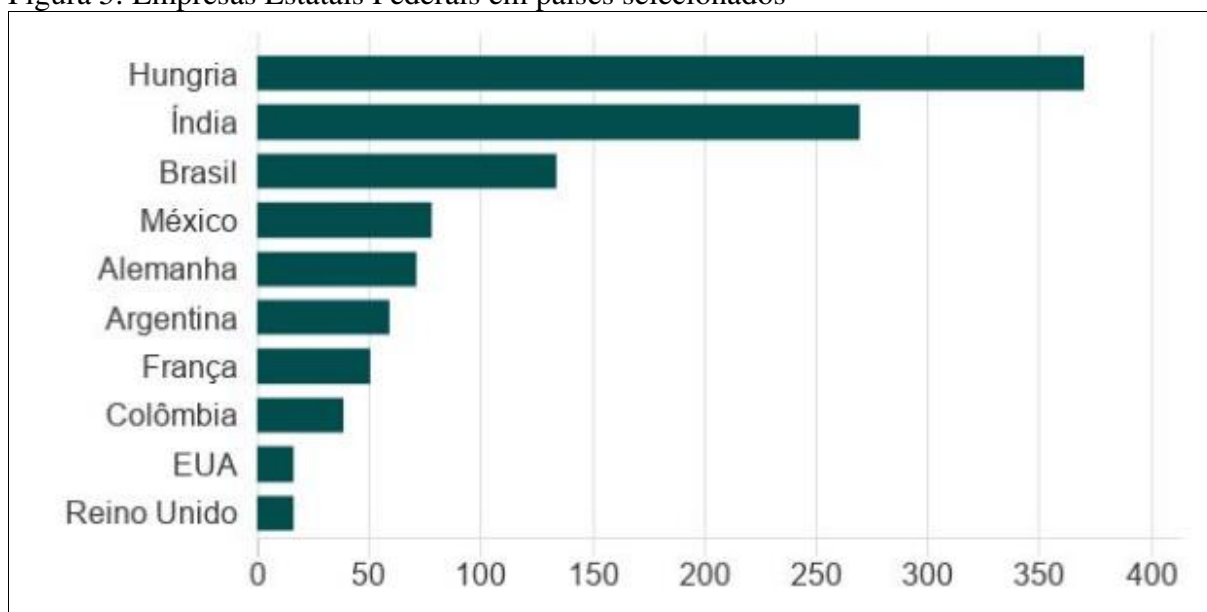
---

<sup>82</sup> Disponível em: <http://www.economia.gov.br/noticias/2019/10/uniao-tem-participacao-em-637-empresas>  
Acessado em: 10 out. 2019.

Poder Público, sobretudo em empresas privatizadas (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

De acordo com dados do 10º Boletim das Empresas Estatais Federais, referentes ao primeiro trimestre de 2019, existiam 133 empresas estatais sob controle direto e indireto da União, enquanto este número era de 154 em 2016 (SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS, 2019).

Figura 5: Empresas Estatais Federais em países selecionados



Fonte: Mota (2019). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46538732>. Acesso em: 01.out.2019.  
\*A China foi excluída dessa lista para não distorcer o gráfico.

Quando se analisa em uma perspectiva comparada, de acordo com uma lista de 39 países compilada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) com dados de 2015 e divulgada pela British Broadcasting Corporation no Brasil – BBC, em 2019, o Brasil ocupava o quarto lugar, atrás de Índia (270), Hungria (370) e China (51.341)<sup>83</sup>. Países vizinhos como Argentina e Colômbia tinham, respectivamente, 59 e 39

<sup>83</sup> Quando se considera as empresas estatais de nível regional, os números da China são ainda maiores. De acordo com SILVA (2019, p.391-392): “Na segunda maior economia do mundo, as empresas estatais do país atingiram quase 67% do valor de mercado de todas as empresas nacionais listadas em bolsa (Nem Singh e Chen, 2018). Esses ativos abrangem as estatais nacionais que estão sob a administração do governo central e as estatais administradas por governos locais (Li, 2011). Em 2010, o número de estatais chinesas era de 114.500 contra 159.000 em 2003. Mas, apesar da redução na quantidade, as estatais chinesas cresceram em relevância não somente para a economia do país, como também no cenário global. O número de empresas chinesas na Fortune Global 500 cresceu de três, em 1995, para 46, em 2010, e a China passou a ocupar o terceiro lugar na lista, atrás dos Estados Unidos (139) e do Japão (71). Entretanto, entre as dez maiores, as empresas chinesas eram três, enquanto norte-americanas e japonesas eram duas cada. Dasquelas 46 empresas chinesas, quarenta eram estatais, sendo trinta ligadas à Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais (Sasac, do inglês State-Owned Assets Supervision and Administration Commission), oito bancos e duas ligadas a governos locais. Entre aquelas quarenta estatais controladas pela Sasac, quinze eram as maiores empresas chinesas (Li, 2011).

estatais federais e economias desenvolvidas como Alemanha e França, 71 e 51. Estados Unidos e Reino Unido tinham 16 cada uma<sup>84</sup>.

De acordo com o economista-sênior da OCDE responsável pela área de monitoramento da economia brasileira, Jens Arnold, o Brasil está no grupo de países em que as estatais têm peso importante – com faturamento total equivalente a cerca de 5% do PIB (Produto Interno Bruto) (MOTA, 2019). Um dado que corrobora a importância das empresas estatais no Brasil é o total de bens e direitos dessas instituições (Figura 6).

De acordo com dados do 10º Boletim das Empresas Estatais Federais, esse valor ultrapassa 4,7 trilhões de reais. Contudo, esse montante é concentrado em um conjunto de cinco grupos de empresas que possuem 96% do total de ativos. São eles: Grupo Banco do Brasil<sup>85</sup>(30%), Grupo Caixa<sup>86</sup>(27%), Grupo Banco Nacional de Desenvolvimento Social<sup>87</sup>(17%), Grupo Petrobras<sup>88</sup>(18%) e Grupo Eletrobrás<sup>89</sup>(4%).

Já quando se analisa o patrimônio líquido das empresas estatais federais, ou seja, o total de bens e direitos menos as dívidas e obrigações, observa-se novamente a

Mais recentemente, em 2016, das cem maiores multinacionais do mundo, 27 eram estatais, entre as quais dezesseis chinesas. Essas estatais da China dominaram a lista das cinco maiores empresas multinacionais do mundo em termos de receitas (Musacchio e Lazzarini, 2018).” Esses dados deixam evidente a importância que as empresas estatais podem ter tanto no contexto nacional como internacional

<sup>84</sup> Entre as economias capitalistas existem países em que as estatais têm um peso forte, como é o caso da Noruega e de Cingapura. Na Noruega, por exemplo, uma das maiores empresas do país é uma estatal de petróleo, a Statoil, criada em 1972 depois da descoberta de um grande volume de reservas. Parte da renda arrecadada com a exploração da commodity é encaminhada desde os anos 1990 a um fundo soberano destinado a financiar políticas sociais e a servir de “colchão” para a economia quando o petróleo se esgota. Em Cingapura, uma *holding* do governo, chamada Temasek, controla 23 das maiores empresas do país, com valor de mercado correspondente a 40% da capitalização do mercado de ações (ou seja, do valor de mercado das empresas de capital aberto) do país. O modelo de Cingapura, destacado por organizações como o Banco Mundial e a OCDE, há anos inspira países como a China (MOTA, 2019).

<sup>85</sup> O Banco do Brasil, fundado em 1808, foi a primeira instituição bancária a operar no país. De acordo com o seu Estatuto Social, o Banco do Brasil S.A. é uma pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta de economia mista, organizado sob a forma de banco múltiplo (BRASIL, 1964).

<sup>86</sup> A Caixa Econômica Federal – CEF teve sua constituição autorizada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa. Tem entre suas finalidades operar no setor habitacional com o objetivo de facilitar e promover a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda (BRASIL, 1969).

<sup>87</sup> Criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, com o objetivo de atuar nas operações financeiras que se referirem ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional, e enquadrado como empresa pública pela Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. De acordo com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico é o principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal (BRASIL, 1964).

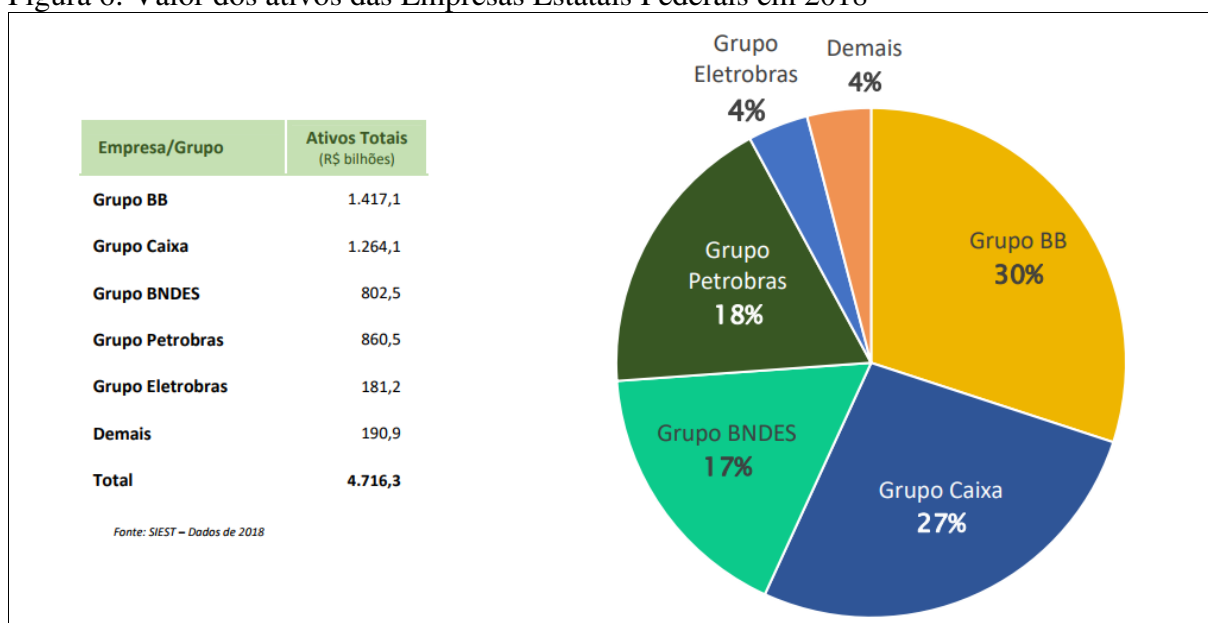
<sup>88</sup> A Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS, teve sua constituição autorizada pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. De acordo com a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, é uma sociedade de economia mista que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definidas em lei (BRASIL, 1997).

<sup>89</sup> A Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS, sociedade por ações, teve sua constituição autorizada pela Lei nº 3.890-a, de 25 de abril de 1961, tendo como objeto a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como a celebração dos atos de comércio decorrentes dessas atividades (BRASIL, 1961).



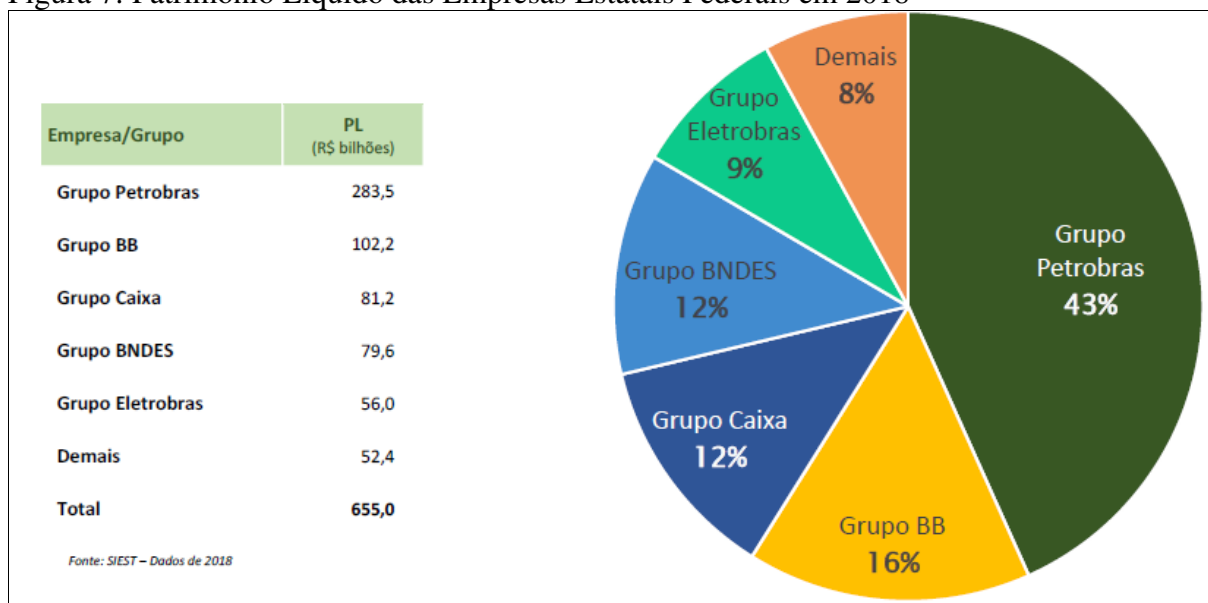
representatividade deste conjunto de cinco empresas, que representam 92% do total de 655 bilhões de reais, embora a ordem de representatividade dessas instituições possua diferenças importantes quando comparado aos valores relativos aos ativos. Enquanto no quesito valor dos ativos os grupos bancários são preponderantes, com um total de 74% dos ativos, no quesito patrimônio líquido, o Grupo Petrobras é o mais importante com um total de 283,5 bilhões de reais, o que representa 43% do total, enquanto os grupos bancários juntos representam 40% do total (Figura 7).

Figura 6: Valor dos ativos das Empresas Estatais Federais em 2018



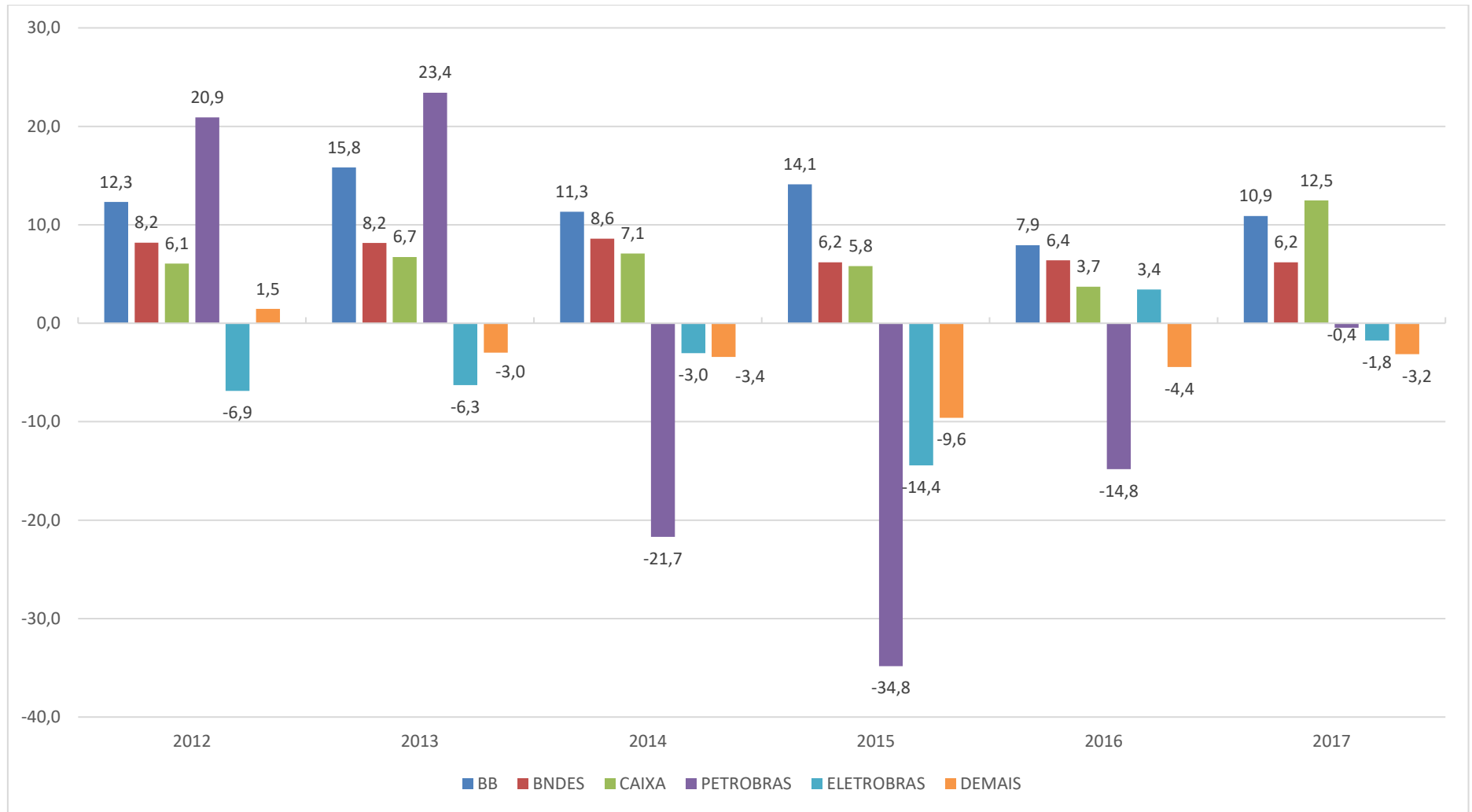
Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (2019).

Figura 7: Patrimônio Líquido das Empresas Estatais Federais em 2018



Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (2019).

Figura 8: Lucros/prejuízos no período de 2012 a 2017 das maiores estatais

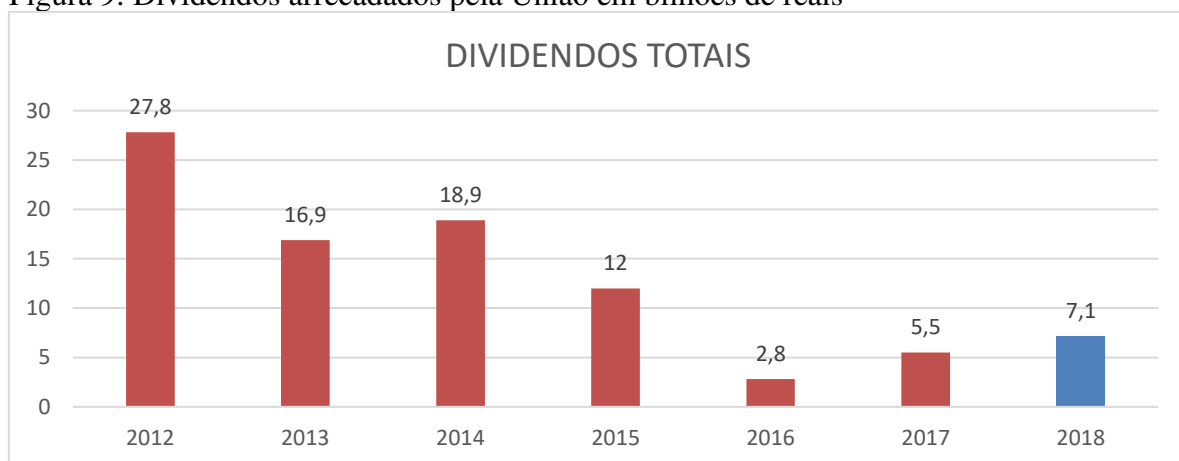


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Outro item importante a ser observado é o lucro ou prejuízo apurado por essas empresas. No período de 2012 a 2017, Banco do Brasil, BNDES, Caixa, Eletrobrás e Petrobrás foram responsáveis por um resultado líquido de R\$ 101,42 bilhões, com uma média anual de R\$ 16,90 bilhões (Figura 8). As demais empresas estatais acumularam no mesmo período um prejuízo agregado de R\$ 12,55 bilhões (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

O poder público, como todo acionista que aportou recursos próprios em suas empresas, tem a expectativa de que suas participações produzam um retorno adequado. E o retorno mais visível das participações societárias é de natureza financeira: os dividendos. Mas não são os únicos. Os dividendos são a remuneração do acionista e correspondem a um percentual do lucro líquido do exercício. O pagamento de dividendos é um importante indicativo do desempenho econômico das empresas. A Figura 9 demonstra os dividendos arrecadados pelo Governo Federal no período de 2012 a 2018.

Figura 9: Dividendos arrecadados pela União em bilhões de reais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018). Obs: Valor estimado para o ano de 2018.

Quadro 16: Representatividade dos dividendos na Receita primária total

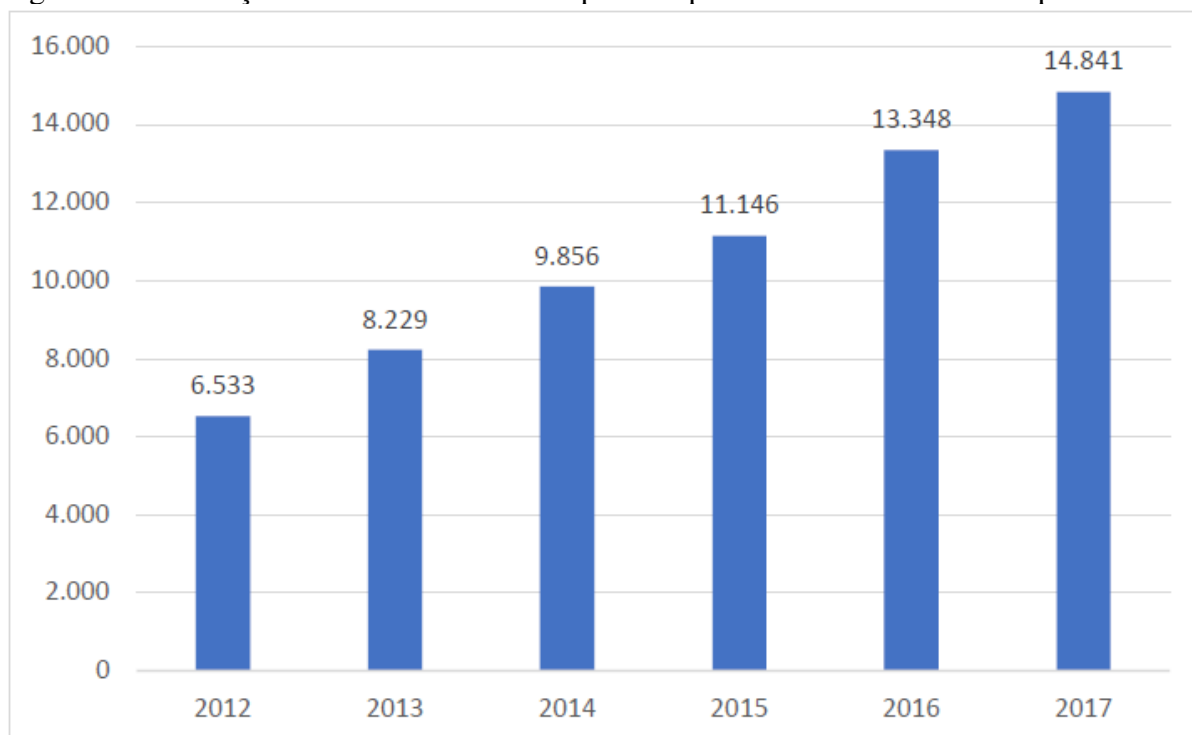
Ano	Dividendos/JCP (A)	Receita primária total (B) *	Relação % (A/B)
2012	27.775	1.059.889	2,62%
2013	16.909	1.178.983	1,43%
2014	18.906	1.221.474	1,55%
2015	12.044	1.247.789	0,97%
2016	2.836	1.314.953	0,22%
2017	5.498	1.383.082	0,40%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

A partir dos dados, nota-se que a participação das receitas de dividendos no total das receitas da União apresentou uma forte queda entre os anos de 2012 e 2013. E uma trajetória descendente no período de 2014 a 2016, com uma leve recuperação em 2017. No geral, a representatividade dessas receitas é pequena quando comparadas ao total arrecadado pela União, conforme observado no quadro 16.

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os maiores pagadores de dividendos à União são os Grupos BNDES, Caixa, Banco do Brasil e Petrobras. Em termos financeiros, qualquer acionista pode realizar algumas despesas em prol de suas empresas, dentre as quais se destacam as despesas de subvenção destinadas às empresas estatais deficitárias. De forma geral, o aumento de capital de uma empresa também apresenta impacto fiscal/financeiro negativo. Se, em função da capitalização, a atividade trouxer retorno financeiro, serão contabilizados resultados positivos ao longo do tempo, na forma de dividendos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

Figura 10: Subvenções do Tesouro Nacional para Empresas Estatais Federais Dependentes



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018).

Do universo de 46 empresas de controle acionário direto da União, 16 sociedades, sendo 13 empresas públicas e 3 sociedades de economia mista, são dependentes do Tesouro Nacional, ou seja, recebem recursos da União oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para cobertura de despesas com pessoal e para custeio em geral (SECRETARIA DO

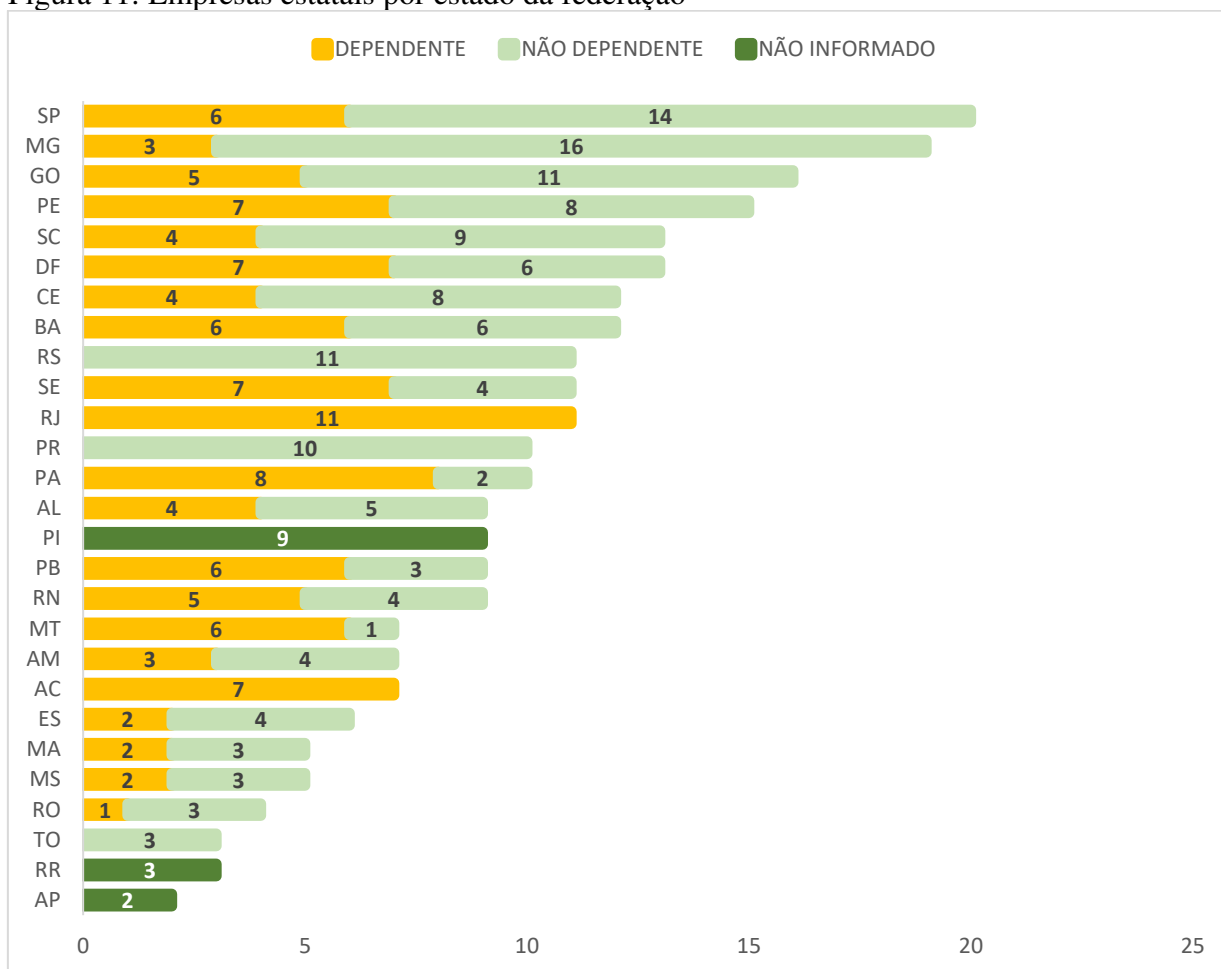
TESOURO NACIONAL, 2018). A Figura 10 demonstra que as subvenções da União vêm crescendo ao longo do tempo, passando de um total de R\$ 6,5 bilhões em 2012 para R\$ 14,84 bilhões em 2017, um crescimento de 127% frente a uma variação de 44% do IPCA.

A empresa que mais recebeu recursos de subvenção no período de 2012 a 2017 foi a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cuja soma foi de R\$ 15,9 bilhões, seguida pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que recebeu R\$ 9,11 bilhões, pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC/GHC), que contou com R\$ 5,8 bilhões de subvenção, além do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que obtiveram subvenções de R\$ 5,7 bilhões e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente. Durante todo o período, destaca-se o crescimento das subvenções aos hospitais. O crescimento extraordinário, de 2012 a 2016, das subvenções à EBSERH reflete também a ampliação do escopo de sua atuação mediante contratação com mais hospitais universitários ao longo dos anos (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018).

Destarte, é importante destacar que além do retorno financeiro há um retorno social decorrente dos efeitos da política pública implementada pela empresa estatal para a sociedade, que nem sempre é de fácil mensuração. Portanto, não se pode avaliar os resultados de empresas estatais, principalmente aquelas prestadoras de serviços públicos, somente pelos seus resultados financeiros, outros aspectos relevantes são a qualidade e efetividade dos serviços prestados.

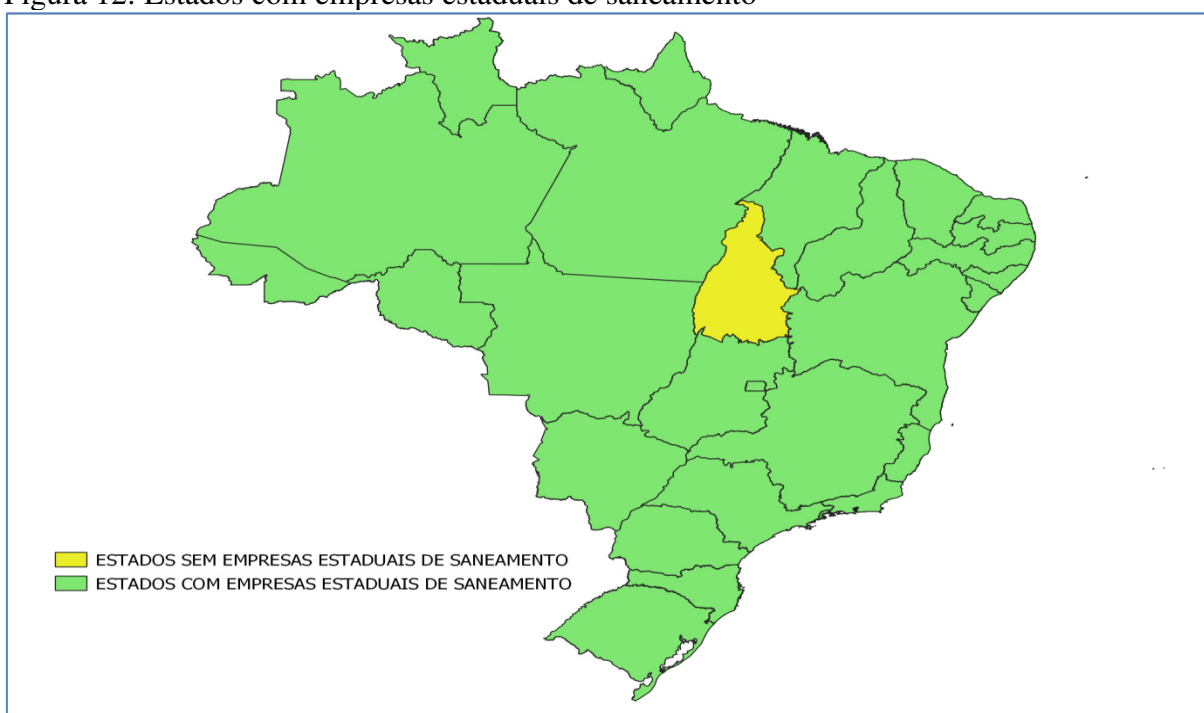
Além das empresas em nível federal, existe uma infinidade de empresas estaduais e municipais. De acordo com dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, somente entre os estados da federação são 258 empresas estatais estaduais, com presença em diversos setores, com destaque para as áreas de saneamento básico e desenvolvimento, com 28 e 30 empresas, respectivamente. No geral, a região Nordeste apresenta a maior concentração de estatais, com 91 empresas, seguida pela região Sudeste, com 56 empresas. O Maranhão é um dos estados que menos possuem empresas estatais, apenas cinco, ao passo que estados como São Paulo, por exemplo, possui vinte. No que se refere ao setor de saneamento, é importante destacar que praticamente todos os estados da federação possuem uma companhia estadual de saneamento básico, como decorrência direta da engenharia institucional da política de desenvolvimento urbano implementada pelos governos militares com reflexos até os dias atuais, como pode ser observado na Figura 12. Destaca-se ainda que, este foi o setor que apresentou o maior lucro em 2018 com um ganho total de aproximadamente 5 bilhões de reais (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019).

Figura 11: Empresas estatais por estado da federação



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

Figura 12: Estados com empresas estaduais de saneamento



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

Quadro 17: Relação financeira entre os entes estaduais e suas empresas

UF	Dividendos (A)	Subvenção (B)	Reforço de Capital (C)	Resultado para o Estado Acionista (A-B-C)
AC		18.573.933		-18.573.933
AL				
AM	12.325.388	263.990.806	600.000	-252.265.418
AP				
BA	16.246.972	41.616.574	142.895.602	-168.265.204
CE	90.299.237	180.623.155	271.754.141	-362.078.058
DF	106.032.413	36.254.785	166.792.507	-97.014.879
ES	73.399.561	9.124.124	140.420.000	-76.144.563
GO			49.568.741	-49.568.741
MA	4.053.938	908.299.265	627.648	-904.872.976
MG	670.041.006	313.514.813	478.090.804	-121.564.611
MS	7.930.866	19.797		7.911.069
MT		40.219.476	954.440	-41.173.916
PA	123.301.079	272.665.178	150.117.300	-299.481.400
PB				
PE	9.484.634	486.284.869	542.343.022	-1.019.143.258
PI				
PR	114.353.904	88.852.712	209.296.545	-183.795.353
RJ		357.525.950	12.160	-357.538.110
RN	2.847.416	47.078.026	9.975.364	-54.205.974
RO		1.928.782	1.170.000	-3.098.782
RR				
RS	456.794.062			456.794.062
SC	5.885.669	355.401.808	13.014.157	-362.530.295
SE	22.878.259		11.447.648	11.430.611
SP	487.925.000	1.300.962.000	9.215.792.000	-10.028.829.000
TO			185.000	-185.000
<b>Total</b>	<b>2.203.799.403</b>	<b>4.722.936.052</b>	<b>11.405.057.079</b>	<b>-13.924.193.728</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2019).

De acordo com Turolla (2002), pelo fato de a indústria na área de saneamento básico ter como principal característica a apresentação de custos fixos elevados em capital específico, há um dilema entre a eficiência produtiva e a eficiência alocativa, o que desincentiva o investimento na área. Em consequência, o setor de saneamento organiza-se, em boa parte do mundo, sob o formato de gestão pública e local.

Como já se destacou, há uma relação financeira entre os entes estatais e suas empresas que pode se dá, sobretudo, por meio de dividendos, que são recursos, decorrentes de

uma parte do lucro apurado, que as estatais transferem para o Estado. Ou subvenções e aumento de capital que são recursos que os Estados transferem para as empresas. Quando os Estados recebem mais recursos por meio de dividendos do que transferem por meio de subvenções ou aumento de capital, pode-se dizer que as empresas estatais contribuem para o resultado fiscal do Estado. No entanto, quando as saídas de recursos dos Estados são maiores que as entradas, podemos dizer que as estatais oneram o resultado fiscal do Estado (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019).

Do total de empresas estaduais, apenas 41% são consideradas empresas dependentes, ou seja, recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. De forma geral, os estados transferiram R\$ 11,4 bilhões como reforço de capital, R\$ 4,7 bilhões como subvenções e receberam R\$ 2,2 bilhões de dividendos das empresas, ou seja, houve repasses líquidos para as estatais da ordem de R\$ 14 bilhões<sup>90</sup> (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2019).

Contudo, os dados das empresas estaduais demonstram uma grande variação de estado para estado, podendo essas instituições contribuir com receitas para os respectivos estados (caso de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Sergipe), funcionando como mecanismos complementares de financiamento aos entes estaduais. Ou apenas, funcionar com um formato organizacional diferente para execução de determinadas políticas públicas. É importante notar ainda, que isso pode variar de empresa para empresa, não se constituindo em uma regra geral em âmbito estadual. Dito de outro modo, podem existir determinadas empresas deficitárias e outras superavitárias (que geram divisas para o ente).

De acordo com Abranches (1979), uma das questões recorrentes nos debates em torno do papel da empresa estatal em economias de mercado refere-se à ambiguidade inerente à sua ação, que caracteriza um comportamento oscilante entre sua face estatal – que a leva a realizar objetivos políticos, e sua face empresarial – que privilegia resultados financeiros. Esta ambiguidade é fonte, por vezes, de importantes contradições entre interesses mais gerais, e os interesses particulares das empresas do Estado, muitas vezes obrigadas a apresentar resultados avaliados com base em critérios de eficiência e rentabilidade, próprios à empresa privada.

Neste sentido, Fagnani (1998) destaca que na gestão empresarial as decisões sobre a hierarquização dos programas prioritários tendem a ser presididas pelo critério da rentabilidade financeira, em detrimento de critérios ancorados no quadro das urgentes

---

<sup>90</sup> Esses dados devem ser considerados com cuidado, visto que 120 das 258 empresas (46,5%) não informaram valores para quaisquer dessas operações – sejam dividendos, subvenções ou aumentos de capital.



carências sociais. Essa característica, válida em qualquer conjuntura, acentua-se nos períodos de crise econômica. Assim, todo e qualquer debate em torno das empresas estatais que prestam serviços públicos deve considerar que elas definissem (ou deveriam) por seu caráter social – redistributivo –, cuidando de ampliar o acesso da grande maioria despossuída a um conjunto de bens básicos e essenciais, ou seja, na provisão de bens de uso coletivo, indispensáveis à melhoria das condições de vida das populações pobres (ABRANCHES, 1979).

Estudos realizados pelo *The Transnational Institute (TNI)* apontam mais de uma centenas de casos de empresas que prestam serviços públicos sendo reestatizadas, em dezenas países do mundo devido a problemas observados durante a gestão privada, como o não cumprimento de investimentos previstos em contrato, a queda na qualidade do serviço, a falta de transparência e o aumento de preços, principalmente em setores como: energia, transporte, saúde e assistência social, gestão de serviços públicos locais e água e saneamento (MOTA, 2019).

In recent years, the Transnational Institute and partner organisations have identified more than 1,400 successful (re)municipalisation cases involving more than 2,400 cities in 58 countries around the world. (...) It shows that public services are more important than ever in the face of the climate catastrophe, mounting inequalities and growing political unrest. The COVID-19 crisis too has made painfully clear the disastrous effects of austerity, social security cuts and privatised health care systems, but it has also demonstrated that public services and the people who operate them are truly the foundation of healthy and resilient societies. (...) As privatisation fails, a growing international movement is choosing (re) municipalisation as a key tool for redefining public ownership for the 21st century (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020).<sup>91</sup>

De acordo com o relatório, boa parte dos casos de reestatização se referem a serviços urbanos, como fornecimento de energia elétrica, fornecimento de água e outros serviços locais. De um total de um pouco mais de 1.400 casos de reestatização, 374 se referem ao fornecimento de energia elétrica e 311 ao fornecimento de água. Observa-se ainda que esse movimento acontece em países de todos os continentes, com destaque para nações de capitalismo avançado como Alemanha (411), Estados Unidos (230), França (156), Espanha

---

<sup>91</sup> Nos últimos anos, o Instituto Transnacional e organizações parceiras identificaram mais de 1.400 casos de (re) municipalização bem-sucedidos, envolvendo mais de 2.400 cidades em 58 países ao redor do mundo. (...) Isso mostra que os serviços públicos são mais importantes do que nunca diante da catástrofe climática, das desigualdades crescentes e da agitação política crescente. A crise do COVID-19 também deixou dolorosamente claros os efeitos desastrosos da austeridade, cortes da previdência social e sistemas de saúde privatizados, mas também demonstrou que os serviços públicos e as pessoas que os operam são verdadeiramente a base de sociedades saudáveis e resilientes. (...) À medida que a privatização falha, um crescente movimento internacional está escolhendo a (re) municipalização como uma ferramenta-chave para redefinir a propriedade pública para o século XXI (tradução nossa).

(119), Reino Unido (110), Canadá (51), Chile (44) e Noruega (42). Chama bastante atenção o caso da França, onde cerca de 70% dos casos de reestatização referem-se a serviços de fornecimento de água. Nos Estados Unidos e Espanha cerca de 30% dos casos de reestatização referem-se a esses serviços (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2020).

Apesar da importância das empresas estatais no Brasil, principalmente em nível federal, o país não conta com companhias nacionais responsáveis pela prestação de nenhum serviço urbano. Em contrapartida, como legado das políticas implementadas no regime militar, os serviços de saneamento básico são providos por 27 companhias estaduais, que controlam a maior parte das operações do setor, com base em contratos de concessão dos serviços com mais de 4 mil municípios brasileiros. Nos demais municípios, os serviços são operados por autarquias e órgãos municipais (ARRETCHE, 2012b).

De acordo com Morais *et al.* (2009), reside na manutenção do saneamento como um serviço público de caráter econômico e remunerado, e na excessiva autonomia conferida às concessionárias dos serviços – orientadas principalmente por razões de rentabilidade –, um dos principais motivos da política de saneamento apresentar um perfil socialmente regressivo. Além disso, a autonomia das empresas concessionárias pode impor custos de transação ao processo decisório da política, retardar definições alocativas no processo de contratação dos recursos e distorcer o perfil socioespacial dos investimentos, que tendem a ser direcionados para localidades e faixas de renda mais rentáveis (como observou-se no período ditatorial). Este quadro ainda é agravado devido a situação fiscal dos entes estaduais no país.

Neste sentido, na ausência de instâncias regulatórias adequadas, a atual tendência de incrementar as concessões de gestão dos sistemas públicos de saneamento básico para a iniciativa privada<sup>92</sup>, poderá reproduzir, em escala ainda mais ampliada, este caráter excludente implícito à lógica empresarial (FAGNANI, 1998).

Dados da PNAD referentes aos domicílios rurais e urbanos que tinham acesso aos serviços de abastecimento de água por rede geral demonstram que, de 1993 a 2007, o percentual de domicílios que tinham acesso a este serviço passa de 75% para 83,3%. Neste mesmo período, os serviços domiciliares de esgotamento sanitário por rede coletora passaram de 38,9% para 51,3% dos domicílios, mas, destes, menos de 30% são tratados. Como se pode perceber, os serviços públicos de saneamento básico apresentaram uma lenta evolução ao longo dos anos e, mais de trinta anos após a Constituição cidadã, eles continuam precários,

---

<sup>92</sup> O projeto de lei que atualiza o marco legal do saneamento básico no país que está em discussão no Congresso Nacional, no momento da escrita desta tese, permite uma maior participação das empresas privadas na prestação dos serviços públicos de saneamento, o que do nosso ponto de vista é nitidamente um movimento do capital em busca de rentabilidade incorporando os serviços de saneamento em sua esfera de produção.

principalmente a coleta e o tratamento de esgotos, mesmo para os padrões da América Latina. Além disso, a ampliação da cobertura relativa ainda esconde o aspecto mais grave do setor: a persistência do déficit absoluto dos serviços. De acordo com a PNAD, em 1995, o déficit absoluto domiciliar em abastecimento de água por rede geral no país era de 9,2 milhões de domicílios, crescendo para 9,4 milhões em 2007. Neste mesmo período, o déficit dos serviços domiciliares de esgotamento sanitário por rede geral teve um acréscimo de aproximadamente 4,8 milhões de domicílios, atingindo 27,4 milhões de unidades. Isto indica que o crescimento do déficit absoluto do esgotamento sanitário continua sendo o grande problema do saneamento (MORAIS *et al.*, 2009).

Já quanto à universalização dos serviços, há de se observar que o saneamento foi concebido mais como um requisito para a melhoria da qualidade de vida urbana que como um direito individual, o que dificulta a reivindicação individual de direitos sociais e inclusive tem inibido um potencial processo de judicialização do saneamento, como vem ocorrendo com a política de saúde. Assim, ainda que a Constituição de 1988 tenha fornecido pilares para que as políticas públicas possam ser orientadas por critérios socialmente menos regressivos, a dinâmica efetiva das políticas públicas urbanas e suas alternativas sociais devem ser entendidas a partir do processo político geral que incide sobre elas e das formas de estruturação dos sistemas setoriais integrantes do Estado (MORAIS *et al.*, 2009).

Ainda que os serviços urbanos sejam concedidos à iniciativa privada, observa-se que o art. 175 da Constituição Federal faz uma clara distinção entre a titularidade dos serviços e o modo de operação destes, que podem ser delegados sob regime de concessão ou permissão. E foi justamente para regulamentar este artigo e detalhar as relações entre os entes estatais como titulares dos serviços públicos e os concessionários – públicos ou privados – que foi formalizada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 1995, a Lei Geral dos Serviços Públicos. Em seu Art. 6º, § 1º, esta lei resgatou e consolidou como princípio nuclear dos serviços públicos a ideia de “serviço adequado”, conceito que envolve uma série de conteúdos normativos que têm o objetivo de padronizar a prestação dos serviços e orientam as regras e princípios vigentes nos contratos de concessão: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade [...] e modicidade nas tarifas”. Por estes termos, há de fato uma referência jurídico-normativa clara que deve orientar os padrões de prestação dos serviços e os contratos estabelecidos entre concessionários e titulares (MORAIS *et al.*, 2009).

Além das empresas estaduais na área de saneamento, de acordo com dados da STN (2019), existem dezessete empresas na área de transportes, oito empresas na área de

urbanização, uma empresa de habitação e doze empresas de serviços públicos em geral. Assim, as empresas estatais se constituem em um elemento importante na estruturação do fenômeno financeiro, ou seja, das relações econômicas entre o Estado e a sociedade, seja como fonte de recursos não tributários para o Estado seja como forma de organização estatal para a prestação de serviços públicos à sociedade.

Considerando que parte dos serviços públicos urbanos foram constituídos e são prestados sob a forma de empresas públicas, este é um aspecto importante que deve ser considerado no campo das políticas urbanas. Afinal, diferentes formatos e características de provisão de serviços e políticas públicas criam condições e capacidades institucionais distintas, as quais são cruciais para compreender as elegibilidades, a maior ou menor responsabilização dos gestores e prestadores de serviços e o caráter mais ou menos redistributivo dos mesmos (MARQUES, 2018).

### **3.5 Estrutura tributária, gasto social e dívida pública**

Uma das principais políticas que afetam a distribuição de renda, e que, portanto, podem ter impacto considerável nas condições de vida da população, é a tributação. Com efeito, a estrutura tributária tem o potencial de diminuir a concentração e redistribuir a riqueza. Seu desenho e implementação pode tanto reduzir quanto aumentar a desigualdade socioespacial (LAZZARI; LEAL, 2019). Neste sentido, a inexistência de fontes exclusivas de receitas, o baixo volume de recursos investidos, e o formato empresarial na prestação de alguns serviços urbanos como os de saneamento básico, poderiam ser problemas menores no âmbito do Estado brasileiro, caso a estrutura de financiamento e os gastos públicos de maneira geral produzissem uma redistribuição efetiva de renda que reduzisse as desigualdades sociais e os problemas urbanos, fornecendo condições mínimas de urbanidade, mas não é isso que se observa.

De fato, a estrutura de financiamento da área social no Brasil foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isso, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização de serviços públicos (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Além disso, a Constituição estabeleceu um conjunto de princípios tributários que constituem uma base importante para edificação de um sistema tributário baseado na justiça

fiscal e social. A começar pela solidariedade que está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade. A Carta Magna estabeleceu ainda que os contribuintes e os consumidores devem ser esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços (SALVADOR, 2008). O parágrafo 1º, do art. 145, estabelece que:

§1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988).

Assim, a tributação deveria ser preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressiva<sup>93</sup>, porque, em um país com elevado Produto Interno Bruto (PIB), mas com elevada pobreza e grande desigualdade social, deveria ser impensável uma alta arrecadação tributária que não seja de fato progressiva. A preocupação da Constituição de 1988 com um sistema tributário progressivo foi expressa em várias partes do texto constitucional, como no Artigo 153, ao afirmar que o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Territorial Rural (ITR) devem ser progressivos; o Artigo 156, que afirma que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU poderá ser progressivo, em razão do valor do imóvel e da função social da propriedade, ou seletivo, de acordo com a localização, tamanho ou uso do imóvel; o Artigo 182 afirma que o IPTU também poderá ser progressivo no tempo para promover o adequado aproveitamento da propriedade inserida no plano diretor municipal (MORAIS *et al.*, 2009).

Diferentemente do que poderia se supor, após a promulgação da Carta de 1988, não houve um aumento imediato relevante da carga tributária para efetivação dos direitos estabelecidos. A carga tributária média no período de 1980-1988 foi de 24,9% do PIB, enquanto a carga tributária nos cinco anos subsequentes (1989-1993) a Constituição Federal foi de 25,8% do PIB (VARSAÑO, 1998). Um aumento de menos de um ponto percentual.

Apesar das mudanças definidas na Constituição Federal de 1988, é apenas a partir de 1994 que se observa um aumento acentuado da carga tributária brasileira, relacionado

---

<sup>93</sup> A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos, em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes, podem ser regressivos, progressivos e proporcionais (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980; REZENDE, 2001). Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda.

principalmente à estabilização da economia decorrente do Plano Real (BOUERI *et al.*, 2009), e também pela regulamentação dos dispositivos constitucionais. De acordo com Castro e Cardoso Jr (2005), na verdade o aumento da carga tributária esteve diretamente atrelado à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada em 1994. O crescimento da carga tributária bruta no período 1994-2007 foi de quase 8% do PIB (subiu de 25,8% do PIB, em 1994, para 33,6% do PIB, em 2007), conforme dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB.

A engenharia macroeconômica que assegurou o relativo controle da inflação passou também pela elevação do endividamento público. E a partir de 1999, por força dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil comprometeu-se a produzir elevados superávits fiscais primários. A viabilidade dessa política foi obtida por meio do aumento da arrecadação de impostos (SALVADOR, 2008).

Assim, o aumento da carga tributária brasileira não se deve apenas às mudanças decorrentes da Constituição, mas também das opções em termos de políticas macroeconômicas adotadas pelo governo brasileiro, como o aumento do pagamento de juros líquidos da dívida pública, indicando os efeitos do processo de financeirização do fundo público no Brasil. Conforme pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro 18: Juros pagos pela administração pública e PIB (em R\$ bilhões correntes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IBGE	16,32	24,01	37,48	47,44	83,96	62,8	78,66	97,29	113,79	ND	115,58
Banco Central (sem desv. cambial)	39,8	38,9	38,9	66,8	81,7	74,4	82	104	141,7	130,8	155,7
PIB	705,6	844	939,1	979,3	1.065	1.179,5	1.302,1	1.477,8	1.699,9	1.941,4	2.147,2
% do PIB (IBGE)	2,31	2,84	3,99	4,84	7,88	5,32	6,04	6,58	6,69	ND	5,38
% do PIB (Banco Central)	5,64	4,61	4,14	6,82	7,67	6,31	6,30	7,04	8,34	6,74	7,25

Fonte: Santos e Gentil (2009).

Apesar de divergências, ambas as bases de dados (IBGE e Banco Central) deixam perfeitamente claro que as despesas com o pagamento de juros aos credores da dívida pública aumentaram expressivamente nos períodos marcados por crises cambiais agudas – isto é, 1998-1999 e 2002-2003. Dito de outro modo, quando existem crises o Estado responde com recursos do fundo público. De acordo com Santos e Gentil (2009), essas crises são decorrentes da opção macroeconômica pelo regime de câmbio fixo e do cenário externo desfavorável. A resposta da política econômica foi a combinação de elevações nas taxas de

juros e na carga tributária bruta por meio do aumento das alíquotas existentes e/ou da criação de outros tributos (SANTOS; GENTIL, 2009).

Para uma análise mais precisa, Khair (2008) adota o conceito de carga tributária útil, que corresponde à carga tributária bruta excluindo as despesas com juros. Nesse sentido, as despesas líquidas com juros em vinte e oito países de economia mais desenvolvida integrantes da OCDE, analisados pelo autor, são declinantes desde 1996, saindo de 3,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) para se estabilizar em 1,7% desde 2005, aumentando a carga tributária útil nesses países, ou seja, recursos disponíveis para o custeio e investimentos em políticas sociais. No Brasil, os recursos disponíveis para o Estado ficam bem inferiores à carga tributária bruta devido às elevadas despesas com juros da dívida pública. Os dados do autor mostram que em 2007, os juros atingiram 6,3% do PNB contra 1,7% dos países da OCDE, ou seja, 4,6 pontos percentuais a mais, ou 3,6 vezes mais que o ônus fiscal dos juros nos países mais desenvolvidos (KHAIR, 2008).

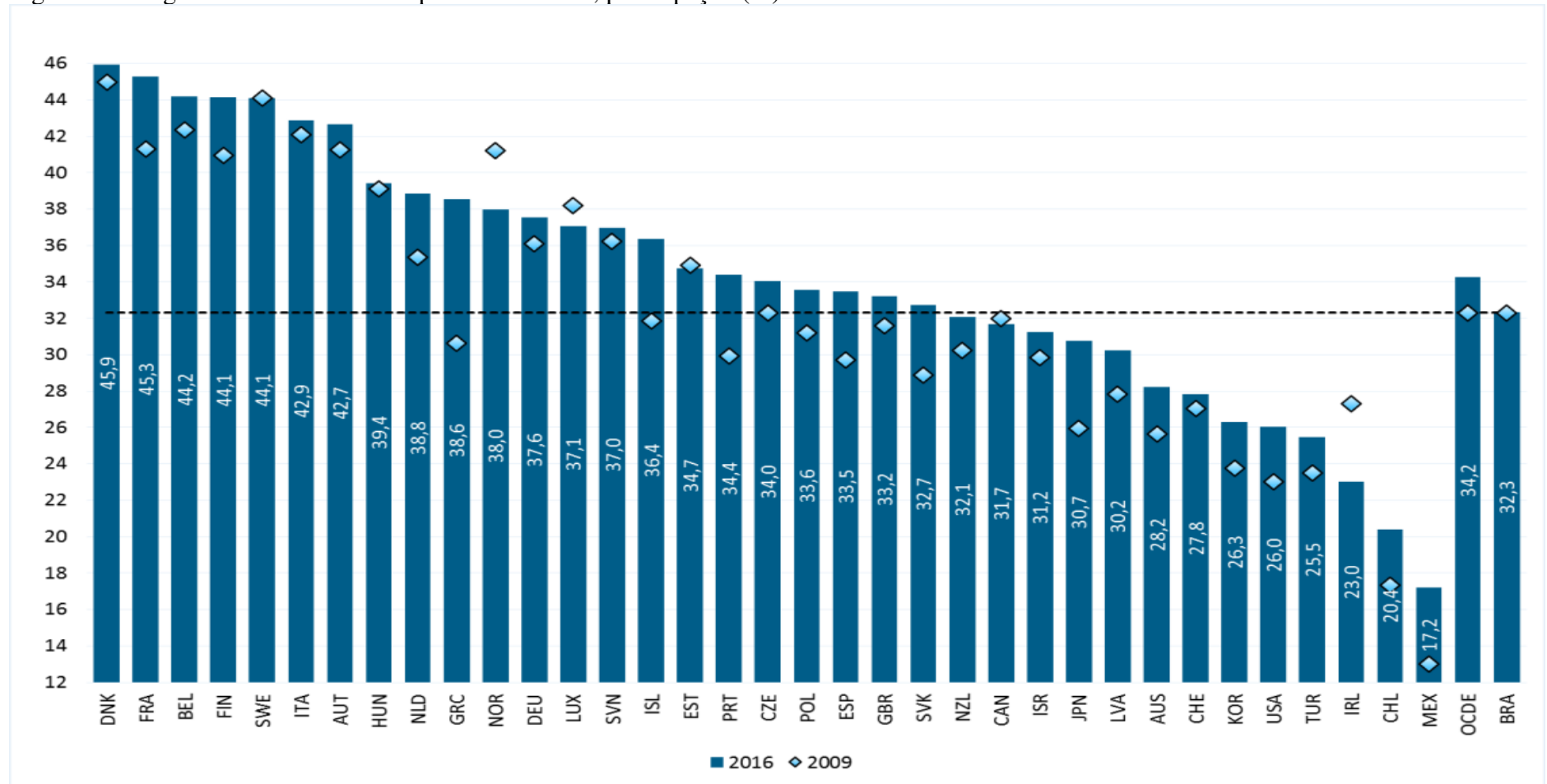
Quando se analisa em uma perspectiva comparada<sup>94</sup>, a carga tributária brasileira é inferior à média da carga tributária dos países da OCDE, que em 2016 foi de 34,2%. No ano de 2009, a carga tributária brasileira de 32,3% do PIB era idêntica à média dos países da OCDE<sup>95</sup>. Deste então, a carga brasileira ficou estabilizada em torno de 32% do PIB em 2016, passando a se situar cerca de 2 p.p. do PIB abaixo da média dos países da OCDE. Ou seja, enquanto a carga tributária dos países da OCDE aumentou, no Brasil se manteve relativamente estável. Mesmo assim, o Brasil permanece com uma carga superior a um grupo de 13 países da OCDE, formado principalmente por países Anglo-Saxões de regimes liberais de Estado Social (Nova Zelândia, Canadá, Austrália, Estados Unidos e Irlanda) e países emergentes e economias em desenvolvimento (México, Chile e Turquia) (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c).

---

<sup>94</sup> As comparações dos valores de carga tributária nacional com as de outros países devem ser feitas com ressalvas, pois algumas espécies tributárias existentes em um país podem não existir em outros. As diferenças metodológicas também são importantes fatores a serem considerados.

<sup>95</sup> A média da carga tributária dos países da OCDE alcançou seu auge de 34,2% do PIB no ano de 2016, após crescer quase 2 pontos percentuais do PIB em relação aos 32,3% de 2009. Esse crescimento se processou de maneira bastante generalizada entre os países. Entre 2009 e 2016, a carga tributária cresceu em 30 países e caiu em apenas cinco, sendo que o maior aumento foi de 7,9 p.p. do PIB na Grécia e as maiores quedas foram de 3,2 p.p. na Noruega e 4,3 p.p. na Irlanda. Os relatórios da OCDE destacam dois principais fatores explicativos para essa tendência de ampliação da carga tributária. O primeiro é a influência de fatores cíclicos relacionados à recuperação econômica pós-crise financeira global de 2008 (ainda que moderada e com datação e intensidade diferenciadas entre os países), tendo em vista que alguns componentes da carga tributária respondem de maneira elástica às flutuações econômicas. O segundo fator diz respeito ao imperativo de se perseguir consolidações fiscais, após a rápida deterioração fiscal que os países atravessaram durante o período de crise, e que mais comumente combinaram medidas de controle do gasto e de ampliação da arrecadação (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c).

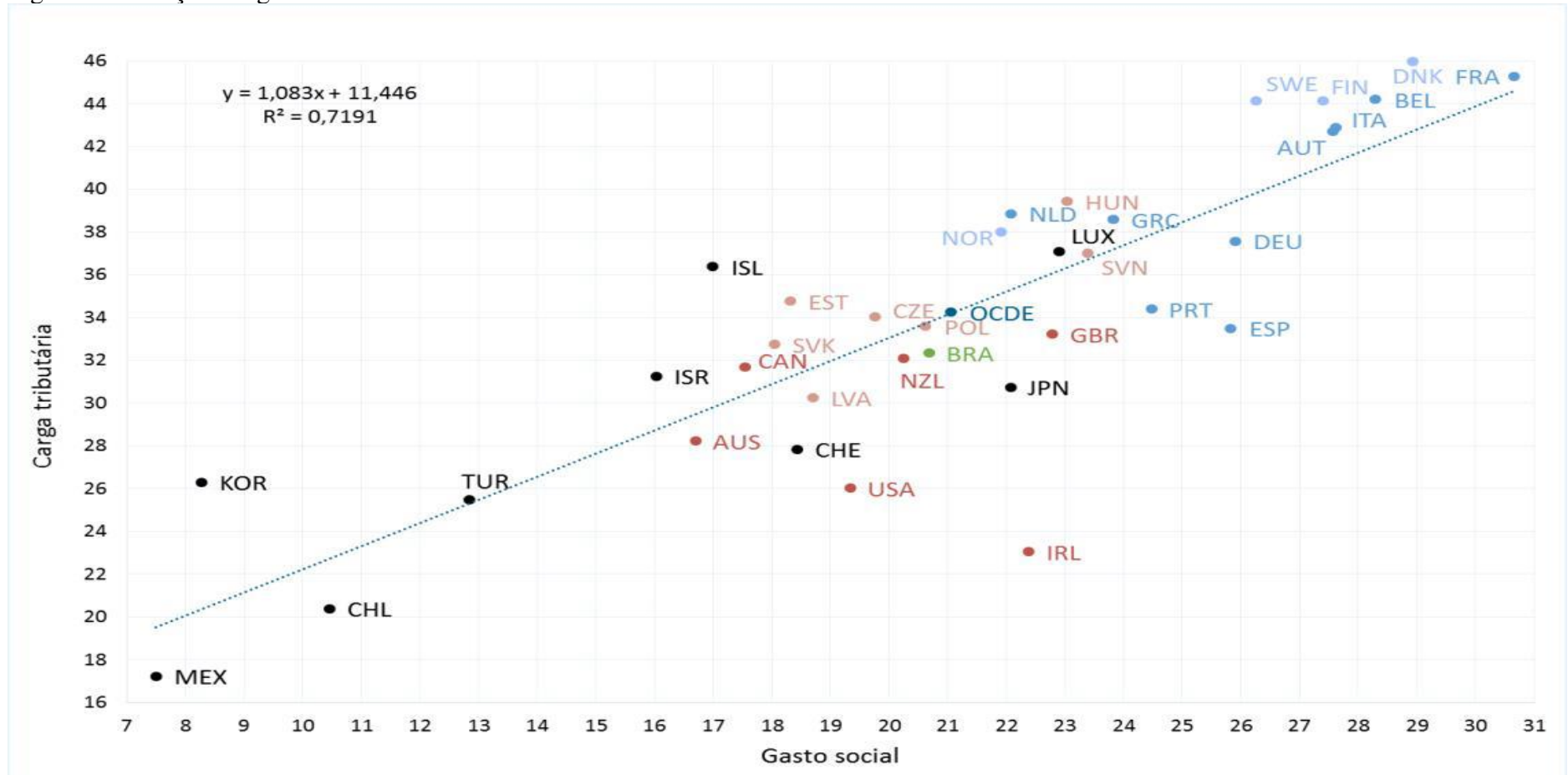
Figura 13: Carga tributária no Brasil e países da OCDE, participação (%) do PIB em 2009 e 2016



Fonte: Instituto Fiscal Independente (2018c) para Brasil e dados da OECD para os demais países. Siglas: Austrália (AUS), Áustria (AUT), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Chile (CHL), República Checa (CZE), Dinamarca (DNK), Estônia (EST), Finlândia (FIN), França (FRA), Alemanha (DEU), Grécia (GRC), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Irlanda (IRL), Israel (ISR), Itália (ITA), Japão (JPN), Coreia do Sul (KOR), Letônia (LVA), Luxemburgo (LUX), México (MEX), Holanda (NLD), Nova Zelândia (NZL), Noruega (NOR), Polônia (POL), Portugal (PRT), República Eslovaca (SVK), Eslovênia (SVN), Espanha (ESP), Suécia (SWE), Suíça (CHE), Turquia (TUR), Reino Unido (GBR), Estados Unidos (USA), média dos 35 países da OCDE (OECD) e Brasil (BRA).



Figura 14: Relação Carga tributária e Gasto social



Fonte: Instituto Fiscal Independente (2018c) para Brasil e dados da OECD. Siglas: Austrália (AUS), Áustria (AUT), Bélgica (BEL), Canadá (CAN), Chile (CHL), República Checa (CZE), Dinamarca (DNK), Estônia (EST), Finlândia (FIN), França (FRA), Alemanha (DEU), Grécia (GRC), Hungria (HUN), Islândia (ISL), Irlanda (IRL), Israel (ISR), Itália (ITA), Japão (JPN), Coreia do Sul (KOR), Letônia (LVA), Luxemburgo (LUX), México (MEX), Holanda (NLD), Nova Zelândia (NZL), Noruega (NOR), Polônia (POL), Portugal (PRT), República Eslovaca (SVK), Eslovênia (SVN), Espanha (ESP), Suécia (SWE), Suíça (CHE), Turquia (TUR), Reino Unido (GBR), Estados Unidos (USA), média dos 35 países da OCDE (OECD) e Brasil (BRA).

De acordo com o Instituto Fiscal Independente (2018c), um dos fatores que ajuda a explicar o tamanho da carga tributária no Brasil, a qual pode ser considerada relativamente elevada para uma economia em desenvolvimento, é o volume de gastos sociais. Como se pode verificar na Figura 14, há uma correlação positiva (forte) entre as duas variáveis: gasto social e carga tributária.

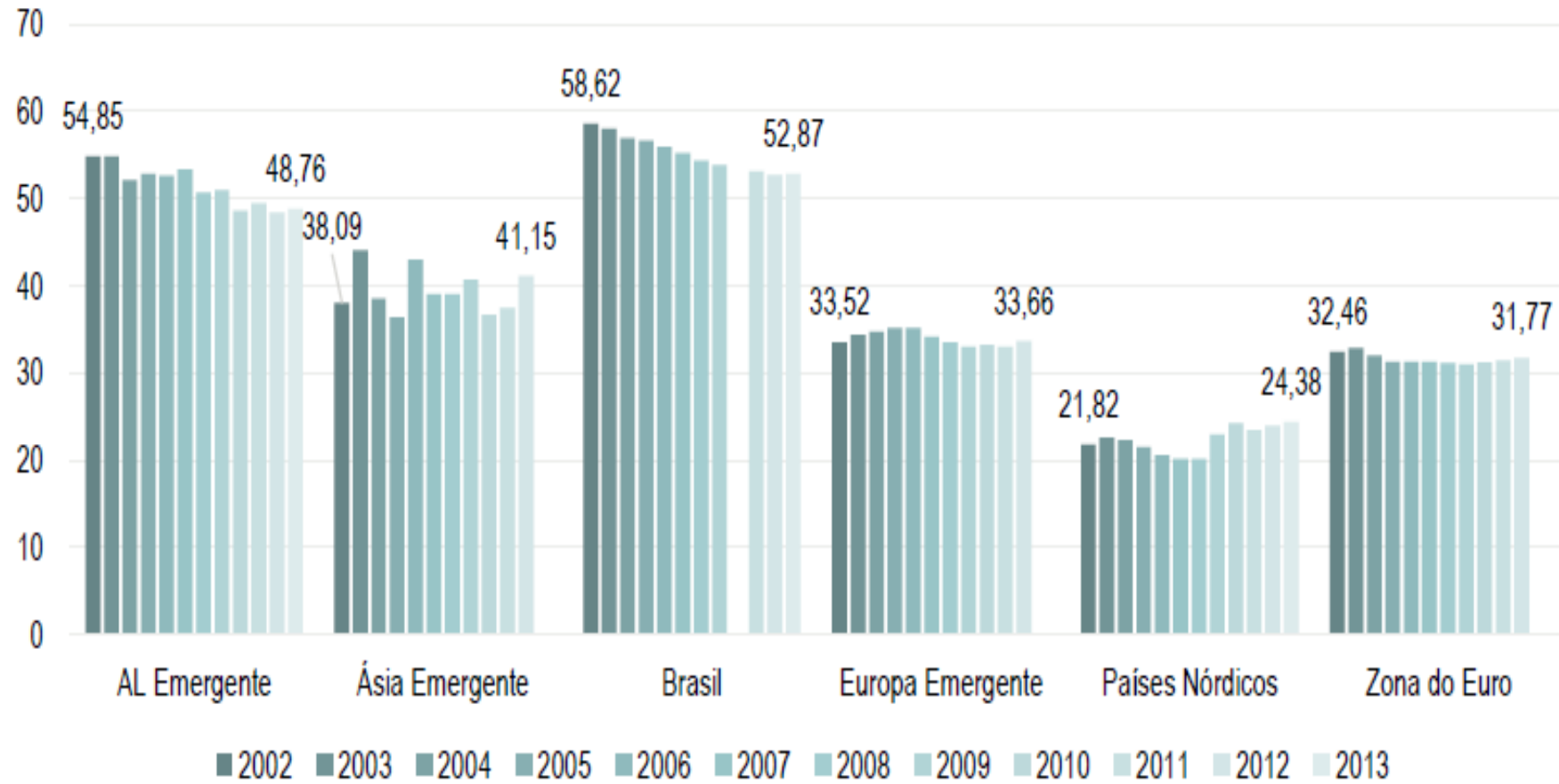
Ou seja, a elevada disparidade de cargas tributárias entre os países é explicada em grande medida pelos respectivos volumes de gastos sociais: aqueles com maiores gastos sociais como Dinamarca e França são os que possuem maiores cargas tributárias; e o contrário ocorre em países como Chile e México de menores níveis de gastos sociais e de cargas tributárias. Em média, o gasto social representa 62% da carga tributária dos países da OCDE e na maioria desses países (27 dos 35) se situa entre 50% e 70% da carga tributária (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c).

É interessante notar que a relação entre gastos sociais e carga tributária no Brasil possui uma boa aderência com aquela verificada nos países da OCDE. Entretanto, existem países com uma carga tributária menor que a do Brasil e um gasto social mais elevado, como é o caso de Japão e Irlanda, e o países com uma carga tributária um pouco maior, mas com um elevado gasto social como a Espanha, o que indica uma melhor relação entre carga tributária e gasto social (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c).

Pelo conceito da OCDE, os gastos sociais compreendem benefícios monetários e gastos na provisão de serviços das áreas de saúde, assistência, previdência e trabalho. A estimativa dos gastos sociais brasileiros é de 64% da sua carga tributária ou 20,7% do PIB, apenas um pouco abaixo da média dos países da OCDE de 21,1% do PIB despendidos em gastos sociais. Comparando-se apenas com os países emergentes e economias em desenvolvimento que compõem a OCDE, o Brasil possui níveis de carga tributária e de gasto social muito superiores do que México, Chile e Turquia, próximos aos da Polônia (INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE, 2018c).

Em resumo, o Brasil possui um patamar de carga tributária relativamente elevada para uma economia em desenvolvimento e isto está relacionado tanto às mudanças inseridas pela Constituição de 1988 que ampliaram o conjunto de políticas sociais a partir da década de 1990, mas também é fruto das elevadas despesas com encargos especiais como as despesas com juros da dívida, seja na forma de superávit primário, seja pelo crescente endividamento público.

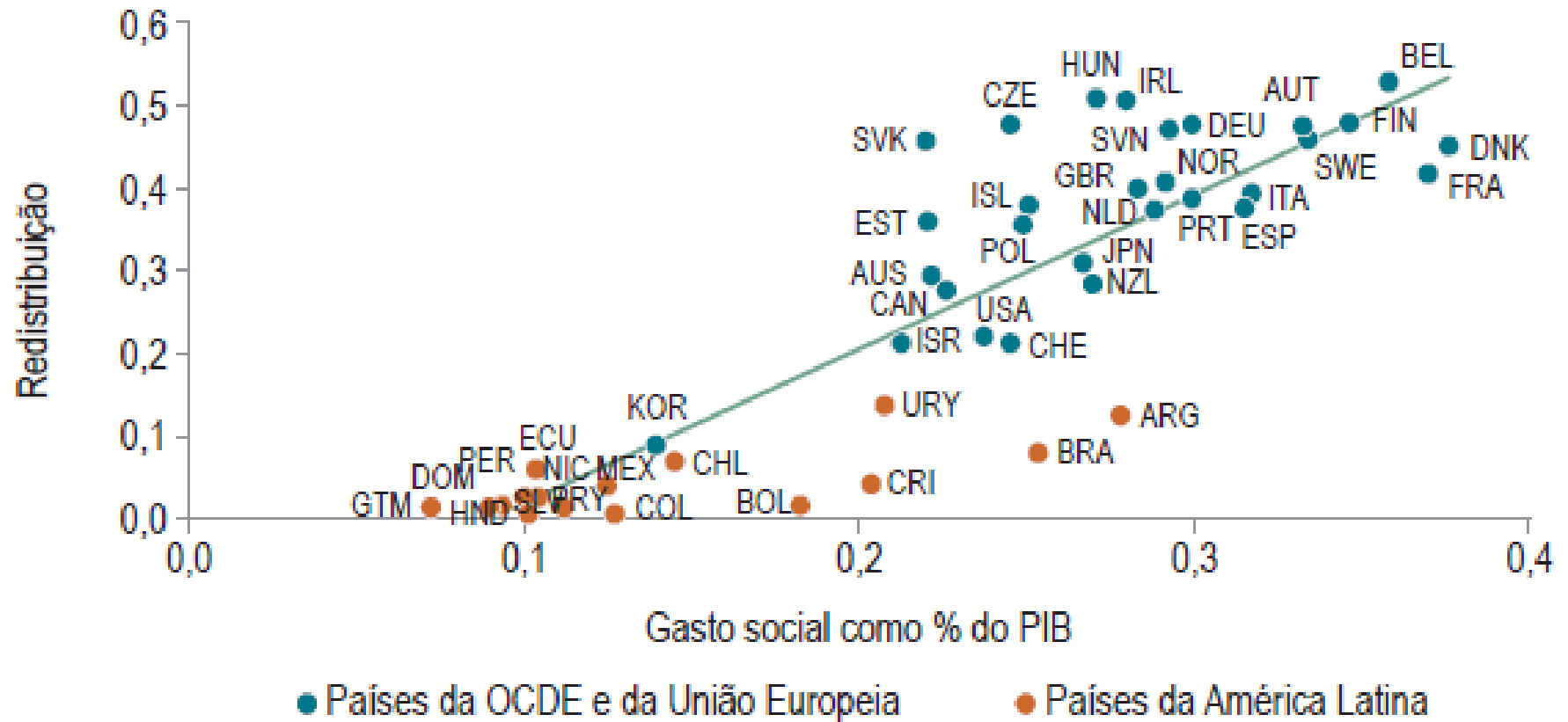
Figura 15: Comparativo Internacional do índice Gini – 2002 a 2013



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2016). Estimativa do Banco Mundial (2016).

Nota: No Brasil, não houve realização de PNAD em 2010. Informações para a Ásia Emergente, a Europa Emergente e a Zona do Euro até 2012.

Figura 16: Gasto Social e Redistribuição na América latina, OCDE e União Europeia em 2012



Fonte: IZQUIERDO, PESINO & VULETIN (2018).

Nota: Redistribuição é definida como a diferença entre a desigualdade da renda de mercado e a desigualdade da renda disponível, expressa como percentual de desigualdade da renda de mercado.

É importante mencionar que o índice Gini<sup>96</sup> do Brasil de rendimento domiciliar *per capita* ainda se apresenta expressivamente superior ao dos grupos de países desenvolvidos e, até mesmo, das regiões emergentes do mundo, como mostra o Figura 15, muito embora tenha havido queda na desigualdade de rendimentos entre 2002 e 2013, com diminuição do índice de Gini da ordem de 10%. Dessa forma, mesmo com os significativos avanços com relação ao combate à desigualdade nos últimos anos, o Brasil ainda tem grande potencial para aprimoramento nesse indicador. Há uma relação positiva entre tamanho do gasto e redistribuição. No entanto, ao comparar países da América Latina com países da OCDE que gastam aproximadamente o mesmo, os países avançados redistribuem muito mais (Figura 16).

Os países latino-americanos que mais reduzem a desigualdade (entre 6% e 14%) são Uruguai, Argentina e Brasil, que também estão entre os que mais gastam com programas sociais (a Argentina lidera em gasto social, com 28% do PIB, seguida do Brasil, com 25% e do Uruguai, com 21%). No entanto, o tamanho não é tudo. Nos países europeus com níveis semelhantes de gasto social, a redução da desigualdade é pelo menos quatro vezes maior (de 40% no Reino Unido a 53% na Hungria e na Irlanda). A diferença na desigualdade de renda disponível entre as regiões se deve principalmente à política fiscal. Para dezesseis países latino-americanos, impostos e transferências de renda reduzem a desigualdade em apenas 4,7% em média, enquanto em uma amostra de países avançados a redução é de 38% (IZQUIERDO; PESINO; VULETIN, 2018).

Neste quesito, apesar da composição do gasto social e o tamanho de cada componente serem fatores importantes para o sucesso da redistribuição<sup>97</sup>, o sistema tributário e de transferências parece ser determinante na redução da pobreza e da desigualdade. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento das políticas e programas governamentais da área social. Assim, estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos não são capazes de gerar resultados

---

<sup>96</sup> De acordo com definição utilizada pelo Banco Mundial, o índice de Gini mede a extensão em que a distribuição de renda entre os indivíduos dentro de uma economia desvia de uma distribuição perfeitamente igual. Uma curva de Lorenz apresenta as percentagens cumulativas de rendimento total recebido com o número acumulado de beneficiários, começando com o indivíduo ou famílias mais pobres. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa em percentagem da superfície máxima abaixo da linha. Assim, um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 1 (ou 100%) implica desigualdade perfeita (SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, 2016).

<sup>97</sup> O gasto com saúde e educação é de 20% a 50% mais alto nos países avançados do que na América Latina, enquanto as transferências de renda e aposentadorias contributivas são quase três vezes maiores (IZQUIERDO; PESINO; VULETIN, 2018).

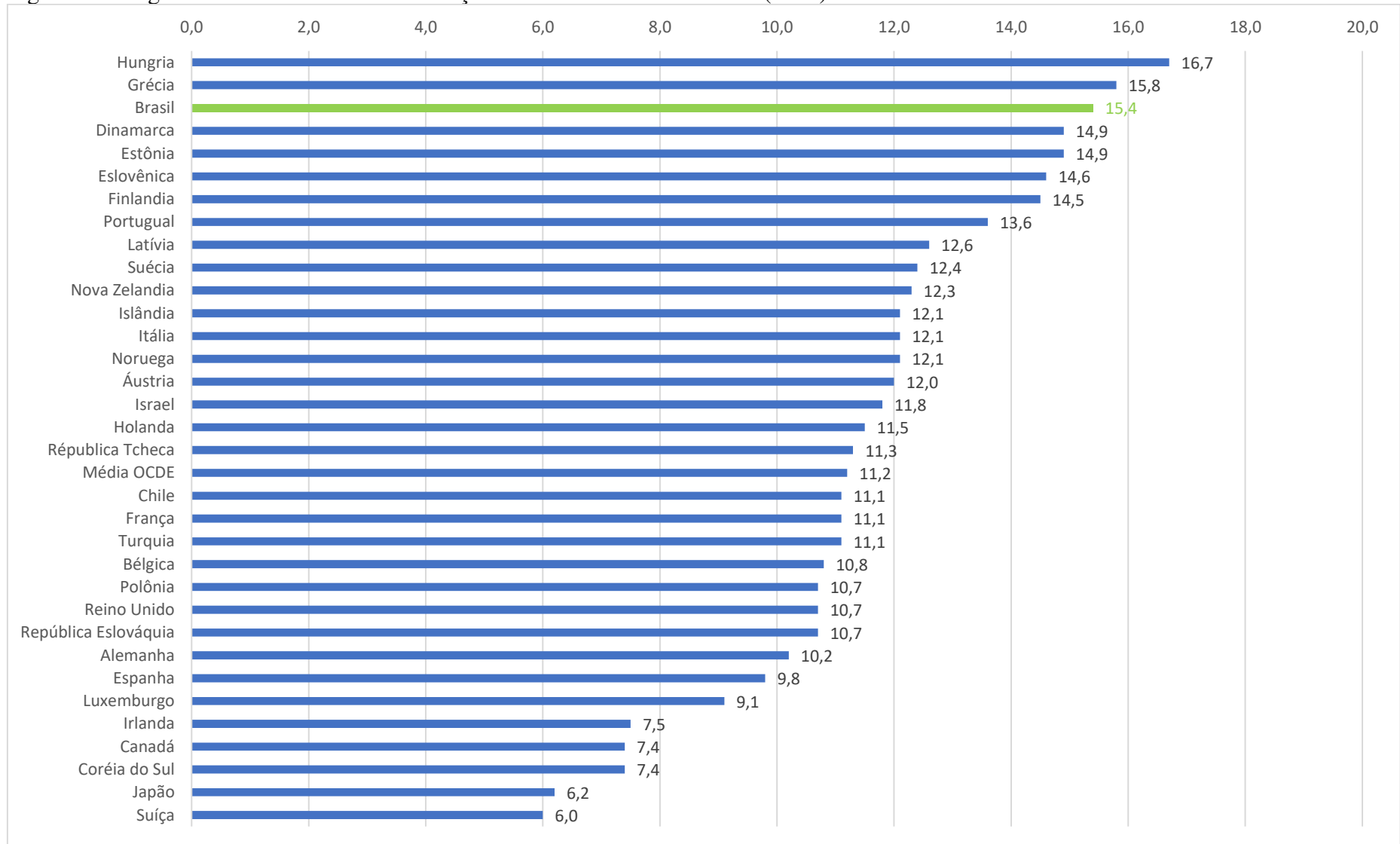
satisfatórios. Essa constatação, compartilhada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), sugere que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais no Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

A discussão sobre a carga tributária e os gastos sociais é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, vem a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Para compreender a regressividade e a progressividade da arrecadação é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Enquanto os tributos indiretos são regressivos, os diretos podem ser progressivos (SALVADOR, 2008).

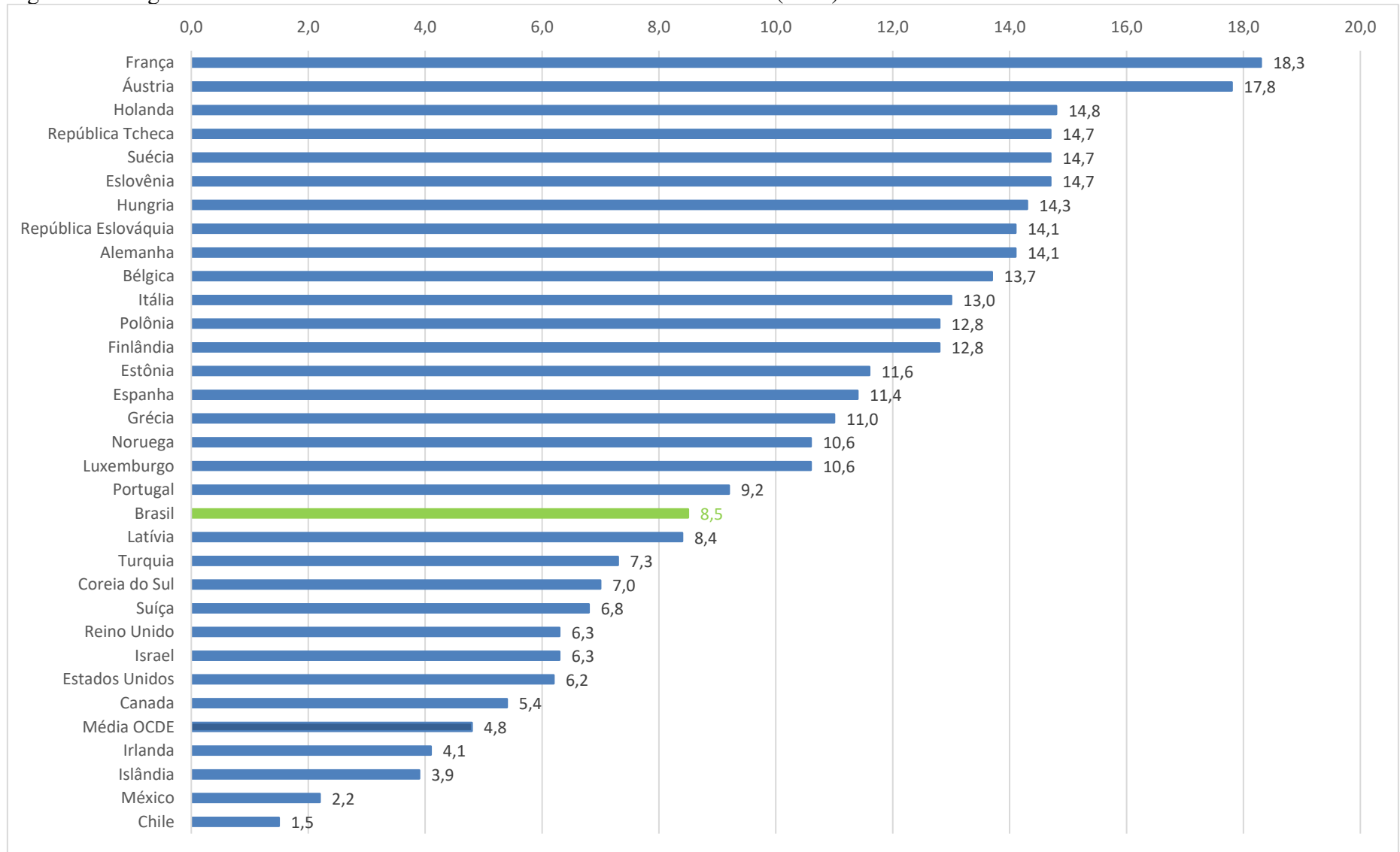
Conforme dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil referentes ao ano de 2016, quando a carga tributária brasileira registrou 32,3%, mais da metade de sua composição adveio de impostos sobre bens e serviços (15,4%) que têm natureza mais regressiva, 8,5% advém de tributos sobre a folha de salários, 6,5% é decorrente de tributos sobre a renda, lucros e ganhos de capital e apenas 1,5% é decorrente de tributos sobre a propriedade. Os dados apontam ainda que o Brasil teve uma carga tributária sobre renda, lucros e ganhos da capital menor do que todos os países da OCDE em 2016. Em compensação teve uma das maiores cargas tributárias sobre bens e serviços, perdendo apenas para Hungria (16,7%) e Grécia (15,8%), bem acima da média da OCDE que é de 11,2% (RECEITA FEDERAL, 2017).

Figura 17: Carga Tributária sobre Bens e Serviços – Brasil e Países da OCDE (2016)



Fonte: Receita Federal (2018).

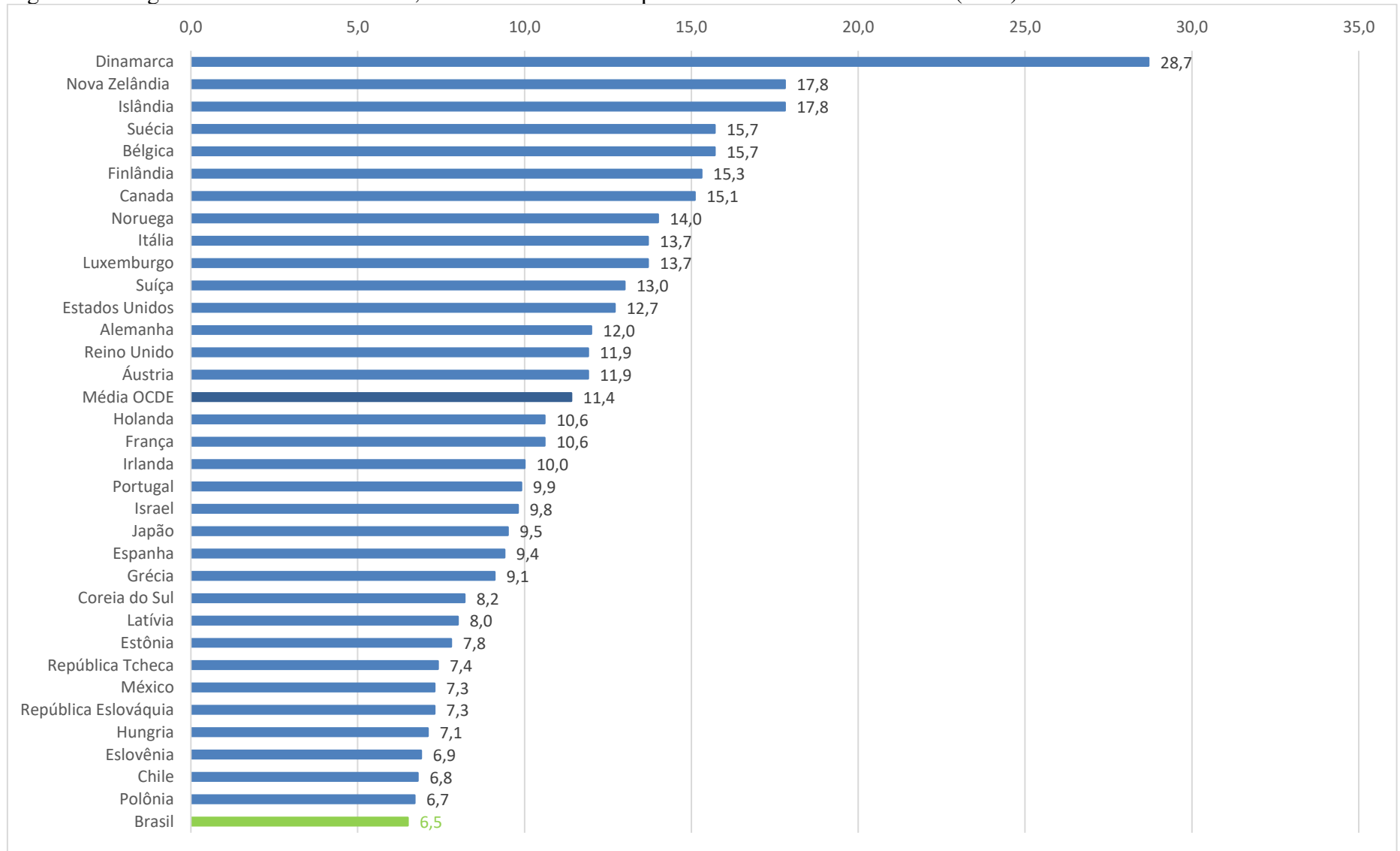
Figura 18: Carga Tributária sobre Folha de Salários – Brasil e Países da OCDE (2016)



Fonte: Receita Federal (2018).

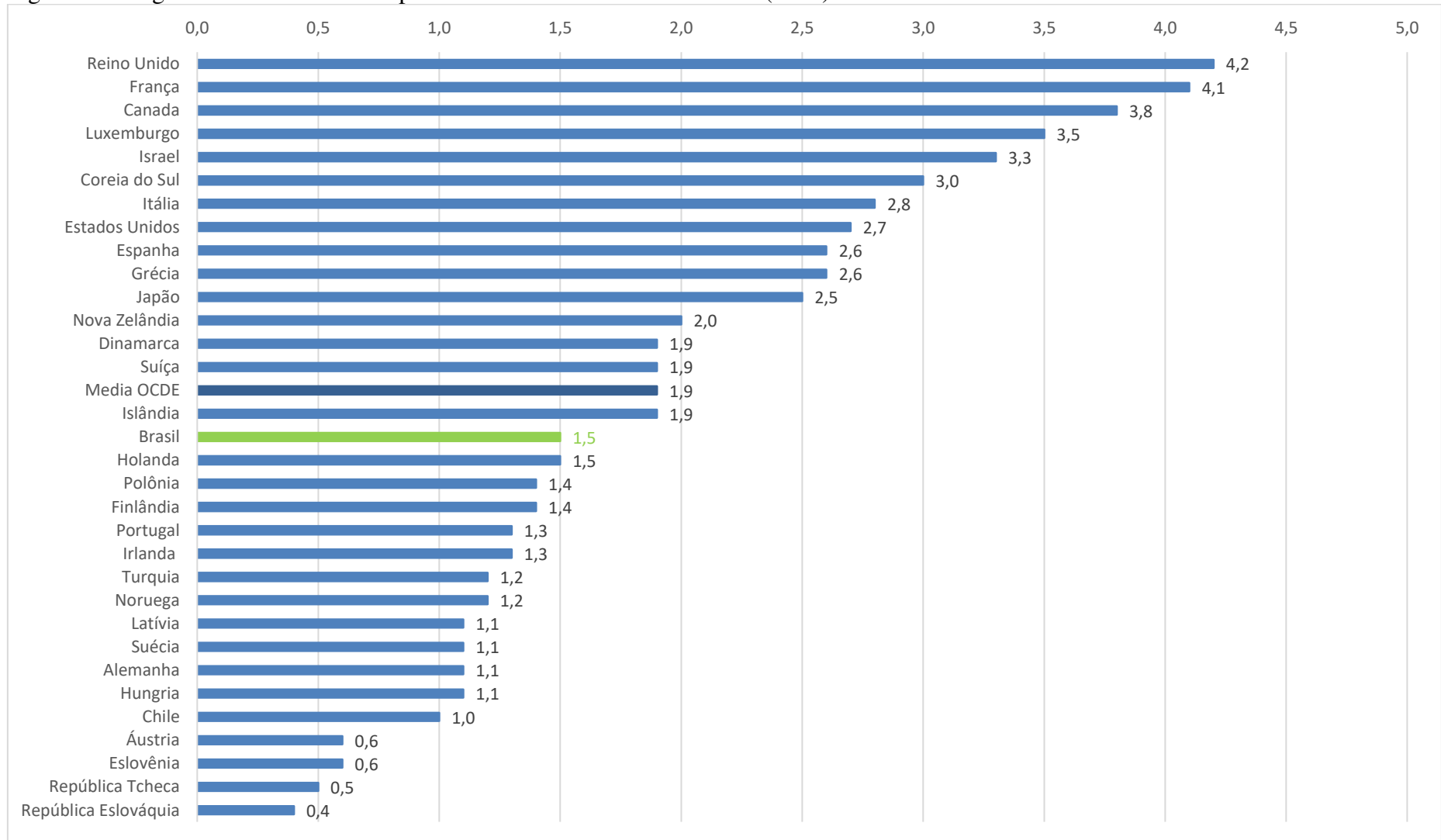


Figura 19: Carga Tributária sobre a Renda, Lucro e Ganhos de Capital – Brasil e Países da OCDE (2016)



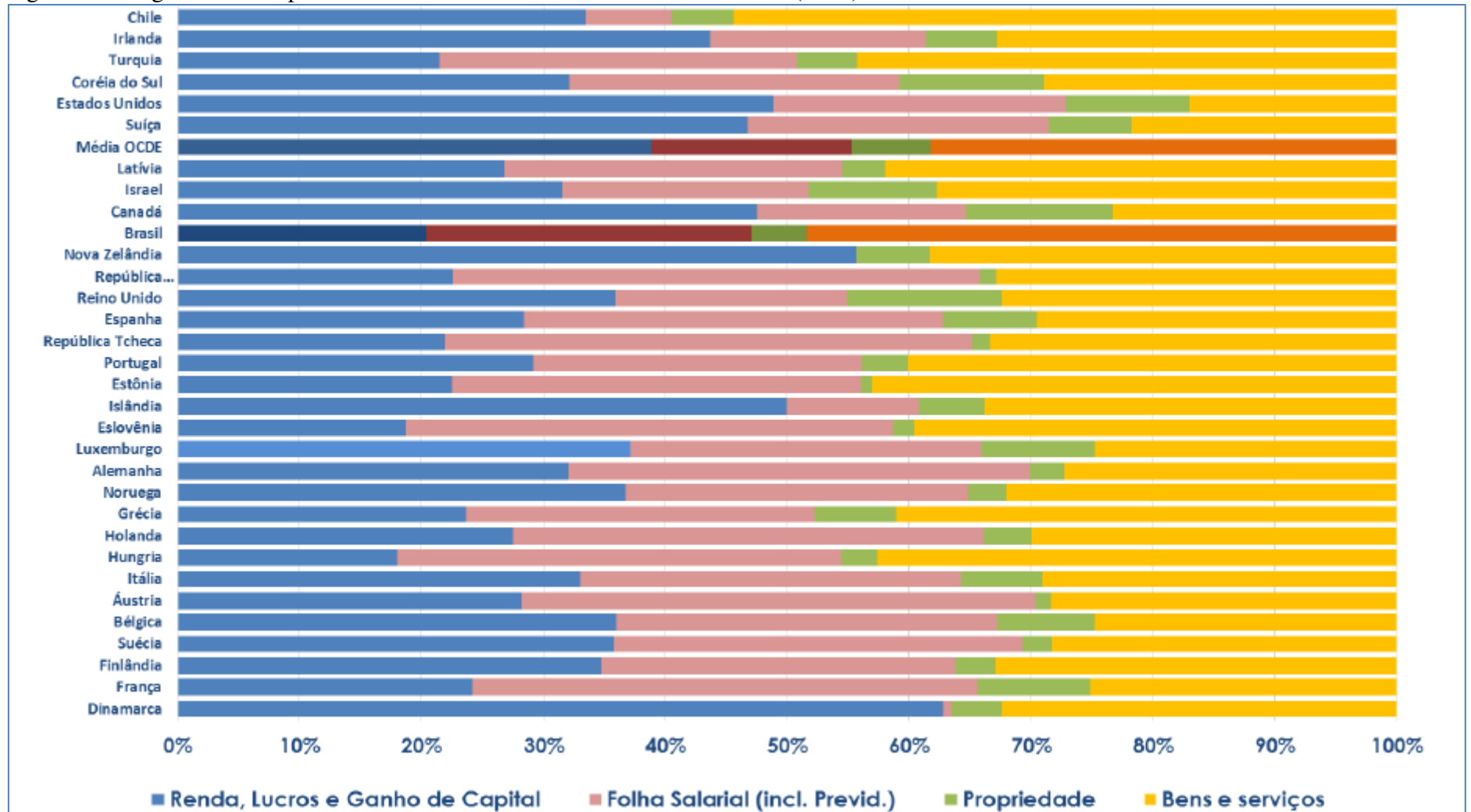
Fonte: Receita Federal (2018).

Figura 20: Carga Tributária sobre a Propriedade – Brasil e Países da OCDE (2016)



Fonte: Receita Federal (2018).

Figura 21: Carga Tributária por Base de Incidência - Brasil e Países da OCDE (2016)



Fonte: Receita Federal (2018).

No que tange à carga tributária sobre a propriedade, em que pese que essa seja uma fonte relativamente pouco representativa em todos os países da OCDE chegando ao máximo de 4,2% da composição da carga tributária no Reino Unido, o percentual brasileiro (1,5%) é bem próximo ao da média dos países da OCDE (1,9%). No que se refere à carga tributária sobre a folha de salários o percentual brasileiro (8,5%) é bem abaixo da maioria dos países que chegam a registrar até 18,3% (França). Ou seja, quando comparado com os países da OCDE, a carga tributária brasileira é extremamente concentrada em tributos de natureza regressiva (RECEITA FEDERAL, 2017).

Observa-se, portanto, que o Brasil é um dos países em desenvolvimento que tem uma das mais altas cargas tributárias do mundo, próxima da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Contudo, diferentemente do que ocorre nas economias desenvolvidas, a carga brasileira é concentrada em tributos indiretos e regressivos, não em tributos diretos e progressivos (GOBETTI; ORAIR, 2016). Conforme demonstrado em uma perspectiva comparada (Figuras 17, 18, 19, 20, 21).

A distribuição da carga tributária revela que sua arrecadação concentra-se em tributos sobre bens e serviços, que do ponto de vista econômico, são de péssima qualidade e prejudicam o desempenho do setor produtivo. Por outro lado, tributos sobre a renda e patrimônio são relativamente baixos. A combinação destas duas características do sistema tributário nacional leva a problemas de equidade na tributação dos contribuintes, contrariando um dos princípios constitucionais da tributação: a capacidade contributiva (BOUERI *et al.*, 2009).

Salvador (2008) aponta ainda que a tributação direta no Brasil tem se limitado e incidido cada vez mais sobre a renda dos trabalhadores assalariados, deixando de fora os lucros e dividendos, devido ao tratamento diferenciado da tributação das rendas no país, violando o princípio da isonomia tributária ao tratar com critérios diferenciados a renda do capital (lucros, dividendos e juros) e do trabalho<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Algumas mudanças realizadas no perfil da tributação no país, pós-1994, são indicativas desta situação, como: desoneração da tributação do lucro das empresas por meio da redução da alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25% para 15% e da redução do adicional sobre os lucros (Lei nº 9.249/95, art. 3º, e Lei nº 8.981/95); instituição dos “juros sobre capital próprio”, que é a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, isto é, os juros pagos e creditados aos sócios, e deduzi-los como despesa, na prática isso significa uma redução da base tributária do Imposto de Renda e da Contribuição Social do Lucro Líquido (Lei nº 9.249/95, art. 9º); isenção de imposto de renda à distribuição de lucros a pessoas físicas, eliminando o imposto de renda na fonte sobre os lucros e dividendos distribuídos para os resultados apurados a partir de 1/1/96, antes dessa mudança, a alíquota era de 15% (Lei nº 9.249/95, art. 10º); eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), reduzindo a progressividade do Imposto de Renda (IR) (Lei nº 9.250/95); elevação da alíquota do IRPF de 25% para 27,5% (Lei nº 9.532/97, art. 11º); aumento do número de declarantes de IR, o que ocorreu pela não correção da tabela de IR (1996 a 2001), fazendo com o que os trabalhadores de mais baixa renda fossem tributados (Lei nº 9.430/96) (FARIAS *et al.* 2006).

Neste sentido, é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que não há uma redistribuição efetiva. Uma forma de verificar isso é lembrar que boa parte do gasto social está vinculada a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários (CETSS). Ou seja, tendo em conta que o principal componente do gasto social é representado pelo gasto previdenciário (conforme destacado na seção 3.3), tem-se que sua maior parte está financiada pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, por meio dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, mais o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, fica evidente que as classes que vivem do trabalho – e dentre estas, as mais pobres – são as que, em verdade, financiam a maior parcela dos gastos sociais no Brasil (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Portanto, observa-se que a arrecadação se dá majoritariamente sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detêm os menores níveis de rendimentos. No que se refere à tributação sobre a folha de salários, embora não se possa dizer que esta forma de tributação seja regressiva, ela não possui efeitos redistributivos visto que se caracteriza por uma situação na qual os contribuintes destes programas financiam seus próprios benefícios. No que tange à tributação sobre a renda e a propriedade, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, são pouco aproveitadas para tanto, haja vista sua pouca expressão na carga tributária total, a não utilização de mecanismos de efetiva progressividade e ainda a concentração da tributação sobre as rendas decorrentes do trabalho, ficando em segundo plano a tributação sobre lucros e ganhos de capital.

Por conseguinte, o caráter regressivo da maior parte da tributação da estrutura tributária brasileira, o princípio do autofinanciamento em parte relevante da tributação, e a não utilização de mecanismos fortemente progressivos sobre as rendas e propriedade parecem ser fatores explicativos importantes para o baixo nível de redistribuição de renda no país, apesar de seu razoável gasto social em termos comparados.

Um outro ponto que merece destaque é a questão da dívida pública, com vimos, cerca de 40% dos gastos do fundo público são direcionados para despesas deste tipo. Conforme Fatorelli (2013), em geral, todos entendem que se existem dívidas é porque, previamente, houve ingresso de recursos oriundos da contratação de operações de crédito e/ou de emissão de títulos públicos.

Sabe-se que as receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Em momentos de crise, por exemplo, a economia produz menos e a arrecadação de impostos cai. Com isso, a conta do governo fica mais apertada. Na ausência de mecanismos de crédito, esses choques teriam de ser absorvidos por aumentos abruptos na carga tributária ou por cortes em outros gastos, penalizando, demasiadamente, em ambos os casos, a geração atual. Além da suavização, ao longo do tempo, do padrão de gastos de consumo e investimento do governo, o acesso ao endividamento público permite atender a despesas emergenciais (tais como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais e guerras) e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos com horizonte de retorno no médio e no longo prazos (na área de infraestrutura, por exemplo). A história está repleta de exemplos nesse sentido, não sendo surpreendente o uso disseminado do endividamento por praticamente todos os países do mundo (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

O endividamento público pode ainda exercer funções amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro. Como vimos, os títulos de dívida pública são instrumentos essenciais na atuação diária do Banco Central para o alcance de seu objetivo de garantir a estabilidade da moeda, servindo de lastro para as operações típicas de política monetária, além de representarem referencial importante para emissões de títulos privados. O desenvolvimento do mercado de títulos, público e privado, pode ampliar a eficiência do sistema financeiro na alocação de recursos e fortalecer a estabilidade financeira e macroeconômica de um país (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Contudo, historicamente, os povos nunca foram devidamente informados sobre as dívidas públicas que pagam através de seus orçamentos governamentais. A partir de investigações realizadas por cidadãos em diversos países restou demonstrado que grande parte das chamadas dívidas públicas - internas e externas - não respondem exatamente a esses critérios, pois foram geradas sem qualquer contrapartida em bens, serviços ou benefícios para a coletividade. Ademais, tais dívidas crescem sob o efeito de custos financeiros abusivos, condições viciadas, sucessivos refinanciamentos, entre outras estratégias que provocam a auto geração contínua de novas dívidas; um esquema que exige constante entrega de recursos para o pagamento de elevados juros, comissões e outros gastos, enquanto o saldo da dívida segue aumentando (FATORELLI, 2013).

Em uma perspectiva crítica, se por um lado, a dívida pública atende as necessidades de financiamento dos estados, por outro lado, vem sendo, cada vez mais fonte de alimento do grande capital – grandes grupos, bancos fundos de pensão, fundos de

investimentos, companhias de seguro (LUPATINI, 2012). De acordo com Silva (2012), o desenvolvimento do modo de produção capitalista levou ao desenvolvimento das formas de capital. Este passa a ser, em si, mercadoria específica com valor de uso e valor. À medida que cresce a concentração do capital monetário nas mãos de capitalistas que passam a dispor de grande massa de poupanças de outros milhares de capitalistas dispersos, esses montantes passam a ser colocados à disposição para empréstimo. Desenvolve-se assim em ampla escala o sistema de crédito. O papel do crédito é fundamental ao processo de valorização do capital. Quando o capital portador de juros passa a operar com a especulação, com a acumulação futura, descolada de sua base real, material, como no caso dos títulos públicos, tem-se o capital fictício. O capital fictício constitui-se na forma ilusória que adquire os rendimentos que parecem provir do capital portador de juros. Nesse caso, a emissão de papéis, como nas sociedades por ações e os títulos da dívida pública, são a forma ilusória, fictícia que assume o capital ao especular (SILVA, 2012).

Neste sentido, a dívida pública é um mecanismo pelo qual os Estados transferem parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, o verdadeiro maestro do momento presente da mundialização do capital (BEHRING, 2012). No capitalismo contemporâneo, os juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais”, que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, etc. (SALVADOR, 2008).

Nas crises financeiras nos últimos 30 anos o fundo público tem sido acionado para proteger instituições financeiras falidas, principalmente através do endividamento público. Na cena pós-1970 a disputa do fundo público tem aprofundado a hegemonia do capital de modo crescente à custa do trabalho. Neste sentido, as políticas adotadas pelo Estado têm acentuado o redirecionamento do fundo público para salvar o capital em detrimento do trabalho. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, salvaram-se bancos, mas não os proprietários despejados pelo sonho da casa própria alimentado pelo crédito (TEIXEIRA, 2012).

Assim, diferentemente do que a corrente liberal que prega, a dívida pública e seu aumento não se colocam em função da morosidade, ineficiência dos estados ou benevolência destes com a classe trabalhadora, ou ainda em decorrência de problemas de gestão etc. Na verdade, ela tem sido utilizada como mecanismo para evitar a desvalorização do capital fictício e assegurar a reprodução ampliada do capital. É o que demonstram as últimas crises do capital (LUPATINI, 2012). Portanto, quando se fala em pagamento de juros da dívida

pública, é imprescindível ter em mente que esta se constitui em uma das várias formas com que o Estado pode transferir recursos para a reprodução do capital.

Partindo do entendimento de que o fundo público é composto por recursos arrecadados sob a forma de impostos e contribuições pagos tanto pela classe trabalhadora, quanto por capitalistas. E que esses recursos retornam para os “contribuintes” por meio de políticas sociais e econômicas. Sua utilização depende, portanto, da configuração que assume a luta de classes. Na medida em que cresce a atuação do Estado no sentido de garantir as condições gerais de produção capitalista o fundo público vai se tornando, cada vez mais, um elo fundamental na reprodução do sistema (BRETTAS, 2012).

Considerando que nos países em que há uma grande desigualdade de renda e riqueza, como é o caso brasileiro, a arrecadação não se dá de forma igualitária, muito menos progressiva, de modo que a maior parte dos recursos advém de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora. A alocação de boa parte desse dinheiro nos circuitos que alimentam e ampliam as possibilidades de rentabilidade financeira significa uma transferência de recursos oriundos do trabalho para as mãos da burguesia financeira - nacional e internacional. Como demonstrou-se, do total de recursos do fundo público, mais da metade é arrecadada por meio de impostos indiretos e muito pouco advém de tributação sobre o patrimônio, que seria uma forma de onerar os detentores de propriedade privada. Isto sem falar que mesmo a parcela paga pelos capitalistas tem sua origem no trabalho e, portanto, na mais-valia extraída por meio da exploração da classe trabalhadora. Dada a correlação de forças existente, a ação do Estado contribui para direcionar recursos para o grande capital em detrimento do investimento em políticas sociais e ações que poderiam contribuir efetivamente para atender aos interesses dos (as) trabalhadores(as) (BRETTAS, 2012).

Apropria-se do trabalho necessário por conta da tributação altamente regressiva que onera a classe trabalhadora ao fazer com que o fundo público seja composto majoritariamente por impostos e contribuições indiretas. Ou seja, que a classe trabalhadora, pelo consumo, seja a maior financiadora do gasto público, que inclui tanto gastos com políticas sociais como com a remuneração do capital financeiro. Ou seja, o salário se transforma e dá lugar ao capital que rende juros. Aqui está a particularidade do capital que rende juros em nossos tempos. Ele avança vertiginosamente sobre o trabalho necessário que compõe o fundo público, por meio do sistema tributário regressivo. Tem-se, portanto, uma dupla regressividade na qual a população mais pobre não só paga mais do que os ricos, como também é responsável pela remuneração do rentismo (SILVA, 2012).



Neste sentido, as crises financeiras assumidas pelos Estados por meio da dívida pública esta sendo paga pela classe trabalhadora, via imposição de um ajuste fiscal que restringe direitos, contribui para o aumento do desemprego e precariza as condições de vida de grandes parcelas da população. Parte significativa dos recursos públicos, retorna para a classe dominante por meio das ações do Estado para garantir as condições gerais de produção. E essas ações vêm se dando fundamentalmente por meio das decisões na condução da política econômica no sentido de garantir e ampliar a rentabilidade financeira (BRETTAS, 2012).

Deste modo, dada a regressividade na forma de arrecadação tributária brasileira, quando falamos no montante que compõe o fundo público, estamos falando em recursos que foram arrecadados mediante o pagamento de impostos por parte, fundamentalmente, da classe trabalhadora. E direcionado em boa parte para o pagamento dos juros da dívida pública. Assim, caracteriza o Estado brasileiro no capitalismo contemporâneo financeirizado, um Estado máximo para o capital e um Estado mínimo para o social à custa do fundo público, onde a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária (TEIXEIRA, 2012).

A análise do modelo federativo brasileiro e da estrutura das receitas e despesas, demonstrou que a União que concentra as mais importantes competências, a maior parte da arrecadação e dos gastos, é o ente federativo que efetiva concretamente esse modelo de Estado. Pois é nesta esfera de governo em que são definidos seus elementos centrais como a estrutura tributária e a política macroeconômica e fiscal.

No que tange a configuração que esses mecanismos assumem nas políticas públicas setoriais em âmbito nacional, a literatura tem apontado que enquanto as áreas de educação e saúde buscam recursos de impostos como fontes importantes para o seu financiamento, as demais áreas da seguridade social, assistência e previdência, estão completamente dependentes de contribuições sociais. Já as áreas de habitação e saneamento sofrem com o fato de estarem muito dependentes do fundo de garantia e outros recursos onerosos. A dependência dos fundos patrimoniais do trabalhador tem gerado uma limitação de investimentos para essas áreas, pois estes fundos, diferentemente dos impostos, precisam ser repostos, o que deixa claro o caráter de autofinanciamento nestas áreas e sua incapacidade redistributiva (CASTRO *et al.* 2009).

Assim, além do Sistema Tributário Brasileiro não fazer uma redistribuição efetiva de renda que reduza as desigualdades socioespaciais, as políticas de desenvolvimento urbano no Brasil que poderiam funcionar de maneira redistributiva, e em alguma medida melhorar as condições de vida da população mais pobre, são financiadas, em grande medida, por recursos

decorrentes da prestação de serviços públicos como são as tarifas pagas pelos usuários (caso do saneamento) e outras fontes de recursos autossustentáveis (como o FGTS), sem comprometer efetivamente o Estado com o financiamento dessas políticas e com a diminuição das desigualdades.

Além disso, têm-se observado um movimento acentuado em direção a mercadorização e privatização das políticas públicas no Brasil. Na saúde, além do aumento dos planos de saúde privados, a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares pode ser considerada um movimento neste sentido. Na educação, os mecanismos de financiamento em instituições privadas como o FIES – financiamento estudantil e PROUNI – Programa Universidade para todos. Na seguridade social, o avanço da previdência complementar. No saneamento, a nova lei (Lei nº 14.026/2020) que irá permitir uma maior participação das empresas privadas. Esses são apenas alguns exemplos, de como o capital tem avançado, não apenas com a destinação de recursos ao capital financeiro através da dívida pública, mas também se inserido em cada umas das políticas sociais, em busca de lucros.

Feitas essas considerações sobre o arranjo jurídico-institucional do Estado brasileiro, e seus impactos no financiamento das políticas públicas. O próximo capítulo buscará realizar uma análise mais detalhada acerca da dinâmica do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Maranhão. Trata-se de compreender como esses elementos profundamente imbricados e articulados se manifestam de maneira concreta no gastos públicos.

#### 4. FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS URBANAS NO MARANHÃO

Além dos aspectos histórico-estruturais e jurídico-institucionais do Estado e do fundo público, o arranjo jurídico-institucional de cada política específica pode variar enormemente dentro da organização estatal, mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, tornando-se assim uma dimensão crucial para compreensão do financiamento e dos gastos públicos. Neste sentido, importa ressaltar ainda que no Brasil existe grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas públicas, diversidade esta que congrega fontes como: recursos orçamentários provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas, recursos provenientes de atividades privadas do Estado, transferências entre os entes estatais, destinação de fundos para políticas específicas, dentre outras modalidades (CARDOSO JR; PEREIRA, 2018).

Além disso, existe grande heterogeneidade entre os estados brasileiros, vinculada à questão geográfica e territorial, à diversidade cultural e política, e principalmente à estrutura socioeconômica que possui efeitos sobre a capacidade de organização, arrecadação e gasto de cada unidade federativa. Destarte, considerando as desigualdades entre os estados e regiões no Brasil e que os entes estaduais possuem relativa autonomia para elaborar suas próprias leis, organizar seus serviços, arrecadar os tributos de sua competência e executar suas próprias políticas, cada estado pode estabelecer um arranjo jurídico-institucional específico destinado a enfrentar determinada questão social e/ou urbana, com leis e políticas governamentais próprias, órgãos e burocracias especializadas encarregadas da formulação e implementação de políticas e da prestação de serviços públicos e fontes permanentes de recursos financeiros.

Assim, o presente capítulo visa a delinear os principais aspectos do fundo público no Maranhão e seus reflexos no financiamento, gestão e nos gastos nas políticas urbana. Com tais objetivos, o capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira seção, discorre-se sobre a estrutura do fundo público no Maranhão, considerando sua inserção no contexto nacional e destacando as principais fontes de receita estadual bem como as principais despesas. Já as três seções seguintes partem de aspectos jurídico-institucionais específicos de cada área e tem como foco a análise do financiamento e do gasto nas políticas setoriais de habitação, saneamento e urbanismo, visto que no Brasil, a gestão governamental das políticas de desenvolvimento urbano se estruturam em “setores” com seus respectivos marcos regulatórios e burocracias.

#### 4.1 O Maranhão e a estrutura de receitas e despesas estaduais

Considerando que a capacidade de realizar políticas públicas de maneira autônoma depende em grande medida da capacidade de obtenção de recursos e esta pode estar relacionada a dinâmica econômica, antes de realizar uma análise sobre a estrutura do fundo público e das políticas urbanas no estado Maranhão, é importante realizar uma breve contextualização histórica, visando destacar algumas especificidades desta unidade da federação.

Conforme Lojkine (1981), qualquer processo de industrialização implica uma ampla transferência de atividades e pessoas do campo às cidades. Entretanto, nos moldes capitalistas, tal transferência tende a se dar a favor de apenas algumas regiões em cada país, esvaziando as demais. Tais desequilíbrios regionais se agravam a medida em que as decisões locais são tomadas tendo por critério apenas a perspectiva da empresa privada. Assim, em alguns lugares, a economia se especializa na produção de uma ou algumas poucas matérias-primas, reproduzindo dentro do país a dicotomia “desenvolvidos *versus* subdesenvolvidos” que se nota no plano internacional (LOJKINE, 1981). O Maranhão, talvez seja um dos estados da federação que melhor encarnam essa dicotomia, com os mais baixos Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, apesar da rica diversidade socioambiental do seu território, vive, há décadas, na periferia da expansão capitalista brasileira (BURNETT, 2015), apesar de algumas ações pontuais do Estado, como veremos a seguir.

A partir dos anos 1930, quando o projeto de industrialização do país tornou-se a política hegemônica do governo federal, o Maranhão passou a enfrentar dificuldades para inserir-se no novo sistema produtivo, centralizado na região de São Paulo. As políticas desenvolvimentistas nacionais mantiveram seus objetivos de inserir a região no sistema hegemônico do país por meio da circulação e do consumo da produção do Sudeste. Além da conclusão da ferrovia São Luís-Teresina, um lento processo de implantação de rodovias cortou o Maranhão, o que fortaleceu alguns municípios e transformou seus núcleos urbanos em centros regionais e estaduais com alguma relevância política e econômica. Contudo, restritos ao comércio e setores de atividades dependentes, em sua maioria, das finanças públicas, foram incapazes de contribuir para acumulação e reprodução capitalista, estando limitados a um círculo de consumo sem consequências na criação de cadeias de produção local (BURNETT, 2014).

A partir da segunda metade dos anos 1950, o modelo brasileiro de acumulação de capital incluiu o Maranhão no circuito do capitalismo industrial como fronteira de expansão e valorização do capital. Primeiramente, com a Lei de Terras (instituída entre 1966 e 1970) que atraiu vários grupos econômicos (de dentro e fora do estado), passando a formar sociedades anônimas com áreas de 20.000 a 100.00 mil hectares, estabelecendo um vigoroso mercado regional de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo. No plano político, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão – SUDEMA, que se tornou o espaço de convergência das várias ações do governo em infraestrutura (transportes, construção de porto e modernização da estrutura fundiária). Posteriormente, a “economia do gado”, constituiu-se no modo concreto de inserção da economia maranhense no sistema nacional de trocas ou na divisão nacional do trabalho no auge do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973) (BARBOSA, 2013).

Com o esgotamento do milagre econômico (1973), o Maranhão voltou a se integrar na estratégia dos militares para solucionar a crise brasileira através da reorientação do padrão de industrialização. Abriu-se entre 1975 e 1979 um novo ciclo de desenvolvimento capitalista no qual a periferia nacional era reforçada. A nova estratégia industrial tinha como premissa fundamental, o aproveitamento econômico das regiões Norte e Nordeste, a partir da sua base de recursos naturais, orientadas por decisões locais e macropolíticas do governo federal. Para os militares, tratava-se de inserir o país no mercado internacional, por meio de um ambicioso programa de industrialização substitutiva de importações, através da reconversão da base energética e da reestruturação industrial. Tal política privilegiava projetos industriais de grande porte e investimento de infraestrutura compatíveis com as pesquisas de mercado, diante da iminente crise energética dos países industrializados. O governo buscava, através dessas políticas, atenuar os desníveis regionais de desenvolvimento industrial, utilizando-se de amplos incentivos fiscais. Tratavam-se de ações integradas, em regiões que agora deveriam ser priorizadas (BARBOSA, 2013).

No Maranhão, essas ações adquiriram materialidade através do Programa Grande Carajás, que envolveu a instalação da Estrada de Ferro Carajás (ligando a serra de Carajás no Pará ao porto da madeira em São Luís) e uma usina de alumínio e alumina da ALCOA na capital do Maranhão. Também foram desenvolvidas alterações substanciais na política de transporte (ferroviário, hidroviária, expansão da frota marítima e fluvial, corredor de exportação), principalmente visando o aproveitamento e ampliação do porto de Itaqui. Além disso, foram criadas todas as condições favoráveis à instalação de vários projetos industriais, ao longo da Estrada de Ferro para o desenvolvimento de usinas siderúrgicas: Companhia Vale

do Pindaré, MARGUSA, METALMAN (produção de manganês metálico e dióxido de manganês), entre outros. A década de 1980 foi, portanto, de redefinição da economia maranhense no processo de acumulação capitalista. De produtora de alimento, a economia local passava a ser produtora de divisas. A nova dinâmica industrial passava a ser impulsionada pelos grandes projetos industriais (minero-metalúrgico, agropecuário, reflorestamento e seus polos industriais) desenvolvidos sob a égide da ALCOA e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (BARBOSA, 2013).

Entretanto, a parca geração de riquezas, não contribuiu para acumulação e reprodução capitalista, limitando-se a um círculo de consumo restrito sem possibilitar a criação de cadeias produtivas mais amplas e complexas, levando a economia local a se concentrar no setor de serviços (BURNETT, 2015). De outro modo, esse conjunto de iniciativas, decorrentes de planejamentos governamentais e/ou envolvendo a iniciativa privada, provocaram profundos impactos socioambientais, alterando biomas e modos de vida de populações locais, através de reordenamento sócio, econômico e espacial. E passados mais de trinta anos da instalação do Projeto Grande Carajás e dos projetos de desenvolvimento a ele associados, o Maranhão continua sendo um dos estados mais pobres do Brasil, ostentando indicadores sociais baixíssimos e altos índices de concentração de terras e riquezas (BARBOSA, 2013).

Neste contexto, 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 era condicionada por sua base econômica, fundamentada na pecuária extensiva e na economia camponesa tradicional existente na época. Já 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 foi 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 contribuiu para esse aumento, na década de 80, a instalação da Alumar e do Projeto Grande Carajás (PAULA; HOLANDA, 2011).

Atualmente, o estado possui uma urbanização incipiente e concentrada, do total de 217 municípios, 182 (83,87%) possuem até 20 mil habitantes na sede e somente 12 (5,52%) apresentam população superior a 50 mil habitantes. As pequenas cidades são significativas no

contexto estadual. Delas, 65 (29,95%) têm menos de cinco mil moradores e 60 (27,65%) estão entre cinco mil e dez mil habitantes. No geral, as cidades do Maranhão dotadas de infraestrutura e serviços não passam de uma dezena. Advindos de pequenas cidades ou de comunidades camponesas, sem perspectivas de trabalho e desenvolvimento econômico, os migrantes contribuem para elevar as taxas de crescimento populacional dos municípios maiores. Nestes, normalmente, prevalecem o alto custo de vida e o valor elevado do solo urbano, fazendo com que aqueles que migram busquem, como alternativa para esse problema, moradia nas áreas periféricas. Como inexistem procedimentos de planejamento e fiscalização do solo urbano a improvisação inicial dos imigrantes durante a ocupação da terra transforma-se, no decorrer do tempo, em permanência e precariedade (BURNETT, 2014).

No que tange as políticas urbanas no Maranhão, observa-se que esta esteve historicamente ligada a reprodução do capital. Destacando-se o papel ativo do estado na elaboração de planos e criação de órgãos para ordenar os usos do território urbano mediante investimentos em infraestrutura e equipamentos de circulação e transporte relacionados à expansão capitalista (SANTANA; SOUSA, 2016). Entretanto, durante o período do regime militar, o estado também teve papel importante da reprodução da força de trabalho, recebendo e aplicando recursos oriundos Banco Nacional de Habitação em investimento no desenvolvimento urbano associados à construção e complementação das obras relativas aos conjuntos habitacionais. No caso de São Luís, por exemplo, houve grandes investimentos em infraestrutura, sobretudo no setor de transporte urbano. Tais investimentos incluíam a participação efetiva e centralizadora do governo federal, mas também abrangiam investimentos do governo do Estado, e da prefeitura (VASCONCELOS, 2014).

Na década de 1990, seguindo uma tendência mundial e nacional a redução do papel do Estado foi a pedra angular das políticas estaduais. Essas ações foram consolidadas no Maranhão com a implantação da reforma administrativa no Governo Roseana Sarney (1995-2002), seguindo de perto o modelo adotado por Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Almada (2017), neste período o estado do Maranhão viu sua capacidade de implementação de políticas públicas reduzida ou desmontada. Os principais órgãos de pesquisa científica, agropecuária e infraestrutura foram extintos, a exemplo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), da Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (Emapa), do Departamento de Estradas e Rodagens (DER) e Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (Ipes). O Banco do Estado do Maranhão (BEM) e a Companhia Energética do Maranhão (Cemar) foram privatizados (ALMADA, 2017). Ou seja, além de se configurar historicamente como um estado subdesenvolvido, ainda teve sua parca capacidade institucional esfacelada.

Essas considerações sobre a estrutura econômica e político-institucional do Maranhão, evidenciam seu papel periférico e os limites de sua capacidade organizacional e financeira e para realização de políticas urbanas de maneira autônoma. Como se sabe, a autonomia de qualquer governo para tomar decisões não deriva apenas de regras legais. Resulta, em grande medida, da extensão em que detém a autoridade efetiva sobre recursos tributários ou fiscais e de suas capacidades institucionais. Governos desprovidos de uma burocracia especializada e de autonomia para obter recursos para atender as demandas da sociedade local tendem a incorporar à sua agenda as orientações e decisões políticas de outros níveis de governo que de fato têm o poder sobre os recursos financeiros. Assim, a forma de acesso aos recursos pode definir, em grande medida, quais e como serão os investimentos no território e a que demandas estes responderão. Logo, é importante a compreensão das principais receitas do estado do Maranhão e sua vinculação com as despesas.

A análise das receitas estaduais no período de 2009 a 2018 demonstra uma curva ascendente de R\$ 7,7 bilhões para R\$ 17,6 bilhões de reais em valores correntes. Entre as principais receitas destacam-se as transferências correntes de natureza intergovernamental, que representaram 53% da receita do estado do Maranhão no período. A segunda principal fonte de receitas estaduais é a receita tributária (composta pelas espécies tributárias impostos, taxas e contribuições de melhorias) com quase 43% no período, com destaque para os impostos, visto que as receitas decorrentes de taxas ficaram em torno de 1,6%, e as contribuições de melhorias foram inexistentes.

Portanto, pode-se afirmar que o estado do Maranhão financia a maior parte de suas atividades por transferências de outras esferas de governo e que esta característica pode afetar a sua capacidade de executar políticas públicas de maneira independente. Contudo, observou-se no período uma tendência de redução da participação das transferências no montante das receitas do Estado. De fato, enquanto no período de 2009 a 2012<sup>99</sup> essa participação era em torno de 58%, com um pico de 61% em 2011, entre os anos de 2012 e 2013 há uma redução em termos relativos de 57% para 49%. No período de 2013 a 2018 a participação das transferências passou a ser em torno de 51%, com destaque para os anos de 2013, 2017 e 2018 quando essa participação ficou abaixo de 50%. Na outra ponta, é notável e constante o aumento da relevância da receita tributária, principalmente a partir do ano de 2014, saindo de um percentual de 39% em 2013, para 47% da receita estadual em 2018.

---

<sup>99</sup> Considerando que no período da pesquisa estiveram vigentes três Planos Plurianuais diferentes PPA 2008-2011, PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019, em geral optou-se por agrupar os períodos conforme os planos plurianuais. Em outros momentos, buscando evidenciar tendências, os dados foram agrupados por quinquênio.



Quadro 19: Receitas estaduais arrecadas no período de 2009 a 2011

RECEITAS	2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>ALIENAÇÃO DE BENS</b>	<b>3.606.225</b>	<b>0,0%</b>	<b>436.685</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.714.618</b>	<b>0,0%</b>
<b>AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS</b>	<b>963.926</b>	<b>0,0%</b>	<b>782.534</b>	<b>0,0%</b>	<b>837.053</b>	<b>0,0%</b>
<b>DEDUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEB</b>	<b>-1.038.770.114</b>	<b>-13,5%</b>	<b>-1.160.417.790</b>	<b>-13,5%</b>	<b>-1.391.820.602</b>	<b>-14,1%</b>
<b>MULTAS E JUROS DE MORA ITCD</b>	<b>-56</b>	<b>0,0%</b>	<b>-407</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>288.728.000</b>	<b>3,8%</b>	<b>218.210.200</b>	<b>2,5%</b>	<b>90.088.088</b>	<b>0,9%</b>
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	<b>70.476.480</b>	<b>0,9%</b>	<b>84.137.591</b>	<b>1,0%</b>	<b>102.668.578</b>	<b>1,0%</b>
<b>RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>455.559.673</b>	<b>5,9%</b>	<b>250.276.129</b>	<b>2,9%</b>	<b>257.302.117</b>	<b>2,6%</b>
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>	<b>159.762.526</b>	<b>2,1%</b>	<b>156.865.849</b>	<b>1,8%</b>	<b>66.756.339</b>	<b>0,7%</b>
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>	<b>168.227.150</b>	<b>2,2%</b>	<b>350.996.038</b>	<b>4,1%</b>	<b>283.637.596</b>	<b>2,9%</b>
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA</b>	<b>2.927.064.522</b>	<b>38,2%</b>	<b>3.469.312.808</b>	<b>40,5%</b>	<b>4.016.388.302</b>	<b>40,7%</b>
IMPOSTOS	2.836.177.110	37,0%	3.346.004.418	39,0%	3.868.313.606	39,2%
TAXAS	90.887.412	1,2%	123.308.390	1,4%	148.074.696	1,5%
<b>RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>294.655.631</b>	<b>3,4%</b>	<b>311.409.206</b>	<b>3,2%</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>4.504.719.243</b>	<b>58,7%</b>	<b>4.883.049.900</b>	<b>56,9%</b>	<b>6.017.856.064</b>	<b>61,0%</b>
TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	911.255	0,0%	4.225.510	0,0%	5.567.712	0,1%
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	748.529	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	4.503.059.459	58,7%	4.878.824.390	56,9%	6.012.288.352	61,0%
<b>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	<b>128.133.475</b>	<b>1,7%</b>	<b>27.987.234</b>	<b>0,3%</b>	<b>103.478.228</b>	<b>1,0%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>7.668.471.049</b>	<b>100%</b>	<b>8.576.292.402</b>	<b>100%</b>	<b>9.860.315.588</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 20: Receitas estaduais arrecadas no período de 2012 a 2015

RECEITAS	2012		2013		2014		2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>ALIENAÇÃO DE BENS</b>	169.000	0,0%	1.322.500	0,0%	1.403.393	0,0%	747.897	0,0%
<b>AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS</b>	1.096.084	0,0%	1.123.675	0,0%	1.258.695	0,0%	1.105.735	0,0%
<b>DEDUÇÃO DA RECEITA – FUNDEB</b>	-1.480.718.206	-13,4%	-1.631.404.287	-12,3%	-1.766.876.000	-13,0%	-1.868.503.379	-13,3%
<b>MULTAS E JUROS DE MORA – IPVA</b>	-45.705	0,0%	-76.761	0,0%	-110.818	0,0%	-365.274	0,0%
<b>MULTAS E JUROS DE MORA ITCD</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	-12.056.092	-0,1%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	141.382.869	1,3%	1.872.049.478	14,1%	905.371.185	6,6%	541.235.557	3,9%
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	183.211.585	1,7%	144.859.220	1,1%	134.393.387	1,0%	190.782.163	1,4%
<b>RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES</b>	261.145.250	2,4%	327.470.050	2,5%	386.263.142	2,8%	521.536.334	3,7%
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>	215.297.524	2,0%	235.331.863	1,8%	275.336.570	2,0%	263.678.836	1,9%
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>	476.375.138	4,3%	178.866.622	1,4%	327.210.621	2,4%	339.388.087	2,4%
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA</b>	<b>4.539.284.542</b>	<b>41,2%</b>	<b>5.186.648.732</b>	<b>39,2%</b>	<b>5.640.440.671</b>	<b>41,4%</b>	<b>6.072.521.681</b>	<b>43,4%</b>
IMPOSTOS	4.369.014.363	39,6%	5.002.778.631	37,8%	5.447.873.628	40,0%	5.858.744.355	41,8%
TAXAS	170.270.179	1,5%	183.870.102	1,4%	192.567.044	1,4%	213.777.326	1,5%
<b>REC. CONT. INTRA-ORÇAMENT</b>	<b>334.909.009</b>	<b>3,0%</b>	<b>366.822.511</b>	<b>2,8%</b>	<b>475.364.937</b>	<b>3,5%</b>	<b>576.545.201</b>	<b>4,1%</b>
<b>RESTITUIÇÕES</b>	<b>-4.308.349</b>	<b>0,0%</b>	<b>-3.929.054</b>	<b>0,0%</b>	<b>-208.997</b>	<b>0,0%</b>	<b>-2.757.351</b>	<b>0,0%</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>6.281.368.617</b>	<b>57,0%</b>	<b>6.506.695.704</b>	<b>49,1%</b>	<b>7.134.797.655</b>	<b>52,4%</b>	<b>7.360.044.249</b>	<b>52,5%</b>
TRANSF. DE INST. PRIVADAS	4.006.370	0,0%	17.801.249	0,1%	25.639.912	0,2%	11.594.290	0,1%
TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS	6.277.362.248	56,9%	6.488.894.455	49,0%	7.109.157.743	52,2%	7.348.449.959	52,5%
<b>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	<b>77.735.332</b>	<b>0,7%</b>	<b>59.581.139</b>	<b>0,4%</b>	<b>111.552.847</b>	<b>0,8%</b>	<b>23.151.269</b>	<b>0,2%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>11.026.902.690</b>	<b>100%</b>	<b>13.245.361.392</b>	<b>100%</b>	<b>13.626.197.288</b>	<b>100%</b>	<b>14.007.054.912</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 21: Receitas estaduais arrecadadas no período de 2016 a 2018

RECEITAS	2016		2017		2018		2009-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>ALIENAÇÃO DE BENS</b>	693.355	0,0%	1.046.711	0,0%	939.055	0,0%	12.079.439	0,0%
<b>AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS</b>	724.615	0,0%	329.876	0,0%	13.558	0,0%	8.235.751	0,0%
<b>DEDUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEB</b>	-2.170.950.739	-13,3%	-2.169.992.431	-13,3%	-2.338.994.898	-13,3%	-17.018.448.447	-13,3%
<b>MULTAS E JUROS DE MORA – IPVA</b>	-2.610	0,0%	-805.183	0,0%	-925.960	0,0%	-2.332.312	0,0%
<b>MULTAS E JUROS DE MORA ITCD</b>	-1.748	0,0%	-34.562	0,0%	-31.536	0,0%	-12.124.401	0,0%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	561.246.100	3,4%	451.555.434	2,8%	713.288.970	4,1%	5.783.155.881	4,5%
<b>OUTRAS RECEITAS CORRENTES</b>	300.850.795	1,8%	349.615.329	2,1%	323.166.316	1,8%	1.884.161.441	1,5%
<b>OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL</b>	107.270.525	0,7%	157.976.739	1,0%	102.059.896	0,6%	367.307.160	0,3%
<b>RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES</b>	570.253.332	3,5%	521.256.537	3,2%	585.435.194	3,3%	4.136.497.757	3,2%
<b>RECEITA DE SERVIÇOS</b>	264.965.208	1,6%	307.346.326	1,9%	351.348.475	2,0%	2.296.689.516	1,8%
<b>RECEITA PATRIMONIAL</b>	373.609.877	2,3%	326.120.998	2,0%	324.830.792	1,8%	3.149.262.918	2,5%
<b>RECEITA TRIBUTÁRIA</b>	7.102.489.669	43,6%	7.628.832.033	46,7%	8.289.823.847	47,2%	54.872.806.807	42,8%
IMPOSTOS	6.821.227.832	41,8%	7.314.211.803	44,8%	7.979.620.262	45,4%	52.843.966.007	41,2%
TAXAS	281.261.837	1,7%	314.620.230	1,9%	310.203.585	1,8%	2.028.840.801	1,6%
<b>REC. DE CONT. INTRA-ORÇAMENT</b>	585.309.687	3,6%	611.888.444	3,7%	609.937.196	3,5%	4.166.841.823	3,2%
<b>RESSARCIMENTO DE PESSOAL CEDIDO</b>	1.801.120	0,0%	1.358.966	0,0%	313.914	0,0%	3.474.001	0,0%
<b>RESTITUIÇÕES</b>	-976.125	0,0%	-2.695.439	0,0%	-4.480.344	0,0%	-19.355.660	0,0%
<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	8.514.232.735	52,2%	8.125.911.538	49,8%	8.606.891.847	49,0%	67.935.567.554	53,0%
TRANSF. DE INST. PRIVADAS	6.040.356	0,0%	50.244.355	0,3%	8.411.599	0,0%	134.442.609	0,1%
TRANSF. DE PESSOAS	0	0,0%	30.058	0,0%	33.347	0,0%	811.934	0,0%
TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS	8.508.192.379	52,2%	8.075.637.125	49,5%	8.598.446.902	48,9%	67.800.313.011	52,9%
<b>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</b>	94.492.363	0,6%	20.022.423	0,1%	14.594.642	0,1%	660.728.953	0,5%
<b>Total Geral</b>	<b>16.306.008.160</b>	<b>100%</b>	<b>16.329.733.739</b>	<b>100%</b>	<b>17.578.210.963</b>	<b>100%</b>	<b>128.224.548.183</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Também se observou que a partir de 2015 a queda da participação das transferências na receita estadual é constante, em termos relativos. Na outra ponta, é notável e constante o aumento da relevância da receita tributária a partir do ano de 2014, saindo de um percentual de 39% em 2013, para 47% da receita estadual em 2018. No período de 2009 a 2012, essa fonte de receitas apresentou um leve aumento de 38% para 41%. Entre os anos de 2012 e 2013 houve uma queda na participação relativa desta receita no total da receita estadual de dois pontos percentuais, mas a partir de 2014 há uma recuperação constante.

Como pode se observar pelos quadros, a redução tanto da participação da Receita Tributária quanto das Transferências Correntes na receita estadual no ano de 2013 é decorrência da realização de operações de crédito pelo estado do Maranhão, que chegaram a representar 14% da receita arrecada pelo estado. Nos demais anos essa fonte de receita teve pouca representatividade com cerca de 3% da receita estadual.

O ano de 2018 é quando essas duas principais fontes de receitas mais se aproximam, com uma diferença de menos de dois pontos percentuais. A se confirmar esta tendência nos próximos anos, é provável que as receitas tributárias estaduais superem as transferências intergovernamentais, indicando um processo de maior autonomia do estado na obtenção de recursos para execução de suas políticas públicas. Contudo, é importante lembrar que no modelo federativo brasileiro a União tem poderes que lhe permitem condicionar a aplicação de receitas de outras esferas de governo em determinadas áreas como é o caso dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em educação e saúde estabelecidos constitucionalmente, ou seja, ainda que o estado do Maranhão venha a ter maior autonomia na obtenção de recursos, a aplicação desses recursos pode ser constrangida por normas nacionais.

Ainda no quadro das receitas estaduais, chama a atenção a redução de parte das receitas para composição do FUNDEB, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006<sup>100</sup>. Esta norma deixa clara a capacidade de influência da legislação federal na

---

<sup>100</sup> Art. 2º O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do

regulação tanto das receitas quanto das despesas dos entes subnacionais. Criou-se um fundo de natureza multigovernamental, composto por recursos de todos os entes subnacionais e estabeleceu-se a redistribuição destes recursos proporcionalmente, conforme o número de alunos matriculados em cada ente, e mais ainda, a emenda constitucional remeteu à lei federal a regulamentação das regras de organização e distribuição dos recursos além de outras regras pertinentes. Além disso, a emenda determinou que os recursos devem ser aplicados nas áreas prioritárias de atuação de cada ente, e um percentual não inferior a 60% deve ser destinado ao pagamento de profissionais do magistério. Ou seja, a União ainda determinou o direcionamento destes recursos. No período analisado neste estudo a dedução das receitas decorrentes da aplicação destes dispositivos constitucionais ficou em torno de 13,3% da receita estadual.

A análise detalhada dos impostos arrecadados em âmbito estadual demonstra que o principal imposto é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que correspondeu a pouco mais de 35% da receita estadual em todo o período de 2009 a 2018. Nota-se uma evolução constante em valores correntes durante o período analisado, de aproximadamente 2,5 bilhões em 2009 para 6,9 bilhões de reais em 2018. Em termos relativos, a evolução foi de 32,5% para 39,1%, um acréscimo de mais de 6%. Esses dados sugerem um processo de crescimento do dinamismo econômico do estado do Maranhão, visto que o ICMS está diretamente ligado a circulação de mercadorias.

Os outros impostos de competência estadual são o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza arrecadados pelo estado, e o Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos. Esse conjunto de impostos, que incidem sobre o patrimônio e a renda, representaram

---

art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; d) a fiscalização e o controle dos Fundos; e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (...) XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (...).” (BRASIL, 2006).

apenas 5,6% da receita estadual, o que confirma a questão já levantada neste trabalho de que a carga tributária brasileira é concentrada em tributos indiretos que incidem sobre produtos e serviços e isso é evidente quando se analisa o perfil da arrecadação estadual.

Já no que tange as transferências intergovernamentais, destaca-se a cota-parte referente ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE, que representou em torno de 39% da receita estadual do período de 2009 a 2018. Já as transferências decorrentes do FUNDEB representaram 8,8% da receita estadual, enquanto as transferências de recursos do SUS representaram 2,6%. Apesar do aumento do recebimento de recursos do FPE em valores correntes de 3,3 bilhões, em 2009, para 6,4 bilhões de reais, em 2018, em termos relativos houve uma redução de 42,6% para 36,5% da receita estadual, ou seja, pode-se afirmar que o estado do Maranhão está menos dependente de recursos do FPE. Dentre as transferências, destaca-se que a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, que deve ser aplicada em programas de infraestrutura de transportes teve pouca relevância no período, representando cerca de 0,3% da receita estadual.

De maneira mais específica, infere-se que as principais fontes de receitas estaduais no período são o FPE (38,9%) e o ICMS (35,7%). Essas duas fontes representam cerca de 75% de toda receita estadual. É importante pontuar que na virada do ano de 2016 para 2017 há uma inversão nessa ordem, o ICMS passa a ser a principal fonte de receitas com quase 39% da receita estadual, ao passo que o FPE passa a representar um pouco menos de 37%, o que novamente aponta para uma maior autonomia estadual.

No que se refere às operações de crédito, que representaram 4,5% da Receita Estadual no período de 2009 a 2018, 74% foram operações de crédito internas, enquanto as operações de crédito externas representaram apenas 26%. É possível observar que em quase todo o período analisado as operações de crédito internas foram bem superiores às operações de crédito externas, oscilando entre 96% e 100%, com exceção do ano de 2013 quando as receitas de operações de crédito externas representaram 78% dessas receitas.

Foi justamente no ano de 2013 que essas receitas foram mais representativas, ou seja, o aumento das receitas de operações de crédito no âmbito da Receita Estadual no ano de 2013, quando essas receitas atingiram um valor de quase R\$ 1,9 bilhões, chegando a representar 14% da receita estadual, foi decorrente de operações de crédito externas. Assim, quando se observam os quinquênios de maneira separada nota-se que no período de 2009 a 2013 as operações de crédito externas representaram 56,5% enquanto as operações de crédito internas representam 43,5%. Já no quinquênio seguinte as receitas de operações de crédito internas representaram 99%.

Quadro 22: Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2009-2011)

RECEITAS	2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>IMPOSTO SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO</b>	<b>2.494.169.513</b>	<b>32,5%</b>	<b>2.928.159.801</b>	<b>34,1%</b>	<b>3.390.489.165</b>	<b>34,4%</b>
IMPOSTO S. OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	2.494.169.513	32,5%	2.928.159.801	34,1%	3.390.489.165	34,4%
<b>IMPOSTO SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA</b>	<b>342.007.598</b>	<b>4,5%</b>	<b>417.844.616</b>	<b>4,9%</b>	<b>477.824.441</b>	<b>4,8%</b>
IMPOSTO S. PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA	152.962.150	2,0%	174.027.951	2,0%	208.554.956	2,1%
IMPOSTO S. RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	184.337.614	2,4%	239.401.793	2,8%	262.891.056	2,7%
IMPOSTO S. TRANS. "CAUSA MORTIS" E DOAÇÃO DE BENS E DIREITOS	4.707.834	0,1%	4.414.872	0,1%	6.378.429	0,1%
<b>TOTAL IMPOSTOS</b>	<b>2.836.177.110</b>	<b>37,0%</b>	<b>3.346.004.418</b>	<b>39,0%</b>	<b>3.868.313.606</b>	<b>39,2%</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>3.752.967.781</b>	<b>48,9%</b>	<b>4.124.038.891</b>	<b>48,1%</b>	<b>4.898.924.882</b>	<b>49,7%</b>
COTA-PARTE DA CONT. DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	29.293.185	0,4%	53.737.039	0,6%	63.947.333	0,6%
COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DF	3.266.813.983	42,6%	3.521.046.675	41,1%	4.337.253.293	44,0%
COTA-PARTE DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS-IPÍ	29.220.706	0,4%	38.154.706	0,4%	44.927.961	0,5%
COTA-PARTE IMPOSTOS/O.C. CAMB. E SEG. T.V.M. COMER. OURO	5.054	0,0%	110	0,0%	0	0,0%
TRANSFERÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	10.501.239	0,1%	13.026.739	0,2%	17.249.040	0,2%
TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA DO ICMS DESONERAÇÃO	24.552.450	0,3%	24.552.450	0,3%	24.552.450	0,2%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSO DO FNDE	75.514.225	1,0%	147.587.041	1,7%	74.948.838	0,8%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS	163.795.543	2,1%	181.533.064	2,1%	257.072.361	2,6%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	153.271.395	2,0%	144.401.068	1,7%	78.973.606	0,8%
<b>TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS</b>	<b>750.091.678</b>	<b>9,8%</b>	<b>754.785.499</b>	<b>8,8%</b>	<b>1.113.363.470</b>	<b>11,3%</b>
TRANSFERÊNCIA DE RECUROS/COMPLEMENTAÇÃO FUNDEB	750.091.678	9,8%	754.785.499	8,8%	1.113.363.470	11,3%
<b>TOTAL TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS</b>	<b>4.503.059.459</b>	<b>58,7%</b>	<b>4.878.824.390</b>	<b>56,9%</b>	<b>6.012.288.352</b>	<b>61,0%</b>
<b>TOTAL RECEITA ESTADUAL</b>	<b>7.668.471.049</b>	<b>100%</b>	<b>8.576.292.402</b>	<b>100%</b>	<b>9.860.315.588</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 23: Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2012-2015)

RECEITAS	2012		2013		2014		2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>IMPOSTO SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO</b>	<b>3.832.235.794</b>	<b>34,8%</b>	<b>4.345.797.509</b>	<b>32,8%</b>	<b>4.679.356.894</b>	<b>34,3%</b>	<b>4.967.626.554</b>	<b>35,5%</b>
IMP. S. OPERAÇÕES CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	3.832.235.794	34,8%	4.345.797.509	32,8%	4.679.356.894	34,3%	4.967.626.554	35,5%
<b>IMPOSTO SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA</b>	<b>536.778.569</b>	<b>4,9%</b>	<b>656.981.122</b>	<b>5,0%</b>	<b>768.516.733</b>	<b>5,6%</b>	<b>891.117.801</b>	<b>6,4%</b>
IMP. S. PROP. DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA	244.601.833	2,2%	282.201.155	2,1%	322.389.848	2,4%	346.217.083	2,5%
IMP. S. REND E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	285.740.970	2,6%	368.212.524	2,8%	437.717.444	3,2%	530.113.838	3,8%
IMP. "CAUSA MORTIS" E DOAÇÃO DE BENS E DIREITOS	6.435.766	0,1%	6.567.443	0,0%	8.409.441	0,1%	14.786.880	0,1%
<b>TOTAL IMPOSTOS</b>	<b>4.369.014.363</b>	<b>39,6%</b>	<b>5.002.778.631</b>	<b>37,8%</b>	<b>5.447.873.628</b>	<b>40,0%</b>	<b>5.858.744.355</b>	<b>41,8%</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>5.119.995.304</b>	<b>46,4%</b>	<b>5.431.642.661</b>	<b>41,0%</b>	<b>5.998.509.937</b>	<b>44,0%</b>	<b>6.091.816.116</b>	<b>43,5%</b>
COTA-PARTE CONT. INTERV. NO DOMÍNIO ECONÔMICO	34.013.974	0,3%	1.756.849	0,0%	3.558.568	0,0%	13.631.124	0,1%
COTA-PARTE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	4.472.079.643	40,6%	4.809.501.849	36,3%	5.240.968.812	38,5%	5.513.414.352	39,4%
COTA-PARTE IMP. S. PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	41.921.027	0,4%	44.520.264	0,3%	43.114.816	0,3%	38.351.042	0,3%
COTA-PARTE IMP./O.C.CAMB. E SEG.T.V.M.COM. OURO	434	0,0%	0	0,0%	600	0,0%	466	0,0%
TRANSFERÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	22.907.644	0,2%	45.738.693	0,3%	78.782.596	0,6%	58.709.512	0,4%
TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA DO ICMS DESONERAÇÃO	24.552.450	0,2%	24.552.450	0,2%	24.552.450	0,2%	24.552.450	0,2%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSO DO FNDE	72.455.868	0,7%	61.341.021	0,5%	100.643.672	0,7%	49.905.863	0,4%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS	351.788.695	3,2%	352.853.901	2,7%	415.556.330	3,0%	336.060.533	2,4%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	100.275.569	0,9%	91.377.634	0,7%	91.332.093	0,7%	57.190.773	0,4%
<b>TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS</b>	<b>1.157.366.944</b>	<b>10,5%</b>	<b>1.057.251.794</b>	<b>8,0%</b>	<b>1.110.647.806</b>	<b>8,2%</b>	<b>1.256.633.842</b>	<b>9,0%</b>
TRANSFERÊNCIAS FUNDEB	1.157.366.944	10,5%	1.057.251.794	8,0%	1.110.647.806	8,2%	1.256.633.842	9,0%
<b>TOTAL TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS</b>	<b>6.277.362.248</b>	<b>56,9%</b>	<b>6.488.894.455</b>	<b>49,0%</b>	<b>7.109.157.743</b>	<b>52,2%</b>	<b>7.348.449.959</b>	<b>52,5%</b>
<b>TOTAL RECEITA ESTADUAL</b>	<b>11.026.902.690</b>	<b>100%</b>	<b>13.245.361.392</b>	<b>100%</b>	<b>13.626.197.288</b>	<b>100%</b>	<b>14.007.054.912</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.



Quadro 24: Receitas de impostos e transferências governamentais no Maranhão (2016-2018)

RECEITAS	2016		2017		2018		2009-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>IMPOSTO SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO</b>	<b>5.936.094.330</b>	<b>36,4%</b>	<b>6.265.579.884</b>	<b>38,4%</b>	<b>6.881.264.358</b>	<b>39,1%</b>	<b>45.720.773.803</b>	<b>35,7%</b>
IMP. S. OP. RELATIVAS CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS	5.936.094.330	36,4%	6.265.579.884	38,4%	6.881.264.358	39,1%	45.720.773.803	35,7%
<b>IMPOSTO SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA</b>	<b>885.133.502</b>	<b>5,4%</b>	<b>1.048.631.918</b>	<b>6,4%</b>	<b>1.098.355.904</b>	<b>6,2%</b>	<b>7.123.192.203</b>	<b>5,6%</b>
IMP. S. PROP. DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA	299.692.209	1,8%	336.359.953	2,1%	352.323.617	2,0%	2.719.330.755	2,1%
IMP. S. RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA	573.236.735	3,5%	698.005.677	4,3%	729.159.186	4,1%	4.308.816.836	3,4%
IMP. S. "CAUSA MORTIS" E DOAÇÃO DE BENS E DIREITOS	12.204.559	0,1%	14.266.288	0,1%	16.873.102	0,1%	95.044.612	0,1%
<b>TOTAL IMPOSTOS</b>	<b>6.821.227.832</b>	<b>41,8%</b>	<b>7.314.211.803</b>	<b>44,8%</b>	<b>7.979.620.262</b>	<b>45,4%</b>	<b>52.843.966.007</b>	<b>41,2%</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>7.142.481.372</b>	<b>43,8%</b>	<b>6.779.376.995</b>	<b>41,5%</b>	<b>7.216.227.776</b>	<b>41,1%</b>	<b>56.555.981.714</b>	<b>44,1%</b>
COTA-PARTE CONT. INTERV. DOMÍNIO ECONÔMICO	37.771.441	0,2%	50.727.792	0,3%	40.457.169	0,2%	328.894.474	0,3%
COTA-PARTE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	6.286.539.858	38,6%	6.001.910.927	36,8%	6.409.684.281	36,5%	49.859.213.671	38,9%
COTA-PARTE DO IMP. S. PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	55.316.429	0,3%	65.193.160	0,4%	64.237.930	0,4%	464.958.042	0,4%
COTA-PARTE IMP./O.C.CAMB. E SEG.T.V.M.COMER.OURO	44	0,0%	169	0,0%	349	0,0%	7.226	0,0%
TRANSFERÊNCIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	55.368.920	0,3%	57.625.302	0,4%	79.727.348	0,5%	439.637.032	0,3%
TRANSFERÊNCIA FINANCEIRA DO ICMS DESONERAÇÃO	24.552.450	0,2%	24.552.450	0,2%	24.048.810	0,1%	245.020.860	0,2%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSO DO FNDE	71.073.906	0,4%	85.596.986	0,5%	95.130.750	0,5%	834.198.170	0,7%
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS	404.476.840	2,5%	425.249.776	2,6%	416.054.250	2,4%	3.304.441.293	2,6%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	207.381.483	1,3%	68.520.434	0,4%	86.886.890	0,5%	1.079.610.946	0,8%
<b>TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS</b>	<b>1.365.577.007</b>	<b>8,4%</b>	<b>1.296.260.130</b>	<b>7,9%</b>	<b>1.382.219.125</b>	<b>7,9%</b>	<b>11.244.197.297</b>	<b>8,8%</b>
TRANSFERÊNCIAS FUNDEB	1.365.577.007	8,4%	1.296.260.130	7,9%	1.382.219.125	7,9%	11.244.197.297	8,8%
<b>TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS</b>	<b>134.000</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>134.000</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS</b>	<b>8.508.192.379</b>	<b>52,2%</b>	<b>8.075.637.125</b>	<b>49,5%</b>	<b>8.598.446.902</b>	<b>48,9%</b>	<b>67.800.313.011</b>	<b>52,9%</b>
<b>TOTAL RECEITA ESTADUAL</b>	<b>16.306.008.160</b>	<b>100%</b>	<b>16.329.733.739</b>	<b>100%</b>	<b>17.578.210.963</b>	<b>100%</b>	<b>128.224.548.183</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 25: Receitas decorrentes de operações de crédito no Maranhão (2009-2013)

RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>1.060.950</b>	<b>1,2%</b>	<b>5.864.006</b>	<b>4,1%</b>	<b>1.468.258.480</b>	<b>78,4%</b>	<b>1.475.183.436</b>	<b>56,5%</b>
BID/PROFISCO	0	0%	0	0%	1.060.950	1,2%	5.864.006	4,1%	3.719.111	0,2%	10.644.067	0,4%
OUTRAS OPERACOES DE CREDITO EXTERNAS	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	1.464.539.369	78,2%	1.464.539.369	56,1%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS</b>	<b>288.728.000</b>	<b>100%</b>	<b>218.210.200</b>	<b>100%</b>	<b>89.027.138</b>	<b>98,8%</b>	<b>135.518.862</b>	<b>95,9%</b>	<b>403.790.999</b>	<b>21,6%</b>	<b>1.135.275.199</b>	<b>43,5%</b>
BANCO DO BRASIL/BNDES ESTADOS/GOV.DO ESTADO	0	0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	403.790.999	21,6%	403.790.999	15,5%
BANCO DO BRASIL/BNDES/SINFRA	288.728.000	100%	218.210.200	100%	89.027.138	98,8%	135.518.862	95,9%	0	0,0%	731.484.200	28,0%
<b>TOTAL</b>	<b>288.728.000</b>	<b>100%</b>	<b>218.210.200</b>	<b>100%</b>	<b>90.088.088</b>	<b>100%</b>	<b>141.382.869</b>	<b>100%</b>	<b>1.872.049.478</b>	<b>100%</b>	<b>2.610.458.635</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 26: Receitas decorrentes de operações de crédito no Maranhão (2014-2018)

RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS</b>	<b>7.974.068</b>	<b>0,9%</b>	<b>2.302.862</b>	<b>0,4%</b>	<b>12.761.201</b>	<b>2,3%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>23.038.130</b>	<b>0,7%</b>
BID/PROFISCO	7.974.068	0,9%	2.302.862	0,4%	12.761.201	2,3%	0	0,0%	0	0,0%	23.038.130	0,7%
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS</b>	<b>897.397.118</b>	<b>99,1%</b>	<b>538.932.695</b>	<b>99,6%</b>	<b>548.484.899</b>	<b>97,7%</b>	<b>451.555.434</b>	<b>100%</b>	<b>713.288.970</b>	<b>100%</b>	<b>3.149.659.116</b>	<b>99,3%</b>
BANCO DO BRASIL/BNDES ESTADOS/GOV. DO ESTADO	897.397.118	99,1%	538.932.695	99,6%	548.484.899	97,7%	307.407.434	68,1%	477.271.550	66,9%	2.769.493.695	87,3%
OPERACAO DE CREDITO CAIXA ECON. FEDERAL	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	144.148.000	31,9%	236.017.421	33,1%	380.165.421	12,0%
<b>TOTAL</b>	<b>905.371.185</b>	<b>100%</b>	<b>541.235.557</b>	<b>100%</b>	<b>561.246.100</b>	<b>100%</b>	<b>451.555.434</b>	<b>100%</b>	<b>713.288.970</b>	<b>100%</b>	<b>3.172.697.246</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quando se analisam as operações de crédito internas observa-se que a maioria é decorrente de operações realizadas com o Banco do Brasil e BNDES. Enquanto no período de 2009 a 2012 essas operações eram realizadas por intermédio da Secretaria de Infraestrutura, no período de 2013 a 2018 essas operações passaram a ser realizadas diretamente pelo Governo do Estado. Em todo período analisado (2009-2018) essas operações representaram em torno de 67%. Enquanto no primeiro quinquênio corresponderam a todas as operações de crédito internas, no quinquênio seguinte representaram 87%. As operações de crédito realizadas com a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS) representaram apenas 12% no período de 2014 a 2018 e foram inexistentes no período de 2009 a 2013<sup>101</sup>. Destaca-se ainda que as operações realizadas com essa instituição só foram realizadas nos anos de 2017 e 2018. Esses dados sugerem que as operações crédito que tiveram como fonte os recursos do FGTS tiveram pouca relevância no período analisado. Isso pode ser parcialmente explicado pelo fato de a União ter assumido um papel relevante nas políticas de desenvolvimento urbano centralizando os recursos desta fonte, particularmente a partir do Programa de Aceleração do Crescimento e do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2009 (vide seção 2.6).

Quando se analisam as despesas estaduais, nota-se que os “Encargos Especiais” são o principal destino dos recursos, com cerca de 23% no período de 2009 a 2011, 21% no período de 2012 a 2015 e 18% no período de 2016 a 2018, o que demonstra uma tendência de redução dessas despesas. Esta tendência fica ainda mais clara quando se observam os quinquênios separadamente. No período de 2009 a 2013 essa função consumiu 25% dos recursos, enquanto no período de 2014 a 2018 consumiu em torno de 17%, uma redução de 8%.

Contudo, é importante discriminar as subfunções nesta função devido a diversidade de características da mesma, que engloba tanto despesas referentes ao refinanciamento e serviço da dívida quanto transferências a outros entes da federação. A análise detida desta função permite observar que as duas principais subfunções são: o refinanciamento da dívida interna e outras transferências cuja principal ação é “Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios”. Também é possível observar uma alteração importante na composição dos gastos na função “Encargos Especiais”. Enquanto no quinquênio de 2009 a 2013 as despesas com refinanciamento da dívida interna representaram 11% de toda a despesa estadual, no quinquênio seguinte esses gastos reduziram drasticamente para cerca de apenas 1%.

---

<sup>101</sup> Os dados extraídos dos sistemas de gestão orçamentária e financeira do estado do Maranhão não permitem identificar de maneira detalhada os valores transferidos pelo FGTS ao estado.

Quadro 27: Despesas estaduais por função no Maranhão (2009-2011)

FUNÇÕES	2009		2010		2011		2009-2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Administração</b>	<b>383.924.803</b>	<b>5,0%</b>	<b>339.577.033</b>	<b>4,0%</b>	<b>397.636.880</b>	<b>4,4%</b>	<b>1.121.138.716</b>	<b>4,5%</b>
<b>Agricultura</b>	<b>65.909.478</b>	<b>0,9%</b>	<b>90.305.834</b>	<b>1,1%</b>	<b>69.791.272</b>	<b>0,8%</b>	<b>226.006.584</b>	<b>0,9%</b>
<b>Assistência Social</b>	<b>84.137.118</b>	<b>1,1%</b>	<b>138.032.899</b>	<b>1,6%</b>	<b>122.595.818</b>	<b>1,3%</b>	<b>344.765.835</b>	<b>1,4%</b>
<b>Ciência e Tecnologia</b>	<b>16.752.686</b>	<b>0,2%</b>	<b>16.866.323</b>	<b>0,2%</b>	<b>19.670.996</b>	<b>0,2%</b>	<b>53.290.005</b>	<b>0,2%</b>
<b>Comércio e Serviços</b>	<b>13.716.399</b>	<b>0,2%</b>	<b>15.153.877</b>	<b>0,2%</b>	<b>20.805.146</b>	<b>0,2%</b>	<b>49.675.422</b>	<b>0,2%</b>
<b>Cultura</b>	<b>50.625.503</b>	<b>0,7%</b>	<b>65.280.191</b>	<b>0,8%</b>	<b>65.969.760</b>	<b>0,7%</b>	<b>181.875.454</b>	<b>0,7%</b>
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>25.021.302</b>	<b>0,3%</b>	<b>41.584.184</b>	<b>0,5%</b>	<b>25.405.544</b>	<b>0,3%</b>	<b>92.011.029</b>	<b>0,4%</b>
<b>Direitos da Cidadania</b>	<b>41.610.200</b>	<b>0,5%</b>	<b>17.612.899</b>	<b>0,2%</b>	<b>118.636.839</b>	<b>1,3%</b>	<b>177.859.937</b>	<b>0,7%</b>
<b>Educação</b>	<b>1.166.703.921</b>	<b>15,3%</b>	<b>1.363.921.765</b>	<b>16,1%</b>	<b>1.531.921.240</b>	<b>16,8%</b>	<b>4.062.546.926</b>	<b>16,1%</b>
<b>Encargos Especiais</b>	<b>1.734.318.382</b>	<b>22,8%</b>	<b>1.810.869.974</b>	<b>21,4%</b>	<b>2.340.691.162</b>	<b>25,6%</b>	<b>5.885.879.519</b>	<b>23,4%</b>
<i>Outras Transferências</i>	<i>720.680.415</i>	<i>9,5%</i>	<i>818.695.695</i>	<i>9,7%</i>	<i>942.314.888</i>	<i>10,3%</i>	<i>2.481.690.997</i>	<i>9,9%</i>
<i>Outros Encargos Especiais</i>	<i>213.593.690</i>	<i>2,8%</i>	<i>140.223.350</i>	<i>1,7%</i>	<i>326.257.959</i>	<i>3,6%</i>	<i>680.075.000</i>	<i>2,7%</i>
<i>Refinanciamento da Dívida Interna</i>	<i>740.502.075</i>	<i>9,7%</i>	<i>765.696.753</i>	<i>9,1%</i>	<i>944.129.799</i>	<i>10,3%</i>	<i>2.450.328.627</i>	<i>9,7%</i>
<i>Serviço da Dívida Externa</i>	<i>36.400.864</i>	<i>0,5%</i>	<i>25.100.352</i>	<i>0,3%</i>	<i>22.805.745</i>	<i>0,2%</i>	<i>84.306.961</i>	<i>0,3%</i>
<i>Serviço da Dívida Interna</i>	<i>23.141.338</i>	<i>0,3%</i>	<i>61.153.824</i>	<i>0,7%</i>	<i>105.182.771</i>	<i>1,2%</i>	<i>189.477.933</i>	<i>0,8%</i>
<b>Essencial à Justiça</b>	<b>184.810.009</b>	<b>2,4%</b>	<b>212.628.891</b>	<b>2,5%</b>	<b>244.749.184</b>	<b>2,7%</b>	<b>642.188.083</b>	<b>2,6%</b>
<b>Gestão Ambiental</b>	<b>16.372.253</b>	<b>0,2%</b>	<b>12.675.193</b>	<b>0,2%</b>	<b>8.639.556</b>	<b>0,1%</b>	<b>37.687.002</b>	<b>0,1%</b>
<b>Habitação</b>	<b>56.331.127</b>	<b>0,7%</b>	<b>34.448.894</b>	<b>0,4%</b>	<b>30.141.264</b>	<b>0,3%</b>	<b>120.921.285</b>	<b>0,5%</b>
<b>Indústria</b>	<b>19.097.332</b>	<b>0,3%</b>	<b>26.506.294</b>	<b>0,3%</b>	<b>27.238.309</b>	<b>0,3%</b>	<b>72.841.935</b>	<b>0,3%</b>
<b>Judiciária</b>	<b>419.888.213</b>	<b>5,5%</b>	<b>446.437.050</b>	<b>5,3%</b>	<b>567.967.225</b>	<b>6,2%</b>	<b>1.434.292.488</b>	<b>5,7%</b>
<b>Legislativa</b>	<b>227.560.324</b>	<b>3,0%</b>	<b>264.160.179</b>	<b>3,1%</b>	<b>290.959.026</b>	<b>3,2%</b>	<b>782.679.529</b>	<b>3,1%</b>
<b>Organização Agrária</b>	<b>4.498.276</b>	<b>0,1%</b>	<b>18.839.217</b>	<b>0,2%</b>	<b>16.877.162</b>	<b>0,2%</b>	<b>40.214.654</b>	<b>0,2%</b>
<b>Previdência Social</b>	<b>940.444.694</b>	<b>12,4%</b>	<b>1.074.622.815</b>	<b>12,7%</b>	<b>1.137.589.241</b>	<b>12,5%</b>	<b>3.152.656.750</b>	<b>12,5%</b>
<b>Saneamento</b>	<b>246.713.060</b>	<b>3,2%</b>	<b>131.817.990</b>	<b>1,6%</b>	<b>192.022.301</b>	<b>2,1%</b>	<b>570.553.350</b>	<b>2,3%</b>
<b>Saúde</b>	<b>658.085.566</b>	<b>8,7%</b>	<b>1.018.049.494</b>	<b>12,1%</b>	<b>978.502.878</b>	<b>10,7%</b>	<b>2.654.637.938</b>	<b>10,5%</b>
<b>Segurança Pública</b>	<b>642.167.290</b>	<b>8,4%</b>	<b>781.577.326</b>	<b>9,3%</b>	<b>706.030.487</b>	<b>7,7%</b>	<b>2.129.775.104</b>	<b>8,5%</b>
<b>Trabalho</b>	<b>32.686.613</b>	<b>0,4%</b>	<b>17.564.908</b>	<b>0,2%</b>	<b>7.799.416</b>	<b>0,1%</b>	<b>58.050.938</b>	<b>0,2%</b>
<b>Transporte</b>	<b>382.126.909</b>	<b>5,0%</b>	<b>388.205.655</b>	<b>4,6%</b>	<b>143.659.497</b>	<b>1,6%</b>	<b>913.992.062</b>	<b>3,6%</b>
<b>Urbanismo</b>	<b>194.002.732</b>	<b>2,6%</b>	<b>119.191.525</b>	<b>1,4%</b>	<b>63.956.914</b>	<b>0,7%</b>	<b>377.151.172</b>	<b>1,5%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>7.607.504.190</b>	<b>100%</b>	<b>8.445.930.409</b>	<b>100%</b>	<b>9.129.257.116</b>	<b>100%</b>	<b>25.182.691.715</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 28: Despesas estaduais por função no Maranhão (2012- 2015)

FUNÇÕES	2012		2013		2014		2015		2012-2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Administração	583.646.962	5,4%	624.899.013	4,6%	715.460.723	5,4%	685.124.100	5,0%	2.609.130.799	5,1%
Agricultura	82.066.351	0,8%	83.619.301	0,6%	106.687.782	0,8%	86.959.321	0,6%	359.332.755	0,7%
Assistência Social	142.527.937	1,3%	171.995.507	1,3%	283.049.802	2,1%	314.270.040	2,3%	911.843.286	1,8%
Ciência e Tecnologia	27.545.470	0,3%	39.179.642	0,3%	41.044.543	0,3%	37.294.366	0,3%	145.064.020	0,3%
Comércio e Serviços	26.103.911	0,2%	20.999.339	0,2%	19.974.745	0,1%	20.166.821	0,1%	87.244.816	0,2%
Cultura	82.164.483	0,8%	75.227.249	0,6%	92.599.912	0,7%	85.887.027	0,6%	335.878.671	0,7%
Desporto e Lazer	33.130.730	0,3%	23.461.422	0,2%	26.980.190	0,2%	23.184.370	0,2%	106.756.712	0,2%
Direitos da Cidadania	191.255.946	1,8%	212.640.752	1,6%	303.656.302	2,3%	280.057.291	2,1%	987.610.291	1,9%
Educação	1.727.498.963	16,0%	1.862.766.827	13,8%	2.124.051.875	15,9%	2.211.314.414	16,3%	7.925.632.078	15,5%
Encargos Especiais	2.393.897.923	22,2%	4.170.440.077	31,0%	1.938.167.108	14,5%	2.238.213.659	16,5%	10.740.718.767	21,0%
<i>Outras Transferências</i>	1.114.081.004	10,3%	1.733.869.480	12,9%	1.292.071.858	9,7%	1.387.985.022	10,2%	5.528.007.364	10,8%
<i>Outros Encargos Especiais</i>	31.002.152	0,3%	104.374.787	0,8%	100.167.196	0,7%	81.543.310	0,6%	317.087.445	0,6%
<i>Refinanciamento da Dívida Interna</i>	1.092.805.342	10,1%	2.115.321.008	15,7%	220.536.884	1,7%	220.194.807	1,6%	3.648.858.041	7,1%
<i>Serviço da Dívida Externa</i>	23.946.273	0,2%	40.117.451	0,3%	144.126.238	1,1%	261.072.450	1,9%	469.262.411	0,9%
<i>Serviço da Dívida Interna</i>	132.063.152	1,2%	176.757.351	1,3%	181.264.931	1,4%	287.418.071	2,1%	777.503.505	1,5%
Energia	1.850.673	0,0%	1.642.020	0,0%	3.209.460	0,0%	2.690.120	0,0%	9.392.272	0,0%
Essencial à Justiça	281.109.694	2,6%	366.991.769	2,7%	399.860.069	3,0%	492.013.629	3,6%	1.539.975.160	3,0%
Gestão Ambiental	22.761.997	0,2%	42.206.093	0,3%	81.928.666	0,6%	29.464.637	0,2%	176.361.394	0,3%
Habitação	102.285.833	0,9%	43.543.402	0,3%	42.888.892	0,3%	2.831.988	0,0%	191.550.115	0,4%
Indústria	16.227.099	0,2%	18.025.232	0,1%	66.204.941	0,5%	13.003.220	0,1%	113.460.492	0,2%
Judiciária	624.798.688	5,8%	822.977.601	6,1%	855.105.346	6,4%	910.887.720	6,7%	3.213.769.356	6,3%
Legislativa	364.626.748	3,4%	381.442.421	2,8%	419.191.214	3,1%	450.080.110	3,3%	1.615.340.493	3,2%
Organização Agrária	55.346.720	0,5%	18.734.089	0,1%	126.446.937	0,9%	20.020.415	0,1%	220.548.161	0,4%
Previdência Social	1.299.413.226	12,0%	1.470.820.841	10,9%	1.747.797.715	13,1%	2.099.528.919	15,5%	6.617.560.701	12,9%
Saneamento	288.831.846	2,7%	360.140.611	2,7%	368.013.569	2,8%	322.411.779	2,4%	1.339.397.805	2,6%
Saúde	1.296.132.474	12,0%	1.410.643.787	10,5%	1.790.708.025	13,4%	1.585.446.111	11,7%	6.082.930.397	11,9%
Segurança Pública	832.211.174	7,7%	851.518.748	6,3%	1.075.634.170	8,1%	1.127.444.760	8,3%	3.886.808.852	7,6%
Trabalho	6.535.068	0,1%	7.149.906	0,1%	7.518.038	0,1%	10.064.521	0,1%	31.267.533	0,1%
Transporte	282.280.020	2,6%	260.400.065	1,9%	585.438.200	4,4%	399.173.193	2,9%	1.527.291.477	3,0%
Urbanismo	23.025.876	0,2%	113.586.969	0,8%	137.913.575	1,0%	132.910.363	1,0%	407.436.783	0,8%
<b>Total Geral</b>	<b>10.787.275.812</b>	<b>100%</b>	<b>13.455.052.684</b>	<b>100%</b>	<b>13.359.531.797</b>	<b>100%</b>	<b>13.580.442.895</b>	<b>100%</b>	<b>51.182.303.188</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 29: Despesas estaduais por função no Maranhão (2016-2018)

FUNÇÕES	2016		2017		2018		2016-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Administração</b>	<b>794.738.132</b>	<b>5,2%</b>	<b>847.836.400</b>	<b>5,0%</b>	<b>878.878.865</b>	<b>4,6%</b>	<b>2.521.453.398</b>	<b>4,9%</b>
<b>Agricultura</b>	<b>146.971.595</b>	<b>1,0%</b>	<b>169.583.309</b>	<b>1,0%</b>	<b>162.518.505</b>	<b>0,9%</b>	<b>479.073.409</b>	<b>0,9%</b>
<b>Assistência Social</b>	<b>299.240.424</b>	<b>2,0%</b>	<b>305.361.059</b>	<b>1,8%</b>	<b>296.383.870</b>	<b>1,6%</b>	<b>900.985.353</b>	<b>1,8%</b>
<b>Ciência e Tecnologia</b>	<b>39.414.522</b>	<b>0,3%</b>	<b>41.576.063</b>	<b>0,2%</b>	<b>49.154.427</b>	<b>0,3%</b>	<b>130.145.013</b>	<b>0,3%</b>
<b>Comércio e Serviços</b>	<b>16.086.087</b>	<b>0,1%</b>	<b>20.582.301</b>	<b>0,1%</b>	<b>21.709.549</b>	<b>0,1%</b>	<b>58.377.937</b>	<b>0,1%</b>
<b>Cultura</b>	<b>78.435.151</b>	<b>0,5%</b>	<b>108.376.786</b>	<b>0,6%</b>	<b>108.074.827</b>	<b>0,6%</b>	<b>294.886.764</b>	<b>0,6%</b>
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>19.681.982</b>	<b>0,1%</b>	<b>25.137.366</b>	<b>0,1%</b>	<b>21.935.335</b>	<b>0,1%</b>	<b>66.754.683</b>	<b>0,1%</b>
<b>Direitos da Cidadania</b>	<b>319.231.008</b>	<b>2,1%</b>	<b>331.135.766</b>	<b>2,0%</b>	<b>431.352.637</b>	<b>2,3%</b>	<b>1.081.719.411</b>	<b>2,1%</b>
<b>Educação</b>	<b>2.195.062.125</b>	<b>14,4%</b>	<b>2.502.933.941</b>	<b>14,8%</b>	<b>2.997.363.673</b>	<b>15,9%</b>	<b>7.695.359.739</b>	<b>15,1%</b>
<b>Encargos Especiais</b>	<b>2.755.069.496</b>	<b>18,1%</b>	<b>3.016.707.894</b>	<b>17,8%</b>	<b>3.426.530.194</b>	<b>18,1%</b>	<b>9.198.307.584</b>	<b>18,0%</b>
<i>Outras Transferências</i>	<i>1.632.391.480</i>	<i>10,7%</i>	<i>1.713.593.297</i>	<i>10,1%</i>	<i>1.894.402.228</i>	<i>10,0%</i>	<i>5.240.387.005</i>	<i>10,3%</i>
<i>Outros Encargos Especiais</i>	<i>181.088.593</i>	<i>1,2%</i>	<i>361.553.889</i>	<i>2,1%</i>	<i>577.805.488</i>	<i>3,1%</i>	<i>1.120.447.970</i>	<i>2,2%</i>
<i>Refinanciamento da Dívida Interna</i>	<i>203.386.251</i>	<i>1,3%</i>	<i>166.180.448</i>	<i>1,0%</i>	<i>205.445.503</i>	<i>1,1%</i>	<i>575.012.202</i>	<i>1,1%</i>
<i>Serviço da Dívida Externa</i>	<i>356.643.886</i>	<i>2,3%</i>	<i>303.707.155</i>	<i>1,8%</i>	<i>349.079.097</i>	<i>1,8%</i>	<i>1.009.430.139</i>	<i>2,0%</i>
<i>Serviço da Dívida Interna</i>	<i>381.559.286</i>	<i>2,5%</i>	<i>471.673.105</i>	<i>2,8%</i>	<i>399.797.877</i>	<i>2,1%</i>	<i>1.253.030.268</i>	<i>2,5%</i>
<b>Energia</b>	<b>2.457.348</b>	<b>0,0%</b>	<b>324.722</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>2.782.070</b>	<b>0,0%</b>
<b>Essencial à Justiça</b>	<b>523.283.031</b>	<b>3,4%</b>	<b>590.321.052</b>	<b>3,5%</b>	<b>646.511.793</b>	<b>3,4%</b>	<b>1.760.115.876</b>	<b>3,4%</b>
<b>Gestão Ambiental</b>	<b>36.391.556</b>	<b>0,2%</b>	<b>39.340.355</b>	<b>0,2%</b>	<b>45.950.001</b>	<b>0,2%</b>	<b>121.681.911</b>	<b>0,2%</b>
<b>Habitação</b>	<b>26.855.309</b>	<b>0,2%</b>	<b>27.474.748</b>	<b>0,2%</b>	<b>14.952.025</b>	<b>0,1%</b>	<b>69.282.082</b>	<b>0,1%</b>
<b>Indústria</b>	<b>19.938.770</b>	<b>0,1%</b>	<b>23.319.434</b>	<b>0,1%</b>	<b>26.162.817</b>	<b>0,1%</b>	<b>69.421.021</b>	<b>0,1%</b>
<b>Judiciária</b>	<b>934.431.208</b>	<b>6,1%</b>	<b>990.612.882</b>	<b>5,8%</b>	<b>1.075.377.980</b>	<b>5,7%</b>	<b>3.000.422.070</b>	<b>5,9%</b>
<b>Legislativa</b>	<b>478.773.136</b>	<b>3,1%</b>	<b>514.295.333</b>	<b>3,0%</b>	<b>554.916.154</b>	<b>2,9%</b>	<b>1.547.984.623</b>	<b>3,0%</b>
<b>Organização Agrária</b>	<b>12.296.168</b>	<b>0,1%</b>	<b>10.708.348</b>	<b>0,1%</b>	<b>14.373.919</b>	<b>0,1%</b>	<b>37.378.436</b>	<b>0,1%</b>
<b>Previdência Social</b>	<b>2.358.742.383</b>	<b>15,5%</b>	<b>2.585.908.256</b>	<b>15,2%</b>	<b>2.710.890.691</b>	<b>14,3%</b>	<b>7.655.541.330</b>	<b>15,0%</b>
<b>Saneamento</b>	<b>368.174.478</b>	<b>2,4%</b>	<b>432.187.728</b>	<b>2,5%</b>	<b>474.579.318</b>	<b>2,5%</b>	<b>1.274.941.525</b>	<b>2,5%</b>
<b>Saúde</b>	<b>1.831.400.616</b>	<b>12,0%</b>	<b>2.009.386.942</b>	<b>11,8%</b>	<b>2.240.126.507</b>	<b>11,9%</b>	<b>6.080.914.065</b>	<b>11,9%</b>
<b>Segurança Pública</b>	<b>1.361.929.382</b>	<b>8,9%</b>	<b>1.560.029.195</b>	<b>9,2%</b>	<b>1.819.823.429</b>	<b>9,6%</b>	<b>4.741.782.006</b>	<b>9,3%</b>
<b>Trabalho</b>	<b>7.855.453</b>	<b>0,1%</b>	<b>15.906.544</b>	<b>0,1%</b>	<b>18.034.463</b>	<b>0,1%</b>	<b>41.796.460</b>	<b>0,1%</b>
<b>Transporte</b>	<b>408.855.323</b>	<b>2,7%</b>	<b>459.042.359</b>	<b>2,7%</b>	<b>463.870.663</b>	<b>2,5%</b>	<b>1.331.768.345</b>	<b>2,6%</b>
<b>Urbanismo</b>	<b>203.941.533</b>	<b>1,3%</b>	<b>331.943.138</b>	<b>2,0%</b>	<b>401.300.904</b>	<b>2,1%</b>	<b>937.185.576</b>	<b>1,8%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>15.239.256.219</b>	<b>100%</b>	<b>16.960.031.919</b>	<b>100%</b>	<b>18.900.772.547</b>	<b>100%</b>	<b>51.100.060.686</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

A redução dos gastos com o refinanciamento da dívida interna a partir de 2014 ocorreu devido à negociação dos resíduos das dívidas referentes às Leis nº 8.727/93 e 9.496/97 junto ao Bank of America N. A. Merrill Lynch - Bof AML, no ano de 2013 (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO, 2015). Com esse processo, o Maranhão obteve margem para realização de outros investimentos, e a partir de 2014 as despesas com serviços da dívida interna e serviços da dívida externa passam a ser mais relevantes que o refinanciamento da dívida interna.

Quanto às transferências de recursos para os municípios, esses gastos representaram cerca de 10% em todo o período da análise. No período de 2009 a 2013, essas transferências dividiam com o refinanciamento da dívida interna o posto de principal destino dos recursos da função “Encargos Especiais”, enquanto no período 2014 a 2018 estas transferências passaram a ser o principal destino de recursos nesta função e um dos principais destinos dos gastos estaduais. Assim, pode-se afirmar que houve uma alteração importante no sentido da destinação de mais recursos para aplicação direta em políticas públicas (através de transferências de receitas do estado para os municípios) e menos recursos para despesas com a dívida pública.

Ao analisar as demais despesas estaduais observa-se que as mais relevantes no período de 2009 a 2018 são: “Educação” (15,4%), “Previdência Social” (13,7%), “Saúde” (11,6%), “Segurança Pública” (8,4%), “Judiciária” (6%), “Administração” (4,9%). Somadas essas funções a função “Encargos Especiais” (20,2%), tem-se 80% dos gastos estaduais, nenhuma outra função alcançou a marca de 4%. Esses números são muito próximos da média de gastos de todos os entes estaduais (vide seção 3.3).

Uma diferença importante é que o estado do Maranhão gasta proporcionalmente mais com “Educação” do que com “Previdência Social”, ao passo que no conjunto dos entes estaduais é o inverso, “Previdência Social” (16,7%), “Educação” (13,1%). Esse dado é verificado nos três períodos analisados. Contudo, observa-se uma tendência de aumento dos gastos previdenciários. No período de 2009 a 2011 foram de 12,5%, entre 2012 e 2015 de 12,9%, e de 2016 a 2018 de 15%.

Outro dado interessante é que o estado do Maranhão gastou 6% com a função “Judiciária” e 4,8% com a função “Administração”, entre 2009 e 2018, ao passo que a média brasileira foi 4,6% e 3,9%, no quadriênio de 2015 a 2018. Esse dado indica que o estado gasta proporcionalmente mais com essas funções, que não tem um impacto social mais direto para a população. Outras três funções que se destacam em relação às demais são a “Legislativa”, “Essencial à Justiça” e “Transporte”, com cerca de 3% cada uma, que somadas às funções já

anteriormente citadas representam cerca de 90% dos gastos estaduais. Os 10% restantes se distribuem entre outras 15 funções de governo.

Como tendência no âmbito do direcionamento dos recursos, apesar do aumento do montante dos gastos com educação em valores correntes, de 1,2 bilhões em 2009 para 3 bilhões em 2018, observa-se a redução da proporção em relação ao total gasto pelo estado, passando de 16,1% no período de 2009 a 2011 para 15,5% no período de 2012 a 2015, e posteriormente 15,1% no período de 2016 a 2018. No âmbito da saúde, além do aumento expressivo nos gastos em valores correntes de 658 milhões em 2009 para 2,2 bilhões em 2018, observa-se um aumento da proporção dessa despesa no conjunto das ações estaduais de 10,5% no período de 2009 a 2011, para 11,9% nos períodos seguintes.

Já as despesas com segurança pública apresentaram um aumento em valores correntes de 642 milhões em 2009 para 1,8 bilhões em 2018, e a relevância dessas despesas no âmbito da atuação estatal variou entre 8,5% no triênio de 2009/2011, 7,6% no quadriênio de 2012/2015 e 9,3% no triênio de 2016/2018. As outras despesas importantes variaram sem apresentar tendências claras de crescimento ou redução da relevância no âmbito estadual, com exceção da função “Transporte” que apresenta uma tendência de queda: 3,6% (2009/2011), 3% (2012/2015) e 2,6% (2016/2018). Destaca-se ainda que os gastos nessa função variaram bastante durante todo o período, chegando a atingir um pico de 5% em 2009, e um mínimo de 1,6% em 2011.

Uma análise das despesas estaduais a partir da classificação por fonte de recursos<sup>102</sup> nos fornece pistas importantes para a compreensão da vinculação entre as receitas arrecadadas e despesas realizadas, permitindo visualizar as parcelas de recursos comprometidos com o atendimento de determinadas finalidades e aqueles que podem ser livremente alocados.

Os dados demonstram que a principal fonte de recursos das despesas são os recursos ordinários do tesouro. Essa fonte de recursos reúne todas as receitas arrecadadas por órgãos da administração direta que não sejam vinculados a nenhuma ação específica, ou seja, podem ser aplicados livremente pelo ente. Essa fonte de recursos representou em torno de 43% das fontes no período entre 2009 a 2018.

---

<sup>102</sup> É importante não confundir a classificação das receitas, já analisada, com a classificação das despesas por fonte de recursos. Enquanto a classificação por fonte de receitas demonstra a arrecadação de determinados tributos, transferências e outras receitas estaduais, a classificação por fonte de recursos evidencia a parcela de recursos que se vinculam a determinadas despesas (GIACOMONI, 2003). Frisa-se que os valores arrecadados são um pouco diferentes dos efetivamente gastos.



Quadro 30: Despesas estaduais no Maranhão por fonte de recursos (2009 a 2011)

FONTE DE RECURSOS DAS DESPESAS	2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	569.612.335	7,5%	717.748.509	8,5%	743.281.117	8,1%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	19.592.894	0,3%	122.354.127	1,4%	71.347.003	0,8%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	125.528.077	1,7%	79.081.104	0,9%	40.871.563	0,4%
CONVENIOS COM ORGAOS NAO FEDERAIS	543.293	0,0%	1.147.562	0,0%	3.783.345	0,0%
DOACOES A ENTIDADES INTERNACIONAIS	48.200	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
DOACOES DE ENTIDADES NACIONAIS	2.019.211	0,0%	5.152.044	0,1%	54.000	0,0%
DOACOES DE PESSOAS OU INSTITICOES PRIV NAC	0	0,0%	0	0,0%	48.000	0,0%
IMPOSTOS - PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS	720.680.415	9,5%	818.695.695	9,7%	942.314.888	10,3%
OPERACOES DE CREDITO EXTERNA	4.514.100	0,1%	511.103	0,0%	770.156	0,0%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	50.860.072	0,7%	407.439.727	4,8%	52.732.754	0,6%
OUTRAS TRANSFERENCIAS FEDERAIS	801.030	0,0%	1.326.514	0,0%	1.781.278	0,0%
REC. DESTINADOS A MANUT. E DESEN. DO ENSINO	272.786.409	3,6%	371.757.008	4,4%	349.472.417	3,8%
RECEITA OPERACIONAIS A FUNDOS	31.923.415	0,4%	36.742.339	0,4%	57.537.701	0,6%
RECURSOS DESTINADOS ENSINO SUP PUBL ESTADUAL	183.057.057	2,4%	191.512.604	2,3%	248.874.179	2,7%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	637.067.007	8,4%	712.492.173	8,4%	767.582.217	8,4%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	3.922.665.833	51,6%	3.790.440.006	44,9%	4.480.626.183	49,1%
RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEB	826.959.519	10,9%	854.260.805	10,1%	1.040.435.237	11,4%
SALARIO EDUCACAO - COTA-PARTE ESTADUAL	11.698.225	0,2%	13.369.540	0,2%	16.206.146	0,2%
SALARIO EDUCACAO - COTA-PARTE FEDERAL	44.862.721	0,6%	116.805.413	1,4%	75.878.824	0,8%
TETO FINANCEIRO EPIDEMIOLOGICO	4.040.332	0,1%	8.891.318	0,1%	3.252.455	0,0%
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DO SUS	178.244.045	2,3%	196.202.819	2,3%	231.493.907	2,5%
TRANSF. DE RECURSOS DA VIGILANCIA SANITARIA	0	0,0%	0	0,0%	913.745	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>7.607.504.190</b>	<b>100%</b>	<b>8.445.930.409</b>	<b>100%</b>	<b>9.129.257.116</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 31: Despesas estaduais por fonte de recursos 2012 a 2015

FONTE DE RECURSOS DAS DESPESAS	2012		2013		2014		2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	976.628.423	9,1%	1.022.987.045	7,6%	1.243.392.701	9,3%	1.251.328.705	9,2%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	148.714.125	1,4%	129.951.037	1,0%	262.988.654	2,0%	145.285.467	1,1%
CIDE – COMBUSTIVEIS	17.426.540	0,2%	44.562.493	0,3%	10.051.483	0,1%	18.972.650	0,1%
CONTRIBUICAO DO SERVIDOR P/ O PSSSP	193.439.386	1,8%	221.976.924	1,6%	261.914.740	2,0%	325.264.964	2,4%
CONTRIBUICAO PATRONAL PARA O PSSSP	363.440.000	3,4%	446.133.026	3,3%	450.005.040	3,4%	754.654.849	5,6%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	137.612.150	1,3%	126.018.724	0,9%	96.069.175	0,7%	64.951.657	0,5%
CONVENIOS COM ORGAOS NAO FEDERAIS	1.822.470	0,0%	11.746.081	0,1%	24.191.906	0,2%	4.116.536	0,0%
DOACOES A ENTIDADES INTERNACIONAIS	16.320	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
DOACOES DE ENTIDADES NACIONAIS	2.938.029	0,0%	1.313.501	0,0%	244.924	0,0%	0	0,0%
DOACOES DE PESSOAS OU INST PRIV NAC	4.035.084	0,0%	2.433.003	0,0%	1.707.041	0,0%	1.473.507	0,0%
IMPOSTOS - PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS	1.114.081.004	10,3%	1.733.869.480	12,9%	1.292.071.858	9,7%	1.387.985.022	10,2%
OPERACOES DE CREDITO EXTERNA	5.626.687	0,1%	1.467.791.653	10,9%	5.245.355	0,0%	2.414.457	0,0%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	115.161.485	1,1%	224.496.796	1,7%	973.495.728	7,3%	396.085.103	2,9%
OUTRAS TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.603.060	0,0%	1.519.049	0,0%	2.270.823	0,0%	2.040.923	0,0%
REC. DEST. MANUT. E DESEN. DO ENSINO	371.676.248	3,4%	601.525.504	4,5%	857.880.679	6,4%	902.931.917	6,6%
RECEITA OPERACIONAIS A FUNDOS	95.503.761	0,9%	148.410.857	1,1%	182.574.767	1,4%	118.753.701	0,9%
RECU. DE SERV. CONT. INCENDIO E PANICO	0	0,0%	0	0,0%	1.902.978	0,0%	3.559.955	0,0%
RECU. DEST. ENSINO SUP PUBL ESTADUAL	237.454.316	2,2%	299.718.300	2,2%	331.728.027	2,5%	286.531.637	2,1%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	379.728.835	3,5%	432.150.576	3,2%	620.156.702	4,6%	477.691.794	3,5%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	4.975.350.340	46,1%	5.003.162.669	37,2%	5.169.348.758	38,7%	5.789.952.940	42,6%
RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEB	1.277.000.831	11,8%	1.133.902.685	8,4%	1.125.533.304	8,4%	1.283.985.006	9,5%
SALARIO EDUCACAO-COTA-PARTE ESTADUAL	20.082.399	0,2%	18.747.437	0,1%	20.740.105	0,2%	21.826.280	0,2%
SALARIO EDUCACAO-COTA-PARTE FEDERAL	39.062.189	0,4%	48.113.457	0,4%	36.015.260	0,3%	31.891.481	0,2%
TETO FINANCEIRO EPIDEMIOLOGICO	9.153.431	0,1%	8.865.292	0,1%	14.215.420	0,1%	14.751.224	0,1%
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DO SUS	298.510.420	2,8%	322.824.393	2,4%	372.972.598	2,8%	291.684.366	2,1%
TRANSF. DE REC. DA VIGILANCIA SANITARIA	1.208.279	0,0%	1.544.821	0,0%	1.390.307	0,0%	1.398.790	0,0%
TRANSF.REC.SIST.UN.ASSIST.SOCIAL-SUAS	0	0,0%	1.287.881	0,0%	1.423.464	0,0%	909.966	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>10.787.275.812</b>	<b>100%</b>	<b>13.455.052.684</b>	<b>100%</b>	<b>13.359.531.797</b>	<b>100%</b>	<b>13.580.442.895</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 32: Despesas estaduais por fonte de recursos (2016- 2018)

FONTE DE RECURSOS DAS DESPESAS	2016		2017		2018		2009-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	1.274.303.501	8,4%	1.482.980.993	8,7%	1.770.077.205	9,4%	11.052.340.534	8,7%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	309.373.950	2,0%	298.877.826	1,8%	221.901.591	1,2%	1.730.386.673	1,4%
CIDE – COMBUSTIVEIS	30.045.250	0,2%	27.881.866	0,2%	39.636.402	0,2%	188.576.684	0,1%
CONTRIBUICAO DO SERVIDOR P/ O PSSSP	395.074.744	2,6%	479.115.541	2,8%	570.453.983	3,0%	2.447.240.283	1,9%
CONTRIBUICAO P/ O COMBATE AO CANCER	0	0,0%	0	0,0%	2.800.000	0,0%	2.800.000	0,0%
CONTRIBUICAO PATRONAL PARA O PSSSP	892.758.826	5,9%	1.015.426.762	6,0%	970.325.000	5,1%	4.892.743.501	3,8%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	81.844.483	0,5%	62.204.551	0,4%	68.105.834	0,4%	882.287.318	0,7%
CONVENIOS COM ORGAOS NAO FEDERAIS	2.757.870	0,0%	5.468.846	0,0%	2.802.893	0,0%	58.380.801	0,0%
DOACOES A ENTIDADES INTERNACIONAIS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	64.520	0,0%
DOACOES DE ENTIDADES NACIONAIS	48.501	0,0%	3.980	0,0%	166.420	0,0%	11.940.611	0,0%
DOACOES DE PESSOAS OU INST PRIV NAC	3.682.182	0,0%	649.554	0,0%	269.000	0,0%	14.297.369	0,0%
IMPOSTOS - PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS	1.632.391.480	10,7%	1.713.593.297	10,1%	1.894.402.228	10,0%	13.250.085.367	10,4%
OPERACOES DE CREDITO EXTERNA	10.043.471	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	1.496.916.982	1,2%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	363.064.714	2,4%	506.268.986	3,0%	658.505.323	3,5%	3.748.110.687	2,9%
OUTRAS TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.705.826	0,0%	5.736.206	0,0%	4.267.758	0,0%	23.052.469	0,0%
REC. DEST. A MANUT. E DESEN. DO ENSINO	743.415.027	4,9%	961.856.014	5,7%	1.160.137.500	6,1%	6.593.438.723	5,2%
RECEITA OPERACIONAIS A FUNDOS	122.640.397	0,8%	166.197.349	1,0%	172.774.309	0,9%	1.133.058.595	0,9%
RECUR.DE SERV. CONT. INCENDIO E PANICO	3.777.662	0,0%	3.115.399	0,0%	2.906.171	0,0%	15.262.165	0,0%
RECUR.DEST. ENSINO SUP PUBL ESTADUAL	316.055.337	2,1%	390.276.306	2,3%	465.942.769	2,5%	2.951.150.532	2,3%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	541.752.726	3,6%	660.388.500	3,9%	948.946.186	5,0%	6.177.956.716	4,8%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	6.732.815.810	44,2%	7.415.845.750	43,7%	8.077.540.855	42,7%	55.357.749.143	43,4%
RECURSOS TRANSFERIDOS PELO FUNDEB	1.314.150.360	8,6%	1.309.413.492	7,7%	1.362.492.856	7,2%	11.528.134.095	9,0%
SALARIO EDUCACAO-COTA-PARTE ESTADUAL	19.519.952	0,1%	22.319.309	0,1%	26.457.742	0,1%	190.967.137	0,1%
SALARIO EDUCACAO-COTA-PARTE FEDERAL	40.860.935	0,3%	39.924.423	0,2%	45.966.428	0,2%	519.381.131	0,4%
TETO FINANCEIRO EPIDEMIOLOGICO	27.936.158	0,2%	17.423.321	0,1%	22.779.891	0,1%	131.308.842	0,1%
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DO SUS	376.913.947	2,5%	371.278.773	2,2%	406.568.039	2,2%	3.046.693.308	2,4%
TRANSF. DE REC. DA VIGILANCIA SANITARIA	1.518.113	0,0%	1.313.650	0,0%	52.388	0,0%	9.340.094	0,0%
TRANS.REC.SIST.UN DE ASSIST.SOCIAL-SUAS	804.998	0,0%	2.471.225	0,0%	4.493.776	0,0%	11.391.310	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>15.239.256.219</b>	<b>100%</b>	<b>16.960.031.919</b>	<b>100%</b>	<b>18.900.772.547</b>	<b>100%</b>	<b>127.465.055.588</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No quadriênio 2009-2012 os recursos do tesouro eram ainda mais relevantes com cerca de 48%, no biênio 2013-2014 houve uma queda de 10% para algo em torno de 38% (decorrente do aumento das operações de crédito nestes dois anos e de um maior detalhamento de fontes de recursos a partir de 2012, em especial as decorrentes do plano de seguridade social dos servidores), e no quadriênio seguinte houve uma leve recuperação para cerca de 43%. Outras fontes de recursos importantes no período de 2009-2018 foram: “Participação dos Municípios em impostos” (10,4%), “Recursos Transferidos pelo FUNDEB” (9%), “Ações e serviços públicos de saúde” (8,7%), “Recursos destinados a manutenção de desenvolvimento do ensino” (5,2%), e “Recursos diretamente arrecadados” (4,6%). Essas são as principais fontes de recursos das despesas estaduais, que juntas somam mais de 80% das fontes de recursos.

Os recursos diretamente arrecadados correspondem a receitas arrecadas pelas entidades da Administração Indireta, como as tarifas cobradas pelas empresas públicas estaduais. Já a participação dos municípios em impostos diz respeito às transferências realizadas pelo estado aos municípios referentes às suas parcelas no produto da arrecadação de impostos. Observa-se que os valores dessa fonte correspondem integralmente aos valores da subfunção outras transferências constante da função “Encargos Especiais”. Observa-se ainda que duas das principais fontes de recursos do estado são destinadas as políticas de educação e uma a política de saúde. Essas fontes representaram cerca de 23% do total.

Tanto no caso das políticas de educação quanto das políticas de saúde ainda existem outras fontes de recursos de menor relevância que devem estar atreladas a ações nestas áreas. No caso das políticas de educação se somarmos todas as outras fontes que devem ser aplicadas nesta área teremos cerca de 17% dos recursos, no caso das políticas de saúde teremos cerca de 11%. Assim, pelo menos 28% do gasto tem como fontes de recursos, receitas vinculadas a essas políticas, o que demonstra a priorização dessas ações na agenda governamental estadual e corrobora os dados já apresentados, quando se analisou tanto as principais receitas quanto as principais despesas estaduais.

No que se refere a tendências observáveis, nota-se uma redução acentuada nos recursos diretamente arrecadados. No triênio 2009-2011 esses recursos correspondiam a mais de 8% dos recursos, já no período de 2012-2018 esses recursos passaram a corresponder a menos de 4%. Essa redução é mais clara quando se observam os valores dos anos 2011 e 2012. Em 2011 o valor dos gastos dessa fonte foi de R\$ 768 milhões, ao passo que em 2012 foi de R\$ 378 milhões, uma redução de mais de 50%. Em nenhum dos anos no período de 2013 a 2017 os valores dessa fonte de recursos voltaram ao patamar do ano de 2011. Somente

em 2018 essa fonte apresentou uma recuperação quando os valores gastos foram de R\$ 949 milhões, e representaram cerca de 5% de todas as fontes de recursos. Esses dados sugerem problemas na arrecadação de taxas e tarifas por órgãos da administração indireta.

Nota-se ainda a inexistência de fontes de recursos vinculadas às políticas públicas de desenvolvimento urbano. Nem habitação, nem saneamento ou urbanismo contaram com uma fonte específica de recursos. Isso indica que a aplicação de recursos nessas políticas é condicionada pela escolha do governante, diferentemente das políticas de saúde e educação, que contam com regras jurídico-institucionais que lhe garantem estabilidade. O baixo volume e a irregularidade dos gastos com habitação, saneamento e urbanismo verificados nos Quadros 27, 28 e 29 comprovam essa afirmação.

Realizadas essas considerações gerais sobre a estrutura das receitas e despesas públicas estaduais, passaremos a uma análise mais detida das políticas de habitação, saneamento e urbanismo, visando à compreensão do financiamento e dos gastos nessas políticas.

#### **4.2 Financiamento e gastos em habitação**

Influenciado pelos resultados das conferências do Habitat e pelo movimento nacional pela reforma urbana, o direito à moradia foi explicitamente incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do Artigo 6º do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para incluir o direito à moradia entre os direitos sociais da população brasileira. Os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados na Constituição vigente e acarretam deveres por parte do Estado no sentido de respeitar, proteger e garantir estes direitos. O direito à moradia é elemento importante para o alcance da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e enquadra-se na categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, que impõem ao Estado uma prestação positiva ao indivíduo. Portanto, a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais previstos na Constituição de 1988 obriga o Estado brasileiro a um papel socialmente ativo, implementando políticas públicas para conferir efetividade a este direito (MORAIS *et al.*, 2009).

A efetivação deste direito pode englobar uma série de ações que visem não só à disponibilização de moradias como adequações nas mesmas<sup>103</sup>. Como já se destacou neste

---

<sup>103</sup> Neste sentido, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no *General Comment n. 4 on the Right to Adequate Housing*, adotado em 1991, identificou sete componentes básicos para

trabalho, o texto constitucional reconhece explicitamente o dever do Estado. Contudo, diferentemente de outras políticas sociais não se estabeleceram valores mínimos de aplicação de receitas, não se estabeleceu uma distribuição ou hierarquização de atribuições entre os entes federados, e nem se instituiu uma fonte permanente de recursos para subsidiar estas ações, deixando a critério dos governantes a aplicação ou não de recursos nesta política, a definição das ações a serem executadas bem como do montante de recursos a serem destinados para cada uma dessas ações.

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, estabeleceu algumas regras gerais concernentes 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: (...)

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

j) Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (...)

Art. 183 – Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infra-estruturais 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).

Assim, a Constituição Estadual foi além da Constituição Federal ao estabelecer taxativamente a incumbência ao estado e aos municípios de executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e de infraestrutura, em especial, saneamento básico e transportes assegurando a dignidade da pessoa humana. Além disso, determinou que o estado do Maranhão mantivesse serviço de natureza técnica destinado a

---

que uma moradia possa ser considerada minimamente adequada: 1) Segurança nos direitos de propriedade, que garanta a proteção contra os despejos forçados; 2) Disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cocção, iluminação, entre outros; 3) Disponibilidade a preços acessíveis, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas das famílias; 4) Habitabilidade, no sentido de fornecer aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo sua segurança física; 5) Acessibilidade a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda etc; 6) Localização que possibilite o acesso a emprego, serviços de saúde e outros equipamentos sociais; 7) Adequação cultural, de modo a permitir a expressão das identidades culturais (MORAIS *et al.*, 2009).

orientar a população de baixa renda sobre a construção de moradia e de obras comunitárias, e ainda a possibilidade de realização de convênios com os municípios para a realização de programas de urbanização e saneamento de áreas ocupadas por favelas e palafitas e a assistência aos municípios na criação de órgãos técnicos. Portanto, esses dispositivos deixam claro o papel a ser desempenhado pelo estado do Maranhão nas políticas urbanas.

Do ponto de vista histórico, antes da Constituição Estadual de 1989, a Lei nº 2.637, de 01 de abril de 1966, criou a Companhia de Habitação Popular do Maranhão, em decorrência das diretrizes do governo federal para área de habitação, comandada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), esta companhia teve um papel importante nas políticas habitacionais do estado, com reflexos em outras políticas setoriais urbanas como o saneamento e a infraestrutura urbana.

O quantitativo total de casas construídas com recursos oriundos do BNH foi relevante, apesar de mais da metade das casas construídas pela COHAB-MA tenha ocorrido na capital do Estado. Para se ter uma ideia, somente em São Luís, foram mais de 20 mil unidades em 20 anos, números bem superiores as 502 casas construídas nos quase 30 anos anteriores. Registre-se também que a COHAB construiu vários conjuntos no interior do Estado. Entretanto, como demonstrado pela literatura, a produção registrada pelo sistema BNH/COHABs não atendeu às camadas mais pobres da sociedade maranhense, devido às características desse sistema autossustentado (VASCONCELOS, 2014).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) implantou junto da enorme gama de conjuntos, uma rede de infraestrutura básica, dimensionada para uma demanda em média dez vezes maior que a do conjunto proposto, atendendo também, as “áreas circunvizinhas”. Estas redes de infraestrutura e equipamentos acabavam por atender não só os conjuntos da COHAB, mas outros de iniciativa privada. Contudo, após o fechamento do BNH, em 1986, a COHAB-MA perdeu sua principal fonte de recursos, passando basicamente apenas a administrar o patrimônio já construído e os financiamentos já adquiridos pelos mutuários. Em 1998, no bojo da reforma administrativa realizada pelo governo Roseana Sarney, a COHAB-MA teve sua denominação social alterada para EMARHP (Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos), e continuou o trabalho que já vinha sendo feito pela própria COHAB, de mediante pagamento, providenciar títulos de propriedade para os solicitantes. A EMARHP não executou mais nenhuma ação a respeito da habitação social no estado, e sua atuação passou a ter pouca (ou nenhuma) conexão às atividades executadas por outros órgãos do poder público que tratam da política habitacional (VASCONCELOS, 2014).

Assim, diferentemente do que ocorreu em outros estados da federação que criaram condições institucionais e financeiras para uma progressiva autonomização das bases de formulação e implementação da política social de habitação<sup>104</sup>, no estado do Maranhão houve um completo desmantelamento dessa política.

Mais recentemente, em 2003, a Lei Estadual nº 7.936 criou o Fundo Estadual para Habitação e Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de proporcionar o suporte financeiro necessário para implementação da Política Estadual de Moradia Popular. Essa lei foi alterada em 2018, pela Lei Estadual nº 10.856/18<sup>105</sup>, que alterou a denominação deste fundo para Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural – FEHDUR, cujo objetivo passou a ser o suporte financeiro necessário para implementação das políticas estaduais de desenvolvimento urbano e rural, além da moradia popular.

Conforme disposto nas Leis nº 7.936/03 e 10.856/18, constituem recursos do Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural - FEHDUR: I – dotação anual consignada no orçamento estadual; II – dotação orçamentária própria; III – doações, legados e contribuições de outras fontes; IV – recursos financeiros provenientes do Governo Federal e de outros órgãos públicos, inclusive do próprio Estado do Maranhão, recebidos direta, indiretamente ou por meio de convênios, contratos, destaques orçamentários e aportes, para construção de unidades habitacionais, urbanização de áreas, loteamentos, infraestrutura, saneamento, equipamentos urbanos e comunitários, bem como subvenções; V – créditos suplementares que lhes sejam destinados a qualquer título; VI – receita resultante de aplicações financeiras de seus recursos; VII – contribuições, doações e recursos provenientes de convênios com organismos internacionais de cooperação; VIII – recursos provenientes de empréstimos internos e externos; IX – recursos provenientes da venda, locação, permissão onerosa e cessão de uso de áreas comerciais remanescentes, previstas nos projetos dos

---

<sup>104</sup> O estado de São Paulo, por exemplo, criou o que se poderia chamar de um sistema estadual de habitação, no sentido de que se institucionalizaram, no plano estadual, mecanismos que viabilizaram um fluxo permanente de recursos (financeiros e administrativos) e garantiram uma oferta contínua de equipamentos (unidades habitacionais). Dito de outro modo, no estado de São Paulo se constituiu um Sistema Estadual de Habitação, dotado de fontes de recursos vinculadas, instituições especificamente voltadas para essa finalidade e programas habitacionais com desenho, sistema de crédito e mecanismos de acesso próprios (ARRETCHE, 1996).

<sup>105</sup> De acordo com a nova redação desta lei, o Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural - FEHDUR deve centralizar os recursos destinados à implementação das políticas estaduais de moradia popular e de desenvolvimento urbano e rural, visando: I – construção de unidades habitacionais; II – produção de lotes urbanizados; III – urbanização de favelas e cortiços; IV – aquisição de material de construção; V – reforma, melhoria e recuperação de unidades habitacionais; VI – construção e reforma de equipamentos comunitários e institucionais vinculados a projetos habitacionais; VII – regularização fundiária urbana; VIII – aquisição de glebas e áreas de terras destinadas a projetos habitacionais; IX – construção de unidades habitacionais destinadas ao arrendamento residencial, com ou sem opção de compra pelo arrendatário; X – obras de infraestrutura e saneamento, inclusive sistemas de abastecimento de água; XI – construção de equipamentos públicos vinculados a projetos de desenvolvimento urbano e rural (MARANHÃO, 2018).



empreendimentos habitacionais; X – recursos relativos ao recebimento dos excedentes provenientes da comercialização de unidades habitacionais, pela elaboração de documentação, resultantes da aplicação de multas e juros bem como da atualização monetária dos débitos de seus mutuários; XI – terrenos de propriedade privada, de pessoas físicas ou jurídicas, que lhe venham a ser transferidos para o desenvolvimento de projetos de assentamento humano; XII – recursos financeiros provenientes de adquirentes que desejam usar seu depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, como poupança ou parte de pagamento de habitação própria junto ao Fundo; XIII – quaisquer outras rendas eventuais (MARANHÃO, 2003; MARANHÃO, 2018).

No ano de 2004 foi instituído Fundo Maranhense de Combate à Pobreza - FUMACOP<sup>106</sup>, pela Lei Estadual nº 8.205 de 22 de dezembro de 2004, com o objetivo de viabilizar à população maranhense o acesso a níveis dignos de subsistência. De acordo com a lei, constituem receitas do Fundo: I – recursos provenientes de dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias; II – doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; III – receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos; IV – outras receitas que lhe vierem a ser destinadas; V – parcela adicional de arrecadação de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre as operações e prestações realizadas com os produtos e serviços relacionados na lei. Os recursos do Fundo devem ser aplicados em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social dirigidos para melhoria da qualidade de vida. Observa-se que no caso do FUMACOP, foi estabelecida uma fonte de recursos decorrente de parcela de um imposto estadual.

Já a Lei Estadual nº 8.758, de 25 de março de 2008, criou o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FHIS, com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda e constituído por: I – dotações do Orçamento Geral do Estado do Maranhão, classificadas na função de habitação; II – outros fundos ou

---

<sup>106</sup>A criação deste fundo é uma decorrência das Emendas Constitucionais nº 31/2000 e nº 42/2003. Conforme redação dada por estas emendas: “Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. § 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.” (BRASIL, 1988).

programas que vierem a ser incorporados; III – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; IV – contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FHIS; e VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados (MARANHÃO, 2008)<sup>107</sup>.

A criação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social no Maranhão é uma consequência da Lei Federal nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. De acordo com esta lei, para o recebimento de recursos os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS, além de tomar outras medidas como: constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda; firmar termo de adesão ao SNHIS; elaborar relatórios de gestão; e observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS (BRASIL, 2005).

A adesão ao sistema permite que os entes subnacionais obtenham acesso aos recursos do FNHIS. Atualmente estes recursos são acessados a partir da apresentação de propostas junto aos programas que contam com recursos do FNHIS, na forma de seleção pública. Entretanto, no modelo proposto inicialmente, parte dos recursos deveria ser destinada às transferências fundo a fundo, que ficariam condicionadas ao oferecimento de contrapartida pelo ente federativo, na forma de recursos financeiros, bens imóveis ou serviços, desde que vinculados aos empreendimentos habitacionais para os quais se destinavam os recursos do FNHIS. O Sistema, contudo, não foi implementado nestes termos, estando todos os recursos do FNHIS submetidos à seleção pública de projetos (ROLNIK; KLINTOWITZ; IACOVINI, 2011).

---

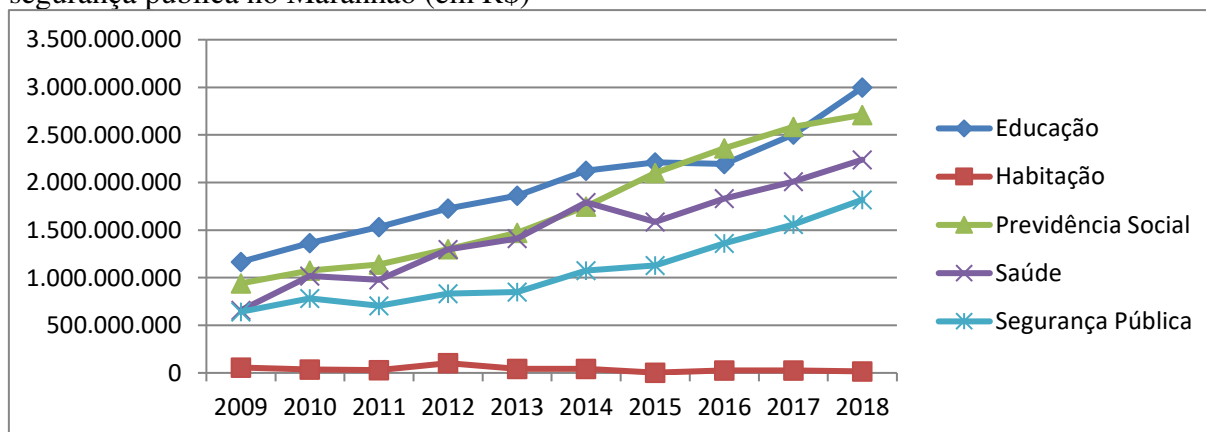
<sup>107</sup> De acordo com a lei, as aplicações financeiras dos recursos do FHIS serão destinadas às ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais; II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de habitação de interesse social; V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias; VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais e periféricas, para fins habitacionais de interesse social; VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FHIS (MARANHÃO, 2008).

Deste modo, pode-se afirmar que o estado do Maranhão criou dois fundos (FEHDUR e FHIS) como mecanismos para o financiamento de políticas urbanas e mais especificamente das políticas habitacionais, e um fundo para combate a pobreza que entre suas finalidades está prevista a área de habitação entre outras áreas. Importante destacar que o FHIS foi criado como consequência direta de uma política de âmbito nacional com o objetivo de induzir a adoção de políticas públicas de habitação de interesse social direcionadas à população de menor renda nos entes subnacionais.

Assim, esta seção buscará evidenciar a importância dessas possíveis fontes no financiamento das políticas de habitação no Maranhão. Considerando ainda 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, e que isso supõe que esta política conte com um órgão encarregado de sua execução, além de fontes permanentes de recursos financeiros, outro aspecto importante que será evidenciado são os órgãos encarregados da execução dessa política. Também será demonstrado o destino dos recursos, para saber se as fontes de financiamento ou os órgãos responsáveis pela gestão direcionam os recursos para ações específicas.

Conforme já se demonstrou nos quadros da seção anterior, os valores aplicados nas políticas de habitação foram irrisórios quando comparados com as outras políticas. Em nenhum dos anos no período de 2009 a 2018, os recursos nessas políticas alcançaram a marca de 1% do total dos gastos do estado do Maranhão. O gráfico seguinte deixa clara a discrepância entre o montante dos gastos em habitação comparados com os gastos em educação, saúde, segurança pública e previdência social.

Figura 22: Evolução das despesas com habitação, educação, saúde, previdência social e segurança pública no Maranhão (em R\$)



Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Além disso, os gastos nessas políticas apresentaram uma tendência de queda. No período de 2009-2011 os valores gastos representaram 0,5% dos gastos do estado, 0,4% no período 2012-2015, e 0,1% no período 2016-2018. No quadriênio 2012-2015 os gastos nessa política atingiram o montante máximo de R\$ 102 milhões em 2012, frente a um gasto total estadual de R\$ 10,8 bilhões, ou seja, em torno de 0,9% do gasto. Já no ano de 2015 atingiram um valor irrisório de 2,8 milhões frente a um gasto total estadual de 13,6 bilhões, o que não chegou a representar nem 0,02% dos gastos estaduais. Isso demonstra a irregularidade dos gastos além dos baixos valores investidos nessa política.

Quando se analisa a relevância dos gastos com habitação no conjunto dos gastos dos estados da federação, observa-se também a pouca relevância destes gastos, que oscilaram entre 0,17% e 0,6%. No caso do Maranhão esses valores variaram entre 0,02% e 0,95%. Em todo o período compreendido entre 2009 e 2018, os gastos com habitação no estado do Maranhão foram menores proporcionalmente que a média dos gastos dos estados, com exceção dos anos de 2009 e 2012.

Quadro 33: Despesas em habitação no período de 2009 a 2018 – média dos estados e Maranhão (R\$ milhões)

FUNÇÃO	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
<b>ESTADOS – MÉDIA</b>										
Habitação	1.520	2.414	2.175	2.396	2.844	2.822	2.535	2.984	3.047	2.087
%	0,17%	0,29%	0,27%	0,30%	0,40%	0,45%	0,43%	0,55%	0,60%	0,47%
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>911.777</b>	<b>841.418</b>	<b>813.216</b>	<b>786.867</b>	<b>707.998</b>	<b>633.026</b>	<b>589.985</b>	<b>538.095</b>	<b>510.691</b>	<b>446.581</b>
<b>MARANHÃO</b>										
Habitação	15	27	27	3	43	44	102	30	34	56
%	0,08%	0,16%	0,18%	0,02%	0,32%	0,33%	0,95%	0,33%	0,40%	0,74%
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>18.901</b>	<b>16.960</b>	<b>15.239</b>	<b>13.580</b>	<b>13.360</b>	<b>13.455</b>	<b>10.787</b>	<b>9.129</b>	<b>8.446</b>	<b>7.608</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Na média do período, enquanto o conjunto dos estados gastou em torno de 0,39%, o Maranhão gastou 0,35% de seu orçamento em habitação. É notável a tendência de queda desses gastos no conjunto dos estados brasileiros, e maior ainda no caso do Maranhão. Esses dados de baixíssimos investimentos na área habitacional comprovam que a moradia não é compreendida como um direito que deve ser garantido pelo Estado, a despeito da sua inclusão no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, do imenso déficit habitacional e das péssimas condições de habitacionais existente no Brasil e particularmente no Maranhão.

Outro dado que confirma a falta de prioridade dos gastos com habitação no Maranhão é o percentual de execução orçamentária. A análise dos dados referentes ao período de 2009 a 2018 demonstra que a função habitação é uma das que tem o menor percentual de execução orçamentária entre todas as funções de governo, em torno de 40%, enquanto a execução do orçamento total ficou acima de 80%. Isso quer dizer que do total de gastos autorizados no orçamento estadual para esta área, apenas 40% foram efetivamente realizados.

Quadro 34: Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2009-2011)

Funções	2009		2010		2011		2009-2011		
	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	%
Administração	462	384	413	340	468	398	1.342	1.121	84%
Agricultura	113	66	106	90	131	70	350	226	64%
Assistência Social	164	84	158	138	156	123	478	345	72%
Ciência e Tecnologia	21	17	22	17	26	20	70	53	76%
Comércio e Serviços	15	14	60	15	48	21	123	50	40%
Cultura	57	51	73	65	73	66	203	182	89%
Desporto e Lazer	29	25	53	42	38	25	120	92	76%
Direitos da Cidadania	51	42	26	18	135	119	212	178	84%
Educação	1.330	1.167	1.595	1.364	1.811	1.532	4.736	4.063	86%
Encargos Especiais	1.697	1.734	1.933	1.811	2.434	2.341	6.064	5.886	97%
Essencial à Justiça	195	185	235	213	281	245	711	642	90%
Gestão Ambiental	20	16	26	13	13	9	58	38	64%
Habitação	140	56	140	34	115	30	395	121	31%
Indústria	35	19	42	27	39	27	116	73	63%
Judiciária	449	420	567	446	629	568	1.645	1.434	87%
Legislativa	255	228	279	264	302	291	836	783	94%
Organização Agrária	7	4	33	19	30	17	69	40	58%
Previdência Social	982	940	1.099	1.075	1.226	1.138	3.307	3.153	95%
Saneamento	405	247	287	132	345	192	1.037	571	55%
Saúde	846	658	1.256	1.018	1.195	979	3.298	2.655	80%
Segurança Pública	718	642	875	782	741	706	2.334	2.130	91%
Trabalho	70	33	28	18	9	8	107	58	54%
Transporte	764	382	788	388	556	144	2.109	914	43%
Urbanismo	216	194	158	119	161	64	534	377	71%
<b>Total Geral</b>	9.047	7.608	10.260	8.446	10.971	9.129	30.277	25.183	83%

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Analisando os períodos dos PPAs de maneira separada, observa-se que no período de 2009 a 2011, a função “Habitação” foi a que teve o menor percentual de execução do orçamento entre todas as funções com um pouco mais de 30%, ou seja, de um total de R\$ 395 milhões autorizados nos orçamentos apenas R\$ 121 milhões foram efetivamente gastos. A título de comparação, os percentuais de execução orçamentária de outras áreas de políticas públicas chegaram a mais de 80%, como a saúde (80%), a educação (86%), a segurança

pública (91%), e previdência social (95%). No geral a execução do orçamento estadual neste período foi de 83%.

Quadro 35: Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2012-2015)

Funções	2012		2013		2014		2015		2012-2015		
	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	%
Administração	667	584	778	625	797	715	859	685	3.102	2.609	84%
Agricultura	100	82	139	84	145	107	123	87	507	359	71%
Assistência Social	218	143	274	172	371	283	483	314	1.347	912	68%
Ciência e Tecnologia	66	28	52	39	53	41	46	37	217	145	67%
Comércio e Serviços	74	26	75	21	78	20	161	20	389	87	22%
Cultura	82	82	108	75	102	93	98	86	391	336	86%
Desporto e Lazer	42	33	46	23	29	27	31	23	147	107	72%
Direitos da Cidadania	207	191	321	213	351	304	324	280	1.204	988	82%
Educação	1.964	1.727	2.439	1.863	2.310	2.124	2.463	2.211	9.176	7.926	86%
Encargos Especiais	2.445	2.394	3.935	4.170	2.212	1.938	2.529	2.238	11.121	10.741	97%
Energia	2	2	2	2	4	3	3	3	10	9	90%
Essencial à Justiça	319	281	448	367	438	400	538	492	1.743	1.540	88%
Gestão Ambiental	74	23	108	42	101	82	50	29	333	176	53%
Habituação	164	102	176	44	185	43	79	3	603	192	32%
Indústria	25	16	48	18	87	66	56	13	216	113	53%
Judiciária	681	625	853	823	896	855	956	911	3.386	3.214	95%
Legislativa	388	365	418	381	433	419	470	450	1.709	1.615	95%
Organização Agrária	117	55	254	19	213	126	40	20	624	221	35%
Previdência Social	1.379	1.299	1.608	1.471	1.938	1.748	2.313	2.100	7.237	6.618	91%
Saneamento	658	289	655	360	576	368	836	322	2.724	1.339	49%
Saúde	1.437	1.296	1.852	1.411	2.084	1.791	1.999	1.585	7.371	6.083	83%
Segurança Pública	871	832	985	852	1.124	1.076	1.221	1.127	4.202	3.887	93%
Trabalho	9	7	13	7	24	8	20	10	66	31	47%
Transporte	658	282	658	260	775	585	1.264	399	3.356	1.527	46%
Urbanismo	140	23	291	114	230	138	158	133	819	407	50%
<b>Total Geral</b>	<b>12.975</b>	<b>10.787</b>	<b>16.536</b>	<b>13.455</b>	<b>15.560</b>	<b>13.360</b>	<b>17.119</b>	<b>13.580</b>	<b>62.190</b>	<b>51.182</b>	<b>82%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No período de 2012 a 2015, a função “Habituação” teve um percentual de execução orçamentária de 32%, perdendo apenas para a função “Comércio e Serviços” que teve um percentual de execução orçamentária de 22%. Neste período de um total de R\$ 603 milhões autorizados para área de habituação, apenas R\$ 192 milhões foram efetivamente gastos. Ao passo que a execução orçamentária geral do estado foi de 82%. Áreas como saúde, educação,

previdência social e segurança pública tiveram níveis de execução orçamentária ainda maiores que a média do estado variando entre 83% e 93%.

Quadro 36: Execução orçamentária no Maranhão por função em R\$ milhões (2016-2018)

Funções	2016		2017		2018		2016-2018		
	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	Dot.	Exec.	%
Administração	848	795	931	848	1.067	879	2.846	2.521	89%
Agricultura	228	147	273	170	280	163	781	479	61%
Assistência Social	488	299	505	305	457	296	1.451	901	62%
Ciência e Tecnologia	54	39	65	42	91	49	210	130	62%
Comércio e Serviços	187	16	119	21	87	22	394	58	15%
Cultura	95	78	128	108	148	108	372	295	79%
Desporto e Lazer	39	20	56	25	47	22	142	67	47%
Direitos da Cidadania	370	319	432	331	523	431	1.325	1.082	82%
Educação	2.812	2.195	2.981	2.503	3.575	2.997	9.369	7.695	82%
Encargos Especiais	3.018	2.755	3.141	3.017	3.464	3.427	9.623	9.198	96%
Energia	3	2	0	0	0	0	3	3	97%
Essencial à Justiça	546	523	639	590	676	647	1.862	1.760	95%
Gestão Ambiental	65	36	88	39	102	46	255	122	48%
Habitação	43	27	49	27	31	15	124	69	56%
Indústria	44	20	49	23	49	26	143	69	49%
Judiciária	993	934	1.039	991	1.157	1.075	3.189	3.000	94%
Legislativa	522	479	553	514	574	555	1.649	1.548	94%
Organização Agrária	19	12	14	11	23	14	56	37	66%
Previdência Social	2.630	2.359	2.895	2.586	3.302	2.711	8.827	7.656	87%
Saneamento	655	368	709	432	859	475	2.223	1.275	57%
Saúde	2.201	1.831	2.333	2.009	2.402	2.240	6.936	6.081	88%
Segurança Pública	1.442	1.362	1.704	1.560	1.919	1.820	5.065	4.742	94%
Trabalho	17	8	36	16	31	18	84	42	50%
Transporte	748	409	915	459	626	464	2.289	1.332	58%
Urbanismo	348	204	640	332	437	401	1.426	937	66%
<b>Total Geral</b>	<b>18.417</b>	<b>15.239</b>	<b>20.298</b>	<b>16.960</b>	<b>21.928</b>	<b>18.901</b>	<b>60.644</b>	<b>51.100</b>	<b>84%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No período de 2016 a 2018 houve uma melhoria significativa no percentual de execução orçamentária da função “Habitação”, que superou a marca de 55%. Essa melhoria poderia ser considerada um aspecto positivo, se os valores orçados não fossem tão baixos. A aparente melhoria da execução decorre do fato de que os valores previstos inicialmente no orçamento já eram extremamente baixos. Comparando-se com os outros períodos isso fica notório. Entre 2009 e 2011 o valor orçado foi de 395 milhões, entre 2012 e 2015 de 603 milhões e entre 2016 e 2018 de apenas 124 milhões. Ainda assim, esse percentual ainda é bem inferior à média de execução do orçamento estadual (84%) e às principais áreas de políticas públicas como “Educação” (82%), “Previdência Social” (87%), “Saúde” (88%) e “Segurança

Pública” (94%). De um total de R\$ 124 milhões autorizado nos orçamentos deste período, apenas 69 milhões foram efetivamente gastos.

Esses dados confirmam a hipótese segundo a qual as políticas reguladas, ou seja, aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo atribuições específicas, fontes de recursos e patamares de gasto têm alta prioridade na execução do orçamento, enquanto políticas que não contam com esses mecanismos institucionais têm baixa prioridade. Neste sentido, o caso das políticas de habitação é emblemático.

No que se refere às áreas onde foram aplicados os recursos, nota-se que a prioridade foi a habitação urbana, que no período de 2009 a 2013 recebeu 99% dos recursos, e no período de 2014 a 2018 recebeu 63% dos valores aplicados em habitação. Em metade dos anos analisados não houve nenhum gasto na área de habitação rural. Os gastos com habitação na área rural só passaram a ter alguma importância a partir de 2016, destaca-se que nos anos de 2016 e 2017 foram os únicos anos em que os gastos com habitação rural foram maiores que os gastos com habitação urbana período. Vale destacar que estes anos correspondem aos dois primeiros do PPA 2016-2019, elaborado pelo Governo Flávio Dino, o que poderia indicar uma alteração de prioridades na agenda governamental, entretanto, em 2018 os gastos com habitação urbana voltam a assumir a preponderância nos gastos. Nesse quesito é importante lembrar que o estado do Maranhão tem uma das maiores populações rurais e o maior déficit habitacional na área rural do país. De acordo com dados do último censo, a população rural do Maranhão representava 37% da população do estado, e o déficit habitacional na área rural representava 56% do total.

Outro ponto a se destacar é que o principal órgão estadual com atuação na área de habitação é a “Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano”. Nenhum outro órgão estadual teve participação nestas políticas no período de 2010 a 2018. Note-se que até abril de 2009, as políticas na área de habitação eram centralizadas na “Secretaria de Estado das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infraestrutura”, que era responsável pelas políticas de transportes, habitação, urbanização e obras públicas. Contudo, houve uma mudança no cenário estadual, quando Roseana Sarney assumiu o governo do estado do Maranhão após decisão do Tribunal Superior Eleitoral que cassou o mandato do governador Jackson Lago, eleito em 2006. A partir de então esta Secretaria foi desmembrada, e as atribuições relativas à habitação, saneamento e urbanização, ficaram a cargo da “Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano”, enquanto as atribuições relativas a obras de infraestrutura e de transportes ficaram a cargo da “Secretaria de Infraestrutura”.



Quadro 37: Despesa em habitação no Maranhão por órgão e subfunção (2009 a 2018)

ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA</b>	<b>10.534.639</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10.534.639</b>	<b>3,9%</b>
Habitação Rural	1.443.986	0	0	0	0	1.443.986	0,5%
Habitação Urbana	9.090.653	0	0	0	0	9.090.653	3,4%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENV. URBANO</b>	<b>45.796.488</b>	<b>34.448.894</b>	<b>30.141.264</b>	<b>102.285.833</b>	<b>43.543.402</b>	<b>256.215.881</b>	<b>96,1%</b>
Habitação Rural	1.209.600	0	1.800	0	0	1.211.400	0,5%
Habitação Urbana	44.586.888	34.448.894	30.139.464	102.285.833	43.543.402	255.004.481	95,6%
<b>Total Geral</b>	<b>56.331.127</b>	<b>34.448.894</b>	<b>30.141.264</b>	<b>102.285.833</b>	<b>43.543.402</b>	<b>266.750.520</b>	<b>100%</b>
ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENV. URBANO</b>	<b>42.888.892</b>	<b>2.831.988</b>	<b>26.855.309</b>	<b>27.474.748</b>	<b>14.952.025</b>	<b>115.002.963</b>	<b>100%</b>
Administração Geral	0	0	0	0	382.266	382.266	0,3%
Habitação Rural	0	0	21.027.879	16.462.132	4.884.335	42.374.346	36,8%
Habitação Urbana	42.888.892	2.831.988	5.827.430	11.012.616	9.685.424	72.246.350	62,8%
<b>Total Geral</b>	<b>42.888.892</b>	<b>2.831.988</b>	<b>26.855.309</b>	<b>27.474.748</b>	<b>14.952.025</b>	<b>115.002.963</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Por isso os gastos no ano de 2009 foram executados por estas duas Secretarias. Neste sentido, recorda-se que 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 (REIS, 2015).

No Maranhão, por exemplo, foi 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). Anteriormente à criação desta Gerência, não existia um órgão no âmbito do poder executivo estadual que tratasse exclusivamente da questão habitacional<sup>108</sup>, diferentemente de outros estados, que já haviam institucionalizado a política habitacional com a criação de órgãos específicos<sup>109</sup>.

Em uma análise mais detalhada do direcionamento dos recursos, observa-se que as ações variaram pouco ao longo dos três planos plurianuais. No período entre 2009 e 2011, que se refere ao PPA (2008-2011), as ações até então existentes eram: “Construção de Casas na Área Rural”, “Melhoramento de Casas na Área Rural”, “Construção de Casas na Área Urbana” e “Melhoramento de Casas na Área Urbana”. Entre estas ações a principal foi a “Construção de Casas na Área Urbana” que consumiu em torno de 98% dos recursos. Já no PPA (2012-2015) a única ação foi a “Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados” ligada a subfunção “Habitação Urbana”. Assim, nota-se a preponderância de ações vinculadas a esta subfunção, em todo o período compreendido entre 2009 e 2015.

No período entre 2016 e 2018, que se refere ao PPA (2016-2019), as ações foram: “Gestão do Programa”, “Habitação Rural”, “Habitação Urbana” e “Regularização Fundiária”. Neste período a principal ação foi a “Habitação Rural” que consumiu em torno de 61% dos recursos. Já “Habitação Urbana” consumiu em torno de 35% dos recursos. Portanto, pode-se

---

<sup>108</sup> Em geral a questão habitacional era tratada por diferentes estruturas, ora por órgãos ligados ao setor de Infraestrutura ora por órgãos ligados ao Desenvolvimento Social. Ver “Perfil da Administração Pública – Administração Direta”, volumes I e II, (MARANHÃO, 2015).

<sup>109</sup> Como o caso da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano em São Paulo (CDHU), vide Royer (2002).

inferir que somente a partir do PPA (2016-2019), as ações na área de habitação rural passaram a ter alguma relevância na agenda governamental do estado do Maranhão, a despeito da maior parte do déficit habitacional do estado concentrar-se na área rural.

Quadro 38: Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2009-2011)

ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO	2009	2010	2011	2009-2011	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA</b>	<b>10.534.639</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10.534.639</b>	<b>8,7%</b>
<b>Habitação Rural</b>	<b>1.443.986</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.443.986</b>	<b>1,2%</b>
Construção de Casas na Área Rural	1.443.986	0	0	1.443.986	1,2%
<b>Habitação Urbana</b>	<b>9.090.653</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9.090.653</b>	<b>7,5%</b>
Construção de Casas na Área Urbana	9.090.653	0	0	9.090.653	7,5%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENV. URBANO</b>	<b>45.796.488</b>	<b>34.448.894</b>	<b>30.141.264</b>	<b>110.386.646</b>	<b>91,3%</b>
<b>Habitação Rural</b>	<b>1.209.600</b>	<b>0</b>	<b>1.800</b>	<b>1.211.400</b>	<b>1,0%</b>
Construção de Casas na Área Rural	1.209.600	0	900	1.210.500	1,0%
Melhoramento de Casas na Área Rural	0	0	900	900	0,0%
<b>Habitação Urbana</b>	<b>44.586.888</b>	<b>34.448.894</b>	<b>30.139.464</b>	<b>109.175.246</b>	<b>90,3%</b>
Construção de Casas na Área Urbana	44.586.888	34.448.894	30.099.174	109.134.956	90,3%
Melhoramento de Casas na Área Urbana	0	0	40.290	40.290	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>56.331.127</b>	<b>34.448.894</b>	<b>30.141.264</b>	<b>120.921.285</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 39: Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2012-2015)

ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO	2012	2013	2014	2015	2012-2015	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO</b>	<b>102.285.833</b>	<b>43.543.402</b>	<b>42.888.892</b>	<b>2.831.988</b>	<b>191.550.115</b>	<b>100%</b>
<b>Habitação Urbana</b>	<b>102.285.833</b>	<b>43.543.402</b>	<b>42.888.892</b>	<b>2.831.988</b>	<b>191.550.115</b>	<b>100%</b>
Disponibilização de Moradias Adequadas e Equipamentos Sociais Associados	102.285.833	43.543.402	42.888.892	2.831.988	191.550.115	100%
<b>Total Geral</b>	<b>102.285.833</b>	<b>43.543.402</b>	<b>42.888.892</b>	<b>2.831.988</b>	<b>191.550.115</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 40: Despesas em habitação no Maranhão por órgão, subfunção e ação (2016-2018)

ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO	2016	2017	2018	2016-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO</b>	<b>26.855.309</b>	<b>27.474.748</b>	<b>14.952.025</b>	<b>69.282.082</b>	<b>100%</b>
<b>Administração Geral</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>382.266</b>	<b>382.266</b>	<b>0,6%</b>
Gestão do Programa	0	0	382.266	382.266	0,6%
<b>Habitação Rural</b>	<b>21.027.879</b>	<b>16.462.132</b>	<b>4.884.335</b>	<b>42.374.346</b>	<b>61,2%</b>
Habitação Rural	21.027.879	16.462.132	4.884.335	42.374.346	61,2%
<b>Habitação Urbana</b>	<b>5.827.430</b>	<b>11.012.616</b>	<b>9.685.424</b>	<b>26.525.470</b>	<b>38,3%</b>
Habitação Urbana	5.827.430	11.012.616	7.310.904	24.150.950	34,9%
Regularização Fundiária	0	0	2.374.520	2.374.520	3,4%
<b>Total Geral</b>	<b>26.855.309</b>	<b>27.474.748</b>	<b>14.952.025</b>	<b>69.282.082</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quando se analisam as fontes de recursos dos gastos com habitação nota-se a preponderância de “Convênios com Órgãos Federais” no período de 2009 a 2013, com cerca de 42% dos recursos. Já no período de 2014 a 2018 a principal fonte de recursos foi o Fundo Maranhense de Combate a Pobreza – FUMACOP, com 58% dos gastos. Contudo, há variações significativas entre as fontes de financiamento durante todo o período. Os recursos decorrentes de “Convênios com Órgãos Federais” chegaram a representar mais da metade dos recursos investidos nos anos de 2009 e 2012, com 56% e 51% respectivamente. Já o Fundo Maranhense de Combate a Pobreza, foi a principal fonte nos anos de 2010, 2016, 2017 e 2018, com 47%, 83%, 97% e 88% respectivamente. No ano de 2011, as principais fontes de recursos foram as “Contrapartidas Estaduais de Convênios Federais” e os “Recursos Ordinários do Tesouro” com 34% e 28% respectivamente.

Nos anos de 2013 e 2014 a principal fonte de recursos foram as “Operações de Crédito Internas” com 42% e 70%, respectivamente. No ano de 2015 a principal fonte de recursos foram as “Contrapartidas Estaduais de Convênios Federais” que chegaram a 91% dos recursos. É importante sublinhar que foi neste ano que foi aplicado o menor volume de recursos na área de habitação, apenas R\$ 2,8 milhões. Destaca-se que, nenhuma das principais fontes de financiamento da área habitacional apresenta efeitos nitidamente redistributivos.

A análise das fontes de financiamento das políticas habitacionais permite inferir primeiramente que não existe nessa área nenhuma fonte constante e duradoura de recursos, o que pode ser apontado como um dos fatores explicativos para o baixo volume e a irregularidade de recursos investidos. Dos três fundos criados no âmbito estadual com atribuições relacionadas a área habitacional apenas o FUMACOP contribui efetivamente com recursos para política de habitação do estado (apesar das ações do fundo não terem como objetivo exclusivo esta área), inclusive, a partir do ano de 2016, este fundo passa a ser a principal fonte de recursos desta política, com percentuais de relevância variando entre 83% e 97%.

Assim, ao que tudo indica, apesar da criação do Fundo Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Rural – FEHDUR e do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FHIS, estes carecem de fontes de recursos fixas e/ou de regulamentação para sua operacionalização, ou ainda de mecanismos que evidenciem suas ações. Além disso, pode-se observar que uma boa parte dos recursos investidos nessa política é onerosa (operações de crédito interna), ou seja, criam uma obrigação de pagamento posteriormente, aumentando o endividamento do estado. Este dado é observado particularmente entre os anos de 2012 e 2014.

Quadro 41: Despesa em habitação no Maranhão por fonte de recursos (2009-2013)

HABITAÇÃO	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	3.422.841	6,1%	16.106.767	46,8%	5.004.265	16,6%	21.581.434	21,1%	2.513.502	5,8%	48.628.810	18,2%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	31.454.375	55,8%	12.822.741	37,2%	6.562.317	21,8%	51.838.475	50,7%	9.631.906	22,1%	112.309.816	42,1%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	22.414.758	21,9%	18.433.327	42,3%	40.848.085	15,3%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	12.037.355	21,4%	3.541.120	10,3%	8.487.460	28,2%	5.212.955	5,1%	9.332.158	21,4%	38.611.047	14,5%
CONTRAPARTIDAS ESTADUAIS A CONVENIOS FEDERAIS	9.416.556	16,7%	1.978.267	5,7%	10.087.222	33,5%	1.238.211	1,2%	3.632.509	8,3%	26.352.765	9,9%
<b>Total Geral</b>	<b>56.331.127</b>	<b>100%</b>	<b>34.448.894</b>	<b>100%</b>	<b>30.141.264</b>	<b>100%</b>	<b>102.285.833</b>	<b>100%</b>	<b>43.543.402</b>	<b>100%</b>	<b>266.750.524</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 42: Despesa em habitação no Maranhão por fonte de recursos (2014-2018)

HABITAÇÃO	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	4.412.220	10,3%	0	0%	22.386.889	83,4%	26.765.068	97,4%	13.194.831	88,2%	66.759.010	58,0%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	1.821.987	4,2%	139.485	5%	670.053	2,5%	103.605	0,4%	514.660	3,4%	3.249.790	2,8%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	30.190.966	70,4%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	30.190.967	26,3%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	5.381.083	12,5%	104.130	4%	200.716	0,7%	606.076	2,2%	1.242.534	8,3%	7.534.539	6,6%
CONTRAPARTIDAS ESTADUAIS A CONVENIOS FEDERAIS	1.082.636	2,5%	2.588.373	91%	3.597.650	13,4%	0	0,0%	0	0,0%	7.268.661	6,3%
<b>Total Geral</b>	<b>42.888.892</b>	<b>100%</b>	<b>2.831.988</b>	<b>100%</b>	<b>26.855.309</b>	<b>100%</b>	<b>27.474.748</b>	<b>100%</b>	<b>14.952.025</b>	<b>100%</b>	<b>115.002.967</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

É possível observar ainda que a União pode interferir nesta política através de seu poder de gasto, ou seja, os órgãos federais podem induzir comportamentos nessa política através do condicionamento de recursos a determinadas ações, ou condicionar a transferência de recursos a contrapartidas estaduais, aumentando o volume de recursos investidos nesta política por parte do estado. Corrobora com essa evidência o volume importante de recursos decorrentes de “Convênios com Órgãos Federais” no período de 2009 a 2013, e no ano em que o estado do Maranhão mais investiu nesta política, 2012, a principal fonte de recursos foram os “Convênios com Órgãos Federais”. Destaca-se ainda que as “Contrapartidas Estaduais a Convênios Federais” se constituíram em uma das fontes de financiamento importantes da área habitacional, particularmente no período de 2010 a 2016.

A capacidade de interferência federal neste setor fica ainda mais clara quando se observa o baixo volume de recursos próprios do tesouro estadual investidos nesta política, o que reduz a discricionariedade do governo estadual em sua condução. Assim, a redução dos recursos investidos nas políticas habitacionais, particularmente a partir do ano de 2015 pode ser atribuída ao menor repasse de recursos por parte do governo federal, em decorrência das restrições fiscais nesta esfera de governo. Neste sentido, é importante lembrar a mudança na condução da política econômica no governo Dilma Rousseff, após as eleições de 2014. Deste modo, quando o governo federal reduz as transferências governamentais, o governo estadual passa a utilizar os recursos do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza para manter certo nível de investimentos nas políticas habitacionais.

Quando se busca analisar a que áreas específicas essas fontes de recursos foram direcionadas é possível observar que: as operações de crédito realizadas no período de 2012 a 2014 foram integralmente direcionadas a área de habitação urbana; os recursos decorrentes de convênios com órgãos federais e conseqüentemente as respectivas contrapartidas também foram integralmente direcionados a habitação urbana. Já a área de habitação rural foi quase totalmente subsidiada pelo Fundo Maranhense de Combate à Pobreza. Este fundo também teve um papel importante na área de habitação urbana.

Os dados sugerem que o Governo Federal induz a atuação do estado do Maranhão em ações na área da habitação urbana em detrimento de ações na habitação rural, o que em consequência se reflete do baixo volume de recursos investidos nesta área. Assim, no campo das políticas setoriais de habitação, a pode-se afirmar que a União pode exercer influência significativa sobre a agenda e as políticas do governo do estado do Maranhão, através do seu poder de gasto.

Quadro 43: Despesa em habitação no Maranhão por subfunção e fonte de recursos (2009- 2018)

HABITAÇÃO	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Habitação Rural</b>	2.653.586	100%	0	0%	1.800	100%	0	0%	0	0%	2.655.386	100%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	2.515.741	95%	0	0%	0,00	0%	0	0%	0	0%	2.515.741	95%
RECURSOS ORDINARIOS - TESOURO	137.844	5%	0	0%	1.800	100%	0	0%	0	0%	139.644	5%
<b>Habitação Urbana</b>	53.677.541	100%	34.448.894	100%	30.139.464	100%	102.285.833	100%	43.543.402	100%	264.095.134	100%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	907.100	2%	16.106.767	47%	5.004.265	17%	21.581.434	21%	2.513.502	6%	46.113.068	17%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0%	0	0%	0	0%	22.414.758	22%	18.433.327	42%	40.848.085	15%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	31.454.375	59%	12.822.741	37%	6.562.317	22%	51.838.475	51%	9.631.906	22%	112.309.815	43%
CONTRAPARTIDAS A CONVENIOS	9.416.556	18%	1.978.267	6%	10.087.222	33%	1.238.211	1%	3.632.509	8%	26.352.764	10%
RECURSOS ORDINARIOS - TESOURO	11.899.510	22%	3.541.120	10%	8.485.660	28%	5.212.955	5%	9.332.158	21%	38.471.402	15%
HABITAÇÃO	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Administração Geral</b>	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	382.266	100%	382.266	100%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	40.436	11%	40.436	11%
RECURSOS ORDINARIOS - TESOURO	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	341.830	89%	341.830	89%
<b>Habitação Rural</b>	0	0%	0	0%	21.027.879	100%	16.462.132	100%	4.884.335	100%	42.374.346	100%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	0	0%	0	0%	21.018.346	100%	16.462.132	100%	4.884.335	100%	42.364.813	100%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	0	0%	0	0%	9.533	100%	0	0%	0	0	9.533	0%
<b>Habitação Urbana</b>	42.888.892	100%	2.831.988	100%	5.827.430	100%	11.012.616	100%	9.685.424	100%	72.246.350	100%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	4.412.220	10%	0	0%	1.368.543	23%	10.302.935	94%	8.270.061	85%	24.353.759	34%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	30.190.966	70%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	30.190.966	42%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	1.821.987	4%	139.485	5%	670.053	11%	103.605	1%	514.660	5%	3.249.790	4%
CONTRAPARTIDAS A CONVENIOS	1.082.636	3%	2.588.373	91%	3.597.650	62%	0	0%	0	0%	7.268.659	10%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	5.381.083	13%	104.130	4%	191.183	3%	606.076	6%	900.704	9%	7.183.176	10%

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Em síntese, a análise do financiamento e dos gastos na área habitacional no Maranhão permite inferir que esta política tem baixa prioridade e irregularidade de gasto, comparada com outras políticas como segurança pública e particularmente saúde e educação, pois estas são altamente reguladas (a legislação federal estabelece patamares de gastos e fontes de recursos). A inexistência de fontes permanentes de recursos e a ausência de patamares mínimos de gastos na área de habitação podem ser considerados fatores determinantes para este quadro. Considerando que os orçamentos são fixos, os efeitos da regulação federal sobre determinadas políticas reguladas podem afetar os gastos em outras políticas como é o caso da habitação.

Outro ponto que merece destaque é que apesar das transferências negociadas terem um impacto marginal nas receitas estaduais, no campo das políticas de habitação essas transferências tem um papel relevante, podendo ser determinantes para execução de políticas públicas. Assim, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada pela Constituição de 1988, que atribuiu aos entes estaduais de modo concorrente aos demais entes a execução de ações na área de habitação, a esfera federal possui poder de gasto que lhe permite influenciar essas políticas, e na ausência da institucionalização de fontes de recursos estaduais, como restou evidente no caso do Maranhão, esta capacidade de influência é ainda maior.

### **4.3 Financiamento e gastos em saneamento básico**

A Carta Magna de 1988 foi a primeira a contemplar explicitamente o termo saneamento em seu texto, visto que nas constituições anteriores as referências eram indiretas, vinculadas aos princípios do higienismo social, em seu sentido ideológico mais amplo, ou por meio de referências às ações estritamente orientadas para o combate às epidemias. Essa ausência explícita do saneamento básico nas Constituições brasileiras revela a peculiaridade político-institucional da construção do setor de saneamento no Brasil. Apesar dos vínculos entre a qualidade das águas no meio urbano e as epidemias terem adquirido força com o higienismo social, na segunda metade do século XIX, o saneamento esteve ausente como política pública específica dotada de estrutura e princípios próprios, posto que era tratado como um subproduto de políticas mais amplas, em geral como componente das políticas de saúde pública orientadas para o combate às epidemias e à salubridade ambiental. Além de representar uma herança histórica, a associação entre saúde e saneamento fundamenta-se na



percepção já disseminada entre os agentes destes setores de que as ações de saneamento são capazes de gerar externalidades positivas para a saúde pública (MORAIS *et al.*, 2009).

A forma de delimitar os direitos sociais na Constituição de 1988 deixou de lado os serviços de saneamento básico, revelando uma percepção restrita dos constituintes acerca dos conteúdos sociais dos serviços de saneamento, inserido genericamente no tema da habitação e, com isso, negando o caráter específico da política de saneamento como um setor institucionalmente já constituído e fundamental para a ampliação do próprio conceito de cidadania predominante na Constituição, posto como direito que também necessita ser corporificado pelo acesso aos serviços públicos. Excluído do rol de direitos sociais, o saneamento básico foi incorporado à Carta Magna pelo inciso XX do Art. 21 como um dos elementos da infraestrutura urbana. Neste, explicita-se que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Desta forma, os serviços de saneamento são concebidos como um elemento integrante da qualidade de vida urbana e, em decorrência disso, um requisito importante para o bem-estar dos cidadãos e a garantia da dignidade da pessoa humana. A importância de um espaço habitável de qualidade como base de organização da vida coletiva se expressa também no inciso IX do Art. 23, em que está definido que é competência comum das três esferas do governo a promoção de programas habitacionais e de saneamento básico (MORAIS *et al.*, 2009).

O Art. 175 da Constituição, que trata dos serviços públicos, explicita textualmente que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Com isso, a Constituição atribui ao Estado a titularidade dos serviços públicos, e, da perspectiva constitucional, não existem serviços públicos quando a Constituição “não titulariza uma dada atividade *in concreto* no Estado” (RODRIGUES, 2007, p. 2.184).

Na Constituição de 1988, existem várias referências a serviços concretos que explicitamente são atribuídos a um ou mais entes da Federação. Como por exemplo: o serviço postal e o correio aéreo nacional; os serviços de telecomunicações; os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; dentre outros dispostos no artigo 21 como de competência da União. Já os serviços de gás canalizado foram

atribuídos aos estados, conforme disposto no artigo 25. Assim, como a Constituição relaciona os serviços e o seu local político-administrativo, esta se torna a forma objetiva de se definir serviço público e qual o ente federado que detém a titularidade (MORAIS *et al.*, 2009).

Contudo, no que tange aos serviços de saneamento de fornecimento de água e esgotamento sanitário não há esta taxação expressa, por isso o papel dos estados em relação a estes serviços é objeto de controvérsia jurídica. A Constituição de 1988 garante a competência do município para a prestação dos serviços de interesse local. Entretanto, a divergência sobre os serviços que se enquadrariam no interesse local torna razoavelmente complexa a definição da competência dos diversos níveis de poder com relação aos sistemas de saneamento. No arranjo federativo explicitado na Carta Magna, os estados possuem a chamada “competência residual”, definido no §1º do art. 25, assegurando a eles as competências que não lhes sejam vedadas pelo texto constitucional. No §2º do mesmo artigo, os estados receberam a competência dada por emenda constitucional de explorar os serviços locais de gás canalizado, contudo a competência sobre os serviços de saneamento não pode ser identificada com a mesma clareza (GALVÃO JUNIOR *et al.* 2009).

Além disso, o § 3º do Art. 25 da Carta faculta aos estados instituírem, por meio de lei complementar, 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”. E neste sentido, a função pública do saneamento comumente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Com isso, ampliam-se as divergências acerca da titularidade dos sistemas integrados de saneamento nestas áreas. Contudo, deriva principalmente de uma tradição anterior à consolidação do fenômeno metropolitano e dos aglomerados urbanos atribuir ao saneamento o caráter de serviço de interesse local (MORAIS *et al.*, 2009).

Rodrigues (2007) considera que esse entendimento predominante de que os serviços de saneamento são de titularidade municipal deriva de uma interpretação histórica da Constituição, que reconhece como serviços públicos de interesse local uma série de atividades municipais concretas, tais como os serviços de água e esgoto.

Este quadro de incerteza encontra respaldo nas possibilidades abertas pela interpretação do inciso XI do Art. 23 da Constituição, em que está definido que são “comuns as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições de saneamento básico”, embora a “organização e a prestação dos serviços públicos de interesse local” caibam aos municípios.

Assim, existe certa dualidade no que se refere às competências dos entes federados no campo do saneamento, ou seja, compete a todos os entes da federação a promoção de programas de saneamento básico, contudo a prestação dos serviços públicos locais compete aos municípios.

Além disso, é importante lembrar que como resultado de um programa deliberadamente formulado e implementado pelo governo federal, houve a emergência e expansão das companhias estaduais de saneamento durante o período do regime militar. Até 1985, apenas estas empresas públicas podiam obter financiamentos junto ao Banco Nacional de Habitação para a instalação de sistemas de água e esgoto, em regime de concessão monopólica, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção de operações. Assim, a despeito da competência municipal emergiu uma forma predominantemente estadualizada de prestação de serviços de saneamento básico (ARRETCHE, 2011).

No estado do Maranhão, a Companhia de Água e Esgotos do Maranhão S.A - CAEMA teve sua criação autorizada pela Lei Estadual nº. 2.653, de 06 de junho de 1966, como sociedade de economia mista com a finalidade de coordenar o planejamento e executar, operar e explorar serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, no território do Estado, mediante convênios com os municípios (MARANHÃO, 1966).

Em 2009, esta companhia teve sua denominação alterada para Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão através da Lei Estadual nº. 9.045, de 23 de outubro de 2009. De acordo com o Regimento Interno da instituição, a companhia tem como missão promover a saúde e saneamento ambiental por meio de abastecimento de água e o esgotamento sanitário com responsabilidade social e sustentabilidade. Conforme informações no Balanço Patrimonial da Companhia publicado em 2019, a CAEMA tem como acionista controlador o Governo do Estado do Maranhão, que detêm mais de 99% do capital social atuando em 142 municípios do estado, em operações de abastecimento de água e/ou operações de esgotamentos sanitários.

No que se refere aos aspectos financeiros, de acordo com a Lei nº 11.445/07, os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços. No caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a remuneração deverá ocorrer preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente. No caso da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos através de taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades. E no caso do

manejo de águas pluviais urbanas na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades (BRASIL, 2007).

Ainda de acordo com a Lei nº 11.445/07, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico deverão observar as seguintes diretrizes: I – prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública; II – ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços; III – geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço; IV – inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; V – recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; VI – remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços; VII – estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; VIII – incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços (BRASIL, 2007).

A lei ainda prevê a possibilidade dos entes da federação instituírem fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, em conformidade com o disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Além disso, estabelece que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União poderão ser realizados, desde que em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos da Política Federal de Saneamento Básico (BRASIL, 2007).

A Constituição do estado do Maranhão 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).

Neste sentido, no âmbito do estado do Maranhão, a Lei nº 8.923, de 12 de janeiro de 2009, instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico – PESB, como o conjunto de programas e ações a cargo dos diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta

do estado com o objetivo de assegurar a vida em um ambiente salubre. De acordo com a lei, todos têm direito à vida em ambiente salubre, cuja promoção e preservação são deveres do Estado e da coletividade. Além disso, é dever do Poder Público promover a salubridade ambiental, especialmente mediante políticas, ações e a provisão universal, integral e equânime dos serviços públicos necessários<sup>110</sup>. A Lei nº 8.923/09 também estabeleceu as formas de cooperação entre o estado e os municípios<sup>111</sup>.

Assim, observa-se a importância da atuação estadual no campo do saneamento básico e a reafirmação do dispositivo constitucional que atribui a todos os entes federados, a promoção da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Por outro lado, a Lei nº 8.923/09 não instituiu nenhum fundo específico destinado a ações de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, diferentemente do que ocorreu em outros estados da federação<sup>112</sup>.

Partindo desses aspectos jurídico-institucionais, esta seção buscará evidenciar a relevância da política de saneamento no âmbito da atuação estadual, além de destacar as

---

<sup>110</sup> Art.12 São princípios básicos da Política Estadual de Saneamento Básico - PESB: I - universalização do acesso em todo o território estadual, utilizando tecnologias apropriadas que considerem a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas, e métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - eficiência, sustentabilidade econômica, segurança, qualidade, regularidade e adequada prestação dos serviços relativamente às políticas de saúde pública e preservação do meio ambiente; IV - priorização da implantação e da ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; V - fortalecimento da Concessionária Estadual de Saneamento Básico, com a missão de viabilizar, no âmbito da prestação de serviços aos Municípios, o acesso aos serviços públicos de saneamento básico; VI - articulação com políticas de desenvolvimento municipal e regional de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - transparência das ações, baseada em sistemas de informações, processos decisórios institucionalizados e controle social; VIII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos; IX - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares; X - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implantação e avaliação das suas ações de saneamento básico; (...) (MARANHÃO, 2009).

<sup>111</sup> Art. 13. O Estado do Maranhão, mediante a sua administração direta ou indireta, cooperará com os Municípios na gestão dos serviços públicos de saneamento básico, mediante: I - apoio ao planejamento para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico; II - a oferta de meios técnicos e administrativos para viabilizar a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, especialmente por meio de autarquia estadual com atuação na área reguladora; III - a prestação de serviços públicos de saneamento básico, mediante contratos de programa, celebrados pelos Municípios com a Concessionária de Saneamento Básico, na vigência de gestão associada de serviços públicos autorizada por convênio de cooperação entre entes federados ou por contrato de consórcio público; IV - a execução de obras e de ações que viabilizem o acesso à água potável e a outros serviços de saneamento básico, por meio de convênio, em áreas urbanas e rurais, inclusive vilas, povoados e áreas quilombolas; V - programa de capacitação dos recursos humanos necessários à gestão eficiente e eficaz dos serviços públicos de saneamento básico (MARANHÃO, 2009).

<sup>112</sup> Ver GALVÃO JUNIOR *et al.* (2009).

principais fontes de financiamento dessa política e o destino dos recursos. Outro ponto que merecerá atenção é o papel da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA na atuação estatal.

Ao analisar o montante dos gastos, observou-se que parte dos gastos com as subfunções típicas do saneamento básico (saneamento básico rural e saneamento básico urbano) estavam alocados em outras funções que não a função saneamento. Assim, o primeiro esforço da pesquisa foi determinar o valor exato do montante dos gastos com saneamento, somando-se os gastos nas subfunções saneamento básico rural e saneamento básico urbano que estavam distribuídas em outras funções de governo, aos gastos classificados como saneamento, para que pudéssemos determinar a relevância destes gastos no âmbito do orçamento do estado. Destaca-se que os gastos com saneamento básico rural e saneamento básico urbano, alocados na função saúde, por exemplo, chegaram a representar 40% do total dos gastos em saneamento em 2010 e 26% em 2011.

A classificação de gastos com saneamento como saúde se deve a uma compreensão histórico-institucional da interligação desses setores. Já a mudança na alocação/classificação de recursos pode ser explicada pelo advento da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde pelos entes. Antes da entrada em vigor desta norma, era praxe dos entes subnacionais classificar parte dos gastos em saneamento como se fossem gastos com saúde, também como forma de cumprir o requisito constitucional de aplicação dos 12% (doze por cento) de parte da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde.

A lei deixa claro que não se pode considerar como despesas destinadas a ações e serviços de saúde as despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população. Além disso, a referida norma veda taxativamente a consideração de despesas com saneamento básico como ações e serviços de saúde pública, com exceção de saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos e com saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas na lei<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes: I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de

Como pode ser observado no Quadro 44, apesar da edição da lei não houve uma queda imediata no montante dos valores correntes aplicados em saneamento. Em 2011 o montante dos gastos com saneamento foi de R\$ 262 milhões, em 2012 este montante foi de R\$ 293 milhões, e em 2013 de R\$ 361 milhões. Na verdade, houve até um aumento em valores correntes, contudo a relevância desses gastos no âmbito dos gastos estatais foi reduzida de 2,87% em 2011, para 2,72% em 2012, e para 2,68% em 2013.

Em uma perspectiva mais ampla, quando se compara o quinquênio de 2009-2013 e o quinquênio 2014-2018, observa-se uma redução da relevância dos gastos de 2,8% para 2,55%. O ano de 2009 foi o ano em que os valores gastos com saneamento foram mais representativos chegando a 3,24% do gasto estadual, e o ano de 2015 foi o ano em que estes gastos atingiram o valor mínimo de 2,37%.

---

saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e **III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população. Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.**

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária; II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais; III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS; V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos; **VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;** VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos; VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças; IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde; X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais; XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde; II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área; III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal; IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º; **V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;** VI - limpeza urbana e remoção de resíduos; VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais; VIII - ações de assistência social; IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde (BRASIL, 2012, **grifo nosso**).

Quadro 44: Despesa em saneamento no Maranhão (2009-2018)

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>131.817.990</b>	<b>59,7%</b>	<b>192.022.301</b>	<b>73,4%</b>	<b>288.831.846</b>	<b>98,6%</b>	<b>360.140.611</b>	<b>99,8%</b>	<b>1.219.525.807</b>	<b>88,2%</b>
<b>Saúde</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>88.819.635</b>	<b>40,3%</b>	<b>69.667.136</b>	<b>26,6%</b>	<b>4.204.975</b>	<b>1,4%</b>	<b>577.500</b>	<b>0,2%</b>	<b>163.269.246</b>	<b>11,8%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0%	81.799.068	37,1%	68.039.994	26,0%	2.755.000	0,9%	577.500	0,2%	153.171.561	11,1%
Saneamento Básico Urbano	0	0%	7.020.567	3,2%	1.627.143	0,6%	1.449.975	0,5%	0	0,0%	10.097.685	0,7%
<b>TOTAL</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>220.637.624</b>	<b>100%</b>	<b>261.689.437</b>	<b>100%</b>	<b>293.036.821</b>	<b>100%</b>	<b>360.718.111</b>	<b>100%</b>	<b>1.382.795.053</b>	<b>100%</b>
<b>EXECUTADO PELO ESTADO</b>	<b>7.607.504.190</b>		<b>8.445.930.409</b>		<b>9.129.257.116</b>		<b>10.787.275.812</b>		<b>13.455.052.684</b>		<b>49.425.020.211</b>	
<b>% SANEAMENTO</b>	<b>3,24%</b>		<b>2,61%</b>		<b>2,87%</b>		<b>2,72%</b>		<b>2,68%</b>		<b>2,80%</b>	
FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>368.013.569</b>	<b>99,6%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>368.174.478</b>	<b>98,6%</b>	<b>432.187.728</b>	<b>97,8%</b>	<b>474.579.318</b>	<b>98,8%</b>	<b>1.965.366.873</b>	<b>98,9%</b>
<b>Agricultura</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,3%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	1.381.196	0,3%	0	0,0%	1.381.196	0,1%
<b>Assistência Social</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>4.795.716</b>	<b>1,3%</b>	<b>8.160.624</b>	<b>1,8%</b>	<b>5.851.691</b>	<b>1,2%</b>	<b>18.808.032</b>	<b>0,9%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0,0%	0	0%	4.795.716	1,3%	8.160.624	1,8%	5.851.691	1,2%	18.808.032	0,9%
<b>Saúde</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0,4%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>498.068</b>	<b>0,1%</b>	<b>162.256</b>	<b>0,0%</b>	<b>154.206</b>	<b>0,0%</b>	<b>2.467.181</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	1.652.651	0,4%	0	0%	498.068	0,1%	162.256	0,0%	154.206	0,0%	2.467.181	0,1%
Saneamento Básico Urbano	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>369.666.220</b>	<b>100%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>373.468.262</b>	<b>100%</b>	<b>441.891.804</b>	<b>100%</b>	<b>480.585.216</b>	<b>100%</b>	<b>1.988.023.281</b>	<b>100%</b>
<b>EXECUTADO PELO ESTADO</b>	<b>13.359.531.797</b>		<b>13.580.442.895</b>		<b>15.239.256.219</b>		<b>16.960.031.919</b>		<b>18.900.772.547</b>		<b>78.040.035.377</b>	
<b>% SANEAMENTO</b>	<b>2,77%</b>		<b>2,37%</b>		<b>2,45%</b>		<b>2,61%</b>		<b>2,54%</b>		<b>2,55%</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.



A partir de 2016 observaram-se gastos em “Saneamento Básico Rural” classificados nas funções “Agricultura” e “Assistência Social”, mas com pouca representatividade em relação ao total gasto. No geral os gastos totais com saneamento representaram em torno de 2,7% em todo o período.

O passo seguinte do estudo consistiu em analisar o direcionamento dos gastos em saneamento, com o objetivo de identificar quais subfunções e ações receberam mais recursos. Para tanto, se subdividiu o período em três, conforme os Planos Plurianuais. No período de 2009 a 2011, observa-se que as principais subfunções foram: “Administração Geral” (46%), “Saneamento Básico Rural” (33,5%) e “Saneamento Básico Urbano” (19%). Nota-se que os gastos de natureza administrativa foram bem elevados, chegando a representar mais de 50% do total em 2010. Em todo este período os gastos com “Saneamento Básico Rural” foram maiores que os gastos com “Saneamento Básico Urbano”.

Nos anos de 2009 e 2010 os valores gastos com saneamento rural foram bem superiores aos gastos realizados com saneamento urbano, chegando à marca de 38% em 2009 e 37,1% em 2010, enquanto os gastos com saneamento urbano foram de apenas 18,9% em 2009 e 11,2% em 2010. No ano de 2011 há um equilíbrio entre as duas subfunções, com cada uma com 26%. Os dados deixam claro a tendência de redução dos gastos em saneamento rural. No período de 2012 a 2015, os gastos com Saneamento Básico Rural sofrem uma redução brutal para menos de 1% dos gastos em todo este período. Em valores correntes a redução foi de R\$ 93,8 milhões em 2009 para R\$ 2,8 milhões em 2012, chegando até zero em 2015, o que demonstra uma completa inversão de prioridades na política de saneamento ambiental do estado do Maranhão. A partir de 2012 o “Saneamento Básico Urbano” passa a ser a prioridade do Governo Estadual consumindo cerca de 50% dos recursos entre 2012 e 2015, enquanto que os gastos com “Administração Geral” ficam em torno de 49%.

Ressalta-se que os gastos de natureza administrativa continuam elevados. Em dois dos quatro anos do período do PPA (2012-2015), estes gastos representaram mais de 50% dos gastos em saneamento. Apenas no ano de 2013 os gastos com “Saneamento Básico Urbano” foram superiores. No período de 2016-2018, as principais subfunções continuaram sendo “Administração Geral” (51,5%) e “Saneamento Básico Urbano” (45,8%). A partir de 2016 há uma leve retomada dos gastos com “Saneamento Básico Rural”, que passam a representar entre 1,2% e 2,2% do total gasto em saneamento. Contudo, essa retomada fica muito aquém dos percentuais de 38% e 37% alcançados nos anos de 2009 e 2010. Além disso, os gastos ocorreram de maneira pulverizada entre diferentes funções, o que pode indicar que as ações nesta área estavam sendo realizadas por diferentes instituições.

Quadro 45: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2009-2011)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	2009		2010		2011		2009-2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>131.817.990</b>	<b>59,7%</b>	<b>192.022.301</b>	<b>73,4%</b>	<b>570.553.350</b>	<b>78,3%</b>
Administração Geral	97.164.947	39,4%	112.956.266	51,2%	126.511.035	48,3%	336.632.249	46,2%
Ordenamento Territorial	1.564.212	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	1.564.212	0,2%
Previdência Básica	7.492.743	3,0%	1.161.866	0,5%	1.198	0,0%	8.655.807	1,2%
Saneamento Básico Rural	93.849.563	38,0%	0	0,0%	0	0,0%	93.849.563	12,9%
Saneamento Básico Urbano	46.641.595	18,9%	17.699.858	8,0%	65.510.068	25,0%	129.851.520	17,8%
<b>Função Saneamento</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>131.817.990</b>	<b>59,7%</b>	<b>192.022.301</b>	<b>73,4%</b>	<b>570.553.350</b>	<b>78,3%</b>
<b>Saúde</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>88.819.635</b>	<b>40,3%</b>	<b>69.667.136</b>	<b>26,6%</b>	<b>158.486.771</b>	<b>21,7%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0%	81.799.068	37,1%	68.039.994	26,0%	149.839.061	20,6%
Saneamento Básico Urbano	0	0%	7.020.567	3,2%	1.627.143	0,6%	8.647.710	1,2%
<b>Outras Funções</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>88.819.635</b>	<b>40,3%</b>	<b>69.667.136</b>	<b>26,6%</b>	<b>158.486.771</b>	<b>21,7%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>220.637.624</b>	<b>100%</b>	<b>261.689.437</b>	<b>100%</b>	<b>729.040.121</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 46: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2012-2015)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	2012		2013		2014		2015		2012-2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>288.831.846</b>	<b>98,6%</b>	<b>360.140.611</b>	<b>99,8%</b>	<b>368.013.569</b>	<b>99,6%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>1.339.397.805</b>	<b>99,5%</b>
Administração Geral	145.002.775	49,5%	148.130.058	41,1%	187.407.788	50,7%	176.804.793	54,8%	657.345.414	48,8%
Previdência Básica	3.746.440	1,3%	0	0,0%	5.117.387	1,4%	0	0,0%	8.863.827	0,7%
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	684.446	0,2%	684.446	0,1%
Saneamento Básico Urbano	140.082.631	47,8%	212.010.553	58,8%	175.408.502	47,5%	144.922.539	44,9%	672.424.226	50,0%
Tecnologia da Informação	0	0,0%	0	0,0%	79.892	0,0%	0	0,0%	79.892	0,0%
<b>Função Saneamento</b>	<b>288.831.846</b>	<b>98,6%</b>	<b>360.140.611</b>	<b>99,8%</b>	<b>368.013.569</b>	<b>99,6%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>1.339.397.805</b>	<b>99,5%</b>
<b>Saúde</b>	<b>4.204.975</b>	<b>1,4%</b>	<b>577.500</b>	<b>0,2%</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>6.435.126</b>	<b>0,5%</b>
Saneamento Básico Rural	2.755.000	0,9%	577.500	0,2%	1.652.651	0,4%	0	0,0%	4.985.151	0,4%
Saneamento Básico Urbano	1.449.975	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1.449.975	0,1%
<b>Outras Funções</b>	<b>4.204.975</b>	<b>1,4%</b>	<b>577.500</b>	<b>0,2%</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>6.435.126</b>	<b>0,5%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>293.036.821</b>	<b>100%</b>	<b>360.718.111</b>	<b>100%</b>	<b>369.666.220</b>	<b>100%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>1.345.832.931</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 47: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção (2016-2018)

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	2016		2017		2018		2016-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>368.174.478</b>	<b>98,6%</b>	<b>432.187.728</b>	<b>97,8%</b>	<b>474.579.318</b>	<b>98,8%</b>	<b>1.274.941.525</b>	<b>98,4%</b>
Administração Geral	188.367.070	50,4%	239.493.841	54,2%	239.078.217	49,7%	666.939.129	51,5%
Previdência Básica	3.242.268	0,9%	1.725.658	0,4%	8.912.552	1,9%	13.880.478	1,1%
Saneamento Básico Urbano	176.565.140	47,3%	190.968.229	43,2%	226.588.549	47,1%	594.121.918	45,8%
<b>Função Saneamento</b>	<b>368.174.478</b>	<b>98,6%</b>	<b>432.187.728</b>	<b>97,8%</b>	<b>474.579.318</b>	<b>98,8%</b>	<b>1.274.941.525</b>	<b>98,4%</b>
<b>Agricultura</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,3%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0,0%	1.381.196	0,3%	0	0,0%	1.381.196	0,1%
<b>Assistência Social</b>	<b>4.795.716</b>	<b>1,3%</b>	<b>8.160.624</b>	<b>1,8%</b>	<b>5.851.691</b>	<b>1,2%</b>	<b>18.808.032</b>	<b>1,5%</b>
Saneamento Básico Rural	4.795.716	1,3%	8.160.624	1,8%	5.851.691	1,2%	18.808.032	1,5%
<b>Saúde</b>	<b>498.068</b>	<b>0,1%</b>	<b>162.256</b>	<b>0,0%</b>	<b>154.206</b>	<b>0,0%</b>	<b>814.530</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	498.068	0,1%	162.256	0,0%	154.206	0,0%	814.530	0,1%
<b>Outras Funções</b>	<b>5.293.784</b>	<b>1,4%</b>	<b>9.704.076</b>	<b>2,2%</b>	<b>6.005.898</b>	<b>1,2%</b>	<b>21.003.757</b>	<b>1,6%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>373.468.262</b>	<b>100%</b>	<b>441.891.804</b>	<b>100%</b>	<b>480.585.216</b>	<b>100%</b>	<b>1.295.945.282</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quando se analisa todo o período (2009 a 2018), nota-se que em metade dos anos analisados (2010, 2014, 2015, 2016 e 2017) os valores gastos com “Administração Geral” foram maiores que os gastos com as ações de saneamento básico propriamente ditas. Isso quer dizer que boa parte dos recursos destinou-se a manutenção dos órgãos e não a investimentos em saneamento básico, chegando a um patamar máximo de 54,8% em 2015, enquanto o patamar mínimo ocorreu em 2009 com cerca de 40% do total gasto.

No que tange às ações no período 2009-2011, a principal foi a “*Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água em Zona Rural*” que em 2009 foi classificada na função saneamento e nos anos de 2010 e 2011 na função saúde. Essa ação consumiu mais de 30% de todos os recursos investidos em saneamento no período. As ações “*Funcionamento da Unidade*” e “*Manutenção da Unidade*” vinculadas a subfunção “Administração Geral”, também tiveram grande relevância no período, consumindo 28,8% e 17,4% dos recursos, respectivamente, que corrobora a afirmação de que boa parte dos recursos destinou-se ao custeio dos órgãos. Outra ação importante no período foi a “*Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável*”, vinculada a subfunção “Saneamento Básico Urbano” que consumiu 12,1% dos recursos. Essas quatro ações representaram cerca de 90% de todos os recursos gastos neste período. Assim, a maior parte dos gastos de natureza finalística esteve direcionada para o fornecimento de água, ficando a questão do esgotamento sanitário em segundo plano. Todas as ações relacionadas ao esgotamento sanitário somadas, no período de 2009 a 2011, não chegaram a representar nem 7% do total dos gastos. Portanto, pode-se afirmar que atuação do poder público estadual neste período teve como prioridade resolver problemas ligados ao abastecimento de água na zona rural do estado.

Como já se destacou, a partir do período de 2012 a 2015 houve uma completa inversão de prioridades e os gastos passaram a ter como foco o “Saneamento Básico Urbano”, sendo as principais ações nesta subfunção “*Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável*” com 33,8% e “*Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água*” com 5,9%. Enquanto as ações vinculadas a subfunção “Administração Geral”, passaram a ser “*Gestão do Programa*” e “*Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais*”, com 30,2% e 18,7%. Os gastos nessa última ação parecem indicar mais uma mudança temporária na classificação, pois só ocorreram nos anos de 2014 e 2015. Essas quatro ações representaram 88,6% dos gastos em saneamento. Observa-se novamente neste período a priorização de gastos referentes ao abastecimento de água, ao passo que ações voltadas ao esgotamento sanitário não tiveram relevância. Neste sentido, frisa-se que até o relatório de avaliação do Plano Plurianual (2012-2015), referente ao exercício de 2012, reconhece que “o déficit do

setor de saneamento básico é elevado, sobretudo no que se refere ao esgotamento e tratamento de esgotos, com maior carência nas áreas periféricas dos centros urbanos e nas zonas rurais, onde está concentrada a população mais pobre.” (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO, 2013).

No período de 2016 a 2018 as principais ações na subfunção “Administração Geral” foram: “*Administração da Unidade*” (44,9%) e “*Gestão do Programa*” (6,5%). Na subfunção “Saneamento Básico Urbano”, as principais ações foram: “*Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável*” (25,3%), “*Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água*” (7,7%), e “*Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário*” (7,3%). Essas cinco ações somaram mais de 90% dos gastos em saneamento. Destaca-se uma leve retomada dos gastos na área de saneamento básico rural através principalmente da ação de “*Construção de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água*” vinculada agora à função de “Assistência Social”, contudo em valores muito inferiores aos investidos no período de 2009 a 2011. Observa-se que neste período há um aumento considerável da relevância da ação “*Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário*” (7,3%) em relação aos períodos anteriores. Essa ação no período de 2009-2011 representou apenas 0,6% dos recursos e no período de 2012-2015 apenas 2,2%. Assim, pode-se afirmar que neste período houve uma maior atenção à questão do esgotamento sanitário em comparação aos períodos anteriores. É possível apontar ainda que esta atenção não ocorreu em um ano específico, indicando uma ação mais permanente.

Em todo este período (2016-2018) os gastos com a ação “*Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário*” ficaram na casa dos R\$ 30 milhões, o que demonstra certa regularidade, diferentemente dos anos anteriores onde houve grande flutuação dos gastos, variando entre R\$ 727 mil em 2010 até R\$ 10 milhões em 2012. Se somarmos todas as ações referentes ao esgotamento sanitário no período de 2016 a 2018, observa-se que é a primeira vez que essas ações alcançam a marca de 10% do total de recursos investidos em saneamento.

Durante todo período analisado não se observou nenhuma ação específica referente à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, apesar destes serviços, infraestruturas e instalações operacionais serem componentes do Saneamento Básico, conforme disposto na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Ou seja, a atuação estadual na área de saneamento básico se restringiu aos serviços de fornecimento e água e esgotamento sanitário, que devido as suas peculiaridades são típicos monopólios naturais e geralmente prestados por meio de concessão e pagamento por tarifas.

Quadro 48: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2009-2011)

FUNÇÃO-SUBFUNÇÕES-AÇÃO	2009	2010	2011	2009-2011	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SANEAMENTO – Administração Geral</b>	<b>97.164.947</b>	<b>112.956.266</b>	<b>126.511.035</b>	<b>336.632.249</b>	<b>46,2%</b>
Funcionamento da Unidade	63.913.955	70.742.097	75.134.972	209.791.023	28,8%
Manutenção da Unidade	33.250.993	42.214.169	51.376.064	126.841.225	17,4%
<b>SANEAMENTO – Ordenamento Territorial</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0,2%</b>
Viabilização de Projetos nos Municípios da Área de Abrangência da Ferrovia Carajás	1.564.212	0	0	1.564.212	0,2%
<b>SANEAMENTO – Previdência Básica</b>	<b>7.492.743</b>	<b>1.161.866</b>	<b>1.198</b>	<b>8.655.807</b>	<b>1,2%</b>
Contribuição ao Regime Geral da Previdência	7.492.743	1.161.866	1.198	8.655.807	1,2%
<b>SANEAMENTO – Saneamento Básico Rural</b>	<b>93.849.563</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>93.849.563</b>	<b>12,9%</b>
Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água em Zona Rural	77.150.199	0	0	77.150.199	10,6%
Instalação de Kits Sanitários	16.699.364	0	0	16.699.364	2,3%
<b>SANEAMENTO – Saneamento Básico Urbano</b>	<b>46.641.595</b>	<b>17.699.858</b>	<b>65.510.068</b>	<b>129.851.520</b>	<b>17,8%</b>
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	1.096.782	755.993	7.599.701	9.452.476	1,3%
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário	1.102.689	727.646	2.338.944	4.169.279	0,6%
Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário	2.360.897	2.031.393	4.266.317	8.658.606	1,2%
Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água	754.966	230.606	0	985.572	0,1%
Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário	629.850	0	1.304.005	1.933.856	0,3%
Instalação de Sistemas de Esgotamento Sanitário	7.152.601	0	0	7.152.601	1,0%
Perfuração de Poços	3.352.248	532.549	1.651.878	5.536.674	0,8%
Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável	28.248.274	12.338.806	47.850.451	88.437.531	12,1%
Projeto Alvorada	722.055	0	0	722.055	0,1%
Reposição de Equipamentos	1.221.233	1.082.866	498.771	2.802.871	0,4%
<b>SAÚDE – Saneamento Básico Rural</b>	<b>0</b>	<b>81.799.068</b>	<b>68.039.994</b>	<b>149.839.061</b>	<b>20,6%</b>
Implantação de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água em Zona Rural	0	80.479.361	66.533.416	147.012.777	20,2%
Instalação de Kits Sanitários	0	1.259.767	1.506.578	2.766.344	0,4%
Perfuração de Poços em Áreas Rurais	0	59.940	0	59.940	0,0%
<b>SAÚDE – Saneamento Básico Urbano</b>	<b>0</b>	<b>7.020.567</b>	<b>1.627.143</b>	<b>8.647.710</b>	<b>1,2%</b>
Apoio a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento	0	1.258.318	1.627.143	2.885.461	0,4%
Apoio a Modelagem dos Sistemas Municipais de Saneamento	0	35.028	0	35.028	0,0%
Instalação de Sistemas de Esgotamento Sanitário	0	5.727.221	0	5.727.221	0,8%
<b>Total Geral</b>	<b>246.713.060</b>	<b>220.637.624</b>	<b>261.689.437</b>	<b>729.040.121</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 49: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2012-2015)

FUNÇÃO-SUBFUNÇÕES-AÇÃO	2012	2013	2014	2015	2012-2015	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SANEAMENTO – Administração Geral</b>	<b>145.002.775</b>	<b>148.130.058</b>	<b>187.407.788</b>	<b>176.804.793</b>	<b>657.345.414</b>	<b>48,8%</b>
Gestão do Programa	145.002.775	148.130.058	59.419.857	53.608.903	406.161.593	30,2%
Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais	0	0	127.987.931	123.195.890	251.183.821	18,7%
<b>SANEAMENTO – Previdência Básica</b>	<b>3.746.440</b>	<b>0</b>	<b>5.117.387</b>	<b>0</b>	<b>8.863.827</b>	<b>0,7%</b>
Contribuição ao Regime Geral da Previdência	3.746.440	0	5.117.387	0	8.863.827	0,7%
<b>SANEAMENTO – Proteção e Benefícios ao Trabalhador</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>684.446</b>	<b>684.446</b>	<b>0,1%</b>
Auxílio-Transporte	0	0	0	684.446	684.446	0,1%
<b>SANEAMENTO – Saneamento Básico Urbano</b>	<b>140.082.631</b>	<b>212.010.553</b>	<b>175.408.502</b>	<b>144.922.539</b>	<b>672.424.226</b>	<b>50,0%</b>
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	10.473.588	41.394.948	23.202.762	3.949.460	79.020.758	5,9%
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário	10.154.867	9.838.258	1.450.449	8.118.979	29.562.554	2,2%
Apoio a Universalização dos Serviços de Água e Esgotos	786.244	0	0	0	786.244	0,1%
Elab. e Imp. de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial	130.157	1.657.189	758.695	3.732.475	6.278.517	0,5%
Expansão e Melhoria da Rede de Saneamento Básico - Viva Maranhão	0	0	34.139.765	3.356.851	37.496.616	2,8%
Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água	1.424.233	345.460	259.330	8.800	2.037.823	0,2%
Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário	3.951.989	40.726.736	14.420	4.012.811	48.705.956	3,6%
Manutenção dos Sistemas de Esgoto Sanitário	2.159.813	3.449.146	4.081.930	4.167.756	13.858.645	1,0%
Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável	111.001.740	114.598.815	111.501.151	117.575.407	454.677.113	33,8%
<b>SANEAMENTO – Tecnologia da Informação</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>79.892</b>	<b>0</b>	<b>79.892</b>	<b>0,0%</b>
Gestão de Informática	0	0	79.892	0	79.892	0,0%
<b>SAÚDE – Saneamento Básico Rural</b>	<b>2.755.000</b>	<b>577.500</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0</b>	<b>4.985.151</b>	<b>0,4%</b>
Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água e Esgoto	0	577.500	297.500	0	875.000	0,1%
Implantação de Módulos Sanitários Domiciliares	0	0	1.355.151	0	1.355.151	0,1%
Implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água	2.755.000	0	0	0	2.755.000	0,2%
<b>SAÚDE – Saneamento Básico Urbano</b>	<b>1.449.975</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.449.975</b>	<b>0,1%</b>
Amp. e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água em Zona Urbana	1.449.975	0	0	0	1.449.975	0,1%
<b>Total Geral</b>	<b>293.036.821</b>	<b>360.718.111</b>	<b>369.666.220</b>	<b>322.411.779</b>	<b>1.345.832.931</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 50: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e ação (2016-2018)

FUNÇÃO-SUBFUNÇÕES-AÇÃO	2016	2017	2018	2016-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>SANEAMENTO – Administração Geral</b>	<b>188.367.070</b>	<b>239.493.841</b>	<b>239.078.217</b>	<b>666.939.129</b>	<b>51,5%</b>
Administração da Unidade	162.593.923	209.989.605	209.919.890	582.503.418	44,9%
Gestão do Programa	25.773.147	29.504.236	29.158.328	84.435.710	6,5%
<b>SANEAMENTO – Previdência Básica</b>	<b>3.242.268</b>	<b>1.725.658</b>	<b>8.912.552</b>	<b>13.880.478</b>	<b>1,1%</b>
Contribuição ao Regime Geral da Previdência	3.242.268	1.725.658	8.912.552	13.880.478	1,1%
<b>SANEAMENTO – Saneamento Básico Urbano</b>	<b>176.565.140</b>	<b>190.968.229</b>	<b>226.588.549</b>	<b>594.121.918</b>	<b>45,8%</b>
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	19.551.993	33.130.036	47.722.056	100.404.084	7,7%
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário	32.851.898	30.604.106	31.110.473	94.566.476	7,3%
Coleta, Tratamento e Destino Final de Esgoto Sanitário	5.110.004	9.093.790	10.245.196	24.448.990	1,9%
Elab. e Imp. de Programas para Perfuração de Poços e Captação Superficial	4.612.955	2.859.445	20.880.064	28.352.463	2,2%
Implantação de Sistemas de Esgoto Sanitário	6.786.752	2.375.815	5.962.445	15.125.012	1,2%
Produção, Tratamento e Distribuição de Água Potável	106.991.721	111.859.372	108.550.852	327.401.945	25,3%
Saneamento Básico Urbano	659.818	1.045.666	2.117.464	3.822.948	0,3%
<b>AGRICULTURA – Saneamento Básico Rural</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,1%</b>
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	0	1.381.196	0	1.381.196	0,1%
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL – Saneamento Básico Rural</b>	<b>4.795.716</b>	<b>8.160.624</b>	<b>5.851.691</b>	<b>18.808.032</b>	<b>1,5%</b>
Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	0	908.370	0	908.370	0,1%
Construção de Sistema Simplificado de Abastecimento de Água	4.795.716	7.252.254	5.851.691	17.899.661	1,4%
<b>SAÚDE – Saneamento Básico Rural</b>	<b>498.068</b>	<b>162.256</b>	<b>154.206</b>	<b>814.530</b>	<b>0,1%</b>
Elaboração de Projetos de Abastecimento de Água e Esgoto	350.000	0	154.206	504.206	0,0%
Implantação de Módulos Sanitários Domiciliares	148.068	162.256	0	310.323	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>373.468.262</b>	<b>441.891.804</b>	<b>480.585.216</b>	<b>1.295.945.282</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.



Ademais, nota-se uma priorização dos serviços de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, corroborando fortemente com a literatura que aponta a priorização desses serviços devido a sua rentabilidade financeira frente aos serviços de esgotamento sanitário.

Quando se analisam os órgãos responsáveis pela gestão do saneamento básico no Maranhão, nota-se a preponderância da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA, frente aos demais órgãos. Esta instituição foi responsável por 96,6% do gasto no quinquênio de 2009 a 2013 e 98,1% no quinquênio de 2014 a 2018. Esse desenho institucional é um legado de políticas implementadas no período do regime militar, que incentivou a criação das companhias estaduais de saneamento básico para operacionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A análise do direcionamento dos recursos por parte dos órgãos na área de saneamento demonstra que a maior parte dos recursos gastos pela CAEMA tem como destino gastos de natureza administrativa visando a manutenção do funcionamento da instituição. Até o ano de 2011 esta instituição atuava tanto na área de saneamento básico rural quanto no saneamento básico urbano e a partir de 2012 a companhia passa a ter uma atuação restrita a área de saneamento básico urbano. A partir de 2013 a área de saneamento básico rural passa a estar associada a outras instituições, como o Fundo Estadual de Saúde – FES, a Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e a Gerência de Inclusão Socioprodutiva que é um órgão desconcentrado vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Social que tem como foco de atuação ações vinculadas ao combate da extrema pobreza, o que indica uma focalização das ações na área de saneamento básico rural. Outras instituições realizaram gastos pontuais na área de saneamento sem grande relevância. Como efeito do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012, a partir de 2012 os recursos vinculados a ações e serviços de saúde, mesmo que estejam relacionados à área de saneamento passam a ser geridos exclusivamente pelo Fundo Estadual de Saúde.

Quando se analisam as fontes de recursos das políticas de saneamento no período de 2009 a 2011, observa-se que a principal fonte de recursos foram os recursos diretamente arrecadados com cerca de 60%. Em segundo plano os recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde com 35%. É nítida a queda desta fonte de recursos no financiamento das políticas de saneamento básico. Em valores correntes, os gastos com esta fonte em 2009 foram de pouco mais de R\$ 101 milhões, em 2010 foram de pouco mais de R\$ 88 milhões e em 2011 foram de menos de R\$ 70 milhões. Em termos percentuais, a redução foi de 41,2% para 40,3% e depois para 26,6%.

Quadro 51: Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e subfunção (2009-2013)

FUNÇÃO/GESTÃO/SUBFUNÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>246.713.060</b>	<b>131.817.990</b>	<b>192.022.301</b>	<b>288.831.846</b>	<b>360.140.611</b>	<b>1.219.525.807</b>	<b>88,2%</b>
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>221.370.646</b>	<b>131.817.990</b>	<b>192.022.301</b>	<b>288.831.846</b>	<b>360.140.611</b>	<b>1.194.183.393</b>	<b>86,4%</b>
Administração Geral	97.164.947	112.956.266	126.511.035	145.002.775	148.130.058	629.765.082	45,5%
Previdência Básica	7.492.743	1.161.866	1.198	3.746.440	0	12.402.247	0,9%
Saneamento Básico Rural	70.793.416	0	0	0	0	70.793.416	5,1%
Saneamento Básico Urbano	45.919.540	17.699.858	65.510.068	140.082.631	212.010.553	481.222.649	34,8%
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>23.778.202</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23.778.202</b>	<b>1,7%</b>
Saneamento Básico Rural	23.056.147	0	0	0	0	23.056.147	1,7%
Saneamento Básico Urbano	722.055	0	0	0	0	722.055	0,1%
<b>SEC. DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0,1%</b>
Ordenamento Territorial	1.564.212	0	0	0	0	1.564.212	0,1%
<b>Saúde</b>	<b>0</b>	<b>88.819.635</b>	<b>69.667.136</b>	<b>4.204.975</b>	<b>577.500</b>	<b>163.269.246</b>	<b>11,8%</b>
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>0</b>	<b>79.199.724</b>	<b>61.947.354</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>141.147.079</b>	<b>10,2%</b>
Saneamento Básico Rural	0	73.472.503	61.947.354	0	0	135.419.858	9,8%
Saneamento Básico Urbano	0	5.727.221	0	0	0	5.727.221	0,4%
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>0</b>	<b>9.619.910</b>	<b>7.719.782</b>	<b>4.204.975</b>	<b>577.500</b>	<b>22.122.167</b>	<b>1,6%</b>
Saneamento Básico Rural	0	8.326.564	6.092.639	2.755.000	577.500	17.751.704	1,3%
Saneamento Básico Urbano	0	1.293.346	1.627.143	1.449.975	0	4.370.464	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>246.713.060</b>	<b>220.637.624</b>	<b>261.689.437</b>	<b>293.036.821</b>	<b>360.718.111</b>	<b>1.382.795.053</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 52: Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e subfunção (2014-2018)

FUNÇÃO/GESTÃO/SUBFUNÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Saneamento</b>	<b>368.013.569</b>	<b>322.411.779</b>	<b>368.174.478</b>	<b>432.187.728</b>	<b>474.579.318</b>	<b>1.965.366.873</b>	<b>98,9%</b>
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>368.013.569</b>	<b>322.411.779</b>	<b>367.514.660</b>	<b>431.142.062</b>	<b>460.936.925</b>	<b>1.950.018.995</b>	<b>98,1%</b>
Administração Geral	187.407.788	176.804.793	188.367.070	239.493.841	239.058.244	1.031.131.736	51,9%
Previdência Básica	5.117.387	0	3.242.268	1.725.658	8.912.552	18.997.865	1,0%
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	684.446	0	0	0	684.446	0,0%
Saneamento Básico Urbano	175.408.502	144.922.539	175.905.322	189.922.563	212.966.130	899.125.056	45,2%
Tecnologia da Informação	79.892	0	0	0	0	79.892	0,0%
<b>FUNDO PENITENCIARIO ESTADUAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19.974</b>	<b>19.974</b>	<b>0,0%</b>
Administração Geral	0	0	0	0	19.974	19.974	0,0%
<b>GERENCIA DE INCLUSAO SOCIOPRODUTIVA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.256.938</b>	<b>4.256.938</b>	<b>0,2%</b>
Saneamento Básico Urbano	0	0	0	0	4.256.938	4.256.938	0,2%
<b>SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.248.018</b>	<b>7.248.018</b>	<b>0,4%</b>
Saneamento Básico Urbano	0	0	0	0	7.248.018	7.248.018	0,4%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>659.818</b>	<b>1.045.666</b>	<b>2.117.464</b>	<b>3.822.948</b>	<b>0,2%</b>
Saneamento Básico Urbano	0	0	659.818	1.045.666	2.117.464	3.822.948	0,2%
<b>Saúde</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0</b>	<b>498.068</b>	<b>162.256</b>	<b>154.206</b>	<b>2.467.181</b>	<b>0,1%</b>
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0</b>	<b>498.068</b>	<b>162.256</b>	<b>154.206</b>	<b>2.467.181</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	1.652.651	0	498.068	162.256	154.206	2.467.181	0,1%
<b>Agricultura</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,1%</b>
<b>SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,1%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0	0	1.381.196	0	1.381.196	0,1%
<b>Assistência Social</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.795.716</b>	<b>8.160.624</b>	<b>5.851.691</b>	<b>18.808.032</b>	<b>0,9%</b>
<b>GERENCIA DE INCLUSAO SOCIOPRODUTIVA</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.795.716</b>	<b>8.160.624</b>	<b>5.851.691</b>	<b>18.808.032</b>	<b>0,9%</b>
Saneamento Básico Rural	0	0	4.795.716	8.160.624	5.851.691	18.808.032	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>369.666.220</b>	<b>322.411.779</b>	<b>373.468.262</b>	<b>441.891.804</b>	<b>480.585.216</b>	<b>1.988.023.281</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Destaca-se que nos anos de 2009 e 2010 não houve a aplicação de recursos ordinários do tesouro estadual e que em 2011 essa fonte de recursos representou pouco mais de 11%. Ou seja, os dados sugerem que a forma de compensar à redução dos recursos vinculados a saúde foi a aplicação de recursos ordinários do tesouro estadual nas ações de saneamento. Outro ponto importante a se realçar é a irrelevância dos recursos decorrentes de convênios com órgãos federais neste período.

Os recursos diretamente arrecadados, que se constituem, sobretudo, pela cobrança de tarifas dos usuários, são a principal fonte de recursos da Companhia de Saneamento Ambiental. Outra fonte de recursos importante utilizada por esta instituição foram os recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde. Ressalte-se ainda que a totalidade dos gastos realizados pelo Fundo Estadual de Saúde na área de saneamento neste período teve como origem os recursos decorrentes das ações e serviços públicos de saúde. A partir de 2012 observa-se uma queda ainda mais acentuada na fonte de recursos vinculada a ações e serviços públicos de saúde, que chegaram a zero em 2015.

Assim, o efeito imediato da Lei Complementar nº 141/2012 foi a redução dos recursos da fonte “ações e serviços públicos de saúde” no financiamento do saneamento básico no Maranhão. Como decorrência disso o estado passou a utilizar outras fontes para financiar essas ações, principalmente os recursos ordinários do tesouro (28,7%), convênios com órgãos federais (8,3%) e operações de crédito interna (4,1%).

Os recursos ordinários do tesouro, ou seja, aqueles que são de livre alocação por parte do governo estadual, passaram a representar entre 25% e 33% dos gastos em saneamento. Os recursos decorrentes de convênios com órgãos federais também passaram a ser uma fonte relevante de recursos na área de saneamento, chegando a atingir R\$ 67 milhões ou 18% em um único ano. As operações de crédito internas que eram inexistentes no período anterior também passam a compor o *mix* de financiamento do setor de saneamento chegando a um pico de R\$ 34 milhões em 2014 ou cerca de 9%. Esses dados sugerem que os recursos decorrentes da cobrança de tarifas dos usuários não foram suficientes para o financiamento das ações em saneamento básico no Maranhão.

A partir de 2016 observa-se um aumento consistente e acentuado na utilização de recursos diretamente arrecadados. Em 2015 esses recursos foram de um pouco mais de R\$ 200 milhões para R\$ 234 milhões em 2016, R\$ 322 milhões em 2017, e R\$ 446 milhões em 2018. Em termos percentuais este aumento foi de 62,7% em 2016 para 73% em 2017, e mais de 92% dos recursos aplicados em saneamento no ano de 2018.

Quadro 53: Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2009-2011)

ÓRGÃO-FONTE	2009		2010		2011		2009-2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>221.370.646</b>	<b>89,7%</b>	<b>211.017.714</b>	<b>95,6%</b>	<b>253.969.655</b>	<b>97,1%</b>	<b>686.358.015</b>	<b>94,1%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	77.946.017	31,6%	79.199.724	35,9%	61.947.354	23,7%	219.093.096	30,1%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	497.848	0,2%	0	0,0%	2.791.848	1,1%	3.289.696	0,5%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	142.839.974	57,9%	131.817.990	59,7%	157.601.626	60,2%	432.259.590	59,3%
CONTRAPARTIDA ESTADUAL	86.807	0,0%	0	0,0%	1.758.268	0,7%	1.845.075	0,3%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	0	0,0%	0	0,0%	29.870.560	11,4%	29.870.560	4,1%
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>23.778.202</b>	<b>9,6%</b>	<b>9.619.910</b>	<b>4,4%</b>	<b>7.719.782</b>	<b>2,9%</b>	<b>41.117.894</b>	<b>5,6%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	23.778.202	9,6%	9.619.910	4,4%	7.719.782	2,9%	41.117.894	5,6%
<b>SEC. DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORCAMENTO</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0,6%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.564.212</b>	<b>0,2%</b>
DOACOES DE ENTIDADES NACIONAIS	1.564.212	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	1.564.212	0,2%
<b>Total Geral</b>	<b>246.713.060</b>	<b>100%</b>	<b>220.637.624</b>	<b>100%</b>	<b>261.689.437</b>	<b>100%</b>	<b>729.040.121</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 54: Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2012-2015)

ÓRGÃO-FONTE	2012		2013		2014		2015		2012-2015	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>288.831.846</b>	<b>98,6%</b>	<b>360.140.611</b>	<b>99,8%</b>	<b>368.013.569</b>	<b>99,6%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>1.339.397.805</b>	<b>99,5%</b>
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	15.894.138	5,4%	67.227.271	18,6%	16.856.446	4,6%	12.347.145	3,8%	112.325.000	8,3%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0,0%	17.733.114	4,9%	34.139.765	9,2%	3.356.851	1,0%	55.229.729	4,1%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	173.803.965	59,3%	184.807.161	51,2%	224.232.877	60,7%	200.538.565	62,2%	783.382.567	58,2%
CONTRAPARTIDA ESTADUAL	2.721.007	0,9%	30.704	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2.751.711	0,2%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	96.412.736	32,9%	90.342.361	25,0%	92.784.482	25,1%	106.169.218	32,9%	385.708.797	28,7%
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>4.204.975</b>	<b>1,4%</b>	<b>577.500</b>	<b>0,2%</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0,4%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>6.435.126</b>	<b>0,5%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	2.755.000	0,9%	385.000	0,1%	67.758	0,0%	0	0,0%	3.207.758	0,2%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	1.449.975	0,5%	192.500	0,1%	1.584.894	0,4%	0	0,0%	3.227.369	0,2%
<b>Total Geral</b>	<b>293.036.821</b>	<b>100%</b>	<b>360.718.111</b>	<b>100%</b>	<b>369.666.220</b>	<b>100%</b>	<b>322.411.779</b>	<b>100%</b>	<b>1.345.832.931</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 55: Despesa em saneamento no Maranhão por órgão e fonte (2016-2018)

ÓRGÃO-FONTE	2016		2017		2018		2016-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO</b>	<b>367.514.660</b>	<b>98,4%</b>	<b>431.142.062</b>	<b>97,6%</b>	<b>460.936.925</b>	<b>95,9%</b>	<b>1.259.593.647</b>	<b>97,2%</b>
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	3.402.354	0,9%	363.205	0,1%	0	0,0%	3.765.559	0,3%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	31.586.036	8,5%	18.029.337	4,1%	20.039.671	4,2%	69.655.045	5,4%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	14.023.748	3,8%	6.142.735	1,4%	5.588.606	1,2%	25.755.090	2,0%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	234.132.195	62,7%	322.711.615	73,0%	435.308.647	90,6%	992.152.458	76,6%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	84.370.326	22,6%	83.895.170	19,0%	0	0,0%	168.265.496	13,0%
<b>FES/UNIDADE CENTRAL</b>	<b>498.068</b>	<b>0,1%</b>	<b>162.256</b>	<b>0,0%</b>	<b>154.206</b>	<b>0,0%</b>	<b>814.530</b>	<b>0,1%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	256	0,0%	20.466	0,0%	0	0,0%	20.722	0,0%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	497.812	0,1%	141.789	0,0%	154.206	0,0%	793.807	0,1%
<b>FUNDO PENITENCIARIO ESTADUAL</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>19.974</b>	<b>0,0%</b>	<b>19.974</b>	<b>0,0%</b>
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	0	0,0%	0	0,0%	19.974	0,0%	19.974	0,0%
<b>GERENCIA DE INCLUSAO SOCIOPRODUTIVA</b>	<b>4.795.716</b>	<b>1,3%</b>	<b>8.160.624</b>	<b>1,8%</b>	<b>10.108.629</b>	<b>2,1%</b>	<b>23.064.969</b>	<b>1,8%</b>
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	0	0,0%	0	0,0%	4.256.938	0,9%	4.256.938	0,3%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	4.220.012	1,1%	6.357.754	1,4%	5.634.586	1,2%	16.212.353	1,3%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0,0%	908.370	0,2%	0	0,0%	908.370	0,1%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	575.704	0,2%	894.500	0,2%	217.105	0,0%	1.687.309	0,1%
<b>SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.381.196</b>	<b>0,3%</b>	<b>7.248.018</b>	<b>1,5%</b>	<b>8.629.215</b>	<b>0,7%</b>
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	0	0,0%	0	0,0%	7.248.018	1,5%	7.248.018	0,6%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0,0%	1.381.196	0,3%	0	0,0%	1.381.196	0,1%
<b>SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENV. URBANO</b>	<b>659.818</b>	<b>0,2%</b>	<b>1.045.666</b>	<b>0,2%</b>	<b>2.117.464</b>	<b>0,4%</b>	<b>3.822.948</b>	<b>0,3%</b>
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	150.000	0,0%	0	0,0%	690.798	0,1%	840.798	0,1%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	509.818	0,1%	1.045.666	0,2%	1.426.667	0,3%	2.982.150	0,2%
<b>Total Geral</b>	<b>373.468.262</b>	<b>100%</b>	<b>441.891.804</b>	<b>100%</b>	<b>480.585.216</b>	<b>100%</b>	<b>1.295.945.282</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Em sentido oposto, a importância dos recursos ordinários do tesouro despencou de 22,9% em 2016 para 0,3% em 2018. Em termos de valores correntes a queda foi de 85 milhões para 1,6 milhões. Os recursos do tesouro representaram apenas 13,3% do valor investido no triênio (2016-2018), enquanto no período anterior eram de 28,7%. Os recursos advindos de convênios com órgãos federais passaram de 8,6% no período anterior para 5,5%, figurando ainda como terceira fonte de recursos em termos de relevância. As operações de crédito internas também apresentaram uma redução 4,1% para 2%.

À primeira vista, estes dados poderiam sugerir uma melhoria da sustentabilidade econômica desta política, que passaria a se financiar majoritariamente por recursos diretamente arrecadados pela CAEMA. Contudo, essa mudança se deveu à forma como o estado passa a transferir recursos para a Companhia, através de aportes de recursos financeiros transferidos a título de Adiantamentos para Aumento de Capital (AFAC), integrando as receitas diretamente arrecadadas, e não subvenções para custeio ou investimentos como ocorria anteriormente. O Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Contábeis do exercício de 2018 deixa bem claro essa situação:

(...) as demonstrações contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 2018 apresentam sucessivos e relevantes prejuízos nos últimos exercícios sociais, sendo de R\$ 170.926 mil no exercício de 2018 e prejuízos acumulados de R\$ 1.201.871 mil, redução significativa das receitas operacionais em relação ao exercício anterior e, também, que o total do passivo circulante excedeu o total do ativo circulante em R\$ 492.602 mil. Essas condições indicam a existência de incerteza significativa que pode levantar dúvida quanto à capacidade de continuidade operacional da Companhia. Para honrar suas obrigações, a Companhia vem recorrendo a aportes de recursos financeiros do acionista majoritário (Estado do Maranhão), transferidos a título de Adiantamentos para Aumento de Capital (AFAC). O Governo do Estado do Maranhão possui orçado, para o exercício de 2019, valores destinados na ordem de R\$ 114.899 mil. Portanto, a continuidade operacional da Companhia depende de suporte financeiro contínuo deste acionista ou da obtenção de capitais adicionais (COMPANHIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MARANHÃO, 2019).

Assim, o aumento de recursos diretamente arrecadados investidos na área de saneamento, especialmente nos anos de 2017 e 2018, não se deveu a uma melhoria da arrecadação ou eficiência da CAEMA (houve inclusive uma queda acentuada na receita operacional da companhia entre os anos de 2017 e 2018) e sim do maior aporte de recursos financeiros pelo Governo do Estado do Maranhão na forma de adiantamento para aumento de capital da Companhia. O Quadro 56 evidencia essa alteração na forma de transferências de recursos, bem como o volume total de recursos transferidos para a empresa durante o período de 2009 a 2018 a título de subvenções e aumentos de capital. Apesar desses repasses de recursos, a Companhia vem apresentando sucessivos prejuízos nesta década (Quadro 57).

Quadro 56: Transferências de recursos para CAEMA em R\$ mil (2009-2018)

<b>TRANSAÇÕES COM PARTES RELACIONADAS</b>										
<b>REPASSES DE RECURSOS</b>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Adiantamento para aumento de capital	50.000	8.300	19.600	0	0	0	0	0	63.413	361.959
Subvenções para investimentos	11.699	8.361	1.736	2.978	7.335	10.546	7.799	13.845	0	0
Subvenções para custeio	76.642	74.695	93.698	92.547	89.425	106.061	100.094	104.918	81.141	0
<b>TOTAL</b>	<b>138.341</b>	<b>91.356</b>	<b>115.034</b>	<b>95.525</b>	<b>96.760</b>	<b>116.607</b>	<b>107.893</b>	<b>118.763</b>	<b>144.554</b>	<b>361.959</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Demonstrações financeiras da CAEMA (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).

Quadro 57: Dados dos resultados dos exercícios de 2009 a 2018 da CAEMA (em R\$ mil)

<b>Contas de Resultados do Exercício</b>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Operacional Líquida	246.675	256.569	286.840	351.002	394.475	434.575	437.950	531.691	514.555	417.048
Custos dos Serviços Prestados	-184.576	-196.782	-181.365	-204.959	-246.540	-261.191	-301.119	-320.535	-322.349	-371.844
Lucro Bruto	62.099	59.787	105.475	146.043	147.935	173.384	136.831	211.156	192.206	45.204
Despesas Operacionais/Financeiras	-91.144	-79.076	-112.109	-150.348	-164.531	-189.639	-149.511	-221.389	-218.011	-216.130
Lucro/Prejuízo do Exercício	-29.045	-19.289	-6.634	-4.305	-16.596	-21.819	-12.680	-13.861	-25.805	-170.926

Fonte: Elaboração própria. Dados: Demonstrações financeiras da CAEMA (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018).



No ano de 2017 os repasses para aumento de capital foram de 63,41 milhões, e no ano de 2018 de 361,96 milhões. O aumento de aporte de recursos financeiros se refletiu também no aumento de recursos investidos em saneamento no Maranhão, que no ano de 2017 foram de 442 milhões e no ano de 2018 ultrapassaram os 480 milhões. Contudo, esse acréscimo em valores correntes não foi capaz de aumentar a relevância dos gastos com saneamento no cômputo das despesas estaduais (na verdade houve uma redução de 2,61% para 2,54% entre 2017 e 2018). Portanto, é possível afirmar que a atuação do executivo estadual é decisiva na manutenção dos investimentos na área de saneamento. Como já mencionado anteriormente, outros órgãos passaram a ter atuação na área de saneamento, com destaque para Gerência de Inclusão Socioprodutiva que teve como principal fonte de financiamento os recursos decorrentes do Fundo Maranhense de Combate a Pobreza – FUMACOP, mas sem muita representatividade.

Quando se analisa de maneira mais específica o direcionamento das fontes de recursos para as áreas finalísticas do saneamento básico, observa-se que o “Saneamento Básico Rural” era financiado exclusivamente por recursos de ações e serviços públicos de saúde no período de 2009 a 2011, enquanto o “Saneamento Básico Urbano” era financiado majoritariamente por recursos diretamente arrecadados. Destaca-se ainda que os gastos com “Saneamento Básico Rural” corresponderam a mais de 63% dos recursos investidos, enquanto os gastos com “Saneamento Básico Urbano” corresponderam a apenas 36% neste período.

Quadro 58: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2009-2011)

SUBFUNÇÃO/FONTE	2009	2010	2011	2009-2011	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Saneamento Básico Rural</b>	<b>93.849.563</b>	<b>81.799.068</b>	<b>68.039.994</b>	<b>243.688.624</b>	<b>63,8%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	93.849.563	81.799.068	68.039.994	243.688.624	63,8%
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>46.641.595</b>	<b>24.720.425</b>	<b>67.137.210</b>	<b>138.499.230</b>	<b>36,2%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	7.874.656	7.020.567	1.627.143	16.522.366	4,3%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	497.848	0	2.791.848	3.289.696	0,9%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	38.182.284	17.699.858	31.089.393	86.971.534	22,8%
CONTRAP. ESTADUAL A CONVENIOS FEDERAIS	86.807	0	1.758.268	1.845.075	0,5%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	0	0	29.870.560	29.870.560	7,8%
<b>Total Geral</b>	<b>140.491.157</b>	<b>106.519.492</b>	<b>135.177.204</b>	<b>382.187.854</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Já no período seguinte, de 2012 a 2015, os gastos com saneamento básico urbano passaram a ser a prioridade com mais de 99% dos recursos. E a principal fonte desses investimentos foram os recursos ordinários do tesouro (56,6%), os recursos diretamente arrecadados (17,7%) e os convênios com órgãos federais (16,5%). Os dados indicam que as

restrições impostas pela Lei Complementar nº 141/12, quanto à utilização da fonte de recursos referente a ações e serviços públicos de saúde na área de saneamento tiveram como efeito a redução brutal dos recursos investidos na área de saneamento rural, que era o destino preferencial destes recursos na área de saneamento. Portanto, a União, ao utilizar o seu poder regulatório para influir decisivamente na atuação dos entes subnacionais na área de saúde, acabou afetando as ações na área de saneamento.

Quadro 59: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2012-2015)

SUBFUNÇÃO/FONTE	2012	2013	2014	2015	2012-2015	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Saneamento Básico Rural</b>	<b>2.755.000</b>	<b>577.500</b>	<b>1.652.651</b>	<b>0</b>	<b>4.985.151</b>	<b>0,7%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	2.755.000	385.000	67.758	0	3.207.758	0,5%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	0	192.500	1.584.894	0	1.777.394	0,3%
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>141.872.793</b>	<b>220.653.777</b>	<b>179.280.923</b>	<b>145.902.734</b>	<b>687.710.227</b>	<b>99,3%</b>
ADICIONAL ICMS - FUMACOP	0	3.130.384	0	0	3.130.384	0,5%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	17.344.113	67.227.271	16.856.446	13.153.801	114.581.631	16,5%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	17.733.114	34.139.765	3.356.851	55.229.729	8,0%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	25.054.750	36.677.103	37.948.978	23.049.325	122.730.156	17,7%
CONTRAP. ESTADUAL A CONVENIOS FEDERAIS	2.721.007	30.704	0	0	2.751.711	0,4%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	96.752.923	95.855.201	90.335.735	106.342.757	389.286.615	56,2%
<b>Total Geral</b>	<b>144.627.793</b>	<b>221.231.277</b>	<b>180.933.574</b>	<b>145.902.734</b>	<b>692.695.378</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 60: Despesa em saneamento no Maranhão por subfunção e fonte (2016-2018)

SUBFUNÇÃO/FONTE	2016	2017	2018	2016-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Saneamento Básico Rural</b>	<b>5.293.784</b>	<b>9.704.076</b>	<b>6.005.898</b>	<b>21.003.757</b>	<b>3,4%</b>
ACOES E SERVICOS PUBLICOS DE SAUDE	256	20.466	0	20.722	0,0%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	4.220.012	6.357.754	5.634.586	16.212.353	2,6%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	497.812	141.789	154.206	793.807	0,1%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA		2.289.567	0	2.289.567	0,4%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	575.704	894.500	217.105	1.687.309	0,3%
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>176.565.140</b>	<b>190.968.229</b>	<b>226.588.549</b>	<b>594.121.918</b>	<b>96,6%</b>
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	3.552.354	363.205	690.798	4.606.356	0,7%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	31.586.036	18.029.337	20.039.671	69.655.045	11,3%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	14.023.748	6.142.735	5.588.606	25.755.090	4,2%
RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	42.522.857	81.492.115	198.842.808	322.857.780	52,5%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	84.880.144	84.940.836	1.426.667	171.247.647	27,8%
<b>Total Geral</b>	<b>181.858.924</b>	<b>200.672.305</b>	<b>232.594.447</b>	<b>615.125.675</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No período de 2016 a 2018, observa-se uma leve recuperação dos gastos na área de saneamento básico rural com recursos decorrentes principalmente do Fundo Maranhense de Combate a Pobreza – FUMACOP. Mas em valores muito inferiores aos do período de 2009 a 2011. Na área do saneamento básico urbano observa-se que os recursos diretamente arrecadados passam a ser a principal fonte de financiamento desta área, em detrimento dos recursos ordinários do tesouro no período anterior de 2012 a 2015 (em decorrência da estratégia adotada de repasse de recursos via aumento de capital da companhia).

Em síntese, esses dados confirmam a hipótese segundo a qual a União tem poder de influir na atuação dos entes subnacionais, limitando sua autonomia decisória através da legislação federal estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas. Dado que os orçamentos são fixos, os efeitos desta regulação afetam não apenas os patamares de gasto nas políticas reguladas, mas também os recursos disponíveis para as políticas não reguladas (ARRETCHE, 2010).

Pôde-se observar que a regulação federal da área de saúde afetou decisivamente o direcionamento dos gastos na área de saneamento básico no Maranhão, restringindo os gastos no saneamento básico rural. Portanto, esses dados indicam que independentemente de suas preferências pessoais ou ideológicas, e, mesmo, das preferências ou até das necessidades da população local, os governantes podem ser constrangidos a empregar seus recursos de acordo com normas previstas pela legislação federal.

Além disso, como fruto do legado das políticas implementadas no regime militar, os serviços de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são executados majoritariamente pela Companhia Estadual de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, e tem como principais fonte de recursos as tarifas dos usuários e os recursos repassados pelo tesouro estadual a companhia de maneiras diversas, visto que esta empresa estadual vem apresentando prejuízos sucessivos e recorrendo a aportes financeiros do estado para manutenção de suas atividades, o que indica que os recursos arrecadados na forma de tarifas não são suficientes para manutenção da política de saneamento básico do estado.

Considerando ainda que as tarifas são pagas pelos próprios usuários dos serviços públicos, que o saneamento básico não é concebido como um direito que independa das condições financeiras dos cidadãos para o pagamento das tarifas, e na ausência de mecanismos que visem a beneficiar a população mais carente, o potencial redistributivo da política de saneamento é mínimo.

#### 4.4 Financiamento e gastos em urbanismo

Como já exposto neste trabalho, o urbanismo, em sentido amplo, objetiva a estruturação dos espaços habitáveis (seja urbano ou rural) visando à realização da qualidade de vida humana e consiste em ações de natureza regulatória visando a disciplinar o uso dos espaços (leis e normas) e no fomento direto ao desenvolvimento urbano (que inclui ações ligadas à infraestrutura socioespacial como a moradia e o saneamento). Em sentido estrito, a Portaria nº 042/1999 estabelece que compõe a função urbanismo as seguintes subfunções: Transportes Coletivos Urbanos, Serviços Urbanos e Infraestrutura Urbana. Considerando que já discorreu-se sobre a habitação e o saneamento básico, analisaremos o urbanismo neste sentido mais estrito a partir daqui.

De acordo com a Carta Magna de 1988, compete à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Já o artigo 182 da Carta, estabelece que a política de desenvolvimento urbano (aqui entendida como as ações de natureza regulatória) deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Por outro lado, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, além do combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, ou seja, as ações de fomento direto ao desenvolvimento urbano são de responsabilidade de todos os entes federados. É sobre este segundo conjunto de ações que se focará esta seção do trabalho, pois envolve “prestações positivas” do Estado, ou seja, a alocação de recursos orçamentários para financiar a expansão da infraestrutura.

No que se refere a infraestrutura urbana, a Lei Federal nº 6.766/79 estabeleceu um marco importante para sua compreensão ao estabelecer que a infraestrutura básica dos parcelamentos de solo urbano é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (BRASIL, 1979). Assim, observa-se que a infraestrutura urbana engloba três eixos: o saneamento, que envolve equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, esgotamento sanitário e abastecimento de água potável; um eixo referente à energia elétrica que engloba equipamentos urbanos de energia elétrica pública e domiciliar e iluminação pública; e um eixo referente às vias de circulação.

A Lei Federal nº 10.098/00, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, alterada pela Lei Federal nº 13.146/15, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, também trouxe contribuições importantes ao estabelecer a definição de elemento de urbanização e mobiliário urbano. De acordo com a referida norma, constituem elementos de urbanização: quaisquer componentes de obras de urbanização, tais como os referentes à pavimentação, saneamento, encanamento para esgotos, distribuição de energia elétrica e de gás, iluminação pública, serviços de comunicação, abastecimento e distribuição de água, paisagismo e os que materializam as indicações do planejamento urbanístico. Já o mobiliário urbano se constitui no conjunto de objetos existentes nas vias e nos espaços públicos, superpostos ou adicionados aos elementos de urbanização ou de edificação, de forma que sua modificação ou seu traslado não provoque alterações substanciais nesses elementos, tais como semáforos, postes de sinalização e similares, terminais e pontos de acesso coletivo às telecomunicações, fontes de água, lixeiras, toldos, marquises, bancos, quiosques e quaisquer outros de natureza análoga (BRASIL, 2000).

Já a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabeleceu que são infraestruturas de mobilidade urbana: I – vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; II – estacionamentos; III – terminais, estações e demais conexões; IV – pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; V – sinalização viária e de trânsito; VI – equipamentos e instalações; e VII – instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações (BRASIL, 2012).

Esses conceitos dispersos em várias legislações demonstram a abrangência da Infraestrutura Urbana. No que tange aos Serviços Urbanos e os Transportes Coletivos Urbanos, o artigo 30 da Lei Maior atribui aos municípios a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, contudo isso não impede que os demais entes participem da promoção destes serviços.

Neste sentido, a Lei Federal nº 12.587/12 estabelece que são atribuições da União: prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios; 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; organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo; fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas

aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico visando ao atendimento dos princípios e diretrizes da lei; e prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano. A lei estabelece ainda que são atribuições dos estados: prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano; propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município (BRASIL, 2012).

A Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Apesar de esta lei estar voltada para a dimensão regulatória do urbanismo, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal ela também estabeleceu diretrizes importantes a serem seguidas pela dimensão de fomento ao desenvolvimento urbano<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: **I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres. VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e**

A garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, envolve prestações positivas por parte do Estado, tais como a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, e o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. Além disso, as ações concretas do Estado sobre o espaço urbano devem ter como diretrizes a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Outro ponto que merece destaque na Lei Federal nº 10.257/01, é a reafirmação das competências da União, e dos demais entes federados no campo do desenvolvimento urbano<sup>115</sup>. Neste quesito é importante destacar a redação dada pela Lei Federal nº 13.146/15 que amplia o entendimento da Constituição Federal ao incluir a promoção de melhoria das condições habitacionais inclusive de calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público entre as atribuições dos entes federados, bem como estabelece que as diretrizes para o desenvolvimento urbano devem incluir regras de acessibilidade aos locais de uso público.

Já a Lei Federal nº 10.098/00 estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no

---

**o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;** XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. **XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.** XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (BRASIL, 2001, **grifo nosso**).

<sup>115</sup> Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; IV – instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação<sup>116</sup>. A Lei Federal nº 12.587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, também trouxe contribuições relevantes, no campo de desenvolvimento urbano<sup>117</sup>, como a necessidade de integração entre a política de desenvolvimento urbano e suas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo, e de mobilidade urbana.

Esse conjunto de normas deixa claro o poder regulamentar da União no âmbito das políticas relacionadas ao urbanismo. Isso pode ser observado tanto pelos dispositivos da Lei nº 10.098/00, que estabelece uma série de normas referentes a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, que devem ser obedecidas por todos os entes, inclusive com a destinação de recursos orçamentários; pelas diretrizes para a política urbana estabelecidas pela Lei nº 10.257/01; e pelas diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelecidas na Lei nº 12.587/12.

---

<sup>116</sup> Art. 3º O planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para todas as pessoas, inclusive para aquelas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Parágrafo único. O passeio público, elemento obrigatório de urbanização e parte da via pública, normalmente segregado e em nível diferente, destina-se somente à circulação de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano e de vegetação. Art. 4º As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Parágrafo único. No mínimo 5% (cinco por cento) de cada brinquedo e equipamento de lazer existentes nos locais referidos no caput devem ser adaptados e identificados, tanto quanto tecnicamente possível, para possibilitar sua utilização por pessoas com deficiência, inclusive visual, ou com mobilidade reduzida. Art. 5º O projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. (...) Art. 10. Os elementos do mobiliário urbano deverão ser projetados e instalados em locais que permitam sejam eles utilizados pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Art. 10-A. A instalação de qualquer mobiliário urbano em área de circulação comum para pedestre que ofereça risco de acidente à pessoa com deficiência deverá ser indicada mediante sinalização tátil de alerta no piso, de acordo com as normas técnicas pertinentes. Art. 11. A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.(...) Art. 23. A Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso (BRASIL, 2000).

<sup>117</sup> Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional (BRASIL, 2012).



No que se refere à fonte de recursos, apesar da inexistência de uma fonte específica para as políticas de infraestrutura urbana, a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2011, que criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), determinou que parte dos recursos arrecadados (29%) pela União através da cobrança dessa contribuição deve ser repassada para Estados e Distrito Federal, e que estes recursos devem obrigatoriamente ser aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. A distribuição desses recursos entre os estados deve observar os seguintes critérios conforme disposto na Lei Federal nº 10.866/04:

- I – 40% (quarenta por cento) proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal, conforme estatísticas elaboradas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT;
- II – 30% (trinta por cento) proporcionalmente ao consumo, em cada Estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a Cide se aplica, conforme estatísticas elaboradas pela Agência Nacional do Petróleo - ANP;
- III – 20% (vinte por cento) proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- IV – 10% (dez por cento) distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal (BRASIL, 2004).

Assim, observa-se que os aspectos mais importantes para o recebimento de mais recursos decorrentes desta contribuição é a extensão da malha viária federal e estadual pavimentada e o consumo de combustíveis no estado. Dito de outra forma, estados com pouca dinâmica econômica o que se reflete no consumo de combustíveis, e com carências em sua malha viária pavimentada recebem menos recursos para programas de infraestrutura de transportes, o que torna esta contribuição extremamente regressiva.

Partindo para análise do Maranhão, observou-se certa movimentação institucional no período do estudo, com a criação ou alteração de alguns órgãos. A Lei Estadual nº 10.213, de 09 de março de 2015, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, por exemplo, alterou a denominação do Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte para Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana – MOB.

De acordo com a Lei Estadual nº 9.369, de 03 de maio de 2011, o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte tinha 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 Secretaria de Estado de Infraestrutura (MARANHÃO, 2011). Já a Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana – MOB, possui um caráter mais regulatório e fiscalizatório<sup>118</sup>.

Já a Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), autorizou a criação da Agência Executiva Metropolitana<sup>119</sup> (que só foi criada em 2017, pela Lei Estadual

---

<sup>118</sup> Conforme o Regimento Interno da MOB, aprovado pelo Decreto Estadual nº 31.601, de 8 de abril de 2016: “Art. 3º A MOB tem por finalidade desenvolver estratégias de políticas públicas de transporte e mobilidade urbana, que promovam o deslocamento mais acessível, através da fiscalização, regulação, planejamento e controle dos meios de transportes e sistema viário estadual e intermunicipal, podendo ainda, no âmbito de suas atividades, celebrar consórcios e convênios para executar e realizar obras e serviços de forma a promover funções públicas de interesse comum, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades públicas envolvidas, exercendo, para tanto, as seguintes atribuições: I - exercer as funções de órgão executivo de mobilidade circunscrição dos serviços concedidos, permissionados ou autorizados; II - fortalecer a gestão pública no setor de transportes estadual e intermunicipal e do sistema de mobilidade urbana; III - gerir a infraestrutura de mobilidade estadual quanto a vias, logradouros públicos, estacionamentos, terminais, estações, pontos de embarques e desembarques, instrumentos de controles, fiscalização e arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações relacionadas com suas ações e programas; IV - desenvolver o sistema de transporte estadual e intermunicipal e de infraestrutura viária promovendo a gestão integrada de todos os tipos de transportes bem como os modos e serviços a ele relacionados levando em conta a função social das cidades, sempre articulando as ações com as diretrizes da Política Nacional de Transporte e a Política Nacional de Mobilidade Urbana; V - adotar ações e política de transporte e mobilidade urbana pautadas de modo integrado com o uso do solo e do meio ambiente e demais instrumentos de planejamento urbano, observando as diretrizes viárias e o alinhamento dos novos projetos de parcelamento; VI - proteger os usuários contra abuso de poder econômico que vise à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; VII - elaborar propostas, revisão, ajuste e aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessões e termos de permissões de serviços públicos de transporte, observando a competência própria das agências nacionais; VIII - promover a livre ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita; IX - definir e avaliar por metas a execução de projetos e programas de investimentos das políticas dos modais ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroaviário e seus respectivos modais; X - regulamentar os serviços de transportes intermunicipais através de sistema eficiente e de qualidade, elaborando planejamento sistêmico da mobilidade de forma a estruturar o território induzindo o desenvolvimento urbano integrado; XI - regular funcionamento dos serviços, definir parâmetros e padrões técnicos para a prestação de serviço adequado, consideradas as especificidades de cada modalidade e de cada contrato ou instrumento de outorga; XII - realizar ou contratar com terceiros a execução de serviços de apoio aos de sua competência podendo firmar convênios com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e dos Municípios, organismos nacionais e internacionais tendo em vista o poder de outorga; XIII - prestar serviços de apoio técnico às entidades congêneres de Municípios; XIV - intervir na prestação dos serviços públicos de transporte, podendo promover a extinção unilateral ou consensual dos contratos de prestação de serviços públicos de transporte, autorizados, permitidos ou concedidos, nos casos previstos em lei; XV - fiscalizar os aspectos técnicos, econômicos, contábil, financeiro, operacional dos contratos de concessão e termos de permissão de serviço público, aplicando, se for o caso, as sanções cabíveis; XVI - explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de transporte e administração de terminais; XVII - acompanhar, pelas comissões tripartites, todas as modalidades de serviços públicos delegados de transportes intermunicipais podendo aplicar as respectivas sanções, no exercício da fiscalização; XVIII - elaborar estudos tarifários e informações estatísticas necessárias, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural e ambiental, que sejam de relevante interesse público; XIX - zelar pela prestação de serviço adequado, regular, contínuo, eficaz, seguro, módico e atual; XX - priorizar e estimular o transporte público; XXI - instituir ouvidoria para estreitar integração entre a sociedade e os prestadores de serviços públicos” (MARANHÃO, 2016).

<sup>119</sup> De acordo com a lei, a Agência possui as seguintes competências: I - articular-se com os Municípios integrantes da RMGSL, com órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais, federais e internacionais, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI; II - consolidar as informações dos programas e projetos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para inclusão no Plano Plurianual, na

nº 10.567) e criou o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL. De acordo com a lei, este fundo têm o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da RMGSL, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, visando: I – a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da Região; II – a melhoria dos serviços públicos municipais, considerados de interesse metropolitano; e III – a redução das desigualdades sociais no âmbito da região metropolitana (MARANHÃO, 2015). Ainda, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2015:

Art. 18. Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL: I - recursos orçamentários do Estado e Municípios integrantes da RMGSL, a ele destinados por disposição legal (PPA, LDO e LOA), mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado. II - as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de programas e projetos sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; III - empréstimos nacionais, internacionais e outros recursos provenientes da ajuda e cooperação e de acordos intergovernamentais; IV - recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano; V - produto das operações de crédito contraídas pelo Estado ou pelos municípios, para financiar obras e serviços de interesse comum, e rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro, entre outros; VI - as dotações a fundo perdido, consignadas ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL por organismos nacionais ou internacionais, inclusive, por organizações não governamentais; VII - doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais (MARANHÃO, 2015).

No ano de 2015 a Lei Complementar Estadual nº 179, de 29 de dezembro de 2015, criou o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana - FTMU, destinado a viabilizar a implementação de concessões e/ou parcerias público-privadas que visem à

---

Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado e dos Municípios da RMGSL; III - disponibilizar assessoria técnica e organizacional aos municípios da região metropolitana, acompanhando a elaboração e revisão dos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, para compatibilização de seus conteúdos com o interesse metropolitano expresso no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI; IV - promover diagnósticos da realidade socioeconômica municipal e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais afins e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado; V - elaborar e manter estudos técnicos de interesse regional e constituir banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos; VI - promover a implementação de programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, bem como fiscalizar e avaliar sua execução, propondo ao Colegiado Metropolitano ajustes necessários; VII - articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMGSL; VIII - fornecer suporte técnico e administrativo ao Colegiado Metropolitano, bem como articular e coordenar a atuação das Câmaras Setoriais instituídas por ele; IX - gerir os recursos do Fundo Metropolitano, submetendo os instrumentos de controle financeiros à apreciação e deliberação do Comitê de Orientação e Fiscalização constituído por membros do Colegiado Metropolitano, do Conselho Participativo e Agência Executiva Metropolitana; X - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados (MARANHÃO, 2015).

execução das obras e dos serviços e custear despesas com: a) gestão pública no setor de transportes estadual e intermunicipal e do sistema de mobilidade urbana; b) desenvolvimento do sistema de transporte estadual e intermunicipal e de infraestrutura viária; c) ações e políticas de transporte e mobilidade urbana; d) proteção aos usuários contra abusos de poder econômico; e) execução de projetos e programas de investimentos das políticas de transportes em todos os seus modais; f) prestação de serviços de apoio técnico às entidades congêneres de municípios; g) subsídio financeiro em favor dos usuários do transporte público intermunicipal, conforme dispuser o Chefe do Poder Executivo em decreto específico (MARANHÃO, 2015). Esta lei estabelece que a execução dos serviços custeados pelo FTMU competirá à Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana – MOB, e ainda que:

Art. 4º Os recursos do FTMU serão provenientes, dentre outras fontes legais, de: I - dotações orçamentárias do Tesouro Estadual; II - receitas advindas do recolhimento do pagamento de infrações aplicadas no Estado do Maranhão, por força de convênio estabelecido com o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN; III - recursos decorrentes de convênios firmados com o Governo Federal para aplicação em ações da MOB; IV - recursos decorrentes de convênios firmados com outros órgãos do Governo do Estado, para aplicação em ações da MOB; V - doações feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas; VI - rendas oriundas de aplicação financeira dos recursos arrecadados; VII - operações de crédito realizadas com o fim específico de atender às despesas vinculadas ao FMTU; VIII - receitas advindas de concessões e/ou parcerias público/privadas, formalizadas para atender aos objetivos definidos no inciso I do art. 1º desta Lei Complementar; IX - receitas advindas do recolhimento do pagamento de infrações cometidas pelos concessionários, permissionários e autorizatários; X - produto de recolhimento de contribuição decorrente de condição estabelecida na legislação tributária para fruição de benefício ou incentivo fiscal; XI - transferência financeira de municípios beneficiados por serviços localizados em seus territórios; XII - receitas oriundas da prestação de serviços a terceiros; XIII - receitas próprias da MOB; XIV - receitas oriundas da gestão de programas, ações, contratos ou obrigações de terceiros, pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas (MARANHÃO, 2015).

A Lei Estadual nº 10.567, de 15 de março de 2017, que alterou a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, modificou a denominação da Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana para Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos - MOB, passando a ser vinculada à Casa Civil, e atribuindo a este órgão competências mais amplas<sup>120</sup>. Já a Lei Estadual nº 10.724, de 29 de

---

<sup>120</sup>Tais como: I - receber as reclamações dos usuários, notificando e solicitando informações e providências do prestador dos serviços públicos delegados, bem como acompanhando e comunicando as soluções adotadas; II - comunicar aos órgãos competentes os fatos que possam configurar infração à ordem econômica ou aos direitos do consumidor; III - celebrar convênios, acordos ou instrumentos equivalentes, bem como outros contratos e ajustes referentes ao controle e à fiscalização de serviços públicos delegados (MARANHÃO, 2017).

novembro de 2017, criou a Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense – AGEMSUL<sup>121</sup>, autarquia estadual vinculada à Casa Civil.

Assim, observou-se intensa movimentação institucional na última década, com a criação de órgãos e fundos específicos no campo do desenvolvimento urbano. Contudo, é importante avaliar a importância dessas instituições no financiamento, na gestão e no destino dos gastos das políticas de urbanismo no Maranhão.

Primeiramente no que se refere ao montante dos gastos em urbanismo, observou-se que parte dos gastos com a subfunção “Infraestrutura Urbana” estavam alocados em outras funções que não a função “Urbanismo”. Além disso, foi possível observar a existência de ao menos quatro ações, bem características da subfunção “Infraestrutura Urbana”, alocadas na subfunção “Transporte Rodoviário”. Na verdade estas ações tangenciam as duas áreas, mas como estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano optou-se neste trabalho por considerá-las como urbanismo. Cabe destacar que apesar de não ter entre suas subfunções nenhuma referência à questão urbana, a função “Transporte” envolve políticas de cunho territorial que podem estar diretamente ligadas ao espaço urbano.

Assim, o primeiro esforço da pesquisa consistiu em determinar o montante dos gastos com urbanismo, acrescentando os gastos na subfunção “Infraestrutura Urbana” que estavam distribuídos em outras funções de governo e os gastos em outras ações ligadas diretamente a infraestrutura urbana que estavam classificadas em outras subfunções, notadamente na subfunção “Transporte Rodoviário”.

---

<sup>121</sup> De acordo com a lei, compete a esta agência: “I - articular-se com os municípios integrantes da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, com órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais, federais e internacionais, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI; II - consolidar as informações dos programas e projetos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para inclusão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado e dos Municípios da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense; III - disponibilizar assessoria técnica e organizacional aos Municípios da região metropolitana, acompanhando a elaboração e revisão dos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, para compatibilização de seus conteúdos com o interesse metropolitano expresso no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI; IV - promover diagnósticos da realidade socioeconômica Municipal e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais afins e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado; V - elaborar e manter estudos técnicos de interesse regional e constituir banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos; VI - promover a implementação e execução de programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; VII - articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense; VIII - gerir os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, submetendo os instrumentos de controle financeiros à apreciação e deliberação do Comitê de Orientação e Fiscalização; IX - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados” (MARANHÃO, 2017).

Quadro 61: Despesa em urbanismo no Maranhão (2009-2013)

DESCRIÇÃO	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Urbanismo</b>	<b>194.002.732</b>	<b>100%</b>	<b>119.191.525</b>	<b>100%</b>	<b>63.956.914</b>	<b>88,7%</b>	<b>23.025.876</b>	<b>14,4%</b>	<b>113.586.969</b>	<b>64,8%</b>	<b>513.764.017</b>	<b>71,3%</b>
<b>Transporte</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>8.165.443</b>	<b>11,3%</b>	<b>136.405.755</b>	<b>85,6%</b>	<b>61.757.940</b>	<b>35,2%</b>	<b>206.329.138</b>	<b>28,7%</b>
Infraestrutura Urbana	0	0%	0	0%	8.165.443	11,3%	64.277.194	40,3%	310.103	0,2%	72.752.740	10,1%
Transporte Rodoviário	0	0%	0	0%	0	0%	72.128.560	45,2%	61.447.838	35,0%	133.576.398	18,5%
<i>Implantação da Avenida Metropolitana</i>	0	0%	0	0%	0	0%	732.833	0,5%	3.425.536	2,0%	4.158.369	0,6%
<i>Implantação da Via Expressa</i>	0	0%	0	0%	0	0%	71.395.727	44,8%	58.022.301	33,1%	129.418.029	18,0%
<b>Total Urbanismo</b>	<b>194.002.732</b>	<b>100%</b>	<b>119.191.525</b>	<b>100%</b>	<b>72.122.357</b>	<b>100%</b>	<b>159.431.630</b>	<b>100%</b>	<b>175.344.909</b>	<b>100%</b>	<b>720.093.155</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL EXECUTADO PELO ESTADO</b>	<b>7.607.504.190</b>		<b>8.445.930.409</b>		<b>9.129.257.116</b>		<b>10.787.275.812</b>		<b>13.455.052.684</b>		<b>49.425.020.211</b>	
<b>%</b>	<b>2,55%</b>		<b>1,41%</b>		<b>0,79%</b>		<b>1,48%</b>		<b>1,30%</b>		<b>1,46%</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 62: Despesa em urbanismo no Maranhão (2014-2018)

DESCRIÇÃO	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
<b>Urbanismo</b>	<b>137.913.575</b>	<b>37,2%</b>	<b>132.910.363</b>	<b>68,5%</b>	<b>203.941.533</b>	<b>96,3%</b>	<b>331.943.138</b>	<b>95,9%</b>	<b>401.300.904</b>	<b>95,1%</b>	<b>1.208.009.514</b>	<b>78,2%</b>
<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>18.737</b>	<b>0%</b>	<b>11.697.421</b>	<b>2,8%</b>	<b>11.716.157</b>	<b>0,8%</b>
Infraestrutura Urbana	0	0%	0	0%	0	0%	18.737	0%	11.697.421	2,8%	11.716.157	0,8%
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>4.928.120</b>	<b>2,3%</b>	<b>9.839.041</b>	<b>2,8%</b>	<b>6.172.689</b>	<b>1,5%</b>	<b>20.939.851</b>	<b>1,4%</b>
Infraestrutura Urbana	0	0%	0	0%	4.928.120	2,3%	9.839.041	2,8%	6.172.689	1,5%	20.939.851	1,4%
<b>Transporte</b>	<b>233.191.751</b>	<b>62,8%</b>	<b>61.189.748</b>	<b>31,5%</b>	<b>2.989.165</b>	<b>1,4%</b>	<b>4.171.288</b>	<b>1,2%</b>	<b>3.000.567</b>	<b>0,7%</b>	<b>304.542.519</b>	<b>19,7%</b>
Transporte Rodoviário	233.191.751	62,8%	61.189.748	31,5%	2.989.165	1,4%	4.171.288	1,2%	3.000.567	0,7%	304.542.519	19,7%
<i>Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão</i>	216.905.429	58,4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	216.905.429	14,0%
<i>Implantação da Avenida Metropolitana</i>	11.291.967	3,0%	5.603.496	2,9%	2.989.165	1,4%	4.171.288	1,2%	3.000.567	0,7%	27.056.483	1,8%
<i>Implantação da Via Expressa</i>	4.994.355	1,3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4.994.355	0,3%
<i>Melhoria da Mobilidade Urbana</i>	0	0%	55.586.252	28,6%	0	0%	0	0%	0	0%	55.586.252	3,6%
<b>Total Urbanismo</b>	<b>371.105.326</b>	<b>100%</b>	<b>194.100.111</b>	<b>100%</b>	<b>211.858.819</b>	<b>100%</b>	<b>345.972.203</b>	<b>100%</b>	<b>422.171.581</b>	<b>100%</b>	<b>1.545.208.041</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL EXECUTADO PELO ESTADO</b>	<b>13.359.531.797</b>		<b>13.580.442.895</b>		<b>15.239.256.219</b>		<b>16.960.031.919</b>		<b>18.900.772.547</b>		<b>78.040.035.377</b>	
<b>%</b>	<b>2,78%</b>		<b>1,43%</b>		<b>1,39%</b>		<b>2,04%</b>		<b>2,23%</b>		<b>1,98%</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

A importância deste procedimento pode ser verificada ao se observar a relevância destes gastos em determinados anos da série histórica, especialmente no período de 2012 a 2015, quando os gastos na função “Transportes” relacionados a infraestrutura urbana variaram entre 31,5% (2015) e 85,6% (2012). Esse esforço permitiu determinar a real relevância dos gastos em urbanismo no âmbito do orçamento do estado.

No que se refere às ações relacionadas a infraestrutura urbana, considerou-se as seguintes ações “Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão”, “Melhoria da mobilidade urbana”, “Implantação da Via Expressa” e “Implantação da Avenida Metropolitana”. De acordo com os Relatórios de cadastro de programas e ações dos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, a ação “Implantação da Via Expressa” consiste na implantação e pavimentação de uma via urbana que liga 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 liga a BR-135 (Aeroporto) à Avenida dos Holandeses (Araçagy) (MARANHÃO, 2014). Portanto, essas ações por se desenvolverem dentro do espaço urbano, e beneficiarem diretamente a população da região metropolitana de São Luís podem ser consideradas como políticas urbanas. Essas ações tiveram grande relevância no período de 2012 a 2015. Nos anos de 2012 e 2013 a “Implantação da Via Expressa”, por exemplo, consumiu quase R\$ 130 milhões, representando 45% e 33%, respectivamente, do total dos gastos em urbanismo. No ano de 2014, a ação “Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão” consumiu quase R\$ 217 milhões, representando mais 58% do total gasto. No ano de 2015 os gastos com a ação “Melhoria da Mobilidade Urbana” ultrapassaram R\$ 55 milhões chegando a representar quase 29% dos gastos neste ano.

No que tange a relevância do gasto total em urbanismo no âmbito da ação estatal, estes atingiram um percentual máximo de 2,78% em 2015 e um patamar mínimo de 0,79% em 2011. Na média geral de todo período esses gastos foram de 1,72%, sendo que no quinquênio de 2009 a 2013 foram de 1,44% e no quinquênio de 2014 a 2018 foram de 1,98%. Assim, os dados sugerem uma leve tendência de crescimento, observada também quando se divide o período conforme os PPAs. A média do período de 2009-2011 foi de 1,58%, no PPA 2012-2015 de 1,75%, e no período de 2015-2018 foi de 1,89%. Um ponto que merece atenção é a sazonalidade destes gastos durante toda a série histórica, o que pode ser explicado em parte, pelas características específicas das ações de infraestrutura urbana, que são realizadas geralmente na forma de projetos, ou seja, tem períodos determinados de execução, e não ocorrem de maneira permanente.



No que se refere ao destino dos gastos, observa-se que a subfunção “Infraestrutura Urbana” é o principal destino dos gastos em toda a década, com mais de 90% dos gastos. Ou seja, esta é a subfunção central da atuação estadual na questão urbana. Neste sentido, é importante lembrar que a prestação dos Serviços Urbanos inclusive os Transportes Coletivos Urbanos são atribuídos aos entes municipais, pela Constituição Federal.

As principais ações no período de 2009 a 2011 foram a “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas” que consumiu cerca de R\$ 293 milhões e a “Construção e Melhoramento de Prédios Públicos” que consumiu cerca de R\$ 39 milhões, o que representou 76% e 10% dos recursos investidos respectivamente. No período de 2012 a 2015 houve uma maior diversificação de ações, dentre as quais se destacam a “Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão”, com 24,1% dos gastos no período, a “Implantação da Via Expressa” com 14,9%, a “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas” com 13,7%, “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade” com 12,9%, a “Pavimentação de Vias Urbanas” com 7,2%, e “Melhoria da Mobilidade Urbana” com 6,2%. Essas seis ações corresponderam a quase 80% dos recursos investidos. Observa-se que todas as principais ações deste período tiveram como foco a questão da infraestrutura de transportes urbanos. No período de 2014 a 2018 as principais ações foram a “Melhoria da Mobilidade Urbana” que consumiu quase R\$ 545 milhões, a “Construção e Melhoramento de Prédios Públicos” que consumiu cerca de R\$ 169 milhões, e a “Conservação de Logradouros Públicos” que consumiu em torno de R\$ 113 milhões, o que representou 55,6%, 17,3% e 11,5%, respectivamente. Somadas estas três ações representaram quase 85% dos valores investidos.

Quadro 63: Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2009-2011)

URBANISMO	2009	2010	2011	2009-2011	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Administração Geral</b>	<b>0</b>	<b>14.852.799</b>	<b>5.016.239</b>	<b>19.869.039</b>	<b>5,2%</b>
Desenvolvimento das Cidades	0	11.919.781	1.102.308	13.022.089	3,4%
Direção e Coordenação de Políticas	0	2.805.617	3.456.810	6.262.426	1,6%
Manutenção da Unidade	0	127.401	457.122	584.523	0,2%
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>177.737.183</b>	<b>90.750.455</b>	<b>50.057.320</b>	<b>318.544.957</b>	<b>82,7%</b>
Conservação de Logradouros Públicos	144.927	0	0	144.927	0,0%
Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	7.270.621	8.949.970	9.330.518	25.551.108	6,6%
Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	170.321.634	81.800.485	40.726.802	292.848.921	76,0%
<b>Serviços Urbanos</b>	<b>16.265.550</b>	<b>13.588.271</b>	<b>8.883.355</b>	<b>38.737.176</b>	<b>10,1%</b>
Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	16.265.550	13.588.271	8.883.355	38.737.176	10,1%
<b>Infraestrutura Urbana - Outras Funções</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8.165.443</b>	<b>8.165.443</b>	<b>2,1%</b>
Pavimentação de Vias Urbanas	0	0	8.165.443	8.165.443	2,1%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>194.002.732</b>	<b>119.191.525</b>	<b>72.122.357</b>	<b>385.316.615</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 64: Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2012-2015)

URBANISMO	2012	2013	2014	2015	2012-2015	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Administração Geral</b>	<b>4.964.264</b>	<b>7.311.932</b>	<b>24.857.913</b>	<b>24.820.563</b>	<b>61.954.672</b>	<b>6,9%</b>
Gestão do Programa	4.964.264	7.311.932	2.007.204	2.903.658	17.187.058	1,9%
Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais	0	0	22.850.709	21.916.905	44.767.614	5,0%
<b>Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</b>	<b>342.217</b>	<b>0</b>	<b>249.754</b>	<b>0</b>	<b>591.971</b>	<b>0,1%</b>
Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo	342.217	0	249.754	0	591.971	0,1%
<b>Formação de Recursos Humanos - Capacitação em Desenvolvimento Urbano</b>	<b>34.649</b>	<b>12.287</b>	<b>19.334</b>	<b>1.572</b>	<b>67.842</b>	<b>0,0%</b>
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>17.133.056</b>	<b>96.409.305</b>	<b>107.822.490</b>	<b>106.779.816</b>	<b>328.144.667</b>	<b>36,5%</b>
Conservação de Logradouros Públicos	0	3.360.451	5.330.656	22.589.992	31.281.100	3,5%
Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	12.122.885	1.052.846	14.100.125	225.000	27.500.856	3,1%
Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	1.072.744	9.228.153	12.598.055	6.486.244	29.385.197	3,3%
Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas	1.688.418	18.617.122	35.077.026	68.143.769	123.526.336	13,7%
Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade	2.249.008	64.150.732	40.716.627	9.334.811	116.451.178	12,9%
<b>Normatização e Fiscalização</b>	<b>103.972</b>	<b>1.185.100</b>	<b>149.179</b>	<b>37.041</b>	<b>1.475.292</b>	<b>0,2%</b>
Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES	103.972	1.185.100	149.179	37.041	1.475.292	0,2%
<b>Proteção e Benefícios ao Trabalhador - Auxílio-Transporte</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>302.481</b>	<b>280.466</b>	<b>582.948</b>	<b>0,1%</b>
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>340.187</b>	<b>8.643.224</b>	<b>3.872.421</b>	<b>980.194</b>	<b>13.836.026</b>	<b>1,5%</b>
Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental	340.187	8.643.224	3.872.421	980.194	13.836.026	1,5%
<b>Serviços Urbanos</b>	<b>107.532</b>	<b>25.121</b>	<b>43.693</b>	<b>10.710</b>	<b>187.056</b>	<b>0,0%</b>
Implantação da Gestão Urbana Participativa	66.752	9.693	8.921	0	85.366	0,0%
Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos	4.883	765	19.880	10.710	36.238	0,0%
Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros	35.897	14.663	14.892	0	65.452	0,0%
<b>Tecnologia da Informação - Gestão de Informática</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>596.310</b>	<b>0</b>	<b>596.310</b>	<b>0,1%</b>
<b>Infraestrutura Urbana - Outras Funções</b>	<b>64.277.194</b>	<b>310.103</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>64.587.297</b>	<b>7,2%</b>
Pavimentação de Vias Urbanas	64.277.194	310.103	0	0	64.587.297	7,2%
<b>Transporte Rodoviário - Outras Ações</b>	<b>72.128.560</b>	<b>61.447.838</b>	<b>233.191.751</b>	<b>61.189.748</b>	<b>427.957.897</b>	<b>47,6%</b>
Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão	0	0	216.905.429	0	216.905.429	24,1%
Implantação da Avenida Metropolitana	732.833	3.425.536	11.291.967	5.603.496	21.053.832	2,3%
Implantação da Via Expressa	71.395.727	58.022.301	4.994.355	0	134.412.383	14,9%
Melhoria da Mobilidade Urbana	0	0	0	55.586.252	55.586.252	6,2%
<b>TOTAL</b>	<b>159.431.630</b>	<b>175.344.909</b>	<b>371.105.326</b>	<b>194.100.111</b>	<b>899.981.977</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 65: Despesa em urbanismo no Maranhão por subfunção e ação (2016-2018)

URBANISMO	2016	2017	2018	2016-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Administração Geral</b>	<b>11.152.129</b>	<b>11.932.795</b>	<b>20.233.074</b>	<b>43.317.997</b>	<b>4,4%</b>
Administração da Unidade	10.345.503	11.624.691	10.962.086	32.932.280	3,4%
Gestão do Programa	806.626	308.104	9.270.987	10.385.717	1,1%
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>187.232.113</b>	<b>310.532.774</b>	<b>378.821.812</b>	<b>876.586.698</b>	<b>89,4%</b>
Conservação de Logradouros Públicos	23.529.822	57.104.183	32.519.755	113.153.759	11,5%
Conservação de Prédios Públicos	0	283.938	2.333.770	2.617.707	0,3%
Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	4.533.507	1.265.686	865.851	6.665.044	0,7%
Construção e Melhoramento de Prédios Públicos	72.309.720	51.895.474	44.970.952	169.176.146	17,3%
Infraestrutura e Equipamentos Urbanos	8.913.046	7.755.542	17.625.019	34.293.607	3,5%
Mobilidade Urbana	77.543.479	186.930.688	280.364.706	544.838.873	55,6%
Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea	276.126	4.459.353	0	4.735.479	0,5%
Revitalização da Área Central de São Luís – MA	126.413	837.910	141.759	1.106.082	0,1%
<b>Ordenamento Territorial</b>	<b>5.557.292</b>	<b>9.477.569</b>	<b>2.246.019</b>	<b>17.280.880</b>	<b>1,8%</b>
Elaboração do Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Mearim e do Bacanga	2.920.731	3.793.334	693.645	7.407.710	0,8%
Imp. de Estrutura de Governança Interfederativa das Regiões Metropolitanas do Maranhão	0	1.023.366	1.552.374	2.575.740	0,3%
Regularização Fundiária	2.636.561	4.660.869	0	7.297.430	0,7%
<b>Infraestrutura Urbana - Outras Funções</b>	<b>4.928.120</b>	<b>9.857.778</b>	<b>17.870.110</b>	<b>32.656.008</b>	<b>3,3%</b>
Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos	0	0	500.000	500.000	0,1%
Desenvolvimento de Infraestrutura e Urbanização da RMGSL	0	0	2.729.044	2.729.044	0,3%
Elaboração e Execução de Planos e Projetos	0	18.737	0	18.737	0,0%
Infraestrutura Esportiva	0	5.385.955	1.596.294	6.982.249	0,7%
Manutenção e Conservação dos Espaços de Esporte e Lazer	4.928.120	4.453.086	4.576.395	13.957.601	1,4%
Mobilidade Urbana	0	0	4.028.482	4.028.482	0,4%
Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea	0	0	4.222.513	4.222.513	0,4%
Reestruturação de vias públicas	0	0	217.381	217.381	0,0%
<b>Transporte Rodoviário - Outras Ações</b>	<b>2.989.165</b>	<b>4.171.288</b>	<b>3.000.567</b>	<b>10.161.020</b>	<b>1,0%</b>
Implantação da Avenida Metropolitana	2.989.165	4.171.288	3.000.567	10.161.020	1,0%
<b>TOTAL</b>	<b>211.858.819</b>	<b>345.972.203</b>	<b>422.171.581</b>	<b>980.002.604</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No que se refere aos órgãos responsáveis pela execução dessa política, observa-se a preponderância da Secretaria de Estado de Infraestrutura em todo o período analisado. No quinquênio de 2009 a 2013, os gastos desta Secretaria representaram 75% do gasto realizado e no quinquênio seguinte 88%. Outro órgão estadual com participação relevante na área do urbanismo foi a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. No período de 2009 a 2013 os recursos geridos por esta secretaria representaram 15% dos recursos investidos e no período subsequente 10%. No quinquênio de 2009-2013 também teve um papel considerável o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transportes - DEINT, que geriu em torno de 10% dos recursos investidos. Já no quinquênio de 2014-2018 observa-se uma maior diversificação de órgãos com atuação na área do urbanismo, mas nenhum com grande relevância. A Secretaria de Estado do Esporte e Lazer teve dispêndios que chegaram a apenas 1% dos recursos neste período.

Quando se analisa a atuação de cada um destes órgãos no desenvolvimento urbano, observa-se que no período de 2009 a 2013 a Secretaria de Estado de Infraestrutura teve sua atuação concentrada em praticamente duas ações, a “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas” (58,2%) e a “Implantação da Via Expressa” (24%), somando mais de 80% dos recursos gastos por esta Secretaria. Em 2009 somente esta Secretaria teve atuação na área de urbanismo. Já a Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano despendeu mais de 60% de seus recursos com a ação “Melhoria de mobilidade e acessibilidade” e cerca de 30% dos gastos desta Secretaria referiram-se a despesas de natureza administrativa, entre 2010 e 2013.

No período de 2014 a 2018, houve uma diversificação de ações executadas pela Secretaria de Infraestrutura, quando as principais ações foram: “Mobilidade Urbana” (40%), “Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão” (16%), “Construção e Melhoramento de Prédios Públicos” (13,9%), e “Conservação de Logradouros Públicos” (10,4%). Já no que se refere a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano, as ações mais relevantes foram “Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade” (31,6%) e “Infraestrutura e Equipamentos Urbanos” (21,7%).

Observou-se ainda uma atuação relevante da Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano na área de Ordenamento Territorial (10,6%), com as ações de “Elaboração do Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Mearim e do Bacanga e Implementação das Ações Estruturais e não Estruturais”, “Implantação de Estrutura de Governança Interfederativa das Regiões Metropolitanas do Maranhão” e “Regularização Fundiária”. Os gastos de natureza administrativa continuaram em torno de 30%.

Quadro 66: Despesa em urbanismo no Maranhão por órgão (2009-2013)

FUNÇÕES URBANISMO	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Urbanismo</b>	<b>194.002.732</b>	<b>119.191.525</b>	<b>63.956.914</b>	<b>23.025.876</b>	<b>113.586.969</b>	<b>513.764.017</b>	<b>71,3%</b>
FUN AMPARO PESQ E AO DESV CIENT E TECNOLÓGICO	0	1.783.307	0	0	0	1.783.307	0,2%
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	194.002.732	104.338.726	58.940.675	15.048.558	32.279.169	404.609.860	56,2%
SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO	0	13.069.492	5.016.239	7.977.318	81.307.800	107.370.849	14,9%
<b>Transporte</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8.165.443</b>	<b>136.405.755</b>	<b>61.757.940</b>	<b>206.329.138</b>	<b>28,7%</b>
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	0	0	0	72.128.560	61.447.838	133.576.398	18,5%
DEPART. EST. DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES	0	0	8.165.443	64.277.194	310.103	72.752.740	10,1%
<b>Total Urbanismo</b>	<b>194.002.732</b>	<b>119.191.525</b>	<b>72.122.357</b>	<b>159.431.630</b>	<b>175.344.909</b>	<b>720.093.155</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 67: Despesa em urbanismo no Maranhão por órgão (2014-2018)

FUNÇÕES URBANISMO	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>Urbanismo</b>	<b>137.913.575</b>	<b>132.910.363</b>	<b>203.941.533</b>	<b>331.943.138</b>	<b>401.300.904</b>	<b>1.208.009.514</b>	<b>78,2%</b>
AGENCIA EST. MOBILIDADE URBANA SERV. PUBLICOS	0	0	0	4.459.353	0	4.459.353	0,3%
AGENCIA EST. TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	0	0	276.126	0	0	276.126	0,0%
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	85.432.200	113.605.165	178.064.145	297.691.497	370.277.407	1.045.070.414	67,6%
SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENV. URBANO	52.481.375	19.305.198	25.601.262	29.792.288	31.023.497	158.203.620	10,2%
<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18.737</b>	<b>11.697.421</b>	<b>11.716.157</b>	<b>0,8%</b>
AGENCIA EST. MOBILIDADE URBANA SERV. PUBLICOS	0	0	0	0	8.250.995	8.250.995	0,5%
AGENCIA EXE. METROP. DO SUDOESTE MARANHENSE	0	0	0	0	500.000	500.000	0,0%
AGENCIA EXECUTIVA METROPOLITANA	0	0	0	18.737	2.946.426	2.965.162	0,2%
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.928.120</b>	<b>9.839.041</b>	<b>6.172.689</b>	<b>20.939.851</b>	<b>1,4%</b>
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	0	0	0	4.450.600	853.681	5.304.281	0,3%
SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER	0	0	4.928.120	5.388.441	5.319.008	15.635.569	1,0%
<b>Transporte</b>	<b>233.191.751</b>	<b>61.189.748</b>	<b>2.989.165</b>	<b>4.171.288</b>	<b>3.000.567</b>	<b>304.542.519</b>	<b>19,7%</b>
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	233.191.751	61.189.748	2.989.165	4.171.288	3.000.567	304.542.519	19,7%
<b>Total Urbanismo</b>	<b>371.105.326</b>	<b>194.100.111</b>	<b>211.858.819</b>	<b>345.972.203</b>	<b>422.171.581</b>	<b>1.545.208.041</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 68: Despesas em urbanismo realizadas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (2009-2013)

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>URBANISMO</b>	<b>194.002.732</b>	<b>104.338.726</b>	<b>58.940.675</b>	<b>15.048.558</b>	<b>32.279.169</b>	<b>404.609.860</b>	<b>75,2%</b>
<b>Administração Geral</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>164.510</b>	<b>20.596</b>	<b>185.107</b>	<b>0,0%</b>
<i>Gestão do Programa</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>164.510</i>	<i>20.596</i>	<i>185.107</i>	<i>0,0%</i>
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>177.737.183</b>	<b>90.750.455</b>	<b>50.057.320</b>	<b>14.884.047</b>	<b>32.258.573</b>	<b>365.687.577</b>	<b>67,9%</b>
<i>Conservação de Logradouros Públicos</i>	<i>144.927</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3.360.451</i>	<i>3.505.379</i>	<i>0,7%</i>
<i>Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos</i>	<i>7.270.621</i>	<i>8.949.970</i>	<i>9.330.518</i>	<i>12.122.885</i>	<i>1.052.846</i>	<i>38.726.839</i>	<i>7,2%</i>
<i>Construção e Melhoramento de Prédios Públicos</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1.072.744</i>	<i>9.228.153</i>	<i>10.300.898</i>	<i>1,9%</i>
<i>Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas</i>	<i>170.321.634</i>	<i>81.800.485</i>	<i>40.726.802</i>	<i>1.688.418</i>	<i>18.617.122</i>	<i>313.154.461</i>	<i>58,2%</i>
<b>Serviços Urbanos</b>	<b>16.265.550</b>	<b>13.588.271</b>	<b>8.883.355</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>38.737.176</b>	<b>7,2%</b>
<i>Construção e Melhoramento de Prédios Públicos</i>	<i>16.265.550</i>	<i>13.588.271</i>	<i>8.883.355</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>38.737.176</i>	<i>7,2%</i>
<b>TRANSPORTE RODOVIÁRIO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>72.128.560</b>	<b>61.447.838</b>	<b>133.576.398</b>	<b>24,8%</b>
<i>Implantação da Avenida Metropolitana</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>732.833</i>	<i>3.425.536</i>	<i>4.158.369</i>	<i>0,8%</i>
<i>Implantação da Via Expressa</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>71.395.727</i>	<i>58.022.301</i>	<i>129.418.029</i>	<i>24,0%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>194.002.732</b>	<b>104.338.726</b>	<b>58.940.675</b>	<b>87.177.118</b>	<b>93.727.007</b>	<b>538.186.258</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 69: Despesas em urbanismo realizadas pela Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (2010-2013)

SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>URBANISMO</b>	<b>13.069.492</b>	<b>5.016.239</b>	<b>7.977.318</b>	<b>81.307.800</b>	<b>107.370.849</b>	<b>100%</b>
<b>Administração Geral</b>	<b>13.069.492</b>	<b>5.016.239</b>	<b>4.799.754</b>	<b>7.291.336</b>	<b>30.176.820</b>	<b>28,1%</b>
<i>Desenvolvimento das Cidades</i>	10.136.474	1.102.308	0	0	11.238.782	10,5%
<i>Direção e Coordenação de Políticas</i>	2.805.617	3.456.810	0	0	6.262.426	5,8%
<i>Gestão do Programa</i>	0	0	4.799.754	7.291.336	12.091.089	11,3%
<i>Manutenção da Unidade</i>	127.401	457.122	0	0	584.523	0,5%
<b>Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>342.217</b>	<b>0</b>	<b>342.217</b>	<b>0,3%</b>
<i>Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo</i>	0	0	342.217	0	342.217	0,3%
<b>Formação de Recursos Humanos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>34.649</b>	<b>12.287</b>	<b>46.936</b>	<b>0,0%</b>
<i>Capacitação em Desenvolvimento Urbano</i>	0	0	34.649	12.287	46.936	0,0%
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.249.008</b>	<b>64.150.732</b>	<b>66.399.741</b>	<b>61,8%</b>
<i>Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade</i>	0	0	2.249.008	64.150.732	66.399.741	61,8%
<b>Normatização e Fiscalização</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>103.972</b>	<b>1.185.100</b>	<b>1.289.072</b>	<b>1,2%</b>
<i>Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES</i>	0	0	103.972	1.185.100	1.289.072	1,2%
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>340.187</b>	<b>8.643.224</b>	<b>8.983.411</b>	<b>8,4%</b>
<i>Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental</i>	0	0	340.187	8.643.224	8.983.411	8,4%
<b>Serviços Urbanos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>107.532</b>	<b>25.121</b>	<b>132.653</b>	<b>0,1%</b>
<i>Implantação da Gestão Urbana Participativa</i>	0	0	66.752	9.693	76.445	0,1%
<i>Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos</i>	0	0	4.883	765	5.648	0,0%
<i>Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros</i>	0	0	35.897	14.663	50.560	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>13.069.492</b>	<b>5.016.239</b>	<b>7.977.318</b>	<b>81.307.800</b>	<b>107.370.849</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 70: Despesas em urbanismo realizadas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Maranhão (2014-2018)

SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>URBANISMO</b>	<b>85.432.200</b>	<b>113.605.165</b>	<b>178.064.145</b>	<b>297.691.497</b>	<b>370.277.407</b>	<b>1.045.070.414</b>	<b>77,1%</b>
<b>Administração Geral</b>	<b>17.539.164</b>	<b>15.998.459</b>	<b>147.617</b>	<b>211.528</b>	<b>9.222.374</b>	<b>43.119.142</b>	<b>3,2%</b>
<i>Gestão do Programa</i>	<i>300.829</i>	<i>165.423</i>	<i>147.617</i>	<i>211.528</i>	<i>9.222.374</i>	<i>10.047.771</i>	<i>0,7%</i>
<i>Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais</i>	<i>17.238.335</i>	<i>15.833.037</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>33.071.371</i>	<i>2,4%</i>
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>67.105.863</b>	<b>97.445.005</b>	<b>177.916.528</b>	<b>297.479.968</b>	<b>361.055.033</b>	<b>1.001.002.398</b>	<b>73,9%</b>
<i>Conservação de Logradouros Públicos</i>	<i>5.330.656</i>	<i>22.589.992</i>	<i>23.529.822</i>	<i>57.104.183</i>	<i>32.519.755</i>	<i>141.074.407</i>	<i>10,4%</i>
<i>Conservação de Prédios Públicos</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>283.938</i>	<i>2.333.770</i>	<i>2.617.707</i>	<i>0,2%</i>
<i>Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos</i>	<i>14.100.125</i>	<i>225.000</i>	<i>4.533.507</i>	<i>1.265.686</i>	<i>865.851</i>	<i>20.990.170</i>	<i>1,5%</i>
<i>Construção e Melhoramento de Prédios Públicos</i>	<i>12.598.055</i>	<i>6.486.244</i>	<i>72.309.720</i>	<i>51.895.474</i>	<i>44.970.952</i>	<i>188.260.445</i>	<i>13,9%</i>
<i>Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas</i>	<i>35.077.026</i>	<i>68.143.769</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>103.220.795</i>	<i>7,6%</i>
<i>Mobilidade Urbana</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>77.543.479</i>	<i>186.930.688</i>	<i>280.364.706</i>	<i>544.838.873</i>	<i>40,2%</i>
<b>Proteção e Benefícios ao Trabalhador</b>	<b>190.863</b>	<b>161.701</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>352.564</b>	<b>0,0%</b>
<i>Auxílio-Transporte</i>	<i>190.863</i>	<i>161.701</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>352.564</i>	<i>0,0%</i>
<b>Tecnologia da Informação</b>	<b>596.310</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>596.310</b>	<b>0,0%</b>
<i>Gestão de Informática</i>	<i>596.310</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>596.310</i>	<i>0,0%</i>
<b>DESPORTO E LAZER</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.450.600</b>	<b>853.681</b>	<b>5.304.281</b>	<b>0,4%</b>
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.450.600</b>	<b>853.681</b>	<b>5.304.281</b>	<b>0,4%</b>
<i>Infraestrutura Esportiva</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4.450.600</i>	<i>853.681</i>	<i>5.304.281</i>	<i>0,4%</i>
<b>TRANSPORTE RODOVIÁRIO</b>	<b>233.191.751</b>	<b>61.189.748</b>	<b>2.989.165</b>	<b>4.171.288</b>	<b>3.000.567</b>	<b>304.542.519</b>	<b>22,5%</b>
<i>Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana-Viva Maranhão</i>	<i>216.905.429</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>216.905.429</i>	<i>16,0%</i>
<i>Implantação da Avenida Metropolitana</i>	<i>11.291.967</i>	<i>5.603.496</i>	<i>2.989.165</i>	<i>4.171.288</i>	<i>3.000.567</i>	<i>27.056.483</i>	<i>2,0%</i>
<i>Implantação da Via Expressa</i>	<i>4.994.355</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4.994.355</i>	<i>0,4%</i>
<i>Melhoria da Mobilidade Urbana</i>	<i>0</i>	<i>55.586.252</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>55.586.252</i>	<i>4,1%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>318.623.951</b>	<b>174.794.913</b>	<b>181.053.311</b>	<b>306.313.385</b>	<b>374.131.655</b>	<b>1.354.917.215</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.



Quadro 71: Despesa em urbanismo realizada pela Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (2014-2018)

SECRETARIA ESTADO CIDADES E DESENVOL. URBANO	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018	
	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	%
<b>URBANISMO</b>	<b>52.481.375</b>	<b>19.305.198</b>	<b>25.601.262</b>	<b>29.792.288</b>	<b>31.023.497</b>	<b>158.203.620</b>	<b>100%</b>
<b>Administração Geral</b>	<b>7.318.749</b>	<b>8.822.104</b>	<b>11.004.512</b>	<b>11.721.266</b>	<b>11.010.700</b>	<b>49.877.331</b>	<b>31,5%</b>
<i>Administração da Unidade</i>	0	0	10.345.503	11.624.691	10.962.086	32.932.280	20,8%
<i>Gestão do Programa</i>	1.706.374	2.738.236	659.009	96.575	48.614	5.248.808	3,3%
<i>Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais</i>	5.612.375	6.083.869	0	0	0	11.696.243	7,4%
<b>Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</b>	<b>249.754</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>249.754</b>	<b>0,2%</b>
<i>Elaboração de Projetos de Habitação e Urbanismo</i>	249.754	0	0	0	0	249.754	0,2%
<b>Formação de Recursos Humanos</b>	<b>19.334</b>	<b>1.572</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>20.906</b>	<b>0,0%</b>
<i>Capacitação em Desenvolvimento Urbano</i>	19.334	1.572	0	0	0	20.906	0,0%
<b>Infraestrutura Urbana</b>	<b>40.716.627</b>	<b>9.334.811</b>	<b>9.039.458</b>	<b>8.593.452</b>	<b>17.766.778</b>	<b>85.451.127</b>	<b>54,0%</b>
<i>Infraestrutura e Equipamentos Urbanos</i>	0	0	8.913.046	7.755.542	17.625.019	34.293.607	21,7%
<i>Melhoria de Mobilidade e Acessibilidade</i>	40.716.627	9.334.811	0	0	0	50.051.438	31,6%
<i>Revitalização da Área Central de São Luís – MA</i>	0	0	126.413	837.910	141.759	1.106.082	0,7%
<b>Normatização e Fiscalização</b>	<b>149.179</b>	<b>37.041</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>186.220</b>	<b>0,1%</b>
<i>Gestão do Conselho das Cidades – CONCIDADES</i>	149.179	37.041	0	0	0	186.220	0,1%
<b>Ordenamento Territorial</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.557.292</b>	<b>9.477.569</b>	<b>2.246.019</b>	<b>17.280.880</b>	<b>10,9%</b>
<i>Elab. Plano Diretor de Drenagem da Bacia do Mearim e do Bacanga</i>	0	0	2.920.731	3.793.334	693.645	7.407.710	4,7%
<i>Imp. Estrutura de Governança Interfederativa das Regiões Metropolitanas do Maranhão</i>	0	0	0	1.023.366	1.552.374	2.575.740	1,6%
<i>Regularização Fundiária</i>	0	0	2.636.561	4.660.869	0	7.297.430	4,6%
<b>Proteção e Benefícios ao Trabalhador</b>	<b>111.618</b>	<b>118.766</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>230.384</b>	<b>0,1%</b>
<i>Auxílio-Transporte</i>	111.618	118.766	0	0	0	230.384	0,1%
<b>Saneamento Básico Urbano</b>	<b>3.872.421</b>	<b>980.194</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.852.615</b>	<b>3,1%</b>
<i>Implantação e Melhoria de Sistema de Saneamento Ambiental</i>	3.872.421	980.194	0	0	0	4.852.615	3,1%
<b>Serviços Urbanos</b>	<b>43.693</b>	<b>10.710</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>54.403</b>	<b>0,0%</b>
<i>Implantação da Gestão Urbana Participativa</i>	8.921	0	0	0	0	8.921	0,0%
<i>Pesquisas e Diagnósticos Urbanos Participativos</i>	19.880	10.710	0	0	0	30.590	0,0%
<i>Urbanização e Regularização Fundiária de Bairros</i>	14.892	0	0	0	0	14.892	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>52.481.375</b>	<b>19.305.198</b>	<b>25.601.262</b>	<b>29.792.288</b>	<b>31.023.497</b>	<b>158.203.620</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Nota-se, portanto, que o foco de ambas as secretarias foram ações na área de infraestrutura urbana, principalmente relacionadas à questão dos transportes e mobilidade urbana. No que se refere aos demais órgãos que tiveram alguma atuação na área do urbanismo, destaca-se a atuação do Departamento Estadual de Infraestrutura e Transportes – DEINT, no período de 2010 a 2013, com gastos que ultrapassaram R\$ 72 milhões.

Quadro 72: Despesa em urbanismo realizada pela FAPEMA e DEINT (2010-2013)

ÓRGÃO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO	2010	2011	2012	2013
	R\$	R\$	R\$	R\$
<b>FUN AMPARO PESQ E AO DESV CIENT E TECNOLÓGICO</b>	<b>1.783.307</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Urbanismo</b>	<b>1.783.307</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Administração Geral	1.783.307	0	0	0
<i>Desenvolvimento das Cidades</i>	<i>1.783.307</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>DEPART. EST. DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES</b>	<b>0</b>	<b>8.165.443</b>	<b>64.277.194</b>	<b>310.103</b>
<b>Transporte</b>	<b>0</b>	<b>8.165.443</b>	<b>64.277.194</b>	<b>310.103</b>
Infraestrutura Urbana	0	8.165.443	64.277.194	310.103
<i>Pavimentação de Vias Urbanas</i>	<i>0</i>	<i>8.165.443</i>	<i>64.277.194</i>	<i>310.103</i>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

No ano de 2012 os gastos efetuados pelo DEINT chegaram a mais 40% do total, cujo o destino foram ações de pavimentação de vias urbanas. Como já se apontou, em 2015 este órgão sofreu uma alteração profunda em suas atribuições quando passou a se chamar Agência Estadual de Transportes e Mobilidade Urbana – MOB. No ano de 2010 a Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico - FAPEMA destinou pouco mais de R\$ 1,78 milhões a ação “Desenvolvimento das Cidades”.

No período de 2016 a 2018, outros órgãos passaram a ter despendido recursos na área de infraestrutura urbana, com destaque para a Secretaria de Estado do Esporte e Lazer, com as ações de “Infraestrutura Esportiva” e “Manutenção e Conservação dos Espaços de Esporte e Lazer”. A Agência Estadual de Transportes e Mobilidade Urbana teve seus gastos direcionados exclusivamente para a ação de “Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea” no ano de 2016. No ano de 2017, quando esta agência teve seu nome alterado para Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos, seus gastos continuaram voltados a esta mesma ação, e no ano de 2018 passou a executar também a ação “Mobilidade Urbana”.

A Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense, criada em 2017, teve como única ação a “Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos” que despendeu recursos na ordem de R\$ 500 mil em 2018. Já a Agência Executiva Metropolitana

teve como foco as ações de “Desenvolvimento de Infraestrutura e Urbanização da RMGSL” e “Reestruturação de vias públicas”, essas ações somaram quase R\$ 3 milhões em 2018.

Quadro 73: Despesa em infraestrutura urbana realizada por outros órgãos (2016-2018)

ÓRGÃO/FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO	2016	2017	2018
	R\$	R\$	R\$
<b>AGENCIA EST. TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA</b>	<b>276.126</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Urbanismo</b>	<b>276.126</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Infraestrutura Urbana	276.126	0	0
<i>Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea</i>	<i>276.126</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>AGENCIA EST. MOBILIDADE URBANA SERV. PUBLICOS</b>	<b>0</b>	<b>4.459.353</b>	<b>8.250.995</b>
<b>Urbanismo</b>	<b>0</b>	<b>4.459.353</b>	<b>0</b>
Infraestrutura Urbana	0	4.459.353	0
<i>Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea</i>	<i>0</i>	<i>4.459.353</i>	<i>0</i>
<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8.250.995</b>
Infraestrutura Urbana	0	0	8.250.995
<i>Mobilidade Urbana</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4.028.482</i>
<i>Reestruturação da Avenida dos Holandeses/Binário Holandeses-Litorânea</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4.222.513</i>
<b>AGENCIA EXEC. METROPOL.DO SUDOESTE MARANHENSE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>500.000</b>
<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>500.000</b>
Infraestrutura Urbana	0	0	500.000
<i>Construção e Melhoramento de Logradouros Públicos</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>500.000</i>
<b>AGENCIA EXECUTIVA METROPOLITANA</b>	<b>0</b>	<b>18.737</b>	<b>2.946.426</b>
<b>Administração</b>	<b>0</b>	<b>18.737</b>	<b>2.946.426</b>
Infraestrutura Urbana	0	18.737	2.946.426
<i>Desenvolvimento de Infraestrutura e Urbanização da RMGSL</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2.729.044</i>
<i>Elaboração e Execução de Planos e Projetos</i>	<i>0</i>	<i>18.737</i>	<i>0</i>
<i>Reestruturação de vias públicas</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>217.381</i>
<b>SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER</b>	<b>4.928.120</b>	<b>5.388.441</b>	<b>5.319.008</b>
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>4.928.120</b>	<b>5.388.441</b>	<b>5.319.008</b>
Infraestrutura Urbana	4.928.120	5.388.441	5.319.008
<i>Infraestrutura Esportiva</i>	<i>0</i>	<i>935.355</i>	<i>742.613</i>
<i>Manutenção e Conservação dos Espaços de Esporte e Lazer</i>	<i>4.928.120</i>	<i>4.453.086</i>	<i>4.576.395</i>
<b>TOTAL</b>	<b>4.928.120</b>	<b>9.866.531</b>	<b>17.016.429</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Assim, observa-se que a atuação destas entidades, além de irrelevantes no cômputo geral, teve como foco ações específicas e pontuais em suas respectivas áreas de atuação, sem representar uma mudança substancial na gestão das políticas e ações na área de urbanismo, que continuam concentradas em sua maior parte na Secretaria de Estado de Infraestrutura.

No que se refere ao financiamento do urbanismo, observa-se que a principal fonte de recursos é o tesouro estadual, com uma média de 78% dos recursos investidos no período de 2009 a 2018, chegando a atingir 100% dos recursos investidos em 2011. A segunda fonte de recursos mais relevante foi “operações de crédito interna”, que variou em torno de 18%.

Quadro 74: Despesa em urbanismo no Maranhão por fonte de recursos (2009-2013)

FONTE DE RECURSOS	2009		2010		2011		2012		2013		2009-2013	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	170.300.652	87,8%	102.534.625	86,0%	72.122.357	100%	96.944.150	60,8%	132.218.841	75,4%	574.120.624	79,7%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	0	0,0%	0	0,0%	0	0%	0	0,0%	3.130.384	1,8%	3.130.384	0,4%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	9.229.206	4,8%	3.685.471	3,1%	0	0%	319.958	0,2%	320.151	0,2%	13.554.786	1,9%
CONTRAPARTIDAS ESTADUAIS A CONVENIOS	14.472.875	7,5%	0	0,0%	0	0%	4.200	0,0%	40.155	0,0%	14.517.230	2,0%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	0	0,0%	12.971.429	10,9%	0	0%	62.163.322	39,0%	39.635.379	22,6%	114.770.130	15,9%
<b>TOTAL</b>	<b>194.002.732</b>	<b>100%</b>	<b>119.191.525</b>	<b>100%</b>	<b>72.122.357</b>	<b>100%</b>	<b>159.431.630</b>	<b>100%</b>	<b>175.344.909</b>	<b>100%</b>	<b>720.093.155</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Quadro 75: Despesa em urbanismo no Maranhão por fonte de recursos (2014 a 2018)

FONTE DE RECURSOS	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	127.624.383	34,4%	132.591.408	68,3%	187.316.285	88,4%	328.097.681	94,8%	410.890.051	97,3%	1.186.519.808	76,8%
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	0	0,0%	0	0,0%	2.565.426	1,2%	4.660.869	1,3%	0	0,0%	7.226.295	0,5%
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	10.239.505	2,8%	5.902.650	3,0%	5.500.179	2,6%	4.659.451	1,3%	5.083.068	1,2%	31.384.854	2,0%
CONTRAPARTIDAS ESTADUAIS A CONVENIOS	24.668	0,0%	19.800	0,0%	21.956	0,0%	55.378	0,0%	31.004	0,0%	152.806	0,0%
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	233.216.771	62,8%	55.586.252	28,6%	16.454.973	7,8%	8.498.824	2,5%	6.167.457	1,5%	319.924.277	20,7%
<b>TOTAL</b>	<b>371.105.326</b>	<b>100%</b>	<b>194.100.111</b>	<b>100%</b>	<b>211.858.819</b>	<b>100%</b>	<b>345.972.203</b>	<b>100%</b>	<b>422.171.581</b>	<b>100%</b>	<b>1.545.208.041</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão.

Em determinados anos as operações de crédito tiveram grande relevância, principalmente no período de 2012 a 2015, quando variaram em torno de 38%, chegando a atingir um máximo de 63% dos recursos investidos em 2014. De outro modo, em determinados anos não houve a utilização de recursos desta fonte, revelando a sua sazonalidade.

Considerando que boa parte das receitas orçamentárias correntes estão vinculadas a determinadas políticas, como saúde e educação, e com as despesas de manutenção da máquina administrativa, uma das alternativas para financiar os investimentos em infraestrutura urbana, que em geral envolve vultosos recursos, são as operações de crédito. Neste sentido, importante mencionar que o artigo 167 da Constituição veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ou seja, os recursos decorrentes de operações de crédito devem ter como destino as despesas de capital, e entre estas, as ações de infraestrutura inclusive urbana ocupam um lugar de destaque.

Contudo, considerando o contexto neoliberal de restrição de gastos públicos, inclusive com regras bem rígidas de endividamento dos entes federativos, o resultado é que o uso desta fonte apresenta fortes limitações causando impactos nessas políticas. Essa inferência é corroborada ao se observa que o ano de 2011, que apresentou o menor volume de recursos investidos, foi justamente o ano em que não houve operações de crédito, e que o ano de 2014, que teve o maior volume de recursos investidos proporcionalmente, foi justamente o ano em que houve mais recursos decorrentes de operações de crédito.

Outro ponto importante, é que apesar da criação de fundos, no âmbito estadual, direcionados a questão a urbana não foi possível identificar a contribuição desses fundos para o financiamento de nenhuma ação. Também foi possível observar que os recursos decorrentes da CIDE não foram destinados a ações direcionadas a infraestrutura de transportes urbanos, no âmbito estadual. Por fim, destaca-se que os recursos decorrentes de convênios com órgãos federais foram irrisórios nesta política representando menos de 2% do total, indicando que nesta política setorial o estado do Maranhão pode possuir maior autonomia decisória.

No geral, observou-se que os gastos com urbanismo foram maiores proporcionalmente nos anos de 2009, 2014 e 2018, e o destino dos gastos foram ações voltadas para pavimentação de vias urbanas, como: “Implantação e Pavimentação de Vias Urbanas”, em 2009, “Expansão e Melhoria da Mobilidade Urbana - Viva Maranhão”, em 2014, e “Mobilidade Urbana” em 2018. Esses dados demonstram os efeitos dos aspectos político-eleitorais no campo desta política, visto que os anos de 2014 e 2018 foram anos de eleições em nível estadual. E no ano de 2009, ocorreu outro fato político importante, a partir

de uma decisão judicial, Roseana Sarney assume o governo do estado no lugar de Jackson Lago, e no ano seguinte se reelege para o cargo. Esses dados indicam que esta política é frequentemente utilizada como forma do governante ganhar visibilidade para em períodos pré-eleitorais, como é de domínio público.

Conforme Rolnik (2009), a área de desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a estas práticas. Os valores orçamentários envolvidos, apesar de insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis em curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor. Atores políticos, especialmente aqueles envolvidos no jogo político-partidário, estão geralmente mais interessados nas consequências de suas ações em curto prazo em razão da temporalidade da política eleitoral (ROLNIK, 2009).

Nesta política setorial, assim como nas demais políticas urbanas, não existe uma fonte permanente de recursos, e a União não exerceu grande influência através de seu poder de gasto e nem através de sua autoridade para regulamentar as políticas públicas (apesar da existência de normativos importantes) que tenham impactado diretamente no financiamento e nos gastos dessas ações. Contudo, o poder central exerce influência considerável ao estabelecer limites de endividamento para os entes subnacionais, o que acaba por afetar as ações do governo estadual no espaço urbano, pois essas ações são fortemente dependentes de recursos desta natureza, tendo em vista o comprometimento das receitas e transferências intergovernamentais com as despesas correntes.

Neste sentido, cumpre lembrar que conforme dispositivos constitucionais, a realização de operações de crédito está sujeita aos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal. E além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu em seu artigo 32 que compete ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

Assim, a União acaba exercendo influência sobre a agenda e as políticas na área de urbanismo desenvolvidas pelos governos estaduais como decorrência das regras constitucionais, da legislação federal e da autoridade do Ministério da Fazenda para supervisionar uma fonte de recursos relevante para as ações neste campo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do pressuposto de que a configuração do Estado e das políticas públicas não podem ser concebidas alheias aos determinantes histórico-estruturais do capitalismo nem sem a compreensão dos condicionantes jurídico-institucionais e políticos em cada país, a presente tese teve por objetivo discutir as relações entre o fundo público e as políticas urbanas no Brasil, tendo como foco a questão do financiamento e dos gastos públicos nas áreas de habitação, saneamento básico e urbanismo no Maranhão.

No sentido de compreender os aspectos histórico-estruturais que determinam a configuração do Estado e das políticas públicas no contexto do capitalismo contemporâneo, partiu-se de uma revisão bibliográfica sobre a constituição e o conceito do fundo público e das políticas urbanas destacando a especificidade histórica do Brasil. Além disso, realizou-se uma pesquisa documental com foco na legislação (constituição, leis, decretos, normas e portarias) relacionada à estrutura do Estado brasileiro e às políticas públicas visando identificar os principais marcos jurídico-institucionais do financiamento e dos gastos nas políticas urbanas no Brasil.

De maneira geral, o estudo possibilitou a compreensão de que somente após a crise do sistema capitalista entre as décadas de 1920 e 1930, o fundo público constitui-se em uma categoria central do capitalismo, como um instrumento de sua manutenção na esfera econômica e da garantia do contrato social, através da ampliação do mercado de consumo e do financiamento de políticas públicas e sociais. A partir deste período os recursos do fundo público passaram a ser canalizados para a garantia das aposentadorias dos trabalhadores e para investimentos públicos, sobretudo no setor de infraestrutura, inclusive urbana, caracterizando o que nos países centrais ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social.

Contudo, com o processo de globalização da economia, que teve início entre as décadas de 1970 e 1980, passou-se a atribuir ao Estado de Bem-Estar a responsabilidade pelas crises fiscais e econômicas do sistema capitalista. A “proposta” apresentada pela corrente neoliberal para enfrentar as crises seria a realização de elevados superávits primários e consequentes cortes dos gastos públicos. Como decorrência desse processo, o fundo público teve sua capacidade de promoção do gasto dinamizador de investimento, renda e do emprego reduzida substancialmente.

Associado a este processo de neoliberalização, observou-se um domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas, e subjetividades financeiros em várias escalas, o que resultou na transformação estrutural de economias, empresas, Estados e grupos familiares.

Este processo é o que se convencionou chamar de financeirização, que pode ser definida como a capacidade adquirida pelo sistema financeiro capitalista, de transmutar todo e qualquer fluxo de rendimento estável e duradouro em um título financeiro passível de ser negociado em mercados e de ser objeto de especulação.

Esse processo de financeirização teve como impacto o acirramento da luta pelos recursos do fundo público, onde os mercados financeiros passaram a pressionar pela destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, o que ocorre pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem em importante fonte de rendimentos para os investidores. Além disso, o Estado passou a incentivar o caráter empresarial das políticas públicas, fornecendo uma série de incentivos para que o mercado se responsabilize por essas políticas.

As ações do Estado no campo das políticas urbanas tiveram início antes mesmo da constituição do fundo público enquanto categoria central do capitalismo contemporâneo. Entretanto, somente a partir de meados do século XX, quando a população mundial começa a se concentrar nas cidades, tornando a população predominantemente urbana, os investimentos em infraestrutura e as políticas sociais de natureza urbana adquirem centralidade na agenda governamental. É neste período que a provisão pública de habitação, por exemplo, constitui-se em um dos pilares da política de bem-estar social na Europa.

Contudo, a partir do último quartel do século XX, assistiu-se a um processo generalizado de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro, acompanhando um processo sistêmico na economia capitalista. A partir de então formulou-se na teoria e na prática a transformação do papel dos governos: de provedores a “facilitadores”, cuja missão é abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados. Tal formulação foi baseada na crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros, o que levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação era considerada um aspecto central do bem estar social.

Assim, no âmbito das políticas urbanas, os processos de neoliberalização e financeirização implicaram em: menos recursos públicos para moradia da população, que agora deve buscar soluções prioritariamente via mercado (através de operações financeiras); privatização das empresas estatais de serviços públicos inclusive de saneamento básico; e a redução significativa de investimentos públicos em infraestrutura urbana, considerando a capacidade limitada de endividamento dos países subdesenvolvidos. Deste modo, o



retraimento dos regimes de bem-estar e a ascensão do capital financeiro implicou no recuo do financiamento nas políticas urbanas e na preponderância da lógica de mercado financeirizada em praticamente todo o mundo, intensificando o caráter empresarial na produção do espaço urbano.

Contudo, o retraimento de regimes de bem estar social assume um sentido completamente diferente em países periféricos que nunca estabeleceram um arranjo comparável aos estabelecidos nos países desenvolvidos. No Brasil, foi somente em 1988 com a redemocratização e a promulgação de uma nova Constituição, que se sinalizou em direção à construção de um Estado de Bem-Estar Social, momento em que foram introduzidas transformações históricas no sistema de proteção social de amplo conteúdo democrático. Mas era justamente o momento em que a credibilidade do *Welfare State* sofria abalos profundos nos países centrais do sistema capitalista. Este fato pode ser apontado como um dos fatores que dificultaram a efetivação de direitos e a perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil.

Em vez da expansão de políticas redistributivas, a ascensão do consenso neoliberal forçou os países a adotarem reformas fiscais ortodoxas, o que resultou em uma retração generalizada dos gastos públicos no que diz respeito aos direitos sociais de maneira geral, inclusive os ligados ao território. Assim, o direcionamento de recursos para garantia de direitos foi frustrado a partir da década de 1990, marcada pelo predomínio da ideologia neoliberal, em cenário desfavorável à efetivação das mudanças propostas pela Carta Magna.

De todo modo, a Carta Constitucional estabeleceu uma série de direitos e salvaguardas jurídicas para a proteção social, como a criação de um orçamento da seguridade social e a vinculação de impostos para a educação e saúde. Esses mecanismos foram capazes de assegurar um patamar razoável de gastos nessas políticas. Enquanto outras políticas que não gozavam de nenhum tipo de garantia institucionalizada foram profundamente penalizadas. Esse é o caso das políticas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

As políticas urbanas entraram na agenda governamental brasileiras antes da Constituição de 1988, em um período de expansão do capitalismo no país, e faziam parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico, comandada pelo Estado, e não de uma política social. Isto porque, embora as ações no âmbito dessas políticas possam ser em si mesmas de proteção e impacto social, elas se situam na fronteira entre as políticas sociais e econômicas, tendo sido na prática tratadas mais como políticas de crescimento econômico do que propriamente como políticas de desenvolvimento regional ou social. Apesar dos montantes elevados de recursos alocados nessas políticas, principalmente na década de 1970, ao

subordinar as decisões sobre para quem, onde, como e de que forma investir à necessidade de remuneração dos recursos fortaleceu-se a dimensão financeira dessas políticas.

Assim, do ponto de vista do financiamento, essas políticas já nascem com o princípio do autofinanciamento nela enraizadas, reduzindo com isso o poder redistributivo dessas políticas. Isso explica por que uma pequena parte dos recursos foi dirigida aos setores de menor renda e a consequente manutenção das desigualdades socioeconômicas no espaço urbano. Se no seu nascedouro as políticas urbanas no país já não foram concebidas como políticas sociais, a situação se agravou a partir da década de 1980, com a redução drástica dos recursos investidos e o desmantelamento de todo o aparato instituído, devido, principalmente, aos efeitos da crise fiscal.

Esse desmantelamento foi facilitado pelo formato dos programas e ações das políticas urbanas, que não gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários e financeiros. Portanto, independente das necessidades sociais ligadas à área, observou-se a fragilidade de sua estrutura de financiamento e o alto grau de subordinação aos ditames da política macroeconômica, o que demonstra que o estabelecimento de estruturas de financiamento protegidas, mediante vinculações de recursos e/ou patamares mínimos de gastos podem garantir estabilidade a certas políticas.

A partir dos anos 2000, as políticas urbanas voltaram a ocupar um espaço importante na agenda do país, tanto pelo volume de recursos investidos como pela reorganização institucional. No entanto, o modelo instituído, calcado fundamentalmente na política habitacional de financiamento da compra de uma unidade nova (em sintonia aos ditames internacionais), não atingiu uma parcela significativa da população de menor renda onde se concentra a maior parte do déficit habitacional. Além disso, acentuou a necessidade de investimentos dos poderes públicos em obras de urbanização, visto que a localização das novas unidades construídas ocorreu fora de áreas que já dispunham de infraestrutura.

No que se refere às relações jurídico-institucionais, a investigação apontou que apesar dos princípios descentralizadores, a Carta Magna de 1988 conferiu alto nível de centralização à federação brasileira, concentrando as mais relevantes competências na esfera federal. Além disso, a autoridade normativa e maior parte dos recursos do fundo público no Brasil ficou concentrada na União. Assim, ainda que estados e municípios sejam encarregados da arrecadação de seus próprios impostos, do gasto de receitas descentralizadas e da execução de determinadas políticas públicas, sua autonomia para tomar decisões sobre essas funções pode ser amplamente limitada.

No caso específico das políticas de desenvolvimento urbano, as ações em habitação, saneamento, infraestrutura e transportes urbanos foram atribuídas a todos os entes da federação, de maneira concorrente. Entretanto, em um contexto de grandes desigualdades, tanto horizontal quanto vertical, a formulação e implementação dessas políticas é fortemente afetada pela capacidade financeira de cada ente. Considerando que o governo central concentra a maior parte das receitas e o expressivo volume de recursos necessários à produção dos serviços de infraestrutura, é reduzido o número de estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas sem aportes federais e/ou operações de crédito. Assim, o papel do governo federal como financiador/garantidor lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas de outras esferas de governos.

A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização da execução de políticas nas áreas de saúde e educação em direção a estados e municípios, inclusive atribuindo recursos específicos para sua implementação. Entretanto, o mesmo não ocorreu com as políticas urbanas, que não tiveram fontes estáveis e permanentes de recursos garantidas, nem se estruturou um sistema com uma clara hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Assim, a transferência das políticas sociais de saúde e educação para os governos subnacionais envolveu maior alocação de recursos destas esferas de governo para financiar tais políticas, afetando negativamente a capacidade de financiamento de outras ações como as políticas de habitação, saneamento e urbanismo.

Esse quadro ficou evidente ao se observar a estrutura dos gastos públicos no Brasil, onde é possível notar a priorização das políticas de previdência, saúde e educação e os irrisórios recursos destinados às políticas urbanas. Também foi possível observar que apesar de ficarem com a menor parte das receitas do fundo público, são os municípios que respondem pela maior parte dos recursos investidos nessas políticas, apesar da participação importante dos entes estaduais na área habitacional. Além disso, o modelo implantado na área de saneamento básico ainda na década de 1970, induziu esses entes a criarem companhias estaduais de saneamento para prestação dos serviços de fornecimento de água e coleta e esgotos, atribuindo-lhes um papel importante na política urbana. De acordo com os dados apresentados, o desenho institucional do regime militar deixou como legado vinte e oito empresas estaduais de saneamento responsáveis pela prestação desses serviços.

De maneira geral, no que se refere a estrutura tributária brasileira, foi possível observar o caráter regressivo da maior parte da tributação e a não utilização de mecanismos progressivos sobre as rendas e propriedade o que tem como consequência o baixo nível de redistribuição de renda no país, apesar de seu razoável gasto social em termos comparados.

Além disso, observou-se o alto comprometimento do Estado brasileiro com o capital financeiro através da dívida pública, o que têm restringido o direcionamento de recursos para políticas sociais.

No que se refere especificamente às áreas de habitação e infraestrutura urbana, estas ainda sofrem com o fato de estarem dependentes de recursos autossustentados e/ou onerosos, o que gera uma limitação de investimentos e evidencia sua incapacidade redistributiva. No caso do saneamento, essa incapacidade redistributiva é reforçada ainda pelo seu formato empresarial na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário baseado na cobrança de tarifas dos usuários. Ainda que as empresas sejam estatais, a lógica da política não é de um direito que precisa ser garantido.

No que se refere ao Maranhão, considerando sua posição de estado periférico no contexto capitalista brasileiro, a investigação demonstrou que o estado financia a maior parte de suas atividades por transferências de outras esferas de governo e que esta característica pode afetar a sua capacidade de executar políticas públicas de maneira independente. Contudo, observou-se no período do estudo uma tendência de redução da participação das transferências no montante das receitas, indicando um processo de maior autonomia do estado na obtenção de recursos para execução de suas políticas públicas.

As principais receitas estaduais são a cota-parte referente ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE (39%) e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias – ICMS (35%). Já as principais despesas são: “Encargos Especiais” (20%), “Educação” (15%), “Previdência Social” (14%), “Saúde” (12%) e “Segurança Pública” (8%). Os gastos relevantes em “Encargos Especiais” são uma decorrência dos repasses de recursos pertencentes aos municípios e o comprometimento com a dívida pública, já os gastos em “Educação” e “Saúde” podem ser atribuídos a vinculação de recursos a essas políticas, decorrente de forte regulação federal. Os gastos com “Previdência Social” podem ser explicados pelas próprias características dessa política que possuem regras específicas quanto a segurança jurídica dos beneficiários como a irredutibilidade de benefícios bem como fontes de recursos próprias como as contribuições sociais. Já os gastos com “Segurança Pública” podem ser atribuídos a distribuição de competências realizada pelo arranjo federativo brasileiro que atribuiu a esses entes a responsabilidade pelas polícias militar, civil e corpo de bombeiros.

A análise da estrutura de receitas e despesas do estado do Maranhão deixou clara a inexistência de fontes de recursos vinculados às políticas públicas de desenvolvimento urbano. Assim, a aplicação de recursos nessas políticas é discricionária, diferentemente das

políticas de saúde e educação, que contam com regras jurídico-institucionais que lhe garantem estabilidade independentemente das escolhas do governante.

A análise do financiamento e dos gastos em habitação no estado do Maranhão evidenciou o baixo volume de recursos investidos nessas políticas, que em nenhum dos anos analisados chegou a representar nem 1% do total de gastos do estado. Além disso os valores gastos ainda apresentaram uma tendência de queda, o que demonstra que as políticas habitacionais ocupam um lugar marginal na agenda estadual a despeito do imenso déficit habitacional e das péssimas condições de habitacionais existente no Maranhão.

No que se refere ao destino dos gastos observa-se uma flagrante contradição, visto que a habitação urbana recebeu atenção prioritária com a maior parte dos recursos investidos (quase 90%) apesar do déficit habitacional no estado do Maranhão ser maior na área rural do que na área urbana. Somente em dois anos de toda série histórica analisada os investimentos em habitação rural foram maiores que os investimentos em habitação urbana, e em metade dos anos analisados não houve nenhum gasto na área de habitação rural.

A análise das fontes de financiamento da área habitacional demonstrou a relevância dos “Convênios com Órgãos Federais” para implementação de ações, principalmente no período de 2009 a 2013 quando representaram mais de 40% dos recursos investidos na área. Em todo período analisado (2009-2018) esta fonte de recursos representou cerca de 30% dos recursos investidos, e em determinados anos chegou a representar mais de 50%. Outra fonte de recursos relevante foi o Fundo Maranhense de Combate a Pobreza – FUMACOP, que também representou cerca de 30% das fontes de recursos em todo o período. Esta fonte de recursos foi ainda mais importante no período de 2014 a 2018 quando representou quase 60% dos recursos investidos, em determinados anos chegou a ser praticamente a única fonte de recursos para ações na área de habitação. Também teve particular importância as “Operações de Crédito Internas”, notadamente no período de 2012 a 2014, quando chegaram a representar até 70% dos recursos investidos.

Foi possível observar também que os recursos decorrentes de “Convênios com Órgãos Federais” e respectivas contrapartidas e de “Operações de Crédito Internas” foram direcionados a habitação urbana enquanto os recursos do Fundo Maranhense de Combate a Pobreza foram direcionados principalmente para habitação rural. Observou-se ainda um único órgão com atuação relevante na área habitacional seja ela urbana ou rural que foi a “Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano”.

Os dados indicam que a União interfere nesta política através de seu poder de gasto, transferindo recursos e condicionando o repasse a contrapartidas estaduais, aumentando

o volume de recursos investidos nesta política por parte do estado. Os dados sugerem ainda que o Governo Federal induz a atuação do Estado do Maranhão em ações na área da habitação urbana em detrimento de ações na habitação rural, o que em consequência se reflete no baixo volume de recursos investidos nesta área.

A análise do financiamento e dos gastos em saneamento básico no estado do Maranhão evidenciou que os gastos com saneamento representaram em torno de 2,7% em todo o período, com uma tendência de queda ao se comparar o período de 2009-2013 (2,8%) com o período 2014-2018 (2,55%). E que a principal instituição nesta política setorial é a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA, responsável por mais de 95% dos recursos investidos em todo período.

No que se refere ao destino dos gastos, observou-se que gastos de natureza administrativa foram elevados em todo o período, respondendo a cerca de metade dos gastos realizados. Os investimentos na área rural foram prioridade nos anos de 2009 (38%) e 2010 (37%). No ano de 2011 os investimentos nas áreas urbana e rural foram similares, em torno de 26%, enquanto nos anos seguintes observou-se uma completa inversão com os investimentos em saneamento urbano passando a ser prioritários, girando em torno de 50%, e os investimentos em saneamento rural próximos de zero.

Ademais, observou-se a priorização dos serviços de abastecimento de água em detrimento dos serviços de esgotamento sanitário, apesar dos péssimos indicadores de esgotamento sanitário no estado do Maranhão, corroborando fortemente com a literatura que aponta a priorização desses serviços devido a sua rentabilidade financeira. Importante destacar ainda que não se observou nenhuma ação específica referente à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas, apesar destes serviços, infraestruturas e instalações operacionais serem componentes do saneamento básico, conforme disposto na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Quando se analisam as fontes de recursos das políticas de saneamento, observa-se que a principal fonte foram os recursos diretamente arrecadados (constituídos principalmente pelas tarifas pela prestação dos serviços) com cerca de 65% em todo o período. No período entre 2009 e 2011 os recursos advindos de ações e serviços públicos de saúde foram relevantes correspondendo a cerca de 35%. Já no período de 2012 a 2015 observou-se o incremento de outras fontes de recursos como os recursos ordinários do tesouro (28,7%), convênios com órgãos federais (8,3%) e operações de crédito interna (4,1%). Essa diversificação de fontes pode ser parcialmente creditada a Lei Complementar nº 141/12, que

restringiu a utilização de recursos vinculados a ações e serviços públicos de saúde em ações de saneamento básico. De maneira geral, pode-se afirmar que os recursos decorrentes de convênios com órgãos federais foram pouco representativos no período analisado, mas adquiriram alguma importância a partir de 2012.

A partir de 2016 observou-se um aumento consistente e acentuado na utilização de recursos diretamente arrecadados, quando estes saltam de 62,7% em 2016 para 73% em 2017, e mais de 92% em 2018. A princípio, estes dados poderiam sugerir uma melhoria da eficiência e da sustentabilidade econômica desta política, que estaria se financiando majoritariamente por recursos diretamente arrecadados principalmente pela Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. Contudo, essa mudança se deve mais a forma como o ente controlador (estado do Maranhão) passou a transferir recursos para Companhia, através de aportes financeiros para aumento de capital. Destaca-se ainda que a pesquisa demonstrou uma situação preocupante da Companhia, em termos financeiros, devidos aos prejuízos acumulados na última década, que podem se refletir na própria política de saneamento estadual.

Os dados sobre o financiamento e os gastos em saneamento básico no Maranhão, sugerem que a restrição da utilização dos recursos da fonte “ações e serviços públicos em saúde”, decorrente da Lei Complementar nº 141/12 teve como impacto a redução de gastos em saneamento básico rural. O que confirma a hipótese posta na literatura segundo a qual a União tem poder de influir na atuação dos entes subnacionais, limitando sua autonomia decisória através da legislação federal estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas, e dado que os orçamentos são fixos, os efeitos desta regulação afetam não apenas os patamares de gasto nas políticas reguladas, mas também os recursos disponíveis para outras políticas.

A análise do financiamento e dos gastos em urbanismo no estado do Maranhão evidenciou que o gasto nas ações de urbanismo também ocupam um lugar marginal na agenda estatal. Contudo, com uma relevância um pouco maior que a área habitacional com cerca de 1,72% dos gastos no período analisado. Apesar da irregularidade desses investimentos, que variaram entre 0,79% e 2,78% dos gastos estaduais, observou-se uma tendência de alta, enquanto no quinquênio de 2009 a 2013 foram de 1,44% no quinquênio de 2014 a 2018 foram de 1,98%, o que se coaduna com o “consenso liberal” de que o Estado deve se limitar a realizar ações de infraestrutura (relegando o direito a moradia a segundo plano), ainda que os percentuais investidos sejam irregulares e pouco representativos comparado com o quadro de carências existentes no estado do Maranhão.

Além disso, o fato da principal instituição responsável pelos investimentos em infraestrutura urbana ter sido a “Secretaria de Estado de Infraestrutura” (75%), enquanto os investimentos na área de habitação foram realizados pela “Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano”, sugere a ausência de uma visão integrada entre os investimentos em moradia e infraestrutura correspondente. A desarticulação entre essas instituições e políticas tende a gerar ações ineficientes e ineficazes como a construção de habitações sociais em locais sem infraestrutura e serviços públicos ou a realização de obras de infraestrutura que desconsideram as necessidades da maioria população.

No que se refere ao destino dos gastos, observou-se que as ações ligadas a implantação e pavimentação de vias urbanas ocupam um papel de destaque com cerca de 70% dos recursos investidos em todo o período, revelando que o poder executivo estadual tem um papel importante nessas ações. Já no que tange ao financiamento, observou-se que a principal fonte de recursos são os recursos ordinários do tesouro, com quase 80% dos recursos investidos no período analisado. Isso indica que nesta política setorial o estado do Maranhão possui maior autonomia comparativamente a política habitacional.

Outra fonte de recursos relevante nas ações de urbanismo são as “Operações de crédito internas”, que no ano de 2014 chegaram a representar 60% dos recursos investidos. Entretanto, no conjunto do período, esta fonte de recursos representou apenas cerca de 18% dos investimentos. É importante destacar que esta não é uma fonte perene de recursos, e que os recursos obtidos na verdade constituem dívidas que precisaram ser pagas pelo estado, e considerando o contexto neoliberal e as regras rígidas de endividamento dos entes federativos, o resultado é que o uso desta fonte apresenta fortes limitações.

A pesquisa evidenciou ainda o efeito dos aspectos político-eleitorais no campo da política de urbanismo, que é frequentemente utilizada como forma do governante ganhar visibilidade para as eleições. Este aspecto ficou claro ao se observar que os anos eleitorais apresentaram maior volume de recursos gastos. Assim, embora os valores investidos sejam irrelevantes na agenda governamental e insuficientes para garantir condições infraestruturais básicas, eles são repetidamente utilizados como estratégia político-eleitoral.

Por fim, apesar de nesta política setorial o ente estadual possuir maior autonomia, visto que inexistem fontes exclusivas de recursos e patamares mínimos de gastos, e que as transferências de recursos federais é pouco relevante, a União exerce grande influência através de seu poder regulamentar, notadamente ao estabelecer limites de endividamento para os entes subnacionais, o que acaba por afetar os investimentos do governo estadual no espaço urbano.



Para concluir, é importante retomar a questão central desta pesquisa que foi compreender os determinantes do financiamento e do gasto nas políticas urbanas no Maranhão. Em síntese, a análise realizada do decorrer desta tese permitiu concluir que do ponto de vista histórico-estrutural, o capitalismo tende a privilegiar a reprodução do capital em detrimento a reprodução do trabalho, e o estágio atual do sistema capitalista marcado pelo neoliberalismo financeirizado restringe os investimentos nas políticas urbanas, tanto por não concebê-las como um direito social como por induzir que estas sejam realizadas pelo mercado. Do ponto de vista jurídico-institucional, a inexistência de fontes permanentes e de patamares mínimos de aplicação de recursos dificultam que essas políticas tenham um papel relevante da agenda estadual. Além disso, apesar das políticas urbanas possuírem um caráter regional/descentralizado, restou claro que a esfera federal exerce influência importante nessas políticas, seja através das regras constitucionais, da legislação federal ou do seu poder regulamentar e de gasto.

## REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. Corporate Financialization. In: CASTREE, N. et al. (Orgs.). **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology**. Oxford. Wiley, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/7359027/Financialization\\_in\\_The\\_International\\_Encyclopedia\\_of\\_Geography\\_2nd\\_ed\\_2019\\_an\\_earlier\\_version\\_was\\_published\\_as\\_Corporate\\_Financialization\\_in\\_the\\_1st\\_ed](https://www.academia.edu/7359027/Financialization_in_The_International_Encyclopedia_of_Geography_2nd_ed_2019_an_earlier_version_was_published_as_Corporate_Financialization_in_the_1st_ed). Acesso em: 01 fev. 2019.
- ABIKO, A. K.; ALMEIDA, M. A. P.; BARREIROS, M. A. F. Urbanismo: história e desenvolvimento. **Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo-SP**, 1995. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4529978/mod\\_resource/content/0/Textos/textotecnicopCC16.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4529978/mod_resource/content/0/Textos/textotecnicopCC16.pdf) Acesso em: 01 mar. 2019.
- ABRANCHES, S. H. Questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. **Revista de Administração de Empresas**, v. 19, n. 4, p. 95-105, 1979.
- 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: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviço e programas sociais**. 2 Ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALMADA, J. **Planejamento e desenvolvimento do Maranhão: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação**. São Luís: Editora Engenho, 2017.
- ALMEIDA, M. P. **Reformas neoliberais no Brasil: as privatizações no governo Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. 2010. Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.
- ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.
- ARAÚJO, 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.
- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1º semestre de 1995.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- 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: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

ARRETCHE, M. T. S.; RODRIGUEZ, V. (Org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. FUNDAP, FAPESP. São Paulo: IPEA: Brasília, 1999.

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. **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. Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, pp. 69-86, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo. Revam: FAPESP, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. (Coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: CEM/CEBRAP, 2012a.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012b.

ARRETCHE, M. T. S. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020.

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.

BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2014.

BALEEIRO, A. **Uma introdução a ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

BALTAR, A. B. **Introdução ao Planejamento Urbano**. Recife, 1947.

BANCO MUNDIAL. **Housing**: Enabling Markets to Work. Housing Policy Paper. Washington-DC, Banco Mundial, 1993.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). **Privatização – Federais – PND**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Privatizacao-Federais-PND> Acesso em 01 dez. 2019.

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, S. C. T. A organização das administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BARBOSA, Z. M. **Maranhão, Brasil: luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luís: Editora UEMA, 2006.

BARBOSA, Z. M. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 113-128, 2013.

BASTOS, C. R. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BECKER, B. K.; EGLER, C. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BEHRING, E. R. **A contra-reforma do Estado no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

BEHRING, E. R. Política social: notas sobre o presente e o futuro. BOSCHETTI, I. et al. (Orgs). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004, p. 161-180.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, E. et al.(Org). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

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.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

BOUERI, R. et al. A CF/88 e o federalismo fiscal. In: CARDOSO JR, J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: IPEA, 2009.

BRAGA, J. C. S. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, v. 5, p. 195-242, 1997.

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. **Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952**. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1628.htm#:~:text=LEI%20No%201.628%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%201952.&text=3%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%201.474,especial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1628.htm#:~:text=LEI%20No%201.628%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%201952.&text=3%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%201.474,especial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 10 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm) Acesso em: 10 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.890-a, de 25 de abril de 1961**. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3890Acons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3890Acons.htm) Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **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](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](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4380.htm) Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm) Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm) Acesso em: 01 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5107.htm) Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm) Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) Acesso em: 01 jun 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm) Acesso em: 01 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971.** Enquadra o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) na categoria de empresa pública, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5662.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm) Acesso em: 05 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 30 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm) Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm) Acesso em: 01 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **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/l8036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.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/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm) Acesso em: 14 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995.** Altera a legislação tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18981.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19250.htm) Acesso em: 11 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.** Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm) Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.** Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9532.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9532.htm) Acesso em: 11 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Ministério do Orçamento e Gestão. 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.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2026%2C%20DE,6o%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=.%22%20\(NR\)-.Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2026%2C%20DE,6o%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=.%22%20(NR)-.Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o). Acesso em : 01 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm) Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **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/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.** Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10336.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10336.htm) Acesso em 15 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004.** Acresce os arts. 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.866.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.866.htm) Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm) Acesso em: 15 dez. 2019

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004.** Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – REPORTO; altera as Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/Lei/L11033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Lei/L11033.htm) Acesso em: 07 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm) Acesso em: 07 mar. 19.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm) Acesso em: 07 ago. 19.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 399, de 22 de fevereiro de 2006.** Ministério da Saúde. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html) Acesso em: 20 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm) Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n 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 Onº6.528, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n º10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n ºs9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm) Acesso em: 01 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm) Acesso em: 07 mar. 19.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV; altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; revoga as Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, 6.346, de 6 de julho de 1976, 6.504, de 13 de dezembro de 1977, 6.555, de 22 de agosto de 1978, 6.574, de 30 de setembro de 1978, 6.630, de 16 de abril de 1979, 6.648, de 16 de maio de 1979, 6.671, de 4 de julho de 1979, 6.776, de 30 de abril de 1980, 6.933, de 13 de julho de 1980, 6.976, de 14 de dezembro de 1980, 7.003, de 24 de junho de 1982, 7.436, de 20 de dezembro de 1985, 7.581, de 24 de dezembro de 1986, 9.060, de 14 de junho de 1995, 9.078, de 11 de julho de 1995, 9.830, de 2 de setembro de 1999, 9.852, de 27 de outubro de 1999, 10.030, de 20 de outubro de 2000, 10.031, de 20 de outubro de 2000, 10.540, de 1º de outubro de 2002, 10.606, de 19 de dezembro de 2002, 10.680, de 23 de maio de 2003, 10.739, de 24 de setembro de 2003, 10.789, de 28 de novembro de 2003, 10.960, de 7 de outubro de 2004, 11.003, de 16 de dezembro de 2004, 11.122, de 31 de maio de 2005, 11.475, de 29 de maio de 2007, 11.550, de 19 de novembro de 2007, 11.701, de 18 de junho de 2008, 11.729, de 24 de junho de 2008, e 11.731, de 24 de junho de 2008; revoga dispositivos das Leis nºs 6.261, de 14 de novembro de 1975, 6.406, de 21 de março de 1977, 11.297, de 9 de maio de 2006, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.482, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, e 11.772, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12379.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,XII%20e%20XXI%20do%20art.&text=%C2%A7%20%C2%BA%20Quanto%20aos%20modos,%2C%20ferrovi%C3%A1rio%2C%20aquavi%C3%A1rio%20e%20aerovi%C3%A1rio.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12379.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,XII%20e%20XXI%20do%20art.&text=%C2%A7%20%C2%BA%20Quanto%20aos%20modos,%2C%20ferrovi%C3%A1rio%2C%20aquavi%C3%A1rio%20e%20aerovi%C3%A1rio.)> Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) Acesso em: 01 ago. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm) Acesso em: 14 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27

de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm) Acesso em: 31 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm) Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015.** Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm) Acesso em: 01 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010.** Ano 4, 11º Balanço Completo. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2) 2011-2014.** Ano 4, 11º Balanço Completo. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC3) 2015-2018.** Ano 4, 7º Balanço Completo. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> Acesso em: 01 fev. 2020.

BREMAEKER, F. Finanças públicas: investimento x dívidas. **Jornal dos economistas.** Rio de Janeiro: 2016. Disponível em:  
[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/DE7E037E-EFE9-D10B-2044832406690DBC13062016080841.pdf&i=3036](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/DE7E037E-EFE9-D10B-2044832406690DBC13062016080841.pdf&i=3036) Acesso em: 10 jul. 2019.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, E. et al.(Org). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

BIDERMAN, C. et al. **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das regiões metropolitanas.** Relatório: São Paulo: CEPESP/FGV, 2019.

BURNETT, C. F. L. Transformações produtivas, permanências socioeconômicas, embaraços políticos: desafios do planejamento territorial no Maranhão atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, p. 177-188, 2014.

BURNETT, C. F. L. O plano mais IDH: do município à região? Globalização e planejamento no Maranhão. **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2015.

CAEMA. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Regimento/Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** Comissão de Adequação à Lei nº 13.

303/2016, instituída através da Portaria nº 0759, de 12 de dezembro de 2016. São Luís, 2018. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=310](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=310)

Acesso em : 10 mar 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2009. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2010. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2010. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2011. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2011. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2012. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2012. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2013. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2013. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2014. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2014. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2015. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2015. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2016. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2016. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2017. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balanco 2017. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.** São Luís, 2018. Disponível em:

[http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)

Acesso em: 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. **Balço 2018. Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA**. São Luís, 2019. Disponível em: [http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&Itemid=314](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&Itemid=314)  
Acesso em: 20 dez. 2019.

CAMARGOS, R. **Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial**. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

CARDOSO, A. L. Política habitacional no Brasil: Balço e perspectivas. **Revista Proposta**, n. 95, p. 6-7. Rio de Janeiro: 2003.

CARDOSO, A.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balaço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO JR, J.C ; PEREIRA, J. C. A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 18-32, 2018.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB-repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Pará-1996 a 2009**. 2012. 267 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTRO, J. A. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: IPEA, 2009.

CASTRO, J. A; CARDOSO JR, J. C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 35-68.

CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não política. In: HADDAD, P. H.; CINTRA, A. O. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 167-253, 1978.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 11.ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

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, São Paulo, 2009.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEODATO, A. **Manual de ciência das finanças**. São Paulo: Saraiva, 1969.

DIAS, E. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. São Paulo, 2012. Dissertação de mestrado, DCP/USP.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 13 ed. Boston: Longman, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, nº 24, p. 85-116, set. 1991.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, n. 8, Campinas, jun. 1997, p. 183-238.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do Gasto e Financiamento das Políticas Públicas. In: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964 a 2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005. 601 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FARIAS, F. et al. A receita do Brasil II – análise do desmonte do projeto de reformulação. In: HICKMANN, C.; SALVADOR, E. (Orgs.). **10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil**. Brasília: Unafisco Sindical, 2006. p. 57-70.

FATORELLI, M. L. Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos. **Brasília (DF): Inove**, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez anos – ABRAINCA**. 2018. Disponível em: <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>  
Acesso em: 01 jul 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>>. Acesso em: 01 jun. 2020. Belo Horizonte: FJP, Diretoria de Estatística e Informações, 2018.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Quintal, 1964.

GALVÃO JUNIOR, A. de C. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 207-227, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Progressividade Tributária: A agenda negligenciada.** (Texto para discussão n. 2190). Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GRANEMANN, S. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”.** Tese de doutorado. Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2006.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Em Pauta**, n. 20, 2007.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, E. et al.(Org). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debates**, v. 6, p. 7-14, 1982.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** 10 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HARVEY, D. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **Seventeen Contradictions and the End of Capitalism.** Oxford, Oxford University Press. 2014.

IPEA/IBGE. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: **Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: 2004.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** n. 18. Brasília: jul. 2018a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 01set. 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** n. 20. Brasília: set. 2018b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 01set. 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal.** n. 23. Brasília: dez. 2018c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 01set. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Painel Saneamento Brasil.** Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=21>. Acesso em 30 jun. 2020.

IZQUIERDO, A.; PESINO, C. ; VULETIN, G. **Melhores gastos para melhores vidas: Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.

JACCOUD, L. (Org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.

JOHNSON, Norman. **El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na era da razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KEYNES, J. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KHAIR, A. **Carga Tributária no Brasil e na OCDE**. São Paulo: FGV, 2008.

KISHIMOTO, S. ; STEINFORT, L. ; PETITJEAN, O. **The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services**. Disponível em:

<[https://www.tni.org/files/publication-downloads/executive\\_summary\\_the\\_future\\_is\\_public\\_def\\_online.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/executive_summary_the_future_is_public_def_online.pdf) > Acesso em: 01 jul 2020. Amsterdã e Paris: Transnacional Institute, 2020.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole.**, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LAZZARI, E. A.; LEAL, J. L. A política tributária brasileira sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e duradoura. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

LEMOS, J. de J. S. **Um projeto de redução da pobreza com externalidades ambientais positivas no estado do Maranhão**. 2010.

LIVINGSTON, W. S. A Note on the Nature of Federalism. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPREATO, F. L. C. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: Unicamp. IE, 2006.

LUPATINI, M. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, E. et al.(Org) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MAIA, R. **Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: O papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas – Unicamp, Campinas, 2003.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.



MARANHÃO. **Lei nº 2.653, de 06 de junho de 1966.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=1408&Itemid=328](http://www.caema.ma.gov.br/portalcaema/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=1408&Itemid=328) Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Maranhão:** promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 01 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.936 de 14 de julho de 2003.** Cria o Fundo Estadual para Habitação e Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5134> Acesso em: 11 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.205, de 22 de dezembro de 2004.** Institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza, cria o Comitê de Políticas de Inclusão Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=1336> Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **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 8.758 de 25 de março de 2008.** Cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FHIS e institui o respectivo Conselho Gestor. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=1896> Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.923 de 12 de janeiro de 2009.** Institui a Política Estadual de Saneamento Básico - PESB, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=2578> Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.045 de 23 de outubro de 2009.** Dispõe sobre a alteração do nome da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Maranhão - CAEMA. Disponível em: <http://www.diariooficial.ma.gov.br> Acesso em: 15 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **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 9.553 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 10.213, de 9 de março de 2015.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla->

[documento/?id=4655#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.213%2C%20DE%209,Maranh%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.](#) Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.217, de 23 de março de 2015.** Dispõe sobre regras específicas para garantir o acesso a informações no âmbito do Estado do Maranhão, altera a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3809#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,%C3%A2mbito%20do%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o.&text=I%20%2D%20os%20%C3%B3rg%C3%A3os%20p%C3%BAblicos%20integrantes,P%C3%BAblico%20do%20Estado%20do%20Maranh%C3%A3o>. Acesso em: 15 jan.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2015.** Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038 de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº153 de 10 de abril de 2013, nº161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4356> Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.375, de 16 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, e da outras providências. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/LEI-N%25C2%25B0-10.375-DE-16-DE-DEZEMBRO-DE-2015-PPA-2016-2019.pdf> Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Estadual nº 179, de 29 de dezembro de 2015.** Cria o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4038> Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 31.601, de 8 de abril de 2016.** Aprova o Regimento Interno da Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana - MOB. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4253> Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.567, de 15 de março de 2017.** Altera a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4635> Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.724, de 29 de novembro de 2017.** Cria a Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense -AGEMSUL. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5014> Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.856, de 17 de maio de 2018.** Altera a Lei nº 7.936, de 14 de julho de 2003, que cria o Fundo Estadual para Habitação e Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5226#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.856%2C%20DE%2017,Urbano%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias>. Acesso em: 11 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Perfil da Administração Pública - Administração Direta. Volume I.** Superintendência de Organização, Normas e Procedimentos Administrativos. Disponível em: [https://www.segep.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/perfil\\_administracao\\_volume\\_I.pdf](https://www.segep.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/perfil_administracao_volume_I.pdf) Acesso em: 01 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Perfil da Administração Pública – Administração Direta. Volume II.** Superintendência de Organização, Normas e Procedimentos Administrativos. Disponível em: [https://www.portaldoservidor.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/perfil\\_administracao\\_volume\\_II.pdf](https://www.portaldoservidor.ma.gov.br/fckeditor/userfiles/perfil_administracao_volume_II.pdf) Acesso em: 01 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **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.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, trabalho e superpopulação. Crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, A. E. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** Recife: UFPE, 2006.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar, Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica.** Rio de Janeiro: Vozes, 1987, p. 30.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

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.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. In: **Revista AU - Arquitetura e Urbanismo**, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pp. 64-65.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARQUES, E. Da higiene à construção da cidade: a constituição do setor saneamento no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, 1995.

MARQUES, E. **As políticas do urbano em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MARQUES, E. Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** 2 ed. São Paulo: Martins Fonte, 2003.

MARX, K. **O Capital. Volume 1.** 11ª Ed. São Paulo: DIFEL, 1987.

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.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 3 ed. São Paulo, Ed. RT, 1977; 16a ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Á. N. **Financiamento, Gasto e Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS): a gestão descentralizada semiplena e plena do sistema municipal no Estado de São Paulo (1995-2001)**. 2005. 428 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Textos Para Discussão 40. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Conleg, 2008.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1993.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cadernos MCidades. Nº 1: **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004.

MISHRA, R. **O Estado-Providência na sociedade capitalista**. Lisboa, Celta Editora, 1995.

MORAIS, M. P. et al. A CF/88 e as políticas setoriais urbanas. In: CARDOSO JR, J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: IPEA, 2009.

MORENO, L. **Ciudadanos precarios: La “última red” de protección social**. Barcelona: Ariel, 2000.

MORENO, L. Estados del bienestar y mallas de seguridad. In: MORENO, L. **Pobreza y exclusión: la malla de seguridad en España**. Madrid: CSIC, 2002.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, C. V. **Brasil tem empresas estatais demais? 5 perguntas sobre privatização**. BBC News Brasil, São Paulo, 07 de jan. de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46538732>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

MOTTA, L. D. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais**, 2011. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35336559/A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf?1414658875=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA\\_QUESTAO\\_DA\\_HABITACAO\\_NO\\_BRASIL\\_PO\\_LITIC.pdf&Expires=1596822316&Signature=WCOS5JAeFkdDFzKdxPIS8OvIk0QsXizV~L3U1Cc2p1mdO1JwoFlG2dRxzK02~2bUZxkvkGLFz6yximhFlQP08H7jT6ggKLhmo1bWp7wKANCxFtXJ6T~IA~iUGNKjL4DpfGifZBOS7-aIEn9I4TTE4xww0tmy93FimcesFM2NBGjri1Af9WoofppQ46Ld1OtpR2KxG714MvGheD6SrgHH8WUDZk8ApCViEZdXihCpjsLY5-bLLHNXtQiGmQygrRqjnBmywse70B9ZnWQm2-NSJdPkERemcYdumsZZigenbdBD-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/35336559/A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf?1414658875=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_QUESTAO_DA_HABITACAO_NO_BRASIL_PO_LITIC.pdf&Expires=1596822316&Signature=WCOS5JAeFkdDFzKdxPIS8OvIk0QsXizV~L3U1Cc2p1mdO1JwoFlG2dRxzK02~2bUZxkvkGLFz6yximhFlQP08H7jT6ggKLhmo1bWp7wKANCxFtXJ6T~IA~iUGNKjL4DpfGifZBOS7-aIEn9I4TTE4xww0tmy93FimcesFM2NBGjri1Af9WoofppQ46Ld1OtpR2KxG714MvGheD6SrgHH8WUDZk8ApCViEZdXihCpjsLY5-bLLHNXtQiGmQygrRqjnBmywse70B9ZnWQm2-NSJdPkERemcYdumsZZigenbdBD-)

[PI7UUKkpOtkYxxA9MsXZEQYrn~sS76-PJB2UMQYmA &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://api.semanticscholar.org/urn:s76-pjb2umqyma&key-pair-id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 10 mar.19.

MUSGRAVE, R. MUSGRAVE, P. **Finanças públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NETO, A. M. (Org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2009.

OCDE. Banco de dados de Despesas Sociais da OCDE. 2019. Disponível em: [www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

O'CONNOR, J. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, S. (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990, p. 43-66.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PALHANO, R.N.S. **A Produção da coisa pública: serviços e cidadania na primeira república ludovicense**. v.3. 2 Ed. São Luís: Editora Engenho, 2017.

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.

PAULANI, L. M.. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história. **México: Logros e Retos del Brasil Contemporâneo**, UNAM, 24 a 26 de Agosto de 2011.

PAULO, V; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7. Ed. São Paulo: Método, 2011.

PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

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.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. PEC 241/55: redução do Estado, aumento da desigualdade. **Revista do Conselho Federal de Economia**, ano VII, n. 22, dez. 2016.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Orçamento Federal: avanços e contradições na redução da desigualdade social (1995-2016). In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Editora Unesp, 2019.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI.** São Paulo: Intrínseca, 2013.

PISCITELLI, R. TIMBÓ, M. ROSA, M. **Contabilidade pública.** 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, 18(2), p. 3-16, 2004.

POGGI, G. **A evolução do Estado moderno: uma introdução sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

PRONI, M. ; FAUSTINO, R. Avanços e limites da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n.46, p. 181-216, 2016.

RANGEL, I. O papel dos serviços de utilidade pública. In: CCJE/UFRJ, **Crise urbana e privatização dos serviços públicos.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil 2008:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2009. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap> Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2009:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2010. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap> Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2010:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2011. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap> Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2011:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2012. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap> Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2012:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2013. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2013:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2014. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2014:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2015. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2015:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2016. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2016:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2017. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Carga tributária no Brasil 2017:** análise por tributo e bases de incidência. Brasília: 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-cap>  
Acesso em: 01 dez. 2019.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

REIS, J. R. M. **Políticas Urbanas e Orçamento Público:** institucionalização e investimento no Maranhão (2008-2013). 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2015.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, I. de O. C. Fundamentos dogmáticos-jurídicos dos serviços públicos na Constituição de 1988. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. T. 7. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

RODRIGUES, J. Mobilidade urbana nos megaeventos esportivos: panorama crítico das ações e projetos para a Copa do Mundo 2014. In: SANTOS JR, O.; GAFFNEY, C.; RIBEIRO, L. (orgs). **Brasil: os impactos da copa do mundo 2014 e das olimpíadas**. Rio de Janeiro: e-papers, 2015.

ROLNIK, R. Instrumentos urbanísticos Contra a exclusão Social: Introdução. In: ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (Orgs.), **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

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, 2009.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 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.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. S. **The Financialization of Housing and Spatial Segregation**: New Frontiers in Brazilian Cities. Artigo apresentado no XVIII ISA World Congress of Sociology, Yokohama, 2014, mimeo.

ROYER, L. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SABBAG, E. **Direito Tributário Essencial**. 6. Ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

SALVADOR, E. **Fundo Público no Brasil**: Financiamento e destino dos recursos da seguridade Social (2000 a 2007). 2008. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. 7 ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate, **Eure**, v. 39 (118), pp.27-46. 2013.

SANTANA, R. N. N.; SOUSA, S. M. P. S. Saneamento ambiental no Brasil: legado histórico e desafio para a Política Social. **Argumentum**, v. 8, n. 1, p. 158-173, 2016.

SANTOS, A. M. S. P. Finanças Públicas: uma análise da autonomia financeira dos municípios brasileiros na primeira década do século XXI. **Revista da Escola de Contas e**



**Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 7, n. 1, p. 26-42, 2012.

SANTOS, A. M. S. P. **Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

SANTOS, C. H.; GENTIL, D. L. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: IPEA, 2009.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n° 654. IPEA: 1999.

SANTOS Jr, O. **Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana** In: Feldman, S. & Fernandes, A. (org.). **O Urbano e o regional no Brasil Contemporâneo: Mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 109-132.

SCHWARTZMAN, J. **Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras**. NUPES, 1994.

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS. **Boletim das Empresas Estatais Federais**. Número 10. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais> Acesso em: 10 ago 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO. Governo do Estado. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2012-2015, Exercício 2012**. 2013

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2012-2015, Exercício 2014**. 2015.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Balanco do Setor Público Nacional. Exercício de 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114> Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Balanco do Setor Público Nacional. Exercício de 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114> Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Balanco do Setor Público Nacional. Exercício de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114> Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Balço do Setor Público Nacional. Exercício 2018.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114> Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Brasília, 2016. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33463](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33463) Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: [http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/legis/obtem\\_arquivo/24151:823551](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/legis/obtem_arquivo/24151:823551) Acesso em: 7 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Boletim das Participações Societárias da União 2017.** Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao/2017/114?ano\\_selecionado=2017](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao/2017/114?ano_selecionado=2017) Acesso em: 7 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **As 258 empresas dos Estados brasileiros – Um panorama das empresas estatais estaduais.** 2019. Disponível em: <https://empresas-estados.tesouro.gov.br/> Acesso em: 12 dez. 2019.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. Dívida Pública. **A Experiência Brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, G. S. **Transferência de renda e capital portador de juros: uma insidiosa captura.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, G. S. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, E. et al.(Org). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90; processos e contradições. **Revista Lutas Sociais. São Paulo**, n. 5, 2001.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, J. P. C. Histórico das reformas das estatais chinesas: de insolventes a “novos mestres do universo”. In: SILVA, M. S; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P.(Orgs.). **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho.** Brasília: IPEA, 2019.

SILVA, M. O. da S. A Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da Pesquisa Avaliativa. In: SILVA, M. O. da S. (coord.). **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

- SILVA, P. L. B. (Coord.). **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório Final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Subcomponente: Desenho e implantação de estratégia de avaliação. Campinas: Nepp –Unicamp, 1999. Disponível em: [http://www.paho.org/bra/index.php?gid=557&option=com\\_docman&task=doc\\_download](http://www.paho.org/bra/index.php?gid=557&option=com_docman&task=doc_download). Acesso em: 01 set. 2015.
- SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P.(Orgs.). **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília: IPEA, 2019.
- SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- SKOCPOL, T. Strategies of analysis in current research. **Bringing the State Back In.**, p. 3-43, 1985.
- SOARES, S. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período 2001-2004** (Texto para Discussão, n. 1166). Brasília: IPEA, 2006.
- SOUSA FRANCO, A. L. de. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Coimbra: Almedina, Volumes I e II, 2004.
- SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pos-1988. **Revista de Sociologia e Política**, 24, p. 105-121, junho 2005.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.
- TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TEIXEIRA, A. Prefácio. In: ARAÚJO, O. S. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal: UFRN, 2004.
- TEIXEIRA, S. O. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, E. et al.(Org). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.
- TELLES, P. **História da engenharia no Brasil**. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia/Clavero, 1994..
- TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2020. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília (DF): IPEA, 2002. (Textos para Discussão, n. 992). p. 7-26.

VARSANO, R. (Coord.). **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 583).

VASCONCELOS, P. E. S. **Política habitacional e Estado autoritário em São Luís (1964-1985)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional). Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2014.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

YAZBEK, M. C. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios. **Seminário Internacional do BPC**. Brasília: MDS, 2010.