UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS DO URBANO NO MARANHÃO:

Pacto federativo e entes federados no desempenho das funções de Urbanismo, Habitação e Transporte Público

Frederico Lago Burnett, Universidade Estadual do Maranhão; Arquiteto e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Urbano e Doutor em Políticas Públicas; fredlburnett@gmail.com
Coordenador

José Rui Moreira Reis, Universidade Federal do Maranhão; Administrador, Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional e Doutor em Políticas Públicas; jruimreis@gmail.com

Jailson Silva Pinheiro, Universidade Federal do Maranhão; Administrador e Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Doutorando em Políticas Públicas; jailsonpinheiro@gmail.com

Jacilmara Santos Melo, Universidade Estadual do Maranhão; Arquiteta e Urbanista, Mestre em Socioespacial e Regional; jacilmaramelo@gmail.com

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 determinou como objetivo maior da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, razão pela qual recursos públicos dos três entes federados deveriam lhe ser destinados. Mas os persistentes déficits em habitação, saneamento, mobilidade e infraestrutura urbana, principalmente nas metrópoles brasileiras, se mantém desafiando os processos de construção de espaços de vida e trabalho adequados para todos os brasileiros, indicando o não cumprimento do desígnio estabelecido na Carta Magna. Considerando a centralidade do Estado no enfrentamento das desigualdades urbanas e buscando contribuir para o entendimento desempenho recente das políticas urbanas no país, a presente Mesa Temática propõe o debate sobre as políticas do urbano no Brasil, tendo como referência o pacto federativo e como recorte espacial o estado do Maranhão e sua capital, São Luís. A partir dos resultados de diferentes pesquisas acadêmicas recentes sobre políticas federais, estaduais e municipais de Urbanismo, Habitação e Transporte Público, as comunicações propostas problematizam a institucionalização, o planejamento, o financiamento, a gestão e a espacialização das ações dos três entes federados no exercício de suas competências sobre o espaço urbano, apontando questões que, sob diferentes aspectos, comprometem a efetivação das funções sociais da cidade.

Palavras-chave: Política urbana. Constituição Federal. Pacto federativo. Maranhão.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 determined as the main objective of urban policy the full development of the city's social functions, which is why the public resources of the three federated entities enjoy basic services. But the persistent deficits in housing, sanitation, mobility and urban infrastructure, especially in Brazilian metropolises, continue to challenge the processes of construction of adequate living and working spaces for all Brazilians, indicating the non-fulfillment of the purpose established in the Magna Carta. Seeking the centrality of the State in confronting urban inequalities and seeking to contribute to the recent understanding of urban policies in the country, this Thematic Table proposes the debate on urban policies in Brazil, having as reference the federative pact and the state as a spatial cutout do Maranhão and its capital, São Luís. Based on the results of different recent academic researches on federal, state and municipal policies on Urbanism, Housing and Public Transport, proposed communications problematize the institutionalization, planning, financing, spatial management of actions of the three federated entities in the exercise of their competences on the urban space, issues that, under different aspects, compromise the realization of the social functions of the city.

Keyword: Urban policy. Federal Constitution. Federative pact. Maranhão.

ESTADO, PACTO FEDERATIVO E PODER LOCAL:

Os dois circuitos das políticas do urbano em São Luís, Maranhão

Frederico Lago Burnett[1]

RESUMO
Considerando as políticas urbanas como decisivas na produção do espaço e a partir da atuação das gestões estadual e municipal na infraestrutura e serviços públicos de São Luís, Maranhão, esta comunicação discute a lógica da divisão das competências urbanísticas entre os entes federados no Brasil. A partir da caracterização do Estado brasileiro, produto da modernização conservadora nacional, e do histórico recente das políticas do urbano na capital maranhense, o texto constata que as políticas urbanas estaduais e municipais resultam do pacto federativo local e reproduzem os dois circuitos da economia da cidade dos países periféricos com ações públicas combinadas que garantem e aprofundam a segregação espacial, a desigualdade social e a dominação política em São Luís.

Palavras-chave: Políticas urbanas; Gestão pública; São Luís/MA**.**

ABSTRACT
Considering urban policies as decisive in the production of space and from the role of state and municipal administrations in infrastructure and public services in São Luís, Maranhão, this communication discusses the logic of the division of urban competences among federal entities in Brazil. Based on the characterization of the Brazilian State, a product of conservative national modernization, and the recent history of urban policies in the capital of Maranhão, the text finds that state and municipal urban policies result from the local federative pact and reproduce the two circuits of the city's economy of peripheral countries with combined public actions that guarantee and deepen spatial segregation, social inequality and political domination in São Luís.

Keywords: Urban policies; Public management; São Luís/MA.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão da cidade implica conhecer sua história e geografia, porém a cambiante realidade urbana, resultado de forças sociais em disputa, exige desvendar processos que, cotidianamente, ocorrem em escalas e arenas diferenciadas, conforme alianças e conflitos de interesses. A partir desta premissa, esta comunicação discute as ações e as relações entre os governos estadual e municipal na implementação das políticas do urbano que produzem e reproduzem o espaço da cidade de São Luís, Maranhão.

[1] Universidade Estadual do Maranhão; Arquiteto e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Urbano e Doutor em Políticas Públicas; fredlburnett@gmail.com.

Entendendo o atual Estado brasileiro como resultante de acordo entre elites industriais e agrárias em torno da "modernização conservadora", que celebra o pacto federativo para controle político e econômico da nação, o texto resgata o percurso histórico das relações entre governadores e prefeitos de São Luís na gestão compartilhada da desigualdade socioespacial que cinde a capital maranhense e seus habitantes. Adotando a metodologia proposta por Marques (2017, 2018) e as reflexões e concepções de Oliveira (1982, 1990) e Santos (2018), as conclusões apontam para a existência de um pacto local que, através da divisão do atendimento de demandas imediatas das classes sociais, permite a manutenção da dominação política conservadora sobre o conjunto da população ludovicense.

2 ESTADO, PACTO FEDERATIVO E POLITICAS URBANAS NO BRASIL

2.1 Políticas públicas e suas contradições no capitalismo

Se entendermos as "políticas públicas como o Estado em ação" (JOBERT; MULLER apud MARQUES, 2018, p. 16), cabe esclarecer que elas surgem modernamente com o Estado do Bem Estar Social – EBES no pós-segunda guerra, perante a crise econômica capitalista e as ameaças do projeto socialista então em vigor. Assumindo papel planejador e interventor do poder estatal (OLIVEIRA, 1998 apud REIS, 2020), o EBES será o fiador do desenvolvimento capitalista e árbitro maior dos seus conflitos com os trabalhadores. Para administrar o fundo público, "pressuposto do financiamento da acumulação do capital" e "financiamento da reprodução da força de trabalho", foi indispensável a "sistematização de uma esfera pública" com "regras universais e pactuadas" (OLIVEIRA apud REIS, 2020, p. 46).

Legitimado na gestão do orçamento público, o EBES passou a ser mais que "um comitê para gerir os negócios comuns de toda burguesia" (MARX; ENGELS, 1998, p. 146) e os políticos modernos se constituíram em grupos de interesses vinculados ao sistema. A reestruturação do aparelho estatal, uma "relação de poder de mando e aparato coativo" (WEBER, 2012, p. 191), capaz de responder ao desafio e consolidar a "dominação burocrática" (Ibid., Ibid., p. 198-199), levou o EBES a

incorporar as classes médias urbanas (OLIVEIRA, 1990) na burocracia da administração pública positivista (BOSI, 1992). Mas, para atender a fragmentada espacialização das demandas de classe, a presença geográfica das ações estatais demandou articulações multiescalares entre o nacional, o regional e o local (SMITH,1988), levando a pactos políticos no interior de uma federação:

> O termo "federal" é derivado do latim *foedus*, que [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR apud GUERREIRO; BRANCO, 2011, p. 1692)

Como "alianças de classes ou frações de classes que se formam para o exercício efetivo do poder político", os pactos são "acordos realizados entre trabalhadores e burguesia, com vistas à manutenção da ordem social e econômica". Assim, o pacto político pressupõe a existência do pacto social, pois "reconhece que as classes sociais tendem a dividir-se por conta da disputa do poder do Estado" (GUERREIRO; BRANCO, 2011, p. 1691). Assim, fundo público, pacto político e políticas públicas estão intrinsicamente relacionados e são inerente aos movimentos de classes e frações de classes. Analisar as políticas públicas é estar atento às metamorfoses do Estado, sem perder de vista que a análise de EBES hoje não pode desconsiderar a corrente neoliberal (REIS, 2020), que imprime ao Estado novas conformações. Estado, pactos federativos e políticas públicas não se deixam apreender por exterioridades e desvendar suas determinações exige resgatar a especificidade de processos sociais em suas materialidades territoriais.

2.2 Pactos federativos, "modernização conservadora" e o urbano no Brasil

Guerreiro e Branco, citando Bresser Pereira, apontam os três principais pactos constituídos no Brasil: o "pacto populista", de 1930 a 1985, "uma aliança entre a burguesia industrial, os trabalhadores e a tecnoburocracia estatal"; o pacto "autoritário tecnoburocrático-capitalista" do golpe militar de 1964; e o pacto "social democrático" da "redemocratização, que interessava a todos; manutenção do capitalismo, que

interessava à burguesia; moderada distribuição de renda, interesse dos trabalhadores e das esquerdas" (2011, p. 1692).

Entretanto, nenhum desses acordos tocou no pacto estrutural de constituição do capitalismo brasileiro: a "modernização conservadora", celebrada em 1930 entre capital agrário e industrial, origem da revolução burguesa no Brasil. Conforme Pires e Ramos (2009), o termo teria sido cunhado por Barrington Moore Junior, ao analisar as revoluções burguesas na Alemanha e no Japão, onde "o pacto político tecido entre as elites condicionou o desenvolvimento capitalista nestes países, conduzindo-os para regimes políticos autocráticos e totalitários" (PIRES; RAMOS, 2009, p. 412)

> Portanto, a Modernização Conservadora, e as Revoluções Vindas de Cima, tiveram como característica o fato de a burguesia nascida da revolução capitalista não ter forças suficientes para romper com a classe dos proprietários rurais, resultando em um pacto político entre a classe dos terratenentes e a burguesia. (PIRES; RAMOS, 2009, p. 414)

Ao ocorrer no Brasil, o pacto entre as elites preservou o poder do latifúndio, assegurando sua sobrevivência na política brasileira. Para Ignácio Rangel (2005), somente "como sócio menor" do poder agrário, então a "classe social muito mais amadurecida e segura de si, muito mais politicamente organizada", foi possível à burguesia industrial, "tão pouco caracterizada e consciente de si mesma, ter conduzido a sociedade brasileira pelos tortuosos caminhos da industrialização" (apud Pires e Ramos, 2009, p. 417).

Constituída de cima para baixo, resultado do acordo entre as elites, a revolução burguesa brasileira adotou as formas autoritárias de fazer políticas dos latifundiários. Do ponto de vista das cidades, as consequências da modernização conservadora foi a "forte expulsão do homem do campo para os principais centros urbanos nacionais", pois a "transformação capitalista da unidade de exploração agrícola não aconteceu de forma homogênea entre os produtores rurais". Devido às "crises econômicas vivenciadas pela economia brasileira, especialmente a partir dos anos 80 do século XX, o núcleo capitalista (industrial e urbano) não absorveu todo o excedente de trabalhadores expulsos da terra." (PIRES; RAMOS, 2009, p. 417).

Para Oliveira, a relevância das classes médias nas grandes cidades do país, como "forte fração de trabalho improdutivo que são os gerentes, os gestores, os

especialistas em mercadologia", e "uma nova classe na superestrutura de classes da sociedade brasileira", resultou em "um Estado rico que captura uma parte importante do excedente social, basicamente voltado, sob este aspecto do urbano enquanto localização, a atender demandas da classe média". Esta situação tem "por contraste, o desatendimento, na escala mais absurda possível, das demandas das classes mais baixa na estrutura de classes da sociedade, das demandas do operariado, das demandas das classes populares em geral." (OLIVEIRA, 1982, p. 50-51).

Cavando "um fosso abismal" na atenção do Estado, isolando o polo das classes médias altas do "polo das classes não proprietárias", (OLIVEIRA, 1982, p. 53), esta situação teria resultado na constituição de dois mundos nas cidades brasileiras:

> A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou convivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas de consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo dos bens e serviços. (SANTOS, 2018, p. 37)

Será a partir destas concepções do Estado e do urbano no Brasil que este texto toma como estudo de caso as políticas urbanas na cidade de São Luís do Maranhão.

2.3 Uma proposta de análise das políticas do urbano no Brasil

Para Marques, "sabemos pouquíssimo sobre as especificidades da política e das políticas nas cidades brasileiras", apesar do tema ter originado os trabalhos seminais de Victor Nunes Leal e Oliveira Vianna que "tratavam justamente da relação entre o sistema político e o poder local". Esse vácuo "parece considerar que a nacionalização dos partidos a partir do período democrático populista e a centralização política do período Vargas e do regime militar tiraram das cidades todo dinamismo político". Um tema ausente "mesmo no debate recente sobre federalismo", pois "o nível local é a escala menos tematizada, talvez por acreditar-se que as políticas

federais tornariam os governos locais meros implementadores "técnicos", sem espaço para discricionariedade" (MARQUES, 2018, p. 1).

Crenças infundadas, pois tanto a "modernização conservadora" a que fomos submetidos, quanto as análises de Oliveira (1982) e Santos (2018), comprovam a atualidade das considerações feitas por Leal e a necessidade de sua retomada. Mais ainda no Maranhão, onde prevalecem oligarquia e 'coronelismo' "como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada", cabendo verificar sua "adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa" (LEAL, 1975, p. 20).

As dinâmicas e práticas institucionais no urbano podem contribuir para identificar como o pacto federativo se manifesta na gestão do espaço em São Luís? Para Marques (2018, p. 18), como "a intercorrência de múltiplas escalas na política do urbano é ainda mais forte em países federativos como o Brasil", onde há "interpenetração das ações dos vários níveis de governo", torna "imprescindível analisar simultaneamente as várias escalas, dependendo do objeto." Assim, este estudo utiliza a metodologia de Marques (2017), que organiza a investigação em "(i) instituições, agências e processos de produção de políticas; (ii) atores societais, suas relações entre si e com o Estado; e (iii) legados e processos que as produzem" (2017, p. 8). Porém, invertemos a sequência, iniciamos com o histórico da gestão, a seguir os atores societais e por fim as instituições e suas ações em São Luís.

3 AS POLÍTICAS DO URBANO EM SÃO LUIS

3.1 Legados e processos de produção de políticas urbanas em São Luís

Interrompendo um ciclo de 75 anos (1890 a 1965), quando 40 alcaides foram indicados pelo poder estadual e federal, a eleição de Cafeteira (1966 a 1969) constitui breve exceção no secular controle político federal e estadual sobre a capital. Logo retomado em 1969 e mantido até 1985, governadores "biônicos" impuseram a São Luís dez prefeitos, alguns com meses na titularidade (BURNETT, 2012). Os 34 últimos

anos (1986 a 2020), com oito gestores eleitos, correspondem ao pós-Constituição de 1988, quando os municípios assumem novo papel no pacto federativo, sob sucessivas crises internacionais e ajustes neoliberais do Estado (REIS, 2020).

Esta curta gestão autônoma em São Luís ocorre sob condições em que "função social da cidade, gestão democrática e participação popular" se enfrentam com "empreendedorismo, gerenciamento e planejamento estratégico", repondo o papel dos políticos nas disputas Capital x Trabalho. Porém, sem sequer viver a experiência das "administrações populares" da redemocratização (DANIEL, 1990), as gestões de São Luís mantiveram sua persistente passividade e conservadorismo. Parodiando Marx, como fez Marques (2017, p. 3), se "os homens fazem o espaço, mas não o fazem como querem", a resposta estaria no passado da cidade, quando viveu desafios urbanos sob gestores impostos, sem compromissos democráticos com a sociedade?

3.2 Atores societais, suas relações entre si e com o Estado

De forma resumida, estes desafios são os dois momentos da "modernização conservadora" do Maranhão, distintos do ponto de vista urbano. Enquanto o interventor Paulo Ramos (1937-1947) se viu limitado, pela Associação Comercial do Maranhão, ao espaço entre os Rios Anil e Bacanga, os Planos Nacionais de Desenvolvimento disponibilizaram hectares de terras da União e incontáveis obras rodoviárias para decuplicar a área urbana de São Luís (BURNETT, 2012). Em comum, ambos períodos inovam na legislação urbanística: Ramos com zoneamentos de usos contra a miscigenação social das áreas de alta renda da "cidade velha"; os militares com o Plano Diretor da cidade, garantia de segregação espacial da "nova cidade".

Sob a ditadura, para acessar os recursos federais eram exigidas instituições locais vinculadas às secretarias estaduais. A Companhia de Habitação – Cohab, operadora dos programas do BNH, e a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão, Caema, gestora dos programas federais de saneamento, juntamente com o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – DER, executor de estradas no continente e na ilha, foram decisivos para moldar a nova São Luis. Conjuntos habitacionais, redes de abastecimento e "rodovias urbanas" criaram centralidades e

interesses fundiários e imobiliários, enquanto uma imensa cidade invisível abrigava migrantes despossuídos e subempregados. (RIBEIRO JR., 1999; BURNETT, 2012)

Esta é a base socioespacial em que novos sujeitos urbanos se constituem em São Luís: a nova classe média da "modernização local", e os "acampados na cidade", entre os dois, o mercado fundiário e imobiliário. Bases do "fosso abismal" e dos "dois circuitos" de onde emerge a "divisão do trabalho" no governo da cidade. Imunes às Reformas do Estado, as práticas anteriores foram mantidas por diferentes governadores e prefeitos, apesar da democratização e da autonomia municipal.

3.3 Instituições, agências e processos de produção de políticas em São Luís

Delimitadas pelos pactos federativos dos períodos militar e democrático da democratização, as atribuições legais do Estado foram disciplinadas pela Portaria nº 42/1999, que atualizou "as discriminações por despesas" da Lei nº 4.320 de 1964, estabelecendo "os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividades e operações especiais" (BRASIL, 1999). Entre as 28 funções definidas, três se vinculam ao urbano: Urbanismo, Habitação e Saneamento, com respectivas subfunções, infraestrutura, serviços e transportes coletivos; habitação rural e urbana; saneamento básico rural e urbano. Transpostas para as estruturas dos governos do Maranhão e de São Luís, foram identificados os órgãos com competência executiva de obras, desconsiderando aqueles que atuam no campo normativo de uso e ocupação do solo.

Órgão	Atribuições
Agência de Mobilidade Urbana – MOB	Transporte e mobilidade urbana, fiscalização, regulação, planejamento e controle transportes e sistema viário estadual
Agência Metropolitana - AGEM	Processo de metropolização da Região Metropolitana da Grande São Luís e Funções Públicas de Interesse Comum.
Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID	Habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios.
Secretaria de Infraestrutura – SINFRA	Obras de infraestrutura, pavimentação urbana, rural, rodovias, manutenção prédios públicos estaduais
Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA	Promoção de saneamento no Maranhão, serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários

Quadro 1 – Órgãos estaduais com atribuições nas políticas urbanas no Maranhão

Fonte: https://www.ma.gov.br/

Órgão	Atribuições
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP	Obras públicas dos sistemas de drenagem, abastecimento de água e de coleta de esgoto domiciliar, gestão, implantação e conservação do sistema viário, administração serviços de limpeza e iluminação públicas.
Secretaria Municipal de Inovação, Sustentabilidade e Projetos Especiais - SEMPE	Relações com agentes financiadores de projetos, parcerias públicas e privadas, elaboração de projetos de cidade sustentável inteligente.
Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT	Políticas municipais de trânsito e de transporte, administração dos sistemas de transporte público e do trânsito; planejar, , controlar e avaliar as atividades de transportes e trânsito.
Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMTURH	Fiscalização urbanística, comércio informal, regularização fundiária e cadastro terras e imóveis do Município, programas habitacionais, cadastro técnico e representação cartográfica do Município.

Quadro 2 – Órgãos municipais com atribuições nas políticas urbanas em São Luís

Fonte: https://saoluis.ma.gov.br/prefeitura

Própria das "competências concorrentes" dos entes federados, a "superposição de ações" resulta, para Arretche, em "desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais" (Apud REIS, 2020, p. 156). Mas "competências concorrentes" também quer dizer fragmentação das ações dos Estados federativos, possibilitando o exercício de interesses políticos e econômicos. Tanto a Portaria nº 42, quanto "as competências concorrentes" compõem o domínio da Administração e das Finanças Públicas, combinação de normas e práticas que muitas vezes se tornam obstáculo para a gestão social das políticas. Além de campo especializado, exigindo visão de conjunto e de detalhes, as especificidades locais e as correlações de forças políticas dotam o tema de complexidades e dinâmicas que ocorrem em diferentes arenas. Apesar das Leis de Transparência e de prestação de contas, constituem um desafio para a fiscalização cidadã do orçamento e dos representantes políticos.

Porém, a natureza ambígua das políticas públicas, com fragmentação de competências e sobreposição de atribuições, é condizente com o "pacto federativo" das elites: ela possibilita ajustes às realidades local e nacional e, se a fragmentação permite distribuir frações de poder, a sobreposição se adequa às alianças políticas. Nos termos de Eça de Queiroz, se trata de cobrir com "o manto diáfano da fantasia" a "nudez forte da verdade"; para Bismark, fazer leis e salsichas às escondidas...

De volta ao Maranhão e à São Luís: como as políticas nacionais estão sob a hegemonia da Região Sudeste, maior poder econômico e político do país, cabe às periferias regionais operar em níveis menores de decisão, manejando funções e subfunções e apropriando-se de recursos federais para exercer as competências próprias de suas autonomias federativas. Se esta reflexão é correta, será possível circunscrever a análise das políticas urbanas da capital às administrações locais, esclarecendo assim aspectos de suas atuações e dos relacionamentos celebradas entre elas, contribuindo para iluminar suas razões e desígnios com a cidade?

4 AS POLÍTICAS DO URBANO EM SÃO LUÍS

4.1 A política urbana do governo estadual na capital maranhense

A primeira referência pública sobre a existência de uma “divisão do trabalho” urbano em São Luís entre os governos estadual e municipal costuma surgir na mídia em períodos eleitorais, quando o protagonismo do governo estadual é utilizado para rebaixar as administrações oposicionistas da capital:

> Em 30 anos de oposição na capital maranhense, nenhum prefeito fez mais pela cidade que a governadora em seus quatro mandatos. (30 anos de oposição..., 2015)
> ... o Maranhão já teve uma governadora (Roseana Sarney) que, na verdade, foi a maior prefeita que a capital do Maranhão (sic). (As mulheres que governaram São Luís..., 2016)

Na relação das grandes obras estaduais na capital, as intervenções viárias se destacam. De Newton Bello (1961-1966), que constrói a primeira ponte sobre o Rio Anil para atender o elitizado balneário do Olho d’Água, a Luís Rocha (1983-87), com a Avenida Litorânea dos terrenos mais valorizados da cidade, via urbana na capital é pauta obrigatória. Jackson Lago (2007-2009) e Flavio Dino (2015-218/2019-2022) a ela aderiram, o primeiro, incluindo a Avenida IV Centenário como contrapartida do PAC do Rio Anil; o segundo, expandindo as Avenidas Litorânea e Holandeses.

A tradicional passividade dos prefeitos teve uma única exceção na gestão João Castelo (2009-2012), com o Projeto do Sistema Viário e Melhorias Urbanas para São Luís (SÃO LUIS, 2012) e o Ônibus de Trânsito Rápido – BRT, ligando bairros

populares ao centro da cidade. Derrotado na reeleição, os projetos foram ignorados pelos prefeitos seguintes, mas não pelo poder estadual: a obra da Avenida Litorânea e o projeto do BRT hoje compõem uma ambiciosa obra viária na região de alta renda, geridas pelo governo do estado. Essa renovada interferência estadual e a persistente apatia municipal indicam que a prefeitura renunciou às obras estruturantes nos bairros elitizados; mas para se dedicar a quais políticas urbanas?

4.2 O governo municipal e o atendimento das precariedades urbanas

Com base nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (SÃO LUÍS, 2013/2020), na distribuição do orçamento municipal para as políticas urbanas na gestão Holanda (2013-2020), para as funções de Urbanismo, Habitação e Saneamento somaram R$ 3.624.795.854,10, ou 15% do total dos gastos da Prefeitura (R$ 24.428.651.686,86). Comparados com as funções Administração (11,45%), Educação (15%), Previdência Social (9,42%) e Saúde (27,87%), constata-se o destaque do urbano no orçamento municipal, ainda maior em relação a Transportes (2% ou R$ 488.894.593,95) e Gestão Ambiental (0,04% ou R$ 8.756.849,73 ou).

Conforme o Portal da Transparência da PMSL, a divisão deste orçamento pelos órgãos municipais que atuam no urbano (Tabela 1) comprova o protagonismo da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos - Semosp na destinação dos recursos. Os 12,13% recebido pelo órgão representa mais do dobro da soma das demais Secretarias afins. Mas, como e aonde são aplicados esses recursos?

Tabela 1 - Percentual de recursos por órgãos com atribuições nas políticas urbanas em São Luís, período 2013-2019.

Exercício	SEMURH	SEMOSP	SMTT	SEMMA	SEPE
2013	0,19	26,52	2,74	0,182	2,01
2014	1,15	12,64	2,97	0,109	1,08
2015	3,05	28,84	3,18	0,191	2,78
2016	1,08	13,08	2,38	0,077	0,32
2017	1,15	9,53	2,13	0,099	0,35
2018	2,18	10,75	1,47	0,066	0,42
2019	2,11	13,28	2,31	0,066	0,55
Total	**1,58**	**12,13**	**2,33**	**0,096**	**0,79**

Fonte: PMSL, 2019.

Os serviços executados e as áreas atendidas pela Semosp entre 2013 e 2018 combinam trabalhos periódicos e serviços emergenciais na cidade. A Tabela 2 expõe o quantitativo de intervenções e de bairros atendidos, enquanto a Figura 1 espacializa as intervenções, que contemplaram 12 dos 30 distritos urbanos e rurais da cidade (SÃO LUíS, 2013). Do total de intervenções, oito (66,66%) foram em bairros populares, duas (16,66%) em bairros de alta renda e duas em áreas de moradia de classes médias baixas, indicando alta prioridade dada às áreas populares da cidade.

Tabela 2 – Quantidade de intervenções, por tipo e por bairros, realizadas pela SEMOSP, 2013-2018

Tipo de Intervenção	Quantidade de intervenções	%	Quantidade de Bairros	%
Drenagem profunda	55	27,50	34	27,65
Iluminação em Led	39	19,50	21	17,07
Praças	53	26,50	29	23,58
Campos e Quadras	16	8,00	15	12,20
Pavimentação de vias	37	18,50	24	19,50
TOTAL	**200**	**100,00**	**123**	**100,00**

Fonte: SEMOSP, 2018.

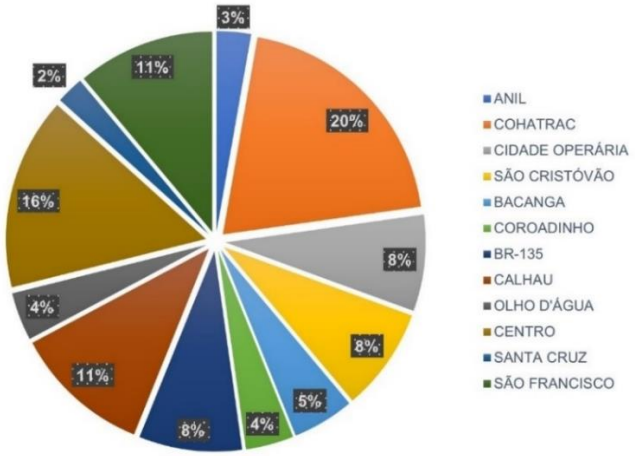

Figura 1 - Intervenções realizadas pela SEMOSP por Distritos de São Luís

Fonte: SÃO LUIS, 2018.

A elevada concentração de recursos financeiros na SEMOSP se justifica pelas suas atribuições em relação à infraestrutura e os serviços básicos do município. Nas

cidades brasileiras, precariedades urbanas dos bairros populares constituem pontos sensíveis de consequências sociais imprevisíveis e órgãos de infraestrutura urbana, capazes de ações técnicas imediatas, são estratégicos para manter o controle político

Em contraste com as grandes intervenções estaduais - sistemas viários para transporte individual, de escala estruturante e grande visibilidade, historicamente executados nas regiões das classes altas -, as obras da prefeitura se caracterizam pelo caráter de manutenção – recapeamento de vias da cidade –, e emergência – colapso de precários sistemas de drenagem urbana – e demanda comunitária ou judicial – caso de feiras e mercados municipais populares, abandonados há décadas.

5 CONCLUSÕES

Resultante de pactos entre as elites, a modernização conservadora do Brasil configurou o Estado nacional e suas formas de concepção e implementação das políticas públicas. No urbano, suas expressões espaciais resultaram no “fosso abismal” entre as classes e nos “dois circuitos da economia urbana”, mundos distintos conectados através de relações sistêmicas, mas isolados pelo “espaço dividido”.

Em São Luís, capital estadual periférica, as políticas do urbano resolvem estas contradições com a especificidade das relações entre poder estadual e municipal, processos de convivência política que, ao longo de períodos autoritários, impôs um “pacto urbano” ao poder local. Refratário à democratização nacional, a gestão urbana ludovicense obedece à lógica da divisão espacial das competências institucionais, forma de convivência política e manutenção da ausência de direitos urbanos.

Estas reflexões indicam que, enquanto as gestões estaduais atendem prioritariamente os setores de alta renda através da qualificação e valorização de suas áreas de moradia e trabalho, as camadas populares recebem do executivo municipal manutenções que não resolvem suas precariedades urbanas, mas ambos reeditam coronelismo e clientelismo no assistencialismo fragmentado. Concentrando as políticas urbanas em obras de forte materialidade, expressão de interesses eleitorais e múltiplos retornos, o poder político conservador resiste às tentativas progressistas locais que, sem constituir bases sociais, são incapazes de enfrentar o pacto das elites.

REFERÊNCIAS

As mulheres que governaram São Luís e não deixaram saudades. Blog Luís Cardoso, 21/08/2016. Disponível em https://luiscardoso.com.br/politica/2016/08/as-mulheres-que-governaram-sao-luis-e-nao-deixaram-saudades/ acesso 10 jul. 2021.

BOSI, A. **Dialética da colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BURNETT, F. L. São Luís por um triz. **Escritos urbanos e regionais**. São Luís: UEMA, 2012.

DANIEL, C. As administrações democráticas e populares em questão. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 30, p. 11-26, 1990.

GUERREIRO, J. V.; BRANCO, M. A. F. Dos pactos políticos à política dos pactos na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 16(3):1689-1698, 2011. Disponível em https://www.scielo.br/j/csc/a/SxBhDdVkLNpJWMyYXhySz5G/?lang=pt acesso 12 jul. 2021.

MARQUES, E. C. L. **Em busca de um objeto esquecido:** A política e as políticas do urbano no Brasil. RBCS Vol. 32 n° 95/2017: e329509 https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/VqZ6nVHHthS5gYXNjxsFRFh/?format=pdf&lang=pt

MARQUES, E. C.L. (Org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM. 2018.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In ALMEIDA, J.; CANCELLI, V. (ORG). **150 anos do Manifesto Comunista**. São Paulo: Xamã, 1998.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

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, p. 43-66, 1990.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, julho/setembro 1982, p. 36-54.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O Termo Modernização Conservadora: sua origem e utilização no Brasil. **REN**, Volume 40, Nº 03, p. 411-424, julho/setembro 2009. Disponível em https://biblat.unam.mx/pt/revista/ren-revista-economica-do-nordeste/articulo/o-termo-modernizacao-conservadora-sua-origem-e-utilizacao-no-brasil acesso 08 jul. 2021

Prefeitura inaugura obra de prolongamento da Avenida Litorânea. IMirante, 23 dezembro 2012. Disponível em https://imirante.com/sao-

luis/noticias/2012/12/23/prefeitura-inaugura-obra-de-prolongamento-da-av-litoranea.shtml acesso 10 jul. 2021.

REIS, J. R. M. **Fundo Público e Políticas Urbanas no Brasil: determinantes do financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018).** Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, UFMA, 2020.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. B. **Formação do espaço urbano em São Luís, 1612-1991.** São Luís: Edições FUNC, 1999.

SÃO LUIS. Portal da Transparência. Anexo 07 – **Despesas Por Função/Subfunção/Programa** - Portal da Transparência de São Luís, s/d. Disponível em https://transparencia.saoluis.ma.gov.br/pagina/1617/ acesso 10 jul. 2021.

SÃO LUIS. **São Luís em dados. PPA 2014-2017**. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID, 2013.

SÃO LUIS. **Consolidado por Órgão e Função Demonstrativo da Despesa Realizada Período 2013 a 2019**. Prefeitura Municipal de São Luís, 2020. https://transparencia.saoluis.ma.gov.br/pagina/1617/ acesso 10 jul. 2021.

SÃO LUIS. A cidade onde queremos viver. **Planejamento urbano e viário.** São Luís, 18 junho 2012. Disponível em https://www.slideshare.net/petruscintra/a-cidade-onde-queremos-viver-domingos-brito?qid=b602f216-8ecd-4a5c-a575-0b7d3a7231d1&v=&b=&from_search=7 acesso 10 jul. 2021.

SÃO LUIS. Suplemento do Diário Oficial do Município. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, 6º bimestre, 2013 a 2020.**

SÃO LUIS. Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos. **Powerpoint Obras de Drenagem, Iluminação, Pavimentação, Obras Públicas, 2018.**

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países desenvolvidos.** São Paulo: Editora USP, 2018

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988

30 anos de oposição: a São Luís que Roseana construiu. Marco Aurélio D'Eça, 08/09/2015. Disponível em 30 anos de oposição: a São Luís que Roseana construiu… – Marco Aurélio D'Eça (marcoaureliodeca.com.br) 10 jul. 2021

WEBER, M. **Economia e sociedade.** Fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 2012.

DIREITO À MORADIA E A GESTÃO HABITACIONAL NO MARANHÃO

José Rui Moreira Reis[1]

RESUMO

Reflexão sobre a questão habitacional no Brasil, com o escopo de desvendar particularidades pertinentes à situação do Maranhão, um dos estados mais pobres da Federação. Tem suporte em dados coletados por meio de pesquisas bibliográfica, documental e uma análise dos gastos realizados nessa área, entre 2009 e 2018, pelo Governo do Maranhão. A tensionada temática da moradia, expressa pela ausência, insuficiência ou má qualidade da habitação, é entendida como uma refração da questão social resultante do processo de acumulação privada da riqueza socialmente produzida, mas também das dificuldades de distribuição e gestão de recursos do Fundo Público. Conclui-se que as determinações histórico-estruturais responsáveis pela disseminação das desigualdades e da pobreza no país continuam como uma realidade, reavivando desafios quanto às possibilidades de afirmação da dimensão pública da moradia.

Palavras-chave: Questão habitacional. Maranhão. Fundo Público.

ABSTRACT

Reflection on the housing issue in Brazil, with the scope of unveiling particularities relevant to the situation of Maranhão, one of the poorest states in the Federation. It is supported by data collected through bibliographic and documentary research and an analysis of expenditures made in this area, between 2009 and 2018, by the Government of Maranhão. The tensioned theme of housing, expressed by the absence, insufficiency or poor quality of housing, is understood as a refraction of the social issue resulting from the process of private accumulation of socially produced wealth, but also from the difficulties in distributing and managing resources from the Public Fund. It is concluded that the historical-structural determinations responsible for the spread of inequalities and poverty in the country continue as a reality, reviving challenges regarding the possibilities of affirming the public dimension of housing.

Keywords: Housing issue. Maranhão. Public Fund.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata sobre a questão habitacional buscando identificar dispositivos de gestão e desafios quanto às possibilidades de afirmação da dimensão pública da moradia, e têm como referência empírica os investimentos realizados nessa área, entre 2009 e 2018 pelo Governo do Maranhão.

[1] Universidade Federal do Maranhão; Administrador, Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional e Doutor em Políticas Públicas; jruimreis@gmail.com.

A ampla e tensionada temática da moradia é aqui entendida como uma das expressões da questão social resultante do processo de acumulação privada da riqueza coletivamente produzida, próprio do modo de produção capitalista. No Brasil, a ausência, insuficiência e má qualidade da habitação constituem-se em problemas visíveis e pautados nas lutas sociais dos trabalhadores, em todo o território nacional. E embora, se haja institucionalizado a moradia como direito social de toda a população brasileira, há grandes discrepâncias em termos da situação concreta das regiões e entre territórios específicos de uma mesma região frente aos investimentos realizados na área.

Parte-se da perspectiva teórico-analítica de que as políticas sociais, entre as quais aquelas voltadas para o campo da habitação, não podem ser compreendidas como simples recursos da legitimação política ou de intervenção estatal subordinada apenas à lógica da acumulação capitalista, mas também como respostas decorrentes de pressões sociais, a partir de ações de diferentes sujeitos, que tem interesses diversificados e colidentes. Portanto, conformam-se, em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinadas por múltiplas causas e funcionalidades.

O trabalho está amparado por pesquisa bibliográfica, documental e empírica, de natureza quantitativa e qualitativa, e está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte discorre brevemente sobre elementos teóricos referidos ao direito à moradia e expõe dados recentes sobre a questão habitacional no Brasil e no Maranhão. A terceira seção apresenta e analisa os resultados de pesquisa documental e empírica sobre os gastos em moradia no Maranhão, buscando demonstrar a distribuição dos investimentos públicos. A última seção tece algumas considerações conclusivas sobre o estudo.

2 A MORADIA ENQUANTO DIREITO SOCIAL

Ao longo do século XX, com a crise estrutural do capitalismo associada ao declínio do modelo de Estado fordista-keynesiano, as lutas dos trabalhadores passaram a se identificar menos pelas ações sindicais e cada vez mais, associadas à

luta por melhores condições de vida no espaço, ou seja, pelos direitos sociais em sua dimensão territorializada. De tal modo, o que se denomina bem-estar social evoluiu para a defesa da reprodução social das famílias no espaço e não apenas da renda do trabalhador. Entre esses direitos, a habitação tem importância crucial, pois o abrigo é uma condição básica de vida.

A moradia ocupa um papel de destaque entre as políticas sociais, 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, cuja efetividade em mitigar os efeitos da pobreza inclui, necessariamente, investimentos públicos (SANTOS, 2017). Além disso, os diversos equipamentos sociais (estradas, escolas, rede de água ou de saneamento) só adquirem sua plena utilidade através das habitações a que servem (LOJKINE, 1981).

Neste sentido, após a Segunda Guerra Mundial, principalmente 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 em países desenvolvidos, particularmente na Europa. Contudo, se considerarmos o conjunto de países, poucos são aqueles que, em um dado momento de sua história, implantaram um parque público de habitação significativo no conjunto dos domicílios existentes. Entretanto, a inexistência de um parque público não significa a ausência da habitação nas políticas de bem-estar social, posto que outras ações direcionadas 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).

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. O referido documento afirma 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. Outros instrumentos relevantes são: a) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (PIDESC), principal instrumento legal internacional nesse campo que trata do direito à moradia, ratificado pelo Brasil e por

mais 138 países e adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1966 e; b) a Declaração de Vancouver, adotada na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada no Canadá, em 1976, que reafirmou a universalidade do direito à moradia adequada (MORAIS *et al.,*2009).

O reconhecimento do direito à moradia também foi tema da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, na Turquia, em 1996, quando foi aprovada a Agenda Habitat, também adotada pelo Brasil, que tem como principais objetivos a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. A Declaração de Istambul não só reiterou o direito, mas também o comprometimento da comunidade internacional com sua realização completa e progressiva. Para este fim, os países 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).

Influenciado pelos resultados das conferências do Habitat, a moradia foi explicitamente incorporada à Constituição Federal vigente no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 10 de fevereiro de 2000, passando a fazer parte dos direitos sociais. Como elemento importante para o alcance da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, seu enquadramento nesse campo obriga o Estado a assumir papel ativo, através da implementação de políticas públicas (MORAIS *et al.,* 2009). Nesse sentido, o inciso IX do art. 23º reconhece a competência compartilhada das três esferas do governo (União, estados e municípios) para promover programas relacionados à construção de moradia e à melhoria das condições habitacionais (BRASIL, 1988).

Contudo, apenas o aparato legal/institucional não garante o direito à moradia digna, como uma das formas de combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização. 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 socialdemocrata e as macrocondições político-econômicas que lhe deram origem começaram a se desfazer. Desde então, 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 convicção de que os mercados podem 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 combate à pobreza (HARVEY, 2013).

No Brasil, devido a diversos fatores, dentre eles o capitalismo tardio e o padrão de crescimento socioeconômico extremamente concentrador e excludente, ao longo de sua história, não se logrou a constituição de um Estado de Bem-Estar Social *stricto sensu* e a moradia nunca ocupou um lugar de destaque no âmbito das limitadas políticas sociais, diferentemente dos denominados países capitalistas desenvolvidos. Além disso, considerando as políticas de ajuste fiscal (no contexto de exacerbação do processo de neoliberalização do Estado brasileiro), o financiamento das políticas habitacionais encontra duas ordens de constrangimentos a partir 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 (BRASIL, 2004). Assim, as diversas formas de assentamentos precários no campo e nas cidades foram produzidas por seus próprios moradores com os meios que se encontravam à disposição (OLIVEIRA, 1998; MARICATO, 1996).

De acordo com dados publicados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro corresponde a cerca de 6,4 milhões de domicílios, dos quais 5,6 milhões, ou 88%, estão localizados em áreas urbanas e 783 mil unidades em áreas rurais. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país, o déficit habitacional corresponde a 9%. Não obstante, existem 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 ultrapassa 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Na região Norte corresponde a 22% e na região Nordeste a 27% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

O Maranhão 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. O déficit habitacional no Maranhão está em cerca de 390 mil moradias, o que representa 20% do estoque de domicílios do estado. Neste 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 é de cerca de 220 mil moradias, enquanto o déficit habitacional urbano é de 172 mil. Ou seja, do total do déficit habitacional no Maranhão, 56% se concentra na área rural. Isto 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 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 boa parte da população. Mais de 60% do déficit diz respeito a habitações precárias, compostas por domicílios rústicos e improvisados. Os primeiros 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. Já 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).

O Maranhão possui 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 é o Pará com um pouco mais de 98 mil de domicílios nessas condições, ou seja, o Maranhão tem mais que o dobro que o segundo estado com o maior número de habitações precárias do país. O número de habitações precárias no território maranhense é maior

que o total de habitações dessa natureza 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), corresponde 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).

Diante deste quadro alarmante, a próxima seção se propõe a analisar os investimentos nas políticas territoriais direcionadas à habitação, executadas pelo Governo do Estado do Maranhão, buscando mensurar o comprometimento da intervenção estatal na resolução destes problemas.

3 ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO NO MARANHÃO

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. Assim, os dados e informações sobre o montante e destino dos gastos públicos são elementos importantes para compreensão da capacidade do Estado em implementar políticas públicas efetivas e responder aos problemas sociais.

Neste aspecto, o primeiro ponto a se destacar é que o Estado brasileiro, como um todo, investe muito pouco na questão habitacional. Conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional, no período de 2015 a 2018, os valores investidos em termos percentuais representam menos de 0,1% do total da despesa de todas as esferas de governo. Além disso, esses valores apresentaram uma redução em termos absolutos de R$ 5,4 bilhões para R$ 3,9 bilhões.

Quando se analisa a representatividade de cada esfera de governo nos gastos com habitação, observa-se que os municípios são os entes que têm maior participação, oscilando entre 54% e 60%. Os estados têm uma participação importante, com cerca de 40%, ao passo que a União tem menor participação, oscilando entre 1,3% e 0,5% entre 2015 e 2018. De acordo com os dados disponíveis,

portanto, é possível afirmar que os gastos públicos com habitação no Brasil, são realizados em sua maior parte por estados e municípios.

Ainda assim, são gastos com pouca representatividade nos gastos dos entes estaduais, conforme se observa na Tabela 1. Ao analisar os gastos com habitação efetuados pelo estado do Maranhão, nota-se que estes são ainda menores que a média dos gastos efetuados por outros estados, conforme pode ser observado na Tabela 2. No quadriênio de 2015 a 2018, enquanto a média dos gastos dos entes estaduais girou em torno de 0,26%, no estado do Maranhão esses valores foram ainda menores, e ficaram em torno de 0,11% do gasto estadual (REIS, 2020).

Tabela 1 - Despesas em habitação dos estados da federação (R$ milhões)

Função	**2015**		**2016**		**2017**		**2018**	
	R$	**%**	**R$**	**%**	**R$**	**%**	**R$**	**%**
Habitação	2.396	0,30	2.175	0,27	2.414	0,29	1.520	0,17
Total da Despesa	**786.867**	100	**813.216**	100	**841.418**	100	**911.777**	100

Fonte: REIS (2020).

Tabela 2 - Despesas em habitação no Maranhão (R$ milhões)

Função	**2015**		**2016**		**2017**		**2018**	
	R$	**%**	**R$**	**%**	**R$**	**%**	**R$**	**%**
Habitação	3	0,02	27	0,18	27	0,16	15	0,08
Total da Despesa	**13.580**	100	**15.239**	100	**16.960**	100	**18.901**	100

Fonte: REIS (2020).

Uma análise estendida, do período de 2009 a 2018, evidencia que os recursos direcionados à política habitacional nunca chegaram a alcançar 1% do total dos gastos do estado do Maranhão. Além disso, os gastos nessas políticas apresentaram uma tendência de queda. Enquanto no período de 2009-2011 os valores gastos representaram 0,5% dos gastos do estado, no período 2012-2015 representaram 0,4%, e 0,1% entre 2016 e 2018. Em 2012, os gastos nessa política atingiram o montante máximo de R$ 102 milhões, 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 (REIS, 2020).

Outro dado que confirma a falta de prioridade dos gastos com habitação no estado do Maranhão é o percentual de execução orçamentária. A análise dos dados referentes ao período de 2009 a 2018 demonstra que a habitação é uma das funções 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% foi efetivamente realizado.

Tabela 3 – Execução orçamentária no Maranhão em R$ milhões (2009-2018)

Funções	**2009-2011**			**2012-2015**			**2016-2018**		
	Dot.	Exec.	D./E.	Dot.	Exec.	D./E.	Dot.	Exec.	D./E.
Administração	1.342	1.121	84%	3.102	2.609	84%	2.846	2.521	89%
Agricultura	350	226	64%	507	359	71%	781	479	61%
Assistência Social	478	345	72%	1.347	912	68%	1.451	901	62%
Ciência e Tecnologia	70	53	76%	217	145	67%	210	130	62%
Comércio e Serviços	123	50	40%	389	87	22%	394	58	15%
Cultura	203	182	89%	391	336	86%	372	295	79%
Desporto e Lazer	120	92	76%	147	107	72%	142	67	47%
Direitos da Cidadania	212	178	84%	1.204	988	82%	1.325	1.082	82%
Educação	4.736	4.063	86%	9.176	7.926	86%	9.369	7.695	82%
Encargos Especiais	6.064	5.886	97%	11.121	10.741	97%	9.623	9.198	96%
Energia	0	0	-	10	9	90%	3	3	97%
Essencial à Justiça	711	642	90%	1.743	1.540	88%	1.862	1.760	95%
Gestão Ambiental	58	38	64%	333	176	53%	255	122	48%
Habitação	395	121	31%	603	192	32%	124	69	56%
Indústria	116	73	63%	216	113	53%	143	69	49%
Judiciária	1.645	1.434	87%	3.386	3.214	95%	3.189	3.000	94%
Legislativa	836	783	94%	1.709	1.615	95%	1.649	1.548	94%
Organização Agrária	69	40	58%	624	221	35%	56	37	66%
Previdência Social	3.307	3.153	95%	7.237	6.618	91%	8.827	7.656	87%
Saneamento	1.037	571	55%	2.724	1.339	49%	2.223	1.275	57%
Saúde	3.298	2.655	80%	7.371	6.083	83%	6.936	6.081	88%
Segurança Pública	2.334	2.130	91%	4.202	3.887	93%	5.065	4.742	94%
Trabalho	107	58	54%	66	31	47%	84	42	50%
Transporte	2.109	914	43%	3.356	1.527	46%	2.289	1.332	58%
Urbanismo	534	377	71%	819	407	50%	1.426	937	66%
Total Geral	30.277	25.183	83%	62.190	51.182	82%	60.644	51.100	84%

Fonte: REIS (2020).

Analisando os períodos dos Planos Plurianuais (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%.

No período de 2012 a 2015, a função *Habitação* 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 habitação, 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%.

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. Essa verdade fática fica notória quando se observa que 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, o percentual de execução é bem inferior à média de execução do orçamento estadual (84%) e as principais áreas de políticas públicas como *Educação* (82%), *Previdência Social* (87%), *Saúde* (88%) e *Segurança Pública* (94%). De um total de R$ 124 milhões autorizados nos orçamentos deste período, apenas 69 milhões foram efetivamente gastos.

Pode ser apontada como uma das possíveis causas para os baixos investimentos em habitação no estado do Maranhão a inexistência de fontes de

recursos constantes e duradouras e de outros mecanismos institucionalizados de distribuição de recursos, diferentemente do que ocorre em outras áreas de políticas sociais, como a educação que possui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB e a saúde que possui o Sistema Único de Saúde – SUS.

No que se refere às áreas onde foram aplicados os recursos, nota-se que a prioridade foi à 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 (Tabela 4). Em metade dos anos analisados não houve nenhum gasto na área de habitação rural, apesar do enorme déficit de moradias e das deficientes condições habitacionais no campo. Os gastos com habitação na área rural só passaram a ter alguma importância a partir de 2016, sendo que os anos de 2016 e 2017 foram os únicos em que os gastos com habitação rural foram maiores que os gastos com habitação urbana.

Tabela 4 - Destino dos gastos em Habitação no Maranhão (2009-2018)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2013	
Habitação	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**%**
Habitação Rural	2.653.586	0	1.800	0	0	2.655.386	1
Habitação Urbana	53.677.541	34.448.894	30.139.464	102.285.833	43.543.402	264.095.134	99
Total	56.331.127	34.448.894	30.141.264	102.285.833	43.543.402	266.750.520	100
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2014-2018**	
Habitação	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**%**
Administração	0	0	0	0	382.266	382.266	0
Habitação Rural	0	0	21.027.879	16.462.132	4.884.335	42.374.346	37
Habitação Urbana	42.888.892	2.831.988	5.827.430	11.012.616	9.685.424	72.246.350	63
Total	42.888.892	2.831.988	26.855.309	27.474.748	14.952.025	115.002.963	100

Fonte: REIS (2020).

Ao se analisar o financiamento das ações em habitação no estado do Maranhão, é possível observar o baixo volume de recursos próprios do tesouro estadual investidos nesta política, e a relevância das operações de crédito e dos convênios com órgãos federais. Outra fonte de recursos relevante é o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP, que representou cerca de 30% das fontes de recursos, entre 2009 e 2018 (Tabela 5). Este fundo, criado pela Lei Estadual nº 8.205 de 22 de dezembro de 2004, constitui-se em uma parcela do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS, com o objetivo de viabilizar a população

maranhense o acesso a níveis dignos de subsistência. Conforme definido pela lei de criação, 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 da população.

Tabela 5 – Fontes de financiamento dos gastos em Habitação no Maranhão

HABITAÇÃO	2009-2013	2014-2018	2009-2018	
	R$	R$	R$	%
Habitação Rural	2.655.386	42.374.346	45.029.732	11,8
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	2.515.741	42.364.813	44.880.554	11,8
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	139.644	9.533	149.177	0,0
Habitação Urbana	264.095.134	72.246.350	336.341.484	88,2
ADICIONAL ICMS – FUMACOP	46.113.068	24.353.759	70.466.827	18,5
OPERACOES DE CREDITO INTERNA	40.848.085	30.190.966	71.039.051	18,6
CONVENIOS COM ORGAOS FEDERAIS	112.309.815	3.249.790	115.559.605	30,3
CONTRAPARTIDAS A CONVENIOS	26.352.764	7.268.659	33.621.423	8,8
RECURSOS ORDINARIOS – TESOURO	38.471.402	7.183.176	45.654.578	12,0
TOTAL HABITAÇÃO	266.750.520	114.620.696	381.371.216	100,0

Fonte: REIS (2020).

Os dados também demonstram que as operações de crédito, os recursos decorrentes de convênios com órgãos federais e as respectivas contrapartidas foram integralmente direcionadas a ações na área urbana. Enquanto as ações na área rural foram quase totalmente financiadas pelo FUMACOP. Considerando que a maior parte dos recursos na área habitacional são decorrentes de convênios com órgãos federais, operações de crédito e contrapartidas a convênios, que juntos totalizam 57,7% dos recursos aplicados no setor, infere-se que o governo estadual possui pouca discricionariedade na condução desta política e na definição do direcionamento/destino dos recursos, o que pode ser apontado como um dos fatores que contribuem para o baixo volume de recursos investidos nas políticas direcionadas à moradia, com reflexos ainda mais evidentes na área rural.

4 CONCLUSÃO

As reflexões desenvolvidas neste texto evidenciam a importância da moradia enquanto aspecto basilar da dignidade da pessoa humana. Contudo, embora

reconhecido institucionalmente, por diferentes tratados como direito social, os dados aqui sumarizados apontam que a falta de moradia e a precariedade das condições habitacionais são problemas crônicos no Brasil.

Particularmente, no Maranhão, verifica-se uma efetiva dificuldade em concretizar o reconhecimento formal do direito à moradia digna e adequada, sendo que uma das marcas desse descaso é a permanência de domicílios rústicos e improvisados e de um grande déficit habitacional em áreas rurais, se comparado com os demais estados da Federação. Pode-se até justificar que tal situação tem suporte em virtualidades não atingidas que envolveram relações iniciadas no período colonial e na transição de uma economia agrícola inexpressiva para uma economia voltada para o mercado externo. É fato, porém, que apesar dos dados que atestam uma situação deficitária e caótica em termos da distribuição e das condições de moradias, a atuação estatal na questão habitacional também é insatisfatória, o que pode ser comprovado pelos baixos volumes de recursos investidos nessa área da política social.

Enfim, pode-se concluir, com base nos dados disponíveis, em primeiro lugar, que os baixos investimentos direcionados para as políticas de habitação, indicam que no Brasil e no Maranhão, em particular, a moradia é negligenciada na sua condição direito que deve ser garantido pelo Estado, a despeito da sua inclusão no rol dos direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000. No estado do Maranhão, apesar do déficit e das condições habitacionais serem piores no campo do que nas cidades, os escassos recursos disponíveis são direcionados, em sua maioria, para a habitação nas áreas urbanas em detrimento da habitação nas áreas rurais. Assim, a ausência, insuficiência e má qualidade da habitação, particularmente no campo maranhense, continuam como uma realidade, reavivando desafios quanto às possibilidades de afirmação da dimensão pública da moradia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Cadernos Mcidades. Brasília: Ministério das Cidades, n. 1, nov. 2004. Disponível em: http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/cadernos-mcidades-1--politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano. Acesso em: 01 jun. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo horizonte, 2018. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871. Acesso em: 01 jun. 2020.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARANHÃO. **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.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

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. p. 117-158. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5612 . Acesso em: 01 jun. 2020.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

REIS, J. R. M. **Fundo público e políticas urbanas no Brasil: determinantes do financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018)**. 2020. 372 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, A. M. S. P. **Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017.

TRANSPORTE PÚBLICO COMO DIREITO SOCIAL: investimentos estatais no Brasil, Maranhão e São Luís 2011-2020

Jailson Silva Pinheiro[1]

RESUMO

As manifestações encabeçadas pelo Movimento Passe Livre no ano de 2013 concorreram para inclusão do transporte no rol dos direitos sociais na Carta Magna, por meio da Emenda Constitucional nº 90/2015. Contudo, diversamente de outros direitos que têm uma natureza mais processual, os direitos sociais demandam recursos financeiros. Nesta perspectiva, partindo de uma análise dos movimentos sociais, este trabalho realiza uma avaliação dos gastos públicos em transportes no Brasil na última década, destacando os gastos das esferas de governo estadual e municipal, e comparando-os com os gastos realizados pelo governo do estado do Maranhão e pela prefeitura de São Luís.

Palavras-chave: Direitos Sociais; Transportes; Gastos Públicos.

ABSTRACT

The demonstrations led by the Free Pass Movement in 2013 contributed to the inclusion of transport in the list of social rights in the Magna Carta, through Constitutional Amendment No. 90/2015. However, unlike other rights that are more procedural in nature, social rights require financial resources. In this perspective, starting from na analysis of social movments, this paper evaluate public spending on transport in Brazil in the last decade, highlighting the expenditures of the state and municipal government spheres, and comparing them with the expenditures made by the government of the state of Maranhão and the city of São Luís.

Keywords: Social rights; Transport; Public Spending.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a questão do transporte como um direito social incluído na Carta Magna de 1988 (art. 6º) por meio da Emenda Constitucional nº 90/2015. Este direito visa garantir o acesso a diversos outros direitos como: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, dentre outros. A luz deste direito, este estudo busca analisar os gastos com transportes realizados pelo governo brasileiro, antes e depois da aprovação desta emenda, particularmente, no âmbito do estado do

[1] Universidade Federal do Maranhão; Administrador e Economista, Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico e Doutorando em Políticas Públicas; jailsonpinheiro@gmail.com.

Maranhão e do município de São Luís no período de 2011 a 2020, com finalidade de identificar se os gastos com essa função de governo aumentaram após 2015.

Impende ressaltar que conforme o Manual Técnico de Orçamento — MTO (2021) o detalhamento das despesas por função, subfunção, programa e ação visa atender às exigências de informação demandadas por todos os interessados no que concerne as finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral. Conforme o manual, a função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e reflete a competência institucional dos órgãos (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

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

Este trabalho pretende contribuir neste sentido, e constitui-se em uma pesquisa bibliográfica, de natureza quantitativa e qualitativa, documental e empírica. A análise efetuada no curso deste estudo foi realizada considerando os valores nominais e o percentual da despesa empenhada para transportes, em relação ao total do orçamento empenhado, visto que dessa forma é possível avaliar os gastos comparando com a média dos demais estados e municípios. Os dados foram obtidos a partir do Balanço do Setor Público Nacional e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, que especificam as despesas por função, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte discorre sobre a importância dos movimentos sociais para as políticas

públicas e trata do Movimento Passe Livre no âmbito das políticas públicas de transportes. A terceira seção versa sobre os investimentos em infraestrutura, haja vista que não é possível discorrer sobre transporte sem tratar do histórico de investimentos públicos no país considerando como base o percentual do PIB. Na quarta seção se avalia os investimentos em transportes e urbanismo tanto do estado do Maranhão quanto do município de São Luís. A última seção traz algumas considerações finais.

2 MOVIMENTOS SOCIAIS E O DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE

A proteção aos direitos humanos divide aqueles que advogam essa causa e outros que a criticam. De um lado, temos a ideia de que cada pessoa possui, independentemente de leis nacionais, direitos básicos a serem resguardados. De outro, a concepção de que os direitos humanos não passam de boas intenções carentes de aplicação prática (SEN, 2010).

A autora propõe que os direitos humanos sejam observados como demandas éticas antes de qualquer caráter legal, apesar de frequentemente inspirarem legislações. Assevera, ainda, que os direitos humanos geram obrigações que podem ser perfeitas ou imperfeitas para pessoas, dessa forma podem contribuir na promoção e proteção dessas liberdades, de modo que a sua implementação supera a questão de legislação e despertando a necessidade de atenção e mobilização públicas (SEN 2010).

Analisando os movimentos sociais na América Latina, Gohn (2004) os compreende como:

> [...] ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. A ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflitos, litígios e disputas vivenciadas pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não-institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não-estatal) e privada; participam direta ou

> indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. (GOHN, 2004, p. 251-252).

Nessa definição a expressão “atores” é utilizada para essa categoria, pois compreende que o termo classe por si só não explica as dimensões da vida social. Nesse contexto surge a criação da categoria de atores sociais, visto que não se contrapõe ao conceito de classe. Atores na visão de Gohn (2004) é um uma categoria de análise, já classe é um conceito específico e mais sedimentado (GOHN, 2004).

Nessa linha de intelecção, os atores podem envolver-se em lutas e movimentos mesmo que não tenham relação com as problemáticas da classe social. Destarte, podem se articular com sujeitos de ações coletivas que compõem os movimentos identitários, como de portadores de deficiência, de grupos geracionais, de indígenas, entre outros a segmentos excluídos da sociedade (GOHN, 2008).

Quando se fala do transporte enquanto direito social, é importante destacar que o ambiente construído pode ser dividido em elementos de capital fixo a serem utilizados na produção (rodovias, ferrovias etc.) e em elementos a serem utilizados no consumo (ruas, parques, passeios etc.). E alguns elementos, notadamente a infraestrutura de transportes funciona tanto como capital fixo para as empresas como para consumo dos trabalhadores, dependendo de seu uso (HARVEY, 1982). O transporte pode, portanto, ser um direito para as pessoas, mas também é uma condição de produção para o capital.

Neste aspecto, 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 como despesas supérfluas que devem ser comprimidas ao máximo. Portanto, o capital tende a favorecer ações diretamente ligadas à acumulação ou à reprodução do capital (estradas servindo a zonas industriais, telecomunicações, etc.) em detrimento da reprodução da força de trabalho (estradas servindo as residências dos trabalhadores, condições higiênicas, etc.) (LOJKINE, 1981). Isto deve ser considerado um determinante central para compreensão das políticas urbanas de transportes no contexto capitalista (REIS, 2020).

Segundo O'Connor (1977) o Estado capitalista deve desempenhar suas funções básicas para que não se arrisque a perder sua fonte de poder:

> O Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação (...). Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado deve também manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção deste excedente (O´CONNOR, 1977, p. 19).

Em uma perspectiva social, direito ao transporte tem como desígnio garantir à possibilidade de todos terem acesso aos lugares de uma cidade, para que o cidadão tenha condições exercer suas atividades habituais. Deste modo, o direito ao transporte também está associado à mobilidade urbana. Fanini (2016) destaca que:

> A mobilidade urbana é um atributo associado às pessoas e atores econômicos no meio urbano que, de diferentes formas, buscam atender e suprir suas necessidades de deslocamento para a realização das atividades cotidianas como: trabalho, educação, saúde, lazer, cultura etc. Para cumprir tal objetivo, os indivíduos podem empregar o seu esforço direto (deslocamento a pé), recorrer a meios de transporte não motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) ou motorizados (coletivos e individuais). (FANINI, 2016, p.10)

Quando se analisa a ascensão do transporte como direito social tem-se como principal ator o Movimento Passe Livre. Carrasco e Filho (2017) destacam que o Movimento Passe Livre é uma demanda de várias camadas sociais com a finalidade de uma participação política frente ao contexto no qual o processo democrático encontra-se com graves lacunas e por vigorosas críticas não só ao Estado, como também aos agrupamentos políticos. O movimento tem como histórico:

2003 – Revolta do Buzu em Salvador (agosto-setembro).
2004 – Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho) e aprova lei do passe livre estudantil (26 de outubro); surge o Comitê do Passe Livre em São Paulo.
2005 – Plenária de Fundação do MPL-Brasil no V Fórum Social Mundial em Porto Alegre (janeiro); luta contra o aumento em São Paulo (fevereiro); II Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho); mobilizações revogam o aumento em Vitória (julho).

2006 – Encontro Nacional do Movimento Passe Livre (junho); luta contra o aumento em São Paulo (novembro-dezembro).
2008 – Grande luta contra o aumento no Distrito Federal (outubro).
2009 – Aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal (julho); ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo (novembro).
2010 – Luta contra o aumento em São Paulo (janeiro).
2011 – Luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (janeiro-março); mobilizações revogam aumento em Teresina (agosto)
2013 – Lutas na região metropolitana de São Paulo conquistam revogação do aumento no Taboão da Serra (janeiro); mobilização derruba aumento em Porto Alegre (abril); Jornadas de Junho conquistam revogação do aumento em mais de cem cidades.

Quadro 1: Cronograma do Movimento Passe Livre

Fonte: MOVIMENTO PASSE LIVRE (2013)

Os autores apontam essas experiências participativas vivenciadas durante esses protestos como possível embrião de uma nova sociedade e de mudanças profundas nos modelos de 2013. No entanto verifica-se que é cedo para dizer. De todo modo, espera-se que os reflexos transformadores (ou não) desse fenômeno sejam conhecidos a médio e longo prazo e que contribuam para suscitar novas discussões e questionamentos para a construção de uma sociedade mais transparente, mais dialógica e consequentemente mais cidadã, democrática, igualitária e humana (CARRASCO; FILHO 2017).

Menezes (2017) destaca como razão para a constitucionalização do direito ao transporte como um direito social o despertar dos cidadãos para a questão da mobilidade urbana, desde 2013, na qual as manifestações sociais cobram do Poder Público melhorias nos transportes de massa, além de colocar em questão uma série de fatores: a exploração direta pelo Estado; o sistema de concessão ou permissão para particulares; as parcerias público-privadas; a efetividade da regulação no transporte; a falta de integração entre os estados e mesmo entre regiões brasileiras; pouca oferta de veículos coletivos e a pífia utilização intermodal. Destarte, tais questões afetam o esgotamento do transporte que culminam com o alto preço das tarifas. Nesse contexto, pode-se afirmar que este movimento foi um dos atores responsáveis para que a demanda por transporte fosse incluída como direito social em 2015, com a Emenda Constitucional nº 90/2015.

3 INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES NO BRASIL

Apesar de este trabalho focar no transporte enquanto direito social, ou seja, como uma política social. É necessário ponderar também sobre o investimento em infraestrutura de transporte de uma maneira geral, e nesse ponto o Brasil está muito deficitário. Os investimentos privados e públicos em infraestrutura de transportes passaram de R$ 9,1 bilhões para R$ 31,6 bilhões, ou seja, cresceram três vezes e meia entre 2003 e 2010. Porém, entre 2010 e 2014 permaneceram relativamente estabilizados, com investimento médio anual de R$ 32,1 bilhões. Já no ano de 2015, foram significativamente reduzidos com investimentos totais de R$ 28,2 bilhões. As dificuldades ocorreram por conta da forte retração dos investimentos públicos federais, que caíram 37,6%, de R$ 15,7 bilhões (2014) para R$ 9,8 bilhões (2015) (CAMPOS NETO, 2016).

Frischtak (2016, p. 19) faz a relação do investimento com o PIB e destaca que:

> [...] o Brasil convive há muitos anos com um processo de progressiva deterioração da infraestrutura. Essa situação ocorre fundamentalmente por uma combinação de baixos investimentos, escolhas por vezes errôneas em que investir em problemas de integridade na execução dos projetos, gerando comumente dilação nos custos e prazos. Em 2015, a taxa de investimentos no país recuou para 18,2% do PIB, enquanto o componente de infraestrutura contraiu para 1,8%, combinação possivelmente incapaz de sustentar um crescimento do PIB acima de 2%.

Ao comparar com os investimentos em infraestrutura de outros países, verifica-se que os países como Rússia, Índia, China, Coreia do Sul, Vietnã, Chile e Colômbia investem em média 3,4% dos seus PIB em transportes. Seria necessário o Brasil quadruplicar seus investimentos para que atingisse uma infraestrutura adequada ao tamanho e à importância de sua economia (CAMPOS NETO, 2016).

Conforme dados do Balanço do Setor Público Nacional, os investimentos do setor público em transportes não só estão baixos como seguem reduzindo, na última década a redução foi de mais de 50%, saindo de 2,05% em 2011 para 1,01% em 2020, com relação ao total dos gastos públicos. Mesmo após 2015 essa redução continua de 1,35% para 1,01%, esses dados levam em conta o consolidado no âmbito federal, estadual e município. Deve ser sublinhado que a subfunção Transporte Coletivo Urbano, está vinculada a função urbanismo. Ainda assim, ao se verificar os

gastos nesta função, observa-se que os gastos públicos tiveram uma pequena redução de 1,65% em 2011 para 1,63% em 2020, ou seja parcialmente constante. Há um aumento entre 2016 (1,46%) e 2020 (1,63%), contudo não é possível afirmar que esse aumento foi devido a um maior investimento em transporte público urbano, haja vista que as subfunções não são informadas nos dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

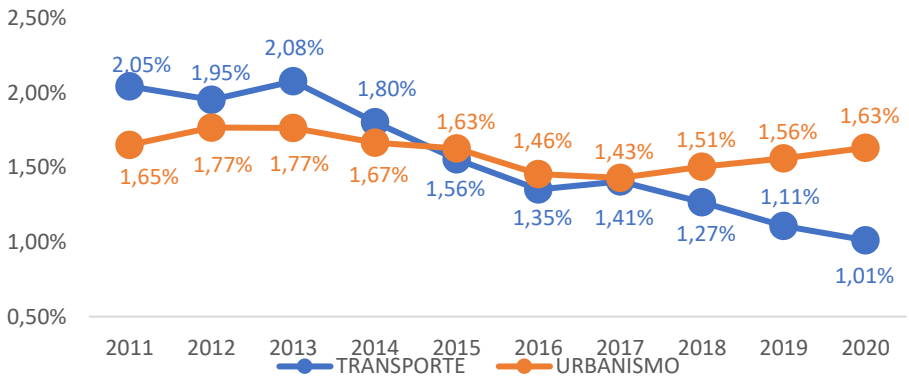

Figura 1: Percentual de gasto com transporte e urbanismo no Brasil (Consolidado)
Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

A STN consolida tanto os dados gerais nacionais, quanto dos entes da federação de maneira separada (união, estados e municípios). Com base nesses dados é possível identificar que a união gastava em 2011 cerca de R$ 1,67 bilhões, e em 2020 aumentou para R$ 3,72 bilhões, dobrando em termos nominais os gastos com transportes. Porém, quando se verifica os percentuais em relação ao total do orçamento executado, identifica-se um decréscimo de 1,13% para 0,31%, ou seja, uma redução de 73%. De 2016 para 2020, portanto, após a inclusão do transporte como direito social na Constituição, a redução foi de cerca de 40%. Nos estados da federação a situação é semelhante. Em 2011 o gasto foi de R$ 538,09 milhões e em 2020 chegou a R$ 955,75 milhões. Entretanto, em termos percentuais houve uma redução de 4,65% para 2,64%.

Analisando os gastos com transportes dos municípios a situação é ligeiramente diferente. Em 2011 os gastos foram de R$ 308,52 milhões, enquanto em 2020 foram de R$ 711,93 milhões. Contudo, quando se verifica em percentual, o gasto total realizado e o valor correspondente ao gasto com transporte, obtém-se que em 2011

o gasto foi de 2,46% e em 2020 passa para 2,50%, um crescimento modesto. Percebe-se que, no cenário nacional, os investimentos em transportes por parte dos municípios foram pífios, embora tenha havido uma variação positiva quando comparado com estados e Governo Federal.

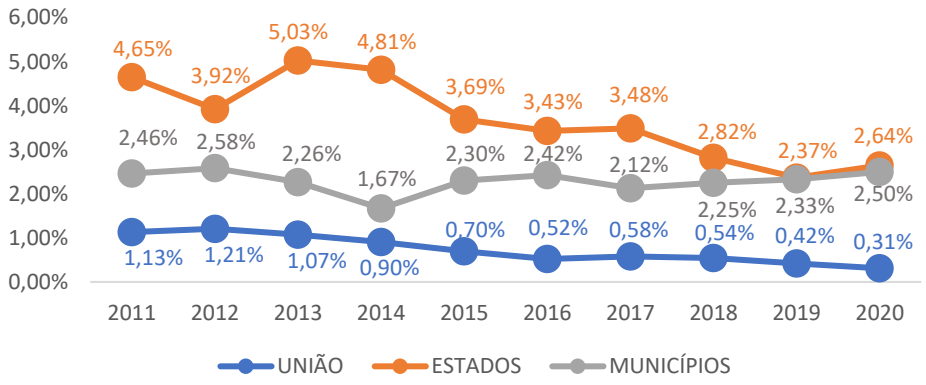

Figura 2: Percentual médio de gastos com transporte das esferas de governo
Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria do Tesouro Nacional (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

4 INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES NO MARANHÃO E EM SÃO LUIS

Conforme dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, o Maranhão saiu de um percentual de investimento em transportes de 2,79% em 2011 para 2,51% em 2020. Quando comparamos os gastos entre 2011 e 2015, observa-se um aumento de cerca de 26%, já quando se faz o recorte de 2016 a 2020 verifica-se uma queda em torno de 13%.

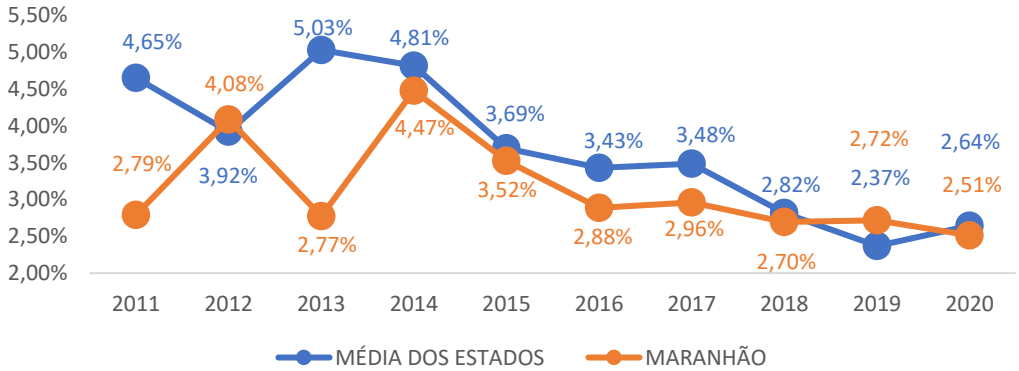

Figura 3: Percentual de gastos com Transporte no Maranhão
Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020), e Secretaria do Tesouro Nacional (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

Logo, assim como nos demais estados da federação, no Maranhão não houve nenhum acréscimo de investimentos frente à inclusão do transporte como direito social, a partir de 2015. Importante notar que somente em dois anos da última década os gastos com transporte no Maranhão foram maiores que a média dos demais estados (2012 e 2019). Ou seja, quando se compara o estado do Maranhão, com os demais estados da federação, nota-se, que este estado tem investido ainda menos que a média nacional, em termos percentuais.

Considerando que, conforme disposto na Constituição Federal, 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, que tem caráter essencial (Constituição Federal, art. 30, inciso V) (BRASIL, 2021). A pesquisa buscou identificar os gastos realizados na cidade de São Luís, município mais populoso e capital do estado do Maranhão.

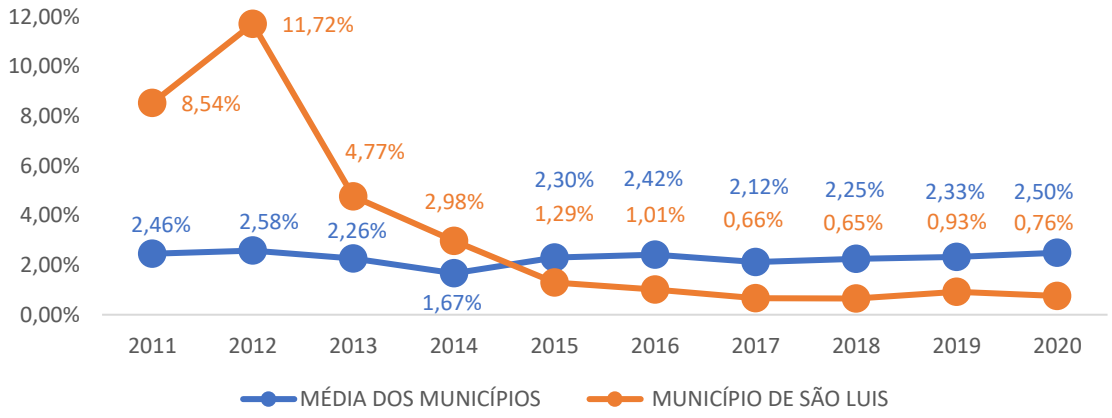

Figura 4: Percentual de gastos com Transporte no município de São Luís/MA
Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria Municipal de Fazenda (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020), e Secretaria do Tesouro Nacional (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

Os dados do município demonstram uma discrepância ainda maior. Pois, observa-se uma redução de 790% no período entre 2011 e 2020. No período de 2011 a 2014 o município de São Luís gastava mais que a média dos municípios em transportes. Já no recorte de 2016 a 2020, houve uma redução de cerca de 25%. Ou seja, a inclusão do transporte como direito social não fez com que a prefeitura de São Luís aumentasse os gastos neste setor.

Além disso, quando a comparação se atém aos outros gastos no âmbito das políticas urbanas, como urbanismo, saneamento e habitação constata-se que o gasto com transportes foi o que mais sofreu redução ao longo dos últimos anos, enquanto, na função urbanismo o percentual de gasto aumentou de 5,21% em 2011 para 7,40% em 2016 e passa para 11,28% em 2020.

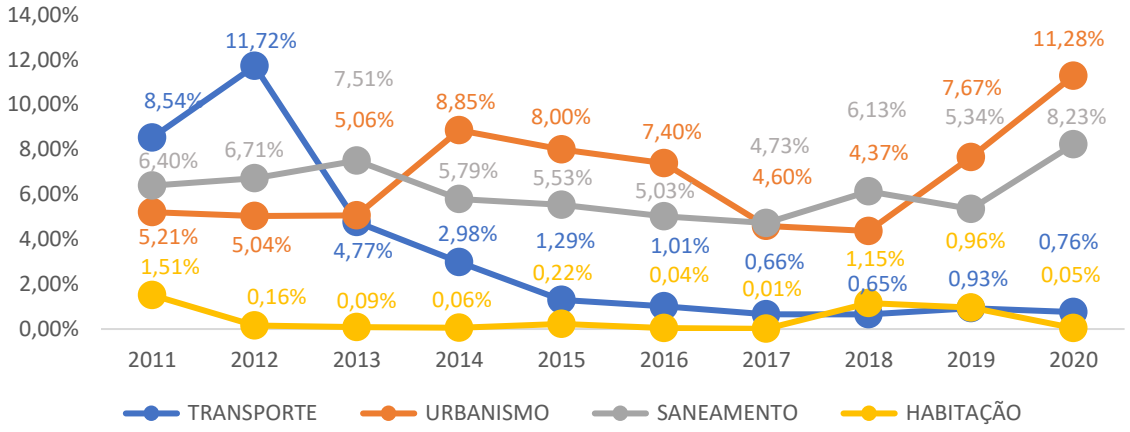

Figura 5: Percentual de gastos nas políticas urbanas no município de São Luís/MA
Fonte: Elaboração própria. Dados: Secretaria Municipal de Fazenda (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

Embora tenha ocorrido um aumento nos gastos com urbanismo, e o Transporte Coletivo Urbano seja uma subfunção da função urbanismo, uma análise pormenorizada dos demonstrativos contábeis do município evidencia que não houve gastos classificados nesta subfunção. Portanto, pode-se afirmar que o aumento dos gastos com urbanismo não é uma consequência do aumento dos gastos com Transportes Coletivos Urbanos.

5 CONCLUSÃO

O presente texto indica que a inclusão do transporte como direito social na Constituição Federal derivou da luta do Movimento Passe Livre, seu principal ator, a partir de 2003, embora a inclusão só tenha acontecido em 2015. Contudo, a inclusão deste direito na Carta Magna não se materializou em um aumento robusto dos investimentos nas políticas de transportes do país. De acordo com os dados consolidados, observou-se uma redução de 2,05% em 2011 para 1,01% em 2020, em

relação ao total gasto pelas esferas de governo. No âmbito da União, houve uma redução de 1,13% para 0,31%, na última década (2011-2020).

Somente no período pós-2015, houve uma redução de cerca de 40% dos gastos nesta esfera de governo. Esse retrocesso é verificado, também, na média de gastos dos estados com transporte, que sofreram uma redução de 4,65% para 2,64%. Na média dos municípios, os gastos em percentuais permaneceram praticamente constantes.

Diante do exposto, conclui-se que a inclusão do transporte como direito social na Constituição Federal não implicou no aumento nos gastos com transportes no país. Em verdade, houve reduções significativas tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual. Já no âmbito municipal houve praticamente uma manutenção dos valores investidos nos anos anteriores a inclusão da Emenda Constitucional nº 90/2015.

Quando a análise se atém ao estado do Maranhão, percebe-se uma queda paulatina quando se compara com a média dos outros estados da federação. Já no município de São Luís, constata-se uma queda ainda mais vertiginosa entre 2011 e 2020 (de 8,54% para 0,76%). E embora tenham aumentado os gastos com a função urbanismo, a qual se vincula os transportes coletivos urbanos, não houve realização de gastos com essa subfunção. Ou seja, os dados do estado do Maranhão e do município de São Luís evidenciam uma situação ainda pior, em termos de investimentos públicos em transportes, quando comparada com a média dos investimentos realizados pelos demais entes.

REFERÊNCIAS

BRASIL**. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 22 de jun. de 2021

CARRASCO, V.; FILHO, C. B. **#descontent@mento O que comunicam os protestos brasileiros de 2013.** São Paulo: UNESP, 2017.

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.

FANINI, V. **Mobilidade Urbana**. Série de Cadernos Técnicos. Publicações temáticas da Agenda Parlamentar do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná – CREA-PR. 2011.

FRISCHTAK, C. **O Financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada**. CNI. 2016.

GOHN, M. G. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Cad. CRH,** Salvador, v. 21, n. 54, dez. 2008. Disponível em https://www.scielo.br/j/ccrh/a/RS3GPtZ4kHcBH4ZqQgYtmsJ/?lang=pt. Acesso em: 16 jul 2021.

GOHN, M. G. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 4º edição, 2004.

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.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MENEZES, M. D. R. M. **O direito ao transporte: instrumento jurídicos para a realização da garantia da mobilidade ao cidadão em uma perspectiva comparada entre Brasil e França.** UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo, Boitempo: Carta maior, 2013, p. 13-18.

O'CONNOR, James. **USA: A CRISE FISCAL DO ESTADO CAPITALISTA**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

REIS, J. R. M. **Fundo público e políticas urbanas no Brasil: determinantes do financiamento e dos gastos públicos no Maranhão (2009-2018)**. 2020. 372 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO** – MTO 2020. Brasília: Ministério da Economia v. 7, ed. 2021.

SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2011. MARANHÃO, 2012.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2012. MARANHÃO, 2013.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2013. MARANHÃO, 2014.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2014. MARANHÃO, 2015.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2015. MARANHÃO, 2016.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2017. MARANHÃO, 2018.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2018. MARANHÃO, 2019.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2019. MARANHÃO, 2020.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2020. MARANHÃO, 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2011. Brasília, 2012.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2012. Brasília, 2013.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2013. Brasília, 2014.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2014. Brasília, 2015.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2015. Brasília, 2016.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2016. Brasília, 2017.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2017. Brasília, 2018.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2018. Brasília, 2019.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2019. Brasília, 2020.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional**. Exercício de 2020. Brasília, 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2011. São Luís – MA, 2012.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2012. São Luís – MA, 2013.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2013. São Luís – MA, 2014.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2014. São Luís – MA, 2015.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2015. São Luís – MA, 2016.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2016. São Luís – MA, 2017.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2017. São Luís – MA, 2018.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2018. São Luís – MA, 2019.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2019. São Luís – MA, 2020.

_____. Prefeitura de São Luís – MA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre.** Exercício de 2020. São Luís – MA, 2021.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90; processos e contradições. **Revista Lutas Sociais. São Paulo**, n. 5, 2001.

A GESTÃO MUNICIPAL E AS DEMANDAS URBANAS: o planejamento e o orçamento da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos de São Luís/MA

Jacilmara Santos Melo[1]

RESUMO

Tendo em vista o crescimento da cidade de São Luís devido ao aumento populacional e a expansão do solo urbano, com a ocupação de áreas periféricas e o deslocamento dos conjuntos habitacionais, resultante das políticas governamentais, verifica-se as dificuldades do governo local no atendimento das necessidades básicas para a promoção do direito à cidade, e na regulação do uso do solo, com a aplicação dos instrumentos urbanísticos. Deste modo, frente as pressões urbanas, por infraestrutura, saneamento e serviços, e a eminente possibilidade de uma expansão urbana, o presente artigo busca por meio da análise da atuação da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos identificar a capacidade de planejamento e investimentos do órgão, com base no orçamento municipal, para atendimento das demandas da cidade.

Palavras-chave: Política Urbana; Gestão Urbana; São Luís.

ABSTRACT

Given the growth of the city of São Luís due to the population increase and the expansion of urban land, with the occupation of peripheral areas and the displacement of housing complexes, resulting from government policies, the difficulties of the local government without meeting the basic needs for the promotion of the right to the city, and in the regulation of land use, with the application of urban planning instruments. Thus, in the face of urban pressures, for infrastructure, sanitation and services, and the imminent possibility of urban expansion, this article seeks, through the analysis of the performance of the Municipal Department of Public Works and Services, to identify a capacity for planning and investments of the department, based on the municipal budget, to meet the demands of the city.

Keywords: Urban policies; Urban Management; São Luís.

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes legais, aprovadas na Constituição Federal de 1988, e a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001, evidenciam a importância a ser assegurada nos temas do planejamento e da gestão urbana. Os instrumentos para a Política Urbana, conquista resultante de ações populares, colocam no centro da questão as ações para promover o direito à cidade. De acordo com o EC, o direito à cidade pode ser

[1] Universidade Estadual do Maranhão; Arquiteta e Urbanista, Mestre em Socioespacial e Regional; jacilmaramelo@gmail.com.

"entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001).

Reflexos de ações diversas, frutos de um planejamento urbano idealizado, porém pouco ou nada aplicado, às cidades hoje apresentam inúmeras sequelas que dificilmente podem ser corrigidas, que são resultantes da aplicação parcial das legislações urbanísticas vigentes, do atendimento de interesses específicos, a favor do capital, e das ocupações irregulares consolidadas à margem da cidade legal, resultado da exclusão socioespacial. (BURNETT, et. al, 2016). Diante deste cenário, cabe às gestões municipais atender as demandas urbanas nos distintos espaços, definir através da organização da estrutura administrativa, órgãos para atuarem no desempenho de funções voltadas ao cumprimento dessas questões (ZMITROWCIZ, et. al, 2013). Para à gestão urbana, compete às gestões locais estabelecer os instrumentos legais necessários para o atendimento do direito à cidade, com a elaboração do Plano Diretor e seus instrumentos complementares, e para a efetivação de ações/intervenções no território. No âmbito da cidade de São Luís, com marcas de um crescimento urbano desordenado e com inúmeros problemas socioespaciais, o presente artigo busca identificar a capacidade de planejamento e investimentos da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP, no atendimento das demandas urbanas. Para isso, serão utilizadas informações presentes no Plano Plurianual Municipal e no Portal da Transparência.

O presente estudo faz parte de um projeto de pesquisa denominado "O enfrentamento das precariedades urbanas na metrópole maranhense: as ações da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de São Luís, Maranhão, 2013–2020", desenvolvido na Universidade Estadual do Maranhão. No atendimento dos objetivos, o trabalho se estrutura buscando identificar a relação entre o poder público e a gestão da cidade, com ênfase na cidade de São Luís, destacando os órgãos responsáveis pela gestão urbana; seguido de uma caracterização socioespacial da cidade; e a identificação do planejamento e orçamento no âmbito da SEMOSP. Nas considerações finais são expostas as dificuldades da atuação do órgão e indicações de mudanças a serem efetivadas.

2 O PODER PÚBLICO MUNICIPAL E A GESTÃO DA CIDADE

Desde a instituição da Constituição Federal de 1988, definidos como entes federados, os municípios além da autonomia política, administrativa e financeira, tem dentre as suas competências organizar e prestar serviços de interesse local. Segundo Ferrari, interesse local está relacionado de forma direta e imediata ao território municipal, estando mais próximo aqueles que vivem os problemas locais. (FERRARI, 1993 apud GABRIEL, 2010).

Além destas questões amplas e com reflexo no território e na sociedade, aos municípios compete, com base nos artigos 182 e 183 da CF/88, a gestão da Política Urbana, para a promoção do desenvolvimento urbano. A supracitada política tem como objetivo, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Neste contexto, o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é um dos principais instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, 1988).

Diante dessas questões, os municípios assumem importante papel tanto na organização da cidade quanto na oferta de bens e serviços necessários ao atendimento dos interesses locais. Deste modo, como citado por Zmitrowciz, et. al (2013, p.12), são obras e serviços de competência dos municípios.

> [...] todos aqueles que se enquadrarem nas atividades reconhecidas do município, segundo o critério da predominância de seu interesse, como, por exemplo, a limpeza pública, o fornecimento de água, a extensão de redes de esgotos e de iluminação pública, a prestação de serviços de saúde, de educação fundamental e transporte coletivo, a assistência social, a execução de obras de infraestrutura urbana em geral e todas as demais realizações municipais cuja demanda acaba exigindo cada vez mais constantes e novas atuações.

No atendimento destas competências, cabe aos municípios por meio da organização da sua estrutura administrativa o atendimento dos interesses locais. Com características locais diferenciadas, como a dimensão territorial e o quantitativo populacional, os órgãos são estruturados e passam a centralizar e atender demandas de pastas específicas. O município de São Luís, objeto de estudo desta pesquisa possui vinte e sete órgãos da Administração Direta e quatro da Administração Indireta.

No âmbito dos temas da análise, destacam-se as secretarias que atuam na promoção do desenvolvimento urbano, manutenção e conservação dos espaços, a citar a Secretaria de Projetos Especiais (SEMPE); o Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID); o Instituto da Paisagem Urbana (IMPUR); e a Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP).

De acordo com a Lei nº 4.993/08, cabe à SEMPE uma atuação voltada para o gerenciamento da relação com agentes executores e financiadores de projetos públicos municipais, tais como: BIRD, BID, BB, CAIXA, BNDES, dentre outros, cujos principais locais de intervenção são as áreas periféricas e em vulnerabilidade social. (PMSL, 2021). O INCID é responsável pela criação, revisão e atualização dos instrumentos legais, a citar o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, a realização de mapeamentos, pesquisas, estudos e diagnósticos para o acompanhamento socioespacial do município e suas transformações. O IMPUR é um órgão responsável por planejar, executar, operar, conservar e manter a paisagem urbana, com atuação em praças, parques e vias, no intuito de minimizar impactos ambientais e maximizar o potencial paisagístico, com a arborização urbana.

Ainda que os órgãos supracitados tenham atuação voltada para a questão urbana, o atendimento de temas da infraestrutura, saneamento, iluminação pública e limpeza pública são de competência da SEMOSP. Esta Secretaria, criada pela Lei nº 4.825/07, é resultado da reorganização da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, cujas competências e atribuições estavam voltadas à execução da política de terras, habitação, fiscalização urbana, execução da política de obras públicas, civis e viárias; e limpeza pública (SÃO LUÍS, 2007). Com a reestruturação administrativa, com base no Decreto nº 33.604/08, dentre as novas atribuições e competências instituídas à SEMOSP, tem-se: projetar, construir e manter obras, prédios e logradouros públicos; os sistemas de drenagem municipal; o sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário domiciliares municipais; os sistemas viários e rodoviários, o sistema de iluminação pública e o sistema de limpeza pública (SÃO LUÍS, 2008).

Assim, observa-se que a SEMOSP é o órgão responsável por atender as demandas mais imediatas do município. Desta feita, o item seguinte busca fazer uma

caracterização socioespacial do município de São Luís, dando subsídios para entendimento da capacidade do órgão em atender as demandas da cidade.

3 A EXPANSÃO DE SÃO LUÍS E AS PRESSÕES URBANAS

São Luís, capital do Estado do Maranhão, principal município da Região Metropolitana da Grande São Luís, concentra 1.108.975 habitantes (IBGE, 2021) de acordo com dados da estimativa populacional do IBGE para o ano de 2020, correspondendo a 15,59% da população do estado. Considerado os aspectos econômicos, a citar o Produto Interno Bruto (PIB), a participação municipal equivale a 34,50%, estando entre as 10 cidades com maior participação no PIB (IMESC, 2020). Tal conjuntura é resultado tanto da presença de indústrias em seu limite territorial, quanto da infraestrutura logística, a citar a presença de Portos, como o do Itaqui e da Madeira e a Ferrovia Carajás que o insere em uma rota logística de importação e exportação, estabelecendo relação com o capital nacional e internacional.

Com fundação desde a época do Brasil Colônia, a cidade hoje possui inúmeros traços de uma ocupação marcada por forte segregação socioespacial, ora direcionada pelo deslocamento da população de maior poder aquisitivo para além do principal centro da cidade, por meio do antigo Caminho Grande, a Avenida Getúlio Vargas, e posteriormente direcionado pelas políticas do estado para a interiorização da ocupação, com a construção de conjuntos habitacionais, do Banco Nacional de Habitação (BNH). Ademais, a expansão urbana direcionada através dos novos eixos rodoviários e as legislações municipais, a citar os Planos Diretores que ora direcionaram a expansão para a além das Bacias do Rio Anil e Bacanga, como o Plano Diretor de 1974, e também o Plano Diretor de 1992, através dos índices urbanísticos, que favoreceram o segmento da construção civil e o mercado imobiliário, e desconsideravam as precárias condições socioespaciais da cidade. (BURNETT, 2012). Deste modo, consolidou-se um sistema de gestão do solo que priorizou (e continua a priorizar) os interesses de poucos, favorecendo as áreas valorizadas, e marginalizando as áreas periféricas que, desassistidas pelo poder público, se estruturam de forma desordenada e desprovida de serviços urbanos.

A atual condição socioespacial da cidade é resultado da ação de inúmeros agentes produtores do espaço, que contribuíram e ainda contribuem para a formação de espaço urbano com grandes desigualdades socioespaciais, como citado por Roberto Lobato Corrêa (1995, p.11):

> O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é produto social resultado das ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço.

Dentre os agentes produtores do espaço, cita-se os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, que atuam ora de modo articulado (com exceção dos grupos sociais excluídos), para a desenvolvimento de espaços propícios a melhor acumulação do capital (CORRÊA, 1995). A ação desses agentes, São Luís, foi pontuada por Ferreira (2014), que destacou as transformações do espaço urbano, considerando os diversos aspectos e os resultados dessa produção desigual.

De acordo com Ferreira (2014), alguns aspectos que contribuíram para a formação desse espaço foram as ações realizadas ao longo dos anos, com as intervenções urbanísticas, o desenvolvimento industrial, as produções habitacionais, a substituição do uso do solo, a verticalização e a disseminação da ocupação incentivada com a criação de shoppings centers. Com reflexos, na atual estrutura tem-se expansão urbana devido a construção de conjuntos habitacionais e interiorização o processo de ocupação para áreas mais periféricas, que contribuíram para a formação de novas ocupações em seu entorno. Ademais, em períodos subsequentes, a verticalização, com valorização de áreas, e o adensamento destinado em especial para população da classe média e alta, com espaços melhores dotados de infraestrutura, resultado de ações privadas devido a utilização de mecanismos legais presentes na legislação municipal. Outro fator, foi a substituição do uso do solo, com espaços destinados à habitação substituídos por setores comerciais e serviços ao longo das principais avenidas dotadas de serviços urbanos. (FERREIRA, 2014).

Deste modo, com a valorização de determinados espaços e a desassistência de outros, a produção do espaço urbano de São Luís segue a lógica do desenvolvimento desigual (SMITH, 1988), onde determinadas áreas receberam mais

investimentos que outras, atendendo assim interesses do capital, em especial dos promotores imobiliários e dos proprietários fundiários. Essa mesma lógica foi reproduzida nos mais recentes empreendimentos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, que, em São Luís, assim como inúmeras outras cidades do país, foram construídos em áreas distantes, sem refletir sobre as consequências desta forma de ocupação para a cidade e para o próprio poder público.

Essa forma de ocupação contribuiu para a consolidação de inúmeros aglomerados urbanos e aglomerados subnormais, levando São Luís a ocupar a 5° posição, como uma das capitais com maior proporção de domicílios em aglomerados subnormais, com 32,42%, ficando atrás apenas de Belém (55,49%), Manaus (53,38%), Salvador (41,83%) e Vitória (33,16%). (IBGE, 2020).

Além disso, outras questões associadas à condição urbana do município podem ser ratificadas através de dados do Censo Demográfico do IBGE, do Atlas do Desenvolvimento Humano e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). De acordo com o ATLAS, no que se refere ao sistema de abastecimento de água, no ano de 2017, 88,12% da população residia em domicílios com abastecimento de água, enquanto que no ano de 2019, com base nos dados do SNIS, houve uma redução, passando a atender apenas 83,25% da população. No que se refere ao acesso à rede de esgotamento sanitário, houve redução entre 2013 e 2017, com o serviço atendendo apenas 51,60% da população em 2017. Em comparação com os dados de 2019 esse número continuou caindo, correspondendo a 49,65% da população (SNIS, 2019; ATLAS, 2021). De forma oposta, o sistema de coleta de lixo é o único que atende 100% do município (ATLAS, 2021).

Com relação às características dos domicílios urbanos e do seu entorno, o Sistema de Iluminação Pública atende em torno de 96,06% dos domicílios particulares permanentes. Em relação à Pavimentação Urbana, apenas 75,41% possuem esse tipo de serviço, e no que se refere ao meio-fio/guia, elementos necessários para a instalação da pavimentação se faz presente em apenas 59,58% dos domicílios. Na drenagem superficial ou profunda, necessária para evitar inundação em áreas impermeáveis e vias públicas, com destaque aos bueiros e boca de lobo, o serviço inexiste em 81,81% do total dos domicílios. (IBGE, 2010).

Frente a esses dados questiona-se a capacidade da gestão municipal, responsável pela implementação de ações e na gestão dos serviços urbanos em atender o município tanto no espaço urbanos, com maiores demandas e pressões, quanto no espaço rural, desatendidos por políticas públicas. Ademais, maiores questionamentos são gerados, mediante a proposta de ampliação da zona urbana de São Luís, pleiteada pela gestão municipal, no ano de 2019, com a atualização do Plano Diretor, pois de acordo com Santos (2019) e Burnett (2019), a proposta reduziria o limite da zona rural em 40%, a incorporando ao espaço urbano.

Deste modo, o item seguinte busca, por meio da análise dos dados coletados via pesquisa indireta, em especial nos Planos Plurianuais e no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Luís – PMSL, tendo como recorte temporal os anos de 2013 a 2020, e pesquisa direta, identificar a capacidade de planejamento e investimento da SEMOSP em atender as diversas demandas da cidade, no que tange às competências do órgão.

4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS:
Planejamento e investimentos/orçamento

No quadro da administração municipal, a Secretária Municipal de Obras e Serviços Públicos desempenha papel central no atendimento das demandas por serviços públicos de infraestrutura urbana. Conforme as atribuições do órgão, citam-se: os sistemas de drenagem, abastecimento de água e de coleta de esgoto domiciliar, a gestão da implantação e conservação do sistema viário, a administração dos serviços de limpeza e iluminação pública. Para o atendimento dessas demandas, a secretaria possui uma estrutura administrativa formada por 5 Superintendências: Obras, Infraestrutura, Limpeza Urbana, Iluminação Pública e Atividades Auxiliares.

O período da pesquisa corresponde a gestão de um único prefeito, Edivaldo Holanda, que por dois mandatos conduziu a prefeitura municipal, entre os anos de 2013 a 2020. Deste modo, possibilita a realização de comparações e análises sobre as mudanças ocorridas na gestão e entre a base orçamentária, uma vez que há continuidades na sua estruturação, permitindo delinear uma análise mais articulada das informações sobre a gestão e a SEMOSP.

Com recorte voltado para o planejamento municipal, cita-se os Planos Plurianuais. No município, os dois planos elaborados possuem em sua estrutura dez Áreas Resultado, que são eixos estratégicos, entendidos como "grandes grupos que compreendem todas as áreas de atuação da Prefeitura, organizados de forma que estimulem a integração entre os órgãos, gerando um grau de transversalidade ideal para que trabalhem de forma eficiente" (PMSL, 2013). Esse agrupamento permite um acompanhamento dos resultados alcançados, sendo essas áreas de resultado compostas por Programas e Ações. Essa estrutura do PPA foi resultado da incorporação de informações e metas do Programa Avança São Luís, que era uma carteira de projetos estratégicos que visava atender objetivos de curto, médio e longo prazo, sendo este último o Plano Estratégico São Luís 2033.

Em relação a área de atuação da SEMOSP, tem-se o Desenvolvimento Urbano e a Mobilidade, que compreende os serviços de limpeza pública e resíduos sólidos, água, esgoto e drenagem, iluminação pública, construção de novas moradias, urbanização e regularização fundiária, além de transporte público e operação do trânsito, infraestrutura urbana e regulação do território (PMSL, 2013).

Área resultado	Desenvolvimento Urbano e Mobilidade	2014	2015	2016	2017
		R$486.520.813,00	R$498.677.950,05	R$544.931.090,76	R$537.212.967,15
Programas	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária	1,21%	3,90%	8,39%	2,89%
	Resíduos Sólidos e Limpeza Pública	22,26%	22,69%	21,70%	23,01%
	Infraestrutura Urbana	39,21%	39,97%	38,22%	40,52%
	Regulação do Território	0,77%	0,78%	0,75%	0,79%
	Água, Esgoto e Drenagem	8,14%	8,30%	7,94%	8,41%
	Iluminação Pública	14,95%	15,24%	14,58%	15,45%
	Transporte Público e Semipúblico	6,07%	2,00%	1,91%	2,03%
	Operação Do Trânsito	7,39%	7,10%	6,50%	6,89%
	São Luís, Cidade Jardim	_	_	_	_

Quadro 1 – Programas municipais e porcentagens sobre o PPA (2014-2017)

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (2013).

Dentre os programas voltados para esta área, verificou-se através da distribuição dos recursos previstos no PPA 2014-2017, do valor total da área resultado, o programa destinado a Infraestrutura Urbana, previa o maior montante de

recursos, com variação de 39,21% em 2014 a 40,52% em 2017, seguido de Resíduos Sólidos, com uma média de 22,42% e Iluminação Pública, com 15,05%.

Diferentemente, no PPA de 2018-2021 o Programa Resíduos Sólidos e Limpeza Pública previa o maior montante, com variação de 47,82% em 2018 e 49,34% 2021, seguido do Programa de Iluminação Pública com uma média de 27,29% e Infraestrutura Urbana, com 21,37%. Paralelamente aos dados coletados via pesquisa nos Planos Plurianuais, que dispõe sobre os orçamentos planejados para serem efetivados, verificou-se por meio de buscas no Portal da Transparência, as despesas do órgão. Mediante os dados coletados, constatou-se que o órgão com maior porcentagem nas despesas é a SEMOSP, seguido da Secretaria da Educação e da Governadoria do Município, vale citar que os Encargos Gerais têm porcentagem superior à Secretaria de Educação.

Área resultado	Desenvolvimento Urbano e Mobilidade	2018	2019	2020	2021
		R$278.274.545,93	R$298.646.367,64	R$284.181.117,75	R$269.678.376,35
Programas	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária	3,50%	3,05%	3,20%	0,00%
	Resíduos Sólidos e Limpeza Pública	47,82%	44,56%	46,82%	49,34%
	Infraestrutura Urbana	19,25%	24,92%	21,09%	20,22%
	Regulação do Território	0,71%	0,67%	0,70%	0,74%
	Água, Esgoto e Drenagem	1,08%	1,00%	1,06%	1,11%
	Iluminação Pública	27,64%	25,81%	27,13%	28,58%
	Transporte Público e Semipúblico	1,30%	0,31%	0,33%	0,35%
	Operação Do Trânsito	5,95%	2,59%	6,49%	7,15%
	São Luís, Cidade Jardim	0,20%	0,05%	0,05%	0,06%

Quadro 2 – Programas municipais e porcentagens sobre o PPA (2018-2021)

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (2013; 2017).

Dentre os programas citados e conforme sistematizados nos quadros 1 e 2, os programas com maiores investimentos estão vinculados à SEMOSP. Os demais programas se vinculam a outras secretarias como a Secretaria de Trânsito e Transporte, a Secretaria de Urbanismo e Habitação e o IMPUR. O quadro 3 sistematiza ações que foram e estão sendo efetivadas no município para o cumprimento dos objetivos dos programas sob responsabilidade da SEMOSP.

Programa	Ação
Resíduos Sólidos e Limpeza Pública	Gestão de resíduos sólidos coleta seletiva e tratamento de Resíduos sólidos.
Infraestrutura Urbana	Construção, ampliação, recuperação e conservação de áreas de lazer
	Implantação, ampliação e manutenção de vias urbanas implantar, ampliar e manter as vias urbanas em boas condições de tráfego de veículo e pedestres.
Água, Esgoto e Drenagem	Drenagem, recuperação e limpeza de canais
	Saneamento básico
	Água para todos nós
Iluminação Pública	Aperfeiçoamento e ampliação do sistema de iluminação

Quadro 3 - Programas e ações de competência da SEMOSP

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (2013; 2017).

No período em análise, com exceção do ano de 2013, cujo dados não estavam disponibilizados, observa-se que as porcentagens dos valores efetivados estavam na casa dos 20%. Na primeira gestão do prefeito as porcentagens eram superiores, chegando até 28% do valor total, enquanto no segundo mandato as porcentagens variaram de 21% a 23%, com grande diferença o ano de 2020, período de eleição e finalização dos oito anos à frente da gestão pública, onde o valor total gasto chegou a 36% (Quadro 4).

Ano	Total da Prefeitura	SEMOSP	
		R$	%
2014	855.414.616,88	222.835.451,96	26%
2015	900.819.938,89	253.568.887,90	28%
2016	908.876.952,91	253.786.057,43	28%
2017	925.124.977,73	213.019.769,74	23%
2018	965.688.559,09	203.272.489,46	21%
2019	1.090.016.081,26	249.391.421,58	23%
2020	1.470.180.697,68	529.044.048,01	36%

Quadro 4 - Total das Despesas pagas entre os 2013 a 2020

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS (2021).

O aumento no valor gasto pelo órgão pode se associar ao Programa lançado pela gestão, em meados de agosto de 2019, denominado São Luís em Obras, que visava a transformação da cidade, através da abertura de novas frentes de trabalho em diversas áreas. Além dessas questões, ao compararmos os dados da receita prevista no PPA municipal verifica-se que houveram variações significativas. De acordo com os PPAs, entre os anos de 2014 e 2017, era previsto para o órgão um valor na faixa dos R$ 400 milhões, o equivalente a 15% do orçamento total, enquanto

que nos anos de 2018 a 2021, apesar do aumento da receita municipal, houve uma redução em quase metade do valor destinado à SEMOSP, ficando na faixa dos R$ 280 milhões, cerca de apenas 9% do orçamento da prefeitura.

Ainda nas questões do planejamento, agora voltado para as atividades do órgão, é importante frisar a sua capacidade de organização/planejamento para atendimento das demandas. Por meio de pesquisas de campo, em visitas ao órgão, verificou-se as dificuldades no acompanhamento das ações implementadas na cidade, uma vez que inexiste uma cartografia urbana atualizada que auxilie no mapeamento das áreas de expansão urbana, sendo o acompanhamento realizado via mapas do Google, além do reduzido corpo técnico para o desempenho das atividades.

No atendimento de todas as áreas que são de competência da SEMOSP, existem concessões para a realização de determinados serviços, a mencionar: Saneamento, com a Companhia de Água e Esgoto do Maranhão - CAEMA; Iluminação Pública, com a Citeluz e Citelum e Limpeza Urbana, com a São Luís Ambiente. Quanto à pavimentação urbana, drenagem e outros serviços, são de competência da SEMOSP, sendo em muitos casos realizadas por empresas contratadas, cujo acompanhamento e gestão é realizado pelo órgão. Além das ações da prefeitura, existem intervenções urbanas, de grande impacto, que são realizadas por órgãos do governo estadual e que, em muitos casos, não são planejadas em parceria com o governo local, sendo realizadas pela Agência Executiva Metropolitana (AGEM), Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (MOB) e pela Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA).

Um ponto importante é a capacidade de articulação com outros órgãos, uma vez que existem parcerias para a realização de ações, a citar com o Comitê de Limpeza Urbana e com a Secretaria de Trânsito e Transporte, mediante intervenções que acabam por impactar a mobilidade urbana. Apesar disso, existem algumas dificuldades na realização de ações conjuntas, a mencionar com a CAEMA, responsável pelos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto, onde algumas das ações do órgão ocorrem depois da intervenção realizada pela SEMOSP, a citar na pavimentação, o que causa inúmeros transtornos à população.

O órgão, lida com demandas provenientes de diversas origens a citar a população, outros órgãos da gestão, do gabinete do prefeito, da Câmara dos vereadores, as pressões da mídia e outros. Diante disso, o atendimento dessas demandas, são feitas mediante estabelecimento de prioridades definidas tanto pelo secretário quanto pelo prefeito.

5 CONCLUSÃO

Diante das questões apresentadas verifica-se a limitada capacidade de atuação da SEMOSP para atendimento das diversas demandas do município. Apesar de ser o órgão com maior porcentagem de receita orçada e paga, o valor ainda não permite a cobertura e atendimento de todo o espaço seja o urbano e o rural. As possibilidades de ampliação do espaço urbano pleiteado na revisão do Plano Diretor elevam ainda mais as pressões sobre o órgão, uma vez que a incorporação de novas áreas requer a oferta dos serviços necessários para a promoção do direito à cidade. Frente a estas possibilidades, questiona-se se na proporção que se aumenta o perímetro urbano, haverá aumento no orçamento do órgão para o desempenho de suas competências?

Além da questão financeira, outro ponto a ser questionado se relaciona à capacidade de planejamento do órgão para a realização das atividades, bem como para atendimento das demandas deste complexo espaço urbano. A cartografia urbana, torna-se necessária, devendo conter a real situação do espaço municipal, delimitando e caracterizando todo o território permitindo o monitoramento sobre a ocupação bem como as intervenções que são realizadas e a utilização de novas tecnologias para serem utilizadas na gestão das cidades.

A capacidade do órgão ainda é muito limitada, atividades e ações não resultam de um planejamento a longo prazo, mas do atendimento de demandas de caráter emergencial, o que contribui para uma acentuação das desigualdades, uma vez que não há espaço para planejar ações amplas e que buscam soluções mais complexas e eficientes, e com maior tempo de vida. Muito ainda precisa ser feito para que a gestão local consiga acompanhar as demandas e as necessidades das diferentes áreas deste complexo espaço que é a cidade de São Luís.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2021. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: julho/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Centro de Documentação e Informação. 35ª ed. Edições. Câmara, Brasília 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Presidência da República: Casa Civil. Brasília, 2001.

BURNETT, F. L. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais.** São Luís: EDUEMA, 2012.

BURNETT, F. L.; OLIVEIRA, A.; MELO, J.; DUTRA, L. **Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano.** São Luís: EDUEMA, 2016.

BURNETT, F. L. Planejamento e Gestão Urbana: O controle capitalista do Plano Diretor e o agravamento da crise urbana em São Luís, MA. In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2019, São Luís. **Anais eletrônico [...].** São Luís, UFMA, 2019. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1225.pdf.Acesso em: julho 2021.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** Série Princípios. Ática: São Paulo, 1995.

FERREIRA, A. J. F. A. **A Produção do Espaço Urbano em São Luis do Maranhão: passado e presente; há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014.

GABRIEL, I. M. **O Município na Constituição Brasileira: Competência Legislativa.** Jus, 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencialegislativa>. Acesso: novembro de 2019.

IBGE. **Características urbanísticas do entorno dos domicílios | 2010.** Disponível em:https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologiasdoterritorio/24702.caracteristicasurbanisticasdoentornodosdomicilios.html?=&t=acesso-ao-produto.Acesso em: junho 2021.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA: **Estimativas de Populacional**. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado. Acesso em: julho de 2021.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019:** classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento da COVID-19, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em: junho de 2021.

IMESC. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão**. v.14, n.1, jan./dez. – São Luís: IMESC, 2020. Disponível em: http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/31d93d4e68a8b54d8a05493f43761db3.pdf. Acesso em: maio de 2021.

SANTOS, L. N. Zoneamento, Macrozoneamento Urbano e Planejamento: O desenvolvimento geográfico desigual do urbano em São Luís, Maranhão. In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2019, São Luís. **Anais eletrônico [...].** São Luís, UFMA 2019. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1225.pdf. Acesso em: julho 2021.

SÃO LUÍS. **Lei nº 4.825 de 30 de julho de 2007**. Dispõe sobre a reorganização da secretaria municipal de serviços urbanos, atribuindo-lhe nova nomenclatura e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2007/482/4825/lei-ordinaria-n-4825-2007-dispoe-sobre-a-reorganizacao-da-secretaria-municipal-de-servicos-urbanos-atribuindo-lhe-nova-nomenclatura-e-da-outras-providencias. Acesso: dezembro de 2019.

SÃO LUÍS. **Decreto nº 33.604 de 25 de fevereiro de 2008.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em:http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento. Acesso em: jul/2021.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. **PPA: Plano Plurianual 2018-2021**. São Luís, 2017.

_____. **PPA: Plano Plurianual 2014-2017**. São Luís, 2013.

_____. **Portal da Transparência**. Disponível em: https://saoluis.giap.com.br/apex/saoluis/f?p=839:5. Acesso em: junho de 2021

_____. **Secretaria Municipal de Projetos Especiais.** Disponível em https://saoluis.ma.gov.br/semispe/institucional. Acesso em: junho de 2021.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. C. C. **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal.** Texto Técnico da Escola Politécnica da USP. São Paulo: 2013.