

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ELYELTHON SILVA ÁLVARES

CIDADE DE MIGALHAS: institucionalidades e articulações na operacionalização das
políticas urbanas em Rosário-Maranhão (2018-2021)

São Luís
2023

ELYELTHON SILVA ÁLVARES

CIDADE DE MIGALHAS: institucionalidades e articulações na operacionalização das políticas urbanas em Rosário-Maranhão (2018-2021)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Movimentos Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Questão Urbana e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Silva Álvares, Elyelthon.

Cidade de Migalhas: institucionalidades e articulações na operacionalização das políticas urbanas em Rosário-Maranhão 2018-2021 / Elyelthon Silva Álvares. - 2023. 125 p.

Orientador (a): Salviana de Maria Pastor Santos Sousa. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Maranhão, 2023.

1. Pacto Federativo. 2. Gestão Pública. 3. Institucionalidades. 4. Políticas Urbanas. 5. Rosário. I. de Maria Pastor Santos Sousa, Salviana. II. Título.

ELYELTHON SILVA ÁLVARES

CIDADE DE MIGALHAS: institucionalidades e articulações na operacionalização das políticas urbanas em Rosário-Maranhão (2018-2021)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP/UFMA) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr^a. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Orientadora

Raimunda Nonata do Nascimento Santana
(Examinadora Interna)

Annova Miriam Ferreira Carneiro
(Examinadora Externa)

Em memória de todos os meus antepassados, de Álvares aos Silva, de brancos à pretos, de vaqueiros à escravos, e tantas outras características, que fizeram da miscigenação da minha linhagem uma força de vontade única.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por ser o alicerce que nunca me falha e que me proporcionou chegar até onde estou.

A minha professora e amiga Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, pela paciência e esforço na minha orientação.

A minha mãe e amiga Madalena Ferreira da Silva Álvares.

Aos meus amigos: em especial Ítalo Cabral, Gisele de Fatima, Ramiro Esteves, Silvio Leite, Clara Souza, Elgonzales Almeida e Marlene Torreão, pelo companheirismo intenso e verdadeiro na pós-graduação.

“É então no seio da cidade, na e pela vida citadina, em face da natureza, da vida camponesa, do campo já modelado pelo trabalho agrícola, que se engaja e se desenvolve um conflito de imensas consequências. [...] A riqueza mobiliária [...] suplanta assim a riqueza natural em terra, em produtos da terra. [...]”

Henri Lefebvre

RESUMO

Considerando-se que a realidade municipal brasileira sempre foi marcada por questões que envolviam seus destinos, especialmente do poder central, a Constituição de 1988, em um primeiro momento comprometeu-se a mudar tal destino, contudo, o passar das décadas mostrou uma realidade complexa onde o protagonismo municipal enfrenta desafios ainda maiores quando comparados as suas subordinações anteriores. Com suas novas configurações idealizadas sob uma perspectiva descentralizadora, onde suas ações lhes assegurariam por meio de um conjunto de institucionalidades construídas e em constante processo de mudanças, as autonomias necessárias para hipoteticamente resolverem seus problemas cotidianos, enquanto os demais entes preocupam-se com demandas ditas macro e mais estruturais. Nesse novo modelo, as institucionalidades inevitavelmente sofrem com os processos de articulações democráticas, fruto das dinâmicas entre sujeitos estratégicos e sujeitos sociais que conforme veremos, são de suma importância para as dinâmicas analisadas. Nesse cenário, as políticas públicas e as políticas sociais passaram a se constituir como as ações máximas e o teste de prova para a autonomia descentralizada dos municípios, que em suma, e conforme percebera-se no decorrer da temática enfrentam inúmeras limitações quanto a tais. Para a compreensão destas condições, Rosário, um município aportado no estado do Maranhão na Região Nordeste do Brasil, apresenta-se como plano de fundo ideal para a compreensão dos desafios enfrentados pela imensa maioria dos municípios pobres do país quanto a uma política pública específica, a de desenvolvimento urbano. É a partir desta municipalidade que somos expostos as precariedades locais, no que tange as suas gestões públicas na capacidade operacional das questões urbanas, especialmente organizacional e fiscal, esta última de suma vitalidade para a consolidação destas e do bem estar local. Sob estas perspectivas, a presente de pesquisa de Dissertação, promovida para o Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, intitulada “Cidade de Migalhas: institucionalidades e articulações na operacionalização das políticas urbanas em Rosário-MA (2018-2021)” buscou compreender a gestão pública municipal quanto a execução destas políticas por meio de objetivos que lhe proporcionaram conhecer as questões relativas à essência do Pacto Federativo, destacando as prerrogativas comuns e privativas dos entes federados, em contexto de relações de competição e cooperação; identificar as condições existentes nos municípios, tanto às administrativo-operacionais, quanto às técnicas, estruturais e informacionais e compreender os projetos de sociedade que circulam e se expressam nas concepções predominantes de estado, governo e sociedade que estão na base das relações construídas entre os entes federados e principalmente no interior dos próprios municípios. Marcada por uma ação teórico-metodológica, com base nas institucionalidades e articulações observadas em Rosário, constituiu-se reflexões objetivas acerca da gestão municipal e de como o processo de produção e especialmente operacionalização de políticas, como as urbanas, são altamente orgânicos e polarizados, à medida que estas ações se aproximam vieses políticos, econômicos e ou sociais. Neste sentido, análises qualitativas obtidas no decorrer da pesquisa acerca destes elementos e as perspectivas sociais dos agentes envolvidos no processo executório de políticas urbanas em Rosário foram significativos para a compreensão das reais necessidades que dão guarida à pobreza e a desigualdade existente nos entes políticos locais, quanto a escassez e dependência dos recursos que conformam o fundo público municipal para estas políticas. Conclusas suas análises, a dissertação, com base em seus objetivos e sua metodologia, entrega uma análise enxuta, reflexiva e crítica acerca da temática proposta, contudo não limitando-se a uma finalização rígida acerca da interpretação da realidade municipal brasileira a respeito da operacionalização de políticas públicas urbanas por meio da gestão pública local ali observadas em Rosário-MA.

Palavras-chave: 1. Pacto Federativo; 2. Gestão Pública; 3. Institucionalidades; 4. Políticas Urbanas; 5. Rosário

ABSTRACT

Considering that the Brazilian municipal reality has always been marked by issues that involved its destinies, especially of the central power, the 1988 Constitution, at first, committed itself to changing this destiny, however, the passing of the decades showed a complex reality where municipal protagonism faces even greater challenges when compared to its previous subordinations. With their new configurations idealized under a decentralizing perspective, where their actions would assure them, through a set of constructed institutionalities and in a constant process of changes, the autonomies necessary to hypothetically solve their daily problems, while the other entities worry about demands called macro and more structural. In this new model, institutionalities inevitably suffer from the processes of democratic articulation, the result of the dynamics between strategic subjects and social subjects that, as we will see, are of paramount importance for the analyzed dynamics. In this scenario, public policies and social policies began to be constituted as the maximum actions and the proof test for the decentralized autonomy of municipalities, which, in short, and as it was perceived in the course of the theme, face numerous limitations in this regard. For the understanding of these conditions, Rosário, a municipality contributed in the state of Maranhão in the Northeast Region of Brazil, presents itself as an ideal background for understanding the challenges faced by the vast majority of poor municipalities in the country regarding a specific public policy, that of urban development. It is from this municipality that we are exposed to local precariousness, regarding its public management in the operational capacity of urban issues, especially organizational and fiscal, the latter of extreme vitality for the consolidation of these and the local well-being. From these perspectives, this dissertation research, promoted for the Master in Public Policies at the Federal University of Maranhão-UFMA, entitled “City of Crumbs: institutionalities and articulations in the implementation of urban policies in Rosário-MA (2018-2021)” sought to understand the municipal public management regarding the execution of these policies through objectives that provided him with knowledge of issues related to the essence of the Federative Pact, highlighting the common and private prerogatives of the federal entities, in the context of competition and cooperation relations; identify existing conditions in municipalities both administrative-operational and technical, both administrative-operational and technical, structural and informational, and understand the projects of society that circulate and are expressed in the predominant conceptions of state, government and society that are at the base of the relationships built between the federated entities and mainly within the municipalities. Marked by a theoretical-methodological action, based on the institutionalities and articulations observed in Rosário, objective reflections were constituted on municipal management and how the production process and especially the operationalization of policies, such as urban ones, are highly organic and polarized, as these actions approach political, economic and/or social biases. In this sense, qualitative analyzes obtained during the research about these elements and the social perspectives of the agents involved in the execution process of urban policies in Rosário were significant for the understanding of the real needs that give shelter to the poverty and the existing inequality in the local political entities, in terms of scarcity and dependence on the resources that make up the municipal public fund for these policies. With its analyses concluded, the dissertation, based on its objectives and its methodology, delivers a lean, reflective and critical analysis of the proposed theme, however not limited to a rigid finalization about the interpretation of the Brazilian municipal reality regarding the operationalization of urban public policies through local public management observed there in Rosário-MA.

keaywords: 1. Federative Pact; 2. Institutionalities; 3. Public Management; 4. Urban Policies; 5. Rosário.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1- Acontecimentos pré-democráticos base para a Carta de 1988.....	29
Quadro 2- Autônômias e abordagens institucionais municipais no Brasil.....	35
Quadro 3- Competências versus autonomia municipal no Brasil	37
Quadro 4- As condições fiscais dos municípios brasileiros em 2020 segundo o IFGF	59
Tabela 1- Limites de gastos para os legislativos municipais.....	33
Tabela 2- Arrecadação de IPTU em Rosário entre 2018 e 2021	41
Tabela 3- Arrecadação de ITBI em Rosário entre 2018 e 2021	43
Tabela 4- Arrecadação de ISSQN em Rosário entre 2018 e 2021	45
Tabela 5- Reversão do destino do ISSQN no Brasil	46
Tabela 6- A realidade dos impostos em Rosário entre 2018 a 2021	48
Tabela 7- Arrecadação de taxas e contribuições de melhorias em Rosário entre 2018 e 2021	49
Tabela 8- O peso dos impostos, taxas e contribuições na arrecadação de Rosário (2018-2021)	50
Tabela 9- Os repasses constitucionais da União para o município de Rosário (2018-2021).....	54
Tabela 10- Transferências Constitucionais do Estado do Maranhão para Rosário (2018-2021)	55
Tabela 11- As Transferências Legais, valores líquidos feitas para o município de Rosário (2018-2021).....	58
Tabela 12- A realidade da gestão fiscal de Rosário segundo o IFGF.....	61
Tabela 13- Ranking nacional e estadual de Rosário na gestão fiscal segundo o IFGF	62
Tabela 14- Detalhamento dos fatores fiscais de Rosário frente o orçamento e as finanças públicas.....	63
Tabela 15- Formalização de Políticas Urbanas por meio do PPA de Rosário	95
Tabela 16- Formalização das institucionalidades e articulações de PPDU no PPA municipal	96
Tabela 17- As LDOs de Rosário e a consolidação das prioridades dos agentes estratégicos e sociais	99
Tabela 18- As LOAs e a afirmação prioritária de recursos orçamentários e financeiros de Rosário.....	100
Tabela 19- A consolidação do orçamento total de Rosário.....	100
Tabela 20- Os aportes orçamentários para as prioridades das PPDUs de Rosário.....	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Imagem de Satélite e de relevo dos limites municipais de Rosário.....	26
Figura 2- Igreja Matriz de Nossa Senhora do Rosário, centro histórico de Rosário-MA	26
Figura 3- Estação ferroviária de Rosário em dois momentos, na decadência dos anos 1990 e na revitalização dos anos 2010, quando assume características de complexo cultural	27
Figura 5- Esquematização do sistema de institucionalidades das políticas no Brasil a partir de 1988	30
Figura 6- A autonomia municipal sob três perspectivas distintas segundo Grin; Abrucio (2019)	32
Figura 7- Transferências interfederativas federais para os municípios no Brasil.....	51
Figura 8- Transferências constitucionais da União e dos Estados aos Municípios	52
Figura 9- A linha do tempo da institucionalidade urbana brasileira a partir de 1988	69
Figura 10- Ciclo das políticas públicas no Brasil	73
Figura 11- As tipologias de atores na produção de políticas públicas no contexto brasileiro..	79
Figura 12- A sistemática das articulações, entes políticos e agentes.....	80
Figura 13- As naturezas das articulações dos entes políticos e dos agentes.....	83
Figura 14- A formalidade das práticas institucionais e articulatórias no âmbito de Rosário	93

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
AUs	Aglomerados Urbanos
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CGOA	Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto Sobre Serviços
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMR	Constituição Municipal de Rosário
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNT	Código Tributário Nacional
ConCidades	Conselho das Cidades
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DM	Decreto Municipal
EC	Emenda Constitucional
Finabra	Finanças do Brasil
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNM	Federação Nacional dos Municípios
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB CU	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Cota Única
FUNDEB DRU	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Desvinculação de Receitas da União
GINI	Índice criado pelo matemático Conrado Gini e que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IOF	Imposto Sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotivos
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto Sobre Renda Retida na Fonte
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LOMs	Leis Orgânicas Municipais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Ministério das Cidades
MDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MORFM	Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios
MP	Medida Provisória
MTB	Manual de Base Territorial
NFS-e	Nota Fiscal Eletrônica
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDM	Plano Diretor Municipal
PDMs	Planos Diretores Municipais
PGPP	Pós-Graduação em Políticas Públicas
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação na Escola

PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PPA	Plano Plurianual
PPDU	Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano
RMs	Regiões Metropolitanas
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEFAZ-MA	Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Sistema Tributário Nacional
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
UF	Unidade Federativa
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFs	Unidades Federativas
VN	Valores Nominais
VR	Valores Reais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA ESTRUTURA FEDERATIVA VIGENTE ATRAVÉS DAS INSTITUCIONALIDADES DESENHADAS EM ROSÁRIO-MA	25
2.1	Das Institucionalidades Organizacionais	31
2.2	Das institucionalidades Fiscais	38
2.3	Das Institucionalidades Urbanas	67
3	OBSERVAÇÃO DAS ARTICULAÇÕES MUNICIPAIS POR MEIO DAS DINÂMICAS EXISTÊNTES EM ROSÁRIO-MA	73
3.1	Das articulações formais	81
3.2	Das articulações informais	85
	<i>3.2.1 As articulações informais em nível extrínseco</i>	87
	<i>3.2.2 As articulações informais em nível intrínseco</i>	90
4	CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E PRÁTICAS DE ARTICULAÇÕES NA HOMOLOGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS EM ROSÁRIO	92
5	CONCLUSÃO	102
	REFERÊNCIAS	105
	ANEXOS	114
	ANEXO A- MAPA ESTATÍSTICO DE ROSÁRIO-MA (IBGE)	115
	ANEXO B- REGIÕES GEOGRÁFICAS DO MARANHÃO SEGUNDO O IBGE	119
	ANEXO C- AS CONDIÇÕES FISCAIS DE GESTÃO EM ROSÁRIO	120
	ANEXO D- DISPOSIÇÕES FORMAIS GERAIS SOBRE O PPA 2018-2021 DE ROSÁRIO	122

1 INTRODUÇÃO

A Dissertação ora apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas da UFMA, situa-se na área de concentração de Políticas Públicas e Movimentos Sociais e na linha de pesquisa Estado, Questão Social e Políticas Públicas. Com base em pesquisa bibliográfica e documental e a partir das condições objetivas e subjetivas existentes nas cidades brasileiras direcionadas para a promoção de políticas de infraestrutura como habitação, mobilidade, saneamento e transporte, busquei compreender o contorno da gestão municipal no Brasil, tomando a cidade de Rosário-MA como referência.

Nesta proposta, a terminologia “Cidade de Migalhas” busca fazer uma analogia com o termo fragmentado, um de seus múltiplos sinônimos existentes na vasta variedade da língua portuguesa, que conforme iremos contar no decorrer da Dissertação que trata-se de uma condição imposta aos municípios e suas gestões locais, sobretudo na luta pela partilha de recursos orçamentários advindo de entes maiores, especialmente da União. As migalhas partem da premissa em que a necessidade de obter recursos intergovenamentais e externos não é uma escolha, mas sim uma necessidade imposta as gestões municipais, conforme constata-se em Rosário.

Parti da perspectiva de que os determinantes históricos que resultaram em explicações sobre a garantia do direito à cidade e sua função social por meio da operacionalização de diferentes serviços públicos urbanos tem suporte no processo de redemocratização, concretizado formalmente por meio da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988. Este proporcionou aos municípios do país grande autonomia e liberdade em questões estruturais e decisórias. Foi neste momento que questões sensíveis como o adensamento das práticas de gestão e operacionalização de políticas públicas tornaram-se inerentes às dinâmicas locais.

Nesse novo ambiente político institucional construído, de acordo com Arretche (1996), duas noções conceituais (as chamadas institucionalidades e articulações) passaram a fazer parte da estrutura e do vocabulário das políticas públicas. Institucionalidades, conceito que pode ser traduzido como a criação de ambientes de participação da sociedade no arranjo das políticas públicas com o propósito de transformar a cultura política do país, ou a introdução de novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado. A noção de articulações, por sua vez, configura-se como a junção de entes federados e de setores da sociedade civil na definição de diretrizes, metas e ações, objetivando a

democratização dos espaços de participação com a garantia da universalização do atendimento, da qualidade dos serviços com igualdade e diversidade.

Neste contexto, as políticas públicas de desenvolvimento urbano, como parte das ações municipais, dão corpo ao conjunto de institucionalidades e articulações municipais possibilitando a operacionalização de políticas de desenvolvimento urbano pelo poder local (SANTANA e SOUSA, 2016).

Portanto, o fio condutor do estudo são os padrões de relacionamento arquitetados entre o Estado e a sociedade, que no Brasil, são orientados pela lógica da descentralização¹. Diferentemente da forma centralizada quando um único organismo detém o poder e os recursos financeiros, e da desconcentração que ocorre quando o poder é distribuído apenas no interior da hierarquia de poder central, há descentralização quando o centro do governo possui poder tão-somente na medida necessária ao desenvolvimento das suas funções prioritárias, transferindo-se parte das decisões e dos recursos disponíveis para a sociedade, criando-se e respeitando-se espaços objetivamente definidos de participação dos cidadãos.

Revisitada com a Reforma Administrativa ocorrida nos anos 1990, a forma descentralizada de governar é elemento fundamental do processo de gestão pública no Brasil e é baseada na defesa de instituições representativas oficiais como o sistema eleitoral, os partidos políticos e o Supremo Tribunal Federal, além dos espaços de livre manifestação das demandas da sociedade a de institucionalidades construídas como fóruns, conselhos e conferências.

Entendo, como Giovanni (2017), que o conhecimento social acumulado pelos governantes, sua competência em articular apoios e sistematizar pleitos, bem como sua capacidade de mobilização de grupos e movimentos da sociedade, podem aproximar os municípios de um perfil mais ou menos descentralizado, além de mais ou menos aproximado das normas legais.

Ao tratar do processo de gestão pública, Claus Offe (1985) trabalha com o conceito de racionalidade administrativa que se constrói no Estado capitalista moderno a partir da relação entre três subsistemas: a) econômico, onde ocorrem as relações de troca de equivalentes e onde se destacam as elites econômicas e os consumidores b) político, que tem suporte nas relações entre dirigentes, gestores e pleiteantes a cargos públicos; e c) normativo, onde se destacam as relações baseadas em valores coletivamente aceitos.

¹ Sobre o tema da descentralização no Brasil, conferir Sousa (2014) e outros.

Neste contexto, se o tecido social que abriga as relações construídas nos três subsistemas se mostra frágil, mesmo quando abertos condutos para viabilizar a participação social, os ocupantes de cargos públicos não são capazes de defender os interesses dos segmentos sociais, no interior das classes, com menor poder de vocalização. Offe (1985) lembra que tal movimento pode expressar localmente uma “crise da ingovernabilidade²”.

Desse modo, o processo decisório que se inicia com os procedimentos eleitorais articulados, seguindo com a decisão sobre o formato e destinação das políticas públicas e sobre as decisões relativas ao orçamento, pode ser obstaculizado por disposições resultantes do caráter dinâmico da vida em sociedade, onde se desenrola a luta permanente pelo poder, inviabilizando o processo de descentralização.

Para esse autor (OFFE, 1985), neste caso, as ações administrativas podem se deslocar das normativas legais e do seu vínculo teleológico. Ao buscarem o consenso político, os dirigentes e representantes da sociedade podem se vincular “condicionalmente” a situações informais. Haveria assim, a emancipação das diretrizes contidas nos programas legais, além de interações com caráter de troca e com estratégias de ações vinculadas a interesses não claramente definidos. São o que denomina de intervenções oportunistas ou o uso de canais não institucionalizados para atender aspirações que não são contempladas nos normativos legais, com distanciamento do consenso democrático e das competências tecnocráticas.

Nos municípios brasileiros há arenas com essa configuração. Em Rosário, pode-se identificar na pesquisa, espaços legais ligados à estrutura fiscal, ao arcabouço de gestão pública, à infraestrutura, às tecnologias, à configuração dos dados e informações que expressam articulações de cooperação interfederativa e de competição. Mas também se exprimem em processos político-partidários e econômicos e traduzem o acirramento entre os municípios na luta para atrair investimentos.

Com base nesses elementos, reafirma-se que o presente estudo está focado no Maranhão, e o objeto de estudo construído para viabilizar a presente dissertação, leva em conta o estudo das institucionalidades e articulações construídas e que expressam uma forma particular de racionalidade administrativa que permite a operacionalização das políticas urbanas no município de Rosário, sede da microrregião homônima.

Rosário, espaço empírico da pesquisa que deu suporte à presente Dissertação, foi fundada em 1620 e elevada a Município republicano pela lei estadual nº 654 de 6 de abril de

² A “crise da ingovernabilidade” está baseada em cinco razões: a) a crise econômica; b) as expectativas coletivas crescentes dos cidadãos pelo alcance de direitos sociais; c) a sobrecarga sobre as finanças derivada dos gastos públicos, inclusive com o pessoal do Estado; d) a frustração e a desconfiança dos cidadãos com o Governo, mediadas por patologias sociais como da representação e da participação. (OFFE, 1985)

1915. Situa-se a 60 km da capital do Estado e possui uma área de 685,036 km². É conhecida pela fabricação de cerâmica utilitária e ornamental e faz parte da Região Metropolitana de São Luís, Anexo A. Esta é formada por 13 municípios que apresentam (IBGE, 2022) uma população de 1.646.004 milhões habitantes distribuídos entre São Luís (1.037.775 hab.), São José de Ribamar (244.579 hab.), Paço do Lumiar (145.643 hab.), Rosário (38.475 hab.); Santa Rita (37.035 hab.); Raposa (30.839 hab.), Icatu (24.794 hab.); Morros (18.554 hab.); Alcântara (18.466 hab.), Bacabeira (16.966 hab.); Presidente Juscelino (11.356 hab.); Axixá (11.790 hab.) e Cachoeira Grande (9.732 hab.). São municípios que exibem base arrecadatária regressiva, demandas sociais crescentes e vulneráveis a múltiplas interferências políticas.

A cidade e o município de Rosário apesar do seu potencial, não conta e tão pouco apresenta um protagonismo na sua região de entorno, na foz do Rio Itapecuru e região do Munin. Sendo que ainda sofre concorrências com cidades como Santa Rita. Contudo seu posicionamento geográfico como rota para quem vem ou vai para o litoral oriental do estado, garante a Rosário grandes chances de desenvolvimento urbano, especialmente como centro de apoio logístico.

Portanto, a questão central que orientou o processo investigativo e deu forma à presente Dissertação é: até que ponto as institucionalidades e articulações delineadas como substrato do processo de governo, são entendidas pelos sujeitos, em Rosário-MA, como um esforço coletivo de construção democrática aproximando necessidades que dão guarida à pobreza e à desigualdade e os recursos que conformam o Fundo Público.

A consolidação da opção teórico-metodológica que consiste em refletir sobre a cidade de Rosário, com base nas institucionalidades e articulações ali construídas, teve como suporte análise preliminar realizada, quando foi possível verificar que, no seu processo de gestão, esse município apresenta os elementos basilares que formatam as cidades de pequeno porte no país: algumas capacidades instaladas, por força das exigências legais para acessar ou aplicar recursos e muitas dificuldades em promover políticas públicas em seu território.

Na análise desenvolvida, parto da perspectiva de que os municípios brasileiros contam com expressiva autonomia administrativa, política, financeira e orçamentária que os torna, formalmente, capazes de atender suas demandas locais. Desse modo, novos arcabouços jurídicos criados passaram a garantir condições de operacionalizar as políticas de desenvolvimento urbano. Entre eles, a partir de 2001, foi consolidado o Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Urbano, instituído o Ministério das Cidades, em 2003, a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Saneamento Básico), a Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Mobilidade Urbana) e demais

normas correlatas. Também se conformaram mecanismos de articulações e interlocução entre a União, os Estados e os Municípios destinados a viabilizar relações cooperativas quanto ao financiamento de políticas urbanas.

Porém com maior autonomia, correspondem maiores responsabilidades acerca de diversos temas relacionados à Política urbana e verifica-se que a consolidação da função social e direito à cidade esbarra, constantemente, na incapacidade financeira e orçamentária dos próprios municípios para desenvolver as políticas estruturais e de real impacto na vida da população. Para Orair (2016):

Existem obstáculos financeiros, como a elevada rigidez orçamentária e a baixa capacidade de autofinanciamento das Prefeituras, duas das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro, que dificultam a canalização de recursos para determinadas políticas públicas (ORAIR, 2016, P. 233).

Tal incapacidade de geração de recursos faz com que os municípios dependam das transferências intergovernamentais e de demais fontes externas. De acordo com informações do Tesouro Nacional (2017), as transferências respondiam, em 2016, por mais de 75% da receita orçamentária em 82% dos municípios brasileiros.

Deve-se levar em conta, ainda de acordo com Arretche (1996), que a arrecadação de tributos continua extremamente desigual entre os governos subnacionais. Excetuando-se as capitais com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Deste modo, São Paulo, o município mais rico do Brasil, gerou em 2019, de acordo com dados do IBGE Cidades (2019), R\$ 2,52 reais de receita própria pra cada R\$ 1,00 real de transferências intergovernamentais, enquanto Melgaço, no Pará, considerado o município mais pobre do Brasil à época, gerou apenas R\$ 0,03 centavos para cada R\$ 1,00 real de transferências intergovernamentais. São Paulo é considerado uma exceção, enquanto Melgaço e muitos outros se tornam a regra entre os municípios e cidades brasileiras.

Como nos demais estados, no Maranhão os municípios dependem de transferências e de outras fontes de recursos externos para complementarem seus orçamentos com vistas à execução de políticas de desenvolvimento urbano. A realidade mostra que São Luís, capital e maior município em população do Estado, que de acordo com o IBGE (2020) acumulou um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 34.022.717 bilhões em 2018, consegue gerar de receita própria apenas R\$ 0,52 centavos para cada R\$ 1,00 real de transferências intergovernamentais, o que apesar de ser razoável diante da realidade dos demais municípios do estado, ainda o coloca em uma expressiva condição de dependência orçamentaria,

Nos últimos anos, com os reflexos da crise econômica internacional de 2008, agravadas pela crise política interna de 2016³ e mais recentemente pela crise motivada pela pandemia do Covid-19⁴, desencadeou a queda nas transferências; somado a fatores como isenções econômicas promovidas pela União e alta incidência de impostos regressivos que reduzem, sistematicamente, quando o fator consumo diminui, todos estes fatores têm intensificado o cenário de dependência municipal no Maranhão.

Deste modo, de acordo com dados do Tesouro Nacional (2021), em 2020 os municípios do Maranhão receberam, em valores nominais, R\$ 9.548.348.217,97 bilhões de reais. Estes recursos foram originados de fontes provenientes do Fundo de Participação dos municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Royalties, Imposto sobre Produção Industrial-IPI-Exp, Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), FEX, ITR, CIDE-Combustíveis, Imposto sobre Operações Financeiras-IOF/Ouro, Apoio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios- AFM/AFE, Cessão Onerosa, ajuste FUNDEB, Lei Complementar 173/2020 (PFEC), Lei Complementar 176/2020 (ADO 25).

Destes repasses, em média, a União é responsável por 54%, os Estados por 27% e os municípios por 17% das arrecadações tributárias, constituindo-se, portanto, as transferências como algo vital para o cotidiano dos municípios. Como quase metade da arrecadação no país é feita por meio de imposto regressivo, estados e municípios são afetados por cenários de crise econômica em que há oscilação no consumo, como a decorrente da crise sanitária do Covid-19.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Ipea (2015) ressalta que o caráter regressivo é a marca essencial do sistema tributário brasileiro. Com isto, nos municípios a arrecadação de impostos como Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Imposto Sobre Serviços (ISS) ou ISQN, e demais, despencam drasticamente afetando a arrecadação e conseqüentemente o orçamento e o financiamento das políticas públicas, especialmente aquelas que não possuem caráter obrigatório no orçamento, como as de desenvolvimento urbano (urbanismo, habitação, urbanismo e demais infraestruturas urbanas).

³ Refere-se aos fatores políticos e sociais que redundaram no Golpe que resultou no impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff.

⁴ A pandemia da Covid 19 iniciou-se na China e se alastrou pelo mundo. Estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que o número total de mortes associadas direta ou indiretamente à pandemia, entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021, foi de aproximadamente 14,9 milhões (<https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2022-excesso-mortalidade-associado-pandemia-covid-19-foi-149-milhoes-em-2020-e-2021>)

O Relatório Bimestral de Transparências Fiscal do Maranhão (2020) retrata a situação acerca dessa regressividade tributária recorrente e seus impactos na arrecadação dos municípios em tempos de crises econômicas:

A queda na arrecadação de Receitas Tributárias tem causa na crise pandêmica de maneira direta. O isolamento social provocou a diminuição na demanda de serviços e produtos, conseqüentemente, as empresas foram forçadas a reduzir o quadro de Pessoal, oferta de serviços e de mercadorias, que inclusive pode as levar a falência ou paralização. Dessa forma, impostos incidentes sobre a circulação de mercadoria e sobre a renda registraram queda abrupta entre o primeiro e segundo bimestre (MARANHÃO, 2020, p. 15).

Assim, somando-se as condições estruturais que dizem respeito à própria limitação dos municípios maranhenses de gerarem receita própria, em contexto de exigências da dinâmica capitalista, há que se destacar ainda: a) a queda das fontes de recursos acentuada no período da pandemia; b) as condições informacionais (como a visão do orçamento como simples peça contábil); c) as práticas de corrupção e de desperdícios de recursos e d) a visão generalizada de que as políticas urbanas são políticas de governo e não de estado, o que gera frequentes casos de descontinuidade das ações propostas em cada gestão.

Nesse caso, mesmo com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é comum que governos locais em suas gestões deem descontinuidade a obras e serviços das gestões anteriores, especialmente quando existem disparidades e adversidades políticas entre grupos e elites de capital que dominam a dinâmica municipal, uma vez que Grin e Abrucio (2019, p. 53) enfatizam que “a capacidade de obter recursos próprios é fundamental para exercer autonomia administrativa na forma de organizar as atribuições que competem às localidades”.

A partir do exposto, a pesquisa que deu suporte a presente Dissertação buscou conhecer a dinâmica política, econômica e social de Rosário, assim como as institucionalidades construídas e as articulações desenvolvidas em contexto de dependência das transferências externas, para operacionalizar suas políticas de desenvolvimento urbano. Destaca-se, portanto, na construção do objeto de estudo, três temas que se articulam intrinsecamente.

O primeiro são as questões relativas à essência do Pacto Federativo, destacando as prerrogativas comuns e privativas dos entes federados, em contexto de relações de competição e cooperação. O segundo diz respeito às condições existentes nos municípios, tanto as administrativo-operacionais, quanto as técnicas, estruturais e informacionais. E o terceiro compreende os projetos de sociedade que circulam e se expressam nas concepções

predominantes de estado, governo e sociedade que estão na base das relações construídas entre os entes federados e principalmente no interior dos próprios municípios.

Os procedimentos metodológicos utilizados para coletar as informações necessárias à configuração da pesquisa realizada foram: **pesquisa bibliográfica** na qual foram consideradas análises de autores relevantes no campo da gestão pública e da questão urbana, quais sejam; **análise documental**, sobretudo textos impressos e disponíveis em sites oficiais referidos à configuração das cidades e da cidade de Rosário-MA. Neste caso, é relevante informar sobre as dificuldades de coleta em função da inexistência de informações completas capazes de adensar os dados disponíveis em sites de Institutos de Pesquisa. Por último, a perspectiva de obter informações relacionadas às **articulações** infralegais, (conforme Offe, 1985): acordos não oficiais com vista à obtenção de ganhos políticos ou pessoais entre sujeitos sociais que atuam nos três níveis federativos e aqueles que representam a sociedade civil⁵ mostraram-se impossível pela própria natureza das informações e dados. Nesse sentido, a pesquisa ficou limitada aos dois momentos iniciais referidos, razão pela qual apenas se pode falar de menção a essas articulações extralegais.

Em termos de sua estrutura, a presente Dissertação compõe-se de três itens, além da presente Introdução e da Conclusão.

O item 2 trata das políticas urbanas no Brasil e sobre a particularidade de Rosário, destacando o papel do município, em termos das institucionalidades e articulações construídas nos processos de arrecadação de recursos, implementação de políticas urbanas. Em termos das institucionalidades, são destacados três tipos: a) institucionalidades organizacionais que tratam da composição formal e normativa do ente municipal, levando em consideração sua organização, autonomia, limitações e responsabilidades; b) institucionalidades fiscais, parte fundamental do sistema geral da institucionalidades, uma vez que é a partir desta que se desenham as possibilidades dos municípios, como Rosário, em operacionalizar suas políticas, mediante a arrecadação, processamento, cooptação e aplicação de recursos, especialmente orçamentários na dinâmica de operacionalização das políticas urbanas; c) institucionalidades urbanas em que apresentam os principais fatores ligados às potencialidades municipais, por meio da exposição e críticas aos normativos jurídicos, contextuais e decisórios ali firmados na realidade municipal.

O item 3 aborda as políticas urbanas em Rosário, destacando as formas de articulações vigentes na dinâmica das políticas e das demais relações federativas, demonstrando sua

⁵ Sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil (um conceito carregado de tensões), conferir NOGUEIRA, 2005.

sistemática e seus principais agentes. No primeiro subitem são identificadas as *articulações formais*, que tratam sobre o seguimento de regras institucionais disponibilizadas e, no segundo, as *articulações informais*, onde os agentes ou atores envolvidos não se distanciam totalmente da estrutura formal, contudo utilizam-se destas para direcionar as situações das políticas urbanas aos caminhos mais próximos aos seus interesses. Estas *articulações informais* ocorrem em nível extrínseco e as em nível intrínseco. As primeiras são aquelas em que consideram a delimitação espacial jurídica e física de Rosário envolvendo os sujeitos estratégicos políticos, que aqui representam os interesses do capital e da elite local, por meio das estruturas formais existentes, com os agentes políticos externos do Estado do Maranhão (deputados estaduais, governador, secretários, etc.) e Nacionais (senadores, presidente, ministros, etc.), para suprir e articular cooperações ou formas de cooptação de parcerias e recursos orçamentários para atender as demandas. Por fim as informalidades em *nível intrínseco* que ocorrem por meio da disponibilidade da estrutura do ente municipal, considerando agentes de poder político local (prefeito, vereadores, secretários municipais, etc.).

No Item 4 é discutida a questão da personificação das institucionalidades e articulações apresentadas e analisadas nos capítulos anteriores, particularmente, as práticas operacionais das políticas públicas de desenvolvimento urbano, entre os anos de 2018 e 2021 e de como estas qualificam e validam os processos do direito e função social da cidade em Rosário. Este item tratou de analisar, identificar e catalogar situações e hipóteses acerca dos objetos na dinâmica proposta. O primeiro subitem analisa a formalização prática das institucionalidades e articulações do processo operacional da política urbana por meio da análise do Plano Plurianual (PPA) de 2018-2021 do município em foco, sendo selecionadas as ações, programas, projetos e orçamentos destinados a itens ligados ao desenvolvimento Urbano. O segundo subitem discute os levantamentos sobre o PPA de Rosário, tendo como foco as conjunturas operacionais das questões urbanas com base nas disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021. Finalizando, o subitem 3 aborda os desdobramentos inerentes ao desenvolvimento de políticas urbanas em Rosário dentro dos ditames autorizados dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos respectivos anos, predominando as finalizações formais das práticas investigadas formalmente pelo PPA e reforçadas pelas LDOs e por fim autorizadas pelas LOAS.

2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA ESTRUTURA FEDERATIVA VIGENTE ATRAVÉS DAS INSTITUCIONALIDADES DESENHADAS EM ROSÁRIO-MA

Como lembra Arretche (1996)⁶, a terminologia município, no Brasil, abriga realidades de escasso conteúdo comum. Do ponto de vista formal, esse ente federal possui autonomia política e fiscal, agenda própria, independente da agenda dos Executivos federal e estadual, além de garantias constitucionais que permitem os governos locais estabelecerem sua própria pauta na área social.

De acordo com Telles (2011), porém, há diversidade de produção, de alocação e de distribuição de recursos, desigualdades socioeconômicas, ambientais e institucionais; os arranjos político e político-partidário são diversos, da mesma forma que a forma de partilha de recursos e a construção dos arranjos e acordos para dar forma à governança local. De alguma maneira, há um conjunto de concertações ilegais que convivem com as normas legais. Telles (2011) denomina de a cidade entre o legal e o ilegal.

Na análise que foi privilegiada por meio da análise do município de Rosário, são destacados três tipos de institucionalidades: organizacionais que abordam a composição formal e normativa do ente municipal; as fiscais, que tratam do processo de arrecadação de recursos do Fundo Público e, a partir das quais se desenham as potencialidades municipais na operacionalização das políticas; e as urbanas que expõem os normativos jurídicos, contextuais e decisórios firmados na realidade municipal.

Antes do aprofundamento da temática institucional, a evocação sobre o município plano de fundo torna-se de extrema importância. Localizada na região intermediária dentro do Arranjo Populacional de São Luís/MA - Capital Regional A (2A)⁷, no Estado do Maranhão, na região Nordeste do Brasil, Rosário apresenta-se como um dos 217 municípios existentes neste; ainda de acordo com o IBGE (2022), como o 33º mais populoso com 38.475 mil habitantes (tendo queda de -2,78% em relação ao censo de 2010, pertencente à hierarquia urbana de Centro Local (5)⁸, tendo uma área urbanizada total em 2019 de 8,12 km², sendo seu

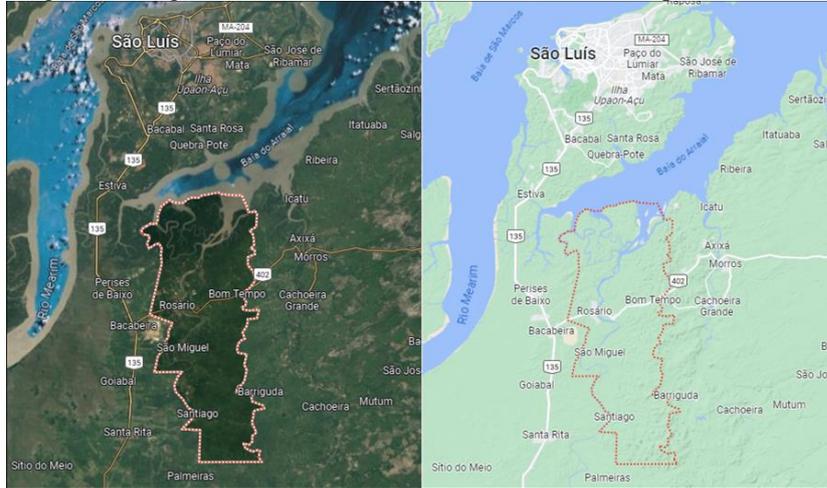
⁶ Conferir também sobre o tema em Telles, Vera. 2011.

⁷ Cada Cidade se vincula diretamente à região de influência de pelo menos uma outra Cidade, vínculo que sintetiza a relação interurbana mais relevante da Cidade de origem, tanto para acessar bens e serviços quanto por relações de gestão de empresas e órgãos públicos.

⁸ A hierarquia urbana indica a centralidade da Cidade de acordo com a atração que exerce a populações de outros centros urbanos para acesso a bens e serviços e o nível de articulação territorial que a Cidade possui por estar inserida em atividades de gestão pública e empresarial. São cinco níveis hierárquicos, com onze subdivisões: Metrôpoles (1A, 1B e 1C), Capitais Regionais (2A, 2B e 2C), Centros Sub-Regionais (3A e 3B), Centros de Zona (4A e 4B) e Centros Locais (5). Alguns Municípios são muito integrados entre si e constituem apenas uma Cidade para fim de hierarquia urbana, tratam-se dos Arranjos Populacionais, os quais são indicados no complemento da hierarquia urbana quando ocorrem.

território total de aproximadamente 647,998 km², sendo o 146º município mais extenso do Estado do Maranhão.

Figura 1- Imagem de Satélite e de relevo dos limites municipais de Rosário



Fonte: Google Maps (2023)

Possuindo um PIB per capita⁹ de aproximadamente R\$ 9.402,08 e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-IDHM¹⁰ de 0,632 de acordo com o IBGE (2022), em breve resumo histórico, com base em informações disponibilizadas também pelo IBGE (2022) e pelo Executivo e Legislativo municipal de Rosário, esta surge como povoado as margens do Rio Itapecuru, sendo cedida como Congrua¹¹ em 1777 pela coroa portuguesa ao vigário responsável pela freguesia. O atual município de Rosário sempre manteve sua história ligada à sua Igreja Matriz, sendo a última versão obtida através de Matias Antônio de Fonseca Morato em 1871.

Figura 2- Igreja Matriz de Nossa Senhora do Rosário, centro histórico de Rosário-MA



Fonte: IBGE (2023)

⁹ Valor referente ao ano de 2020 de acordo com o IBGE (2022)

¹⁰ Valor referente ao ano de 2010 de acordo com o IBGE (2022)

¹¹ Espécie de pensão dada aos clérigos da época.

Constituída como a quarta mais antiga municipalidade do Maranhão, Rosário, assim como muitas outras localidades regionais e nacionais, viveu seus momentos de pujança, riqueza e decadência. Nas primeiras décadas do século de 1900 Rosário experimentou de forma significativa os benefícios e as valias econômicas propiciadas pela estrada de ferro São Luís - Teresina, tendo esta condição permitido o surgimento de um comércio local pujante durante um longo período.

Figura 3- Estação ferroviária de Rosário em dois momentos, na decadência dos anos 1990 e na revitalização dos anos 2010, quando assume características de complexo cultural



Fonte: IPHAN¹² (2016) e Google Street View (2022)

Já acerca de sua formação administrativa, o IBGE (2023) contempla que Rosário inicia-se como Distrito em 1801, sob a tutela de Itapecuru - Mirim. Consequentemente, foi elevada à vila em 1835, por meio da Lei provincial nº 7, sendo desmembrado de Itapecuru Mirim. Em continuidade as transformações administrativas, a lei provincial nº 13 cria o distrito de São Miguel e o anexa imediatamente ao município de Rosário. Na chegada ao século XX, o município encontra-se constituído entre Rosário (sede e denominação), Distrito de São Miguel e Distrito de Mocamba.

Em 1915, através da lei estadual nº 654, Rosário, mesma denominação do município, é elevada a categoria de cidade. O ano de 1933 marca um aumento territorial do Município de Rosário por meio da anexação do extinto município de Anajatuba, ao âmbito que no mesmo, somente dois Distritos se configuram na divisão administrativa, Rosário e Anajatuba. Em 1935, Anajatuba volta a ser municipalidade, sendo desmembrada de Rosário.

Passadas mais de uma década, em 1961, a lei nº 2159 transforma o povoado de Santa Rita em município, juntamente com outros povoados da região, reduzindo drasticamente a população e o território de Rosário. Por fim, a última e significativa modificação

¹² Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

administrativa parte da lei nº 6.187 que desmembra o povoado de Bacabeira, novamente com outros diversos povoados adjacentes, e o transforma em município, o que contribui para as limitações e configurações socioespaciais existentes no município de Rosário atualmente.

Sobre sua integração atual, dentro do contexto político, geográfico e populacional, vide Anexo A, em 25 de maio de 2015, Rosário, assim como muitos outros municípios vizinhos passam a integrar institucionalmente, por meio da Lei Complementar-LC nº 174, a Região Metropolitana da Grande São Luís- RMGSL

Art. 2º - Integram a Região Metropolitana da Grande São Luís os Municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís (MARANHÃO, 2015, p. 1).

Apresentado o município plano de fundo das ações envolvendo a gestão pública municipal brasileira, retomam-se as questões das institucionalidades aqui propostas. Assim, tais institucionalidades tratam-se das dinâmicas que configuram o ente municipal no Brasil e que vinculam a sua maior visualização político-econômica e o processo de descentralização que consta da agenda política no país. Também se destaca o processo de Reforma do Estado instituído nos anos 1990 expresso em três campos: administrativo, atinente a dimensão territorial e funcional (desconcentração do poder no sentido vertical); político, relacionado à reformulação do pacto de poder entre as unidades federativas, devolvendo-se aos municípios a capacidade de decidir, inclusive, sobre os gastos públicos; e econômico relativo à utilização de mecanismos de mercado para a execução de serviços da natureza pública, até mesmo com a contratação do setor privado lucrativo e do chamado setor público não-estatal (BENTO. 2003).

A criação de novas institucionalidades relacionadas ao processo de gestão no Brasil, como já referido no item Introdução, remonta ao processo de reconstrução do país após a queda do Regime Militar (1964-1985) que se assentava na centralização do poder político sobre o destino da nação. Portanto, surgem, a partir de 1985, os primeiros arranjos políticos e institucionais, promovidos por agentes em grupos sociais, para a concepção e posteriormente, consolidação de novas institucionalidades democráticas sobre a federação e seus entes.

Nesse processo de construção, fruto de um constante e exaustivo processo de discussão, conforme exposto no Quadro 01, a Carta Magna de 1988, já se consolidou em explícita contraposição teórica às diversas institucionalidades que se firmaram, desde a Proclamação da República, em 1889, expressa por acordos patrimonialistas das elites agrícolas paulistanas e mineiras (1890 a 1930), passando pela burocracia centralizadora

promovida pela era Vargas de 1930 a 1946, pelas transformações do governo de Juscelino Kubitschek e pelas conturbações políticas e estruturais ocorridas, sazonalmente, a partir de 1960, principalmente como o Regime Militar decretado no país entre (1964 a 1985).

Quadro 1- Acontecimentos pré-democráticos base para a Carta de 1988

O PROCESSO INSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA EM 1988	
MARCO TEMPORAL	ACONTECIMENTO INSTITUCIONAL PROMOVIDO
Fevereiro de 1987	Instalação da Assembleia Nacional Constituinte;
Março de 1987	Publicação da Resolução nº 2/87 – Regimento Interno da ANC;
Abril de 1987	Instalação das 08 comissões temáticas; 07/04/1987- Instalação das 24 subcomissões temáticas; 09/04/1987- Instalação da Comissão de Sistematização;
Junho de 1987	Término do prazo para encaminhamento dos anteprojetos das comissões temáticas; 26/06/1987- Entrega do anteprojeto de constituição – Comissão de Sistematização;
Julho de 1987	Entrega do projeto de constituição – Comissão de Sistematização
Novembro de 1987	Término da votação do 1º e 2º substitutivos da Comissão de Sistematização; 24/11/1987- Entrega do Projeto “A”;
Janeiro de 1988	Dia 06, publicação da Resolução nº 3/88 – Alteração do Regimento Interno da ANC;
Julho de 1988	Entrega do Projeto “B”;
Setembro de 1988	Entrega do Projeto “C”;22/09/1988- Aprovação do Projeto “D” - Redação Final;
Outubro de 1988	Promulgação;

Fonte: Elaboração própria com base em Agência Câmara e Agência Senado (2019)

Portanto, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, é possível delinear-se as novas institucionalidades criadas e seus reflexos sobre os municípios brasileiros.

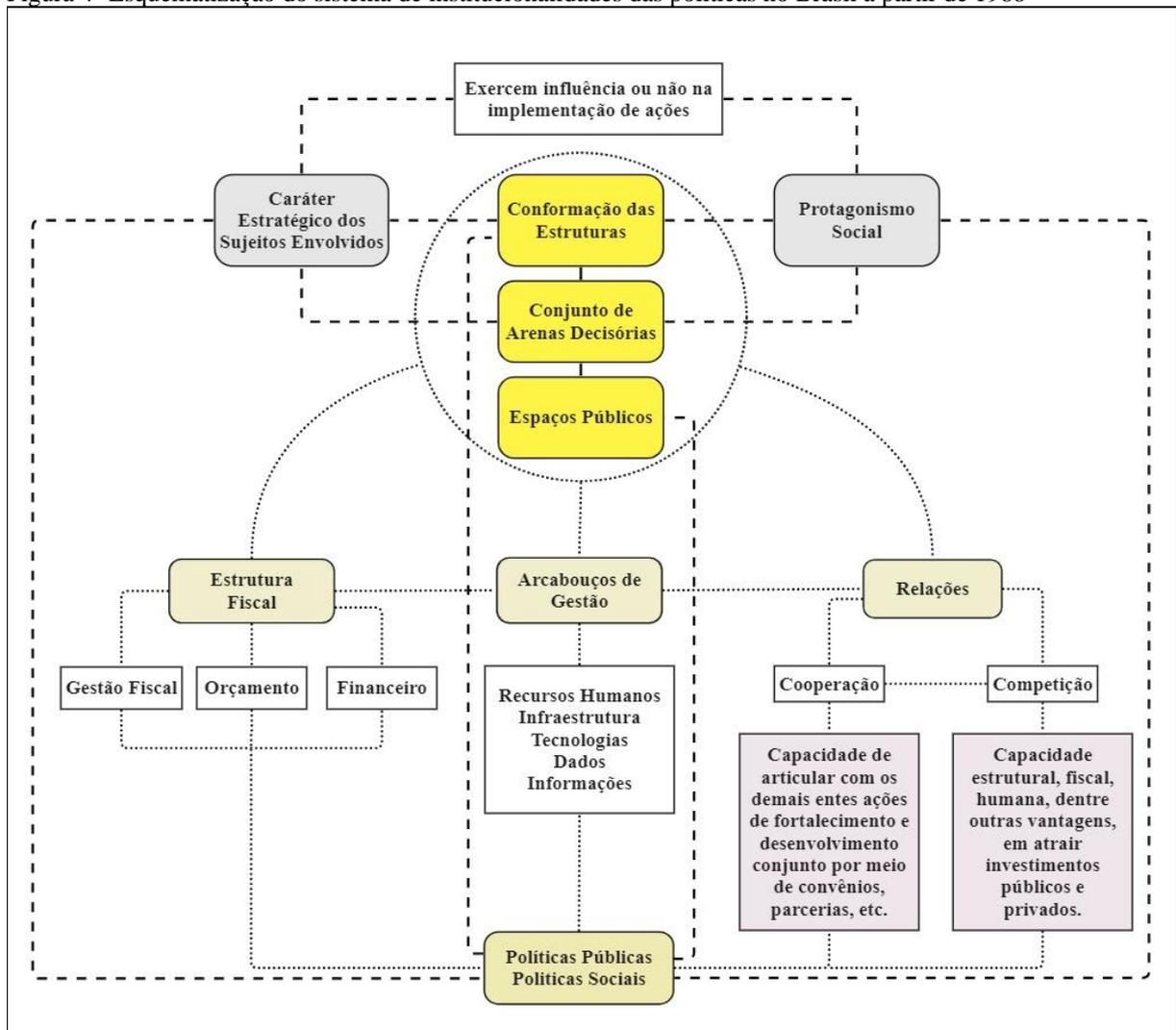
Em Rosário, que aqui se apresenta como a realidade espacial em pauta, portanto, a busca de melhor distribuição de renda, de serviços e de recursos de poder está situada nesse contexto de criação de novas institucionalidades e articulações.

Bobbio (1997)¹³ levanta duas questões que podem ser visualizadas em situações concretas do processo de gestão: que necessidades devem ser privilegiadas e em relação as quais se considera justo que as pessoas sejam iguais? Ou, mais particularmente, que critérios tornam possível distinguir entre necessidades merecedoras, ou não, de satisfação? Ou como conciliar os dois critérios clássicos de justiça: “justo é o que é legal”; “justo é o que se identifica com a igualdade”.

É importante relembrar que o processo de gestão democrática marcada por crises favorece articulações em que os sujeitos coletivos nem sempre estão em acordo com as institucionalidades propostas no arcabouço das normativas legais.

¹³ Bobbio polemiza com o princípio defendido por Marx (1997) de que a cada um segundo suas necessidades. Para ele esse princípio é o mais igualitário de todos, posto que os seres humanos sejam mais iguais pelas suas necessidades que pelas suas capacidades.

Figura 4- Esquemática do sistema de institucionalidades das políticas no Brasil a partir de 1988



Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Nas condições propostas, os sujeitos e suas posições estratégicas, tendem a atuar nos espaços públicos vigentes e representados pelos entes políticos em suas atribuições, no que tange ao seu conjunto estrutural tanto de gestão normativo-jurídico quanto técnica e democrática. Logo, tais agentes, tendem a definir o conjunto das arenas decisórias e em quais espaços públicos tais decisões ocorrerão.

A partir das escolhas promovidas e advindas das demandas ou interesses de tais agentes, as interferências e os impactos sobre a estrutura fiscal, de gestão e de relações municipais serão inevitáveis. Ainda de acordo com a sistemática institucional, a promoção de políticas públicas e sociais no âmbito municipal são marcadas constantemente pela consolidação de resultados de disputas que mesmo após institucionalizadas continuam a ocorrerem até que ocorra a consolidação final ou material de tais políticas.

Dessa maneira, o estudo da realidade municipal de Rosário foi considerado a partir das *institucionalidades organizacionais* que tratam sobre a organização político-administrativa dos diferentes entes federativos no Estado brasileiro. As *institucionalidades fiscais* que definem as bases e a estruturas inerentes ao fisco para todos os entes, tomando-se uma abordagem direcionada aos tributos municipais, além da compreensão sobre os ritos de repartição de receitas subnacionais e sobre as finanças públicas, as normas gerais e dos orçamentos, que impactam diretamente nas operações de políticas públicas e sociais nos municípios brasileiros. Por fim, as *institucionalidades urbanas*, que enfatizam as especificidades descritas sobre a Política de Desenvolvimento Urbano municipal.

2.1 Das Institucionalidades Organizacionais

Entende-se por institucionalidades organizacionais, instâncias capazes de fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades tornando as instituições próximas dos cidadãos, além de capazes de superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Como lembra Arretche (1996), não se trata de eliminar as instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instâncias que fortaleçam a democracia de base territorial.

O Artigo 18 (Título III – Da organização do Estado) estabelece a organização político-administrativa do país, a qual é constituída como uma estrutura federativa composta por três esferas governamentais autônomas: União, estados (e Distrito Federal) e municípios. As atribuições estabelecidas na Constituição aos vários níveis de poder público são compatíveis com a natureza ou característica própria de cada esfera estatal na provisão de bens e serviços públicos específicos para o atendimento das demandas da sociedade, nas suas diferentes áreas de abrangência – municipal, estadual e nacional (MENDES, 2005, p 89).

Em Rosário - Maranhão, mais especificamente, esta nova disposição organizacional torna-se fundamental em um primeiro momento para a promoção do novo papel deste a partir de uma alusiva autonomia dita como plena, mas não ilimitada. Também descrita como *sensível*, ou seja, de observância obrigatória, uma vez que o respeito dos demais estados-membros federados torna-se indispensável para que tal alusão se torne objeto concreto de consolidação do previsto poder político-administrativo no município em questão. Contudo, a Carta reforça o não ilimitado ao avocar casos específicos onde os municípios serão passíveis de intervenções por parte dos demais entes, sendo isto, quando ocorrerem situações inerentes, como as previstas no artigo 35 da CRFB.

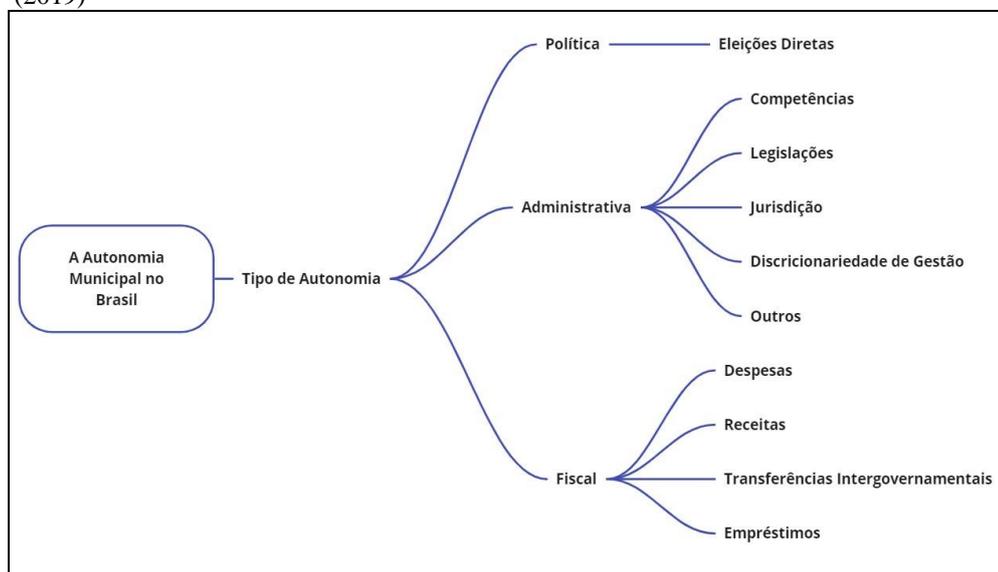
A autonomia [...] é a margem de descrição que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque

se falar que os Estados-membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição (BASTOS, 2003, p 23).

Nesses ditames, a autonomia político-administrativa municipal firma-se por meio de três capacidades básicas, distintas e legalmente reconhecidas: autogoverno, autolegislação e autoadministração.

A capacidade de autogoverno trata da prerrogativa de eleger os próprios governantes (governadores e prefeitos) através de eleições diretas com sua população residente, sem intervenção dos demais entes, compondo estruturas políticas e representativas por meio do seu executivo e legislativo local; a capacidade de autolegislação é a prerrogativa de elaborar suas próprias leis (nos limites definido pela CF para a competência concorrente); a capacidade de autoadministração é o gerenciamento dos próprios recursos, decidindo acerca da aplicação do orçamento próprio. Trata-se, portanto de entender o ente municipal em sua autonomia *política, administrativa e fiscal*.

Figura 5- A autonomia municipal sob três perspectivas distintas segundo Grin; Abrucio (2019)



Fonte: Com base em Grin e Abrucio (2019)

Para Grin e Abrucio (2019), os elementos organizacionais inerentes à autonomia municipal no Estado brasileiro também estão diretamente ligados aos fatores denominados como constitutivos e suas dimensões, contudo propõe-se aqui que devam existir, paralelamente, mecanismos administrativos de controle e de cumprimento das premissas

legais sobre a gestão e ou ação do governo direta do local e demais entes, a fim de gerar uma idealizada transparência e justiça social frente à sociedade.

Assim, instrumentos jurídicos, como a Lei Federal Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), a lei 8.666 de 1993 ou Lei de Licitações, os códigos, as normas e regimentos de gestão, dentre outros dispositivos, apresentam-se como aspectos exemplificativos deste elemento.

Em coerência com a legislação eleitoral em vigor, o ente municipal promove a escolha direta dos seus representantes legais no Executivo (Prefeitos e Vice-Prefeitos) e Legislativo local (Vereadores), por meio de pleito direto e universal, para o período de quatro anos consecutivos.

Apesar de taxar a autonomia política como inerente a esfera municipal, este segue os ritos constitucionais, que além de determinar as regras para a escolha dos potenciais representantes imposta ao município apresentam limitações quantitativas, como as previstas no Inciso IV da Carta, além da fixação despesas em determinados limites, que se podem contrapor às condições objetivas postas pela realidade municipal, conforme abordaremos mais a frente, Tabela 1, excluindo-se as com inatividade, (Art. 29-A).

Tabela 1- Limites de gastos para os legislativos municipais

OS LIMITES CONSTITUCIONAIS NOS GASTOS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL (Habitantes vs Orçamento vs Gastos)	
POPULAÇÃO	LIMITES
Até 100.000 mil habitantes	7%
Entre 100.001 e 300.000 mil habitantes	6%
Entre 300.001 e 500.000 mil habitantes	5%
Entre 500.001 mil e 3.000.000 milhões de habitantes	4,5%
Entre 3.000.000 e 8.000.000 milhões de habitantes	4%
Acima de 8.000.001 milhões de habitantes	3,5%

Fonte: Com base na CRFB de 1988

Nesta perspectiva, em Rosário, conta com o limite máximo de 7% de gastos com o Legislativo já que na faixa legal de até 100 mil habitantes a norma legal obriga a manter o quantitativo máximo de 13 vereadores. Verifica-se, assim, a definição de limites, particularmente com o Poder Legislativo, se constroem em dois momentos críticos fundamentais. O primeiro relaciona-se com as condições das receitas municipais que são definidas em relação à quantidade populacional e não em relação condições de gestão fiscal. De certo modo, esta forma impositiva sobre a estrutura de composição e gastos do Legislativo penaliza ainda mais as contas públicas e o orçamento de Rosário.

O segundo ponto desdobra-se justamente na própria composição dos agentes representativos eleitos pelo povo, pois apesar da população de Rosário possuir autonomia para eleger seus mandatários, o Legislativo local é eleito não pelo voto majoritário, como ocorre no executivo municipal, mas sim pelo sistema proporcional. Torna-se importante destacar que a crítica em curso não incide meramente sobre a estrutura de escolha adotada, mas sim sobre a sua efetividade no que tange a vontade de da população local na escolha direta daquele indivíduo que, de fato, e na sua consciência democrática, o representaria.

[...] vereadores são eleitos pelo sistema proporcional [...] os votos computados são os de cada partido ou coligação e, em uma segunda etapa, os de cada candidato. Eis a grande diferença. Em outras palavras, para conhecer os [...] vereadores que vão compor o Poder Legislativo, deve-se, antes, saber quais foram os partidos políticos vitoriosos para, depois, dentro de cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, observar quais são os mais votados. Encontram-se, então, os eleitos. Esse, inclusive, é um dos motivos de se atribuir o mandato ao partido e não ao político (ROSA, 2013, p. 19).

A autonomia administrativa dos municípios do país tem suporte na Lei Orgânica. No caso de Rosário, a denominada de Constituição Municipal de Rosário (CMR), instituída em 05 de abril de 1990, além de demais instrumentos jurídico-normativos locais (especialmente os dispostos entre 2017 e 2021) que ao mesmo tempo em que passaram a lhe permitir uma expressividade sem precedentes na sua autonomia política, fiscal e administrativa, também o convidou a assumir maiores responsabilidades operacionais frente às questões inerentes ao desenvolvimento local, especialmente naquelas relacionadas às chamadas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Sobre a autonomia administrativa dos municípios, Grin e Abrucio (2019) afirmam que o constituinte de 1988 foi enfático ao adotar o princípio da predominância do interesse, sendo este, por sua vez, fragmentado em princípios de diferentes escalas de interesse predominantemente geral (União), interesse de predominância regional (Estados) e por fim e mais significativos, os de predominância local.

Em síntese, o que esta nova estrutura pactual permitiu aos municípios, como Rosário, constituírem-se de uma institucionalidade orgânica própria e uniforme em seus aspectos autônomos que permita, pelo menos em teoria, uma ação ativa e efetiva frente às necessidades locais vigentes a partir de então.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (EC no 1/92, EC no16/97, EC no19/98, EC no25/2000 e EC no58/2009)(BRASIL, 1988, p. 31).

Com as diretrizes Constitucionais, a CMR do município buscou estruturar-se em uma institucionalidade de nível local, que se mantém apenas desconcentrada, mas não descentralizada estabelecendo as bases primordiais para as ações operacionais do ente municipal, especialmente acerca da questão que envolve os demais ritos jurídicos e políticos próprios, formais e imprescindíveis à compreensão dos objetos estudados aqui.

A CMR de 1990 praticamente, em uma análise direta, resgata os diversos pontos sobre a organização municipal e suas competências dispostas no Texto de 1988, o que de certo modo apresenta-se como algo ao primeiro momento como muito impositivo, já que a própria constituinte culmina as Leis Orgânicas municipais, como no caso de Rosário a conterem tais dispositivos de forma inegável.

Tal fato torna-se evidente quando evocamos os trechos da CMR de 1990 e destacamos os seus Títulos, seletivamente os que tratam das disposições gerais, do Poder Legislativo, dos arcabouços de gestão e a questão fiscal.

Quadro 2- Autônômias e abordagens institucionais municipais no Brasil

PREÂMBULO CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL-CMR DE 1990	
TIPO DE AUTONOMIA	ABORDAGEM INSTITUCIONAL
Administrativa	Título I Disposições Gerais (Art. 1 a 6)
	Da competência do município (art. 7 a 8)
	Título II do Poder Legislativo (art. 15 a 23)
	Das atribuições da Câmara Municipal (art. 36 a 38)
	Dos vereadores (art. 39 a 43)
	Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (art. 55 a 57)
	Do Poder Executivo (art. 58 a 66)
	Das atribuições do prefeito (art. 67 a 69)
	Da administração pública (art. 83 a 84)
	Título III da organização administrativa municipal (art.89)
Das obras e serviços municipais (art. 106 a 110)	
Fiscal	Dos tributos municipais (art. 111 a 116)
	Da receita e da despesa (art. 117 a 124)
	Do orçamento (art. 125 a 137)
	Título V do orçamento, fiscalização e controle (art. 187 a 193)

Fonte: Com base na Constituição Municipal de Rosário (1990)

As competências administrativas inerentes a Rosário e todos os municípios seriam aquelas instituídas como materiais que delimitam sua atuação e buscam ser efetivas a fim de proporcionar a operacionalização de suas atividades e tarefas - principalmente em matérias concorrentes previstas pela CRFB de 1988.

Já em suas competências legislativas os municípios adquirem a capacidade de normatização, onde, conforme em Rosário, o município por meio de normas cria condições

jurídicas para nortear as ações de execução em matérias de interesse específico dentro da sua conjuntura local.

As abordagens aqui sobre a capacidade gerencial do município brasileiro vista especialmente por meio do município de Rosário com as suas objetivações institucionais, amplamente descritas e ratificadas por meio das competências administrativas, encontram-se amplamente expressas de forma taxativas no Artigo 30 da Carta Magna de 1988, além de algumas outras importantes disposições presentes no subsequente Artigo 31, Capítulo IV. Elas trazem consigo dois destaques fundamentais, que aqui precisam ser discutidos especificamente, para a relevância e compreensão desta temática, nos quais envolvem as questões ligadas intrinsecamente as chamadas questões de ordem tributária, as urbanas e de capacidade de fiscalização municipal, vigentes de forma altamente estruturada entre os poderes locais presentes nos municípios brasileiros.

Art. 30. Compete aos Municípios: (EC no 53/2006) I–legislar sobre assuntos de interesse local; II–suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III–instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV–criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V–organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]VIII–promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX–promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988, p. 34).

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL, 1988, p. 34).

Sobre tais competências, que endossam a idealizada autonomia municipal, especialmente a observada por meio do ente de Rosário frente os assuntos ligados as tais questões citadas, o artigo 30 da CRFB de 1988 apesar de sua textualidade básica, se torna enfático quanto às determinações de atuação, e de como um município deve estruturar-se, neste caso, por meio das suas respectivas Leis Orgânicas Municipais-LOM.

No caso de Rosário, esta Lei manifesta-se por meio da já citada anteriormente CMR de 1990 tendo seus aspectos e em conformidade com institucionalidades promovidas pelos demais entes políticos da federação. Em paralelo, o citado artigo 31 complementa diretrizes para a constituição e efetivação de novos meios e mecanismos para o controle das ações dos municípios em seus gastos, pela ação direta de seu legislativo e também com o auxílio, no caso de Rosário, do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA), com vistas a tentar tornar o controle do gasto público municipal algo mais transparente para a sociedade.

Em uma síntese geral, quando comparamos as institucionalidades político-administrativas promovidas por meio das competências atribuídas aos municípios, observa-se que a CRFB de 1988 adotou uma visão afirmativa exposto no artigo 30 que classifica essas competências como comuns, onde o Município em igualdade com os entes estadual e federal.

Além do mais, as referidas competências concorrentes, permitiram aos municípios atuarem, sim, porém de forma limitada quase que em uma perspectiva de ação suplementar. Dentro desta lógica, quando abordamos o caso de Rosário, temos que os assuntos ligados, essencialmente à operacionalização, as temáticas fiscais e urbanas, veem que muitas destas não estão dentro da alçada central jurídico-normativa dos municípios.

Quadro 3- Competências versus autonomia municipal no Brasil

O MUNICÍPIO E A COMPETÊNCIA LIMITADA VS A AUTONOMIA CONSTITUCIONAL		
Ente Político	Competência	Tema
União	Exclusiva (Art. 21)	-Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. -Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
	Privativa (Art. 22)	-Diretrizes da política nacional de transportes; -Trânsito e transporte;
União/ Estados/DF/ Municípios	Comum (Art. 23)	-Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
União/ Estados/DF	Concorrente (Art. 23)	-Direito tributário, financeiro [...] e urbanístico; -Orçamento;

Fonte: Com base CRFB (1988)

Em Rosário, os limites dessa prerrogativa expressam-se mediante incapacidade quanto à exposição de suas necessidades reais sobre as questões fiscais e de implementação de políticas urbanas, que de fato, atendam as condições estruturais básicas. Destaca-se ainda, o crescimento de uma dinâmica urbana em crescimento, promovida pelo capital predominantemente especulativo que controla espaço de moradia, forma de morar e alternativas legais de construção do ambiente urbano expulsando os mais pobres para longe das áreas mais salubres.

Apesar dos municípios brasileiros aparentarem-se como “ignorados” quanto às chamadas tratativas de ordem exclusivas, privativas, comuns e concorrentes em relação aos demais entes federados (principalmente em relação à União), a própria CRFB de 1988 em dado momento os capacita, em outros aspectos inerentes, sobre as chamadas questões orgânicas, fiscais e urbanas. Conforme são vistas no artigo 30, tais questões, em certos momentos, apresentam-se como dualidades conjunturais quando observa-se o aspecto de

autonomia limitada. Porém, são subjetivas quando se trata de temas mais sensíveis e expansivas, onde estas são mais periféricas dentro do dinamismo federativo.

Apesar da Carta Federal (1988) dispor que apenas a União, aos Estados e ao DF podem legislar concorrente sobre direito tributário, financeiro, e orçamento, a própria propõe pontos que permite a estas certas prerrogativas na cobrança de espécies tributárias como impostos e taxas. Esta importante autonomia fiscal para os municípios será discutida de maneira mais detalhada e profunda na segunda dimensão institucional chave para a temática, as fiscais, que será apresentada mais a frente sob a realidade de Rosário-Maranhão.

Em suma, dentro do que abordamos até aqui, as *institucionalidades organizacionais* promovidas a partir da CRFB de 1988, referentes aos municípios são personificadas por meio das autonomias política, administrativa e fiscal, demonstram-se, dentro de uma crítica, como concomitantemente flexíveis, mas também limitativas e parcialmente rígidas quanto a tais autonomias apregoadas aos municípios, uma vez que a capacidade, especialmente de competências, é duramente limitada e sobrecarregada pelas dinâmicas vigentes e pelos agentes modeladores destas, como o capital e a política.

2.2 Das institucionalidades Fiscais

As institucionalidades fiscais relacionam-se à base material de sustentação do capitalismo. Sinaliza as possibilidades da reprodução desse modo hegemônico de produção e da forma de regulação. O financiamento público contemporâneo tornou-se amplo, constante e balizado por códigos aceitos pelos principais grupos sociais e políticos. O Fundo Público é constituído a partir da contribuição dos agentes econômicos e se constitui a partir de mecanismos como transferências monetárias, isenção de impostos e prestação de serviços sociais. Essa esfera pública ou mercado institucionalmente regulado é, portanto, parte fundamental do processo de gestão municipal, sendo foco de debates e controvérsias¹⁴.

A segunda dimensão, referente às *institucionalidades fiscais* se situa nesse espaço temático que inclui temas como o das formas de tributação, da consolidação do orçamento e da distribuição dos recursos. E o ano de 1988, no âmbito de debate pela redemocratização, marca um importante cenário para os municípios brasileiros por meio de um novo institucionalismo fiscal, com o objetivo principal de discutir a situação e as formas de captação e de distribuição de recursos públicos.

¹⁴ Sobre o tema conferir em Oliveira e Rizek (2007) e Sousa (2018)

Em um primeiro momento, a proposta fiscal apresenta-se como provável chave para os aspectos fundamentais de tal autonomia e também do desenvolvimento que visava, desde a organização, dos meios, limites e das capacidades dos municípios em tributar e em comporem seus orçamentos públicos locais e principalmente de serem capazes de operacionalizarem suas políticas públicas, como as de desenvolvimento urbano.

Nesse aspecto, a competência para arrecadar, consta de diretrizes dispostas no Artigo 145, Título VI, Capítulo I, que tratam dos impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I—impostos; II—taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III—contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos (BRASIL, p. 93, 1988).

Apesar de propor o termo tributo, suas tipologias e suas delimitações em princípios gerais dentro da nova realidade fiscal, a Constituição de 1988 não expressou em nenhum momento nova definição legal do termo em questão. A validação continua dada pelo Código Tributário Nacional (CTN) de 1966 cujo Art. 3º define Tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966, p. 59).

Considerando-se disposições do CTN (1966), porém a Carta de 1988 reafirmou o delineamento das tipologias destes tributos, sendo estes os impostos, as taxas, as contribuições de melhorias que estão abordados numa forma bastante genérica. Apesar da especificação de apenas três tipos, o Supremo Tribunal Federal “STF firmou entendimento de que cinco espécies tributárias distintas integram o sistema tributário nacional, não apenas três” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009 p. 879): os empréstimos compulsórios e as contribuições, que por sua vez encontram-se previstas nos art. 148 e 149 e referem-se apenas a direito da União, porém a Emenda Constitucional (EC) nº 39 de 2002 ao introduzir o art. 149-A permitiu ao poder local a prerrogativa de arrecadar sobre este tipo de contribuição.

Nota-se que desde 1988 os municípios, como Rosário, devido suas limitações, sofrem os impasses sobre o que pode e o que não pode cobrar, escancarando de forma direta a incapacidade que o texto federal teve quanto o teor fiscal do município e de como isto os penalizam em vários aspectos.

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (EC no 39/2002) Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica (BRASIL, 1988, p. 94).

A CTN (1966) para expressar tal definição traz no seu Art. 16 o conceito de imposto como “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1966, p. 62), ressaltando que este independe da vontade do contribuinte.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (EC no 3/93, EC no 29/2000 e EC no 37/2002) I–propriedade predial e territorial urbana; II–transmissão inter vivos [...]; III–serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 1988, p. 100).

O Imposto sobre Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU) inicialmente constitui-se como um dos tributos próprios fundamentais para a sustentação da idealizada autonomia orçamentaria e financeira dos municípios brasileiros. Em tese, este deve ou pelo menos deveria ser cobrado sobre os ditos imóveis urbanos existentes dentro da cidade, ou seja, aqueles construídos em áreas urbanas definidas com base em legislação gerais como, por exemplo, o Decreto-Lei n. 311, de 1938 e a Lei Complementar nº 1, de 1967, o próprio CTN (1966), e também as específicas - a exemplo das de níveis mais locais e que atendessem aos critérios impositivos a este imposto em questão, claro que mantendo o respeito das imposições as normas superiores, como a CRFB (1988).

Tavares (2011), em tentativa enfática sobre uma possível definição técnica e jurídica sobre o que, de fato, seria ou poderia configurar-se como um perímetro urbano, toma tal tentativa com base no CTN (1966) onde:

A zona urbana é livremente definida por meio de lei municipal, conforme determina o art. 32, paragrafo primeiro, do Código Tributário Nacional, que impõe, contudo, a observância de pelo menos dois dos seguintes requisitos: “I- meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais.; II- abastecimento de água; III- sistema de esgotos sanitários; IV- rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para a distribuição domiciliar; V- escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (TAVARES, 2011, p. 154).

Contudo, de forma mais didática e difusa, o Manual da Base Territorial (MBT) (2014), produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alega que a definição urbana seria um tipo de área “[...] interna ao perímetro urbano, criada através de lei municipal, seja para fins tributários ou de planejamento urbano, Plano Diretor Municipal-PDM, zoneamento [...]” (IBGE, 2014, p. 21). Em suma, conforme fora definido

anteriormente, aqui definiremos nosso campo de estudo, Rosário, como município, quando formos tratar da sua jurisdição territorial total (zona rural mais a sua sede ou zona urbana) e cidade em si quando referir-se apenas a sua sede (zona urbana).

Apesar da proposta de institucional da dimensão fiscal em curso, o IPTU dos municípios brasileiros limita-se às especificações legais pela carta de 1988 no que tange a sua cobrança e arrecadação, compostas por elementos de progressividade e diferenciação das alíquotas. A progressividade neste sentido tenta traduzir-se por uma delineada e suposta capacidade local, que no caso dado aqui por Rosário, teria em aumentar o valor do imposto com o passar do tempo com base na valorização dos imóveis de sua zona urbana em questão.

A diferenciação neste caso se traduziria na perspectiva de que os imóveis devem ser tributados de acordo com sua localização e de sua utilização funcional, uma vez que as regiões urbanas, em regra, diferenciam-se em si sobre muitos aspectos como socioeconômicos, o que impactaria na determinação do valor.

Tabela 2- Arrecadação de IPTU em Rosário entre 2018 e 2021

VALORES ARRECADADOS COM O IPTU EM ROSÁRIO				
IPTU*	2018	2019	2020	2021
	R\$ 44.598,01	R\$ 4.972,53	R\$ 3.387,01	R\$ 3.209,64

Fonte: Portal Meu Município (2021)

Neste cenário, as condições inerentes aos municípios, observadas e representadas aqui por Rosário dentro da sua competência legal em arrecadar o IPTU, Tabela 2, é bem variável no intrínseco destacado entre os anos de 2018 a 2021. Em uma análise crítica, dentro das conjunturas selecionadas, e com base em dados IBGE cidades e Siconfi/Sistema Tributário Nacional (STN), a arrecadação de IPTU na cidade de Rosário nunca ultrapassou sequer 1% na composição de sua receita tributária própria, sendo seu pior resultado na série no ano de 2020, com apenas 0,05% do valor. É notável e expressivo que existem dois pontos fundamentais para uma arrecadação pífia do IPTU em Rosário.

O primeiro ponto liga-se as dificuldades das condições socioeconômicas da população local, uma vez que o IBGE (2021) aponta que em 2020 apenas 9,1% da população total de Rosário possuía ocupação formal, com média salarial mensal mínima de apenas 1.9 salários. O instituto também revelou que Rosário possuía 51,6% da população vivendo em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo, o que o coloca na posição nº 1073 dentre todos os municípios do país, o que em certo ponto limitaria a grande maioria da população em cumprir a obrigação tributária.

Já o segundo ponto e até aqui o mais perceptível, relaciona-se com próprios arcabouços de gestão de estrutura fiscal do município, por meio principalmente da falta ou ineficiência de ferramentas administrativas essenciais ou apenas questões políticas. Entre as ferramentas administrativas mais importantes para a arrecadação do IPTU, encontram-se o Cadastro Imobiliário (CI) e a Planta Genérica de Valores (PGV) (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p. 46).

Com relação ao cadastro imobiliário, levantamento análogo de 2012, indicava que 93,9% das 5.570 prefeituras do país possuíam a ferramenta, parcela que avançou para 95,0% em 2015 e, em 2019, retrocedeu para 93,4% (5.203 cidades). Já a cobrança de IPTU existia em 94,1% das cidades brasileiras em 2012, parcela que passou para 94,8% em 2015 e recuou para 94,6% (5.268 cidades) no ano passado (VASCONCELOS, 2020, p. 1).

O Boletim das Finanças Municipais (2022), elaborado pela Federação Nacional de Municípios (FNM), destaca que os cadastros imobiliários são base de dados territoriais mais recorrentes em 93% dos municípios, sendo que 80% destes cadastros são informatizados e 21% georreferenciados.

Ainda sobre a estrutura, apesar de mais de 90% dos municípios brasileiros possuírem a exemplo, o CI e ou o PGV, isto não significa que há uma arrecadação eficiente do IPTU. Santos (2020, online), pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), expõe que “ter arrecadação tributária não é barato, tem que ter estrutura. No caso do IPTU, é preciso organizar os cadastros, as plantas (dos imóveis), é preciso que haja fiscalização”.

Conforme notamos em Rosário, para além dos valores reduzidos, o município não disponibiliza, pelo menos em seus canais institucionais (como seu site oficial), os instrumentos em questão, sendo apenas mencionados de forma breve o Cadastro Técnico Imobiliário e a Planta de Valores Imobiliários dentro da Lei Complementar nº 012/2006 (Plano Diretor Municipal-PDM) e o CI dentro do Decreto Municipal nº 244 de 05 de fevereiro de 2021. Logo, a falta de acesso a tais instrumentos em seus canais digitais, tal como ocorreu com a Lei Orgânica do Município.

Rosário em certo ponto descumpre uma institucionalidade organizacional fortemente ligada ao princípio constitucional da Publicidade, contudo, tais instrumentos certamente podem estar como no caso da CMR de 1990, disponíveis em arquivos internos do município, e mais ainda, podem estar amplamente defasados e que provavelmente corroboram com as limitadas condições estruturais e política que são uma característica de municípios mais pobres do país.

O segundo imposto municipal constitucionalmente previsto, é que se relaciona à transmissão dos chamados “*inter vivos*”, ou nominalmente de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Cobrado a título de onerosidade sobre pessoas físicas, onde são envolvidas duas partes interessadas, em que a primeira paga certa vantagem pecuniária enquanto a segunda transfere a titularidade de um bem imóvel por tal valor, é comum na dinâmica dos municípios, especialmente nos maiores, devido às atividades imobiliárias, especialmente de compra e venda no mercado de capital.

Ao contrário do IPTU, a norma geral tratou sobre observações quanto às limitações no poder de tributar das municipalidades sobre tal imposto. Sendo assim, estas disposições descritas, especificamente no §2º, limita os municípios brasileiros a não cobrarem ITBI sobre transmissões de bens ou de direitos a tais que constituam o patrimônio de pessoas jurídicas e tampouco sobre a fusão, incorporação, dentre outros por estas - o que reduz mais ainda a capacidade municipal em arrecadar este imposto.

Contudo, existe uma ressalva importante em que tal cobrança à pessoa jurídica pode dar-se a partir do momento em que tais transmissões se deem em caráter atividades finalísticas destes - como compra, venda, arrendamentos e ou locações de imóveis.

Tabela 3- Arrecadação de ITBI em Rosário entre 2018 e 2021

VALORES ARRECADADOS COM O ITBI EM ROSÁRIO				
	2018	2019	2020	2021
ITBI*	R\$ 30.669,00	R\$ 5.812,14	R\$ 15.238,85	R\$ 85.231,63

Fonte: Siconfi, STN e IBGE Cidades (2021)

Na conjuntura em estudo, a realidade promovida pela arrecadação do ITBI no município de Rosário mostra-se tão pífia quanto aquela vista sobre o IPTU. Conforme o recorte observado, de 2018 a 2021, o município não foi capaz de romper a barreira do 1% do imposto em questão de formação sobre sua receita própria, vide Tabela 3.

As discrepâncias demonstradas por Rosário acerca do ITBI são uma realidade mais comum do que se pensa na realidade municipal brasileira. Com uma carga tributária máxima de 4%, o ITBI

O terceiro e último imposto de competência local previsto em tal artigo trata-se do chamado Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) ou simplesmente Imposto Sobre Serviços (ISS). Eles são aquelas cobranças ocorridas diretamente sobre a circulação de bens e serviços que não estejam incluídos sobre a competência dos Estados e do DF, previstas no artigo anterior 155, e que estejam amplamente caracterizados e imitados por Lei Complementar (LC) que o discipline. Essas limitações previstas em LC dirigem-se

basicamente sobre três aspectos do ISSQN que envolvem alíquotas, incidências e condições. Quanto às alíquotas, o poder local torna-se apto no que tange as definições das máximas e das mínimas a serem cobradas em sua jurisdição.

Contudo, a LC federal nº 116, de 2003 estabelecia em seu artigo 8º apenas sobre a chamada alíquota máxima, que é de 5%, o que ocasionou alguns problemas, especialmente nos aspectos orçamentários destes, uma vez que se acirrava ainda mais a competição entre estes na atração e favorecimentos fiscais para o capital, especialmente por parte dos grandes e médios municípios.

Para sanar tal espectro, a LC nº 157 de 2016 acabou por incluir o artigo 8-A, onde ocorreu a fixação de uma alíquota mínima de cobrança em 2%, tornando inconstitucionais as cobranças abaixo de determinado percentual, além de limitar ações constantes a não cobrança de tal imposto.

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. § 2º É nula a lei ou o ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço. § 3º A nulidade a que se refere o § 2º deste artigo gera, para o prestador do serviço, perante o Município ou o Distrito Federal que não respeitar as disposições deste artigo, o direito à restituição do valor efetivamente pago do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza calculados sob a égide da lei nula. (LEI COMPLEMENTAR Nº 157, DE 2016).

A realidade a que se refere a arrecadação do ISSQN ou ISS em Rosário, Tabela 4, é bastante representativa e significativa dentro da complexa realidade municipal brasileira que é marcada pela pobreza da grande maioria da população. Afirma-se isso uma vez que a carga tributária do país é expressamente regressiva, ou seja, a arrecadação de tributo incide diretamente sobre os serviços, por meio do consumo ligado a este, é extremamente forte.

Quando se compara a arrecadação de ISSQN em Rosário, entre 2018 a 2021, com o IPTU e o ITBI, este fora responsável em média por 99,2% da composição de receita do município, o que é bastante expressivo, uma vez que o ISSQN é um imposto bem mais instável que os demais quanto a sua capacidade de arrecadação.

As críticas aqui se firmam pelo fato de Rosário, assim como a maioria significativa dos municípios do país - especialmente aqueles menores e mais pobres - onde a receita própria geralmente não chega a 10% do total orçado, ficarem reféns em quase toda a sua totalidade de um único imposto, que em suma, constitui-se tanto para mais quanto para menos

das variações regressivas provocados pelo consumo com base na circulação de serviços prestados nestas localidades.

Porém, outra máxima a ser considerada ao fato do ISSQN não apresentar uma baixa expressiva e em algum grau ser resultante de quase toda a totalidade arrecadatária dentre os demais impostos municipais. Conforme observado até aqui em Rosário, parte das amarras dadas pela Lei Complementar nº 157 de 2016, que impede os municípios de abrirem mão (salvo exceções) de arrecadar tal imposto, o que em certo ponto impede um resultado pior em relação a arrecadação, mas não sana a problemática, uma vez que as relações de competição entre os municípios na esfera econômica frente aos interesses do capital ainda são muito expressiva na realidade regional, mas principalmente local.

Tabela 4- Arrecadação de ISSQN em Rosário entre 2018 e 2021

VALORES ARRECADADOS COM O ISSQN EM ROSÁRIO				
ISSQN*	2018	2019	2020	2021
	R\$ 3.772.263,87	R\$ 3.853.865,63	R\$ 4.160.263,48	R\$ 3.511.369,19

Fonte: Portal Meu Município (2021)

A expressividade do ISSQN revela em certo ponto uma fragilidade e até uma incapacidade municipal brasileira em explorar e fortalecer os demais tributos, especialmente impostos de sua competência, seja por questões operacionais ou de conhecimento técnico de dados e informações, ou simplesmente interesse e/ou desinteresse econômico e político.

Outro fator que torna mais ainda grave a dependência municipal em sua pobreza arrecadatária própria faz-se por meio de temáticas sobre as disputas entre estes no que tange a cobrança de ISSQN, firmava-se entre a ocorrência da dedução no município de origem do serviço e não no destino.

Durante décadas, as tratativas sobre esta competição desigual sobre tal imposto acirraram mais ainda o fosso entre os municípios mais ricos e a grande maioria dos mais pobres, que foi primordial, mas não definidora da dependência orçamentária de tais no país.

Em vistas para sanar as competições vorazes e principalmente desfavoráveis a grande parte dos municípios pobres quanto quem de fato teria de fato o direito a recolhê-lo, a LC nº 157/2016 transfere a competência de cobrança deste imposto, assim como demais pontos subjacentes como alíquotas mínimas, dentre outras, do município de origem para o de destino.

Contudo tal LC necessitava de regulamentação para que de fato tivesse seus efeitos jurídicos validados, uma vez que as disposições sobre regras básicas de temporalidade e disponibilidade de tal mudança não eram devidamente expressas.

Assim, em 2020, tal regulamentação ocorre por meio da LC nº 175/2020 que estabelece de forma sistêmica mecanismos, como o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do Imposto sobre Serviços (CGOA), padronização, período de transição (Tabela 5), arrendamentos mercantis e regras de tomador prestador.

Apesar de considerar-se um avanço dentro da temática de tributação municipal, é preciso considerar-se que tais dispositivos da LC nº 175/2020 não são válidos para todos os tipos de serviços prestados, e de não competência dos demais entes, dentro da nova relação de transferência do prestador para o consumidor.

Tabela 5- Reversão do destino do ISSQN no Brasil

TRANSIÇÃO PROPOSTA PELA LC Nº175/2020NO DIREITO TOTAL SOBRE O ISSQN PELOS MUNICÍPIOS		
Período	Retido na origem	Retido no destino
2021	33,5%	66,5%
2022	15%	85%
2023	0%	100%

Fonte: Meu Município com Base no Siconfi, STN e IBGE Cidades (2021)

Apesar de não existir uma universalidade sobre a possibilidade de todos os serviços e bens arrecadados potencializados pelo ISSQN irem para o município de destino, as LCs nº 157/2016 e LC nº 175/2020 em certo ponto amenizam perdas e até restituem as perdas históricas que municípios consumidores de bens e serviços, especialmente os mais pobres, tiveram em relação aos municípios ricos e produtores de tais.

Contudo a solução do problema ainda se encontra longe, uma vez que, conforme citado anteriormente, o ISSQN é um imposto volátil e dependente das variações de consumo e renda das famílias que a depender das circunstâncias elevam ou reduzem a arrecadação, especialmente em municípios extremamente pobres.

Ainda sobre este imposto, outro ponto importante e necessário a dinâmica tributária trata-se das imposições jurídicas cabíveis aos municípios que os permitam extrair e aproveitar ao máximo o potencial de arrecadação, como medidas de simplificação da ordem tributária com perspectivas de redução de custos e cumprimento dos deveres fiscais por parte dos contribuintes.

Em exemplo a estas ações, Rosário, dentro de suas competências organizacionais residuais, instituiu a Lei municipal nº 149 de 16 de dezembro de 2013. Este dispositivo homologado pela gestão de Rosário baseou-se em expressar taxativamente a lista de fatos geradores de serviços, não constituintes de atividades preponderantes do prestador, que seriam cobrados por meio do ISSQN nesta jurisdição.

Esta Lei exprime-se por si só como de suma importância aos municípios que consomem serviços, pois a partir a estruturação dos mecanismos de gestão fiscal, alinhado a outros fatores, como normativas, controle, tecnologias, fiscalização além de elevação da renda da população local, o ISSQN apresentou elevação constante na arrecadação municipal de Rosário, já que de 2013 a 2017 houve um crescimento da ordem mais de 153% e de mais de 246% aumento se comparada com a arrecadação até 2020.

Apesar da ação impositiva fiscal sobre a arrecadação de tal por meio de tais taxativas, Rosário volta a buscar eficiência sobre a temática ao promulgar os Decretos municipais nº 244, tratando da regulamentação de declarações eletrônicas sobre ISSQN em atas notariais, e o nº 246, que trata dentre outras providências a instituição de Nota Fiscal Eletrônica (NFS-e) - ambos de 05 de fevereiro de 2021.

É provável que a partir de tais medidas, Rosário venha a elevar suas receitas de ISSQN nos próximos anos, mas conforme ressaltado anteriormente, há necessidade de fortalecer-se e tornar efetiva as ações que endossem a arrecadação com os demais impostos, especialmente o IPTU que ainda possuem valores ínfimos na grande maioria dos pobres municípios do país, ainda mais em um período pós-pandemia de Covid 19, onde problemas sistêmicos relacionados à renda média da população tendem a deixarem estas ainda mais comprometidas.

A arrecadação com os chamados impostos constitucionais observados em Rosário aumentou progressivamente entre os anos 2018 a 2020, Tabela 6, decaindo novamente em 2021. Contudo tal crescimento até 2020 torna-se, conforme já observado, descontínuo e entre os impostos, sendo o ISSQN o único com receitas constantes, enquanto o ITBI e o IPTU oscilaram entre altos e baixos - e que somados nunca romperam a barreira do 1% no período em questão.

As críticas desta conjuntura refletem diretamente na capacidade operacional de Rosário, já que as limitações abaixo de R\$ 5 milhões de reais em 2020 apresentam-se como expressivas diante de um município com uma população próxima de 45 mil habitantes, e que de acordo com dados do censo geral do IBGE (2010) contava com uma rede de esgotamento sanitário considerado adequado, limitadíssima a apenas 7,2 % da área urbana, arborização em 42 % em suas vias públicas, uma urbanização limitada a 4 % das suas vias públicas e uma população de 1.665 pessoas exposta a riscos. Estas condições inerentes a Rosário cabem como a personificação mais profunda sobre as institucionalidades fiscais existentes nos municípios brasileiros que se exprimem a cada dia com insustentáveis diante da pobreza socioeconômica que predomina na expressividade destes.

Tabela 6- A realidade dos impostos em Rosário entre 2018 a 2021

IMPOSTOS CONSTITUCIONAIS PRÓPRIOS NA REALIDADE DE ROSÁRIO-MA				
Imposto	2018	2019	2020	2021
IPTU/ITBI/ISSQN	R\$ 3.847.530,88	R\$ 3.864.650,30	R\$ 4.178.889,34	R\$ 3.599.810,46

Fonte: Meu Município com Base no Siconfi, STN e IBGE Cidades (2021)

Outro assunto pertinente à arrecadação dos três principais impostos constitucionais bases dos municípios trata-se acerca da dificuldade acerca da precisão da arrecadação sobre o valor exato de tais impostos. Durante o levantamento, observaram-se em Rosário que foram inevitáveis certos desconfortos quanto aos dados obtidos por meios de dados disponíveis como do Siconfi, o STN e ou do IBGE Cidades, dentre outros, pois, a falta de informações sobre alguns anos, além das metodologias utilizadas, que em alguns casos são muito diferentes entre si, limitou e em determinados momentos até dificultaram a pesquisa em sua objetividade de expor um valor realmente condizente com a realidade da arrecadação de Rosário.

Também surgem críticas quanto à condição dos valores levantados, pois a exemplo dos coletados no IBGE Cidades, não se incubem se tais valores são consolidados como Valores Nominais (VN), que são aqueles estimados e ou provisionados, ou se são em Valores Reais (VR) que são aqueles correspondentes ao que de fato se obteve por meio de correção de perdas reais por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que em suma dificulta, porém não impossibilita a compreensão real sobre a composição das receitas municipais no país por meio destes impostos.

Além do mais, importantes mecanismos de consultas, como as Finanças do Brasil-Finbra, que se baseia por prestar informações fiscais dos entes federados, como os municípios só apresentam informações densas entre 1989 a 2012, o que o torna limitado acerca de informações mais recentes sobre os entes locais.

Não é fácil, entretanto, precisar quanto cada um dos 5.568 municípios brasileiros arrecada com o IPTU, o ISS e o ITBI a cada ano. São dois os motivos para isso. O primeiro deles é que coexistem no Brasil pelo menos três bases de dados oficiais com informações frequentemente discrepantes sobre as referidas arrecadações: i) o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), de responsabilidade do Ministério da Saúde; ii) o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), de responsabilidade do Ministério da Educação; e iii) o banco de dados Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia. O segundo deles é que as três bases apresentam centenas de dados faltantes todos os anos (SANTOS; MOTTA; FARIA, 2020, p. 2).

Em continuidade acerca da temática da arrecadação municipal, dentre as observadas em Rosário-MA, outras importantes espécies de tributo que apesar de estarem ligeiramente definidas na CRFB de 1988, se constituem como uma fonte secundária de receitas municipais

constitucionais próprias são as denominadas Taxas e a Contribuição de Melhoria, prevista por meio da Emenda Constitucional-EC nº 39 de 2002. Nessas espécies, Rosário, Tabela 7, oscilou com arrecadações decrescentes, entre mais de R\$ 95 mil em 2018 a pouco mais de R\$ 147 mil em 2021. Em suma, estas espécies apresentam-se como valores irresolutos diante da complexidade da gestão municipal de Rosário, contudo tornam-se significativas quando comparadas aos impostos de IPTU e ITBI.

Em uma visão crítica, a expressividade arrecadatória destas duas espécies tributárias apresenta-se em duas vertentes significativas, sendo a primeira como reflexo das demandas ocorridas no município, que conseqüentemente culminam na sua arrecadam de forma contínua, porém inconstante e o segundo quanto a sua ligação específica, onde a exemplo, a contribuição de melhoria liga-se a certa melhoria em uma região de uma cidade, como a pavimentação de ruas, obras de drenagem, instalação de iluminação pública, calçamentos, dentre outras ações pragmáticas por parte do poder local.

Tabela 7- Arrecadação de taxas e contribuições de melhorias em Rosário entre 2018 e 2021

ARRECADADAÇÃO DE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA EM ROSÁRIO-MA			
2018	2019	2020	2021
R\$ 95.641,32	R\$ 57.790,66	R\$ 89.168,35	R\$ 147.487,59

Fonte: Meu Município com Base no Siconfi, STN e IBGE Cidades (2021)

Nota-se que as premissas constitucionais sobre o poder e a capacidade tributária e arrecadatória observadas em Rosário, não estão obstantes da realidade vigente dos municípios do país - salvo raras exceções - como as metrópoles, cidades grandes, médias e de regiões metropolitanas e de desenvolvimento integrado.

As dinâmicas e disparidades entre os valores arrecadados, Tabela 8, pode estar relacionado a muitos outros aspectos e fatores inerentes, dos quais não se torna necessário aprofundá-los, até pela sua complexidade, mas somente destacá-los, como os descontos, a exemplo do IPTU, ou das renúncias, deduções ou remissões fiscais ou pela simples falta de instrumentos de gestão básico para controle fiscal destes municípios, conforme se observa mais a frente.

No entanto, Rosário escancara, independentemente de tais condicionantes, a pobreza tributária local no Brasil, não aquela pobreza de recursos ou socioeconômica, que também lhe é inerente, mas pobreza técnica e de gestão frente a capitação de recursos próprios, sendo esta exposta por disparidade inquestionável entre seus impostos, taxas e contribuições.

Tais condutas em suma não devem e nem perecem única e exclusivamente dos municípios, mas sim da estrutura federativa que ainda peca drasticamente quanto às realidades epistemológicas de cada um destes entes locais, que inevitavelmente se destoam significativamente uma das outras em relação ao processo evolutivo e de inovação ocorrido no espaço tempo tanto pré quanto pós-Republicanismo federativo do Brasil.

Tabela 8- O peso dos impostos, taxas e contribuições na arrecadação de Rosário (2018-2021)

O PESO PERCENTUAL DE CADA TRIBUTO MUNICIPAL NA ARRECAÇÃO PRÓPRIA DE ROSÁRIO-MA				
TIPO DE TRIBUTO	2018	2019	2020	2021
IPTU	1,13%	0,13%	0,08%	0,09%
ITBI	0,78%	0,15%	0,36%	2,27%
ISSQN	95,67%	98,25%	97,47%	93,70%
Taxas e Contribuições de Melhoria	2,43%	1,47%	2,09%	3,94%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

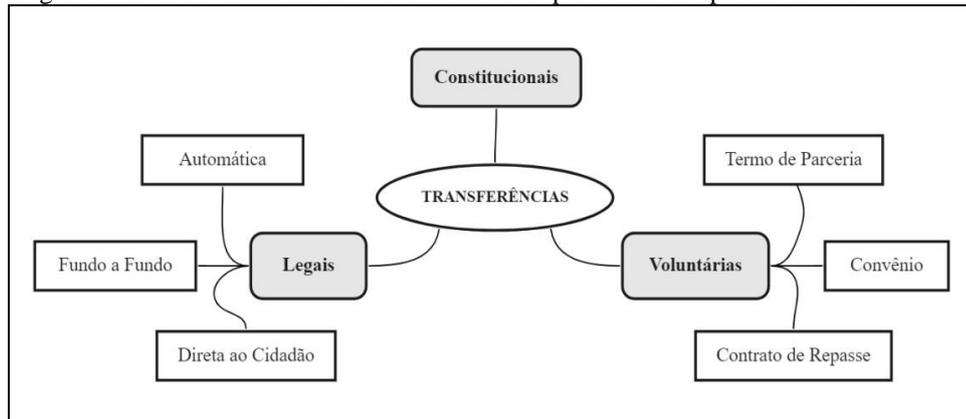
Fonte: Meu Município com Base no Siconfi, STN e IBGE Cidades (2022)

Em continuidade às institucionalidades fiscais, saindo um pouco das liturgias referentes às dinâmicas da tributação e arrecadação em âmbito local com a cidade de Rosário como exemplo, torna-se essencial a observação da externalidade da composição, ou melhor, da complementação dos orçamentos dos municípios, que se dissipam sobre outros importantes aspectos previstos na Carta Federal de 1988 e outros dispositivos jurídicos correlatos, como a exemplo das EC's.

Na agenda institucional promovida até aqui, relacionadas a essas complementações, destacam-se as chamadas transferências dos entes federados ou transferências intergovernamentais, especialmente da União. Na institucionalidade federativa conformam-se por meio de três mecanismos ditos fundamentais para o cotidiano operacional dos municípios frente suas políticas, sendo elas, conforme a Figura 3, as transferências ditas **constitucionais**, **legais** e as **voluntárias**.

Sobre o ente local, tomando por base de análise o Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios (MORFM) (2013), iniciam-se as análises pelos repasses constitucionais. Como o próprio nome determina, são aquelas previstas diretamente na Carta Constitucional de 1988, ou posteriormente por meio de EC, LC e outras, onde uma parte especificada dos tributos arrecadados, tanto pela União (especialmente este) quanto pelos Estados, devem ser transferidos para os municípios a fim de capacitá-los em sua operacionalização institucional.

Figura 6- Transferências interfederativas federais para os municípios no Brasil



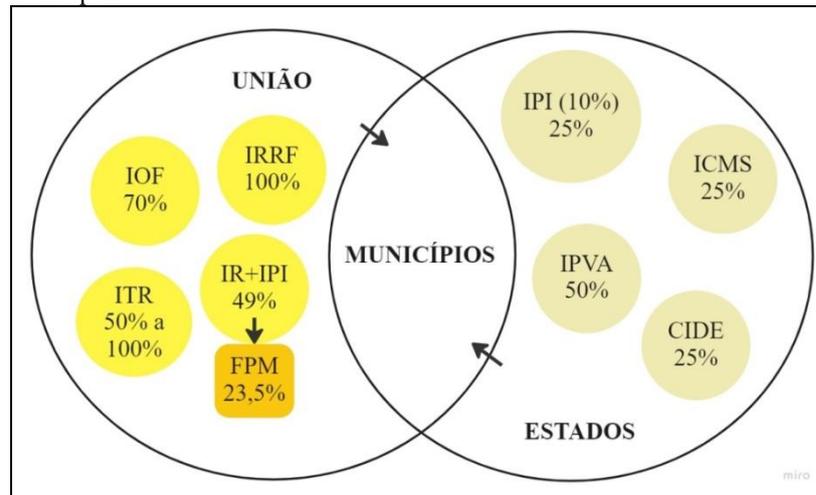
Fonte: Com base no Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios (2013)

Nestas disposições iniciais, as chamadas repartições de receitas tributárias por origens **constitucionais**, que ganham grande relevância para a gestão cotidiana dos mais de 5.560 mil municípios brasileiros, dizem respeito à expressividade destas como complementações orçamentárias. Ao ser feito um destaque sobre as receitas distributivas que pertencem aos municípios cria-se uma generalidade, pois muitas outras formas de transferências constitucionais foram criadas e aprimoradas nos últimos 30 anos, conforme a Tabela 9¹⁵.

Em continuidade ao dispositivo constitucional 158, tais repartições ocorrem tanto por parte da União, quanto por parte dos estados membros que devem destinar para os entes locais. Conforme a CF de 1988, parcelas incidentes sobre o Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre renda retida na fonte (IRRF), Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), além de outras regras discriminadas taxativamente nos artigos seguintes, conforme Figura 4.

¹⁵ Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-FUNDEB-CU e FUNDEB-DRU, LC nº 87/96 (Lei Kandir), Ajuste FUNDEB, Apoio/Auxílio financeiro aos Estados e Municípios, dentre outros.

Figura 7- Transferências constitucionais da União e dos Estados aos Municípios



Fonte: Com base na CRFB (1998)

No artigo 159 regem-se as disciplinas acerca das transferências da União, sejam elas diretas ou indiretas, tanto para os estados federados, e mais especificamente para os municípios. Conforme tal dispositivo, o IR e o IPI, excluindo-se o IRRF que é entregue em 100% aos entes locais, o Governo Federal é obrigado a desmembrar 49% da sua arrecadação, em que 23,5% são destinados aos poderes locais por meio indireto, por um importante mecanismo legal chamado Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Neste ponto, uma crítica a ser discutida torna-se muito importante para a compreensão do contexto fiscal dos municípios brasileiros. É que os recursos transferidos pela União, no caso o FPM, para as municipalidades não é fixo ou progressivo, mas sim variável, de acordo com uma série de critérios metodológicos, como os que os classificam por faixas populacionais. Sobre essa falta de estabilidade no montante dos recursos do fundo, quando se analisa especificamente as transferências para o município de Rosário, Tabela 9, é notório avistar-se tais oscilações e discrepâncias entre os valores do FPM repassados no período em estudado em questão (2018-2021).

Em médio prazo tais inconsistências dos recursos do Fundo são capazes de alterar significativamente a dinâmica da operacionalização das políticas públicas urbanas no município de Rosário, afirma-se tal sobreposição uma vez que a maioria das transferências intergovernamentais constitucionais é vinculada a uma aplicação predeterminada e as poucas que são livres ainda sofrem com metodologias de partilhas tortuosas e ilógicas diante do complexo contexto municipal brasileiro.

Essa situação sobre a metodologia de partilha do FPM é muito bem evidenciada por Rocha; Mendes e Lisboa (2023). Em seus estudos discute-se que a partilha do fundo se dá por

meio de três maneiras distintas: onde as capitais estaduais levam por regra 10% do fundo, os municípios mais populosos, no caso, não capitais, levam 3,6% dos e por fim os demais municípios interioranos que levam os 86,4% restantes. Ainda de acordo com os autores, é nesta última parte que mora o problema, uma vez que a divisão do FPM Interior por faixas populacionais segue um padrão inconsistente.

(...) Um município com 10.188 habitantes tem um coeficiente de participação igual a 0,6. Se esse município ganhar apenas um morador já pulará para o coeficiente 0,8, recebendo alguns milhares de reais a mais. Isso se repete em todas as mudanças de faixa populacional. (...) Ora, nem mesmo o mais preciso dos censos demográficos conseguirá estabelecer com certeza absoluta o tamanho da população de cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Mesmo uma pequena margem de erro é suficiente para fazer um município saltar de uma faixa para outra. As regras do jogo incentivam a reclamação dos municípios cuja população ficou um pouco abaixo do limite, assim como promovem o silêncio dos que ficaram um pouco acima (ROCHA; MENDES; LISBOA, 2023, p. 2).

Nessa dinâmica, Rosário, assim como milhares de outros municípios menores sofrem, principalmente quando saem resultados sobre população estimada e população recenseada pelo IBGE, onde o acréscimo populacional afeta a faixa de repasse; logo, Rosário está sujeita a receber sempre recursos menores à medida que mais municípios o ultrapassem em tais faixas, o que em suma é bastante crítico para um município que depende significativamente do fundo para seu processo operacional.

Em continuidade, o dispositivo 159, ainda dispõe sobre as municipalidades de parte do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), com base na exploração de ouro, em que os municípios envolvidos na atividade devem receber 70% do tributo, e por fim o ITR, amparado pelo artigo 158 em seu inciso II, atribui aos municípios 100% da arrecadação, mas somente quando este fizer o papel de fiscalizador e cobrador e de 50% quando a União exercer tais prerrogativas administrativas.

Nesse ponto, críticas a forma de arrecadação e distribuição do ITR são inevitáveis, expõe-se isso, claro sem retirar-se a visão de que arrecadar é custoso, e que se a União arrecada nada mais justo do que entregar apenas metade do imposto.

Contudo, quando se considera a pobreza absoluta da maioria esmagadora dos municípios, fruto de uma capacidade socioeconômica precária, além de correr o risco de arrecadar valores ínfimos, ter direito apenas 50% do ITR torna-se avassalador para estes; contudo, discussões profundas são necessárias, especialmente para aqueles municípios onde o fator rural e a pobreza são mais expressivos.

Já em detrimento aos Estados e suas transferências constitucionais obrigatórias as suas municipalidades, o artigo 159 determina que dos 10% de repasses do IPI feitos pela União a

estes, 25% devem ser obrigatoriamente devolvidos aos municípios sob sua jurisdição de forma direta.

Do arrecadados com o IPVA, exatos 50% serão transferidos. Sobre o ICMS, 25% são devidas, tendo ainda para tal ação dois requisitos de repartição entre os poderes locais dispostos no artigo 158 que se torna de suma importância para o tema. Neste sentido, o Estado do Maranhão executa de forma direta os repasses constitucionais a Rosário e demais municípios, conforme a Tabela 10

Art. 158 (...) Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I—três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II—até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (BRASIL, 1988, p. 101).

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os combustíveis, prevista amplamente no artigo 177, obriga o Maranhão, assim como os demais Estados Federados destinarem 25%, dos 29% que recebem da União, aos municípios, assim como ocorre com o IPI destes.

Ainda sobre as questões tributárias, com o intuito de impedir abusos e discrepâncias significativas no poder dos entes sobre tal questão, a constituinte descreve em seu artigo 150 (Seção II) o rol de vedações aos entes os proibindo de atos como exigências e aumento de tributos sem previsão legal, tratamento desigual entre os que contribuem, cobranças sobre fatos fora de suas competências, a utilização de confisco de bens, limitações de pessoas físicas e instituição de impostos sobre determinados produtos.

Tabela 9- Os repasses constitucionais da União para o município de Rosário (2018-2021)

FONTE	2018		2019	
	Valor Nominal	Valor Real/IPCA	Valor Nominal	Valor Real/IPCA
FPM (IR+IPI)	R\$ 8.496.120,66	R\$ 3.578.624,96	R\$ 20.086.766,10	R\$ 24.669.816,28
ITR	R\$ 34.411,68	R\$ 43.216,13	R\$ 34.765,26	R\$ 42.576,11
IRRF*	R\$ 1.420.074,57*	-	R\$ 1.719.420,47*	-
IOF-Ouro	-	-	-	-
FUNDEB-CU	R\$ 16.473.657,60	R\$ 1.040.548,06	R\$ 20.213.511,90	R\$ 24.893.319,78
FUNDEB-DRU	R\$ 11.239.771,48	R\$ 14.345.112,98	R\$ 13.302.856,63	R\$ 16.356.713,54
Cessão Onerosa	-	-	R\$ 1.184.604,80	R\$ 1.426.827,61
Royalties-ANP/PEA/FEP	R\$ 346.556,11	R\$ 441.028,96	R\$ 349.067,58	R\$ 428.929,10
Royalties-CFM	R\$ 87.904,85	R\$ 112.767,85	R\$ 51.374,82	R\$ 63.291,04
CIDE-Combustíveis	R\$ 58.874,24*	R\$ 75.482,91*	R\$ 35.717,54*	R\$ 44.074,58*
FEX-Auxílio Financeiro as Exportações	-	-	-	-
LC nº 87/96 (Lei	R\$ 16.834,08	R\$ 21.466,81	-	-

Kandir)				
Ajuste FUNDEB	-	-	-	-
Apoio/Auxílio financeiro aos Estados e Municípios	R\$ 445.633,24	R\$ 575.470,89	-	-
LC 173/2020 (PFEC)	-	-	-	-
LC 176/2020 (ADO25)	-	-	-	-
IPI-Exportações	-	-	-	-
TOTAL	R\$ 48.619.838,51	R\$ 60.233.719,55	R\$ 56.978.085,30	R\$ 67.925.548,02
FONTE	2020		2021	
	Valor Nominal	Valor Real/IPCA	Valor Nominal	Valor Real/IPCA
FPM (IR+IPI)	R\$ 19.238.785,95	R\$ 22.862.584,14	R\$ 25.662.398,39	R\$ 29.395.001,22
ITR	R\$ 37.699,11	R\$ 44.387,90	R\$ 33.946,78	R\$ 37.731,31
IRRF*	R\$ 2.202.571,63*	-	R\$ 2.239.234,03*	-
IOF	-	-	-	-
FUNDEB-CU	R\$ 20.776.671,10	R\$ 24.792.044,56	R\$ 25.133.899,50	R\$ 28.830.375,30
FUNDEB-DRU	R\$ 13.142.703,72	R\$ 15.636.926,72	R\$ 17.138.878,07	R\$ 19.679.383,05
Cessão Onerosa	-	-	-	-
Royalties-ANP/PEA/FEP	R\$ 347.749,83	R\$ 413.796,69	R\$ 562.177,13	R\$ 642.285,90
Royalties-CFM	R\$ 69.900,17	R\$ 83.543,39	R\$ 121.863,89	R\$ 141.288,08
CIDE-Combustíveis	R\$ 31.975,24*	R\$ 38.216,10*	R\$ 21.399,31	R\$ 24.593,55
FEX-Auxílio Financeiro as Exportações	-	-	-	-
LC nº 87/96 (Lei Kandir)	-	-	-	-
Ajuste FUNDEB	R\$ -234.383,80	R\$ -281.692,21	R\$ 3.402.719,06	R\$ 3.845.789,01
Apoio/Auxílio financeiro aos Estados e Municípios	R\$ 2.028.968,95	R\$ 2.420.197,83	-	-
LC 173/2020 (PFEC I e II)	R\$ 3.613.437,80	R\$ 4.324.283,57	-	-
LC 176/2020 (ADO25)	R\$ 46.414,60	R\$ 53.488,92	R\$ 45.688,92	R\$ 52.444,47
IPI-Exportações	-	-	-	-
Serviços de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família/Aux. Emergencial	-	-	R\$ 205.760,83	R\$ 236.403,08
Ajuste FUNDEB (retenções da União)	-	-	R\$ 100.161,88	R\$ 116.723,73
TOTAL	R\$ 61.292.494,30	R\$ 70.387.777,61	R\$ 72.428.894,00	R\$ 83.002.019,00

Fonte: Com base em dados do Tesouro Nacional e IBGE Cidades (2022)

Tabela 10- Transferências Constitucionais do Estado do Maranhão para Rosário (2018-2021)

OS REPASSES OBRIGATORIOS DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ROSÁRIO				
FONTE	2018	2019	2020	2021
ICMS	R\$ 1.745.099,33	R\$ 1.990.123,12	R\$ 2.312.612,07	R\$ 2.674.533,17
IPVA	R\$ 101.987,98	R\$ 168.098,12	R\$ 98.024,00	R\$ 93.762,11

Fonte: Com base em dados da SEFAZ-MA (2022)

Conforme as Tabelas 9 e 10, as transferências constitucionais obrigatórias promovidas pela União e pelo Estado do Maranhão ao município de Rosário entre 2018 e 2021 foram crescentes em sua totalidade, apesar da não regularidade e ou constância de importantes transferências como o FPM. As críticas aqui acerca das deliberações ligadas aos repasses feitos pelos estados, no caso específico do Maranhão cabe ao modelo de organização dos dados e sua disponibilidade existentes no site da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ/MA).

As institucionalidades fiscais proporcionadas por meio das transferências federais e estaduais demonstram em um cenário geral que o município de Rosário é síntese de uma descentralização organizacional, que não foi expressamente acompanhada da redundância fiscal e orçamentária necessária para o cumprimento eficaz dos deveres, direitos e obrigações municipais com as populações locais. Sobre estas condições desproporcionais acerca da falta da fragilidade de cooptação de recursos próprios e alta dependência externa, Rosário e a grande maioria a expressa dos municípios brasileiros poderão enfrentar nos próximos anos uma redução ainda mais pesada na sua autonomia em arrecadar. Trata-se da proposta de reforma fiscal de encaminhada pelo governo federal ao poder legislativo do país em 2023.

Aprovada por unanimidade pela Câmara dos Deputados e à espera de apreciação do Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 45 busca alterar o Sistema Tributário Nacional a fim de criar uma nova dinâmica de arrecadação que busque simplificar a arrecadação tributária pelos entes políticos e consequentemente a vida do cidadão e das empresas. De acordo com a PEC, alguns dos atuais tributos cobrados pela União como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS) e IPI, pelos Estados (ICMS) e pelos municípios (ISS), seriam unificados e cobrados praticamente de uma única vez.

Nesta proposta em andamento, os impostos anteriores cobrados pelos entes podem vir a ser substituídos por três novos tipos tributários, sendo estes o Imposto sobre Bens e Serviços-IBS, o Imposto Seletivo- IS e a Contribuição sobre Bens e Serviços. Tanto o IS quanto a CBS seriam cobrados pela União, enquanto o IBS seria cobrado pelos estados.

Sobre estas perspectivas, ainda em discussões, é inevitável não se observar e levantar-se algumas hipóteses e consequentemente dúvidas sobre os reais resultados que a Reforma Fiscal em tramitação trará aos municípios brasileiros, como Rosário, onde a arrecadação do atual ISS corresponde a mais de 90% de receita própria. Contudo, o Ipea (2023) por meio do estudo intitulado “Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária” de autoria de Gobetti, Orair e Monteiro (2023), afirmam que tal mudança no pacto federal vigente trará

impacto substancial para a grande maioria dos municípios do país, especialmente os mais pobres, onde a repartição de receitas terá ganhos contínuos. Porém, sabe-se que para que uns obtenham ganhos, outros inevitavelmente poderão perder, o que de fato poderemos constatar após a aprovação e efetivação da provável reforma.

Entre os municípios, cerca de 85% dos 5.568 tendem a ganhar com a reforma, dado que a receita municipal com ISS e a cota-parte de ICMS são mais concentradas que na esfera estadual. Atualmente, por exemplo, a diferença entre a maior e a menor receita per capita municipal de ISS+ICMS chega a quase duzentas vezes (R\$ 14.621 x R\$ 74) e cairia para treze vezes (R\$ 6.426 x R\$ 497) com a tributação no destino e a repartição da cota-parte do IBS estadual sendo feita preponderantemente pela população, e não mais pelo atual critério baseado no valor adicionado (GOBETTI; ORAIR; MEDEIROS, 2023, p. 9).

Partindo-se agora para as chamadas **transferências legais**, que assim como a anterior constitui-se em outra importante fonte de recursos intergovernamentais aos municípios brasileiros em especial aqueles mais pobres.

Contudo, e ao contrário dos repasses constitucionais que já estão instituídos dentro da Carta Magna de 1988 - seja por meio original ou por EC - estas transferências, de acordo com o MORFM (2013), necessitam de uma espécie de regulamentação, dada principalmente por meio das chamadas leis específicas. Estas, por sua vez, objetivam criar uma sistemática formal/burocrática que seja capaz de possibilitar os municípios do país, desde a obtenção do recurso econômico até a sua correta prestação de contas, no que tange a sua utilização, com o Governo Federal ou os Governos Estaduais, dos quais advém estes recursos.

Ainda de acordo com observações extraídas do MORFM (2013), os repasses legais podem ocorrer por meio de duas formas distintas: sendo a primeira com recursos repassados de maneira não vinculados e a segunda com vinculação total destes.

No primeiro caso, o município possui liberdade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado para o município. Essa modalidade de transferência legal não é objeto deste Manual. Na segunda modalidade, a transferência legal tem um aspecto finalístico, os recursos são repassados para socorrer despesa específica. Esse mecanismo tem sido utilizado, nos últimos anos, para repassar recursos aos municípios em substituição aos convênios, tendo em vista a importância e abrangência da ação governamental (MANUAL DE OBTENÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PARA OS MUNICÍPIOS, 2013, p 57).

Ainda sobre estas transferências legais, torna-se necessário entender, contudo sem necessidade de aprofundar-se totalmente, que existem três formas distintas, ou seja, meios, caminhos pelos quais esta pode ocorrer, sendo elas: transferência fundo a fundo, transferência direta ao cidadão, transferência automática, para uma melhor didática, adotaremos o termo subcategorias de transferências para cada uma delas. De acordo com o MORFM (2013), as

subcategorias de transferências são três, sendo elas: *Fundo a Fundo*, *Direta ao Cidadão* e *Automáticas*.

A subcategoria do *Fundo a Fundo* é aquela caracterizada pela descentralização de recursos por meio de legislação específica sendo repassadas tais recursos de forma direta da União para os municípios sem necessidade de celebrarem-se convênios, onde os operadores desses fundos são o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) e também do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

As subcategorias de transferências *Diretas ao Cidadão*, por sua vez, compreendem-se como aquelas onde os recursos da União ou dos Estados são repassados de forma direta ao beneficiário, tendo os municípios apenas como operadores, por meio de programas sociais, assistenciais ou previdenciários como: “Bolsa Família”, o “Auxílio Emergencial” (pago durante a pandemia de Covid-19) ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A última subcategoria presente nas transferências legais trata-se das transferências elencadas como *Automáticas*. Assim como as de Fundo a Fundo, estas não necessitam de convênios ou algo semelhante para os repasses financeiros aos municípios, pois os recursos são depositados direto em conta corrente ativa do ente beneficiário.

Contudo, “essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação” (MORFM, 2013, p. 68), dentre os quais podemos destacar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ou o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE).

Tabela 11- As Transferências Legais, valores líquidos feitas para o município de Rosário (2018-2021)

REPASSES LEGAIS FEITOS AO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO				
TIPO	2018	2019	2020	2021
Fundo a Fundo	R\$ 15.488.016,92	R\$ 14.572.375,29	R\$ 17.171.638,91	R\$ 14.385.395,32
Automáticas	R\$ 19.009.234,11	R\$ 18.167.541,23	R\$ 19.478.411,02	R\$ 20.569.987,45
Direta ao Cidadão	R\$ 55.114.568,89	R\$ 54.990.632,99	R\$ 60.223.909,45	R\$ 57.568.311,12
TOTAL	R\$ 89.611.819,92	R\$ 87.730.549,51	R\$ 96.873.959,38	R\$ 92.523.693,89

Fonte: Com base em dados do Tesouro Nacional e IBGE Cidades (2022)

Por fim, sobre as transposições de recursos aos entes locais, às **transferências Voluntárias** emergem como uma terceira forma de complementação para os gastos e investimentos municipais. De acordo com o MORFM (2013) os instrumentos para viabilizar as transferências voluntárias podem ocorrer por meio de *convênios*, *contratos de repasses* e *termos de parceria*. Segundo site do Tesouro Nacional, entre 2018 e 2021, Rosário recebeu aproximadamente, em preços nominais, cerca de R\$ 23.234,94 milhões.

Findadas, mas não esgotadas, as leituras sobre as receitas orçamentárias originadas e repassadas aos municípios brasileiros, torna-se necessário agora a observação de um ponto essencial que se relaciona as próprias realidades fiscais na qual estes se encontram.

Quando nos referimos às condições fiscais dentro do institucionalismo fiscal, o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) (2019), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), revela que os principais problemas de estrutura fiscal de grande parte dos municípios brasileiros estão ligados a fatores como a “baixa capacidade de geração de receita para financiar a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura, além de alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos”.

Em continuidade, com informações sobre as institucionalidades fiscais reais em 5.239 mil municípios do país referentes ao ano de 2020, o IFGF (2021) traz uma ampla e diversificada síntese sobre as reais condições estruturais da administração pública local e seus impactos na geração de receitas próprias, das quais se destaca quatro, consideradas como relevantes, Quadro 4, que expressam tais em um período considerado atípico do normal, devido à crise do Covid-19 e já prolongada crise 2008 econômica.

Quadro 4- As condições fiscais dos municípios brasileiros em 2020 segundo o IFGF

CRITÉRIO	SITUAÇÃO EM 2020
Autonomia	1.704 municípios (32,5% do total) não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa. Destes 56,3% estão em situação crítica, ou seja, não são capazes de sustentar-se no mínimo (o IFGF não contabiliza as receitas destinadas às atividades-fim como Saúde, Educação, <i>Urbanismo</i> , <i>Saneamento</i> , <i>entre outras</i>).
Gastos com pessoal	34,7% das prefeituras estudadas no país estavam em situação crítica. 1/3 das prefeituras analisadas (1.818) gastou mais de 54% da Receita Corrente Líquida-RCL com pessoal. Dessas, 624 comprometerem mais de 60% da receita com esse tipo de despesa.
Liquidez	41,6% dos municípios estavam em nível de liquidez difícil ou crítico. Neste grupo 563 prefeituras terminaram 2020 no “cheque especial”, sem ou quase nenhum recurso em caixa para cobrir as despesas postergadas.
Investimentos	27,6% das cidades brasileiras em situação crítica e 23,4% em dificuldades. Sem olhar para o futuro, estes investem em média 4,6% de suas receitas.

Fonte: IFGF/FIRJAN (2021)

Nessa complexa estrutura que envolve as atividades dos legislativos e dos executivos (secretarias, fundações, autarquias, dentre outros) municipais uma argumentação poderia contribuir para a ineficiência dos municípios na arrecadação, no planejamento, no gasto, no controle e transparência dos recursos públicos próprios, especificamente aqueles que não possuem orçamento vinculado obrigatório, que é a *estrutura de gestão fiscal*. A realidade

municipal brasileira, quanto às estruturas de gestão fiscal, pode ser compreendida com base em dois aspectos relevantes.

O primeiro diz respeito à própria condição municipal que apresenta visível incapacidade gestonária, não só devido à expressiva limitação ou inexistência de recursos estruturais (humanos, técnicos, informacionais e tecnológicos) e orçamentários próprios devido à própria ineficiência da arrecadação, uma vez que as receitas externas em sua grande parte já são vinculadas.

O segundo aspecto é que a presença de tais recursos não significa ruptura com os limites. Desse modo, operam-se de forma inconsistente, seja por fatores ligados a atualização tecnológica, por falta de agentes capacitados e ou simplesmente por falta de base de dados confiáveis no que tange as estratégias de arrecadação e gestão dos tributos, receitas e despesas. Independentemente de tais aspectos serem factuais ou não, a realidade da gestão municipal (Figura 1) expressa os limites das institucionalidades e articulações legais construídas.

Nessas condições, a Associação Mineira de Municípios (2014) destaca que para conquistarem maior autonomia sobre a questão que envolve arrecadação própria, e assim manter suas estruturas administrativas e legislativas e executar suas políticas públicas de desenvolvimento urbano de forma assertiva ou próxima disso:

Os Municípios devem estruturar a sua Administração Tributária Municipal, setor que deve ser responsável pelo lançamento, cobrança, arrecadação e inscrição da dívida ativa para a competente execução fiscal – também obrigação legal de cada ente federado – dos inadimplentes. As Prefeituras devem estar atentas na melhoria das receitas próprias e na obrigação de arrecadar, investindo e fortalecendo os Setores de Arrecadação ou de Tributos. É possível arrecadar com eficácia com um pessoal bem treinado e bem informado, com equipamentos de informática e soluções em sistemas que agilizem e organizem eletronicamente os cadastros e as cobranças e, ainda, promova a gestão dos créditos e da dívida ativa (PORTAL DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS, 2014).

Estas dificuldades enfrentadas pelos municípios pobres do país podem ser amplamente avaliadas quando se observa a situação da gestão fiscal do município de Rosário no quadriênio de 2018-2021. Conforme o IFGF (2021), o município de Rosário apresentou (Tabela 12) um IFGF dentro do período estudado considerado crítico, pois de acordo com as metodologias utilizadas pela Firjan (2021), o município obteve notas quase sempre inferiores a 0,4 pontos - salvo 2021 que ainda não possui informações disponibilizadas.

Em continuidade, o IFGF (2021) ao destrinchar os resultados negativos apresentados no IFGF de Rosário apresenta as mesmas condições de criticidade, salvo no ano de 2018, onde a Gestão Fiscal relacionada aos gastos com pessoal apresentou um conceito de

excelência, obtendo uma nota superior a 0,8 pontos na escala metodológica do Índice em questão.

Ao observar tais resultados pode-se reafirmar que, pelo menos em um primeiro momento, há uma situação crônica em termo das dificuldades da gestão municipal, tendo em vista que a operacionalização de Políticas Públicas no âmbito local passa necessariamente pela disponibilidade de recursos de Fundo Público, mas também pela capacidade de gestão, especialmente quando tais recursos são limitados, seja por via de transferências ou simplesmente pela incapacidade municipal de arrecadar, conforme já mencionado anteriormente.

Os resultados demonstrados através do IFGF (2021) expõem uma provável e pontual incoerência da gestão fiscal de Rosário quanto aos dispositivos institucionais existentes, como a LRF.

Tabela 12- A realidade da gestão fiscal de Rosário segundo o IFGF

A SITUAÇÃO DA GESTÃO FISCAL EM ROSÁRIO COM BASE NO IFGF/FIRJAN				
	2018	2019	2020	2021
IFGF	Crítica (0.2824)	Crítica (0.0967)	Crítica (0.1758)	-
Autonomia	Crítica (0.0000)	Crítica (0.0000)	Crítica (0.0000)	-
Gastos c/ Pessoal	Excelente (1.0000)	Crítica (0.3023)	Crítica (0.3292)	-
Investimentos	Crítica (0.1295)	Crítica (0.0844)	Crítica (0.3739)	-
Liquidez	Crítica (0.0000)	Crítica (0.0000)	Crítica (0.0000)	-
Excelência (superiores a 0,8 pontos); Boa Gestão (entre 0,6 e 0,8 pontos); Dificuldade (entre 0,4 e 0,6 pontos); Crítica (inferiores a 0,4 pontos);				

Fonte: IFGF/FIRJAN (2021)

Ainda sobre as críticas sobre a gestão fiscal de Rosário, uma condição que reforça que existe sim uma problemática crônica acerca da questão é quando analisamos de forma precisa as posições, tanto a nível nacional quanto estadual, que Rosário ocupa no ranking do IFGF. Conforme a Tabela 12, o município maranhense ocupou entre 2018 e 2020 posições superiores a 4000º e 5000º no ranking IFGF, o que se apresentou como grave, já que conforme salientado anteriormente, o Brasil possui mais de 5.568 municípios (IBGE, 2022). Porém tais posições expostas pelo IFGF não significam necessariamente que Rosário seja uma condição de exceção no que tange a péssima gestão de seus fiscos, muito pelo contrário, é a regra.

Quando comparamos o contexto apenas na UF do Maranhão, a exemplo do ano de 2018, percebemos que dos 217 municípios deste, apenas **três** apresentaram resultados do IFGF avaliados como **boa gestão**, seguidos por 34 municípios em situação de **dificuldade** e por fim 280 municipalidades em situação fiscal **crítica**. Em 2020, as condições invertem

levemente, com **nove** municípios apresentam avaliação do IFGF como boa gestão, 54 em situação de dificuldade e 154 em situação crítica. Neste triênio disponível, Rosário despencou 65 posições no ranking estadual e 874 colocações no nacional, o que indica que entre 2018 e 2020, o município pode ter passado por algum espectro, dos quais apenas poderíamos afirmar se fossemos investigar a fundo, de ordem econômica, política e administrativa, ou simplesmente outros municípios do Maranhão e do Brasil tenham aprimorado a sua gestão fiscal, o que acabou gerando a queda de posições de Rosário no ranking geral do IFGF ano a ano.

A prova categoria destas condições pode ser explicitada quando comparamos os dois maiores municípios do estado do Maranhão, em termos de população e também Produto Interno Bruto (PIB) e com melhores condições, pelo menos em teoria, de possuírem uma estrutura fiscal mais sofisticada: São Luís (a capital) e Imperatriz (segunda maior do Estado), onde a capital do estado em 2018 ocupava a 53ª posição estadual com um IFGF DE 0.3582 e Imperatriz já em 2020 ocupava a posição do ranking fiscal de número 72º, recebendo uma pontuação de 0.3826 pontos no IFGF, considerado como crítico.

Tabela 13- Ranking nacional e estadual de Rosário na gestão fiscal segundo o IFGF

RANKING NACIONAL E ESTADUAL DE ROSÁRIO NO IFGF/FIRJAN								
CRITÉRIO	2018		2019		2020		2021	
	BR	MA	BR	MA	BR	MA	BR	MA
IFGF	4144°	106°	5295°	189°	5018°	171°	-	-
Autonomia	3482°	25°	3647°	32°	3536°	35°	-	-
Gastos com Pessoal	1°	1°	4035°	136°	3735°	106°	-	-
Investimentos	5045°	180°	5271°	187°	3941°	137°	-	-
Liquidez	4217°	111°	4603°	123°	4677°	120°	-	-

Fonte: IFGF/FIRJAN (2021)

Ainda, em se tratando das condições fiscais dos municípios, o que Rosário nos cede como representação homogênea com relação a grande maioria dos municípios do Maranhão e do Brasil pode ser observada por meio de análises de fatores específicos (Tabela 13), que são capazes de dar com maior exatidão a realidade institucional fiscal do município. Estruturada pelo Portal de Finanças Públicas Municipais, conhecido como “Meu Município”, estes fatores foram coletados, tratados e organizados com base em informações disponibilizadas por sites oficiais do governo como, por exemplo, o Siconfi, STN e IBGE.

O Portal Meu Município, maior portal de finanças públicas municipais do Brasil, incubado, pela Fundação Brava entre 2013 e 2022, e sob gestão da startup GovTech Bright Cities, portal de referência em gestão municipal inovadora no Brasil, desde abril de 2021, foi transferida sua titularidade e passou a englobar definitivamente os produtos da Bright Cities a partir de janeiro de 2023. É um portal 100% público e

gratuito que organiza e disponibiliza de forma simples os dados dos municípios brasileiros (PORTAL MEU MUNICÍPIO, 2023, online).

Conforme as observações feitas anteriormente, (Portal Meu Município, 2022, online), que podem facilmente serem associadas aos resultados observados anteriormente e que tratam do IFGF no exemplo de Rosário, aqui a compilação de dados oficiais feitas trazem tais fatores: conforme o Anexo C, por meio da *Geração de Receita Própria para cada R\$ 1,00 transferência intergovernamental*, *Receita Tributária per Capita*, *Vinculação da Receita Corrente*, *Capacidade de Poupar*, *Resultado Fiscal*, *Despesa com Prestação de Serviços per capita*, *Investimento per Capita* e do *Endividamento bruto*.

Tabela 14- Detalhamento dos fatores fiscais de Rosário frente o orçamento e as finanças públicas

FATOR	2018	2019	2020	2021
Geração de Receita Própria para cada R\$ 1,00 transferência intergovernamental	R\$ 0,08	R\$ 0,09	R\$ 0,06	R\$ 0,06
Receita Tributária per capita	R\$ 134,25	R\$ 142,56	R\$ 163,50	R\$ 151,27
Vinculação da Receita Corrente	74,33%	53,94%	51,39%	50,27%
Capacidade de Poupar	-3,24%	2,57%	25,52%	2,30%
Resultado Fiscal	-6,29%	5,34%	25,95%	5,18%
Despesa com Prestação de Serviços per capita	R\$ 2.187,45	R\$ 2.284,82	R\$ 2.420,27	R\$ 2.759,27
Investimento per capita	R\$ 215,04	R\$ 94,28	R\$ 116,93	R\$ 86,59
Endividamento bruto	0,08%	0,00%	0,00%	38,74%

Fonte: Portal Meu Município, com base no Siconfi, STN, IBGE Cidades, (2022).

Quando se analisa a perspectiva fiscal de Rosário, tanto quanto a sua capacidade de receita própria, o município não consegue sequer romper a barreira de R\$ 0,10 para cada R\$ 1,00 de transferências advindas do Estado do Maranhão ou da União. Contudo, Rosário exprime apenas um pequeno retrato da realidade nacional, mas principalmente regional. Afirma-se isto, uma vez que quando se compara São Luís (o município mais rico do estado) ou Fortaleza (o mais rico da região Nordeste), com gerações respectivamente de R\$ 0,51 e R\$ 0,64 em 2021, demonstra-se que não existe capacidade quase que total da grande maioria dos municípios do país (sejam grandes ou pequenos, ricos e especialmente os pobres, e salvos algumas exceções como São Paulo, R\$ 2,52 para cada R\$ 1,00 recebido), de possuir autossuficiência na geração de receitas próprias, o que torna o processo de operacionalização de políticas extremamente árduo no país, já que a guerra fiscal é impositiva e a cooperação intergovernamental necessidade de sobrevivência do poder local.

Quanto a Receita Tributária per capita, que é o valor per capita constituído com base na arrecadação tributária municipal própria para cada habitante, Rosário apresenta no período abordado um crescimento não tão expressivo quanto a contribuição por habitante, salvo 2021 em que ocorre uma negativa, quando o valor cai de R\$ 163,50 em 2020 para R\$ 151,27. Quando comparada aos dois municípios que já foram considerados os mais pobres do Brasil em 2019 (Melgaço no vizinho Estado do Pará e Fernando Falcão também no Maranhão), ambos obtiveram em 2021 uma contribuição per capita respectivamente de R\$ 162,20 e R\$ 192,60. Nota-se que apesar de apresentarem em 2021 uma contribuição maior que Rosário no último ano analisado, não significa que estes dois municípios estejam melhores que Rosário, uma vez que a análise da pobreza vai para além da arrecadação tributária ou produção de PIB, envolvendo muitos outros fatores socioeconômicos como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ou Índice Gini (índice que mede a concentração de renda), dentre outros.

O Maranhão é o Estado em que a população tem a menor renda média mensal, de R\$ 409. O valor corresponde a menos de um terço (31,2%) à renda média da população brasileira, que é de R\$ 1.310. Os outros Estados com pior situação de seus habitantes são Pará (R\$ 507), Alagoas (R\$ 552), Piauí (R\$ 554) e Ceará (R\$ 583). Entre as capitais, a menor renda média de população se encontra em Macapá (AP), onde a população recebe R\$ 980 por mês. O ranking é seguido por Manaus (AM), com renda média de R\$ 1.012, e Rio Branco (AC), onde a população recebe R\$ 1.064 por mês. Entre os cinco piores colocados, aparecem também Boa Vista (RR) – com renda média de R\$ 1.101 - e Porto Velho (RO) – no valor de R\$ 1.252 (VALOR ECONÔMICO, 2023, Online).

Nas vinculações de receitas, aquela cujo a destinação obrigatória da receita municipal se faz por meio de normativos jurídicos, Rosário mostra novamente a síntese da realidade municipal do país. Com um comprometimento - que apesar de declínio ainda é superior aos 50% da receita própria - o município do vale do Rio Itapecuru enfrenta dilemas significativos em suas políticas urbanas, uma vez que o alto índice de vinculação das receitas impede ações significativas na resolução de problemas. Considerando-se os problemas ligados à má qualidade da arrecadação e gestão fiscal municipal, somada às condições socioeconômicas limitadas das populações locais, uma crítica aqui surge quando se observa a geração de uma limitação desproporcional na liberdade do gestor municipal em decidir onde alocar os recursos locais de forma a contemplar suas realidades. Porém precisamos ser categóricos, uma vez que, uma maior liberdade não significaria necessariamente uma utilização responsável e eficiente dos recursos orçamentários, uma vez que em municípios pobres o desperdício de recursos orçamentários é uma marca cultural até o determinado momento.

Quanto a capacidade de poupar (a receita corrente existente, após o cumprimento das obrigações) assim como o Resultado Fiscal (a diferença entre receitas e despesas representa da receita total) mostram que Rosário apresenta indicadores negativos em 2018 e índices expressivos em 2020, onde os resultados de ambos superaram a casa dos 25%. Porém, os resultados de Rosário podem se apresentar sob diversas perspectivas para explicitar e compreender sua baixa capacidade de poupar bem, assim como seus resultados fiscais baixos.

Assim, mais uma vez torna-se expressiva as comparações entre Rosário e seus iguais e com seus desiguais, afirma-se isto uma vez que quando observamos Imperatriz, o segundo município mais rico do estado, este apresentou apenas no ano de 2021 tanto a poupança quanto o resultado fiscal negativos, respectivamente -9,74% e -4,15%, o que demonstra que a relação da instituição fiscal é muito relativa, independentemente do tamanho, riqueza ou estrutura do município.

Das despesas per capita com prestações de serviços, ou seja, aquelas em que Rosário gastou a preços correntes por cada cidadão no que tange a prestação de serviços públicos, a gestão local aumentou significativamente seus gastos entre 2018 e 2021, com uma alta de 79% em quatro anos. Isto significa que Rosário, apesar das quedas nas arrecadações municipais, especialmente no IPTU ainda continuou a expandir o gasto médio por cidadão; contudo, não é plausível afirmar-se que tais gastos per capita sejam igualitários e tão pouco uniformes, uma vez que dados do IBGE (2020) apontam que:

Apresenta 7.2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 42% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 113 de 217, 156 de 217 e 48 de 217, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 4604 de 5570, 4434 de 5570 e 3666 de 5570, respectivamente (IBGE, 2020, Online).

Em contrapartida, o investimento per capita de Rosário (aquele que é feito por cidadão) despencou significativamente entre 2018 e 2021, saindo de um patamar já insignificante para algo ainda mais ínfimo - o que de forma sucinta confirma as dificuldades enfrentadas por um município pobre como Rosário, apesar de suas potencialidades. Por fim quando se observa o endividamento público de Rosário, é inevitável os sobressaltos dados especialmente no ano de 2021 onde tal endividamento chega próximo dos 40%.

Contudo, não se pode afirmar categoricamente se tais discrepâncias estão associadas a fragilidades das informações institucionais disponibilizadas pelo município no decorrer dos anos ou se apenas 2021 fora um ano atípico de comprometimento da máquina municipal com algum ou um conjunto de gastos e investimentos específicos, já que alguns itens analisados

anteriormente, como despesa com prestação de serviços per capita subiram nos últimos quatro anos observados.

Outro ponto a ser discutido dentro da institucionalidade fiscal de 1988, que se torna de suma importância para o cotidiano municipal e suas relações com os demais entes dizem a respeito às finanças e seus arcaouços jurídico-normativos e técnicos. Previstos no Capítulo II do ainda discutido Título VI, precisamente entre os artigos 163 e 169 que apesar de descreverem estruturas expressamente voltadas à união, não deixam de serem obrigatórias aos municípios.

Dentre estas diversas obrigações, podemos destacar as normas gerais que exijam LC para tratativas sobre operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades municipais (inciso VI) e as questões orçamentárias, que conforme as imposições do artigo 165, Seção II, onde é obrigatoriamente a disposição de instrumentos de planejamento orçamentário compostos pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). “O modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil possui como base três leis: PPA, LDO e LOA. Esse modelo é aplicado nas três esferas de governo (Federal, Estadual/Distrital e Municipal)” (BRASIL, 2021).

Contudo, ressalta-se que mesmo sendo instrumentos instrucionais de planejamento para o orçamento, estes também se caracterizam profundamente como elos das *articulações*, conforme abordamos detalhadamente no Capítulo 3. Em continuidade, tendo o foco em um planejamento mais amplo e consistente para direcionar as ações do Poder Executivo em um período corrente, o PPA fundamenta-se em uma estrutura sistemática que busca a coordenação das ações que se constituirão como prioritárias nas ações do poder público local, as disposições previstas nesta importante ferramenta orçamentária tornam-se fundamentais, pois é a partir dela que fixam importantes premissas para a constituição da LDO e mais tarde da operacionalização das demandas por meio da LOA.

O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA. A vigência de cada PPA inicia no segundo ano de mandato presidencial, terminando ao fim do primeiro ano do mandato seguinte. Sempre que necessário, o Executivo pode enviar projetos de revisão do PPA em vigor (BRASIL, 2021).

As diretrizes orçamentárias, LDO's, por sua vez, visam estruturar pontos relativos às metas e prioridades a serem executadas pelos poderes executivos, são fundamentais para a composição de outra importante lei, pois elas “orientam a elaboração da lei orçamentária

anual, dispõem sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, entre outras funções” (BRASIL, 2021). Estas ainda seguem “incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente” (BRASIL, 2021). Finalmente, na conjuntura das obrigações do planejamento fiscal dos entes políticos, o chamado orçamento anual, ou simplesmente LOA, “é o orçamento propriamente dito, uma lei que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro” (BRASIL, 2021). Nos demais dispositivos atenuantes às práticas dos processos orçamentários por meio do PPA, LDO e LOA, estão dispostas disciplinas referentes às diretrizes, as estruturas, as vedações e as tratativas e referências destes por meio LC que os ordenem sobre tais aspectos operacionais.

2.3 Das Institucionalidades Urbanas

A terceira e última dimensão trata do entendimento crítico sobre a responsabilidade operacional dos municípios frente às *institucionalidades urbanas que se configuram* por meio de suas políticas de desenvolvimento indispensáveis aos contextos locais vigentes. Deste modo, o Estatuto da Cidade reconhece uma agenda de direitos sintetizada no direito à cidade ao qual se agregam os direitos à moradia, à infraestrutura urbana, à terra, ao trabalho, à cultura a serem realizados por meio de uma gestão urbana participativa capaz de envolver os diferentes segmentos sociais e agentes econômicos e políticos.

Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 fixa em seu Título VII (Ordem Econômica e Financeira) que esses princípios tratam da função social da cidade, mesmo que de forma genérica; o art. 170 prevê “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (...) observados os seguintes princípios: (...) III–função social da propriedade (...)” (BRASIL, 1988, p. 109). Já o Capítulo II dispõe diretamente sobre a chamada Política Urbana. O artigo 182, em sua prerrogativa maior, aponta que os caminhos para o alcance de tais objetivos que se farão por meio de diretrizes gerais a serem fixada por lei, que neste caso deu-se apenas no ano de 2001, por meio da Lei federal nº 10.257. Esta refere as quatro exigências diretas, sendo elas: o PDM, finalidade da propriedade urbana, desapropriações e parcelamento do solo urbano.

Art. 182. (...) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena,

sucessivamente, de: I–parcelamento ou edificação compulsórios; II–imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III–desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, p. 112).

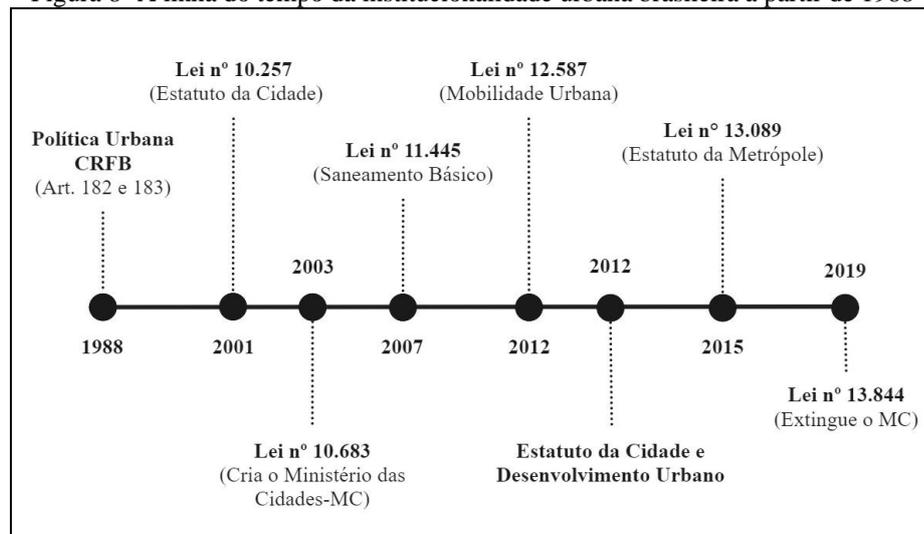
Exigentes para as cidades, com mais de vinte mil habitantes, o Plano Diretor é dito como o instrumento essencial para a organização territorial do ente municipal, sendo necessária, contudo, a aprovação pelo Legislativo Municipal e antecedido por amplas discussões com autoridades, especialistas e a sociedade civil organizada e interessada em tal. Neste contexto, o plano ainda se constitui como instrumento essencial para o cumprimento da almejada função social e pode dar-se, além de outros por processos de desapropriação, com justa indenização, de imóveis e ou propriedades que impeçam o cumprimento desta prerrogativa.

Quanto à finalidade de poder legal sobre o uso do solo urbano, o ente municipal dispõe, opcionalmente, através de lei em seu plano, exigir de proprietários urbanos, de terrenos não edificados ou ociosos, ações que vão desde cobrança gradativa de IPTU e ou desapropriação de tais. Por fim, o artigo 183 reforça, por meio de regramentos, as disposições que determinam a função social do terreno urbano e ou rural.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1o O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (BRASIL, 1988, p. 112 e 113).

Apesar das abordagens constitucionais sobre a temática urbana, tais dispositivos não foram capazes de condicionar a ação municipal sob suas novas prerrogativas devido condições limitadas e também de sua generalidade. Logo as instituições de novas legislações e instrumentos de coordenação e operacionalização da política urbana tornaram fundamentais para endossar e dar objetividade ao poder local sobre a temática. A expressividade das institucionalidades urbanas sob a nova cena federativa ocorre entre 1988 (Figura 5) até os dias atuais, onde se registram iminentes avanços, mas também percas expressivas para o objetivo urbano.

Figura 8- A linha do tempo da institucionalidade urbana brasileira a partir de 1988



Fonte: Com base nas legislações vigentes sobre a temática (1988-2019)

No entanto, a política urbana só viria a ser objeto de uma institucionalidade mais estruturada e adequada às condições e exigências previstas na CRFB de 1988 doze anos depois, com a aprovação da Lei nº 10.257 em 10 de julho do ano de 2001.

Denominada popularmente como o “Estatuto da Cidade”, esta importante lei passou a ser considerada como o marco jurídico do chamado direito urbano ou urbanístico. Em corroboração, Fernandes (2013) ressalta que “a materialização efetiva desse novo marco jurídico inovador foi colocada em grande medida nas mãos das administrações municipais, especialmente por meio da formulação de Planos Diretores Municipais (PDMs)”.

Anteriormente à aprovação da lei federal, a enorme maioria dos municípios não tinha um marco jurídico minimamente adequado para a disciplina dos processos de uso, ocupação, parcelamento, desenvolvimento, preservação, conservação, construção, e regularização do solo urbano. A maioria dos municípios não tinha sequer dados e informações básicas, mapas, fotos aéreas e outros materiais relevantes sobre seus próprios territórios e processos socioespaciais (FERNANDES, 2013, p. 216).

“O Estatuto da Cidade”, que vem para regulamentar os artigos 182 e 183, organiza-se em um modelo direto e determinante dos meios e dos instrumentos fundamentais dos quais os gestores municipais dispõem para organizar e intervir no meio urbano municipal e reforça o papel e a importância do PDM. A estrutura desta lei dispõe dentre muitos pontos, como os *Instrumentos da Política Urbana*, previstos em Capítulo I, que contam com as ações de parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; mecanismo de desapropriação; usucapião, concessão de uso para a moradia; direito de superfície; preempção; outorga onerosa; operações urbanas consorciadas; transferência para construir e

do estudo de impacto de vizinhança. Além destes instrumentos, ele ainda dispõe sobre a aplicação da atuação municipal por meio de uma gestão democrática.

Em 2003, com o intuito de coordenar e fortalecer as institucionalidades urbanas no país com os municípios no que tange as prerrogativas do Estatuto da Cidade, o Governo Federal por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 transformou a então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) em Ministério das Cidades (MC), que a partir deste momento passa a constituir-se como principal mecanismo de articulação, que abordaremos mais a frente, entre os entes federativos, principalmente o municipal, no que tange a operacionalização de políticas urbanas no país.

Porém em de 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória-MP nº 870, e mais tarde pela Lei nº 13.844, em 18 de junho do mesmo ano, o governo federal extingue o MC e o transforma, juntamente com o também extinto Ministério da Integração Nacional (MI), no atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e redefine totalmente as funções diretas do antigo MC. Ademais, este mesmo também extinguiu o Conselho das Cidades (ConCidades), por meio do Decreto nº 9.759 em 11 de abril de 2019, e suas atribuições, e mais tarde constitui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 23 de agosto de 2021 através do Decreto Federal nº 10.773.

Em continuidade, o ano de 2007 marca outro importante avanço para a institucionalidade urbana dos municípios brasileiros, com a aprovação da Lei nº 11.445, em 05 de janeiro, ou Estatuto do Saneamento Básico. Com vistas a estruturar uma política federal de saneamento básico, este dispositivo jurídico discorre em seu índice temático sobre pontos essenciais para a execução desta com base em pontos como titularidade sobre a prestação do saneamento; a regionalização deste; o planejamento; a regulação; os fatores socioeconômicos; as questões técnicas além da participação de colegiados para um efetivo controle social sobre a prestação.

Em 2012, foi a de vez de outra temática diretamente ligada a questão urbana compor a institucionalidade, a mobilidade. Aprovada em 3 de janeiro, a lei nº 12.587, trouxe pontos estruturantes fundamentais para a mobilidade urbana dos municípios. Este dispositivo jurídico ratifica ações sobre a mobilidade por meio de princípios, diretrizes e os objetivos, orientações quanto à regularização do transporte público, direitos daqueles que os utilizam, atribuições dos responsáveis, rumos para o planejamento e gestão e os instrumentos essenciais que servirão de apoio mobilidade.

Ainda em 2012, passa vigorar o denominado “Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Urbano” que unificou em um único dispositivo os já citados Dispositivos da CRFB com os da

Cidade, Saneamento e Mobilidade, além das chamadas Normas Correlatas (*Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977*) que se firmam como suporte aos entes - principalmente os locais - frente às aspirações por uma política urbana mais eficiente.

Contudo, as disposições sobre o Estatuto e suas premissas de desenvolvimento urbano tornam-se obsoletas diante de uma realidade complexa, existente nas grandes centralidades populacionais do país, onde as limitações jurídicas do território municipal são constantemente ignoradas e imperceptíveis frente às demandas da sociedade e a própria capacidade de operacionalização de políticas públicas. As chamadas Regiões Metropolitanas (RMs) e ou Aglomerados Urbanos (Aus) compreendem-se nessa perspectiva frente o processo de metropolização, que vem ocorrendo em muitos municípios brasileiros nas últimas décadas, especialmente nas zonas que compreendem capitais estaduais e ou grandes centros catalizadores de investimentos públicos e do capital privado.

As zonas urbanas das grandes Capitais cresceram tanto, e tão rapidamente, que se aproximaram das zonas urbanas dos Municípios vizinhos, a promover um processo de continuidade territorial que não leva em consideração os perímetros de cada localidade. Essas áreas metropolitanas apresentam uma uniformidade urbana que dificulta a quem transita por seus limites saber onde termina um município e onde começa outro. As cidades aderem umas às outras, a ignorar os limites geográficos municipais. A conurbação faz com que surja o chamado interesse metropolitano. O agrupamento urbano observado faz surgir necessidades até então desconhecidas das autoridades locais, competentes para o exercício da função administrativa nos limites geográficos de seus Municípios. Não é mais adequado se preocupar somente com o transporte público e os sistemas viários e de saneamento básico locais—a interligação entre as cidades é tão intensa, que medidas tomadas pelo Executivo de um Município repercutem diretamente no cotidiano de moradores de cidades vizinhas (LEVIN, 2019, p. 72-73).

Com o intuito de promover diretrizes efetivas para agir diante desta nova realidade metropolitana, é instituída em 12 de janeiro de 2015 a Lei nº 13.089, o Estatuto da MetrÓpole, este novo instrumento apresenta uma ação, que ao contrário do Estatuto da Cidade, depende de uma ação mais estruturada entre os entes da federação e determina às UF's grande parte das responsabilidades por meio de diretrizes que permite a instituição das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas em seus territórios, a governança interfederativa destas. Define também os instrumentos de gestão a fim de proporcionar o desenvolvimento urbano integrado, além da atuação da União por meio de seu apoio a este desenvolvimento integrado (BRASIL, 2015).

Compreendidas as dimensões, sobre o teor organizacional, fiscal e urbano dos entes, mais especialmente dos municípios estruturados a partir da institucionalidade maior da Carta

Cidadã de 1988, devemos observar que estas institucionalidades são fundamentais para a operacionalização das ações locais partem e constroem-se dentro de um amplo, complexo e diversificado processo (conforme a Figura 01), de ações que envolvem articulações, outro importante objeto de estudo a ser discutido, sendo que destas entenderemos mais a frente.

3 AS ARTICULAÇÕES MUNICIPAIS POR MEIO DAS DINÂMICAS EXISTENTES EM ROSÁRIO-MA

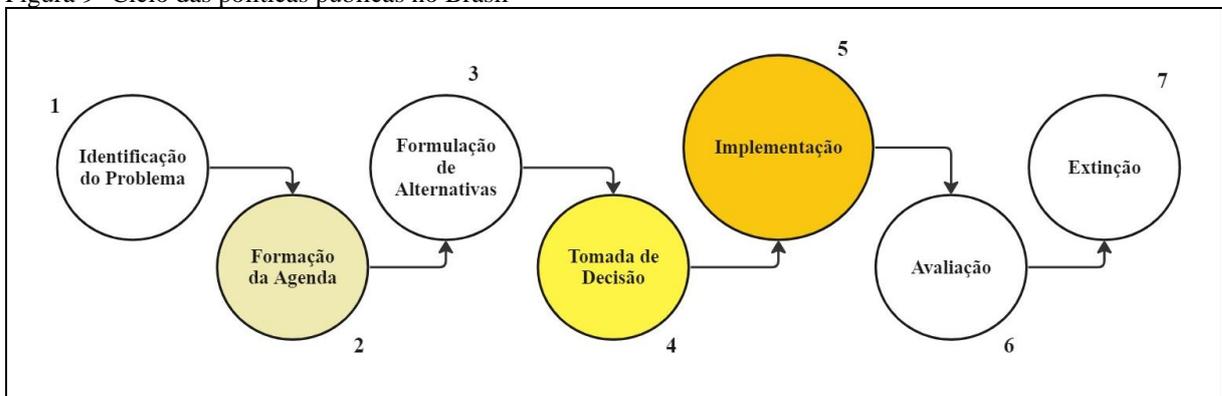
Articulações, conforme Secchi, Coelho e Pires (2019), abordam quatro pontos específicos sobre as *Políticas Públicas*: o ciclo, as *instituições e os sujeitos presentes no processo*, e os recursos orçamentários e financeiros.

O ciclo compreende “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI; COELHO E PIRES, p. 55, 2019). (Figura 6),

Os sujeitos são os que, situados em espaços específicos da política, percebem, definem ou limitam os problemas que coexistem devido à discrepância existente entre o realizado e o idealizado, para uma sociedade concreta, em um tempo histórico determinado.

Os recursos são as expressões materiais da contribuição dos agentes econômicos para o financiamento das demandas da acumulação e da pauta de direitos socialmente e legalmente reconhecidos

Figura 9- Ciclo das políticas públicas no Brasil



Font: Com base em Secchi; Coelho e Pires (2019)

Na formação da agenda, são os sujeitos que identificam os problemas como prioritários ou essenciais. Secchi, Coelho e Pires (2019) realçam que a agenda em algum momento se desdobra em um programa, uma ação partidária ou um planejamento orçamentário. Ainda é interessante destacar que, conforme Cobb e Elder (1983) há duas agendas principais, a das políticas públicas que apresentam-se por meio tanto da agenda **política ou sistêmica**, onde a comunidade política determina de acordo com suas perspectivas os problemas que devem merecer atenção, intervenção e orçamento. Ou pela **agenda formal ou institucional**, que em suma, se traduz naqueles problemas que o poder público já decidiu

enfrentar; esta última, juntamente com a primeira são discutidas no subcapítulo sobre articulações formais.

Existe ainda uma terceira agenda onde notavelmente o poder dos agentes econômicos e sociais, principalmente do primeiro, se manifesta, sendo a **agenda da mídia** onde “a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação” (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 58). Essa agenda se traduz especialmente no papel que a mídia exerce sobre a opinião pública. Em suma, as agendas apesar de apresentarem certa independência de poder de decisão, atuam incessantemente em conjunto, especialmente a agenda política e a da mídia que constantemente se regulam e se beneficiam das oportunidades que existem no processo, como as de desenvolvimento urbano. É na soma de poderes vigentes nestas agendas e em alinhamento com outros fatores, onde os problemas apresentam-se na sociedade sob uma perspectiva sistêmica, que ocorre uma luta voraz, em uma espécie de disputa prioritária pelos recursos e sua expressão no orçamento; entre os sujeitos envolvidos para entrar ou tentar se manter nas discussões articulatórias fundamentais.

Os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam. Como destaca Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas. As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: "a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades" (SECCHI, 2012, p. 36).

Passadas as instituições dos problemas na agenda pública, as articulações em torno das políticas públicas direcionam-se na sequência para as chamadas *formulações de Alternativas*. Sob esta etapa do ciclo de resolução das problemáticas sociais, Schattschneider (1960, p. 68) evoca que "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder". Partindo-se desta expectativa diante da realidade brasileira, uma crítica contundente quando tratamos a exemplo de questões urbanas nos municípios é o fato de as prioridades serem dadas de acordo com o poder dos agentes ali dispersos. Dessa forma, a alternativa envolvendo a escolha dos problemas a serem enfrentados não seria, necessariamente, uma escolha, mas sim a confirmação dos sujeitos e seu respectivo poder, a depender, claro, do momento e do contexto.

Uma etapa de sua importância, bem como a formação da agenda, para a realidade de políticas no país, especialmente nos municípios, como Rosário, é a chamada *tomada de*

decisão. Nesta etapa do ciclo, as articulações de forma bem direta, o que ocorre é a validação consensual dos interesses dos agentes por parte da agenda pública em uma espécie de “*janela de oportunidades*” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972)¹⁶, como as reformas de governos, eleições, dentre outras que proporcionam a garantia orçamentária, onde tais são orientados e intencionados, quanto aos seus objetivos e métodos viáveis, a fim, de expor soluções e enfrentar tais problemas. Em suma, o que se observa nesta etapa a decisão direta, independente da forma escolhida para enfrentar tais problemas, e que neste caso existem diversas, mas não se torna importante abordar aqui, de investirem-se recursos públicos para tentar solucionar a realidade, que muitas vezes não resolvem de fato tais, devido a uma série de fatores, atreladas principalmente aos interesses dos envolvidos.

A quinta etapa do ciclo, conforme Secchi, Coelho e Pires (2019), trata da implementação, aqui esta etapa merece certo destaque, pois é nela que as articulações e as interações tornam-se mais densas e delicadas, pois é aqui que os agentes envolvidos começam a produzir de fato os resultados esperados diante das problemáticas, das agendas e das alternativas definidas. Dentro da realidade institucional e articulatória estudada, significa que Rosário e os municípios do país atuam em cooperação ou em competição diante da operacionalização de suas políticas públicas de desenvolvimento urbano; isso ocorre, pois “a fase de implementação é aquela que administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas” (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 73).

Ainda de acordo com Secchi (2014), Rosário para ter sucesso na implementação de suas políticas urbanas necessitaria primordialmente da utilização de instrumentos de política pública. Bardach (2009), Ollaik e Medeiros (2011), Weimer e Vining (2011), dentre outros especificam, por meio de leitura especializada, alguns importantes instrumentos de implementação e conseqüentemente de operacionalização, com suporte do orçamento, de políticas como: regulamentação, *desregulamentação e legalização, aplicação da lei, subsídio e incentivo fiscal, impostos e taxas, prestação direta de serviço público, terceirização de serviço público, prestação pública de serviços de mercado, informação ao público, campanhas/mobilização, seguros governamentais, transferência de renda, discriminação seletiva positiva, prêmios e concursos, certificados e selos*, dentre muitos outros instrumentos unitários e mistos disponíveis (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019).

¹⁶ O modelo dos fluxos múltiplos é interpretativo e adaptado do modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Esses estudiosos da teoria organizacional propuseram a interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão.

Nesta conjuntura exposta, a etapa de implementação de uma política pública de desenvolvimento urbano em Rosário caberia como uma espécie de teste de governança e também de governabilidade quanto aos desafios reais de implantação desta quanto ao problema identificado, à agenda constituída, o orçamento disponibilizado, os agentes interessados, a estrutura disponível, mas principalmente no que se refere aos procedimentos de articulação adotados, o que foi planejado de fato dentro da institucionalidade padrão, contudo, se deparando com os desafios da realidade encontrada num município deste porte, uma vez que a complexidade contextual ali disposta é significativa dentro das práticas consideradas necessárias para a operacionalização de tal política.

Por fim, duas outras etapas, que aqui descrevemos de forma direta e sem muito aprofundamento, dentro do ciclo de políticas inerentes a Rosário e todos os outros entes políticos da federação, trata-se da etapa de avaliação e de extinção de políticas.

Segundo Anderson (1979, p. 71) a avaliação trata-se de "processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática". A extinção por sua vez decorre da finalização ou encerramento dos esforços derivados a partir da problemática; Giuliani (2005) categoriza três possíveis causas de se encerrar uma política sendo elas: o problema genitor da política é dado como solucionado, os elementos e dispositivos que compõem a política são dados como ineficientes ou ineficazes e por fim o programa ou ação que dá ênfase à política simplesmente perdeu força e evidencia, assim saindo da agenda, com base em Meny e Thoenig (1991), esta última possibilidade é a mais comum, uma vez que ela possa estar ligada sistematicamente a influência da mídia, que em suma forma a opinião pública.

Em continuidade ao entendimento da essência das articulações, dois outros pontos e ligados ao ciclo das políticas são de fundamental importância, sendo eles as **instituições** e **sujeitos** no processo de Políticas Públicas. Sobre as *instituições* no processo de políticas públicas e sua importância nas articulações, conforme vimos no Capítulo 2 sobre as institucionalidades, Secchi, Coelho e Pires (2019) nos apresentam-nos não a institucionalidade tradicional ali abordada no sentido amplo, mas sim aquela na “*dimensão espacial-institucional, a polity, ou seja, a comunidade política onde as políticas públicas acontecem*” (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 115). Logo, esta visão dos autores encaixar-se-ia perfeitamente em algo equivalente a uma espécie de articulação institucional que agrupa os elementos no processo de conformação das estruturas, conjunto de arenas decisórias e espaços públicos, observados na Figura 1.

Ainda de acordo com tais autores, esta dimensão espacial-institucional, que deriva basicamente da dinâmica política dos atores (politics) e da dinâmica de construção das políticas (policy) está drasticamente suscetível aos inúmeros contextos institucionais existentes (polity), pode ser explicitada por meio da análise de três pontos categóricos para situar-se sobre as articulações ali existentes e que afetam significativamente os entes, como o município de Rosário.

A primeira trata da percepção das instituições diante de tal dimensão espaço-instituição, onde basicamente os indivíduos percebem as instituições como elementos e mecanismos de síntese formal e que são utilizadas o comportamento de todos os atores envolvido no processo. Contudo, tal percepção é substancialmente relativa, uma vez que, análises aprofundadas na área das ciências sociais apontam consecuições divergentes dessa formalidade desenhada. Frey (2000) explicita este pensamento mais subjetivo sobre a percepção da instituição na dimensão observada quando se observa que o comportamento dos atores envolvidos nas articulações dimensionais não é exclusivamente moldado pelas instituições, mas sim pelo grau e pela força que o aparato formal é capaz de exercer no contexto em que tais agentes atuam.

Atores políticos agem e se organizam de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, previstas e aceitas. A ação de indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, os quais podem ser chamados instituições e identidades. (...) Pessoas agem, pensam, sentem e se organizam com base em exemplos e regras oficiais (às vezes, com base em competição ou em conflito) derivados de identidade, pertencimento e papéis socialmente construídos. As instituições organizam as esperanças, os sonhos, os medos, bem como as ações intencionais (MARCH e OLSEN, 1996, p. 249).

O segundo ponto inerente ao especial-institucional das políticas e seu processo articulatório trata-se de como analistas de políticas públicas se relacionam com as instituições. Neste caso o analista busca um olhar analítico esquematizado quanto à instituição em seu sentido tanto formal (leis, rotinas, dentre outras) quanto informal (cultura, valores, dentre outros) para entender, não de forma aprofundada, pois seria impossível, o poder das instituições sobre o processo de política pública no país. Por fim, o terceiro ponto trata justamente das articulações observadas por meio dos esquemas analíticos pra análise das políticas utilizadas pelos analistas.

Dentre as diversas formas de análises existentes na literatura, como Douglas e Wildavsky (1982), Inglehart e Welzel (2010), entre outros, e que vão para além das expectativas formais e informais das instituições sobre as políticas, uma merece destaque: aquela ligada a cultura política, que pode ser definida nas palavras de Almond e Verba (1963,

p. 13) como “atitudes em relação ao sistema político e suas várias partes, e atitudes em relação a si mesmo dentro do sistema”, onde existiram três subtipos ou variáveis desta cultura política no as articulações de políticas dentro dos esquemas institucionais dos entes nacionais, dentre eles Rosário. Conforme Secchi, Coelho e Pires (2019, p.120) estas são descritas como:

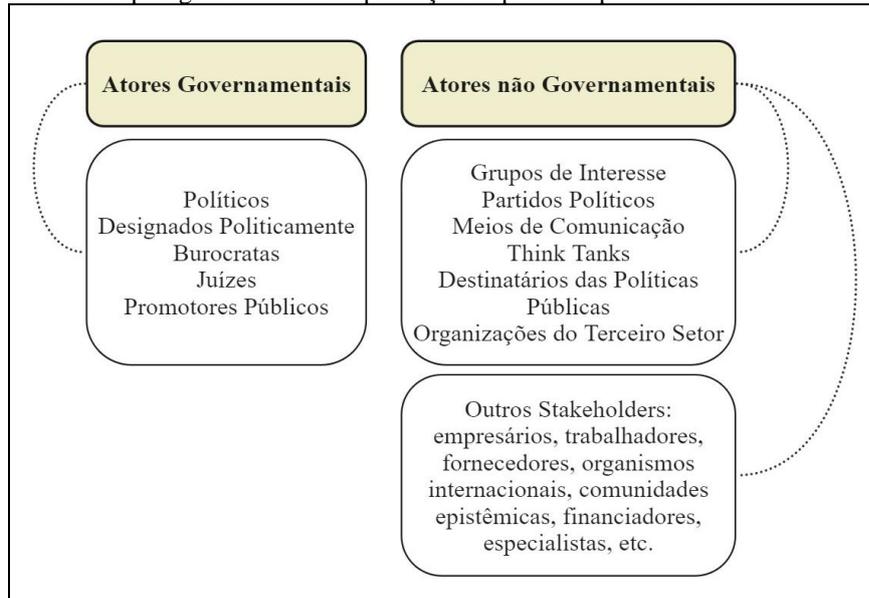
Paroquial: os cidadãos são pouco ligados politicamente ao governo central, e há uma falta de visão integrada das comunidades em relação ao sistema Político. **Submissa:** os cidadãos reconhecem o governo central, mas nutrem um sentimento de dependência e sobrevivência em relação ao centro político. **Participativa:** os cidadãos reconhecem o governo central como um agente da sociedade e sentem-se responsáveis pela definição do seu rumo (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 120).

Conforme as disposições de Almond e Verba (1963), as variáveis desta cultura política descritas pelo meio paroquial, submissa e participativa podem ser observadas dentro da realidade municipal brasileira de forma bem distintas, sendo que as três basicamente ocorrem de forma simultânea; porém, o que muda é a intensidade de cada uma dentro e durante o processo das políticas públicas locais, uma vez que a exemplo de Rosário, tais variáveis, e a depender muito da dimensão espacial-institucionais que em suma são determinadas significativamente pelos atores ou agentes ali presentes e do poder inerente a cada um destes.

Já sobre a importância dos atores ou agentes no processo das políticas, Secchi, Coelho e Pires (2019) apontam com base em estudos apresentados por diversos autores críticos, como Downs (1967), Lotta (2012), Regonini (2001), Olson (1999), Page (1996), Gaetani (2004), dentre outros, uma *categoria de atores* inerentes às articulações institucionais, conforme a Figura 7, e que conforme suas posições dentro da estrutura institucional e poder de articulação limitam ou expandem a dinâmica de sobre tais políticas públicas: “atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política” (SECCHI, 2014, p. 77).

Sobre tais atores descritos por Secchi e sua capacidade de influenciar as arenas políticas e públicas também, Rocha (2018, online) elenca que “os atores são responsáveis por a) sensibilizar a opinião pública sobre os problemas relevantes; b) influenciar a agenda; c) estudar e elaborar propostas e tomar decisões, fazendo com que as intenções se tornem ações”. Sendo que cabem as instituições, por meio de seus analistas, canalizar e identificar as categorias de tais atores se estes são governamentais ou não governamentais, e principalmente quais as reais relações de articulação entre estes no processo das políticas públicas em geral, que afetam significativamente a dinâmica do entre político, como no caso de Rosário.

Figura 10- As tipologias de atores na produção de políticas públicas no contexto brasileiro



Fonte: Com base em Secchi (2014)

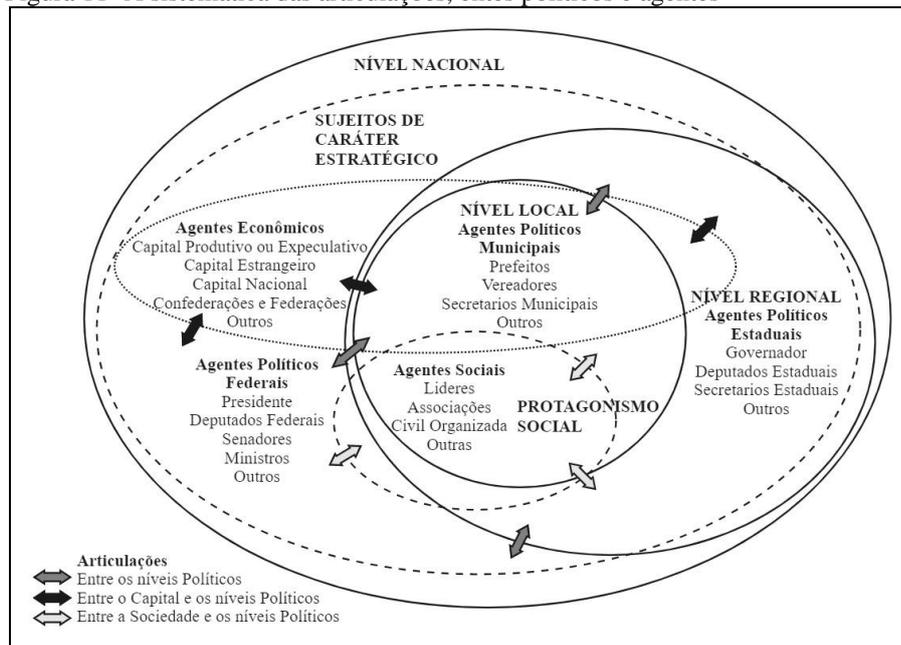
Por fim, o Orçamento e as Finanças constituem-se como o quarto e último ponto de compreensão das bases das articulações no processo de políticas de desenvolvimento urbano identificadas em Rosário. É a partir dos recursos do fundo público que tais políticas adquirem capacidade quase que total de serem consolidadas ou iniciadas. O orçamento nessa conjuntura constitui-se não apenas como um elemento comum do processo das políticas, mas com como instrumento central e determinante para os agentes envolvidos e suas demandas e interesses.

Entendidos os elementos e dinâmicas essenciais na perspectiva articulatória das políticas, torna-se necessário agora definir de forma direta e objetiva as articulações e suas estruturas em nível global acerca da operacionalização de tais políticas envolvendo as questões urbanas. Inseridas dentro da sistemática que estrutura as institucionalidades aqui estudadas até agora, conforme esquematização vigente na Figura 1, as articulações constituem-se como elementos fundamentais para compor as funcionalidades e dinâmicas necessárias às relações conjunturais da federação brasileira pós 1988, e podem ser diretamente simplificadas por meio de dois aspectos fundamentais inseridos na sistemática institucional, conforme a Figura 8 - sendo esses os mecanismos de articulação por meio da cooperação e ou da competição.

Elencada principalmente entre as amarras constitucionais, que obrigam os entes a agir sob os determinados e invioláveis princípios explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estas se dispõem para além das meras competências teóricas, simbólicas, representativas e de demais estruturas, pois abrangem-se por meio das influências conjuntas ou individuais dos sujeitos estratégicos, do protagonismo social e das

relações de cooperação, mas também de competição, que impacta profundamente as arenas decisórias e seus espaços públicos. Logo, este objeto de estudo está diretamente ligado às articulações das demandas socioeconômicas e políticas com os projetos de sociedade que circulam e se expressam nas concepções predominantes de estado, governo e sociedade e nas relações entre os entes federados e especialmente no contexto dos municípios e suas respectivas cidades.

Figura 11- A sistemática das articulações, entes políticos e agentes



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Contudo, mesmo inseridas dentro e pelas próprias institucionalidades em uma espécie de simbiose, uma vez que o ente público só pode atuar dentro da lei, as articulações não são sempre e nem totalmente uniformes e ritualísticas conforme se imagina. Sob estas perspectivas se para melhor compreensão deste objeto de estudo, analisam-se as articulações sob duas frentes distintas, porém efetivas para o olhar sobre o contexto municipal. A primeira perspectiva parte de uma ótica definida aqui como **formal** (grifo nosso), ou seja, as articulações ocorrem dentro de determinações pré-definidas nas tratativas normativas e jurídicas existentes na consolidação do Estado como um todo, por meios a exemplo: da própria CRFB de 1988, das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas, dos PPAs, das LDOs, das LOAs, das Leis, dos Decretos, dos Planos, dos Projetos, dos Programas, dentre outros tantos mecanismos e instrumentos operacionais legais disponíveis na vasta estrutura institucional do Brasil.

E a segunda perspectiva parte de uma visão dita **informal** destas, pois ocorrem por meio das disposições entre os *agentes políticos, os agentes sociais e os agentes econômicos*, sendo estas efetivadas por meio de duas derivações, aqui classificadas como *articulações informais extrínsecas*, a exemplo de quando um prefeito articula com deputados federais ou estaduais, com senadores, presidentes, ministros, governadores, secretários, dentre outros para receber recursos para um projeto seu em troca de apoio político no futuro, agentes econômicos, dentre outros e *articulações informais intrínsecas*, ocorridas sob as ações de lideranças comunitárias para conseguirem melhorias no município, por meio de interseções diretas com o executivo municipal e seus respectivos órgãos, ou legislativo municipal por via de seus representantes, vereadores, dentre tantas outras possíveis, que tecnicamente, em tese, não podem e nem devem ferir a legalidade, mas podem acabar por encaixar-se nelas para atender as demandas com maior poder de interação ou de manipulação, a depender do interesse em questão, do poder desejado, mas principalmente do agente articulador envolvido no processo, neste caso, geralmente o do capital econômico.

3.1 Das articulações formais

As construções formais sobre as articulações ocorridas não apenas em Rosário, mas em toda a estrutura do Estado brasileiro são de suma importância para o entendimento da estrutura institucional vigente que molda tais articulações a fim de validá-las no contexto real da sociedade. Nesse sentido, as articulações promovidas entre os diversos interesses, especialmente dos sujeitos estratégicos e sociais, e seus representantes, utilizam-se das formalidades disponíveis. Afirma-se isto, pois, são por meio destas que estas agentes utilizam-se de suas forças e direcionam o aparato do Estado, especialmente os orçamentários, para suprirem suas agendas e interesses. É na formalidade das articulações que se apregoam e se acirram as disputas. Neste contexto, o PPA 2018-2021 de Rosário ganha firmeza, conforme veremos no Capítulo 4, quanto à distribuição tanto da atenção da municipalidade quanto de disponibilidade dos seus recursos para um longo período de quatro anos.

Também por meio de suas LDO's e LOA's, tendo como suporte o seu Plano Diretor local, os agentes envolvidos reforçam tais interesses, a exemplo do que é observado nestes dispositivos acerca das Políticas de Desenvolvimento urbano nesta localidade. Porém, não são apenas as articulações formais por meio destes instrumentos que se consolidam sobre a operacionalidade de Rosário e todos os outros entes políticos deste país. A própria Constituição de 1988, bem como importantes leis, como a famosa LRF, a exemplo, ditam o

tom sobre e o controle sobre a formalidade local ali produzida, ou seja, limitam e em alguns casos impedem que haja excessos no que tange o poder dos agentes envolvidos em produzirem, pelo menos em tese, prejuízos à sociedade como um todo.

Entre as normas criadas pela LRF, está o limite de gastos com pessoal. A União só pode gastar até 50% da receita líquida corrente. Já estados, municípios e Distrito Federal, 60%. Caso a despesa chegue a 95% do limite estabelecido, são vedadas a concessão de vantagens, a criação de cargos e empregos e o pagamento de horas extras, entre outros itens. (AGÊNCIA SENADO, 2023).

E são justamente destas limitações normativas e jurídicas nas relações citadas que as articulações formais nascem, se estruturam e ocorrem na dinâmica de Rosário. Contudo, precisamos compreender que apesar de suas limitações, elas não são totalmente imunes ao poder dos agentes, pois é dentro destas que surgem as articulações ditas informais, conforme abordaremos mais à frente.

Dando maior síntese as formalidades presentes, as articulações obedecem a ritos indispensáveis, muitos, porém, questionáveis na medida em que os dispositivos - especialmente os de controle de constitucionalidade se manifestam quando ocorrem extrapolações para além da formalidade exigida. Esta situação, comum no Brasil, se refere quando há anomalias entre a legalidade formal, aquela necessária, e a realidade vigente.

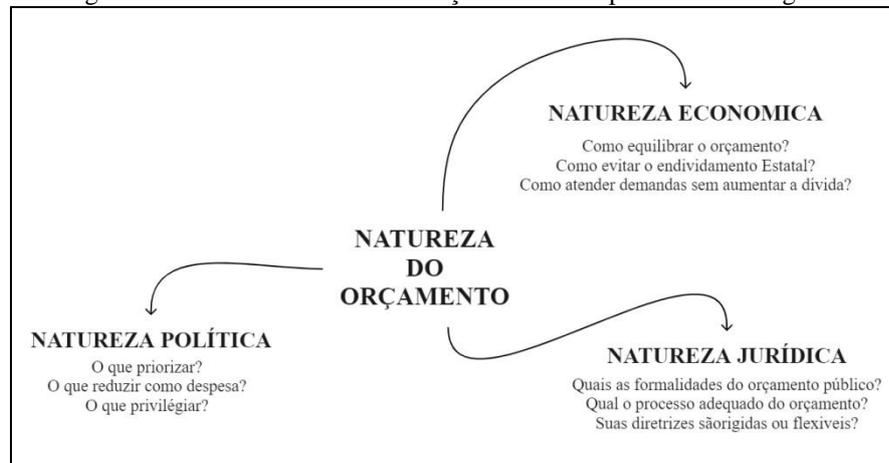
São comuns casos em que metas de PPA's ou Planos Diretores não sejam amplamente cumpridas e onde os interesses muitas vezes dos próprios entes políticos conflitam com as oportunidades existentes em tais irregularidades sobre o formal. É o caso, por exemplo, de municípios que se situam entre os que se exigem Plano Diretor, os quais permitem que uma área, que pela formalidade do Plano não possa ser ocupada, seja habitada de forma precária e irregular, mas em seguida o próprio ente dota estas áreas irregulares com infraestrutura urbana adequada a fim de, mais à frente, cobrar impostos e ou taxas de sua competência. Ou, ainda, quando subjugado pelo poder de empresários da área, recursos orçamentários para financiar a expansão da infraestrutura, tais como: obras e serviços de transportes, saneamento e habitação,

Sob outra perspectiva crítica, para além do que fora explanada, é a importância de compreenderem-se as articulações formais, mesmo antes de instituí-las por meio de PPA, LDO, LOA, Plano Diretor, dentre outras, é a ligação íntima destes instrumentos formais com a **natureza do orçamento público** no município brasileiro, conforme observamos em Rosário nos períodos de 2018 a 2021.

Reinaldo Moreira Bruno em sua obra intitulada “*Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal*” (2008), nos demonstra perfeitamente como as articulações

formais se engendram por meio destas naturezas inerentes ao fisco não só municipal, mas nacional. Nesta obra, Bruno (2008) explana que o orçamento é um instrumento básico da administração pública, que se apresenta em três aspectos distintos que explicam uma compreensão da atuação do Estado brasileiro ao editar a exemplo, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal. Conforme o autor, estes aspectos estariam ordenados no conjunto articulatório das decisões do Estado, e conseqüentemente dos seus demais entes, assim como em Rosário, por meio das naturezas, Figura 9, ditas **política, econômica e jurídica**.

Figura 12- As naturezas das articulações dos entes políticos e dos agentes



Fonte: Com base em Bruno (2008)

Sobre a *natureza política*, para Bruno (2008), os agentes políticos estratégicos admitiriam o orçamento como uma espécie de barreira protetora do cidadão no que tange ao uso indiscriminado das receitas, para evitar especialmente situações sensíveis a tais interesses sociais, como a exemplo, o aumento excessivo da carga tributária a nível nacional e especialmente local. Sobre esta natureza do orçamento nas articulações formais direcionadas aos municípios brasileiros, não é incomum encontrarmos municípios, a exemplo de Rosário em que as condições sobre tributação encontram-se deterioradas e senis; ou seja, existe uma paralisia a respeito da evolução tributária, muitas vezes, mas não exclusivamente, representada pelo receio das classes políticas locais sobre a importância da progressão tributária para suas municipalidades em detrimento da potencial insatisfação da sociedade com esta.

Contudo, é preciso certa cautela ao se generalizar estas colocações do autor a respeito do receio político em tomar estas atitudes e manter o investimento nas áreas de agrado popular, o exemplo é quando se analisa as disparidades entre aumentar o IPTU ou o ISS. Geralmente, o primeiro impacta mais significativamente na percepção social do que o

segundo, o que pode explicar o motivo das arrecadações destes serem altamente desproporcionais no município objeto de estudo, conforme vimos no capítulo anterior, respectivamente nas Tabelas 2, 3 e 4. Sobre a *natureza econômica*, o autor nos promove discussões bem sucintas sobre os desafios que o Estado e a Administração Pública enfrentam quanto à relação entre orçamento e economia. Nesta perspectiva, instrumentos de natureza jurídica, como a LRF, onde se “trás ao cenário da Administração Pública brasileira a busca, coercitiva, do equilíbrio orçamentário, com despesas e receitas compatibilizadas” (BRUNO, 2008, p. 80).

Nos últimos anos, observou-se várias medidas neste sentido de tentar impedir tais desequilíbrios, em que o Estado brasileiro promoveu diversas ações que impactaram os investimentos; dentre estas, a mais expressiva que aqui podemos exemplificar é a chamada Emenda Constitucional-EC 95, ou simplesmente EC do Teto de Gastos que tratou de limitar por 20 anos os aumentos dos gastos públicos do governo em diversas áreas, onde, “a partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)” (AGÊNCIA SENADO, 2016, ONLINE).

Esta medida de natureza econômica, adotada por meio das articulações formais, mostra o quanto a formalidade é submetida aos interesses dos sujeitos estratégicos já que as ações desta visam à boa saúde das contas estatais não por uma questão de bem estar da população em seus aspectos gerais, mas para garantir a segurança e a confiança, especialmente do capital, no que tange a promoção do emprego, do desenvolvimento econômico e especialmente do lucro atrelado a este controle fiscal.

Ainda sobre a EC 95, apesar de constituir-se como uma medida de cunho federal, ela afeta significativamente Rosário e os demais municípios pobres deste país. Aqui se elabora esta crítica, pois, somando-se as limitações promovidas nos repasse constitucionais de recursos aos entes locais, torna ainda mais aguda e injusta a distribuição de recursos nos canais de transferências, como o FPM. Ressalta-se que as discussões sobre esta natureza econômica são bem mais amplas do que se imagina, porém não serão abordadas a fundo nesta pesquisa.

A última natureza que utilizaremos para explicar a essência das articulações formais existentes no contexto de estudo envolvendo o município de Rosário, por meio do orçamento público, trata-se da definida por Bruno (2008) como a *jurídica*. Ao contrário das duas primeiras naturezas descritas, esta tem uma peculiaridade que a remete para a síntese geral observada até aqui que definiriam as articulações formais por elementos como o PPA.

Segundo Bruno (2008, p. 80) “é necessário salientar-se que se constitui o orçamento em lei com caráter absolutamente formal, com específicas regras estabelecidas já constitucionalmente para iniciativa, análise e aprovação no Parlamento”.

Logo os ritos formais da conduta jurídica seriam uma espécie de validação dos interesses disponibilizados frente ao orçamento público e sua capacidade de financiar a operacionalização de qualquer política no país, e que são amplamente associados às naturezas política e econômica, uma vez que as aprovações dos PPAs, LDOs e LOAs nada mais são que a validação de tais, contudo sujeitas constantemente a disponibilidade de recursos pecuniários.

Sobre estas condições das articulações formais, críticas são inevitáveis, especialmente quando se adentra as esferas locais, que apesar de, a exemplo de Rosário, serem localidades pobres em seus mais variados aspectos, sociais, econômicos, administrativos, fiscais, dentre outros, ainda são extremamente fortes quando o assunto se trata de organizar-se para concretizar estas formalidades de acordo com seus contextos, mais especialmente seus interesses (e aqui se diga de seus agentes políticos e econômicos). Tais formas de produzir e conduzir a formalidade local em um sentido às vezes até para além de sua jurisdição local dar-se por meio do que aqui definimos como processos de articulações informais, conforme abordaremos no subcapítulo a seguir.

3.2 Das articulações informais

Disponíveis, derivadas e utilizadas dentro das articulações formais, as articulações informais que aqui abordamos, poderiam ser entendidas, de uma maneira simplificada, como um processo de idealização, aglutinação, caracterização, discussão e consolidação da formalidade final descrita e definida constitucionalmente pelo aspecto constitucional. Afirma-se isto, uma vez que, a exemplo da consolidação do PPA 2018-2021 de Rosário, existe uma rede de agentes, tanto estratégicos quanto sociais, em constante processo de aglutinação e comunicação para a definição de prioridades e interesses sob uma perspectiva que no final resultará em uma espécie de consenso, que aqui alertamos que nem sempre serão justos, a depender do poder do agente envolvido na articulação e especialmente do seu interesse, para a fixação da formalidade observada no PPA's e demais legislações e ou normas disponibilizadas nos contextos nacionais, regionais, mas especialmente municipais.

Compreendendo-se a realidade brasileira e sua pauta democrática, precisamos considerar que as articulações informais são aceitáveis, inerentes e indispensáveis para o não engessamento da formalidade necessária para o funcionamento de políticas públicas de

desenvolvimento urbano ou de qualquer outra natureza. Porém, salienta-se que dentro desta mesma realidade, a informalidade sempre terá uma tendência tortuosa para os interesses específicos do que para os interesses coletivos, isto ocorre porque o próprio modelo democrático e discutível permite que haja competição entre todos os envolvidos no processo, em muitos momentos desconsiderando a própria capacidade de força, organização e articulação destes, logo prioridades e interesses sobre a formalidade constituem-se como uma moeda da mesma face, onde quem tem mais força é priorizado com maior ênfase, especialmente quanto ao orçamento. Sobre este poderio que as articulações informais carregam dentro da dinâmica institucional do país e seus diversos níveis, especialmente os municipais, Fabiano Santos em seu excelente artigo sobre o “Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório” de 2012, nos corrobora, dentre muitas outras observações que:

A nova literatura em expansão sobre a política e as instituições brasileiras pode ser dividida em duas perspectivas: a primeira concentra-se nos interesses paroquiais dos políticos e em seu constante empenho em buscar verbas e benefícios para seus redutos eleitorais, o que acaba fazendo o presidente uma espécie de prisioneiro dos interesses locais. Segundo essa abordagem, a disciplina partidária é fraca e o comportamento dos parlamentares é imprevisível. A segunda perspectiva defende o ponto de vista oposto, isto é, que o comportamento dos parlamentares é disciplinado (...) (SANTOS, 2012, p. 123).

Com base em Santos (2012), torna-se assertivo propor, investigar e discutir sobre tais perspectivas que envolvem as informalidades institucionais existentes na conjuntura brasileira, uma vez que a dinâmica local, quando se vista de um ângulo mais incisivo, possui uma margem significativa de elementos para ditar certas regras da institucionalidade vigente quanto à operacionalização de políticas públicas, como as de questões Urbanas. Contudo, para a melhor capilaridade desta pesquisa, opta-se em discutir-se a primeira abordagem como uma representação objetiva do que de fato seriam as articulações informais existentes, uma vez que está é de longe a mais perceptível e praticada no contexto que envolve o orçamento e a operacionalização de políticas públicas nos municípios do país.

Esta condição tornou-se extremamente visível no cenário nacional como um todo, especialmente nos últimos anos quando os acirramentos políticos tornaram-se ainda mais evidentes e os confrontos de interesses mais ferrenhos, especialmente os interesses de âmbito local tanto de representantes políticos, quanto do capital e também social, por meio de uma construção bastante desnivelada, especialmente quando se trata dos interesses sociais, que neste jogo de forças são atendidos pela classe política de maneira intencionalmente pontual. Essa máxima torna-se muito válida, quando também analisamos, especialmente o papel de

Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e de Vereadores, pois a partir destes agentes é que podemos assimilar com maior convicção as nuances que envolvem a dinâmica do âmbito nacional para o local.

Qualquer explicação sobre uma carreira parlamentar típica no Brasil deve começar por uma análise das forças políticas locais, isto é, deve ter em mira a localidade específica a partir da qual um parlamentar se lança na vida política (SANTOS, 2008, p. 125). Em suma, isso significa deduzir-se, mas não afirmar categoricamente, que tais forças políticas locais - e aqui se fala política no sentido polissêmico, por exemplo, como *“uma atividade humana presente em todos os tipos de organização social, desde as mais rudimentares até as mais sofisticadas”* (BREVIGLIERI, 2020, p. 1) - ocorrem sistematicamente entre duas sistemáticas distintas, mas eficientes quanto aos agentes estratégicos e sociais envolvidos em tais.

A primeira sistemática ocorreria por meio do que aqui definimos como articulações informais em nível externo ou extrínseco, enquanto a segunda ocorreria em um ambiente informal interno ou intrínseco. Contudo, é importante frisar-se que estas sistemáticas não seriam desvinculadas uma das outras, pelo contrario, elas podem ocorrer simultaneamente, mas o que as diferenciam são as capacidades dos agentes nas inserções de suas demandas em cenários específicos, no caso exemplar de Rosário, sem um local e outro regional/nacional.

3.2.1 As articulações informais em nível extrínseco

De uma maneira curta e prática, poderíamos resumir as formalidades de nível extrínseco como as relações, tanto de cooperação quanto de competição, praticadas pelos agentes estratégicos e agentes sociais para além dos seus territórios de atuação. Em Rosário, elas ocorrem especialmente quando os seus agentes locais como o Prefeito, os Vereadores, as lideranças, a comunidade organizada, a elite local, dentre outros externalizam suas prioridades com os agentes alheios, como o Presidente, o Governador, os Secretários, os Deputados Estaduais, os Deputados Federais, os Senadores, os Ministros, Elite regional e nacional, dentre outros, para garantir, neste caso, recursos do fundo público externo, para incrementar, junto aos recursos locais, ou dotar suas demandas, seja de forma direta ou por meio de políticas públicas e ou sociais.

Essa realidade inerente ao município de Rosário é uma prática muito comum, especialmente nos mais pobres e médios do país. É comum vez ou outra sermos deparados com notícias, especialmente na mídia política, a respeito de prefeitos em busca de recursos na Capital Federal, ou então de reuniões com senadores e deputados para a alocação de emendas

orçamentárias e ou outro tipo de repasse que acabe ajustando e equilibrando o jogo de forças entre demandas individuais e necessidades reais da sociedade. Neste sentido, Rosário, por exemplo, a depender da coalizão de forças externas existentes, como poder de barganha dado pelo partido político do prefeito e também vereadores de Rosário, no âmbito nacional e estadual, bem como a relação com seus representantes legítimos.

Lassance (2012), em seu texto sobre “federalismo no Brasil”, nos faz refletir que estas condições municipais se dão, uma vez que Rosário e a grande maioria dos municípios, independente de suas características socioeconômicas estão diretamente direcionados dentro da nova dinâmica Constitucional de 1988, como sujeitos ativos e essenciais para todos aqueles que almejam fixar-se algum nos cenários de poder externos a ele.

A confluência de fatores e de atores que propiciou inovações institucionais de uma nova trajetória do federalismo transformou os municípios em atores de peso do arranjo político federativo e da implementação de políticas públicas, em maior escala que em qualquer outra época (Lassance, 2012, p 27).

Em suma, Rosário poderia, pelo menos, em tese apropriar-se destas inovações pós 1988 e deste peso político para canalizar suas demandas na captação e apoio recursos para o orçamento e ou parcerias de cooperação, especialmente aquelas que não dependem de obrigação constitucional. Mas, considerando-se uma conjuntura relativamente complexa e estritamente orgânica, um município como Rosário (até por sua posição política, econômica e social dentro do Estado do Maranhão) concorre de maneira desleal como, por exemplo, sua vizinha Bacabeira, que apesar de ser menor em muitos aspectos quando comparada com a primeira, ganhou uma significativa importância e conseqüentemente peso, tanto em poder político quanto econômico quando a mesma recebeu o anúncio em 2010 de que seria sede de um mega investimento estatal federal, a refinaria da Premium I, da Petrobras S/A.

A partir deste momento, a gama de agentes públicos, econômicos e sociais que produziram uma rede de articulação, tanto formal quanto informal gigantesca naquela municipalidade, em detrimento deste projeto, que a municipalidade de Bacabeira passou a alcançar índices superlativos a respeito de questões básicas como aumento de aluguéis e valor das moradias, previsões de aumento substancial das receitas públicas municipais, dentre tantas outras nuances geradas por causa do anúncio. Neste contexto, Rosário apesar da sua proximidade de Bacabeira, e além de possuir uma infraestrutura e representatividade institucional significativa até o determinado momento, ficará em certo ponto bem aquém das perspectivas reais que este teria o empreendimento se se fixa em seu território, e não do seu vizinho.

Apesar da não consolidação do projeto em Bacabeira e da volta de Rosário a importância pós-abolição, a situação nos mostra de forma escancarada como funciona os mecanismos de competição entre os municípios brasileiros e de como este é capaz de mudar e afetar em extremos, tanto para aspectos positivos, quanto negativos, nos mostra de maneira objetiva a inconstância do capital e dos interesses políticos na dinâmica articulatória externa, especialmente de dois municípios pobres, que por tabelamento coexistem em um Estado federado pobre, como é o Maranhão.

Em continuidade às abordagens sobre as articulações extrínsecas, Rosário e demais municipalidades exercem a força conjunta quanto a sua base representativa, mas ressalta-se que apesar de uma coletividade, não há necessariamente uma equidade de poder, especialmente dos municípios mais pobres em determinar benefícios locais, tanto da sua estrutura, quanto da sociedade ou do seu capital local. Um exemplo substancial dessa força pode ser aqui personificado por meio da articulação promovida é a EC nº 105 de 2019, que veio para dar uma liberdade expressiva, no que tange a recursos orçamentários, entre senadores e deputados federais com suas respectivas bases e ou conjunto de representatividades locais, e, resumo, a aprovação desta EC permite que o “parlamentar poderá escolher se o dinheiro será transferido com vinculação a objeto específico ou para uso livre, sob certas condições” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2019).

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A: "Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida (BRASIL, 2019, p. 1).

Hipóteses e sobreposições à parte, o atual cenário institucional, que serve de base para as articulações existentes e aqui apresentadas, mostra-se quase que sempre desfavoráveis às municipalidades pobres e privadas de muitos mecanismos e instrumentos operacionais que vão desde capacidade fiscal, administrativa e de relações, até o provimento técnico e racional entre os agentes. Ora afirmam-se estas uma vez que, na crítica da EC nº 105, que quem realmente garante de fato o município de Rosário poderá ser beneficiado com verbas de Parlamentares federais, ou que este, seu capital e sua sociedade local, teria força articulatória suficientemente e sólida para pleitear tais verbas, e que dentro da dinâmica de competição existente no contexto federativo não seria desfavorecido por municípios mais dinâmicos no jogo de poder dentro do próprio estado do Maranhão, como São Luís, Imperatriz ou Caxias?

3.2.2 As articulações informais em nível intrínseco

Sobre as articulações informais dadas em nível intrínseco, a lógica funciona semelhantemente a das de nível extrínseco. Contudo o que diferencia é o contexto, a delimitação e a forma como ocorrem as articulações na conjuntura de Rosário. Envolvendo as instituições governamentais locais (executivo e legislativo) com os agentes nelas presentes, bem como os econômicos e sociais, estes tipos de articulações comportam-se por intermédio das pressões e das forças exercidas por estes agentes bem como o grau de ligação e disponibilidade entre estes no contexto municipal.

A forma como as demandas são catalisadas, apropriadas e executadas partem de uma lógica em primeiro olhar, até mais expressiva e intensa do que as articulações informais externas. Esta observação surge, quando se analisa estas ações de relações intrínsecas por meio de duas suposições inerentes ao cotidiano descentralizado e rateado pelo nosso modelo democrático. A primeira suposição da intensidade destas relações dentro da esfera municipal, a exemplo de Rosário, partiria da capacidade dos agentes envolvidos com os analistas de políticas públicas, como as políticas urbanas, estarem no que poderíamos definir como ponto final do processo, onde as mediações ocorrem de forma mais direta ou com o Legislativo ou com o Executivo e seus órgãos, dispensando o largo e exaustivo processo de diálogo com intermediários que ocorre na articulação informal externa.

Assim, por exemplo, a comunidade, os agentes econômicos e os agentes políticos podem barganhar e hipoteticamente acelerar a ratificação das suas demandas, mas claro, sem desconsiderar que a força de tais em influenciar a estrutura institucional não irá jamais dispensar os conflitos, uma vez que os recursos são limitados. A segunda suposição surge justamente da observância dos recursos, pois quando o município consegue articular com os agentes externos de forma exitosa ou não, quando a captação de recursos financeiros e ou parcerias, os agentes internos entendem que, mesmo de forma mínima, já existe uma disponibilidade monetária para uso intensivo em ações ali. Isso faz com que, pelo menos em tese, que os esforços dos interessados sejam maiores e mais agressivos com os representantes diretos pelo processo de distribuição e ordenamento de tais recursos dentro do território municipal.

Todavia, muitos outros sentidos podem ser consternados ao analisarem-se as formas e as intensidades das articulações informais. Contudo, conforme já fora dito anteriormente, até os acordos informais dos interesses internos precisam ser registrados e autenticados pelas institucionalidades formais como o PPA, a LDO ou a LOA. O mais avantajado deste tipo de

articulação, quando comparadas às informalidades externas, é que as práticas geralmente não são bem uniformes se comparadas com as articulações formais externas das autoridades políticas locais de Rosário com os deputados Estaduais, Senadores, Governador ou Presidente, onde as pressões são mútuas e partem de todos os lados e de todas as formas possíveis.

4 CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL E PRÁTICAS DE ARTICULAÇÕES NA HOMOLOGAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS EM ROSÁRIO

Sabendo-se que adversidades são inevitáveis em qualquer contexto existencial humano, estas não foram uma realidade distante desta para a pesquisa em questão, que nesse aspecto, delineou-se até aqui diante da sua relevância para as ciências sociais aplicadas. Prevista inicialmente como uma elaboração sistêmica por meio das análises vigentes inicialmente nas disponibilidades bibliográficas e documentais, a captação das subjetividades cotidianas inerentes as institucionalidades e articulações, somadas ao comparativo crítico destes em suas formar objetivas, seriam o ápice para a verdadeira compreensão destes objetos de estudo e suas dinâmicas no que se referem às condições do município de Rosário, Maranhão, em operacionalizar as Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano.

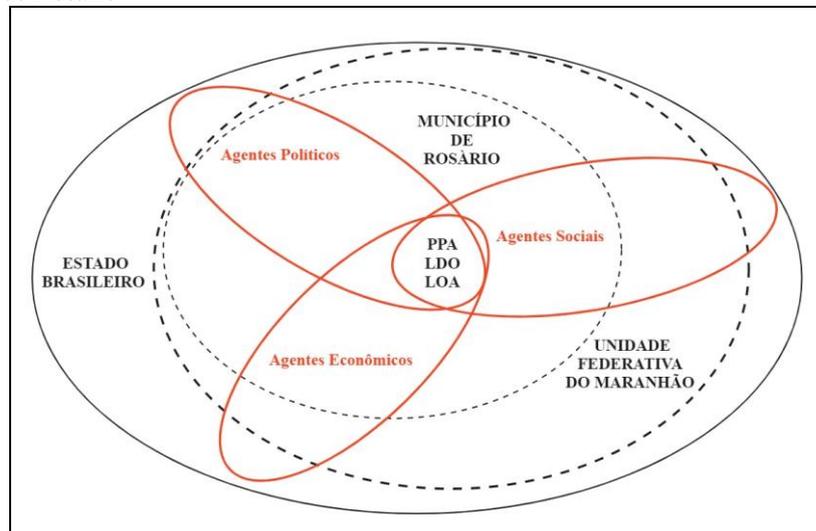
Planejada para ocorrer por meio de pesquisa de campo, *in loco*, por meio de entrevistas semiestruturadas, a coleta destas subjetividades ocorreriam por meio das análises inerentes aos objetos de estudos, tendo como centros irradiadores destas informações os sujeitos estratégicos públicos de Rosário, dados aqui pelos: *agente máximo do executivo, agente máximo do legislativo, agente da capacidade de articulação política, agente máximo capacidade fiscal e agente máximo da capacidade de infraestrutura urbana*. Já quanto aos agentes do protagonismo social de Rosário, duas *representações populares advindas do meio comunitário*.

Contudo, as relatadas adversidades, das quais não trataremos aqui até por disposições técnicas e também éticas, foram significativas para a não consumação das entrevistas, uma vez que a indisponibilidade de um único agente seria capaz de mudar toda a dinâmica prevista, uma vez que mesmo as disposições subjetivas por parte dos que decidissem participar ficariam inviabilizadas durante o processo de análise das respostas por meio de cruzamento dos pontos específicos sobre a forma como cada um destes discorre sobre tais objetos. Logo a falta de alguns agentes, especialmente os da área fiscal e infraestrutura acabaria por tornar as respostas dos demais em apenas meros pontos de vista pessoais sobre o tema discutido diante de sua complexidade sistemática. Impossibilitada de promover os diálogos necessários por meio das entrevistas de campo com a maior parte destes agentes necessários, a pesquisa viu-se sob o desafio de encontrar uma nova forma para identificar, processar e discutir novos elementos capazes de representar na prática, ou ao menos em parte, o comportamento dos objetos de estudo em questão.

Sendo assim, após inúmeras análises a pesquisa para almejar seus fins organizou-se em duas estratégias distintas, sendo elas: *análise sobre informações institucionais* e *análise das principais articulações promovidas*, conforme a Figura 10, observadas nos Capítulos anteriores envolvendo a realidade de do município de Rosário entre 2018 a 2021, sendo estas duas análises feitas de forma concomitantes. Em relação às *informações institucionais*, os principais elementos de análise definidos para as discussões necessárias foram os instrumentos legais específicos dados pelo PPA, das LDO's e especialmente das LOA's e suas derivações vigentes no município de Rosário durante o período proposto, onde ressalte, que conforme previstas nas no Capítulo 2, estruturam-se com base fundamental, além da CRFB 1988 e da CMR de 1991, no PDM deste.

Já para a análise das principais *articulações promovidas*, os princípios partiram da interpretação de três pontos distintos, sendo eles: 1) a análise dos agentes envolvidos, tanto os de caráter estratégicos quanto os sociais, no âmbito forma/informal intrínseco/extrínseco, 2) a análise do tipo de relação, competição ou cooperação e 3) a análise sob os laços pessoais e coletivos destes em relação à dinâmica e da capacidade de operacionalização das políticas pública de desenvolvimento urbano, fundamentais para Rosário.

Figura 13- A formalidade das práticas instiucionais e articularias no âmbito de Rosário



Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Iniciando-se as análises pelas institucionalidades que proporcionam a operacionalidade das Políticas, não só de desenvolvimento urbano, mas dor forma geral, em Rosário, conforme a figura 10, anteriormente apresentada, o PPA, a LDO e a LOA fixam os parâmetros objetivos sobre os caminhos, mas principalmente das vontades dos agentes envolvidos, em especial o econômico, no processo de idealização, argumentação, aprovação e principalmente a

execução destas, que são de suma importância no processo final de consolidação das políticas públicas. Apesar destes instrumentos serem de interesse intrínseco ao município de Rosário, já que sua composição garantira dentre os diversos recursos, dentre eles o primordial, o orçamentário, a construção destes não escapa das influências tanto das demais esferas (Nacional e Estadual) e conseqüentemente dos seus agentes, dos quais abordaremos mais a frente e de forma ampla nas discussões sobre as articulações, especialmente as informais, identificadas no município de Rosário.

Compreendendo-se que a pesquisa de dados e informações decorre entre 2018 e 2021, os primeiros resultados obtidos demonstram uma realidade que não é comum apenas em Rosário, mas a imensa maioria dos municípios e suas estruturas institucionais existentes neste país. Assim, a pesquisa debruçou-se sobre o PPA 2018-2021 e conseqüentemente as LDO's e as LOA's do respectivo quadriênio. Instituído pela Lei municipal nº 266 de 21 de dezembro de 2017, o PPA 2018-2021 desta municipalidade maranhense, dentre todas as suas especificações e ritos institucionais e outras providências, vide Anexo B, traz consigo todas as informações necessárias das estratégias adotadas para o Desenvolvimento Urbano local, por meio dos programas, projetos e demais ações vigentes neste plano.

Conforme as análises feitas sob o PPA 2018-2021 em questão, sob o slogan "*Cuidando da Nossa Gente*", aprovado na época da então prefeita Irlhai Linhares Moraes, do até então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual MDB, observou-se que o Poder Executivo do município de Rosário estruturou-se em objetivos, em programas e nas previsões orçamentárias para a sua operacionalização. Sobre seus objetivos, o PPA 2018-2021 de Rosário, em observância da CRFB de 1988, da sua Lei Orgânica bem como das demais legislações norteadoras deste plano, nos diz que para aquele período os:

Objetivos do plano plurianual: 1-Definir com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; 2-Organizar, em programas, as ações que resultem em oferta de bens ou serviços para atender as demandas da sociedade; 3-Estabelecer a necessária relação entre os programas a serem executados e a orientação estratégica do governo; 4-Integrar ações desenvolvidas pela união, estados e município; dar transparência à aplicação dos recursos e os resultados obtidos (PLANO PLURIANUAL DE ROSÁRIO, 2017, P. 5).

Os objetivos traçados e almejados pela localidade de Rosário, em sua premissa básica reflete de forma bastante comum e expressiva uma linha de pensamento quase unânime sobre a definição de metas e ações que visem à operacionalização destas ao final do Plano. Contudo, a realidade brasileira é bastante complexa e municípios com características similares a Rosário padecem de importantes instrumentos como capacidade técnica, limitação de recursos, deficiência nos mecanismos de controle, dentre outros.

Nesta seara, o PPA 2018-2021 de Rosário estrutura-se e replica-se de forma similar ao que é visto em muitos municípios pobres do país, engendrando disposições de programas com pouca ambição nas suas prospecções, como se houvesse apenas um “copiar e colar” de outros PPAs parecidos. Em continuidade as discussões, o PPA 2018-2021 de Rosário partiu, além das incumbências legais disponibilizadas por meio de artigos, para as especificações iniciais sobre suas ações, que no total contabilizaram 28 ações-programas. Destas, cinco foram selecionadas e investigadas por estarem diretamente ligadas às questões institucionais que envolvem as Políticas Públicas de Desenvolvimento Urbano-PPDU do município, sendo estas disponibilizadas na Tabela 15, bem como suas descrições e especialmente os recursos disponibilizados para estas.

Tabela 15- Formalização de Políticas Urbanas por meio do PPA de Rosário

PROGRAMAS- POLÍTICAS URBANAS PREVISTAS NO PPA 2018-2021 DE ROSÁRIO/MA			
AÇÃO	POLÍTICA	DESCRIÇÃO	RECURSOS
nº 15	Urbanismo	A cidade de Rosário, além de ser portal dos lençóis maranhenses, roteiro turístico preferido dos maranhenses e do Brasil e do mundo, necessita de melhorias de infraestruturas.	R\$ 8.700.000,00
nº 16	Habitação	O Município de Rosário ainda possui um déficit habitacional tanto na área urbana como na área rural, onde se prende ao longo dos anos erradicarem esse déficit.	R\$ 2.812.000,00
nº 17	Saneamento Básico	As belezas naturais do Rio Itapecuru, vêm sofrendo com a agressão do lançamento de esgoto <i>in natura</i> . Ampliação da rede de abastecimento de água.	R\$ 11.465.000,00
nº 25	Energia	Melhorar a qualidade energética do município na área urbana e rural.	R\$ 939.545,00
Nº 26	Transporte	Ampliar a frota de veículos para atender ao transporte escolar	R\$ 4.520.000,00

Fonte: Com base na Lei municipal nº 266 (2017)

Conforme a Tabela 15, algumas críticas pontuais aqui inserem-se mais sobre a percepção real das necessidades urbanas de fato do que da materialidade do instrumento em si. Explica-se, pois é notório que, por exemplo, as descrições sobre as ações programas constituem-se de maneira bastante genérica e ambígua acerca das reais efetividades idealizadas e ou promovidas; além do mais, quando se observa a questão recursal, esta primeira parte de apresentação não expõe de forma incisiva e categórica se tais investimentos serão de utilização quadrienal e ou anual, dúvida que somente é esclarecida ao analisarmos as descrições dos programas operacionais específicos do PPA Municipal de Rosário 2018-2021. Avançando-se agora sobre os programas identificados no PPA de Rosário e correlacionados com a questão urbana, e que resolve a dúvida sobre o período dos investimentos, a pesquisa selecionou cinco programas específicos, sendo eles, conforme a Tabela 16 a seguir, o 3021, 3027, 3032, 3034 e o 3038.

Tabela 16- Formalização das institucionalidades e articulações de PPDU no PPA municipal

FORMALIZAÇÃO E DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS DE PPDU NO PPA DE ROSÁRIO					
PROGRAMA 3021: REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL					
Justificativa	Elevado déficit habitacional do município. Carência de habitações e famílias vivendo em condições precárias de habitabilidade;				
Objetivo	Reduzir o déficit habitacional da população de baixa renda do município.				
Público Alvo:	População do município				
Valores do Programa	2018	2019	2020	2021	Total Geral
	2.312.000,00	2.813.000,00	2.817.000,00	2.818.000,00	10.760.000,00
Valores p/ Categoria	2018	2019	2020	2021	Total
Despesas Correntes	1.008.000,00	1.110.000,00	1.112.000,00	1.115.000,00	4.345.000,00
Despesas de Capital	1.304.000,00	1.703.000,00	1.705.000,00	1.703.000,00	6.415.000,00
PROGRAMA 3027: UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO					
Justificativa	Implantar e implementar ações de melhoria e qualidade dos serviços de saneamento.				
Objetivo	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento básico do município.				
Público Alvo:	População do município				
Valores/Programa	2018	2019	2020	2021	Total Geral
	13.195.000,00	5.892.300,00	5.979.340,00	6.097.789,00	31.164.429,00
Valores/Categoria	2018	2019	2020	2021	Total
Despesas Correntes	2.117.000,00	2.131.000,00	2.139.000,00	2.327.000,00	8.714.000,00
Despesas de Capital	11.078.000,00	3.761.300,00	3.840.340,00	3.770.789,00	22.450.429,00
PROGRAMA 3032: CONSTRUÇÃO E MELHORAS DE EQUIPAMENTOS URBANOS					
Justificativa	Tendo em vista. Implementar ações para solucionar deficiências de infraestrutura urbana, tais como as vias urbanas não pavimentadas, prédios e logradouros públicos inexistentes ou em más condições, dificultando o acesso do cidadão a situações de bem-estar e lazer.				
Objetivo	Proporcionar melhores condições de atendimento ao público e de lazer à população além de eliminar barreiras arquitetônicas e urbanísticas para o público portador de deficiências.				
Público Alvo:	População do município				
Valores/Programa	2018	2019	2020	2021	Total Geral
	8.500.000,00	7.447.000,00	6.934.500,00	6.457.500,00	29.339.000,00
Valores/Categoria	2018	2019	2020	2021	Total
Despesas Correntes	3.295.000,00	2.650.000,00	2.764.500,00	2.802.500,00	11.512.000,00
Despesas de Capital	5.205.000,00	4.797.000,00	4.170.000,00	3.655.000,00	17.827.000,00
PROGRAMA 3034: AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA					
Justificativa	Tendo em vista, a criação de um programa voltado a atender a necessidade da população no que se refere à oferta de energia elétrica.				
Objetivo	Universalizar o acesso à energia elétrica				
Público Alvo:	População do município				
Valores/Programa	2018	2019	2020	2021	Total Geral
	939.545,00	960.000,00	980.000,00	1.030.000,00	3.909.545,00
Valores/Categoria	2018	2019	2020	2021	Total
Despesas Correntes	239.545,00	260.000,00	280.000,00	330.000,00	1.109.545,00
Despesas de Capital	700.000,00	700.000,00	700.000,00	700.000,00	2.800.000,00
PROGRAMA 3038: LOGÍSTICA DE TRANSPORTE					
Justificativa	Tendo em vista, a necessidade de melhorar as condições das rodovias para evitar acidentes de tráfego, quebra de veículos dos usuários, dificuldade no transporte de carga que necessitam de adequações para melhor atender aos seus usuários.				
Objetivo	Ampliar e modernizar a infraestrutura de transporte multimodal para melhorar o fluxo de transporte de cargas e passageiros.				
Público Alvo:	População do município				
Valores/Programa	2018	2019	2020	2021	Total Geral
	4.720.000,00	3.890.000,00	1.710.000,00	1.730.000,00	12.050.000,00
Valores/Categoria	2018	2019	2020	2021	Total

Despesas Correntes	1.170.000,00	1.190.000,00	1.110.000,00	1.130.000,00	4.600.000,00
Despesas de Capital	3.550.000,00	2.700.000,00	600.000,00	600.000,00	7.450.000,00

Fonte: Com base na Lei municipal nº 266 (2017)

Considerando-se as institucionalidades e as articulações finalmente fixadas e determinadas por meio PPA de Rosário para o quadriênio em questão (Tabela 16) observa-se que as prioridades dadas inicialmente através dos processos de construção das políticas públicas urbanas primordiais, os cinco programas identificados para esta temática foram “agraciados” com uma ordem de recursos financeiros de R\$ 87.222.974,00 milhões.

Contudo, apesar do conjunto de programas e ações envolvendo tais políticas ter sido protocolado pelo acordo plurianual, eles divergem significativamente quanto às suas disponibilidades; afirma-se isto quando se analisa as distribuições promovidas entres estes, onde a exemplo, os sujeitos estratégicos e sociais definiram como prioridades o urbanismo e o saneamento que retém aproximadamente 69% (R\$ 60.503.429,00 milhões) de todo o montante prospectado pelo PPA municipal, enquanto habitação concentra apenas 12% das previsões recursais.

Porém, quando analisamos dados efetivos do IBGE (2010) - que apesar de desatualizados em relação ao quadriênio analisado - notamos que as duas áreas mais beneficiadas com as previsões de recursos são realmente críticas. Para se ter uma ideia da realidade existente em Rosário, o IBGE destacou por meio de suas pesquisas que em 2010 apenas 7,2% do município apresentava esgotamento sanitário e apenas 4% de urbanização de suas vias, o que demonstra que Rosário desde a divulgação destes resultados carece significativamente de melhorias urbanas no saneamento e urbanismo. Sobre a questão habitacional, conforme o Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR (2020). Rosário possui um déficit habitacional em torno de 3.849 mil casas o que em primeiro momento gera questionamentos frente ao que é previsto pelo PPA para esta política.

Por outro lado, quando analisamos as institucionalidades e articulações sobre a lógica da cooperação interfederativa, notamos que Rosário operacionaliza investimentos significativos do Governo Federal por meio do Antigo Programa “Casa Verde Amarela”, atual “Novo Minha Casa Minha Vida”. Isto é notável quando avaliamos estas ações por meio dos investimentos habitacionais feitos em Rosário, como o Residencial José Ferreira Lima, que de acordo com o MDR (2020) foram investidos R\$ 18,1 milhões na construção de 300 moradias neste, logo, apesar de prospectar apenas 12% dos recursos para políticas públicas urbanas, as intervenções cooperativas com o ente federal e também estadual, proporcionam a Rosário um aparato maior de recursos indiretos.

São claras muitas outras possibilidades agregadas aos direcionamentos destes recursos as PPDU em Rosário por meio do PPA. Porém a inserção destas, apesar de algumas indefinições típicas, comuns dentro da dinâmica de operacionalização de políticas no ente municipal, não anula o fato de que o primeiro passo, a respeito das institucionalidades e articulações promovidas no processo de construção destas políticas já foram consolidados e inevitavelmente, mesmo com mútuas falhas e ou possíveis variações, estas serão prioridades dentro da atuação dos governos. Contudo, mesmo formalizadas institucionalmente pelo PPA, as PPDU em questão ainda sofrerão significativamente com as interferências e interesses dos agentes estratégicos e sociais envolvidos, especialmente quando forem direcionadas por meio das LDOs e especificamente das LOAs, esta última, considerada fundamental, uma vez que garante de fato ou em parte os aportes indispensáveis para a operacionalização destas.

Em continuidade, os processos dos impactos da formação de agenda envolvendo as articulações na construção das PPDUs de Rosário, as institucionalidades das LDOs, têm a confirmação e a corroboração das expectativas promovidas anteriormente pelo PPA a respeito das questões urbanas de Rosário. A formalidade aplicada às LDOs ao longo dos anos consumou as prioridades da gestão pública local frente às determinações necessárias ao cumprimento de demandas, mas principalmente do compromisso do ente de Rosário em atendê-las. “Um dos objetivos constitucionais da LDO é o de apresentar metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, de acordo com as orientações do PPA” (AGÊNCIA SENADO, 2003, Online).

Constituídas dentro das perspectivas instrucionais-democráticas do PPA, Rosário disponibilizou ao longo de 2018-2021 quatro significativas LDOs que sintetizaram e direcionaram a agenda e a prioridade que deveria ser dada aos programas das PPDUs, conforme a Tabela 00, sendo uma exceção a LDO de 2018, que conforme notamos parte do PPA antecessor ao estudado, 203-2017, e que pela organização Constitucional Federal segue esta regra em que novos gestores da administração não só municipal, mais geral, devem herdar os últimos anos de PPA, LDO e LOA da gestão anterior. As LDOs promovidas por Rosário seguiram os determinantes definidos pelos conjuntos de normas institucionais essenciais à consolidação das vontades acolhidas via acirramento dos agentes envolvidos no processo das PPDUs, tendo dentre suas prioridades, outros importantes arcabouços, instituídos principalmente pela LRF (200) capazes de dar maior ênfase as vontades delineadas pelos PPAs do município.

A LRF criou mais três anexos ao projeto da LDO: o Anexo de Metas Fiscais, que contém os valores dos resultados fiscais e o montante da dívida pública, entre outras informações; o Anexo de Riscos Fiscais, que apresenta a avaliação de possíveis

dívidas (passivos contingentes) que poderão afetar as contas públicas; e o Anexo das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial, com seus objetivos, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente (AGÊNCIA SENADO, 2003, Online).

Tabela 17- As LDOs de Rosário e a consolidação das prioridades dos agentes estratégicos e sociais

AS LDOs De ROSÁRIO E A CONSOLIDAÇÃO DAS DEMANDAS E PRIORIDADES		
PPA 2013-2017	Lei nº 256 de 2017	Estabelece as Diretrizes para 2018
PPA 2018-2021	Projeto de Lei nº 02 de 2018	Estabelece as Diretrizes para 2019
	Lei nº 282 de 2019	Estabelece as Diretrizes para 2020
	Lei nº 290 de 2020	Estabelece as Diretrizes para 2021

Fonte: Com base nas legislações nº 256 (2017), nº 02 (2018), nº 282 (2019) e nº 290 (2020)

Neste contexto, a produção das metas pelas LDOs em relação às PPDUs, são características de um fator formal, reproduzido por todas as instâncias políticas do país, a fim de formalizar e dar corpo normativo as redes de articulações gerais e que na mesma escala atendem em graus e intensidades variadas todo o conjunto fundamentado e articulado; mas torna-se necessário compreender-se que até uma demanda aceita e acordada na formalidade tanto do PPA quanto da LDO pode ser passível de intempéries e desestímulo por parte de quem as ajudou a produzir, isto ocorre uma vez que fatores externos e das mais diversas ordens afetam a dinâmica institucional e articulatória da gestão municipal.

Conforme observa-se no artigo 19 da Lei nº 282 de 2019, a gestão pública municipal de Rosário determina dentre suas muitas prioridades e metas para o orçamento público, áreas comuns das PPDUs.

Art. 19. O Poder Executivo Municipal, poderá celebrar convênios com outras esferas de governo para promover o desenvolvimento de programas nas áreas de educação, cultura, assistência social, previdência social, **urbanismo, transporte, comunicação, saúde, habitação, saneamento** (...) (ROSÁRIO, 2019, p. 7).

O papel das LDOs, em suma, conforme se observa a fundo, cumpre uma espécie de rito intermediário, onde se afunila de maneira mais intensa as disputas homologadas de maneira gera no PPA. Afirma-se isto, pois ao verificarmos as disposições dadas pelas LDOs como, análise das prioridades, ou seja, o que de fato ganhará destaque dentro das ações do Governo, que se dão no ponto final por meio do orçamento de execução, ou LOA, que existe um espaço amplo, significativo e bastante restrito para novas disputas de interesses envolvendo os sujeitos locais de Rosário.

É neste novo espaço que os agentes - como os políticos e econômicos - que possuem maior fluxo direto na imposição de prioridades e metas que a gestão de Rosário deve abarcar

e fixar na destinação dos recursos executáveis por meio da LOA; independentemente da previsão de receitas e da fixação de despesa serem negativas ou positivas, estas demandas acertadas nas LDOs devem estar lá a todo custo.

Tabela 18- As LOAs e a afirmação prioritária de recursos orçamentários e financeiros de Rosário

INSTITUCIONALIDADES E ARTICULAÇÕES DOS ORÇAMENTOS ANUAIS DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO		
PPA	Lei Aprovada	Ano da Execução Orçamentaria
PPA 2013-2017	Lei nº 265 de 2017	Estabelece o Orçamento para 2018
PPA 2018-2021	Lei nº 276 de 2018	Estabelece o Orçamento para 2019
	Lei nº 286 de 2019	Estabelece o Orçamento para 2020
	Lei nº 296 de 2020	Estabelece o Orçamento para 2021

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Tabela 19- A consolidação do orçamento total de Rosário

ORÇAMENTOS DE ROSÁRIO 2018-2021	
Ano Vigente	Orçamento Fiscal Global
2018	R\$ 127.993.268,52
2019	R\$ 183.312.417,98
2020	R\$ 190.612.051,79
2021	R\$ 139.268.566,94

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Tabela 20- Os aportes orçamentários para as prioridades das PPDUs de Rosário

Ano	Função	Despesa por Função	Total previsto para PDU
2018	Urbanismo	8.700.000,00	R\$ 28.336.545,00
	Habitação	2.312.000,00	
	Saneamento	11.465.000,00	
	Energia	939.545,00	
	Transporte	4.920.000,00	
2019	Urbanismo	R\$ 14.747.366,31	R\$ 46.008.641,38
	Habitação	R\$ 2.312.000,00	
	Saneamento	R\$ 15.678.000,00	
	Energia	R\$ 979.090,00	
	Transporte	R\$ 12.292.185,07	
2020	Urbanismo	R\$ 15.851.613,57	R\$ 47.209.975,57
	Habitação	R\$ 2.350.610,40	
	Saneamento	R\$ 15.678.132,60	
	Energia	R\$ 4.000.000,00	
	Transporte	R\$ 9.329.619,00	
2021	Urbanismo	R\$ 9.642.413,57	R\$ 20.276.074,53
	Habitação	R\$ 12.200,40	
	Saneamento	R\$ 6.336.382,60	
	Energia	R\$ 900.000,00	
	Transporte	R\$ 3.385.077,96	

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Conforme observado, as PPDUs ao longo das LOAs (2018 a 2021), que totalizaram um orçamento global na ordem de R\$ 641.186.305,23 milhões, corresponderam a pouco mais de 22% desses recursos em quatro anos, cerca de R\$ 141.831.236,48 milhões. Considerando-se que as demandas de Rosário e outros municípios são mais de cunho social do que econômico, pode-se de certa forma deduzir-se, mas não afirmar-se, até pela generalidade do orçamento aprovado em torno de tais políticas, que as articulações promovidas para que estas conseguissem significativas parcelas do orçamento municipal entre 2018 e 2021 podem ter sido bastante expressivas e dadas graças ao protagonismo social local ou possivelmente pelos baixos indicadores socioeconômicos dados pelo IBGE, conforme já foram apontados anteriormente, a exemplo de saneamento básico e ou habitação.

Art. 4º - O detalhamento das despesas correspondentes aos projetos e atividades mencionados nesta Lei obedecerá às normas aprovadas por ato do Poder Executivo.

§ 1º - O detalhamento de que trata este artigo estabelecerá a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, em conformidade com o art. 8º da Lei Complementar nº 01, de 04 de maio de 2000 e art. 47 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. § 2º - As fontes de recursos, modalidades de aplicação aprovados nesta Lei e em seus créditos adicionais, poderão ser modificados, atendendo o que determina o Parágrafo Único do art. 5º da Lei 4.320/64, por ato do Poder Executivo.

5 CONCLUSÃO

Finalizadas, porém não exauridas, as discussões sobre as institucionalidades e articulações essenciais e factuais no processo operacional das políticas públicas urbanas, a presente dissertação que tratou por meio de sua titularidade “Cidade de migalhas: institucionalidades e articulações na operacionalização das políticas urbanas em Rosário-Maranhão (2018-2021)” conseguiu estruturar-se e fundamentar-se diante de seus objetivos prospectados, a fim de expor os instrumentos, os elementos e os agentes que impactam diretamente o processo da gestão pública municipal no Brasil frente às demandas por tais políticas públicas aqui discutidas.

Comprova-se isto, uma vez que conforme resgatamos as seções aqui discutidas, onde se discutiram as abordagens bibliográficas em concomitância com a exposição das condições existentes no município de Rosário, elemento de análise temático, bem como as críticas cabíveis, a dissertação conseguiu propor ao leitor uma leitura direta e objetiva, a partir de um ponto pautado em análise única, envolvendo os elementos de contextualização, problemática, objetos de estudos, plano de fundo bem como seu recorte temporal e que foram mais que necessários para a compreensão e consolidação da pesquisa.

Conforme observados, a seção um, ou capítulo 2, nos propôs uma reflexão incisiva sobre dois pontos distintos, onde o primeiro tratou diretamente do lugar disponibilizado dentro da dinâmica institucional, aquela estrutural federativa, aos municípios do país, onde Rosário representou por meio de suas disposições legais como tal “lugar” é dado e disponibilizado. Já o segundo ponto conseguiu identificar as questões inerentes ao Pacto Federal e as prerrogativas municipais, por meio de Rosário, no processo que trata das formalidades das políticas públicas de desenvolvimento urbano com base nas institucionalidades organizacionais, onde destacamos a estrutura constitucional de Rosário, dadas por um amplo e ambíguo sistema de descentralização; as fiscais, onde compreendemos as conjunturas dos municípios para a arrecadação fiscal, a gestão fiscal e a própria captura de recursos, indispensáveis para a consolidação de tais políticas e por fim as institucionalidades urbanas, onde compreendemos que os municípios brasileiros, por meio das observações feitas em Rosário, assumem um conjunto de responsabilidades com temas grandes e complexos, como habitação, infraestrutura urbana, saneamento, mobilidade, dentre outras demandas.

Também se identificou por meio da seção um que Rosário exemplifica de maneira profunda a realidade existente na grande maioria dos municípios pequenos e pobres do país, onde as condições presentes em nível administrativo, operacionais, técnicas, estruturais e

informativos, como vistas, por exemplo, no índice de gestão fiscal deste são altamente críticas diante de municípios onde demandas como as urbanas são altamente dadas por fatores de necessidade social e altamente pressionados por demandas geralmente de cunho político local, onde elementos de disputas e controle da frágil máquina pública são inevitáveis.

Nas seções dois e três, fomos levados a compreender, mas sem dispensar institucionalidades anteriores, as articulações que ocorrem dentro do pacto federativo e que trataram, conforme objetivos específicos destacados, da compreensão dos projetos sociedade que circulam em Rosário e se expressam a todo o momento nas concepções que envolvem as relações com o Estado, o governo e sociedade, principalmente aquelas que ocorrem no interior do município no que dispões sobre a utilização e a priorização dos programas de questões urbanas pela gestão pública local.

Vimos ainda, conforme a seção dois, que a complexidade em que estas articulações ocorrem, em nível formal e informal, informal extrínseco e informal intrínseco é determinante para a captação de recursos, mas principalmente para a constância das relações entre o Estado e seus entes, no caso Rosário e sua gestão pública, com a sociedade em geral e seus agentes econômicos, que no caso observado ainda são quase que inexpressivos diante das pautas sociais ali existentes marcadas pela pobreza estrutural do município.

Apesar de certa limitação acerca do esclarecimento da profundidade das institucionalidades e articulações promovidas em Rosário para compilar uma síntese que coubesse como um norte, mas não como regra, a análise condicional a todas as gestões municipais do Brasil, especialmente dos menores e mais pobres entes locais aqui existentes, a seção três conseguiu idealizar e confirmar, mas claro, sem afirmar uma ideia fechada acerca de tais objetos, a dinâmica do tema proposto por meio da legitimação formal dadas aos vários processos de articulações, gerados em torno das demandas existentes em Rosário e ligadas as políticas públicas de desenvolvimento urbano, através do PPA que formaliza o atendimento e as prioridades de tais demandas, as LDOs que reafirmam as prioridades dadas anteriormente frente aos recursos do fundo público que serão levantados e as LOAs onde de fato ocorre a confirmação de tais prioridades, pois a estes consolida-se formalmente o orçamento para a sua materialização física, contudo passíveis, mesmo que consolidadas, de constantes interesses e consequentemente novas articulações que fazem parte da dinâmica do Pacto Federal.

Na soma de análise destas seções, é inevitável destacar-se que o processo da agenda urbana de Rosário é altamente pautado na demanda social e não econômica, uma vez que o município, apesar de pertencer e estar próximo de um grande centro industrial, de comércio e serviços, a capital São Luís. Ou seja, esta ainda não entrou ainda de forma significativa no

patamar de luta voraz que muitas cidades pujantes e competitivas do Brasil estão ou está tentando entrar, apesar de ter sido prospectada durante a década de 1990 como um polo têxtil, por meio o projeto Salangô, ou nos anos de 2010 como polo satélite da Refinaria de Petróleo Premium I, da PETROBRAS, que seria instalada no seu município vizinho, Bacabeira.

Neste sentido, as dificuldades enfrentadas pela administração local são absolutamente acentuadas, uma vez que no modelo de desenvolvimento brasileiro, o econômico é o grande gerador de demandas e conseqüentemente de movimentação da cadeia de arrecadação dos entes, em especial dos municípios como Rosário. Neste sentido, conforme observamos, Rosário arquiteta-se dentro de uma realidade infelizmente sarcástica e até contraditória frente ao modelo institucional vigente, onde as demandas sociais são incapazes de gerarem por si só os recursos necessários para que a gestão pública municipal consiga atender de forma satisfatória tais, exigindo cada vez mais aportes dos entes políticos estadual, mas principalmente da União.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. ARAUJO, Erika Amorim. NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **IPTU no Brasil um diagnóstico abrangente**. Volume 4, FGV. 2013. Disponível em: https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/iptu_no_brasil_um_diagnostico_abrangente_0.pdf. Acesso em 28 de junho de 2022.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Promulgada PEC que permite transferência direta de verbas de emendas a estados e municípios**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/626174-PROMULGADA-PEC-QUE-PERMITE-TRANSFERENCIA-DIRETA-DE-VERBAS-DE-EMENDAS-A-ESTADOS-E-MUNICIPIOS>. Acesso em 29 de maio de 2023.

AGÊNCIA SENADO. **LRf**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf>. Acesso em 12 de abril de 2023.

AGÊNCIA SENADO. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em maio de 2023.

AGÊNCIA SENADO. **Nova lei altera recolhimento do ISS para município onde serviço é prestado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/24/nova-lei-altera-recolhimento-do-iss-para-municipio-onde-servico-e-prestado>. Acesso em 01 de agosto de 2022.

ALMOND, G. A. VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis**. American Political Science Review, v. 73, n. 3, p. 771-723, set. 1979.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=26543>. Acesso em 12 julho de 2023.

BARBOSA, Antônio José. **O federalismo brasileiro**. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em 30 de março de 2022.

BARDACH, E. A. **A practical guid for policy analysis: the eighfold path for more effective problem solving**. 3. Ed. Washington: CQ Press, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole. 2003.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. **30 anos da Constituição**. In_ Agência Senado e Agência Câmara, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html#:~:text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Cidad%C3%A3%2C%20promulgada%20em,abusos%20de%20poder%20do%20Estado>. Acesso em 30 de março de 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei N° 10.257. Estatuto da cidade de 10 de junho 2001**. Brasília. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de edições Técnicas. 3ª Edição- Brasília- 2008.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral. **Lei 12.587 de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n° 3.326, de 3de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, e das Leis n° 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Estatuto da Cidade e Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2012. Unifica os dispositivos Constitucionais: Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001; Lei n° 11.445, de 5 de janeiro de 2007; Lei n° 12.587, de 3 de janeiro de 2012; Normas Correlatas. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531047/000954805_Estatuto_Cidade.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral. **Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em 28 de abril de 2022.

BRASIL, Casa Civil. **Lei Complementar n° 157, de 29 de dezembro de 2016**. Altera a Lei Complementar n° 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm. Acesso em 20 de abril de 2022.

BRASIL, Secretaria-Geral. **Medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL, Secretaria-Geral. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm#art57. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL, Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A a Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em 23 de maio de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Governo Federal entrega 300 moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida em Rosário (MA).** 23 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-entrega-300-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida-em-rosario-ma>. Acesso em 25 de maio de 2023.

BRASIL, Casa Civil. **Lei Complementar nº 175, de 23 de setembro de 2020.** Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; altera dispositivos da referida Lei Complementar; prevê regra de transição para a partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços de que trata; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp175.htm. Acesso em 02 de julho de 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação Orçamentária.** 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em 16 de abril de 2022.

BRASIL. Secretaria-Geral. **Decreto nº 10.773, de 23 de agosto de 2021.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei de acesso à informação-Prefeitura Municipal de Rosário**. 2022. Disponível em: <https://transparencia.rosario.ma.gov.br/>. Acesso em 20 de abril de 2022.

BREVIGLIERI, Henrique. **Política: um percurso histórico-filosófico**. Disponível em: https://www.cep.pr.gov.br/sites/cep/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/politica_-_um_percurso_filosofico.pdf. Acesso em abril de 2023.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal**. Editora Juruá, 3ª Edição. Curitiba, 2008.

COBB, R. W. ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, VI. D. NIARCH, J. G. OLSEN, J. P. **A Garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, v. 17 nº 1, p. 1-25, 1972.

DOUGLAS, M. WILDAVSKY, A. B. **Risk and culture: na essay on the selection of technical and environmental dangers**. Berkeley: University of California Press, 1982.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston, Little, Brown & Co. 1967.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?** In_ rev. UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf. Acesso em 1 de maio de 2022.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal/ IFGF 2021**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.firjan.com.br/data/files/2E/D2/D93/82E9C7109125A9C7A8A809C2/firjan-IFGF-edicao-2021.pdf>. Acesso em 31 de julho.

GOBETTI, Sergio. ORAIR, Rodrigo Octávio. MONTEIRO, Priscila Kaise. **Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária**. In_ Carta de Conjuntura Divulgado em 31 de maio de 2023. Número 59 — Nota de Conjuntura 17 — 2 ° Trimestre De 2023. Ipea. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/05/230531_nota_17.pdf. Acesso em 19 de agosto de 2023.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos Locais: uma leitura introdutória**. Escola Nacional de Administração Pública-Enap. Brasília-DF, 2019.

IBGE. **Rosário**. Portal Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/rosario/panorama>. Acesso em 11 de maio de 2023.

INGLEHART, R. WELZEL, C. W. **Changing mass priorities: the link between modernization and democracy**. Perspectives on Politics, v. 8, n. 2, p. 551-567, jun. 2010.

INVESTSUS. **Repasses Fundo a Fundo para Rosário-MA.** Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_FAF/CGIN_Painel_FAF.html#GUIA_01. Acesso em 22 de agosto de 2023.

LASSANCE, Antonio. **Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado.** In_ Federalismo à Brasileira: questões para discussão: Diálogos para o Desenvolvimento. Organizadores: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. MENDES, Constantino Cronemberger. LASSANCE, Antonio. Ipea, Brasília, 2021. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em 7 de abril de 2023.

LEVIN, Alexandre. **Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas.** In_ Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_ii_01_estatuto_metropole.pdf?d=637123526750471257. Acesso em 1 de maio de 2022.

OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. RIZEK, Cibele Saliba. (Orgs.). **A era da administração.** São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-256.

OLLAIK, L. G. MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Revista de Administração Pública, v. 45, n. 6, p 1943-1967, nov-dez, 2011.

PORTAL MEU MUNICÍPIO. **Perfil do município de Rosário-MA.** Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/perfil-municipio/2109601-Rosario-MA?exercicio=2021>. Acesso em 03 de março de 2023.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 174 de 25 de maio de 2015.** Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº038 de 12 de janeiro de 1998, nº069 de 23 de dezembro de 2003, nº153 de 10 de abril de 2013, nº161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Disponível: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_174. Acesso em agosto de 2023.

MARANHÃO. **Repasses Municipais - Valores Nominais.** In_ Secretaria Estadual da Fazenda. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/jsp/pagina/pagina.jsf?codigo=1595>. Acesso em 20 de janeiro de 2023.

MARCH, J. G. OLSEN, P. H. **Institutional perspective on political institutions.** Governance: An International Journal of Policy and Administration, v. 9, n. 3, jul. 1996.

MENDES, Constantino Cronemberger. **O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do nordeste.** 2012. In_ Federalismo à brasileira:

questões para discussão /Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antônio Lassance. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em 31 de março de 2022.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Le politique publique**. Bolonha: II Mulino, 1991.

MONITOR, O Boletim das Finanças Municipais. **Cadastrros imobiliários: benefícios para a gestão local**. Confederação Nacional dos Municípios. Nº 18 janeiro/fevereiro. Brasília, 2022.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez. 2005

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROCHA, Alexandre; MENDES, Marcos; LISBOA, Marcos. **A tortuosa e perversa partilha do dinheiro dos municípios**. In_ Brazil Journal. Disponível em: [https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios/#:~:text=A%20partilha%20dos%20recursos%20se,capitais%20\(FPM%20%E2%80%93%20Interior\)](https://braziljournal.com/a-tortuosa-e-perversa-partilha-do-dinheiro-dos-municipios/#:~:text=A%20partilha%20dos%20recursos%20se,capitais%20(FPM%20%E2%80%93%20Interior).). Acesso em 11 de janeiro de 2023.

ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. **Como funciona o sistema proporcional?** In_ Ano III–Número 5 –agosto/setembro 2013, EJE-TSE. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-eje-n-5-ano-iii-agosto-setembro-2013-1379347075996/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-revista-eletronica-eje-n-5-ano-iii-agosto-setembro-2013-1379347075996/at_download/file. Acesso em 31 de maio de 2022.

ROSÁRIO. **Lei Complementar nº 012/2006- Plano Diretor Municipal**. Disponível em: <http://painel.sigant.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/9864264e4430acd76a330a65b0a9032e.pdf>. Acesso em 07 de junho de 2022.

ROSÁRIO. **Lei nº 149 de 16 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os impostos de Sobre Serviços de Qualquer Natureza no município de Rosário. Disponível em: <https://transparencia.rosario.ma.gov.br/acessoInformacao/institucional/institucional>. Acesso em 22 de julho de 2022.

ROSÁRIO. **Lei nº 256 de 10 de novembro de 2017 (LDO)-Estabelece as diretrizes orçamentárias do município de Rosário para o ano de 2018 e da outras providências**. Disponível em: <https://painel.sigant.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/f189ef44380861b58da71e26d26413f2.pdf>. Acesso em 13 de março de 2023.

ROSÁRIO. **Lei nº 265 de 21 de dezembro de 2017 (LOA) estima a receita e fixa a despesa do município de Rosário, para o exercício financeiro de 2018 e dá outras providências**. Disponível em: <https://painel.sigant.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/d6c34cf3143f443ddcee0004e711f5ab.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 266 de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual-PPA 2018-2021, para o município de Rosário, e estabelece outras providências. Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/c96fb25d84d1f0c57ae43cc4a4e421c0.pdf> . Acesso em 12 de janeiro de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 276 de 2018 (errata de 2019) (LOA) estima a receita e fixa a despesa do município de Rosário, para o exercício financeiro de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/b5fe258dd883a97cfc40fa4cfad7b62d.pdf>. Acesso em 23 de maio de 2023.

ROSÁRIO. Projeto de Lei nº 02 de 13 de abril de 2018 (LDO) - Estabelece as diretrizes orçamentárias do município de rosário para o ano 2019 e dá outras providências. Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/470560f595d07a95dc228c029f53d615.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 282 de 17 de julho de 2019- Estabelece as diretrizes orçamentárias do município de Rosário para o ano 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/ef3aec2a77b470cd23354d9913a3ba5c.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 286 de 27 de dezembro de 2019, estima a receita e fixa a despesa do município de Rosário, para o exercício financeiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/c2ab9216611ddec341a61ec71d2a666e.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 290 de 30 de julho de 2020- Estabelece as diretrizes orçamentárias do município de rosário para o ano de 2021 e da outras providencias (LDO). Disponível em: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/edceb5f97a210760a52f3c0e82cc9680.pdf>. Acesso em 24 de abril de 2023.

ROSÁRIO. Lei nº 296 28 de Dezembro de 2020, estima a receita fixa e despesa do município de Rosário para o exercício de 2021, e dá outras providências (LOA). Disponível: <https://painel.sigantet.net.br/upload/0000000572/cms/publicacoes/3901f7b29a707f31299cfb2982411bf6.pdf>. Acesso 27 maio de 2023.

ROSÁRIO. Decreto nº 244 de 05 de fevereiro de 2021. Regulamenta a declaração eletrônica do imposto sobre serviço a atos notariais e de serviços e dá outras providências. Disponível em: <https://transparencia.rosario.ma.gov.br/acesoInformacao/institucional/institucional>. Acesso em 27 de junho de 2022.

ROSÁRIO. Decreto I nº 246 de 05 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a Nota Fiscal Eletrônica-NFE-E, a declaração de serviços tomados e demais obrigações acessórias correlatas e dá outras providências. Disponível em: <https://transparencia.rosario.ma.gov.br/acesoInformacao/institucional/institucional>. Acesso em 31 de julho de 2022.

SANTANA, Raimunda. N. N.; SOUSA, Salviana. M. P. S. **Saneamento ambiental no Brasil: legado histórico e desafio para a Política Social.** Argumentum, v. 8, n. 1, p. 158-173, 2016.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos. O incentivo que a legislação dá às prefeituras para arrecadarem é pequeno. 2020. In_ **Brasil tem milhares de cidades que não arrecadam o suficiente nem para sustentar prefeitura e Câmara.** MOTA, Camilla Veras, BBC News Brasil. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em 25 de junho de 2022.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. MOTTA, Ana Carolina Souto Valente. FARIA, Monise Estorani. **Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019.** Carta de conjuntura, número 48 — 3 ° trimestre de 2020. Brasília, 2020.

SANTOS, Fabiano. **Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil.** In_ O Legislativo Brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Organizador: Rachel Meneguello. Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social, Brasília, 2012.

SECCHI, Leonardo. COELHO, Fernando de Souza. PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos.** 3ª Ed. Editora Cengage. São Paulo-SP, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** 1ª Ed. Editora Cengage. São Paulo-SP, 2012.

SCHATTSCHEIDER, tr. E. **The semisouvereign people'. a tealist's view of democracy in Ameca.** Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Et al. **Sobre a questão da pobreza e da desigualdade social.** Cadernos de pesquisa, São Luís, ano 04 (2018) N 2.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas y eficacia de la administración.** Madrid: INAP/MAP, 1989.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico.** 3ª Edição. Editora Método. São Paulo, 2011.

TELLES, Vera. **Cidades, trajetórias urbanas, políticas públicas e proteção social: questões em debate – Entrevista.** Serviço Social & Sociedade. Jan 2011.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Argvmentvm Ed.: Belo Horizonte, 2010.

VALOR ECONÔMICO. **Onde está a pobreza no Brasil? Rankings mostram locais de população com menor renda média.** Disponível em:

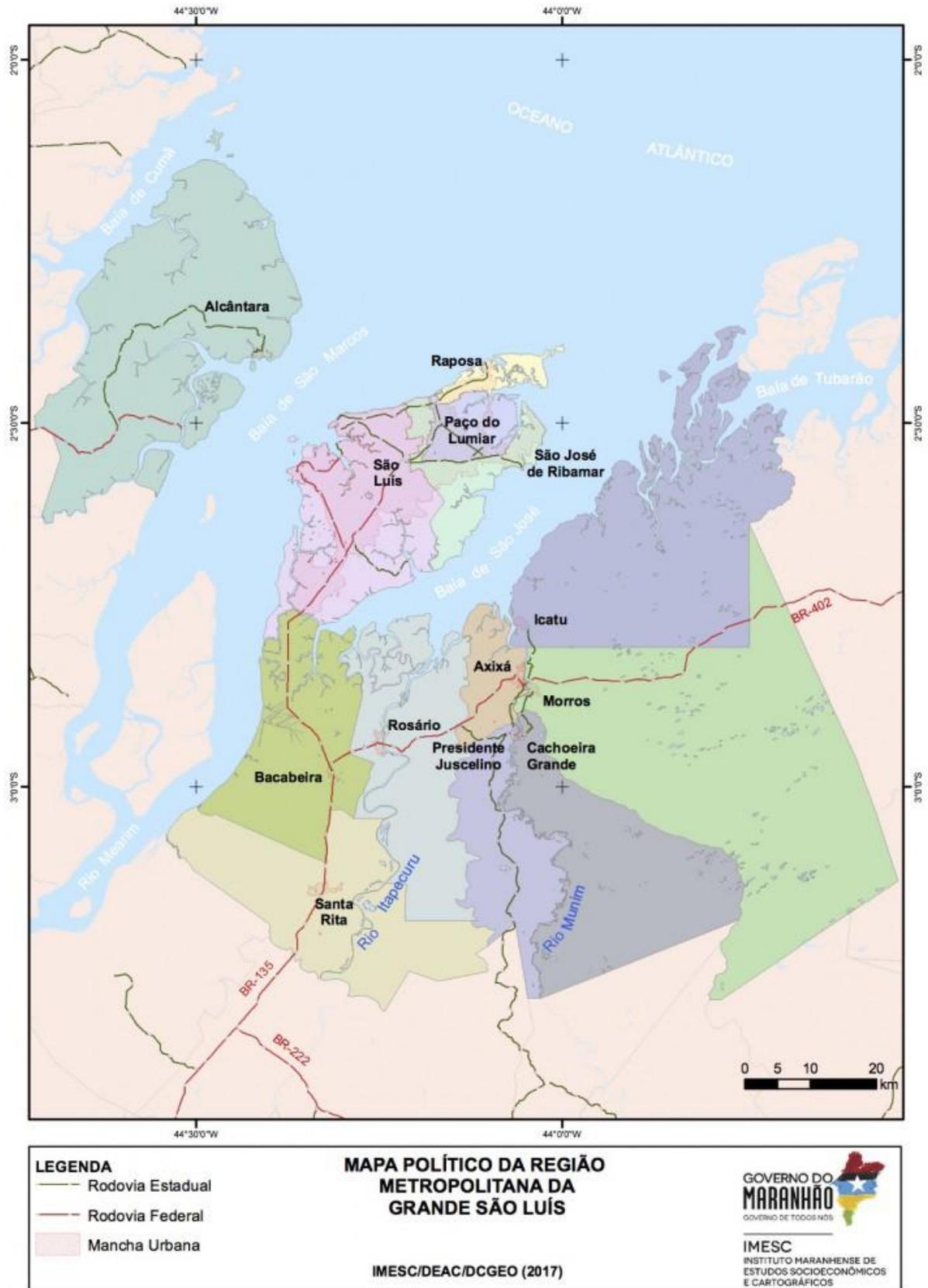
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/02/20/onde-esta-a-pobreza-no-brasil-rankings-mostram-locais-de-populacao-com-menor-renda-media.ghtml>. Acesso em 01 maio de 2023.

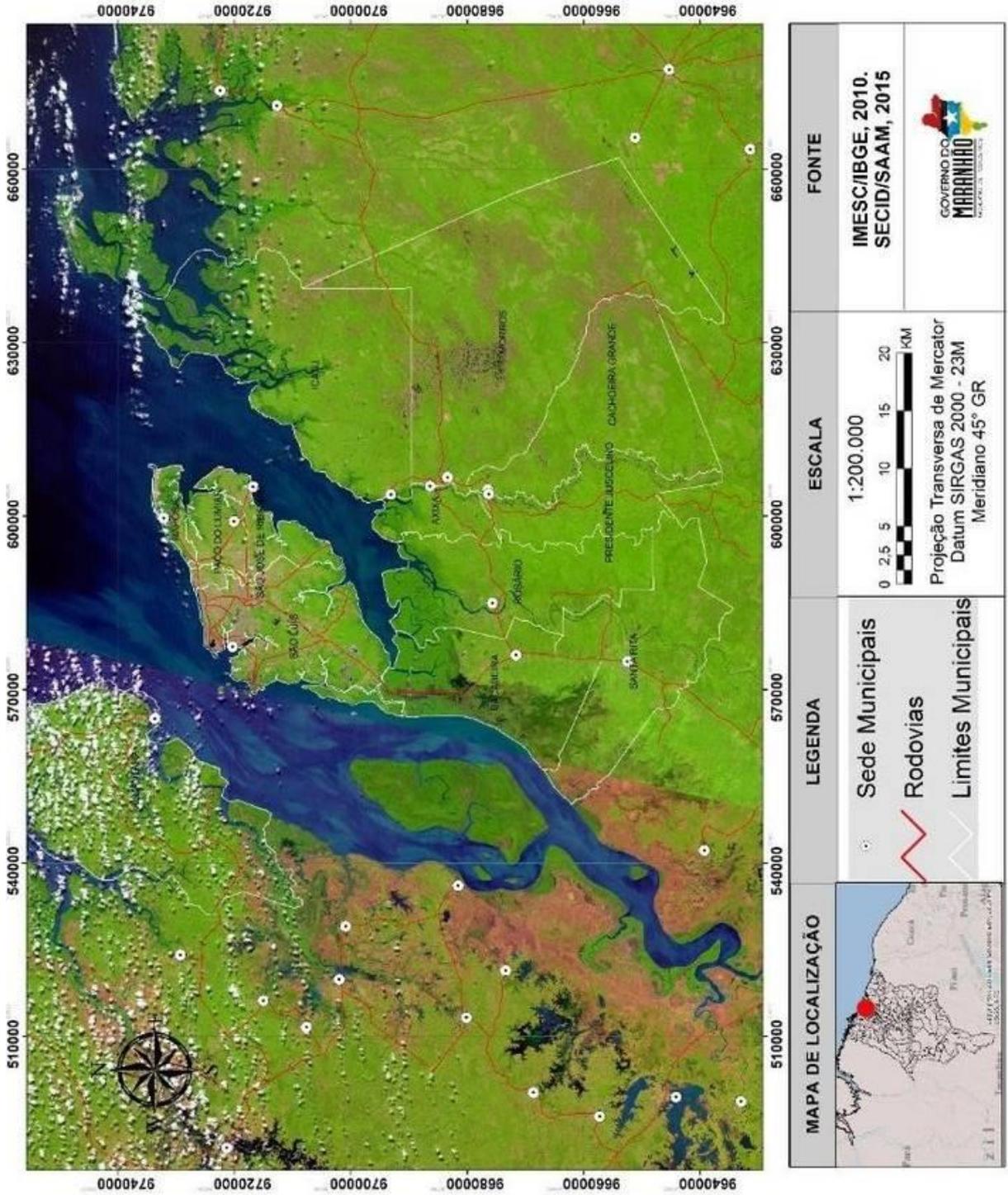
VASCONCELOS, Gabriel. **Número de municípios com cobrança de IPTU caiu em quatro anos, diz IBGE**. In_ Valor Econômico, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/02/numero-de-municipios-com-cadastro-imobiliario-e-cobranca-de-iptu-caiu-em-quatro-anos.ghtml>. Acesso em 1 de junho de 2022.

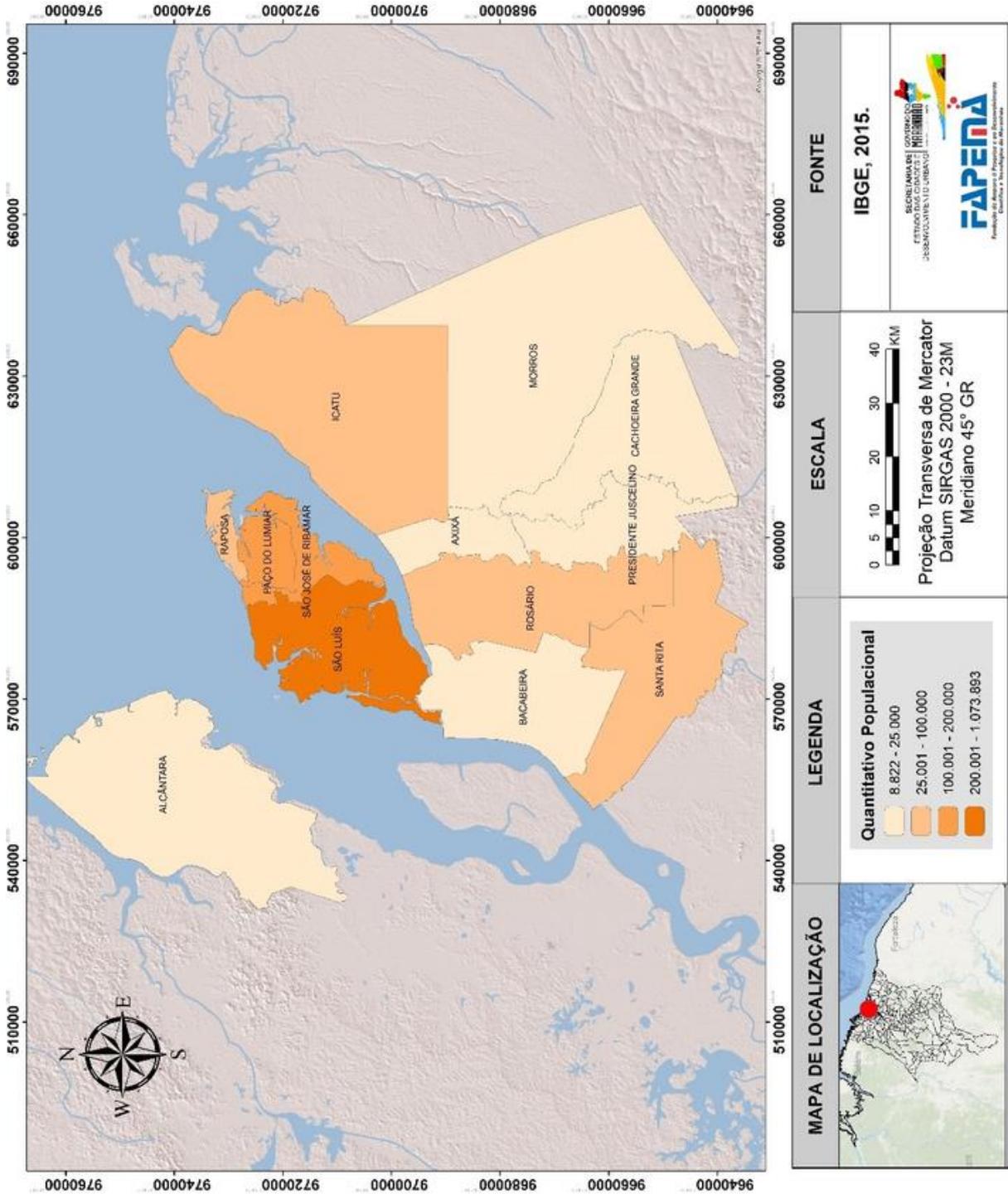
WEIMER, D. L. VINING, A. R. **Policy analysis: concept and practice**. 5 Ed. Upper Saddle River, N.J: Pearson, 2011.

ANEXOS

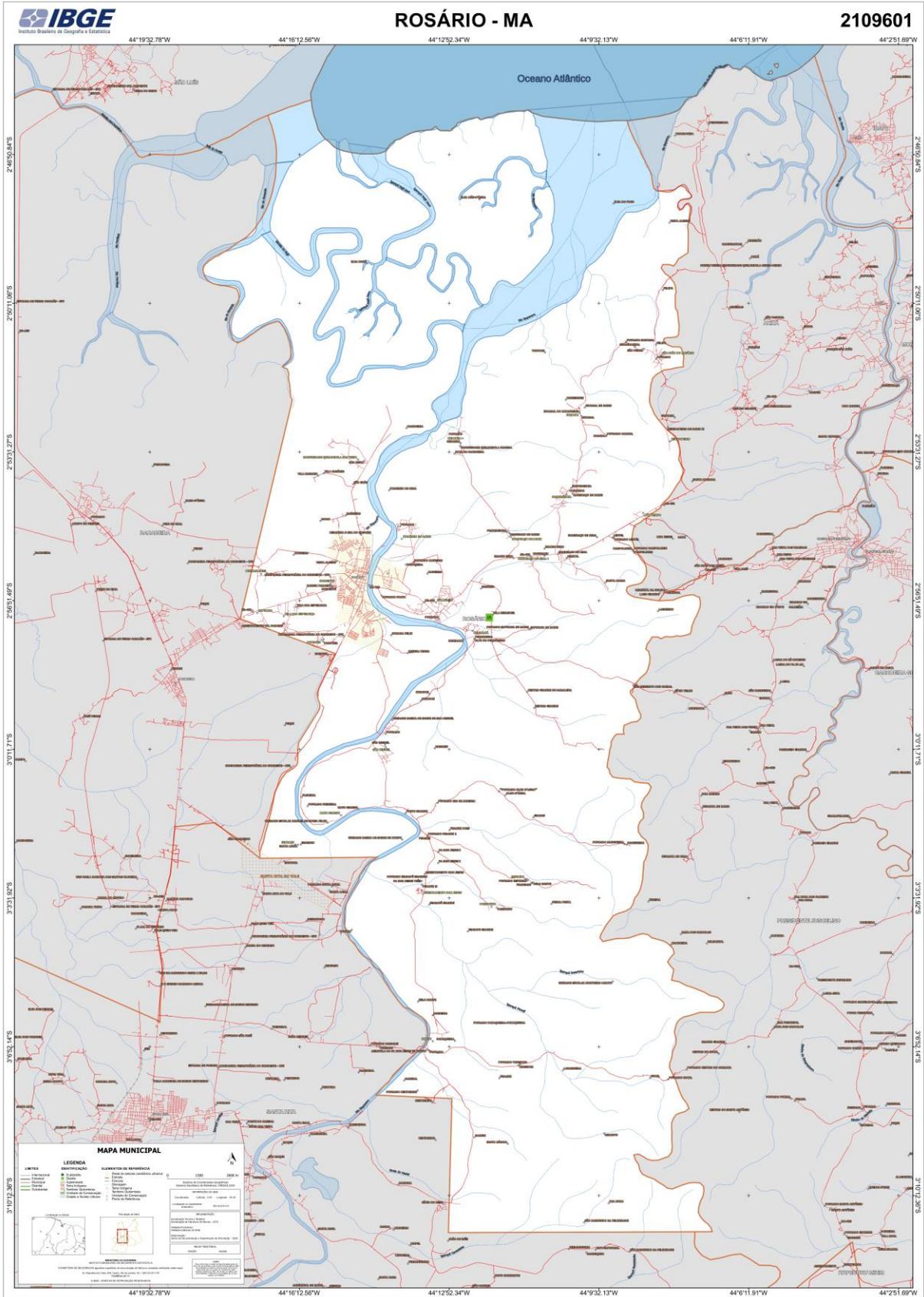
ANEXO A- MAPA POLÍTICO, GEOGRÁFICO E POPULACIONAL DA RMGSL



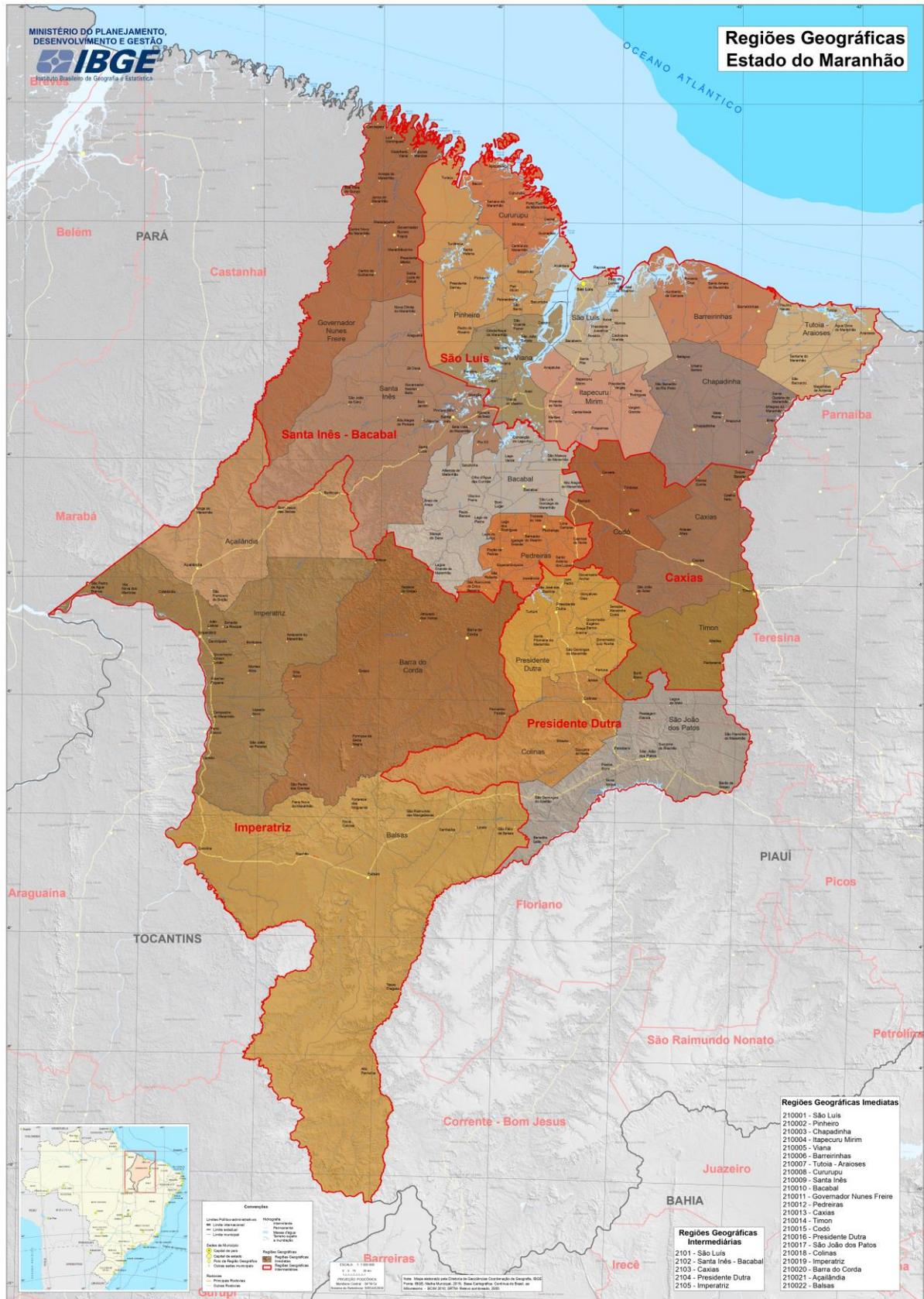




ANEXO B- MAPA ESTATÍSTICO DE ROSÁRIO-MA (IBGE)



ANEXO C- REGIÕES GEOGRÁFICAS DO MARANHÃO SEGUNDO O IBGE



ANEXO D- AS CONDIÇÕES FISCAIS DE GESTÃO EM ROSÁRIO

» GERAÇÃO DE RECEITA PRÓPRIA 0,06 X 1,00 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Mede o quanto o município arrecada de receitas geradas pela própria prefeitura para cada real recebido em transferências intergovernamentais. Quanto menor o indicador, maior é a dependência do município em relação a recursos externos.

$$\text{Geração de Receita Própria} \quad \times \quad \text{Transferências intergovernamentais}$$

$$0,06 \quad \times \quad 1,00$$

$$\frac{\text{Receita Tributária + COSIP + Dívida Ativa dos Tributos + Multas e Juros de Mora dos Tributos + MJM da Dívida Ativa dos Tributos}}{\text{Receita Transf. Intergov. Corrente - Deduções para a formação do FUNDEB}}$$

Receita Transf. Intergov. Corrente - Deduções para a formação do FUNDEB

» RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA: R\$ 151,27

Mede a média da receita de tributos por cidadão no município.

Receita Tributária per Capita
R\$ 151,27

$$\frac{\text{Receita Tributária}}{\text{População estimada IBGE 2021}}$$

Calcula o quanto o município arrecada de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) para cada habitante.

Receita Tributária per Capita

» VINCULAÇÃO DA RECEITA CORRENTE: 50,27%

Mede a parcela da receita corrente cuja destinação é definida em leis e/ou convênios. Quanto maior o indicador, menor a liberdade do gestor municipal em decidir a alocação dos recursos.

Vinculação da Receita Corrente
50,27%

$$\frac{(\text{Montante vinculado à educação + Montante vinculado à Saúde + Demais Vinculações}) * 100}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

» CAPACIDADE DE POUPAR: 2,30%

Mede o quanto da receita corrente sobrou ou faltou, após a cobertura das despesas correntes e da amortização e dos juros da dívida.

Capacidade de Poupar
2,30%

$$\frac{((\text{Receitas Correntes - Deduções da Receita Corrente}) - (\text{Despesas Correntes - PES AD Operação entre Orgãos - ODC AD Entre Orgãos - I AD Operações entre Orgãos - IF AD Operação entre Orgãos}) - \text{Amortização da Dívida})}{(\text{Receita Corrente - Deduções da Receita Corrente}) - (\text{Despesa Corrente - Despesa Corrente Intraorçamentária})}$$

$$\frac{((\text{Receitas Correntes - Deduções da Receita Corrente}) - (\text{Despesas Correntes - PES AD Operação entre Orgãos - ODC AD Entre Orgãos - I AD Operações entre Orgãos - IF AD Operação entre Orgãos}) - \text{Amortização da Dívida})}{(\text{Receita Corrente - Deduções da Receita Corrente}) - (\text{Despesa Corrente - Despesa Corrente Intraorçamentária})}$$

» RESULTADO FISCAL: 5,18%

Mede o quanto a diferença entre receitas e despesas representa da receita total. Se o resultado é negativo, as despesas superaram as receitas.

Resultado Fiscal

5,18%

$$\frac{(Receita\ total - Receita\ Total\ Intraorçamentária) - (Despesa\ Total\ Empenhada - Despesa\ Total\ Intraorçamentária) * 100}{Receita\ total - Receita\ Intra\ Orç.}$$

Receita total - Receita Intra Orç.

» DESPESA COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PER CAPITA: R\$ 2.759,27

Mede o gasto corrente por cidadão para a prestação de serviços.

Despesa com Prest. de Serv. per capita

R\$ 2.759,27

$$\frac{Pessoal - Intra Orç. (Pessoal) + Outras Despesas Correntes - Intra Orç. ODC}{População\ estimada\ IBGE\ 2021}$$

População estimada IBGE 2021

Mede o quanto o município gasta, em média, na prestação de serviços públicos por cada habitante.

» INVESTIMENTO PER CAPITA: R\$ 86,59

Calcula o investimento médio por cidadão.

Investimento per Capita

R\$ 86,59

Investimento

$$\frac{\frac{População\ estimada\ IBGE\ 2021 \cdot (Investimento - Investimento\ Intraorçamentário) + (Inversões\ Financeiras - Inversões\ Intraorçamentárias)}{População\ CENSO\ IBGE\ 2010}}$$

População CENSO IBGE 2010

» ENDIVIDAMENTO BRUTO: 38,74%

Mede o quanto os empréstimos representam da receita corrente líquida do município.

Endividamento bruto

38,74%

$$\frac{Op.\ Cred.\ Interna\ e\ Externa\ em\ Circulação + Precatórios\ a\ partir\ de\ 05/05/2000 + Op.\ Cred.\ Internas\ e\ Externas\ Longo\ Prazo + Obrig.\ Legais\ e\ Tributárias}{(Empréstimos\ a\ Curto\ e\ Longo\ Prazo + Obrigações\ Trabalhistas,\ Previdenciárias,\ Assistenciais\ e\ Fiscais\ Longo\ Prazo + Fornecedores\ Longo\ Prazo) * 100}$$

(Empréstimos a Curto e Longo Prazo + Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias, Assistenciais e Fiscais Longo Prazo + Fornecedores Longo Prazo)*100

ANEXO E- DISPOSIÇÕES FORMAIS GERAIS SOBRE O PPA 2018-2021 DE ROSÁRIO



LEI Nº 266/2017

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL-PPA 2018-2021, PARA O MUNICÍPIO DE ROSÁRIO, E ESTABELECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Prefeita Municipal de Rosário, Estado do Maranhão, no uso de suas atribuições legais, propõe a Câmara Municipal de Rosário o seguinte Projeto de Lei.

Art.1º-Esta Lei institui o Plano Plurianual-PPA para o quadriênio 2018-2021, em cumprimento ao disposto no art.165, da CF, estabelecendo para o período os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados em despesas correntes, de capital e outras delas de duração continuada, na forma dos anexos.

Art.2º -O Plano Plurianual 2018-2021 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental, estruturado em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos.

§ 1º-Os Programas representam o elemento de integração entre o Plano e o Orçamento.

§ 2º-As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

Art.3º- A exclusão de programas constantes desta Lei, bem como a inclusão de novos programas serão propostos pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei.

Art.4º-Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, incluir ou excluir indicadores e respectivas metas do Plano Plurianual, desde que estas modificações contribuam para a realização do objetivo do Programa.

Art.5º-A inclusão, exclusão ou alterações de ações orçamentárias no Plano Plurianual poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais suplementares e especiais por meio de ato próprio, apropriando-se aos programas as modificações consequentes.

Parágrafo único- De acordo com o disposto no caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a adequar as metas orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações de valor ou com outras modificações efetivadas na Lei Orçamentária Anual e na Lei das Diretrizes Orçamentárias vigente.

Art.6º-O Poder Executivo, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis



**ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSÁRIO
CNPJ.: 41.479.569/0001-69**

orçamentárias anuais e suas alterações, bem como mudanças econômicas e sociais, fica autorizado a:

I-alterar o valor global do Programa e Ações (incluir, excluir ou alterar iniciativas orçamentárias e seus respectivos atributos);

II-adequar a quantidade da meta física de iniciativa orçamentária para compatibilizá-la com alterações nos recursos efetivadas pelas leis orçamentárias;

Art.7º-As estimativas de recursos dos Programas e Ações constantes dos Anexos desta Lei são referenciais e foram estimadas e fixadas de modo a conferir consistência ao Plano Plurianual, não se constituindo em limites à programação das receitas e despesas expressas nas leis orçamentárias anuais.

Parágrafo único- A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá as metas e prioridades para ano, promovendo os ajustes eventualmente necessários ao Plano Plurianual.

Art.8º-Os procedimentos orçamentários anuais constituem atualizações automáticas do Plano Plurianual.

Art.9º- Fica o Poder Executivo autorizado por ato próprio a atualizar pelos índices inflacionários anual que melhor couber, o valor estimado das receitas e despesas no PPA 2018-2021.

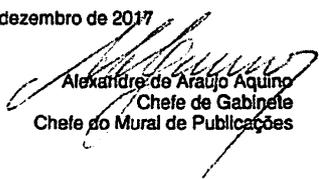
Art. 10ºEsta lei entrará em vigor em 01 de janeiro de 2018, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DA PREFEITA MUNICIPAL DE ROSÁRIO, ESTADO DO MARANHÃO, EM 21 DE DEZEMBRO DE 2017.


**IRLAHI LINHARES MORAES
PREFEITA**

Certifico e dou fé de que, na data indicada abaixo, foi publicada a presente matéria no Mural da Prefeitura Municipal de Rosário, localizado na Sede do Poder Executivo, na Rua Urbano Santos, 970, Centro, Rosário-MA, para conhecimento e atendimento ao princípio constitucional da publicidade dos atos públicos.

Rosário(MA), 21 de dezembro de 2017


Alexandre de Araújo Aquino
Chefe de Gabinete
Chefe do Mural de Publicações